

## LA PRACTICA PARLAMENTARIA EN ESPAÑA (1875-1879)

RAFAEL LUIS PÉREZ DÍAZ

### EL SISTEMA POLÍTICO (1875-1879)

La Restauración de los Borbones por un pronunciamiento militar acabó definitivamente con la etapa democrática y republicana que el Gobierno del general Serrano ya había puesto en suspenso, no en la teoría puesto que la Constitución de 1869 no había sido derogada, pero sí en la práctica, con un Gobierno dictatorial que regulaba aspectos tan importantes como la libertad de imprenta, reunión o asociación, por medio de decretos de carácter represivo.

La promulgación de la Constitución de 1876, base del nuevo sistema político, debía implicar la derogación de todas las leyes orgánicas anteriores. Esta Constitución se asentaba en una concepción ideológica según la cual ciertas instituciones: La Corona y Las Cortes, forman una «Constitución Interna», cuya justificación teórica se encuentra en su propia existencia histórica. Su desarrollo formal se plasmó siguiendo el modelo de la Constitución moderada de 1845.

Los Conservadores, que gracias a unas elecciones fraudulentas se habían fabricado una mayoría absoluta en las dos Cámaras, organizaron un sistema político en el que los textos legales, acordes con la «Constitución Interna», en teoría reservaban para la Corona un papel preeminente: el poder ejecutivo estaba

en manos del Rey (art. 50), quién compartía la potestad legislativa con un Parlamento bicameral (art. 18).

Unicamente el Congreso de los Diputados escapaba del control directo del Monarca. El Senado se convirtió en un cuerpo político claramente conservador, no sólo por la composición social de sus miembros, elegibles únicamente entre un reducido grupo de altos funcionarios del Estado y los mayores contribuyentes, sino también por la prerrogativa real de nombrar a una parte importante de sus miembros, así como el presidente y vicepresidente de la mesa.

La iniciativa legislativa de que gozaba el Monarca en la práctica era ejercida por los ministros; a quienes, según la ley fundamental, el Rey nombraba y separaba libremente del cargo (art. 54). Legalmente no se establecía que los Gobiernos debiesen estar respaldados por la confianza de una mayoría parlamentaria; esta situación hubiese podido llevar al sistema a un bloqueo, ya que en caso de enfrentamiento tanto el Monarca como las dos Cámaras disponían de un efectivo, aunque temporal, derecho a veto (art. 44). Esta posibilidad se evitó con una adulteración del sistema electoral; un Gobierno recibe la confianza regia, encargándose de fabricar, a través de unas elecciones manipuladas, un Parlamento afín, en el que los proyectos gubernamentales no sean detenidos.

Las demás cuestiones contenidas en la Constitución —administración de justicia, organización de los ayuntamientos, las leyes electorales y el desarrollo de los derechos políticos reconocidos— que debían completar el nuevo sistema político quedaron relegadas a una posterior ley. La labor legislativa, muy prolongada en el tiempo, hizo que en el período comprendido en este trabajo se viviese, en algunas de estas cuestiones, una interinidad resuelta por medio de decretos.

La Constitución de 1876 no aparece como proyecto de organización del Estado con carácter integrador; sino como la plas-

mación del ideario programático de un partido: el Liberal-Conservador.

A pesar de lo reflejado en el texto constitucional, el sistema político de la Restauración se configuró con una impermeabilidad tal que las demandas políticas y sociales de la mayoría de la población no encontraban cauce legal para expresarse.

La Constitución reconocía las libertades políticas sin más restricciones que las que se estableciesen en las leyes posteriores. En su artículo 13 se declaraba: «Todo español tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción previa». Este se limitó al plano teórico, la realidad fue muy diferente, la prensa se movía dentro de un restrictivo marco legal. Había establecida una censura previa que afectaba fundamentalmente al cuestionamiento del sistema monárquico constitucional (1); para hacerla efectiva se determinaba la obligación de entregar en el Gobierno Civil cuatro ejemplares dos horas antes de su publicación (2); además se impuso un duro sistema punitivo (3). Esto se complementó con la creación de una jurisdicción especial para los delitos de imprenta ante la que prácticamente se estaba en indefensión, ya que sólo se consideraba el recurso de casación por quebrantamiento de forma (4).

La Ley de Imprenta (7-I-1879) elaborada por Romero Robledo, mantenía e incluso acentuaba la política represora; continuaba existiendo una jurisdicción de imprenta y se ampliaban las cuestiones sometidas a censura: la religión, la organización de la propiedad y la legalidad de los resultados electorales; además se endurecían las sanciones.

---

(1) RD de 29-I-1875.

(2) Artículo 8.º del citado decreto.

(3) Las penas oscilaban entre los ocho días como mínimo y un máximo no establecido. La tercera suspensión suponía la supresión definitiva.

(4) RD de 31-XII-1875.

No sólo se buscaba controlar las publicaciones periódicas, también los libros y todo tipo de impresos necesitaban un permiso de la autoridad gubernativa correspondiente a la localidad en donde fuesen a ver la luz; estableciéndose sanciones para los impresores y distribuidores de todo escrito que no cumpliera este precepto (5).

Al igual que la de imprenta, estaban reconocidas las libertades de reunión y de asociación; para esta última no había establecido límite alguno, pero en la práctica eran ilegales todas las organizaciones que cuestionasen el orden político o social. La represión alcanzaba al derecho de reunirse libremente, hasta enero del 77 en que se puso en vigor la Ley de Orden Público de 23-IV-1870. La legislación consistió en el Decreto del 5-I-1874, por el que se suspendían las garantías constitucionales y una Orden (7-II-1875), que prohibía las reuniones tanto en la calle como en los lugares cerrados.

Las reglas coercitivas se conjugaban con las que regulaban la participación de los ciudadanos en el juego político; la tendencia era reducir el nivel de intervención otorgado por el anterior sistema democrático. Así para componer la administración local se utilizó básicamente la ley de ayuntamientos de 1870, aunque totalmente desnaturalizada por una reforma (6) que le hizo perder su carácter representativo, al reducir tanto el cuerpo de los electores como el de los elegibles, además de establecer una dependencia de los alcaldes respecto de los Gobernadores Civiles y conceder a la Corona el nombramiento de los alcaldes de las ciudades más importantes.

En los sistemas representativos el mecanismo fundamental de participación son las elecciones. El Parlamento, bicameral, que aprobó el texto constitucional había sido elegido en unas elecciones que se celebraron de acuerdo con la Ley electoral progresiva de 1870. Cánovas en un intento de legitimar la mo-

---

(5) RD de 6-II-1876.

(6) Ley de 16 de diciembre de 1876.

narquía restaurada, se decidió a emplear esta ley, contraria a sus propias convicciones ideológicas. Esta ley tenía un carácter democrático: establecía el sufragio universal para los varones mayores de veinticinco años, aproximadamente el 25 por 100 de la población; las condiciones para ser diputado eran las mismas que para ser elector, pero en cambio eran mucho más restrictivas para los senadores, que debían haber cumplido los cuarenta años y encontrarse incluidos entre los mayores contribuyentes de cada provincia o haber ocupado ciertos cargos dentro del Estado, el Ejército o la Iglesia. Los elementos progresistas de la ley se combinan con otros claramente moderados como: el Parlamento bicameral, la elección de los diputados en distritos uninominales, de unos 40.000 habitantes y que todas las provincias eligiesen el mismo número de senadores.

También se dio vigencia a la Ley de 18 de julio de 1865; esta Ley permitía a los agentes del Gobierno una gran influencia en las elecciones, ya que se creaban las Comisiones inspectoras del censo electoral, compuestas por cuatro concejales y el alcalde, quien además presidía la mesa electoral y realizaba el escrutinio.

La Ley electoral de 1870, tal y como se recogía en el decreto de convocatoria de las elecciones, sólo iba a ser empleada en aquella ocasión. Se elaboraron dos leyes, una para el Congreso de los Diputados (7), en la que ya no se recogía el sufragio universal y que no fue utilizada en este período. En cambio, inmediatamente de ser promulgada fue puesta en práctica la Ley para la Elección de los Senadores (8-II-1877); era regresiva, acentuaba el carácter conservador de la Cámara Alta, de los 360 posibles senadores la mitad era electiva, 30 por instituciones académicas, eclesiásticas y económicas, el resto a través de asambleas provinciales compuestas por las Diputaciones provinciales y por los compromisarios que nombrasen los Ayunta-

---

(7) Ley electoral de 28-XII-1878.

mientos y los mayores contribuyentes (art. 2). La parte no electiva se componía de senadores por derecho propio y otros vitalicios nombrados por el Rey.

#### HISTORIA POLÍTICA DEL PERÍODO

Durante la Restauración el juego político se encauzaba a través de los partidos. La primera y radical característica que define y a la vez diferencia a los grupos políticos es su aceptación o rechazo del nuevo régimen monárquico.

Su estructura era la de partidos de cuadros, sustentados por la base en una serie de comités locales; su unidad estaba en función de fidelidades personales y en una identidad ideológica doctrinal. Un elemento fundamental de los partidos era su prensa. Tanto por la extracción social de sus miembros como por su ideología eran partidos burgueses.

Los grupos dinásticos aunque tenían una profunda identidad política ante los conflictos, se dividieron en dos grandes partidos: el Liberal-Conservador y el Constitucional.

Cánovas organizó desde el poder su partido: el Liberal-Conservador; formado por elementos de tendencias heterogéneas, procedentes de todos los partidos conservadores anteriores y posteriores a 1868; su identificación con la nueva situación era total. A su derecha se situaba el pequeño grupo de los *moderados*, supuestos defensores de la Constitución de 1845, aparecían divididos, un sector con el Conde de Toreno que apoyaba sin ambages al Gobierno, la otra parte si bien fue muy combativa en cuestiones concretas, como con el mantenimiento de la unidad religiosa, en la mayor parte de las ocasiones su nivel opositor no pasó de la retórica.

En la izquierda dinástica se encontraban los llamados *Constitucionales*; que inicialmente se debatían entre la defensa de la

Constitución de 1869 y la aceptación de la nueva situación política. Sagasta, líder efectivo del grupo, tenía reticencias, pero presionado por ciertos elementos derechistas de su partido, como Candau o Santa Cruz, se decidió: el 7 de noviembre de 1875, en una asamblea de numerosa asistencia, anunció la adhesión a la Corona y en el mes de diciembre se hizo pública la decisión de participar en las elecciones. Una vez celebradas éstas, el Partido Constitucional se limitó a ser la oposición dentro del régimen, actitud que mantuvo incluso durante el año en que estuvieron fuera del Parlamento.

Entre los dos grandes partidos se situaron los *centralistas*, grupo de parlamentarios, liderados por Alonso Martínez, que se escindió de los constitucionales; tras una inicial y muy estrecha colaboración con los conservadores, una parte de este grupo, debido a discrepancias con la actuación del Gobierno respecto a la libertad religiosa y la suspensión de las garantías constitucionales, se reunió en casa de Santa Cruz y allí tomó la decisión de modificar su conducta (8). Otro grupo de los centralistas no se despegó de la mayoría e incluso, como Martín de Herrera, Santa Cruz y Silvela ingresaron en el partido conservador.

En la ilegalidad encontramos a los *republicanos*, quienes por cuestiones ideológicas y de procedimiento, estaban divididos en diversos grupos. La mayoría coincidía en su rechazo a la nueva situación; la excepción fue Castelar, que optó por la colaboración y se presentó a las elecciones, siendo elegido diputado. Planteamiento diametralmente opuesto fue el de Ruiz Zorrilla, quien tras haber fundado en París, con Salmerón, el Partido Republicano Reformista, intentó con éxito nulo, la vía del pronunciamiento militar.

Los *carlistas* habían optado por la vía de la lucha armada; pero tras la derrota militar en los primeros meses de 1876, ini-

---

(8) ALONSO MARTÍNEZ, Diario de Sesiones del Congreso leg. 1877, pág. 189.

ciaron una discusión interna sobre la conveniencia del retraimiento o la participación en el sistema.

Los grupos proletarios de carácter *anarquista*, como los republicanos, se movían en la clandestinidad; por contra la Asociación del Arte de imprimir de Pablo Iglesias mantuvo una existencia legal.

Salvo los meses finales de 1875, se vivió un largo período de estabilidad ministerial. Si bien se produjeron dos cambios de presidente de Gobierno, en realidad sólo hubo una crisis, aunque en dos actos. La posibilidad de convocar las elecciones empleando el sufragio universal provocó la división en el Ministerio-Regencia, ya que los tres ministros moderados: Castro, Cárdenas y Orovio, no aceptaban el método ni siquiera como un procedimiento transaccional (9). La crisis tuvo como consecuencia la salida del gabinete de su presidente, Cánovas, y de los tres ministros moderados. Se hizo cargo de la presidencia, a propuesta del propio Cánovas, el general Jovellar, ministro de la guerra en el anterior Gobierno. La labor del nuevo Ministerio se limitó a dar vigencia a la Ley electoral progresista de 1870 (10). Cumplido este trámite, que Cánovas parecía no querer realizar personalmente, se desarrolló el segundo acto de la crisis: la vuelta de Cánovas a la presidencia. La justificación oficial fue que Jovellar se veía imposibilitado de compatibilizar la Presidencia del gabinete con la dirección de la campaña militar que se desarrollaba en el Norte (11), por lo cual el 2 de diciembre abandonó el cargo que venía ejerciendo desde el 12 de septiembre anterior. El argumento oficial no parece muy creíble, ya que Jovellar nunca llegó a dirigir esa campaña pues inmediatamente de su dimisión fue nombrado Capitán General de Cuba.

---

(9) La causa de la crisis es recogida por la prensa: *El Globo* 12-IX-1875, *La Iberia* 12-IX-1875; también en una ROC del ministerio de la Gobernación de 21-IX-1875, que explica las causas de la formación del nuevo Gobierno.

(10) RD de 1-XI-1875 para la elaboración de las listas electorales.

(11) *La Epoca* 2-XII-1875.



El resultado político de la crisis fue el desplazamiento fuera del Gobierno de los moderados. El nuevo gabinete era casi exclusivamente conservador, con la única salvedad del Conde de Toreno, nuevo en la cartera de Fomento y único ministro nombrado el 2 de diciembre en sustitución de Alcalá Galiano, quien dimitió por cuestiones de salud; los restantes ministros se mantuvieron en el Gobierno, aunque con un reajuste de carteras.

Los conservadores eran tan contrarios como los moderados al sufragio universal, pero aceptaron su utilización en las elecciones de 1876 con el convencimiento de que no tendría ninguna repercusión política, ya que las elecciones no iban a ser un modelo de legalidad.

Dentro del fraude electoral podemos establecer tres niveles: fraude antes, durante y después de las elecciones. En el caso que nos ocupa, la febril actividad desplegada en los dos primeros niveles hicieron innecesarios grandes esfuerzos en el tercero.

El primer factor que condicionaba el desarrollo de las elecciones era el mantenimiento del estado de sitio, con las consiguientes restricciones que eso implicaba; lo que unido a la dura legislación con que se controlaba a la prensa hacían bastante difícil la discusión de las cuestiones electorales. En esa labor no sólo se aplicaba el Gobierno, tanto como los Gobernadores civiles, como los alcaldes y los recién creados Subgobernadores (12) tenían unas amplias competencias en materias electorales y de orden público; e hicieron uso de ellas en múltiples ocasiones, como Vicente Clemente Serradilla, alcalde de Torrejuncillo (Cáceres), quien dictó un bando, perfecto modelo de control político, en el que además de regularse la libertad de reunión al prohibir todas las reuniones que superasen las tres personas, se disponía lo siguiente: «Los que directa o indirectamente trataran de seducir algún elector o el cuerpo electoral,

---

(12) RD de 1-IX-1875.

ya por escrito, ya de palabra, ya de otra forma, serán sometidos a los tribunales de justicia» (13).

Un problema para el ministro de la Gobernación fue que no todos los alcaldes eran tan fieles como el citado; con los que no lo eran tomó una medida drástica: sustituir aquellos ayuntamientos que no ofrecieran garantías suficientes (14).

Dentro de las muchas actividades fraudulentas que se practicaron antes de las elecciones destacan las alteraciones de las listas electorales en un doble sentido: la inclusión de personas no existentes o fallecidas y la exclusión de otras, habitualmente bien conocidas por sus ideas políticas. También fue corriente no exponer en público las listas, como era preceptivo legalmente o bien repartir las cédulas electorales.

Paralelamente se creó un estado de intranquilidad pública en todo aquello que tuviese relación con las elecciones; comenzaban las arbitrariedades con los que reclamaban sobre las irregularidades en las listas electorales; continuaban contra elementos significados de la oposición, algunas veces los propios candidatos; muchos funcionarios se vieron coaccionados por la posibilidad de perder sus puestos de trabajo. Multas, arrestos y amenazas, repartidas de una forma indiscriminada e injustificada fueron capaces de convencer a muchos electores sobre los riesgos que implicaba el no acatar los deseos gubernamentales.

Entre el 20 y 23 de enero, días en que se celebraron las elecciones, la situación de inseguridad no varió, sino que en algunos casos se acentuó con la participación de las fuerzas de orden público.

---

(13) *La Iberia* 18-I-1876, el bando tiene fecha 11-I-1876.

(14) Todas las denuncias han sido recogidas de la prensa, en concreto tres periódicos de oposición: *El Globo*, *La Iberia* y *El Imparcial*. Respecto a suspensión de ayuntamientos Zancada, P., en «Las elecciones legislativas en España» cifra en 3.500, cifra muy alta pero posible ya que las denuncias en la prensa son muy numerosas.

La importancia que para el control de las elecciones tenían las mesas electorales, hizo que el Gobierno y sus peones no las dejaran al azar, dominándolas en la mayoría de los distritos (15), aunque muchas veces de forma fraudulenta; no son escasas las denuncias de lugares en los que las mesas se habían constituido antes de abrirse los colegios. Menos trascendencia tiene otros sucesos irregulares como que algunos militares votaran varias veces o que apareciesen urnas con más papeletas que votantes; lo fundamental estaba logrado, en muchos distritos sólo se presentó un candidato, generalmente ministerial, no llegó a 70 los distritos en que hubo lucha (16). Todo esto hacía innecesario falsificar los resultados de las elecciones puesto que ya estaban suficientemente condicionados, así sucesos como el ocurrido en Almodovar (Guadalajara) en donde el alcalde llevó la urna a su casa (17), no pasan de ser mera anécdota.

La abstención fue alta, superior al 60 por 100, superándose esta cifra en los núcleos urbanos; los votantes no llegaron al millón y medio. Los resultados ofrecieron una victoria abrumadora de los candidatos del partido Conservador. Sobre un total de 393 diputados tuvieron 333 electos. Los constitucionales se convirtieron en el grupo parlamentario de oposición más numeroso, aunque únicamente tenían 32 escaños; Castelar también logró su acta por Barcelona. El resto recayeron en otros elementos afines al sistema: moderados y centristas.

Respecto a los senadores, los resultados de las votaciones en la Cámara también reflejan una absoluta mayoría ministerial. Este Senado sólo duró una legislatura, ya que tras la promulgación de la ley electoral fue totalmente modificado; pero su composición siguió siendo mayoritariamente conservadora.

---

(15) *El Globo* 22-I-1876, ofrece datos sobre la composición de las mesas en 35 provincias y en ellas el control de los ministeriales era absoluta.

(16) *La Iberia* 22-I-1876.

(17) *La Iberia* 28-I-1876.

El Parlamento, con esta composición, se convirtió en un instrumento dócil del Gobierno, hasta el punto que en las tres legislaturas no le fue rechazado ningún proyecto.

Otro elemento del juego político de la Restauración era la prensa. Lo primero a destacar es el elevado número de periódicos que se publicaban, especialmente en Madrid y Barcelona.

La característica fundamental es la de ser prensa de partido. Salvo dos de los diarios más importantes: *La Correspondencia de España* y *El Imparcial*, que no estaban adscritos a ningún grupo, los demás eran portavoces de planteamientos políticos concretos; había diarios que los eran de los partidos como *La Iberia* del constitucional o *La Epoca* del conservador; pero otros simplemente lo eran de un líder concreto: Romero Robledo controlaba *El Cronista*, Cánovas *La Política*, *El Tiempo* lo era por el Conde de Toreno, *La Patria* por Alonso Martínez o *Los Debates* por Ulloa.

El aparato legislativo represor que regulaba la prensa fue profusamente utilizado contra todos aquellos periódicos que criticaban el sistema bien por la derecha bien por la izquierda. Las suspensiones y las supresiones eran moneda corriente (18), logrando que sobre ciertos temas los periódicos como ellos mismos denuncian, practicasen una autocensura. El que diversas autoridades, tribunales de imprenta, gobernadores y alcaldes, tuviesen competencias sobre la prensa dejaba a ésta completamente indefensa ante los abusos del poder.

A pesar de las trabas legales los republicanos lograron publicar periódicos como *El Solfeo*, que para evitar susceptibilidades titulaban en cabecera: «Bromazo para músicos y danzan-

---

(18) La prensa de oposición, tanto liberal como moderada, publicada habitualmente denuncias sobre la represión que afectaba a la libertad de imprenta. El artículo más completo fue publicado en *El Imparcial* (30-I-1877) en donde se recogía un balance de todos los atropellos cometidos con la prensa durante los tres años anteriores.

tes». También existió prensa clandestina (19), pero dado el nivel de censura es imposible saber qué importancia tenía.

#### LA PRÁCTICA POLÍTICA

La Restauración construyó un sistema político en el que sus elementos: el Rey, el Gobierno, el Parlamento, los partidos, debían actuar conforme a unas reglas, teóricas, acordes con la concepción ideológica en que se sustentaba el sistema. Que la práctica política se lleve a cabo o no conforme a esas reglas significa que el modelo se realiza consecuentemente o por el contrario que queda totalmente desnaturalizado.

El primer Gobierno parlamentario de Cánovas practicó una reiterada vulneración de las reglas del sistema monárquico constitucional. La clave fundamental para entender la génesis y desarrollo de este proceso anómalo es el falseamiento del proceso electoral. El Parlamento se componía de representantes exclusivamente de un sector de la sociedad: la alta burguesía; quienes además resultaban beneficiados en mayor o menor medida de la alteración de los presupuestos teóricos. También tuvo su importancia el empleo de un aparato legislativo represor sobre la prensa, lo que en gran medida impedía que el comportamiento del Gobierno fuese criticado públicamente.

Una muestra clara de la alteración de los presupuestos teóricos nos la encontramos en el desarrollo y solución de las crisis ministeriales. Aunque en los momentos en que éstas tuvieron lugar no había ninguna Constitución vigente, era aceptado por todos que en el sistema monárquico constitucional el Rey nombraba libremente a los ministros; así se consignó en la Constitución de 1876.

Alfonso XII no tuvo ninguna intervención a la hora de decidir quiénes iban a ser sus ministros; incluso, él tampoco eligió

---

(19) *La Epoca* de 10-III-1876 recoge la existencia de una publicación clandestina titulada *El Orden*.

la persona que debía ocupar la Presidencia del Consejo. En septiembre de 1875, cuando los tres ministros provocaron la crisis, el Monarca era partidario de la continuidad de Cánovas; pero fue este mismo, quien planteó como alternativa el binomio Jovellar-Salaverría, con preferencia por el primero; ellos, con la más que probable influencia de Cánovas y tras entrevistarse con Santa Cruz, Llorente, Martín de Herrera y el Conde de Toreno, decidieron que la presidencia del gabinete recayera en general (20) y después presentaron al Monarca la combinación ministerial (21).

El Rey tampoco tuvo un papel mayor que el de firmar los decretos de nombramiento cuando Cánovas decidió volver a presidir el Gobierno (22). El que, como en este caso, las competencias atribuidas por la Constitución al Rey sean ejercidas por el Gobierno o simplemente por su presidente, es una constante de la vida política.

No todas las actuaciones desacordes eran exclusivistas. Los conservadores que gozaban de una mayoría absoluta en las dos Cámaras respetaron una costumbre (23), por la que se reservaba para la oposición, un puesto, aunque fuese de menor importancia, en las Mesas. Así el constitucional Cándido Martínez fue elegido secretario en las dos legislaturas en que estuvo presente.

Esta práctica, que parece intrascendente, fue suficiente para que los centralistas amenazasen con retirarse del Parlamento ante el intento de Romero Robledo de excluirlos de la Mesa del Congreso (24). El episodio se solventó con un fracaso del ministro de la Gobernación, ya que el centralista Rico, no incluido en la candidatura oficial, resultó elegido secretario primero,

---

(20) *El Imparcial* 12-IX-1875.

(21) *La Correspondencia* 12-IX-1875.

(22) *La Iberia* 2-XII-1875.

(23) *La Iberia* 12-II-1876.

(24) *El Imparcial* 26-IV-1877.

con 106 votos (25), pertenecientes en su mayoría a diputados conservadores.

La composición de las Mesas tenía importancia sobre todo en la figura del presidente, ya que al ser quien fijaba el orden del día de las sesiones (26), él decidía el programa de actuación legislativa. Así mismo tenía gran influencia en el desarrollo de los debates, fundamentalmente en las intervenciones por alusiones o para rectificación, puesto que quedaba a su criterio la ortodoxia. Esto daba lugar a que según la importancia del tema o el encono de la discusión, tolerase todo tipo de divagaciones o disgregaciones sobre el asunto original o por el contrario exigiese un riguroso cumplimiento del reglamento.

Durante la legislatura de 1878 hubo un conflicto que puso de manifiesto que los presidentes, en este caso un vicepresidente del Congreso, pero actuando de presidente en funciones, aun contando con un respaldo mayoritario, no podía obviar el cumplimiento de sus obligaciones. El sábado 25 de mayo, estaba teniendo lugar un duro debate sobre el irregular comportamiento del gobernador de Barcelona en un problema local; Silvela, que ejercía de presidente en funciones, cortó el debate y suspendió la sesión con tal rapidez, que no tuvo ni tiempo de fijar el orden del día de la siguiente sesión, como era su obligación. La oposición se irritó mucho, y para protestar eligió una comisión en la que tenían cabida todos los grupos; estaba formada por el radical Castelar, los constitucionales Sagasta, Ulloa y Romero Ortiz; los centralistas Marqués de la Vega Armijo; así como por los moderados Moyano y Conde de Xiquena (27). Ante la evidente irregularidad López de Ayala, presidente del Congreso permitió que la discusión continuase el lunes; lo que iba contra un acuerdo anterior del Congreso, por el que sólo

---

(25) DSC 26-IV-1877.

(26) Artículo 45 del Reglamento del Congreso de los Diputados de mayo del 47, que fue el utilizado por estas Cortes.

(27) *La Iberia* 26-V-1878.

podían debatirse los sábados las interpelaciones, Silvela presentó su dimisión al día siguiente.

Como ya se ha visto la pieza clave en el armazón del sistema político era la Constitución de 1876. Tanto su elaboración como su trámite parlamentario fueron totalmente anómalos. La primera irregularidad estuvo en que ni las elecciones habían sido convocadas a Cortes Constituyentes, ni la elaboración de la Constitución había sido recogida, al inaugurar la legislatura, en el Discurso de la Corona.

El texto original no fue elaborado ni por el Gobierno ni por el Parlamento; sino por una comisión de notables, elegida en la reunión de ex-parlamentarios de mayo de 1875 (28). El gobierno asumió como propio el proyecto.

El Congreso tuvo coherencia en la elección de la comisión constitucional; fueron elegidos Alonso Martínez, Candau y Alvarez Bugallal, que habían sido redactores del proyecto y Alzugaray, autor del preámbulo de presentación (29); además los otros tres miembros eran ministeriales (30).

El sistema de elección de las comisiones, un diputado designado por cada una de las 7 secciones, que a su vez se confeccionaban por sorteo; permitía a las mayorías según fuesen sus intereses, bien monopolizar una comisión o bien dar cabida en ella a la oposición. Una comisión monocolor, dado que el gobierno podía, y en este caso así sucedió, asistir a sus reuniones (31), era mucho más fácil de controlar. La presencia de opositores; aunque posibilitaba la presentación de votos particulares, de discusión más amplia que las simples enmiendas;

---

(28) El origen del texto es recogido por la prensa: *El Pabellón Nacional* 28-III-1876, y también en el propio preámbulo de la Constitución, DSC 27-III-1876.

(29) *La Iberia* 30-III-1876.

(30) Estos tres eran Fernández Jiménez, Silvela y Cardenal.

(31) *La Epoca* 2-IV-1876.



permitía que se intentase alcanzar un compromiso de la oposición con el dictamen. Esto fue un recurso muy utilizado, no sólo se elegían constitucionales para algunas comisiones, sino que además se les nombraba presidentes de las mismas.

Cánovas celebró una reunión con Romero Ortiz, Sagasta y Ulloa, para intentar que los constitucionales apoyasen la presentación de un proyecto de ley de artículo único dando vigencia a la Constitución (32); la oposición no aceptó la propuesta.

En cambio sí aceptaron otra práctica anómala: la presentación de una resolución previa de artículo único, por la que se aprobaban sin discusión previa tres títulos: el 6.º, 7.º y 8.º, todos relativos a la forma de Gobierno. Únicamente Castelar y el Marqués de Sardoal, antiguos republicanos, sostuvieron que la monarquía debía incorporarse a los puntos a debatir. La votación resultó clarificadora sobre el nivel de consenso alcanzado en esta proposición: 276 votos a favor y sólo 4 en contra (33).

El Gobierno, apoyado por una heterogénea mayoría parlamentaria, formada por conservadores, moderados y centralistas, sacó adelante la Constitución sin ningún tipo de problemas a excepción del artículo 11, relativo a la libertad religiosa. En este punto muchos conservadores se distanciaron de su partido, uniéndose a los moderados; quienes practicaron una dura oposición no sólo en el Parlamento, en donde Pidal y Mon presentó 150.000 firmas solicitando la unidad católica del país (34), lo que en su opinión impedía el artículo 11, que recibió ocho enmiendas en el Congreso y posteriormente trece en el Senado. *El Pabellón Nacional*, diario del partido moderado, publicó durante más de dos meses en primera página una condena del Papa Pío IX al citado artículo a.11. Las disensiones llegaron hasta el Gobierno, Durán y Lira, ministro de Marina, dimitió

---

(32) *El Imparcial* 24-III-1876.

(33) Los 4 votos en contra fueron de Castelar, Anglada, Olavarrieta y el Marqués de Sardoal.

(34) *La Iberia* 29-IV-1876.

por discrepancias con el artículo (35), también las tenía el Conde de Toreno (36), ministro de Fomento, que sin embargo continuó en su puesto.

Los constitucionales, que se habían caracterizado por una muy débil oposición cuando no por el asentimiento, parecían estar, intencionada o inocentemente, ajenos a la realidad empañándose, aun durante la discusión del nuevo texto constitucional, en afirmar la vigencia de la Constitución del 69 (37). Sólo mostraron una verdadera actividad en la discusión del título IX, relativo a la Justicia; pero todas sus enmiendas fueron invariablemente rechazadas.

A la hora de la votación definitiva los diputados conservadores olvidaron su anterior oposición al artículo 11 y volvieron al redil ministerial votando a favor (38).

La libertad de expresión que gozaban sus señorías para debatir los temas no era compartida por la prensa; no solamente les era imposible expresar libremente sus opiniones sobre ciertos asuntos, tampoco podían reproducir lo que se decía en el Parlamento, sino era lo contenido en el extracto oficial (39); como advertencia tenían la suspensión de dos meses que sufrió *El Solfeo*, por publicar un suelto contenido de un discurso pronunciado por Castelar en el Congreso (40).

La Constitución establecía que la facultad legislativa estaba compartida por el Rey y las Cortes. La realidad fue completamente distinta, el Gobierno realizó la parte fundamental de la tarea legislativa, suyos fueron los proyectos de las leyes más

---

(35) *El Pabellón Nacional* 2-IV-1876.

(36) *El Pabellón Nacional* 1-IV-1876.

(37) A lo largo del debate los constitucionales insistieron la vigencia de la anterior Constitución, así lo hicieron Sagasta DSC 8-IV-1876 y Ulloa DSC 18-IV-1876.

(38) El resultado fue de 276 votos a favor y 40 en contra.

(39) *La Iberia* 9-IV-1876.

(40) *El Imparcial* 25-III-1876.

importantes. Los diputados, tanto ministeriales como de oposición, generalmente restringieron sus facultades a la presentación de enmiendas. En el arduo proceso de dar cuerpo legal al sistema se cometieron un doble tipo de quebrantamientos de la norma; primeramente en el proceso de las leyes y posteriormente por el incumplimiento de esas mismas leyes.

En teoría el Gobierno Cánovas tenía una doble oposición en el Parlamento, por su derecha los moderados y por su izquierda los constitucionales. Por definición la oposición estaba obligada a oponerse y hubo algunos temas transcendentales en que cumplió su papel, es decir se opuso. Pero en otros, algunos de gran importancia, oscilaron entre la inhibición y el acuerdo.

Una de las cuestiones en que la oposición combatió duramente fue la suspensión de las garantías constitucionales. La promulgación de la Constitución debería haber puesto fin a la época gacetable iniciada el 3-I-1874 y en la que se legislaba a base de decretos restrictivos todo lo relacionado con las libertades. Pero el Gobierno en una clara violación del texto fundamental mantuvo la dictadura; se seguían considerando vigentes todos los derechos hasta que las Cortes elaborasen las leyes correspondientes.

Esto implicaba dos graves infracciones de la teoría del derecho; la primera es que las normas de rango superior anulan a las de rango inferior, en este caso unos decretos dejan sin validez la Constitución. Especialmente grave era el mantenimiento del Decreto de 5-I-1874, que suspendía las garantías constitucionales, pero las reconocidas en la Constitución de 1869 (41). Lo que implicaba que ese Decreto estaba anulando una ley que no existía cuando fue promulgado; quebrantando otra regla básica según la cual la norma posterior anula a la anterior.

---

(41) El Decreto de 5-I-1874 suspendía los artículos 2.º, 3.º y 6.º, y los párrafos 1.º, 2.º y 3.º del artículo 17.

El artículo 17 de la Constitución señalaba cómo se debía realizar la suspensión de los derechos reconocidos por ella. Cuando el Gobierno intentó dar una salida a la situación eligió un camino contrario a la práctica parlamentaria. Dio validez a la suspensión de garantías a través de una proposición incidental presentada en el Congreso por el Diputado conservador González Vallarino.

Fue Martín de Herrera, Ministro de Gracia y Justicia, quien explicó el criterio con que el Gobierno se enfrentaba a las cuestiones de legalidad: «Después de todo es una cuestión de mera forma, porque si el Gobierno obtiene el voto de aprobación de la mayoría de esta Cámara y lo obtiene luego de la mayoría de la Cámara Alta, sancionando su conducta, sancionando la continuación del ejercicio de sus facultades extraordinarias heredadas de anteriores Gobiernos, poco importa señores diputados, que se haya verificado por el procedimiento que ha elegido un diputado de la mayoría o por medio de un proyecto de ley. Lo más práctico es el procedimiento adoptado, puesto que a la altura que nos encontramos, en este período de la legislatura sería poco menos que imposible que hubiera el tiempo necesario para cursar en toda su extensión cómo el Reglamento y el Código fundamental exigen al proyecto de ley de suspensión de garantías» (42).

Para el Gobierno era una mera cuestión de forma. Como es evidente ni la prensa (43), ni la oposición podían permanecer en silencio; los constitucionales presentaron otra proposición solicitando que no se discutiese la del señor González Vallarino. En un agrio debate criticaron tanto el mantenimiento de la suspensión de las garantías como el intento de legislar a través de proposiciones incidentales; incluso llegaron a amenazar, por boca de Sagasta, con abandonar el Parlamento (44), lo que no tendrá lugar cuando Cánovas les asegure que en realidad lo

---

(42) Martín de Herrera, DSC leg. 1876/1877, pág. 3092.

(43) *El Imparcial* 9-VII-1876.

(44) Sagasta DSC 6-IV-1876.

que se está debatiendo era un voto de confianza al Gobierno; argumento que no convenció a Castelar ni al Marqués de Sardoal, quienes no votaron.

La rocambolesca historia de la suspensión de las garantías constitucionales no terminó ahí; el Gobierno presentó primero en el Senado y después en el Congreso un curioso proyecto de ley; en el que primero se daba fuerza y valor de ley al Decreto 5-I-1874 (art. 2.º), lo que venía a aumentar la confusión, ya que implicaba que hasta ese momento había anulado la Constitución sin tener siquiera carácter de ley. Pero a la vez el artículo 4.º daba por finalizada esa misma suspensión de garantías, exceptuando el País Vasco y Navarra. Y por si fuera poco se aprobaban las medidas gubernamentales tomadas desde la fecha del decreto, relativas a detenciones, arrestos, destierros de personas, registros y exámenes de papeles y efectos, suspensión y supresión de periódicos e impresos y publicación de bandos estableciendo penas corporales y pecunarias. El Gobierno pretendía un «Bill de indemnidad».

El otorgamiento de los «Bill de indemnidad» era un proceso legislativo atípico, pero no nuevo. Fue practicado de forma sistemática durante la legislatura de 1876-1877. Formalmente consistía en una ley de artículo único por el que se daban carácter de tal a toda una serie de decretos que regulaban materias que debían haberlo sido por medio de leyes. El objetivo era borrar toda responsabilidad política a los ministerios, desde el 20-IX-1873, tanto a los que se titulaban republicanos, como a los monárquicos presididos por Cánovas y Jovellar.

Todos los partidos parlamentarios estaban de acuerdo con conceder los «Bill de indemnidad» así se explica que en la comisión que elaboró el dictamen sobre los decretos dados por el Ministerio de Hacienda, primero que se discutió, hubiese dos constitucionales: Albarada y León y Castillo, siendo además el primero presidente de ella.

Unicamente hubo debate en dos de las leyes, la ya citada de Hacienda y la referida a los decretos dados por el Ministerio de Fomento; pero fueron discusiones sobre puntos concretos y nunca sobre la validez del procedimiento. Sin ni siquiera con este simulacro se aprobaron los «Bill» relativos a los decretos dados por los Ministerios de Gracia y Justicia, y Gobernación, otro de la Presidencia del Consejo sobre cuestiones hacendísticas y un último que comprendía diversos decretos dados por el Ministerio-Regencia.

La libertad de imprenta fue otro de los temas en los que los constitucionales cumplieron un auténtico papel opositor. En clara contradicción con el artículo 13 de la Constitución, que reconocía la libertad de imprenta, se mantuvo una legislación represiva cuya base eran los decretos de 31-XII-1875 y 6-II-1876. El Gobierno sostenía que al igual que la suspensión de garantías constitucionales, la libertad de imprenta no tendría vigor hasta que no se elaborase la ley correspondiente.

Pero incluso esta dura legislación era transgredida con fines restrictivos; como le sucedió a *La Lealtad Española*, uno de cuyos números fue denunciado tres días después de ser publicado, cuando sólo podía haberlo sido durante las 24 primeras horas (45).

La Ley de Imprenta tuvo un largo trámite parlamentario; fue presentada durante la legislatura de 1877 en el Senado, por Romero Robledo autor del texto, la breve duración de esta legislatura no permitió su discusión. Presentada de nuevo en 1878, fue aprobada el último mes de ese año, tras haber estado parada en comisión un largo tiempo sin que se sepa el motivo.

A lo largo del período de interinidad la oposición llevó diversas veces la cuestión de la libertad de imprenta al Parlamento; bien por la presentación de proposiciones de ley pidiendo la

---

(45) Alba Salcedo DSC 13-III-1878.

derogación de los decretos (46), bien con preguntas o interpelaciones al Gobierno sobre los abusos cometidos (47) por las autoridades locales o por los tribunales de imprenta, que en definitiva eran menores ejecutores de las órdenes del gobierno (48). Esta actitud era completamente lógica ya que la propia prensa del partido constitucional sufría la represión, así cuando González Fiori presentó su proposición de ley, *La Iberia*, sufría una suspensión de un mes.

Los periódicos moderados tampoco escapaban a la diligencia represora, produciéndose un extraño maridaje de intereses entre la extrema derecha del Parlamento y su izquierda.

La prensa no ministerial y la oposición atacaron duramente el proyecto, afirmando que estaba en franca contradicción con el texto constitucional y realmente era así, puesto que no suponía ninguna ampliación de la libertad de prensa, viniendo a ser un simple desarrollo, pormenorizado de los principios teóricos de los decretos.

El conflicto más grave que acontenció en las tres legislaturas tuvo lugar a lo largo de 1877. Finalizada la legislatura de 1876 se planteaba el problema de que la Constitución establecía un Senado distinto al que la había elaborado, por lo que debía ser disuelto y convocado de nuevo. La ley fundamental estipulaba la existencia de senadores vitalicios cuyo nombramiento correspondía al Rey; pero Alfonso XII no pasó de ser un elemento meramente decorativo, en realidad fue Cánovas quien

---

(46) Se presentaron 3 proyectos de ley que eran semejantes; pedían la suspensión de los decretos que regían la libertad de imprenta, fueron los de Castelar (27-III-1876), Pidal y Mon (27-III-1876) y González Fiori (18-XI-1876).

(47) Las interpelaciones al Gobierno sobre temas relacionados con la prensa fueron muy numerosos, como por ejemplo Núñez de Arce (22-XI-1876), Alba Salcedo (7-III-1878) y el mismo (1-V-1878).

(48) De los 3 miembros del tribunal de imprenta de Madrid: Mateo Alcocer, Mariano Blanco y Pedro Borrajo; sólo he identificado a este último, que era diputado conservador, pero no es ilógico suponer que los otros dos también tenían gran dependencia del Gobierno.

elaboró la lista de individuos que tendrían una plaza en el Senado y únicamente introdujo modificaciones a instancias de sus ministros (49). Los constitucionales alarmados ante los rumores que circulaban sobre la composición de la lista y que atribuían una gran mayoría a personajes de significación conservadora, apelaron al Monarca en un artículo titulado «AL REY» (50) en el que le pedían que ejerciese sus facultades para evitar una situación en la que de ser ciertos los rumores, se haría imposible el acceso de la oposición al poder, ya que su Gobierno siempre se encontraría una fuerte resistencia en la Cámara Alta (51).

Los temores de la oposición se cumplieron y entre los 106 senadores nombrados, sólo había 8 constitucionales (52).

Ante la gravedad de la situación, el 24 de abril se reunió, en el Congreso de los Diputados, la Junta Directiva del partido constitucional para decidir la postura a seguir. Fue el señor Mazo quien tomó la palabra en primer lugar, declarándose partidario del retraimiento, conducta radical de la que también se mostraron favorables los señores González Fiori, Balaguer, el Duque de Hornachuelos y Montejo Robledo. Otro grupo en el que se encontraban el general Ros de Olano, Linares, Camacho, Ferreras, Ulloa, Navarro y Rodrigo, Alonso Colmenares y León y Castillo, consideraban excesivamente grave la medida de retraimiento y preferían un abandono, temporal, del Parlamento.

Vista la imposibilidad de llegar a un acuerdo, el general López Domínguez propuso que fuese el partido, a través de sus juntas provinciales quien tomase la decisión (53).

---

(49) *La Iberia* 10-IV-1877.

(50) El artículo fue publicado por los periódicos *La Iberia*, *La Mañana*, *La Patria*, *Los Debates* y *El Pabellón Nacional*.

(51) *La Iberia* 6-IV-1877.

(52) *El Imparcial* 12-IV-1877.

(53) Tanto *El Imparcial* de 25-IV-1877 como *La Iberia* de 26-IV-1877 cuentan detalladamente la reunión.



Parece que ésta no se tomó de una manera definitiva en ningún momento y la prensa, para definir la actitud de los constitucionales, utilizaba indistintamente los términos re-  
traiamiento y abstención. La realidad fue que se limitaron a ausentarse del Parlamento; postura que no acataron todos, ya que algunos asistieron a comisiones para las que habían sido elegidos.

Los conservadores tuvieron varios gestos de acercamiento hacia los constitucionales; el más importante de ellos fue el proyecto de reforma del Reglamento del Senado, presentado a través del Barón de Covadonga (54) y que en realidad venía a ser una modificación de la ley electoral del Senado. Se establecía que caducasen los derechos de los senadores vitalicios por nombramiento de la Corona y los electivos que en el término de seis meses no hubieran presentado sus credenciales si residían en España o el extranjero, ampliándose el plazo de un año para los que se encontrasen en ultramar.

Al mismo tiempo se pedía que se declarasen vacantes las plazas de los senadores por derecho propio que no hubiesen presentado sus títulos en la secretaría del Senado antes de que se suspendiesen las sesiones de esa legislatura. En esos casos el Rey podía cubrir las vacantes y los que no reclamaran sus derechos no podrían tomar asiento en el Senado hasta que hubiese una vacante natural (55).

Los más perjudicados: los grandes de España que tenían posibilidad de ser senadores por derecho propio, se reunieron para tomar posición ante la reforma propuesta por el Barón de Covadonga, eligieron una comisión que los representase y trabajase por sus intereses (56), esta comisión formada por los señores Pino Hermoso, Casa Galindo y el Marqués de la Torreci-

---

(54) *La Iberia* 13-II-1878, plantea que el Barón de Covadonga no presentó la reforma del reglamento de motu proprio, sino a instancias del Gobierno.

(55) DS Senado 16-IV-1877, Apéndice 1.º.

(56) *El Imparcial* 10-VI-1877.

lla (57), se entrevistó con Cánovas el 11 de abril para exponerle su disconformidad con la modificación reglamentaria que se pretendía introducir (58). El presidente del Consejo debió resultar muy convincente en sus argumentos ya que la proposición fue aprobada sin debate.

El objeto de esta reforma era crear en la Cámara Alta una serie de vacantes, que pudiesen ser cubiertas por los constitucionales. A comienzos de 1878 había ya 33 vacantes, 7 plazas que quedaron sin ocupar cuando se hizo la primera hornada de senadores, 3 por fallecimiento de senadores vitalicios y 23 por la aplicación de la reforma propuesta por el Barón de Covadonga. La intención de Cánovas de utilizar solamente una de las vacantes para nombrar a Elduayen, hizo que los constitucionales se replantearan su situación (59).

El 11 de febrero el Congreso de los Diputados sirvió nuevamente de lugar de reunión a la Junta directiva del partido Constitucional; las opiniones eran encontradas, un sector del partido era favorable al mantenimiento de la abstención y otra era partidario de la vuelta a las Cámaras; tras siete horas de discusión se llegó a un primer acuerdo por el que todos aceptarían la decisión fuese cual fuese; definitivamente se decidió el retorno a las actividades parlamentarias (60).

El Senado, que había sido motivo de esta grave discordia, según la Constitución gozaba de las mismas competencias que el Congreso, salvo en el caso específico de los presupuestos que debían ser aprobados en primer lugar por la Cámara Baja. La práctica hizo del Senado una Cámara de segundo orden; los líderes políticos de primera fila tenían sus asientos en el Congreso; la Constitución, eje fundamental de todo el sistema, fue dis-

---

(57) *La Iberia* 12-VI-1877.

(58) *El Imparcial* 12-VI-1877.

(59) *El Imparcial* 14-II-1878.

(60) *La Iberia* de 12-II-1878 y *El Imparcial* de 12-II-1878, los dos diarios ofrecen un amplio y detallado relato de la reunión.

cutida primeramente en la Cámara Baja. La función del Senado parece que era, más que la de ser colega del Congreso en la elaboración legislativa, la de convertirse en un bastión conservador, que obstaculizase cualquier intento futuro de reforma de las bases del sistema. Así se comprende que la Constitución crease un cuerpo de senadores vitalicios de designación real, facultad que Cánovas empleó para crear una permanente mayoría conservadora.

Durante la vida del primer Gobierno constitucional de la Restauración hubo conflictos; pero no hay que crearse una imagen engañosa, ya que fundamentalmente primó el acuerdo; debido sobre todo a la escasa resistencia que opusieron los hombres de Sagasta en la defensa de sus postulados.

Un ejemplo claro nos lo ofrecen las tres leyes electorales aprobadas; una de ellas para el Senado y las otras dos, la primera con carácter provisional, para el Congreso. En el tema electoral no existió oposición parlamentaria salvo la de los radicales, intrascendente por su número.

Cronológicamente la primera en discutirse fue la ley de elección de senadores. Muchos de sus puntos ya estaban determinados por lo establecido en la Constitución. La ley suscitó poco interés, hasta el punto de quedar sin consumir el tercer turno en contra y en los dos primeros más que criticar el proyecto lo que se hizo fue tratar cuestiones generales. Ninguno de sus artículos mereció ni una enmienda, ni siquiera una intervención en contra.

En la legislatura de 1877 se aprobó, por idea de Romero Robledo (61), con carácter transitorio la Ley Electoral 18-VIII-1865, obra de Posada Herrera y que había creado conflictos cuando estuvo en vigencia (62). El debate no se centró en la propia ley, sino en la conveniencia de discutir un tema tan im-

---

(61) *La Iberia* 20-XI-1876.

(62) *El Imparcial* 13-XI-1876.

portante con los constitucionales fuera del Parlamento; los centralistas eran contrarios y como protesta decidieron no tomar parte en el debate (63).

El señor Polo Bernabé presentó un voto particular en el que ampliaba el derecho a voto de todos aquellos que fuesen propietarios; el voto fue rechazado. Castelar y el Marqués de Sardoal, partidarios del sufragio universal y casi única oposición que quedaba en la Cámara, llevaron el peso del debate. Aunque el texto del dictamen se componía de seis artículos, uno de los cuales daba vigencia a la citada ley electoral, hubo enmiendas al artículo de la ley; la más original fue la hecha por los moderados al artículo 15, en la que pedían el establecimiento del voto femenino para las mujeres que fuesen viudas, madres de familia, mayores de edad, y cuyos ingresos cumplieran el censo establecido. Tras las enmiendas se pasó al articulado del dictamen, que fue aprobado sin ninguna intervención en contra.

En el artículo 2.º de dicho dictamen se establecía el nombramiento de una comisión compuesta por 5 senadores, 5 diputados y 5 altos funcionarios nombrados por el Gobierno, y cuya misión sería elaborar un texto definitivo sobre materia electoral. Fue nombrada en mayo de 1878, y en ella se dio cabida a la oposición; resultando elegidos el centralista Candau y el constitucional Ulloa, quien además sería nombrado para formar parte de la comisión que elaboró el dictamen en el Congreso.

La oposición por medio de Rico y Ulloa presentó un voto particular, en el que se ampliaba el cuerpo electoral, pero renunciando al sufragio universal. Desde ese momento el debate carecía de trascendencia, reduciéndose a buscar la base sobre la que asentar el criterio de quién sería elector, los conservadores lo fijaban en el censo y los constitucionales en saber leer y escribir o en haber cumplido el servicio militar. El derecho al sufragio era la única cuestión de conflicto; una vez rechazado el

---

(63) Alonso Martínez DSC 21-V-1877.

voto particular se pasó a la discusión a la totalidad sin que nadie pidiese la palabra en contra, tampoco Castelar, quien prefirió intervenir en contra de un artículo intrascendente, el 63, para hacer un alegato en favor del sufragio universal. El resto de la ley, que ya había sido pactada entre el Gobierno y la oposición (64), no sufrió ningún contratiempo y simplemente se le hicieron algunas rectificaciones de carácter técnico.

La aprobación de los presupuestos fue otro de los asuntos en donde el Gobierno se encontró con una oposición comprensiva. Por su método de discusión y por su voluminosidad tenían un largo trámite parlamentario; primero se discutían los gastos, un dictamen por cada ministerio, debatido en su totalidad y después por capítulos, pudiéndose presentar enmiendas a los artículos que componían cada capítulo. Después se discutía el dictamen de ingresos. Dada la complejidad del método de discusión se hubiese podido paralizar la aprobación durante largos períodos de tiempo.

Pero el Gobierno no encontró oposición a sus presupuestos; salvo en los dictámenes del Ministerio de la Guerra, en ellos el general y diputado moderado Salamanca y Negrete hacía una batalla, no sólo con múltiples intervenciones en contra, además presentaba un elevado número de enmiendas, que siempre eran rechazadas. El resto era puro fuego de artificio: turnos en contra ocupados por diputados ministeriales, opositores que critican generalidades o que incluso dibujan un modelo alternativo de presupuestos (65), pero que no se concretan con la presentación de enmiendas; otros muchos turnos en contra no fueron consumidos. Esta falta de combitividad era aún más manifiesta la discusión por capítulos, en la teórica discusión por capítulos, ya que se aprobaban muchos dictámenes sin una sola intervención en contra y sin presentación y cuando las había, generalmente sobre cuestiones puntales, que en nada se oponían al dictamen.

---

(64) Así se reconoció en diversos discursos del debate: Polo Bernabé DSC 7-XI-1878 y Rico DSC 8-XII-1878.

(65) Eso hizo Peñezuela DSC 13-VI-1876.

Lo que sí criticaron los constitucionales fue que para nivelar los presupuestos se eliminasen de ellos gastos tan ordinarios como las obras públicas o el pago de los intereses de algunas deudas del Estado, que después eran presentados en presupuestos especiales a los que se asignaban ingresos también especiales, pero imaginarios y debían ser cubiertos con créditos extraordinarios, que no podrían ser denegados por referirse a cuestiones necesarias (66).

Otro método de legislar era la utilización de una ley anterior, pero modificada en algunos aspectos esenciales. Fue lo que se hizo con la Ley Municipal y Provincial de 1870. Un primer texto, elaborado por Alzugaray (67) y presentado por el Gobierno, se componía de cuatro artículos, en los cuales se daba vigencia a la ley con las reformas allí expresadas. La comisión del Congreso, totalmente formada por ministeriales, modificó el proyecto en un sentido restrictivo tanto en lo relativo al cuerpo de electores como al de elegibles. Los constitucionales criticaron la desaparición del sufragio universal y la dependencia de los alcaldes respecto de los gobernadores; pero se limitaron a apoyar aquellas enmiendas que ellos pensaban que podrían ser aceptadas y retiraron otras que consideraban imposible de admitir por los ministeriales (68).

Inmediatamente de ser aprobada la ley fueron convocadas elecciones municipales y provinciales (69), pero reduciendo ilegalmente los plazos establecidos para las reclamaciones establecidas por la ley; ante las reclamaciones de la oposición hubo que ampliarlos (70). En la elaboración de las listas se cometieron numerosas irregularidades, fundamentalmente la inclusión en ellas de personas a las que no les correspondía estar y excluyendo a otros que sí cumplían los requisitos exigidos por la ley (71).

---

(66) Venancio González DSC leg. 1878, pág. 127.

(67) *El Imparcial* 18-VI-1876.

(68) Parra DSC 15-XI-1876.

(69) RD de 16-XII-1876.

(70) ROC 18-XII-1876.

(71) La prensa de oposición recoge multitud de irregularidades.

El Gobierno no fue muy escrupuloso con la legalidad en el cumplimiento de esta ley, como demostró Candau en una interpelación parlamentaria sobre diversas irregularidades, como la suspensión de la Diputación de Almería y la de los concejales de oposición de los ayuntamientos de Chiclana (Cádiz) y Santander, a pesar de existir resoluciones del Consejo de Estado decretando que estas dos últimas no eran procedentes.

Un aspecto a destacar de la vida parlamentaria es que sus señorías debían encontrar poco atractivas las sesiones de Cortes, ya que generalmente sólo asistía un reducido número, tanto al Congreso como al Senado; únicamente durante los grandes eventos parlamentarios como la discusión de la Constitución o las contestaciones a los Discursos a la Corona, se veían ocupados más de la mitad de los escaños (72).

Formalmente las reglas del sistema atribuían papeles esenciales a la Corona y al Parlamento; la práctica vació de contenido las reglas, la pieza clave fue el Gobierno, incluso a veces exclusivamente su presidente, quien no sólo ejerció competencias atribuidas al Rey, sino que practicó una política que no se ajustaba a la legalidad del sistema, sin que el Monarca y el Parlamento pudiesen controlar de una manera efectiva sus actuaciones; un mecanismo de control como era que el Rey asistía habitualmente a los Consejos de Ministros tampoco era efectivo ya que el gabinete también realizaba reuniones a las que no iba el Monarca (73).

---

(72) Las quejas, tanto de la prensa como de los propios parlamentarios sobre la escasa asistencia a las sesiones son constantes; pero la única manera posible de cuantificar la asistencia es a través de las votaciones nominales, aunque ofrecen una información parcial ya que no en todas las sesiones se producían votaciones. Generalmente la asistencia era algo superior al 25 por 100 de los parlamentarios y en raras ocasiones rebasaban el 50 por 100 del total los presentes.

(73) La forma habitual con que la prensa recogía los Consejos de Ministros era con la fórmula: «bajo la presidencia de Su Majestad»; pero también hay noticias de reuniones a las que no asistía. *La Epoca* 25-III-1876.