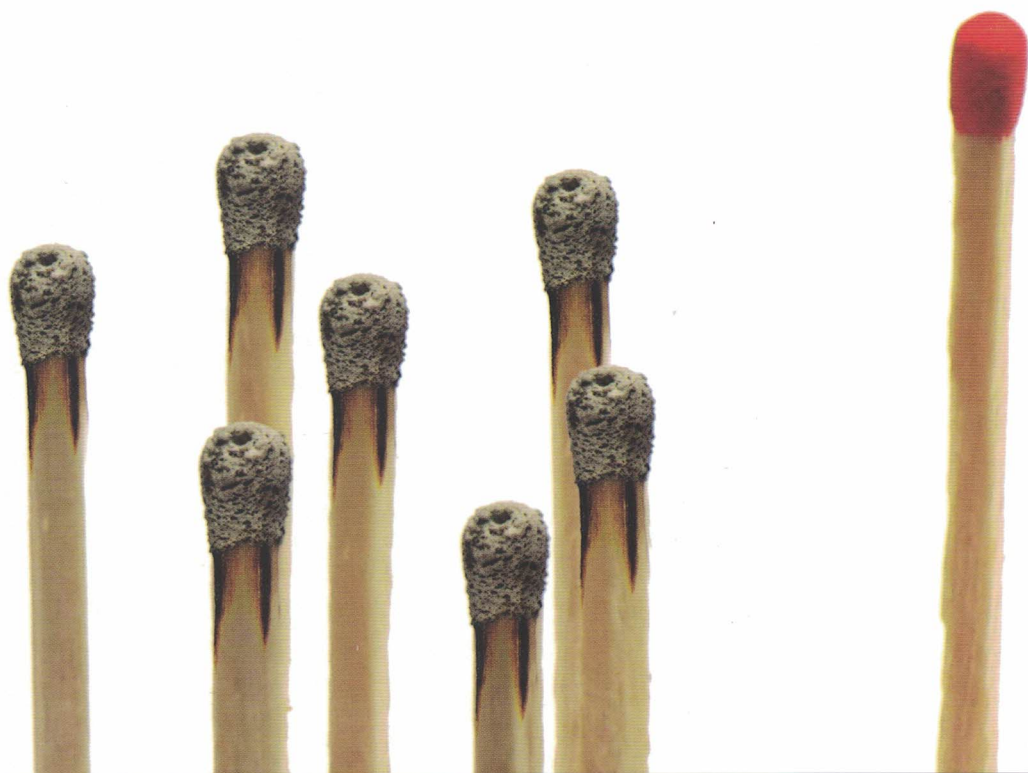


JOSÉ ANTONIO CABALLERO LÓPEZ (EDITOR)

COLECCIÓN  
QUINTILIANO  
DE RETÓRICA Y  
COMUNICACIÓN



RETÓRICA E HISTORIA EN EL SIGLO XIX.  
SAGASTA: ORATORIA Y OPINIÓN PÚBLICA

# EL CONCEPTO “OPINIÓN PÚBLICA” EN EL DISCURSO POLÍTICO DE SAGASTA\*

GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL

“Todos ciegos, y ciegos, tanto como ellos, los gobernados. Así pudo Sagasta, con razón, decir, para exculparse, que ‘el Gobierno se ha limitado a seguir la corriente imperiosa de la opinión. Pero precisamente por haberla seguido, por no haber tenido la decisión de oponerse a ella, su responsabilidad no es menor, al final de su vida amengua sus calidades de estadista’<sup>1</sup>.”

## Introducción

En la exaltación de la figura de Sagasta que el Conde de Romanones hizo al ocuparse del político riojano en sus “Vidas españolas del siglo XIX” destacó la capacidad de Sagasta para conectar con la opinión pública. Sin embargo, en el pasaje de su obra recogido más arriba, Romanones le reprocha precisamente no haberse sabido separar de —e incluso contradecir a— una opinión pública que en el decisivo episodio de 1898 estaba tan equivocada como los dirigentes políticos que llevaron a España al “desastre”. Es decir, que a juicio

---

\* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto “Retórica e Historia. Los discursos parlamentarios de Práxedes Mateo-Sagasta (1876-1902)”, subvencionado por el MEC y el FEDER (Ref. HUM2005-00753). Hago constar mi agradecimiento a estas instituciones.

1. Conde de ROMANONES, *Sagasta o el político*. Madrid, Espasa-Calpe, 1930, p. 194.

del Conde los grandes estadistas tienen que saber cuándo no escuchar la voz de una opinión en la que Sagasta se escudaba al dar cuenta de su acción política respecto a la guerra de Cuba.

Pero esta circunstancia no es un hecho puntual, de esa coyuntura histórica concreta. Cuando se revisan exhaustivamente los discursos parlamentarios de Sagasta a lo largo de su dilatada trayectoria política se comprueba que la alusión a la opinión pública, como elemento legitimador de la acción de gobierno, es una constante. Más aún. Se trata de una más de las estrategias retóricas del líder progresista que, consciente del papel que la opinión pública jugaba en el discurso político de la época, supo utilizarlo con eficacia. Pero lo que también se hace patente al leer sus múltiples intervenciones parlamentarias es que Sagasta jugó con el concepto opinión pública según convenía a sus intereses en cada momento. Como respaldo de la oposición política, cuando le tocó engrosar las filas de la minoría del Congreso; como respaldo del Gobierno, cuando él ocupaba la Presidencia del Consejo de Ministros. Vaivenes que muestran con toda claridad que se trataba de una estrategia política conscientemente practicada por Sagasta, sabedor del prestigio que la sacrosanta opinión pública, como voz y expresión de la soberanía de la nación, había adquirido en la España de la segunda mitad del siglo XIX.

A partir del análisis pormenorizado de esos mismos discursos se puede reconstruir también el concepto de opinión pública que empleó Sagasta. Porque desde que se forjó el moderno concepto fundamental (*Grundbe-griffe*), político, de opinión pública en el contexto de la revolución francesa, hasta su giro científico y sociológico en las primeras décadas del siglo XX, sus significados fueron múltiples, cambiantes y equívocos<sup>2</sup>. En el presente artículo, además de probar ese reiterado y estratégico uso del concepto por parte de Sagasta, intentaré desentrañar qué significado le dio a la opinión pública dentro de la teoría política del gobierno representativo de corte liberal.

---

2. Sobre la historia del concepto "opinión pública" y sus diversos significados en cada período histórico, remito a G. CAPELLÁN (ed.), *Opinión pública. Historia y presente*. Madrid, Editorial Trotta, 2008 (especialmente la "Introducción").

## El concepto de opinión pública en la España del siglo XIX

El sintagma “opinión pública” aparece ya utilizado en el siglo XVII por un autor tan influyente como Montaigne. Pero entonces aún se entiende la opinión pública en un sentido pre-moderno, con un significado que podríamos denominar “moral”. Con ello el autor de los célebres “Ensayos” pretendía designar esa fuerza social que se erigía en juez supremo de las conductas de los individuos dictaminado qué estaba bien y qué estaba mal (en un sentido moral)<sup>3</sup>. Un corsé con el que la sociedad oprimía a los individuos y les disuadía de seguir conductas moralmente reprobables, de vicios tan repudiables como la pederastia, por ejemplo<sup>4</sup>.

Tiempo después, en el contexto de las transformaciones sociopolíticas acaecidas en la segunda mitad del siglo XVIII, el concepto de opinión pública se iba a politizar. Ya se adelantaba este nuevo rumbo del término en la obra de Hume. Al ocuparse de los principios del gobierno, el autor escocés establece una idea llamada a perdurar como un auténtico axioma en el seno de la filosofía política del liberalismo decimonónico europeo: “quienes gobiernan no tienen nada que les apoye salvo la opinión”<sup>5</sup>. Es decir, que la opinión pública se configura como un principio de legitimidad política del que no pueden prescindir los gobiernos. Esta nueva concepción del papel político de la opinión pública se va a universalizar durante la revolución francesa, y en el caso español será en las Cortes de Cádiz cuando se consolide en el discurso del primer liberalismo (extendiéndose al mundo hispanoamericano).

---

3. *Essais de Michel de Montaigne avec les notes de tout les commentateurs*. Paris, Chez Lefèvre, Libraire, 1836, t. I, p. 110 (existe una buena edición reciente en español, *Ensayos completos*. Madrid, Cátedra, 2008).

4. Este sentido moral de la opinión pública no desapareció cuando posteriormente se impuso su sentido político. Por ello será común encontrarlo así en autores del siglo XIX, como Azcárate o Cano Masas. El propio Sagasta, en sus primeros compases parlamentarios, establecería un paralelismo entre el papel “legal de la Representación nacional en los gobiernos constitucionales” y “el moral de la opinión pública en “los gobiernos absolutos”. *Diario de Sesiones de las Cortes*, Congreso de los Diputados, sesión del día 5 de junio de 1855, núm. 172, p. 5.426. En adelante se citará esta fuente por la abreviatura DSC (CD).

5. La afirmación procede del cuarto de sus ensayos, “On the First Principles of Government”. En *Essays, Moral, Political and Literary* (1742). Ed., Londres, 1768, vol. I, p. 31 (De las varias versiones españolas del texto, hay una reedición reciente con estudio preliminar de Joseph Maria COLOMER: Madrid, Tecnos, 2006).

Sin duda, quien por entonces formuló la más elaborada teoría de la opinión pública fue Alberto Lista. La difundió por el principal medio por el que entonces podían expresarse las nuevas ideas: la prensa periódica. En medio de la convulsión desatada en 1808, Lista insertó en *El Espectador Sevillano* una larga serie de pioneros artículos sobre la opinión pública que serían pronto difundidos en México, en la reedición de su revista periódica publicada al otro lado del Atlántico<sup>6</sup>. La visión de Lista está todavía anclada en un cierto elitismo intelectual propio de la cultura ilustrada, al que no será ajeno el liberalismo político del momento. De manera que se diferencia con toda nitidez entre una elite de sabios, que deben dirigir la opinión pública mediante un examen y deliberación racional de las cuestiones, y una masa general, “ignorante”, que se deja guiar por las pasiones humanas y suele ocasionar violentos tumultos. Con ello fijaba el escritor sevillano una frontera entre dos agentes concurrentes en la opinión pública en los que será fácil reconocer a lo que décadas más tarde se denomine la élite y la masa, la clase directora intelectualmente capaz, que actúa conforme a la razón, y el resto de individuos, que abducidos por la masa se entregan a una irracionalidad que no conoce más ley que la fuerza.

Pero lo realmente destacable del pensamiento de Lista es que ya se establece con toda claridad una vinculación entre la opinión pública y la idea de libertad política, como algo propio del progreso y la civilización moderna. Para Lista la opinión pública es un concepto que forma parte de un mismo engranaje político junto con las ideas de representación, constitución o soberanía popular, dando por resultado un sistema político al que llega a denominar incluso “democracia”, oponiéndose a otras formas políticas como la tiranía o el despotismo.

Pero más importante aún, quizá, es el hecho de que Lista establece una diferencia crucial entre los sistemas políticos donde la opinión pública está anulada, que descalifica como despotismo o tiranía, y aquellos donde la opinión reina, que llega a denominar “democracia”. Y es que la opinión pública se

---

6. Los textos vieron la luz entre octubre y noviembre de 1809. Además de en México, sus artículos fueron reproducidos en la prensa portuguesa y argentina. Hay una reedición reciente del conjunto de artículos en *Los Suelos de Acopos*, núm. 1, Santander, 2007 (puede consultarse en [www.acopos.es](http://www.acopos.es)).

asocia a una serie de valores políticos como la libertad, la civilización, el progreso, la constitución, la representación o la soberanía popular.

Y ya en el Trienio Liberal, cuando los liberales españoles retornen a la palestra pública para recuperar el espíritu de la constitución de Cádiz, Lista volverá a incidir en la importancia de la opinión pública retomando literalmente las palabras de Hume: "No existe poder ninguno, hablando rigurosamente, sino por la opinión"<sup>7</sup>. Precisamente el autor sevillano escribía esas palabras como parte de sus reflexiones sobre "el gobierno representativo", marco del cual ya no se podrá separar la idea misma de opinión pública. De hecho, junto a su papel como elemento legitimador del poder político, de los gobiernos, la opinión pública va a adquirir en ese contexto un sentido esencial: el de fuerza permanente que vincula a los representantes con sus representados. O, expresado en otros términos, la opinión pública va a ser una especie de llama viva que impide que la soberanía se desvanezca una vez que los electores han depositado su sufragio y se conforman los parlamentos como legítimos órganos del poder político en el seno del Estado liberal.

La opinión es como el cordón umbilical por el que la nación, el pueblo —o como quiera denominarse al sujeto de la opinión pública— no sólo deja oír su voz sobre cualquier asunto público de interés general, sino que somete a vigilancia constante toda la acción de los gobiernos. En la metáfora tan repetida en la época se equiparaba a la opinión pública con un tribunal porque su misión era juzgar cualquier decisión emanada de los poderes del Estado, sea el legislativo, sea el ejecutivo. Un control o labor fiscalizadora de la política que se ejercía desde cualquiera de los medios de expresión de la opinión pública existentes, aunque de forma muy predilecta a través de la prensa periódica. De ahí que desde las mismas Cortes de Cádiz la libertad de imprenta se asociara indisolublemente a la noción de opinión pública o que ésta se identificara —casi sin distinguirse— con unos periódicos, cuya función era no sólo formarla, sino también dirigirla.

---

7. En esta ocasión a través de un periódico clave en la época, *El Censor. Periódico político y literario*. Vid. su artículo "Concordia del gobierno y la opinión", t. VII, núm. 38, sábado 21 de abril de 1821, p. 81-103.

Ahora bien, quedaba la otra parte. A su vez correspondía a los gobiernos –si es que querían llamarse verdaderamente representativos, o “de opinión”– seguir esa voz pública como el faro de sus acciones. Los gobernantes no podían desoír la opinión pública porque, como afirmara el Conde de Toreno, “la opinión es la que guía y dirige a los que mandan”<sup>8</sup>. Y en esa misma línea se pronunciará años más tarde Sagasta en el Congreso, quien, tras advertir al partido conservador –entonces en el Gobierno– “de los inconvenientes y de los peligros” de oponerse a “las corrientes de opinión” aseveraba: “No habría cosa más fácil que gobernar un país, si en cada momento la opinión pública se manifestara de una manera clara, resuelta y terminante, porque la función de los gobernantes entonces quedaba reducida a satisfacer a esa opinión claramente manifestada”<sup>9</sup>.

Hasta tal punto este imperativo fue asumido –al menos en el discurso– por el liberalismo español que cuando comenzaba a hacerse efectiva la implantación de un Estado liberal en nuestro país, en la década de los años 30 del siglo XIX, se reconoció explícitamente el carácter nuclear de la opinión pública en el funcionamiento del sistema político, al margen incluso de las polémicas que, a lo largo de ese proceso, se entablarán entre liberales moderados y progresistas. Así se evidenciará cuando en 1836 la Comisión encargada de revisar la constitución de 1812 para dotar al país de una nueva norma fundamental presente ante las Cortes su dictamen. Entre los autores del texto destacaban nada menos que las figuras del “divino” Argüelles (Presidente) y de Olózaga (Secretario), quienes aseveraban, entre otras cosas, que “Tienen los sistemas representativos la excelencia, sobre cuantos han existido jamás, de reconocer por norte y móvil único del Gobierno la opinión pública”<sup>10</sup>.

A partir de esa concepción básica de la opinión pública, más o menos asumida con carácter general en el periodo en el que Sagasta inicie su actividad

8. Cfr. su *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*. Madrid, Atlas, 1953, tomo I, p. 314. Los cinco volúmenes que comprenden la obra fueron publicados, originalmente, entre 1835 y 1837.

9. DSC (CD), sesión del día 11 de junio de 1891, núm. 78, p. 2.131. Un poco antes, en la misma intervención, ya había dicho Sagasta: “...contra la opinión pública no se puede gobernar; y si insiste en seguir por el camino de gobernar sin la opinión pública, los Gobiernos gobiernan mal cuando tienen enfrente a la opinión” (p. 2.129).

10. DSC (CD), 1836, tomo I, núm.43, apéndice, p. 2-4.

política, los diversos grupos políticos insertaron matices diversos sobre su papel real en la vida política (sin faltar las voces críticas hacia este nuevo imperio de la opinión). Desde luego, su mandato fue impugnado por los sectores más reaccionarios del período, así como por sectores más templados del liberalismo conservador católico, de manera que un Jaime Balmes podía arremeter contra "el monstruo de la opinión". O, desde el otro extremo del espectro ideológico, el republicano José María Orense (Marqués de Albaida), denunciaba la inoperatividad de la tan cacareada opinión pública en un sistema político penetrado por el fraude electoral y la corrupción. A su juicio, en la práctica, la opinión no ejercía esas funciones que en la teoría se le reconocían, por lo que no dudaba en escribir:

"Ningún ministerio ha dejado el poder por el convencimiento de que la opinión le era contraria; siempre se escudaban con tener una mayoría; pero que no les daba el país, sino que ellos fabricaban a su gusto, poblando el Congreso de sus parientes, amigos y favorecidos"<sup>11</sup>.

Entre ambas posturas, los liberales progresistas de la órbita más cercana a Sagasta, como su amigo político Carlos Rubio, seguían considerando el papel de la opinión pública dentro del funcionamiento político tan determinante que de ella hacía depender nada menos que el turno de gobierno de los partidos<sup>12</sup>.

### **Un uso retórico y demagógico de la opinión pública: los discursos de Sagasta**

Como no podía ser de otra forma, el joven Práxedes Mateo-Sagasta inició su carrera política en un contexto donde la opinión pública gozaba en el discurso público de los atributos que *grosso modo* se han esbozado más arriba. Y él mismo, lejos de salirse de esos cánones, comprendió desde el principio el prestigio que había adquirido el concepto, así como la utilidad de incorporarlo a su discurso político. Tanto fue así que la opinión pública se convierte en los discursos parlamentarios de Sagasta en un auténtico lugar común.

---

11. *Treinta años de gobierno representativo en España* (1863). Cito por la edición de Santander, Universidad de Cantabria, 2006, p. 94.

12. En su obra *Progresistas y demócratas: cómo y para qué se han unido ¿pueden constituir una sola comunión en lo futuro?* Madrid, Imprenta de La Iberia, 1865.



Sin embargo, él lo va a utilizar siempre con la misma intención: la de respaldar su discurso y su acción política con el peso de la opinión pública. Para Sagasta la opinión pública o la “opinión nacional” o la “opinión del país” —expresiones que emplea indistintamente como sinónimas— siempre está con él, a la vez que él siempre está con la opinión, la tiene en cuenta. O lo que es lo mismo: la voz que Sagasta eleva en el Congreso y la voz que el país expresa fuera del parlamento son una y la misma, se identifican. Y eso le da —o así lo cree Sagasta, al menos— una especial legitimidad para hablar, para expresar unas opiniones cargadas del peso del apoyo popular.

En definitiva, Sagasta pretende erigirse en el portavoz más autorizado de la opinión pública, a la vez que utiliza este hecho como arma arrojadiza contra sus opositores políticos —quienes, de acuerdo con la lógica anterior, siempre estarían desautorizados por una opinión desafecta—. Y es justamente por esta estrategia política, que subyace a sus reiteradas apelaciones a la opinión pública, por lo que se puede considerar como un uso retórico y demagógico del concepto. Lo primero porque en el fondo se trata de un recurso oratorio con el fin de ganarse algún tipo de benevolencia por parte del público, por arropar todo su discurso con el apoyo legitimador de una supuesta opinión pública que Sagasta aparenta no sólo conocer a la perfección, sino que además se auto-proclama como su más fiel vocero en los bancos del Congreso<sup>13</sup>. Lo segundo, la demagogia implícita en semejante uso, deriva del hecho de que en la España de Sagasta no existió una verdadera opinión pública. Es decir, como han reconocido los estudiosos actuales y como ya pusieron de manifiesto los coetáneos de Sagasta, en la España del siglo XIX no se daban las condiciones objetivas para que algo parecido a la opinión pública actuara en la sociedad.

Y eso fue así por varias razones. Según observaban los principales políticos españoles a la altura de 1916, la opinión pública era débil —cuando no nula— en nuestro país por un déficit educativo, por el atraso cultural que impedía

---

13. No me refiero aquí a un uso retórico en el sentido del uso de las figuras clásicas dentro del arte oratorio con el fin de lograr una comunicación más eficaz tendente a lograr la persuasión del auditorio. Sobre el particular modo en el que Sagasta explotó estos recursos retóricos en su discurso político ya ha dado buena cuenta en sus diversos trabajos José Antonio CABALLERO. Además del incluido en este volumen, puede verse su artículo “Retórica de la oratoria parlamentaria de Práxedes Mateo Sagasta: El discurso sobre la libertad de cultos (1854)”, en *Berceo*, núm. 139, 2000, p. 145-164.

contar con ciudadanos ilustrados capaces de ejercer sus derechos políticos en la forma en la que existían en los modernos regímenes representativos<sup>14</sup>. Y claro está que sin una sociedad civil debidamente articulada, ni una ciudadanía activa –realidades deficitarias en la España del siglo XIX–, difícilmente podía la opinión pública cumplir las altas expectativas que hallamos en los discursos públicos. Pero mayor obstáculo aún encontraba la opinión pública en otro hecho esencial: el falseamiento del gobierno representativo, empezando por las elecciones mismas, en la práctica política de la España liberal. Falseamiento del que el propio Sagasta era tan consciente como partícipe –tal y como se verá en algunos de los discursos reproducidos más adelante–. Consecuentemente, si el sufragio era una ficción, si el carácter representativo de las Cámaras un espejismo, la opinión pública no podía dejar de ser un fantasma<sup>15</sup>. Por tanto, invocar a una idea ficticia no podía tener otra finalidad que la de revestir el discurso político de un ornato dialéctico, vacío, pero operativo por su naturaleza demagógica.

Un uso que se hacía especialmente válido –y posible– también porque Sagasta lo hace en un periodo en el que aún no se realizaban encuestas sistemáticas para conocer la opinión de los ciudadanos en relación con cualquier asunto. Sin sondeos conocidos con los que contrastar la invocada opinión pública, los oradores se encontraban con un vasto campo para imaginarse a un público adepto, así como para presentarse en cualquier tribuna pública como portavoces del sentir general. Y eso es precisamente lo que hace Sagasta, de modo que cuando se encuentra en la minoría del Congreso denuncia la ruptura entre el gobierno y la opinión pública, llegando incluso a deslegitimar las mayorías parlamentarias, que no son nada sin ese necesario respaldo de la opinión del país. Pero, curiosamente, cuando la coyuntura política cambia y el

---

14. Véanse a este respecto los testimonios de más de un centenar de parlamentarios publicados por Antonio CASES CASAN en *La opinión pública española. Su fomento y su utilización*, Madrid, Imprenta Gráfica Excelsior, 1920 (Hay una edición reciente del texto dentro del libro-programa *¿Quién opina en la opinión pública?* Santander, Acopos, 2007). Según Salvador MARTÍNEZ MOYA (diputado liberal entre 1910 y 1914) la opinión pública “no existe en España, pues el imperio de diferentes elementos hacen que el cacique represente o intente representar por lo menos la verdadera voluntad del pueblo soberano, debido a que éste no se ha llegado todavía a pecar del verdadero papel que está llamado a representar en la vida nacional” (p. 112).

15. Vid. Aurora GARRIDO, “Elecciones y opinión pública en la España liberal (o la ausencia de un electorado ‘opinante’”, en *Opinión pública...*, *op. cit.*, p. 51-65.

líder progresista pasa a engrosar los bancos azules del gobierno, de repente, como por arte de magia, ya el gobierno es expresión fiel de la opinión pública –y por ende, legítimo–.

Hay variados ejemplos de este uso indistinto de la opinión pública, siempre “con” Sagasta y “contra” sus adversarios políticos, sea cual sea la situación. Una opinión que cambia y cambia, como una veleta, cuyo único e invariable norte es Sagasta. Pero el hecho no se queda ahí, sino que, partiendo de la creencia de que la opinión pública debe ser el soporte legítimo de los gobiernos –según la idea clásica ya expuesta–, cuando Sagasta se halla en la oposición los gobiernos son ilegítimos, conformados al margen de la opinión pública o conculcándola de un modo manifiesto, y, por supuesto, actuando siempre contra la voluntad del país. Pero tan pronto como él mismo forme parte de un gobierno o lo presida, entonces ya se trata de un poder conformado legítimamente, con la sanción de la opinión pública que, ahora sí, funciona de manera ejemplar y se halla en perfecta sintonía con la acción del gobierno.

Sagasta ya inicia esta estrategia para fustigar a los gobiernos isabelinos de los que el partido progresista había quedado definitivamente marginado tras el fin del bienio 1854-1856. Así, a la altura de 1863 el político riojano pronuncia un discurso en el Congreso donde deja clara la ruptura entre el gobierno (a la sazón del general unionista O'Donnell) y una opinión pública cuya fuerza es superior a la de las propias mayorías parlamentarias –mayorías que pierden toda su fuerza justamente al alejarse de la opinión–:

“Pero si ésta es gran lección para las mayorías –dice– no lo es menos para los Gobiernos que, abrumados con el peso de su desprestigio, insisten en continuar, a pesar de la opinión pública, sostenidos, hablo en tesis general, por mayorías imaginarias, por mayorías ficticias, que no son más que el producto de uno de los principios proclamados por la unión liberal, el producto de la influencia moral”<sup>16</sup>.

Argumento que variará radicalmente cuando, tras la revolución de 1868, el riojano pase a ostentar el cargo de Ministro de la Gobernación. Entonces ya no le gusta que desde su izquierda política se considere que el nuevo go-

---

16. Sesión del día 19 de enero de 1863. *DSC* (CD), núm. 21, p. 205.

bierno no se encuentra legitimado por la opinión pública. Un aparentemente enojado Sagasta dirá:

"Y hasta tal punto es así, que el Sr. Marqués de Albaida, valiéndose de expresiones, no diré indignas, pero sí impropias de este sitio, no tiene inconveniente en rebajar todo cuanto hay en este recinto, llamando a los Diputados *medio Diputados*, suponiendo que la mayoría no está aquí legítimamente, que no representa la opinión del país, y en considerar tanto nos rodea con tono despreciativo"<sup>17</sup>.

Y es que pocas semanas más tarde, desde la misma tribuna, Sagasta destacará como peculiar rasgo de virtud política de sus correligionarios el hecho de tener los oídos abiertos a la opinión: "somos hombres prácticos... que no somos sordos a las exigencias de la opinión pública"<sup>18</sup>. Es más, corriendo el tiempo, en plena Restauración y ya como Presidente del Consejo de Ministros, Sagasta no dudará en distinguir a su partido (para entonces el liberal dinástico) como el mejor emparentado con la opinión pública española:

"...Pues bien, Sres. Diputados; lo que el país quiere es lo que quiere el partido liberal de la Monarquía: libertad, mucha libertad, grandes reformas; pero no sufragios universales que le asustan, ni reformas constitucionales que le conmueven. Y es consolador, y para nosotros altamente satisfactorio; el acuerdo que existe entre esta mayoría y el país que representa, acuerdo que la autoriza para proclamar muy alto que jamás desde que existe sistema representativo ha sabido mayoría alguna ser eco más fiel de las aspiraciones y de los deseos de la opinión pública"<sup>19</sup>.

Una apropiación de la opinión pública que implicaba, lógicamente, que ésta no estaba con el partido conservador, como Sagasta se encarga de recordar a su gran enemigo político, Cánovas, una y otra vez:

"S.S. nos ha hablado de peligros. ¿Qué peligros son éstos? ¿De dónde vienen esos peligros? ¿De dónde pueden venir? ¿De la opinión pública? ¡Ah! no; de la opinión pública, no; porque afortunadamente no oye vuestras excitaciones y está perfectamente tranquila; y además de estar perfectamente tranquila, se encuentra al lado del partido liberal"<sup>20</sup>.

17. Sesión del día 17 de febrero de 1869. *DSC* (CD), núm. 6, p. 65.

18. Sesión del día 25 de junio de 1869. *DSC* (CD), núm. 109, p. 3.072.

19. Sesión del día 17 de enero de 1884. *DSC* (CD), núm.19, p. 347.

20. Sesión del día 28 de junio de 1889. *DSC* (CD), núm. 12, p. 321

Y es que sin el apoyo de la opinión pública no cabe siquiera la posibilidad de conformar un partido político. Por eso Sagasta reposa la fuerza del suyo sobre tres pilares esenciales: las ideas liberales, su propio liderazgo y el apoyo de la opinión pública. Así de claramente se lo dice a Cánovas en el Congreso: “para que haya un partido, basta que haya una doctrina, una bandera, un jefe, y masa de opinión detrás. Su señoría no puede negar que aquí hay una bandera, un jefe, una doctrina y una masa grande de opinión pública, a mi juicio, mayor que la que hay detrás de los otros partidos”<sup>21</sup>.

Es cierto que Sagasta no fue el único político del período que apeló a la opinión pública como arma arrojadiza contra el enemigo político. En consecuencia, cuando él mismo fue atacado por desviarse del sentir público, recurrió a una distinción que algunos autores ya habían establecido en sus escritos: la verdadera y la falsa opinión pública. O lo que era lo mismo, ocasionalmente podía entenderse que la propia opinión pública se “extraviaba” —en palabras de la época—, quedando así justificado que un político en una coyuntura concreta se distanciara de su veredicto —en otras ocasiones infalible—<sup>22</sup>. Pero incluso en esos casos el extravío de la opinión se debía a que alguien los provocaba. En el marco político del Sexenio, para Sagasta los responsables de esa alteración de la opinión eran los republicanos federales, capaces con su acción perturbadora de alterar el orden de los municipios españoles. Por ello les recriminaba:

“Habéis errado el camino, señores republicanos, porque vosotros, como partido de oposición, debierais haber combatido al Gobierno; pero siempre fundada, leal y noblemente, ilustrando y no extraviando la opinión pública”<sup>23</sup>.

Tiempo después Sagasta, como presidente del Gobierno, pronunciaría un discurso donde sintetiza a la perfección qué dos tipos de opinión pública

21. *Ibíd.*, p. 316.

22. Ya en las páginas de *El Censor* al ocuparse de “la difícil ciencia del gobierno” se interroga al lector del siguiente modo: “¿Se abandonará tan importante encargo al primero que sin misión alguna quiera subir al púlpito de un café, para desde allí extraviar acaso a la opinión pública, en vez de rectificarla, y propagar herejías políticas, en lugar de sanas doctrinas” (núm. 26, 27 de enero de 1821, p. 121.). Y poco más adelante, se refiere a “algunos oradores inconsiderados en ciertas reuniones populares, y algunos periódicos de provincia” que “procuran corromper la moral pública y extraviar la opinión del pueblo” (p. 128).

23. Sesión del día 18 de diciembre de 1869. *DSC* (CD), núm. 186, p. 4.825.

pueden distinguirse, los sujetos de cada uno de ellas y sus características. Sagasta deja muy claro el público al que se dirige el partido liberal por él presidido, su clientela política, que es fiel encarnación de su ideario. En un *rifi ra-fe* parlamentario con el gran muñidor de elecciones, Posada Herrera, se produce toda una lucha que refleja la importancia estratégica por la apropiación de un concepto tan positivamente connotado como el de opinión pública. El texto es tan clarificador que merece una extensa cita:

"Su señoría parte de un principio equivocado y juzga a la opinión pública como tiene por conveniente. Su señoría cree que la opinión pública es aquella que satisface sus deseos, y yo entiendo que es otra cosa. ...

Si la opinión pública es el grito del despecho, la agitación de la impaciencia, la fiebre de imaginarios desdenes que condensándose y reuniéndose bajo las bóvedas del salón de conferencias puede ir a estallar con su choque en la redacción de algunos periódicos mal avenidos con el Ministerio, yo no digo que esta opinión pública nos sea favorable. Es más: en el propósito que el Gobierno tiene, y que hoy quiere realizar con más decisión que nunca, francamente, no queremos que esa opinión pública nos sea favorable.

Pero si es la manifestación tranquila y desinteresada, y es el juicio imparcial y severo del país trabajador, que anhela la libertad, sí, pero que anhela también con la misma ansia el sosiego y la paz, y que no pudiendo vivir en la reducida atmósfera del político de oficio que busca un medro en las aventuras y en las perturbaciones, tiende su vista a horizontes más dilatados y quiere respirar una atmósfera más pura, más sana y más extensa, la atmósfera de la industria, del comercio y de las ciencias; entonces esa opinión, no sólo no nos es adversa, sino que tenemos la seguridad de que nos es altamente favorable"<sup>24</sup>.

Y por irónico que parezca, el mismo Sagasta, uno de los más hábiles políticos en esgrimir –incluso manipular– el concepto de opinión pública a su conveniencia, remacharía su intervención parlamentaria exclamando: "¡La opinión pública! ¡Ah, señores! ¡Cuánto se abusa de esa hermosa frase! ¡La opinión pública".

---

24. Sesión del día 11 de mayo de 1883. *DSC* (CD), núm.107, p. 2427.

## Elecciones, opinión pública y Gobierno representativo

Al margen del uso estratégico del concepto “opinión pública” por parte de Sagasta, hay también –lógicamente– una convicción de que se trata de una categoría política de primer orden. El significado que la opinión pública adquiere en su discurso político tiene que ver con el entramado mismo del gobierno representativo y afecta directamente a varias nociones claves, como la de representación, expresada a través de las elecciones, la del parlamento o, incluso, la de la Monarquía.

Comenzando por la primera de ellas, la vinculación existente entre sufragio y opinión pública resultaba no sólo evidente, sino fundamental para los teóricos de la época<sup>25</sup>. Para Sagasta todo el cimiento político del sistema representativo y la monarquía constitucional se vendría abajo sin el papel primordial que juega la opinión pública como fuente de verdad de la representación desde el momento mismo de las elecciones, que son concebidas como el momento en el que el país se expresa, vota. Esta creencia es como la mayor a partir de la cual se construye todo el razonamiento silogístico del gobierno representativo en la filosofía política del liberalismo.

Sagasta se refiere a este tipo de cuestiones de manera reiterada en sus discursos, pero quizá uno de los mejores testimonios lo ofrece en la peculiar coyuntura de la fusión de los elementos liberales en un nuevo partido a la altura de 1880. Por tal motivo Sagasta había sido acusado en el Congreso de antiparlamentario e inconstitucional. En semejante contexto parece lógica su intervención para defender la Monarquía constitucional vigente, estableciendo la forma en la que este régimen debe funcionar. Sagasta empieza su reflexión crítica por los cimientos mismos de un sistema político:

“Es claro que sin la buena fe, sin la sinceridad en la práctica del régimen representativo, se pueden falsear las elecciones; y tan fácil es falsear las elecciones, que aquí se están falseando todos los días; es claro también que falseadas las elecciones, las mayorías parlamentarias que de esas elec-

---

25. Un teórico del derecho político tan destacado como Adolfo POSADA escribió que “Si llamamos a la resultante total de los sentimientos y aspiraciones de la sociedad política, *la opinión pública*, el sufragio viene a ser un *órgano específico de la opinión pública*”. (Cfr. *El sufragio según las teorías filosóficas y las principales legislaciones*. Barcelona, Sucesores de Manuel Soler – Editores, s.f., p. 28).

ciones resultan no son la verdadera expresión de la mayoría del país, no son el reflejo exacto de la opinión pública"<sup>26</sup>.

Una acusación que personifica en la acción del Sr. Cánovas del Castillo y del Sr. Romero y Robledo, encargados de ese falseamiento electoral que es, en realidad, como una carcoma, que corroe todo el edificio del gobierno representativo para reducirlo a despotismo político, tal y como prosigue Sagasta en su denuncia:

"Sin la buena fe, sin la absoluta sinceridad en la práctica del sistema representativo, de modo que las mayorías en los Cuerpos Colegisladores puedan ser expresión fiel de la mayoría del país, y por lo tanto reflejo exacto de la opinión pública, no hay verdaderamente régimen constitucional, porque las Monarquías constitucionales pueden, si actos de personal energía de los Monarcas no lo estorban, quedar supeditadas al despotismo ministerial, el peor y el más pugnante de todos los despotismos".

Y esta preocupación por el hecho de que "las Cortes no son reflejo fiel y expresión exacta de la opinión pública" la va a utilizar Sagasta como una constante de su ataque político a los gobiernos conservadores. Debe tenerse en cuenta, claro, que se encontraba en una coyuntura política clave. Tras un lustro de gobiernos canovistas y con una fusión de los sectores liberales de la monarquía a los que pretendía liderar, configurando una fuerza de oposición capaz de ser llamada a gobernar el país por un Rey cuyo papel en el sistema Sagasta se cuidaba mucho de salvaguardar.

De hecho, la figura del Monarca aparece en el discurso político del riojano como el *partenaire* de la opinión pública por lo que a la soberanía efectiva del poder respecta. Rey y opinión pública aparecen como las dos grandes fuerzas del sistema político de la Restauración. Pero ambas deben estar de acuerdo, de manera que incluso en el ejercicio de la prerrogativa regia, ele-

---

26. Sesión del día 14 de junio de 1880. *DSC* (CD), núm.189, p. 4.784. Poco tiempo después, Gumersindo de Azcarate, publicará un libro que pone de manifiesto esta diferencia entre la teoría y práctica del gobierno representativo en la España de la Restauración. La suponía una advertencia tanto a "tradicionalistas de todos los matices" como a "liberales y demócratas de todas las especies" porque "siguiendo las cosas por el camino que llevan, lo bueno del régimen parlamentario va a quedar perdido y oculto entre tantos vicios, defectos y corruptelas". Y una de estas era, precisamente, el "Falseamiento de las elecciones", hecho al que dedica íntegro el capítulo IV del libro *(El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, Imprenta de Fortanet, 1885, p. XIII).



mento esencial para entender el papel político del rey en la política del periodo, la opinión pública debe tenerse en cuenta. Cuando esa intervención efectiva del monarca en la dinámica parlamentaria favorece a Sagasta le parece que detrás está la fuerza legitimadora de la opinión pública, de la que el rey es aparentemente sólo el brazo ejecutor. Así lo recordaba poco después, cuando ya era presidente del gobierno de la monarquía:

“De todos modos, no debieron representar aquellas Cortes la opinión pública, cuando S. M. el Rey, en uso de su libérrima prerrogativa, creyó conveniente disolverlas en la idea de que no la representaban, y juzgó preciso consultar de nuevo la voluntad del país.”<sup>27</sup>.

Este punto fue objeto de acalorado debate parlamentario en ocasiones donde ese dualismo de poderes “Monarquía / opinión pública” se hacía más patente. Por ejemplo, cuando se concluía una legislatura y había cambio de gobierno, es decir, actuaba el denominado turno pacífico. El tenor de estas polémicas queda perfectamente reflejado en una réplica de Sagasta a Cánovas, en el contexto de una interpelación del Sr. Romero Robledo acerca de las causas que habían motivado la terminación de la anterior legislatura:

“Yo no voy tan allá como S.S. en ese punto, y a fe que S.S., según cambia de sitio, así cambia un poco los principios de derecho político a que obedece; porque S.S., cuando estaba en el poder, nos decía a nosotros: “no hay que mirar a Palacio; allí no está el poder; el poder se halla en el país y en la opinión política”. Ahora que está en la oposición, nos dice: “no hay que mirar al país y a la opinión pública; hay que volver los ojos a Palacio”. (*Rumores en los bancos de la minoría conservadora.-El Sr. Cánovas del Castillo: He dicho lo contrario; que hay que mirar a la opinión pública*)”.

Y reitera esa identificación entre el monarca y su acción, de un lado, y los deseos de la opinión pública, de la que parece un mero intérprete, de otro. Eso sí, se supone que lo hace de forma absolutamente neutral como fiel de esa balanza política que indicaba el turno de los partidos:

“Yo convengo en que la Corona puede, en efecto, dar el poder al partido que tenga por conveniente; pero es necesario convenir en que la Coro-

---

27. Sesión del día 11 de mayo de 1883. *DSC* (CD), núm. 107, p. 2.436.

na procede de ese modo porque cree que lo hace en armonía con la opinión pública y en bien del país, y que puede, contra una mayoría parlamentaria, dar el poder a un partido, si entiende que la mayoría parlamentaria está divorciada de la opinión pública y que no es la voluntad de esa mayoría parlamentaria la del país; porque para eso tiene la Corona, por la altura a que se encuentra, un criterio de imparcialidad y de justicia para apreciar los actos sociales y políticos, que no tenemos los partidos que vivimos en la arena candente de esta lucha apasionada"<sup>28</sup>.

Es en ocasiones como ésta cuando no parece en nada exagerada la expresión acuñada por Muratori –y luego reproducida como tópico durante todo el siglo XIX– para definir la opinión pública: "reina del mundo".

Lo que parece claro es que ambos partidos fueron conscientes del prestigio de la opinión pública como poder legitimador, incluso de las acciones de los monarcas. Del discurso de Sagasta, sin embargo, parece establecerse –al menos ésa es su intención y lo que persigue en sus discursos– un dualismo "reina-corona" y opinión. Y entre las opciones a que ello da lugar parece que Cánovas se fía más de la reina, ya que ofrece una manera más fácil de manejar el aparato político de la Restauración que en el caso de pretender controlar o ganarse la opinión. Por el contrario, Sagasta parece establecer una disyuntiva entre liberales que miran a la opinión y buscan su concurso para gobernar, su beneplácito y apoyo; y los conservadores, que prefieren ampararse en la autoridad de la reina y su voluntad, buen ejemplo del contexto de crisis ministerial, crisis política en definitiva, que se vivía entonces.

Para ilustrar este punto traeré un último discurso a colación, donde justamente parece que en esa pugna por ver quién debe llevar las riendas del sistema político Cánovas se decanta por la Reina, entonces regente, y Sagasta prefiere apostar por una opinión pública cuyo respaldo está tan convencido de tener en todo momento. El texto es francamente esclarecedor y paradigmático:

---

28. Sesión del día 15 de julio de 1889. *DSC* (CD), núm.26, p. 768. Y Sagasta remata su discurso volviendo a recordar la legitimidad de su gobierno y su partido siempre unidos a la opinión pública: "Pues yo digo a S.S. que no; porque este Gobierno, no sólo está apoyado por una gran mayoría parlamentaria, sino que está sostenido también por la opinión pública. (*El Sr. Cánovas del Castillo*: Eso es lo que negamos.-*Rumores*). La mayoría parlamentaria y la opinión pública son el barómetro en estas cuestiones" (p. 769).

“Ha acabado S.S. diciendo que como este es un Ministerio *de Paso* y que no tiene más misión que la de dar por terminados los presupuestos y el sufragio, así que termine estos dos proyectos de ley el Ministerio está demás y la opinión pública se opondrá a que continúe. Ésa es una opinión, y no me parece que en este punto represente S.S. la opinión pública. Ya lo veremos cuando llegue el caso; y cuando estos proyectos se hayan terminado, y cuando el partido liberal haya concluido sus reformas, yo soy bastante leal, y franco para no oponer dificultad ninguna, sino facilitar todo lo que pueda aquello que la opinión pública reclame. (*El Sr. Cánovas del Castillo*: Lo que S. M. la Reina determine). Señor Cánovas del Castillo, ¿es que cree S.S. que S. M. la Reina puede hacer nada ni ha de decir nada contra la opinión pública? (*Muy bien, muy bien. -El Sr. Cánovas del Castillo*: La Reina tiene un derecho libérrimo). ¡Sí, la expresión de la opinión pública...! (*El Sr. Espinosa*: ¡Qué opinión pública! Sobre todo está la ley fundamental del Estado).

Yo entiendo, Sres. Diputados, que en estos debates es más respetuoso hablar de la opinión pública que de la Reina. (*Varios Sres. Diputados*: Muy bien. *-Rumores. -Interrupciones*). Pero, en fin, no vayamos por eso tampoco a disputar. Yo entiendo que entonces la Reina, en su alta sabiduría... (*El Sr. Cánovas del Castillo*: Eso es). Pues ésa es la opinión pública. Pero ¿es que suponéis que la Reina va a estar enfrente de la opinión pública? (*El Sr. Cánovas del Castillo*: Nosotros no suponemos nada; el respeto es lo que queremos. *-Rumores. -El Sr. Cánovas del Castillo*: Lo que dice la Constitución del Estado, ni más ni menos). Como no tengo ganas de pelear, paso por eso, y no entremos en un debate acerca de lo que significa la opinión pública en el sentido en que yo la he traído a discusión y lo que significa la Regia prerrogativa. Paso por eso, y si quiere el Sr. Cánovas del Castillo, le doy a S.S., todavía, para darle más gusto, patente de más monárquico y de más dinástico que yo. (*El Sr. Cánovas del Castillo*: No la necesito)<sup>29</sup>.

Sobre la base de los datos aportados hasta aquí, se puede llevar a cabo una reflexión del mayor o menor peso que se concede a la opinión pública en el juego político del turno, mayor o menor falseamiento de las elecciones y de la mayor o menor representatividad real de las Cortes; o, también, sobre el hecho de que la permanente invocación de la opinión pública fuera un recurso

---

29. Sesión del día 28 de enero de 1890. *DSC* (CD), núm. 80, p. 2.252-53.

propio de la comunicación persuasiva que los políticos emplearon de una forma más o menos demagógica<sup>30</sup>. Pero lo que se puede concluir con una cierta seguridad es que, incluso en el caso de que fuera un recurso retórico más y de que se buscara un eco en la prensa de ciertas ideas, precisamente para llegar a la opinión del país, Sagasta estaba convencido de la importancia capital que la opinión pública tenía en los modernos sistemas políticos. Y por esa razón hizo del concepto opinión pública un referente esencial de sus discursos parlamentarios. Referente del que pretendió conscientemente hacer un sello distintivo del partido liberal<sup>31</sup>, al tiempo que un arma de ataque al adversario político (el partido conservador, esencialmente). Esa hábil utilización del concepto, unido a la vehemencia con que Sagasta tuvo siempre en sus labios a la opinión pública, hacía francamente difícil no creer que el propio Sagasta estaba convencido de su trascendental importancia. Al fin y al cabo, ¿quién podía dudar de ello mientras le escuchaba pronunciar estas palabras?:

"Sólo con el vigor y el poderío de la opinión pública, sólo con la vida activa de la libertad, sólo con la práctica de todos sus derechos y deberes, llegan los pueblos al dominio de sí mismos, y brillan y se entusiasman ante la posesión de su cultura y de su grandeza"<sup>32</sup>.

---

30. En el artículo sobre "opinión pública" que Wilhem BAUER redactó para la *Encyclopaedia of the Social Sciences*, asegura el autor alemán que la opinión pública fue "invocada de un modo indiscriminado por el político astuto" en el proceso de consolidación de la democracia en Europa (Sagasta se identificaría plenamente con ese perfil). Repetición desmesurada del concepto que le hizo perder su carácter punzante (t.I, 1930, p. 669).

31. Idea que entronca con la tradición progresista de la que procede el propio Sagasta, tal y como reflejan estas palabras de Carlos Rubio: "En la organización política que los progresistas defendemos la opinión pública, la soberanía popular eleva a los hombres, cuando han convencido de la bondad de sus planes al país y los retira cuando son inútiles; la opinión pública es la fuerza que hace girar la esfera política a los pies del Trono inmutable como la voluntad de Dios hace girar a la tierra ante el sol que la fecunda con sus rayos" (*Teoría del progreso*. Madrid, Imprenta de Manuel de Rojas, 1859, p. 41).

32. Sesión del día 27 de febrero de 1878. *DSC* (CD), núm.9, p. 154. Idea que parece convertirse en todo un legado político sagastino cuando uno lee un texto del diputado liberal riojano que acompañaría a Sagasta como Ministro de su último gobierno, Miguel Villanueva: "es ley inevitable, que cuando la dirección gubernamental no se inspira y dirige por la opinión pública, ésta rompe al fin todas las ficciones para hacer posible la vida" (en CASES CASAN, *La opinión pública española*, *op. cit.*, p. 96).