

Escritos y discursos políticos de Francisco Silvela,

Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, págs.

CCXX-CCXXXI

Recapitulación

La trayectoria intelectual y política de Silvela permite apreciar con gran claridad el evidente contraste entre los principios liberales que constituyen el sustrato de sus ideas y fueron el eje orientador de su acción política, y los efectos y consecuencias causadas por el plurisémico y heteróclito contenido del regeneracionismo.

El Silvela liberal proclama con clara convicción y orgullo sus principios. Las vicisitudes de su familia le permiten conocer del modo más directo la evolución del liberalismo conservador: Primero, sus raíces afrancesadas, que bajo Fernando VII renovarían los contenidos del reformismo civil y administrativo, heredados del reformismo ilustrado. En segundo lugar, la tradición puritana del partido moderado, en su doble vertiente del canovismo, cuyos principios Silvela asumió y compartió, y el llamado conservadurismo de la revolución de Septiembre, sustentado por los Sagasta, Ríos Rosas, Ulloa, Vega de Armijo... y su propio hermano Manuel Silvela. De esta manera, e incluso en su etapa regeneracionista, Francisco Silvela proclamará siempre, de modo inequívoco, e incluso apasionado, las convicciones básicas de esta gran corriente histórica del liberalismo español: Monarquía y Cortes como expresión indisociable y genuina de la evolución institucional más profunda y secular de la sociedad española; libertad de pensamiento y tolerancia religiosa, a despecho de su evidente catolicismo y, sobre todo, de las negativas posiciones en este campo de la autoridad vaticana y, en tercer lugar, firme defensa de la propiedad privada y de la libertad económica, tal como demostró con su apoyo a la política de Villaverde durante la primera etapa de sus cortos gobiernos.

Todo este bagaje de ideas esenciales, las aderezó con un alto nivel de conocimientos jurídicos, algo habitual entre los políticos del XIX, pero también filosóficos, sociológicos y estéticos, que supo mantener al día, lo cual resultaba menos frecuente. Esta inquietud intelectual intensa excluyó, sin embargo, un interés sostenido por las doctrinas económicas, más allá de los planteamientos librecambistas de su juventud, o suficiente curiosidad por materias que hoy llamaríamos politológicas. Sí fue, no obstante, un historiador apreciable, aunque su enfoque y sensibilidad en este campo padecieron, como ningún otro de los cultivados por él, la distorsión de los tópicos regeneracionistas.

El Silvela que pudiera llamarse regeneracionista, presenta, por el contrario, características muy diferentes: retórico, exagerado, pesimista, catastrofista incluso. Frente a la prolijidad decimonona de sus discursos parlamentarios, fueron los textos e intervenciones de inspiración regeneracionista, los que más fama le proporcionaron, acuñando su perfil histórico. Pero el regeneracionismo también inspiró sus ideas más discutibles, sus proyectos más confusos y sus principales errores políticos.

Siempre que Silvela actuó en liberal, acertó. Lo hizo cuando consiguió neutralizar con gran habilidad el riesgo de que Polavieja, cabalgando la ola regeneracionista desencadenada por las derrotas del 98, hubiera abierto un paréntesis de incierto desenlace para el régimen constitucional. En cuanto el riesgo quedó conjurado, proclamó con profunda convicción su fe en las instituciones representativas y el funcionamiento bipartidista de la Restauración. Tampoco se equivocó en su apoyo obstinado a las reformas económicas de Villaverde, convencido de que la ortodoxia presupuestaria y financiera eran y son la clave de la prosperidad económica y la estabilidad social.

Por el contrario, su oposición a los gobiernos de Cánovas y Sagasta durante la guerra de Cuba fue tan confusa en el fondo como oportunista en sus formas políticas. Y también figuraron dentro de esas actitudes políticas equivocadas su insistencia en el rearme naval, a fin de contar con un instrumento que permitiera reactivar la política exterior española. Su objetivo

era convertirse en aliado creíble de Francia para abordar junto a ella – siempre con permiso del Reino Unido – el protectorado compartido entre ambas potencias sobre Marruecos. Esta prioridad de fondo, convirtió las reformas presupuestarias y fiscales de Villaverde, y su posible continuación en el terreno financiero, en un simple medio para alcanzar el fin del renacimiento patrio. Es decir, éste último no vendría atestiguado por el crecimiento de la prosperidad económica, el fortalecimiento de las clases medias, mejores niveles de educación y multiplicación de las infraestructuras para los españoles, sino por la restauración, siquiera modesta, del papel colonial de España. En aras de esa convicción, también con claros antecedentes entre los portavoces del regeneracionismo, sobre todo con anterioridad al 98, dio por bueno – conforme a la opinión dominante - que el vigor de una nación se medía por su capacidad de proyección imperial, y sacrificó a Villaverde. La consecuencia fue que él mismo hubo de ceder su lugar a Maura, quien, previamente, había derrotado a Villaverde en el corazón de los conservadores¹.

Por otra parte, el tono regeneracionista que marcó la refundación del partido liberal conservador en la silvelista Unión conservadora, refundación acentuada por el casi inmediato desembarco en ella de los gamacistas acaudillados por Maura, tuvo la consecuencia indeseable de exagerar la actitud de menosprecio hacia los liberales, sumidos sin duda en serios problemas de programa y jefatura, y la llevó a bordear peligrosamente el desahucio del otro pilar del régimen constitucional. Tocamos aquí el trasfondo de la creciente discrepancia, posterior hostilidad e irreversible ruptura entre Cánovas y Silvela. Este último seguramente encontró en la denuncia y movilización contra la corrupción administrativa una aparente conciliación entre dos de sus posiciones políticas más difíciles de casar: de un lado, y anterior, su convencimiento de la eficacia transformadora de una burocracia civil fuerte y profesionalizada, sin mediatización partidista, al servicio de los grandes intereses del Estado. Era la tradición afrancesada y moderada de Silvela. De otro, sus ensoñaciones, digamos *tories*, girando en torno a las potencialidades de la descentralización, aliada con el organicismo regionalista, para alumbrar la que se consideró

¹ Sobre el triángulo Silvela, Villaverde y Maura, V. Arturo Buylla, “don Francisco Silvela”, en **Nuestro Tiempo**, nº 54, 10 de julio de 1905, págs. 835 y sgtes.

pedra filosofal del regeneracionismo, al menos en su versión conservadora y, sobre todo, maurista: el fomento de la ciudadanía. Los resultados fueron, sin embargo, que los proyectos de reforma administrativa que alentaron Silvela y Maura, tan intimidantes como insuficientemente elaborados, adolecieron del adecuado tratamiento político de pacto con los liberales, y por eso fracasaron, mientras que los intentos de aproximación al organicismo regionalista catalán, se saldaron con desaires y frustración.

Es cierto que siendo Silvela ministro de la Gobernación con Cánovas en 1890, uno de entre los varios factores que empujaron a aquél a la dimisión, fue su negativa a apoyar los ánimos vengativos de su jefe en las elecciones generales de aquel año, realizadas de nuevo por sufragio universal. Cánovas ansiaba cobrarse las humillaciones de las silbas – incluso alguna piedra – que le persiguieron por varias ciudades españolas, mientras Sagasta era aplaudido en las postrimerías de su *gobierno largo*. El jefe conservador trató de fomentar las candidaturas disidentes de Martos (gran amigo personal) y de Gamazo, en detrimento del jefe liberal, a lo que Silvela, con responsabilidad, se opuso². Pero ni Cánovas ni Sagasta podían dudar ni dudaron nunca de que toda reforma cuyo precio resultara imposible de pagar por el otro partido terminaría por dar al traste con el régimen constitucional y, tras él, con la monarquía. Silvela distó mucho de traducir satisfactoriamente la significación de este bipartidismo, tanto en el terreno conceptual como, sobre todo, en el ineludible de la práctica política, tras la desaparición de los fundadores y el tremendo desgaste que supuso el 98. No fue el único, ni mucho menos. Silvela estableció una premisa, que actuó de gozne o solución de continuidad entre su dimensión liberal y su posterior aproximación al regeneracionismo, que explica este importante vacío. Una premisa que implicaba un grave error de diagnóstico de los problemas del régimen constitucional, y de este fallo de eficacia en el análisis, se derivaron otros de eficiencia a la hora de adoptar aquellas medidas más idóneas para resolverlos.

² V. Buylla, cit.

Este error de diagnóstico consistió en la convicción, fortalecida y difundida por el ambiente regeneracionista, de que había llegado la hora de abordar políticas concretas (“escuela y despensa”, por ejemplo) y “echar siete llaves”, no ya “al sepulcro del Cid”, sino, fundamentalmente, a toda preocupación política y constitucional, cuyos ecos habían resonado a lo largo de toda la primera mitad del siglo XIX y, en particular, durante el Sexenio. Es decir, las reformas constructivas pasaban por el olvido, momentáneo o definitivo, de la política constitucional, que aparecía como sinónimo de incompetencia, esterilidad o abierta corrupción. La lectura de los textos de esta antología pone de manifiesto esa naturaleza debeladora y destructora del regeneracionismo respecto del liberalismo, tanto si se trata de regionalistas aliados al corporativismo autoritario, como si nos fijamos en quienes acabaron confluyendo en las filas del republicanismo, para reverdecer sus decaídos prestigios y añadir una nueva veta de confusión a su proverbial inconsistencia programática. Es decir, y refiriéndonos a las consecuencias a medio plazo de esta situación intelectual y política: aciago era el futuro que esperaba al régimen constitucional, en cuanto desaparecieran quienes, como Silvela, conocían a fondo y de primera mano los problemas del liberalismo en España y su significación en la historia de la nación y se sentían profunda e irreversiblemente vinculados a él, por más que trataran de captar argumentos y propuestas regeneracionistas. No es posible olvidar que la hostilidad regeneracionista hacia el liberalismo, no sólo tendía a arrumbar como trasto inútil la para ellos balumba constitucional, sino que mostraba una evidente vocación revisionista contra todas las transformaciones económicas y sociales habidas desde finales del siglo XVIII (en particular la desamortización) hasta el giro proteccionista de la Restauración, que encontraban, de todas maneras, insuficiente.

Pues bien, Silvela asumió este prejuicio *apolítico*, de claro fondo autoritario, y se mostró convencido de que, tras el proceso constituyente de 1875-76 y la inclusión dentro de la monarquía doctrinaria de la herencia constitucional del Sexenio, España era un país sin problemas relevantes de funcionamiento institucional y político. La urgencia estaba en lo administrativo, lo económico, lo educativo y lo social. Terreno este último, por cierto, en el que

su sensibilidad regeneracionista consiguió la mejor formulación y los planteamientos más consistentes. Es decir, Silvela dio por bueno el planteamiento regeneracionista de abordar estos problemas al margen de la política, salvo que política significara cambio de régimen para deshacerse del *parlamentarismo corrupto de las oligarquías* y, por lo tanto, la política de los constitucionales fuera resistir en defensa de la monarquía constitucional. Sin embargo, lo que esta negativa significaba en el fondo era compartir la misma incapacidad demostrada por regeneracionistas, regionalistas, republicanos y colectivistas a la hora de pensar los contenidos, las implicaciones y complicaciones de una democracia moderna. La atonía del debate parlamentario y social sobre el restablecimiento del sufragio universal, en 1889, dejó claro que ese camino no fue visto con lucidez por nadie, salvo la relativa excepción de Canalejas.

Más sorprendente incluso que esta laguna de fondo, resulta el hecho de que la experiencia de su paso por el ejecutivo no le convenciera de la necesidad de abordar como el primero de los problemas políticos de la Restauración la inestabilidad y brevedad de los gobiernos. ¿Quién podía creer en la viabilidad de una reforma administrativa, educativa, social o económica, cualquiera fuese su contenido, si la duración de los gobiernos, en el caso de Silvela, se limitó a tres años escasos y discontinuos? El mismo problema afectaba más intensamente todavía a los gobiernos formados por el partido liberal. Tal y como subraya Salvador Forner, la situación se hizo preocupante en los últimos gobiernos de Sagasta. Cuatro ejecutivos, nada menos, se sucedieron durante el año y nueve meses que transcurrieron entre el final del gabinete Azcárraga, que puso fin al primero (reorganizado) de los gobiernos de Silvela, en marzo de 1901, y el retorno de éste al poder, el 6 de diciembre de 1902. Esta inestabilidad liberal se agravó en los años 1905 a 1907, por la pugna entre los postulantes a suceder al “viejo pastor” al frente del partido liberal³.

³ Salvador Forner, op. cit., Pág. 138.

Es cierto que la fragilidad de los gobiernos afectaba también a los regímenes constitucionales vecinos de Francia e Italia, pero los costes institucionales eran menores en ellos. Lo que en todo caso importa subrayar en el caso español, es la ausencia de medios políticos, distintos de los institucionales y constitucionales, a disposición del presidente del gobierno de turno para garantizarse la lealtad y, en todo caso, la disciplina de la mayoría durante la legislatura. Esos medios, a un tiempo excesivos e ineficaces, eran los de la crisis parcial o total del gabinete y la disolución anticipada de las cámaras, y, llegados a este punto, el recurso a la administración municipal, provincial y judicial para disciplinar a los distintos candidatos, satisfacer sus aspiraciones y organizar un parlamento viable, al menos durante dos años. Puesto que la regla de oro de la Restauración (no escrita) era la imposibilidad de otorgar el decreto de disolución dos veces consecutivas al mismo partido, y en todo caso al mismo líder, por parte de la Corona, se hacía imprescindible poner en marcha el turno entero para asegurar la continuidad gubernamental recurriendo al otro partido. Cuando la inestabilidad de los gobiernos aumentó por la insuficiente organización de los partidos, consecuencia, a su vez, de la falta de recursos del liderazgo, la desproporción entre costes y resultados de ese modo de afrontar las crisis se hizo cada vez más insostenible.

Difícilmente podía creerse que, en esas condiciones, una reforma de la administración local y provincial, cuyo objetivo era despolitizarlas y, por tanto, reducir más todavía los recursos del gobierno, y encima sin pactarla con el otro partido, pudiera representar una solución adecuada para dotar de estabilidad a la política constitucional, salvo que se pretendiera prescindir del parlamento, lo cual no era el caso de conservadores y liberales. Tampoco resultaba congruente que los gobiernos constitucionales pudieran abordar políticas más costosas en obras públicas, defensa, educación, seguros médicos y otras demandas de mayor intervencionismo de la administración pública en distintos campos, si, además de la insuficiencia de recursos fiscales, el horizonte de acción de un gobierno se limitaba, a lo sumo, a dos años, puntuados de varias crisis parciales. Por tanto, la política, contra lo que creía Silvela y se había impuesto como actitud dominante en el país, no era el problema, sino la solución, siempre que se aspirase a mantener el régimen constitucional. Y ese

era el objetivo supremo de Silvela y de los políticos conservadores y liberales de la Restauración, aunque no el de la mayoría de los regeneracionistas ni, por otras y distintas razones, de republicanos, carlistas y colectivistas promotores de la lucha de clases.

Hubiera sido, pues, el momento de plantearse iniciativas orientadas a fortalecer la estabilidad y duración de los gobiernos, lo cual, antes de nada, pasaba por el fortalecimiento de la disciplina y las estructuras organizativas de los partidos. A nadie pareció interesarle, sin embargo, el papel que un aparato permanente de políticos profesionalizados podía jugar al servicio del liderazgo político parlamentario y electoral. Conservadores y liberales podían y debían seguir siendo partidos de diputados y ex diputados, senadores y ex senadores, ministros y ex ministros de la Corona, pero sus líderes parlamentarios, cuando ostentaban la presidencia del gobierno, necesitaban de forma ineludible un instrumento que les garantizara mínimamente el cumplimiento de los objetivos políticos y legislativos asumidos para la legislatura. La vívida descripción del calvario que supuso la aprobación parlamentaria del presupuesto de Villverde, hecha por Miguel Martorell⁴, constituye una excelente prueba de la necesidad de ese instrumento, al modo de los *wips* británicos, y sin perjuicio de las necesarias reformas en el reglamento de las cámaras. Todavía era más evidente la necesidad de sustituir por un aparato profesionalizado de partido el recurso habitual e inevitable de los gobiernos a la administración local y provincial, así como a la judicatura para introducir un mínimo acuerdo entre los distintos intereses locales, representados por el número creciente de diputados *con arraigo*⁵, y la disciplina del partido, para la consecución de unos objetivos generales de gobierno a los que debía servir la futura mayoría parlamentaria.

A la luz de estas exigencias, resaltan otras ausencias en punto a reformas políticas y constitucionales orientadas en el mismo sentido. Por ejemplo, la falta de reflexión sobre la necesidad de introducir aquellos cambios en el sistema electoral que favorecieran la disciplina, la cohesión y el equilibrio

⁴ Miguel Martorell, **El santo temor al déficit**, cit.

⁵ Sobre esta cuestión y sus implicaciones políticas, V. el trabajo exhaustivo de José Varela (director), **El poder de la influencia**, Marcial Pons – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

entre los intereses locales, provinciales y nacionales de los partidos, así como la agregación de los recursos organizativos y financieros necesarios para hacerlos más competitivos y más movilizadores. ¿Convenía pasar a un sistema general de circunscripciones y abandonar definitivamente los distritos uninominales? ¿Era necesario olvidarse del método de mayoría simple y sustituirlo por el mayoritario a dos vueltas o por un sistema proporcional sistematizado, en lugar de la mayoría limitada vigente en las circunscripciones? Pocos, sobre todo fuera de algunos políticos constitucionales, suscitaban, sin embargo, estas cuestiones, salvo como preocupaciones de especialista. Tampoco era objeto de interés otra cuestión clave: la de la reforma del Senado. Preocupaba y se debatía, sí, sobre su composición, y el constitucionalismo krausista vio en el replanteamiento de esta, un modo de introducir criterios corporativos de forma compatible con la libertad constitucional y el régimen de partidos. Pero los problemas eran otros y, fundamentalmente, los de descargar a la corona de la carga excesiva y peligrosa que asumía en el funcionamiento del turno, y encontrar el modo de que los líderes parlamentarios asumieran la necesidad de gobernar durante una legislatura completa. El senado francés de la Tercera República ofrecía fórmulas interesantes en estos campos: su mandato más largo que el de los diputados, junto a su renovación parcial (como en el caso español, si bien en el caso francés todos los senadores eran electivos, aunque indirectos, por ayuntamientos y departamentos), dotaba a aquel tipo de senado de la capacidad necesaria para ejercer un veto suspensivo orientado a garantizar la estabilidad del régimen. Además, su potestad (que nunca necesitó ejercer) de autorizar la disolución anticipada de la cámara baja, limitaba los efectos de la inestabilidad gubernamental, aunque fuera al precio de que los arreglos parlamentarios para remendar los gobierno contradijeran, llegado el caso, el veredicto de las urnas. Si en el caso español, esa potestad se hubiera constitucionalizado, limitando a una sola vez la facultad del presidente del gobierno de proponer a la Corona la disolución anticipada de la legislatura, los líderes parlamentarios hubieran tenido que prescindir de la cómoda solución de la crisis total, previniendo con nuevos medios la descomposición del gobierno y del grupo parlamentario.

Espero que el lector, antes de tachar de arbitrarias, y menos de gratuitas, las carencias subrayadas en el regeneracionismo conservador de Silvela, encuentre en ellas el modo de discernir mejor su alcance y efectivas limitaciones. Estas carencias también nos permiten, por el efecto de contraste que ellas ejercen, comprender la significación del pesimismo atribuido a nuestro autor y político. Pesimismo difícilmente detectable en el plano vital, pero que en el de la acción política corresponde a una respuesta débil, y en el fondo claudicante, ante los desafíos que la crisis del 98 amontonó ante la monarquía constitucional. Sin duda, España distaba mucho, en torno a 1900, de reunir los requisitos que con el tiempo corresponderían al régimen liberal democrático plenamente desarrollado. En realidad, en aquellos momentos la democracia en Europa era un proceso abierto, envuelto en una gran controversia intelectual, sobre el que se cernían incógnitas de todo tipo, y en el que resaltaban más los problemas que las soluciones. Pero en el caso de España, lo mismo que en Europa, sí había llegado el momento de determinar si la democracia se edificaría sobre las bases constitucionales existentes, es decir, sobre la herencia liberal, o significaría una ruptura de desenlace incierto. Silvela, como en general los políticos constitucionales, tenía escasa conciencia de la complejidad de ese proceso, para abordar el cual se mostró mal preparado intelectual y políticamente, pero era el que deseaba. Así lo demostró en su primera llegada a la presidencia del gobierno. Sin embargo, su programa regeneracionista no le permitió ir mucho más lejos.