

FRANCISCO SILVELA Y SU LIBERALISMO REGENERACIONISTA

SUMARIO :

- I. Introducción.—II. Francisco Silvela y la problemática político-administrativa en la época de la Restauración.—III. Etapas de Silvela como ministro de la Corona.—IV. Sus principios morales ante los vicios orgánicos de la sociedad española.—V. Silvela y su «reformismo» desde la oposición parlamentaria.—VI. La Unión Conservadora y el ascenso al Poder de Francisco Silvela como presidente del Consejo de Ministros. Sus más importantes logros.—VII. Situación política española al dejar Silvela el Gobierno en 1903.

I

INTRODUCCIÓN

Francisco Silvela y de Le Vielleuze es un destacado hombre público español del último tercio del xix y comienzos del xx. De gran formación cultural y elevados principios éticos, se integra políticamente en el partido liberal conservador canovista para ser en él, en una primera etapa y a partir de la Restauración, un eficaz colaborador de Cánovas. Forma parte del Gobierno como ministro en tres mandatos, separándose de él y de la propia disciplina de su partido y jefe a finales de 1897, para constituirse en paladín esforzado —tanto desde la oposición como cuando ocupa la Presidencia del Consejo de Ministros— de la reforma de las instituciones políticas y de la moralidad de las relaciones públicas, propugnando «dejar la mentira y desposarse con la verdad» (1), y, en definitiva, evitar la descomposición del Estado liberal parlamentario, tan arduosamente defendido por él —doctrinario reformista— como reacción al absolutismo, desterrado de nuestro régimen político tras la muerte de Fernando VII.

En su lucha por conseguir una mayor base popular y representativa en el Gobierno, y sin abdicar de su inicial y básica formación liberal doctrinaria moderada, integrada en los dos Gabinetes que preside a políticos ajenos a su

(1) Francisco Silvela en *El Tiempo*, Madrid, 16 de agosto de 1898.

partido, y, al propio tiempo, se adhiere a otros movimientos o tendencias distintas, a fin de conseguir con ello mayor apoyo popular para denunciar las costumbres y corruptelas políticas al uso en su época, dando ejemplo y poniendo en práctica los principios morales y éticos en él arraigados, que trasladada al quehacer público, tanto personalmente como exigiéndoselos a sus colaboradores.

Llamado a la plena gobernación del Estado en períodos críticos para el país tras el desastre colonial (1899-1900 y 1902-1903), dirige la reconstrucción nacional y la unión política de los españoles y trata de limpiar a la Administración pública de anteriores y endémicos vicios. Pesimista por naturaleza, consigue, no obstante, algunos logros en este quehacer político-social y regeneracionista que se ha impuesto.

Decepcionado por las dificultades parlamentarias tras las primeras elecciones del reinado de Alfonso XIII, en abril del año 1903, y eclipsado un poco por la nueva figura de su partido, Maura, se retirará de la vida política activa en el mes de julio del mismo año, al verse impotente para llevar a cabo las reformas que se había propuesto, en las que tuvo no pequeña parte el obstáculo de su propio criticismo (2).

Queremos centrar el presente trabajo en resaltar algunas de las más logradas intervenciones y actuaciones políticas de Francisco Silvela por él calificadas como «obra de reformas radicales ... en nuestra manera de ser política, administrativa y social» (3), sin entrar en otras facetas de su vida pública y profesional, bastante activas y dilatadas, que convertirían en una biografía esta colaboración.

II

FRANCISCO SILVELA Y LA PROBLEMÁTICA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN LA ÉPOCA DE LA RESTAURACIÓN

La pasada centuria en nuestra historia política se caracteriza por las siguientes etapas o fastos significativos: el hundimiento del antiguo régimen a partir de 1808; el afianzamiento del liberalismo a la muerte de Fernando VII;

(2) El llamado «mensaje de la Corona», al inicio de la legislatura de 1899, indica, entre otras reformas propugnadas por el Gobierno Silvela, la ordenación de la Hacienda pública, amplia descentralización administrativa, desarrollo de los intereses materiales, reorganización de las fuerzas militares.

(3) Del mensaje de Silvela a las mayorías parlamentarias en 31 de mayo de 1899, recogido por FERNÁNDEZ ALMAGRO en *Historia política de la España contemporánea*, II, páginas 634-35.

la revolución de 1868, que «supera al pronunciamiento militar tradicional por tratarse de una coalición de partidos» (4), y, finalmente, el régimen de la Restauración monárquica de 1874, que, a través de la Constitución doctrinaria de 1876, crea un sistema de convivencia política basada en el turno de los partidos conservador y liberal en el Poder, lo que origina un período de relativa tranquilidad y estabilidad políticas, no exento de irregularidades y vicios administrativos que, por tanto, no procede encomiarlos ni alabarlos.

Silvela, ya iniciado en la política en las Cortes de 1869 (5), se encontrará, tras la Restauración, con la siguiente problemática:

— Inseguridad de las instituciones políticas fundamentales, como consecuencia del derrumbamiento de los ideales democráticos de la revolución de 1868 y del nacimiento de una nueva clase o élite político-administrativa liberal burguesa.

— Vuelta al sufragio restringido y censitario, implantado y mantenido en épocas anteriores isabelinas por el liberalismo doctrinario, y «salto atrás con respecto a los derechos democráticos incorporados a las costumbres políticas españolas por la revolución de septiembre» (6).

— Presiones y coacciones de todo orden para alejar al electorado de los comicios, y «preparación» gubernamental de éstos (7).

El ideario político de Francisco Silvela es idéntico al de Cánovas, en cuyo partido liberal-conservador milita. Por ello acepta la Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación, regentado por Romero Robledo, en la primera mitad del año 1875, dimitiendo de la misma por la pugna de temperamentos

(4) MIGUEL M. CUADRADO en «El horizonte político de la Revolución española de 1868», en *Revista de Occidente*, núm. 67, 2.^a época, pág. 25.

(5) Es famoso su discurso en las Cortes el 20 de diciembre de 1870, acusando al Gobierno de «saltar por encima de las leyes» al aplicar la llamada «ley de fugas» (*Diario de las Cortes* de dicha fecha).

(6) M. CUADRADO en *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*, I, página 239, justifica esta actitud de Cánovas en su temor por el «porvenir abierto al comunismo», que también recogen DÍEZ DEL CORRAL (*El liberalismo doctrinario...*, páginas 576-578) y DEL NIDO (*Historia política y parlamentaria de Cánovas*, págs. 328, 560 y 561).

(7) Si bien las elecciones de 1876, convocadas por Cánovas, se celebrarían, por última vez, por el sistema de sufragio universal, las coacciones sobre el electorado, dirigidas por Romero Robledo desde el Ministerio de la Gobernación, harán que los escasos candidatos no gubernamentales opten por la retirada.

entre ambos (8). La admisión por Cánovas, en aquel período, de los procedimientos de Romero Robledo, contrarios a una sana moral socio-política, harán que la inquietud, el descontento, el afán superatorio y el inconformismo de Silvela choquen con ese vivir al día y sin resolver ningún problema de Robledo, y hasta con la poca consideración en que le tendrá Cánovas, que no quiere prescindir de Romero, aun reconociendo que Silvela es de mayor talla política e intelectual.

El quehacer común del partido canovista era, esencialmente, el preparar un proyecto de Constitución que diese estructura y consolidación políticas al régimen nacido con la Restauración monárquica. Tal proyecto, aprobado por las Cortes en 1876, recogió en su texto, entre otros, los siguientes postulados doctrinarios:

1. Derecho de sufragio extendido a todos los españoles (9).
2. Tolerancia religiosa (10).
3. Potestad legislativa de las Cortes con el Rey.
4. Inviolabilidad del Monarca y responsabilidad de sus ministros. Aquél interviene activamente en la vida de las Cortes, ya que puede convocarlas, suspenderlas y disolverlas.
5. Se respetan, a través de leyes especiales, los derechos esenciales de la persona humana, tales como la propiedad, la libertad, el derecho de asociación (11).

El doctrinarismo de Cánovas se basará en los siguientes principios fundamentales:

Primero.—La Monarquía constitucional no es algo meramente formal, sino con un contenido sustancial. Su potestad le viene dada por la propia soberanía nacional. Esta —con una auténtica unión en-

(8) Narra FERNÁNDEZ ALMAGRO (obra citada, II), que si bien azares de la política juntaron a Romero y Silvela en el partido conservador, las diferencias de todo orden entre ellos dieron lugar a la separación.

(9) La ejecución de este derecho se remite a una ley especial, que en 1878 lo limitó a los mayores de veinticinco años que pagasen veinticinco pesetas anuales por contribución territorial o cincuenta por industrial.

(10) No se admitirán, en cualquier caso, ceremonias ni manifestaciones públicas, ni otro culto que el católico.

(11) Estos derechos no han de menoscabar los superiores y sagrados de la nación ni los atributos y funciones esenciales del poder público.

tre los poderes políticos (Rey-Cortes), copartícipes de la misma— será un reflejo de la constitución interna, de la cual dimanará (12).

Segundo.—Las Cortes no pueden condicionar la existencia de la Monarquía. Por el contrario, aquéllas «dependen en su existencia del uso (por el Rey) de su prerrogativa constitucional». (13).

Tercero.—La Monarquía hereditaria, con las Cortes, forma la esencia constitucional del país. Está por encima de los grupos políticos, y sin ella «no hay ni puede haber legalidad». (14).

Para Sánchez Agesta (15), Cánovas construye el sistema de partidos de la restauración sobre la base de las dos tendencias marcadas por las Constituciones de 1845 y 1869, los cuales deben y pueden convivir bajo la Monarquía constitucional. Esto es lo que en la terminología de Derecho político constitucional se denominan prácticas, usos o convenciones constitucionales, que serán respetadas por los dos grandes partidos de Cánovas y Sagasta durante un cuarto de siglo, si bien que condicionando la estabilidad y vida de los Gobiernos al llamado régimen de las dos confianzas: la del Rey y la de las Cortes. Un solo partido no podrá asegurar ni hacer duradera la Restauración (16).

El doctrinarismo político se trasplanta a España desde Francia, como dirección filosófica y como una nueva manera de ser y actuar histórico-política. Sus

(12) Para Cánovas y los redactores del texto constitucional de 1876 «constitución interna» no es un hecho sociológico de preponderancia de ciertas clases sociales (Iglesia, aristocracia, clases medias, clase obrera, etc.) a través de las cuales el legislador articula equilibradamente la norma escrita, sino, como dirá Silvela (*Diario de Sesiones* de 1876, páginas 823-24, recogido por SÁNCHEZ AGESTA en *Historia del constitucionalismo español*, 1955, pág. 327, nota 6), «lo que por común asentimiento se acepta como base esencial de un orden determinado», en el cual se fundamenta el sistema constitucional inglés. ARANGUREN (*Moral y Sociedad*, Madrid, 1967, pág. 169) afirma que la idea de la constitución interna respondía en Inglaterra a una realidad socioeconómica y cuando ésta cambia, el partido laborista sustituye al conservador o liberal.

(13) Así lo afirmará Cánovas en las Cortes (*Diario de Sesiones*, 1876, págs. 722-724).

(14) Discurso de Cánovas en el Congreso el 3 de julio de 1886, recogido en parte por DÍEZ DEL CORRAL en *El liberalismo doctrinario*, pág. 567, nota 21.

(15) *Historia...*, págs. 343-344.

(16) Esta afirmación es también de Cánovas y la recoge DÍEZ DEL CORRAL en su obra citada (pág. 569, nota 26) como parte de un discurso en el Congreso el 8 de marzo de 1876: la Monarquía está por encima de los grupos políticos, pero requerirá «una oposición para quedar libre de las responsabilidades que pudiera en otro caso corresponderles en el diario gobierno». Sin embargo para ARANGUREN (*Moral...*, pág. 169), «el bipartidismo fue una pura invención de Cánovas, carente de infraestructura socioeconómica. Por eso, tan pronto como Sagasta aceptó el juego, cobró el carácter de un compadrazgo, bueno mientras durase el cansancio y atonía producidos tras el período revolucionario, prosiguiese la prosperidad económica y se mantuviese quieta a la clase obrera».

rasgos son peculiares en lo que se refiere a su fundamentación jurídico-institucional y también a su soporte ideológico y social (17). Cánovas y Sagasta mostrarán su conformidad a esta dirección, a fin de evitar los extremismos y para hacer viable una nueva estructura más moderada en la política española.

Sin olvidar los vicios y defectos de la sociedad española en el último tercio del siglo XIX, reconocemos —con la generalidad de la doctrina (18)— que el doctrinarismo proporcionó a nuestro país dos períodos de relativa estabilidad política: la década 1843-1853 y el medio siglo que va desde 1874 a 1923. Ambos se hallan cimentados en el auge y predominio de las clases medias, que frenaron los extremismos, tanto oligárquico-capitalistas como obrero-proletarios.

III

ETAPAS DE SILVELA COMO MINISTRO DE LA CORONA

Francisco Silveira fue ministro en tres Gobiernos posteriores a la Restauración: en el presidido por Martínez Campos, formado el 8 de marzo de 1879; en el Gabinete conservador de Cánovas, del 18 de marzo de 1884, y, finalmente, también con Cánovas como Presidente, en el de 5 de julio de 1890.

(17) JAVIER DE BURGOS (DÍEZ DEL CORRAL en *El liberalismo doctrinario*, págs. 443-444) estimará que las nuevas ideas políticas doctrinarias van a permitir crear un régimen distinto al absolutista «siempre que tales ideas sean aplicadas con moderación... y, por de pronto, introducidas con parsimonia». ANDRÉS BORREGO en *Exposición de la doctrina aplicable a la organización política y social de España* (que recoge DÍEZ DEL CORRAL en *El liberalismo...*, pág. 459) indicará que ha nacido «una tendencia política con rasgos peculiares, tanto en lo que se refiere al aparato institucional como a su soporte sociológico y social».

(18) El bipartidismo, llevado a la práctica por Cánovas y Sagasta, hizo se superase la tendencia al monopolio político y aceptase el principio del pluralismo político como fórmula de mayor eficacia política, lo que daría lugar, a la vez, al nacimiento de una nueva clase de profesionales de la política y de dirigentes políticos que, en opinión de MARTÍNEZ CUADRADO («El horizonte político...», en *Revista de Occidente*, núm. 67, página 35) se encuentra más próxima «al conjunto de la problemática y totalidad de factores económicos y sociales de la sociedad». Sin embargo, COSTA (*Oligarquía y caciquismo*) afirmará que nuestra forma de gobierno —en aquel período— no es un régimen parlamentario sino un oligárquico, servido, que no moderado, por instituciones aparentemente parlamentarias.

1. *Silvela, ministro de la Gobernación*

En esta su primera etapa como ministro de la Gobernación —antes vimos fue subsecretario del citado Ministerio con Romero Robledo—, Silvela centra su escrupulosidad y su probado eticismo anterior en el problema de la época: el fraude electoral. Al día siguiente de tomar posesión de la Cartera dirige una circular a los gobernadores de las provincias haciéndoles prevenciones «a fin de conseguir la legalidad en las elecciones» (19) que tendrán lugar en los meses de abril y mayo de 1879. Fernández Almagro afirmará (20) que Silvela no hará lo que Romero Robledo para ganar las elecciones. El principio capital que late en la circular de 10 de marzo de 1879 es el de que «los pueblos buscan sin violencia la satisfacción de sus aspiraciones legítimas en la ley cuando los Gobiernos se atienen estricta y lealmente a ella».

Como medidas ulteriores para velar por la pureza del sufragio y respetar, al propio tiempo, las libertades de los electores, dictará Silvela, entre otras, las siguientes normas:

1. Decreto de 15 de marzo de 1879 por el que se indulta a los periódicos suspendidos y se restablece la libertad de imprenta, con lo que la campaña electoral será más amplia y libre.
2. Circular de 16 del mismo mes, dictando normas sobre la espontaneidad en los sufragios y sobre el procedimiento electoral (21).
3. Orden de 7 de octubre de 1879, recordando a los alcaldes y Comisiones la formación del Censo y listas electorales.

(19) Se trata de asegurar la libertad de la emisión y la sinceridad de los resultados del voto electoral. Y, así, Silvela pasará a la historia como el ministro que ha permitido, en la campaña electoral que precedió a las elecciones de abril y mayo de 1879, una total libertad de expresión y la inexistencia de coacciones por parte del partido en el Poder, hasta el punto de que el número de diputados liberal-conservadores que salió de aquella elección fue menor que en la elección general de 1876, sólo explicable por la inexistencia de esta presión gubernamental que en aquella ejercieron Cánovas y Romero Robledo. (Para comparar resultados de una y otra elección ver *Elecciones...*, ya citada, de M. CUADRADO, I, págs. 222, 246 y 252.)

(20) *Historia...*, I, pág. 337.

(21) En ella dirá Silvela: «Las coacciones y la presión sobre la voluntad del elector, no porque se descentralicen se disculpan, ni porque se ejerzan... en contra de los que apoyan las ideas gobernantes se santifican. Y V. S. acreditará todo su celo si evita que nazcan y prosperen esas violencias de los que, con uno u otro título, ejercen a veces en los centros pequeños de población la más absoluta de las tiranías. Las listas electorales constituyen un caudal sagrado que, cualesquiera que sean sus defectos de origen, si no se remediaron a tiempo hacen de ellas una verdad legal inalterable» (*Gaceta* del 17 de marzo de 1879).

4. Orden de 16 del mismo mes. por la que el Gobierno puede revocar los acuerdos de las Comisiones provinciales en materia de elecciones municipales cuando en ellos haya manifiesta infracción de ley.

La limpia ejecutoria de Francisco Silvela no podrá evitar, por razones obvias, se cometiesen fraudes electorales. Por ello no debe generalizarse —como indica Aranguren (22)— y afirmar que a partir de la Restauración las elecciones se falsifican permanentemente (23).

No es ajeno Silvela a otros problemas de su Departamento, que trata de encauzar durante el tiempo que lo regenta. Así, son de resaltar, entre otras, disposiciones tales como la Real Orden de 25 de abril de 1879, por la que se ordena que para la enajenación o cesión de terrenos del común, se actúe con arreglo a ley, no a título gratuito, como se ha podido comprobar; la supresión de personal o de organismos innecesarios (Real Decreto de 28 de abril y Reales Decretos de 16 y 20 de mayo); el principio de publicidad en la actuación administrativa, que viene recogido en la circular de 21 de agosto, al ordenar en ella a los gobernadores que al término de cada año natural redactasen una Memoria con estadísticas de la vida toda de cada provincia (24), para que el Ministerio pudiese publicar las mismas en cuadernos separados, y el quehacer honesto de las administraciones municipal y provincial (Reales Ordenes de 17 y 23 de octubre de 1879).

La dimisión del Gobierno de Martínez Campos en el mes de diciembre de 1879 originaría la salida de Francisco Silvela como ministro.

(22) En *Moral y Sociedad*, pág. 169, afirmará ARANGUREN, de modo contundente: «El caciquismo, organizador de las elecciones y representación local del partido político correspondiente, se organiza jerárquicamente, bajo la dependencia suprema del ministro de la Gobernación y, a través de los gobernadores, desciende hasta los últimos pueblos: pequeños terratenientes o los mismos secretarios del Ayuntamiento son los situados en los más bajos peldaños de la escala caciquil.» Sin embargo, justo es reconocer que no incluye a Silvela en este entramado caciquil al seguir indicando: «Cánovas utilizó a Romero Robledo (ministro de la Gobernación), hombre apto para estos menesteres.

(23) Silvela será un regeneracionista, cuya bandera recogerán, en etapas posteriores, Costa y otros políticos de comienzos del siglo XX.

(24) Este principio viene justificado en la parte expositiva de la Circular en la forma siguiente: «La publicidad de los actos administrativos y de los resultados que ofrece la práctica de las leyes es el correctivo más eficaz para muchos abusos y el medio menos seguro de conseguir progresos lentos, pero positivos, en las costumbres.» La Memoria debe contener estos datos: población de la provincia; Ayuntamientos; comparación de la población en el censo de 1860; población rural; extranjeros y transeúntes; emigración e inmigración; Registro civil; división territorial eclesiástica, judicial, militar y electoral. Iglesias, clero y cultos. Periódicos, bibliotecas. Asociaciones de todo orden. Elecciones de senadores, diputados, provincias y municipios (votantes, candidatos, etc.). Administración municipal. Administración provincial. Gobierno de la provincia.

2. *Silvela, ministro de Gracia y Justicia*

Fiel a la disciplina del partido liberal-conservador y al respeto que aún tenía a Cánovas, su jefe, Francisco Silvela aceptará la cartera de Gracia y Justicia en el Gobierno conservador formado por aquél el 19 de enero de 1884, no obstante incluir en él como ministro de la Gobernación a Romero Robledo, táctica canovista tendente, al parecer, a reducir en lo posible el antagonismo entre ambos. La gestión de Silvela en esta su nueva etapa como ministro tiene que ser más oscura, menos política y más técnica que en su anterior mandato. Los propósitos que guiarán al Gobierno en el año jurídico 1884-1885 en materias de su Departamento son expuestos por Silvela en el discurso de apertura de los Tribunales, el 15 de septiembre de 1884, en la forma siguiente :

1. Ultimar en el Senado la obra del Código de Comercio, que las Cortes de 1883 dejaron aprobado en el Congreso.
2. Someter íntegro el Código penal reformado a la deliberación y voto de los Cuerpos colegisladores.
3. Llevar a término la codificación civil (25).

Silvela prepara siempre las disposiciones que llevan su firma con una adecuada y razonada exposición de motivos, producto de su gran formación jurídica. Así, en el Real Decreto de 12 de enero de 1884 —creando una Comisión de legislación extranjera en el Ministerio—, expondrá: «El Derecho internacional privado adquiere cada día, tanto en las esferas de la ciencia como en el terreno de la práctica, mayores desenvolvimientos, y el Estado faltaría a su misión progresiva si no facilitara los medios de que las necesidades creadas por el aumento de las relaciones internacionales se satisfagan y los vínculos jurídicos que ellas producen se fortalezcan».

De entre las normas dictadas por Francisco Silvela durante el tiempo que regentó el Ministerio de Gracia y Justicia, destacan :

El Real Decreto de 4 de marzo de 1884, por el que se fija un plazo y la forma en que deben reclamarse al Estado las acciones o títulos pertenecientes a cabildos, parroquias, iglesias, etc. (26); otro Real Decreto de 4 de abril siguiente, sobre nombramiento y ascenso de los funcionarios de la Adminis-

(25) De la Colección «Apertura de los Tribunales» donde figura el texto íntegro del discurso pronunciado por Silvela.

(26) Se trata de poner en práctica el reciente Concordato firmado con la Santa Sede y, en especial, el acuerdo de devolución de títulos de los que se había incautado el Estado como consecuencia de la desamortización.

tración de Justicia (27); el de 25 de julio de 1884, por el que se determinan las condiciones a que ha de ajustarse la concesión de Comisiones de servicio a funcionarios del Departamento (28); un Real Decreto de 26 de diciembre, que autoriza al ministro de la Gobernación para presentar a las Cortes un proyecto de ley de procedimiento electoral (29); otro Real Decreto de 7 de enero de 1885, autorizando al ministro para presentar a las Cortes un proyecto de ley facultando al Gobierno para publicar un Código civil con sujeción a las condiciones y bases que en dicho proyecto se establezcan (30), y tres circulares de la Fiscalía del Tribunal Supremo —dos sobre el problema electoral y otra sobre el respeto a la forma de gobierno constituido— (31).

(27) La ley adicional a la Orgánica de Justicia, de 14 de octubre de 1882, fijó unas disposiciones transitorias en relación con los funcionarios judiciales. Silvela, en la exposición de motivos de este Real Decreto se mostrará respetuoso a «cuanto directa o indirectamente tiene carácter legislativo para tocar a ello en poco ni en mucho sin el previo acuerdo del Parlamento» y trata de «limitar la arbitrariedad ministerial» buscando para lograrlo «más que nuevos preceptos sustantivos, procedimientos para cumplir por modo riguroso los promulgados de antiguo».

(28) Es una constante de Silvela el evitar la excesiva burocracia administrativa —ya lo hemos visto en su gestión anterior como ministro de la Gobernación— y el informar a la opinión pública «que justamente aspira a darse cuenta con facilidad... de los servicios que prestan todos los empleados públicos y de las condiciones en que desempeñan sus destinos».

(29) En el preámbulo se lamenta el ministro «de que se haga culpable a los Gobiernos de la falta de sinceridad e independencia advertida en la emisión del sufragio y de que haya perdido su hermoso y primitivo prestigio la ley electoral vigente.»

(30) Dirá Silvela que sólo dos puntos importantes difieren en este proyecto con relación al anterior presentado por Alonso Martínez: el referente a la institución del matrimonio y el relativo a la legislación foral. Estas diferencias —que recoge DE CASTRO (*Derecho civil de España*, parte general, I, págs. 214 y 215)—, consisten: a), en cuanto al matrimonio, en una fórmula armónica, reflejo de la constitucional, sobre el carácter católico del Estado y la tolerancia de cultos; y b), en materia foral, el hacer concesiones amplísimas a los foralistas. La discusión continúa en esta y sucesivas legislaturas, y será en 1888 cuando se apruebe la ley de Bases a través de la cual se llega a la redacción del Código civil español vigente en la actualidad, salvo pequeños retoques.

(31) La primera de éstas, de 8 de abril de 1884, dispone el procedimiento que deben seguir los notarios cuando fueren objeto de resistencia o coacción en el acto de cumplir con los deberes de su cargo para dar fe de hechos ocurridos o actos ejecutados con motivo del ejercicio del derecho electoral; la segunda, del 15 del mismo mes y año, aclara las dudas formuladas por las Audiencias en lo relativo a la averiguación y castigo de los delitos electorales en elecciones de senadores, de diputados, de diputados provinciales y de concejales. Sobre el respeto a la forma de gobierno constituido se preocupa la Fiscalía del Tribunal Supremo, por Circular de 27 de julio de 1884, en excitar el celo de los fiscales para que persigan los hechos que consisten en provocar alzamientos contra la forma de Gobierno, en ejecutar cualesquiera actos constitutivos de la rebelión —aun cuando los culpables no se levanten en armas contra el régimen constituido—.

Silvela termina su etapa como ministro de Gracia y Justicia el 27 de noviembre de 1885, al presentar su renuncia Cánovas y ceder a Sagasta el turno en el Poder (32).

3. *Francisco Silvela, de nuevo ministro de la Gobernación*

En los años de la etapa liberal de Sagasta en el Poder, desde 1885 a 1890, se produjo una importante escisión en el partido de Cánovas: la de Romero Robledo. Ello constituyó el ascenso de Silvela, que se constituiría en el sucesor de Cánovas en el partido conservador. Ante esta disidencia «romerista», se confía la cartera de Gobernación a Francisco Silvela en el gabinete que forma el líder conservador en 5 de julio de 1890 (33).

Su actividad es inmediata. Así, el día 7 del mismo mes dirige a los gobernadores de provincias una circular sin igual entre las de su género, con importantes normas éticas y de moral política, así como impulsando la actividad administrativa de aquéllos. «El país —dirá— reclama de los Gobiernos actos y acuerdos más que declaraciones y palabras». No tiene proyectos inmediatos de cambio en la legislación dictada por el partido liberal turnante en el Poder en la época anterior al afirmar que «no se puede sustituir, en un cambio de Gobierno, toda la legislación dictada por el anterior, al menos rápidamente, la cual constituye un Estado legal cuyo respeto se impone a los partidos gobernantes» (34).

en dirigir insultos, injurias y amenazas a las autoridades y en delinquir, en fin, por medio del periódico. En esta línea de respeto al Gobierno se encuentra la resolución del Ministerio regentado por Silvela en la que la Santa Sede reprueba la Pastoral del obispo de Plasencia, en cuanto se dirija a ofender no sólo a los ministros sino también a las sagradas personas de los católicos príncipes que ocupan el Trono español.

(32) Al acuerdo entre los dos líderes de los partidos liberal y conservador se le denomina Pacto de El Pardo.

(33) «Respetando el programa realizado por los liberales —dice M. CUADRADO en *Elecciones...*, II, pág. 541— Cánovas comprende el alcance de las críticas que lo censuran y llama al Ministerio de Gobernación al hombre que más se había destacado dentro de su partido en el período anterior. Silvela ha de conducir las elecciones por sufragio universal y lo hará con cierta circunspección, aunque deba ceder en parte a las presiones de Cánovas, que quiere una mayoría al estilo tradicional.»

(34) Creemos en la sinceridad de Silvela cuando, reconociendo que la obra del partido de Sagasta podría ser alterada en aras de un «interés supremo» o en «circunstancias extraordinarias», afirma que hay que efectuar «un leal ensayo de lo existente». M. CUADRADO —continuando la transcripción de la nota anterior (op. cit., II, página 542)— parece opinar en sentido distinto al indicar que «la circular por él redactada (se refiere a la de 7 de marzo de 1890, de la que nos hemos hecho eco anteriormente)... guardaba prudente silencio sobre el respeto gubernamental a la sinceridad electoral».

Como misiones de gobierno que han de realizarse en plazo inmediato —y que significarán «alivio de los males que el país siente tan al vivo en su régimen económico, su constitución administrativa y en sus organismos financieros»— señala, entre otras, Silvela, las que siguen :

- 1.^ª Protección al trabajo y a la producción nacional.
- 2.^ª Nivelación presupuestaria.
- 3.^ª Reforma administrativa.
- 4.^ª Respeto a la ley y a la libertad de todos.
- 5.^ª Cumplimiento riguroso del procedimiento electoral recientemente establecido (35).

Considera más positivo el realizar calladamente economías; regular servicios, suprimir burocracia innecesaria; ser justos y diligentes en la resolución de los asuntos, y «reprimir sin consideración el mal donde quiera que aparezca o labre su destrucción» que «acumular disposiciones en *La Gaceta*» (36).

De entre las disposiciones dictadas por Silvela en este periodo de su actividad ministerial destacan las relacionadas con las elecciones: cumplimiento riguroso de la ley en las operaciones preliminares de la formación del censo; desarrollo de preceptos de la ley electoral para adaptarlos a las elecciones de diputados provinciales y de concejales; dictando fechas y plazos para la formación y publicación de censos especiales; disposiciones aclaratorias para completar los preceptos de la ley electoral con relación al empadronamiento y listas de elegibles, reclamaciones y protestas hasta la constitución de los Ayuntamientos y sobre incapacidad en materia de elecciones municipales. En materia de servicios públicos son numerosas las disposiciones que regulan los de teléfonos, telégrafos, correos y sanidad; en la de personal, formación de plantillas de los Cuerpos afectos al Departamento y concesión de licencias y permisos a los mismos, y otras de menor importancia en materia de gobierno y administración, intrusismo profesional, etc.

La salida del Gobierno de Francisco Silvela, en noviembre de 1891, fue producto de una maniobra dirigida en el Parlamento por Romero Robledo

(35) La ley de 26 de junio de 1890 regula el sufragio universal, por virtud del cual se reconoce a todos los españoles varones, mayores de veinticinco años, el derecho electoral.

(36) Este criterio silvelista, de rectitud y respeto a la ley electoral, se reitera de nuevo en la Circular de 7 de julio de 1890: «La responsabilidad en las vergüenzas electorales... serían mayor al inaugurarse un régimen nuevo y una alteración fundamental en el voto público» por lo que de ellas debe quedar «libre de sospecha el Gobierno».

—por cuya «recuperación» para el partido suspiraba Cánovas— (37), aunque, también, por su fracaso en conseguir el saneamiento de los usos políticos y, en especial, en los procedimientos electorales. «Me voy —dirá Silvela— y no dudo que han de justificar mi salida los que de buena fe juzguen mi situación» (38).

IV

SUS PRINCIPIOS MORALES ANTE LOS VICIOS ORGÁNICOS
DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Francisco Silvela pertenece a una familia de juristas. Nacido el 15 de diciembre de 1843, lleva a cabo sus estudios de Derecho en Madrid. Su hermano mayor, Manuel, y también su padre, don Francisco Agustín, son también profesionales del Derecho, ciclo que se cerrará con el hijo de Manuel Silvela, que, como los anteriores, se dedica a la profesión de abogado. Es curioso recoger, como indica Fernández Almagro (39), que los Silvela hayan dado cuatro ministros, desde Isabel II a Alfonso XIII, precisamente los cuatro citados anteriormente.

Francisco Silvela completa su vida jurídica en tres puestos ajenos a la política: académico de jurisprudencia, letrado del Consejo de Estado y académico de la Española. Su aparición en la vida pública española será en 1869, «cuando la Asamblea constituyente ofrece un campo de experiencias amplio... y son contados los que se preocupan por denunciar irregularidades, abusos o contubernios» (40). De él se dirá que es cultivado; que idea la política como ésta debe ser; que buscará el equilibrio por el análisis de las cosas, la comprensión, la medida, la cautela (41).

A lo largo de toda su actuación política dará muestras evidentes de independencia, y su adhesión a las líneas fundamentales de los Gobiernos con-

(37) «La rivalidad de Silvela y Romero Robledo, mantenida y caldeada por éste mucho más que por aquél, había llegado a la máxima tensión desde el momento en que se daba por descontado el retorno del «hijo pródigo», con notoria satisfacción de Cánovas, que necesitaba de la mano izquierda de Romero Robledo para aliviarle del peso que para él representaba la política al pormenor, con su inevitable carga de impureza» (FERNÁNDEZ ALMAGRO en *Historia...*, II, págs. 157-158).

(38) Se trata de frases de un artículo publicado en el *Diario de la Marina*, de La Habana, de cuyo contenido, al parecer, no tenía conocimiento Cánovas y que recoge F. ALMAGRO en la obra citada, II, pág. 159.

(39) *En torno al 98: Política y Literatura*, pág. 37.

(40) ENRIQUE DE TAPIA en *Francisco Silvela, gobernante austero*, pág. 51.

(41) FERNÁNDEZ ALMAGRO: *En torno...*, pág. 41.

servadores que se sucedieron a partir de la Restauración y hasta 1905, fecha de su muerte, no se habrían de confundir con «servil aquiescencia a todas las determinaciones de partido» (42).

Silvela encuentra aquejada a la sociedad española de su tiempo por los, entre otros, siguientes males:

- 1.º Luchas intestinas —carlismo, cantonalismo, regionalismo, et-
cétera—.
- 2.º Limitación al ejercicio de los derechos fundamentales.
- 3.º Desorganización administrativa a todos los niveles, y abusos
y corruptelas en el aparato estatal.
- 4.º Excesiva burocracia y acusado centralismo.
- 5.º Mal estado de la Hacienda pública y falta de un sistema
legal impositivo eficiente.

Francisco Silvela sacará las corruptelas anteriores a la faz pública. Y desde que ocupa por primera vez un escaño en las Cortes, en 1869 —a sus veintiséis años—, hasta el momento de su muerte, en 1905, cifrará su empeño «en la reforma del Estado, en la educación del ciudadano, en el saneamiento de los usos políticos» (43). Una vez en el Poder conseguirá algunos logros que le harán pasar a la posteridad como político animado por una constante preocupación eticista. Su actuación política, recogida convenientemente por sus biógrafos (44), nos reafirman en esta tesis. Y aunque la falta de apoyo de sus mismos correligionarios —«corroidos por el espíritu particularista»— serán la causa principal de su caída, su propio criticismo y el observar que existe una diferencia entre proponer unas reformas y tener posteriormente la responsabilidad de ejecutarlas, le impedirán rehacerse y elevar de nuevo su papel político en nuestra historia contemporánea. Sus intentos renovadores tendrán más amplio cauce y mayores posibilidades de realización cuando es elevado en dos ocasiones a la presidencia del Consejo, sin que, por ello, se niegue importancia a la obra de «sinceridad electoral» que llevó a cabo siendo ministro de la Gobernación.

A pesar de reconocer en 1904 que es un «vencido de la política» y que está convencido de su «impotencia para realizar sus proyectos», Silvela in-

(42) TAPIA, Op. cit., pág. 51.

(43) FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Historia política...*, II, pág. 160.

(44) Por todos, FERNÁNDEZ ALMAGRO en las dos obras citadas, y, más brevemente y referido por los Silvela, en *Homenaje a don Ramón Carande*, Madrid, 1963, página 159... De Silvela también se ocupa GARCÍA ESCUDERO en *De Cánovas a la República*, pág. 149, que le acusa de ser él mismo el principal responsable de su caída, primero, y de su abandono definitivo de la política, después.

fluirá en la actuación y «conservadurismo» de Maura, que se encontrará en el Poder «dentro de la curva ascendente del prestigio labrado por Silvela y por la gestión hacendística de Villaverde» (45).

Siendo ministro de Gracia y Justicia, en la legislatura 1884-1885, pronunciará diversos discursos, tanto en el Senado como en el Congreso, defendiendo la actuación del Gobierno; marcando las líneas de la política general del mismo; fijando la actividad y actuación del partido conservador. De ellos merecen resaltarse:

1. Discurso pronunciado en el Senado el día 9 de junio de 1884 (46):

1. Los partidos en el Poder deben observar los siguientes principios doctrinales: condiciones de unidad en las doctrinas, autoridad en las personalidades puestas a su lado e importancia de los intereses que representan dentro de la sociedad española (47).

2. Respeto y defensa de las instituciones fundamentales: limitación de la libertad de imprenta a las siguientes materias: defensa de la institución monárquica; de la disciplina del ejército; de los principios y dogmas de la religión católica en cuanto los ampara el Código penal (48).

2. Discurso en el Senado el 12 de enero de 1885, en relación con los incidentes en la Universidad:

(45) M. CUADRADO en *Elecciones...*, II, pág. 710, que continúa: «Si el liderazgo de Silvela había pecado con exceso de autocrítico y falta de energía, ya disponía el partido conservador de la figura enérgica y escasamente autocrítica que le era necesaria. Las ideas procedían de Silvela, del regeneracionismo de Costa...»

(46) Las intervenciones de Francisco Silvela en este periodo figuran editadas en una obra bajo el título *Discursos de don Francisco Silvela siendo ministro de Gracia y Justicia, en la legislatura 1884-1885*. Los incidentes universitarios, a los que se aludirá seguidamente, figurarán ampliamente comentados por FERNÁNDEZ ALMAGRO en *Historia política de la España contemporánea*.

(47) Y añadirá (pág. 29): «Los mejores propósitos, cuando se abandona el cauce de los principios, cuando se rompen los fundamentos de las instituciones históricas o cuando se debilitan siquiera, son estériles y se convierten en origen de las mayores catástrofes.»

(48) Sin embargo (pág. 16) el límite de esa defensa estará en relación, única y exclusivamente, con la extensión que tenga el ataque, y la Administración deberá atenerse al respeto absoluto, tanto a la legislación vigente como a los Tribunales encargados de aplicarla.

No considera Francisco Silvela conculcado el fuero universitario por la entrada de los agentes de la autoridad en su recinto, ya que:

a) Nadie ha pensado entrar en el edificio de la Universidad mientras en ella se mantenga el orden público. El Gobierno se ha apresurado a retirar toda su fuerza y toda intervención de los agentes de orden público, no ya cuando el orden público estaba completamente restablecido, sino cuando aún quedaban restos de los pasados desórdenes fuera de la Universidad (págs. 105-106).

b) Por lo ocurrido en la Universidad Central no se han podido infringir por el Gobierno género ninguno de leyes, ya que se entró en la Universidad, como en todas partes, a hacer detenciones de los que daban gritos y cometían desacatos, porque entendían que este era el medio más eficaz de reprimir el desorden.

c) En consecuencia, cree no se ha cometido atentado contra el derecho de la Universidad a que en su edificio no penetraran los agentes de la autoridad, como cuestión de derecho.

V

SILVELA Y SU «REFORMISMO» DESDE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

Podemos señalar tres etapas de la actividad de Francisco Silvela alejado del Gobierno: de diciembre de 1879 a enero de 1884, de diciembre de 1885 a julio de 1890 y de noviembre de 1891 a marzo de 1899. En la primera, su partido cede el poder al liberal; igualmente ocurrirá en la segunda; y, finalmente, en la tercera, se mostrará disidente de su propio partido conservador, tanto cuando éste sigue en el poder como en los períodos en que lo ocupa Sagasta.

Queremos resaltar a continuación las ideas que descuellan en la actividad política y parlamentaria de Silvela en las etapas segunda y tercera antes citadas (49).

(49) La primera tiene poco interés, ya que Silvela estará totalmente eclipsado por Cánovas.

a) De 1885 a 1890

1. Discurso en las Cortes el 2 de enero de 1886:

1.^a El Gobierno debe respetar las corrientes de opinión del país y admitirlas, salvo que se atente con ellas a otros derechos o intereses más sagrados, en cuyo caso cabe el reprimirlas (50).

2.^a No deben interpretarse caprichosamente términos no dudosos de la Constitución, si aquéllos son explícitos, claros y concluyentes (51).

3.^a Amplia base representativa y popular del partido conservador en el contexto de la vida política española siguiente a la Restauración (52).

2. Discurso parlamentario de 4 de enero de 1886:

1.^a La Constitución y la tolerancia entre los partidos del sistema permite el libre desenvolvimiento de las instituciones (53).

2.^a Los hombres públicos deben gozar de libertad para retirarse de sus funciones cuando lo crean conveniente, bien por razones políticas o por motivos personales (54).

(50) *Discursos políticos pronunciados por Silvela durante las legislaturas de 1885 a 1890*, Madrid, 1892. Y añadirá: Cuando las manifestaciones de opinión se encierran dentro de límites que el patriotismo no puede condenar jamás. los Gobiernos cometerían la mayor de las imprudencias cohibiéndolas de una manera tiránica, antipatriótica e inconveniente... Cuando se traspasan los límites de esas manifestaciones... el deber de los Gobiernos es reprimirlas y contenerlas con tanta energía como respeto tuvieron antes a la expansión legítima de esos derechos (págs. 11-12).

(51) «Cuando una Constitución existe y sus artículos no son dudosos, claro es que desaparece todo linaje de Constitución interna» (págs. 17-18, de la misma obra).

(52) «El partido conservador, tal como nosotros lo entendemos, no está constituido de una manera artificial y personal. Es el depositario de grandes fuerzas sociales, cuyos intereses, cuyos sentimientos, cuyas palpitaciones es preciso que pulsen los jefes de todo partido conservador para representarlos debidamente en el Poder» (pág. 22).

(53) De la misma obra, pág. 29: «El orden público que se disfruta y el desenvolvimiento libre de las instituciones y de la constitución de la Monarquía no es sólo obra de unos cuantos hombres importantes, sino que es también resultado del progreso, de la tolerancia entre los partidos, de serenidad de los hombres públicos, debida, en verdad, a todos.»

(54) «No es deshonrosa la consideración personal del cansancio físico y moral que imposibilita para seguir desempeñando un cargo que no es obligatorio, y para cuyo desempeño se necesitan determinadas energías y actividades si ha de ejercitarse con...

3.^a La creación o fundación del partido conservador constituye una suma de procedencias y criterios que dieron origen a la transacción que fue la base de la restauración de la Monarquía. La formación de un nuevo partido debe estar precedido del conocimiento de los principios o programas del mismo (55).

4.^a Toda doctrina debe merecer el respeto y la atención de cualquier persona, y el que prospere o no la misma en soluciones prácticas no incapacita al partido que la propugna para el ejercicio del gobierno (56).

5.^a El mecanismo del sistema parlamentario permite tolerancia y respeto mutuo de las ideas de quienes ejercen el poder (57).

fruto para el país.» Y sigue —págs. 30 y sigs.—: «No comprendo que haya que abandonar un Ministerio sin una razón política o una razón personal. Un Gobierno y unos compañeros de Gobierno, aun cuando por delegación entreguen a otro la dirección de una cuestión política, se obligan todos y contraen la misma responsabilidad que si todos la realizan por sí propios.»

(55) «Resucitar las procedencias para significar un nuevo matiz en el partido conservador es decir una cosa que carece tan a todas luces de relación con la realidad y con las necesidades actuales de los partidos. Las procedencias no son más que una explicación histórica...» Aquí atacará Silvela, concretamente, a Romero Robledo, en un intento de crear un partido nuevo, disidente del conservador, sin programa: «¿Es que S. S. va a representar en la política una mayor extensión del sufragio, una mayor amplitud en la libertad de comercio, en los derechos de reunión y de asociación, en la libertad de imprenta, un cambio de concepto en el poder o en la autoridad pública, una reforma constitucional en lo que se refiere a la soberanía, algo, en fin, que se relacione con sus procedencias revolucionarias?»

(56) «Nosotros consideramos peligrosas muchas de las doctrinas del partido liberal, pero es cuando se desenvuelven en leyes o soluciones prácticas, las cuales, sin duda alguna, se combatirán el día que se traigan al Parlamento; pero no creemos que esto incapacite al partido liberal para el gobierno... Toda la Restauración se ha hecho precisamente inspirándose en el sentido contrario; nadie como nosotros ha combatido tanto el sufragio universal, y al ir a escribir la Constitución de la Monarquía... tuvimos la precaución y la prudencia de no excluir de esa Constitución el propio sufragio universal, porque entendíamos que el interés supremo dentro del cual deben desenvolverse todas las esperanzas de orden y de prosperidad para España, estaba en dar base ancha y sólida a la Monarquía, de suerte que todas las doctrinas pudieran caber dentro de ella.»

(57) El mecanismo del sistema parlamentario es el siguiente: «Los partidos que funcionan dentro de él combaten en el terreno de las doctrinas y censuran su desenvolvimiento en las leyes, pero se reconocen mutuamente la capacidad de gobernar al país en beneficio de su prosperidad, del orden público y de la Constitución monárquica... Nos hemos resistido a declarar incompatibles con la Monarquía e incapacitarles para el Gobierno a los representantes de las más extremas doctrinas democráticas, lo que no implica que no podemos negar a los representantes de esas doctrinas la capacidad para ejercer el Gobierno sin poner en peligro las instituciones...»

3. Discurso de 28 de abril de 1887:

1.^a Al pretender llevar a cabo una reforma legislativa, deben olvidarse deberes políticos o pactos más o menos formales con otros grupos, y ha de buscarse sólo el interés que para el país, en general, puede tener el proyecto (58).

2.^a Si el país no está preparado para una reforma legislativa, no debe llevarse a cabo (59).

4. Discurso de 16 de mayo de 1887:

La inmunidad parlamentaria sólo debe amparar y respetar en todas sus consecuencias las opiniones expuestas en el Parlamento por los diputados (60).

5. Discurso en las Cortes el 4 de julio de 1888:

1.^a Si por convenio tácito entre el Gobierno y las Cortes se declara legislativa una materia, no debe legislarse por Decreto (61).

(58) «Al presentar este proyecto de ley —se refiere al del establecimiento del juicio por jurados— más que realizar una reforma legislativa creéis cumplir con un deber político que se os ha impuesto; deber político representado en el pacto con la democracia... a cambio de una participación en el poder público. La institución del jurado es evidentemente contraria a todas las conveniencias, a todas las ventajas de las clases, aun de aquellas que la solicitan y la piden» (pág. 217-223). El tema se reitera, dada su importancia, en otro discurso posterior al que aludiremos en su momento.

(59) «La forma de gobierno parlamentario por todos los partidos exige necesariamente que los que combatimos las reformas no llevemos el propósito de destruirlas cuando alcancemos el Poder, sino el de cumplirlas y de respetarlas, y de gobernar con ellas, cumpliéndolas y respetándolas de buena fe, si el país las soporta y si el país las sufre, si la idea se arraiga, y, en otro caso, haciendo en ellas las modificaciones que la práctica y el verdadero voto público aconsejen».

(60) «La inviolabilidad del diputado está amparada por el Código penal y por la Constitución de la Monarquía en lo que se refiere a su detención» (en el discurso de 19 de noviembre de 1889 volverá a tratar de este mismo tema de la inviolabilidad).

(61) «Las materias legislativas —dirá Silvela— no están marcadas de antemano en ningún Código preestablecido, quedando en gran parte el deslinde de lo que es propio de la Administración y de lo que corresponde al Parlamento sometido a la prudencia de los Gobiernos que bajo su responsabilidad determinan qué es materia legislativa y qué puede ser materia de decretos...» Pero si se acepta voluntariamente la competencia y jurisdicción del Parlamento sobre un asunto «ningún Gobierno —y menos aquel que ha realizado este acto— puede arrancarles de su conocimiento tales materias y hacerlas asunto de decreto». Y termina: «en aquellas cosas en que haya la menor duda, una vez sometidas al Parlamento... lo prudente y discreto es dejarlas al conocimiento de las Cortes».

2.^a Un Gobierno y un Parlamento distintos pueden entender que no eran legislativas las materias que se sometieron al Parlamento anterior, si bien deben actuar con prudencia al adoptar esta decisión (62).

6. Discurso a una comisión del partido liberal-conservador de Málaga, el 30 de julio de 1888:

La opinión pública debe persuadirse de cuáles sean los progresos o los vicios y corruptelas existentes en un país y en su Administración, a fin de que aquélla acabe de pronunciarse y ejerza sobre sus órganos constitucionales la presión necesaria para preparar y llevar a cabo un necesario cambio de Gobierno (63).

7. Discurso de 11 de diciembre de 1888:

Todos los partidos deben tener las mismas garantías para el ejercicio de la libertad de propaganda, y el Gobierno respetar las condiciones del pacto en el que se funda el desenvolvimiento de todas nuestras libertades (64).

(62) «Toda materia sometida al Parlamento tiene la presunción de ser legislativa; pero entre quienes está creado el compromiso es entre el Gobierno que ha presentado los proyectos y el Parlamento ante el cual los ha presentado. No resultarán, por ello, comprometidos otros Gobiernos y Parlamentos, aunque con muchísima prudencia deben actuar, y limitándose a cosas que notoriamente no sean legislativas.»

(63) Afirmará Silvela: «Es locura peligrosísima creer que puede vivir sin riesgo un país que, libre ya de la fiebre de las revoluciones y guerras civiles que le privaban de sensibilidad para otros males, comprende y cree que todos los resortes de la Administración y del Gobierno se debilitan, se quebrantan, se enmohecen con un abandono constante, un favoritismo absoluto, una inmoralidad que todo lo invade... El que crea que esto no es un estado moral muy grave para una Monarquía parlamentaria y para un país empobrecido y necesitado y afligido de las pasiones propias de los menesterosos y de los pobres, está ciego, y uno de los mayores ciegos es el Gobierno.»

(64) «En las relaciones entre los partidos —dirá Silvela— no es lo más grave ni los atropellos de los derechos particulares, ni el desconocimiento de la libertad de propaganda, ni los hechos acaecidos en la calle, sino la falta de mantenimiento de un solemne compromiso, de un pacto que consista en que los Gobiernos liberales hayan de hacer una política con la cual contengan y frenen con mano poderosa la revolución y la anarquía, al propio tiempo que los partidos conservadores renuncien a las intrigas de los palacios y a las conspiraciones en los cuarteles.»

8. Discurso de 19 de junio de 1889:

No deben perturbarse las relaciones entre los partidos monárquicos, base esencial de la política nacida de la Restauración (65).

9. Discurso de 19 de noviembre de 1889:

Reiterando sus ideas en torno a la inmunidad parlamentaria (ver discurso de 16 de mayo de 1887 y nota 60 de este trabajo), dirá Silvela que los diputados son inviolables por las ideas que manifiestan y por los votos que emiten, pero sus actos, en lo que sean expresión de unas y otros, están sujetos al Código penal.

10. Discurso en la sesión de 19 de noviembre de 1889:

1.^a Es necesario que, junto a la ampliación del sufragio universal, se robustezcan los elementos de gobierno, a fin de que, a través de aquella reforma, no se cometan anomalías y se convierta el voto en una ficción sin realidad y sin sustancia (66).

2.^a Las leyes que no están en armonía con el verdadero estado y desenvolvimiento del país producen, por lo general, efectos muy distintos —cuando no opuestos— a los que se imaginaban los que las elaboraron (67).

b) De 1891 a 1899

En esta última etapa de Francisco Silvela en la oposición, resumimos sus facetas más importantes: oposición a su propio partido y censura a Cánovas; disidencia silvelista; unión contra Cánovas y Sagasta.

(65) «Es lícito el obstruccionismo para aquellas leyes o aquellos principios o aquellas reformas que toquen o alcancen a las instituciones fundamentales, o a modificaciones de la ley fundamental.»

(66) Para Silvela «la extensión del sufragio en las condiciones que lo establecía la ley de 1870... es indudablemente un elemento poderoso de descomposición». En esta reforma no se han tenido en cuenta —en su opinión— «las modificaciones que, relacionadas con los organismos del sufragio, ha llevado a cabo la ciencia política desde 1870 a 1889».

(67) La ampliación del sufragio traerá consigo —en opinión de Silvela— análogos procedimientos (comisiones de censo, juntas presididas por éstos o por otros funcionarios, etc.) aptos para la falsificación y para el amaño, y aquella «no despierta siquiera las esperanzas que traen consigo siempre las novedades».

Los historiadores políticos de este último decenio del XIX español coinciden al afirmar que la salida del Gobierno por parte de Francisco Silvela fue debida al enfrentamiento continuo de éste con Romero Robledo, el cual volvía a gozar de los favores de Cánovas y pretendía manejar a su capricho a los diversos poderes. Mas Silvela mantendrá en las Cortes la independencia del Poder judicial (68), teoría que no obtendrá el consenso mayoritario de la Cámara, razón por la cual encuentra un motivo para salir del Gobierno. Ello no obstará a que Silvela, en su calidad de vicepresidente del círculo liberal-conservador, se dirija a los presidentes de los Comités provinciales del partido y les pida unión y subordinación hacia Cánovas.

Pero ya en 1892 la postura de Silvela cambió radicalmente. Si, como indica Fernández Almagro (69), éste se había pronunciado siempre contra toda clase de corruptelas administrativas, no podía admitir ciertas irregularidades cometidas por el Ayuntamiento de Madrid, que debían denunciarse ante el Parlamento y conocerse y resolverse por los Tribunales. Al ganar en aquella ocasión Silvela la votación parlamentaria que siguió al debate de este tema, arrastraría a la dimisión del Gobierno y a la muerte política de Cánovas que, eterno líder del partido conservador, vería fraccionado el mismo en dos grupos: el del que le sigue apoyando, y el que, bajo el liderazgo de Francisco Silvela, se aparta de aquél e intenta una moralización radical de la Administración en todos sus niveles. De esta forma, Silvela, sin grandes deseos de gobernar, se erigirá en «capitán de la disidencia conservadora» (70) y en inmediato jefe de este partido.

Ante una alianza de Cánovas y Sagasta para mantener a las Cortes liberales bajo Gobierno conservador —de la que nacería la constitución del Gobierno Cánovas de 23 de marzo de 1895—, Silvela se une a políticos repu-

(68) Se buscó de propósito un debate en las Cortes sobre la detención y procesamiento de un aristócrata, en el que Silvela demostró su respeto hacia las instituciones. La votación denegatoria del Congreso no significaba voto de censura al Gobierno, por lo cual Silvela pudo continuar en el mismo, si bien optó por salir de él, ya que veía inminente el nombramiento de Romero Robledo para una cartera ministerial (en la crisis y reajuste producidos entró Romero como ministro de Ultramar).

(69) *Historia...*, II, págs. 175-177. Califica FERNÁNDEZ ALMAGRO de maniobra de Silvela el provocar la discusión de la Memoria presentada por Dato, subsecretario de Gobernación, en relación con estas anomalías, que debían pasar —en opinión de aquél— a conocimiento de los Tribunales. Se trataba, al parecer, de beneficiar a un grupo de amigos de Romero, propietarios de unos terrenos sitos en Madrid, que se incluyen en un proyecto de ordenación urbana.

(70) MAURA GAMAZO en *Historia crítica del reinado de Don Alfonso XII durante su minoridad bajo la regencia de su madre Doña María Cristina de Austria*, pág. 161, que recoge también M. CUADRADO en *Elecciones...*, II, pág. 561, nota 11.

blicanos y liberales y crea una gran oposición contra dicho Gobierno (71), aumentando con ello su popularidad y configurándose como sucesor del jefe conservador (72).

VI

LA UNIÓN CONSERVADORA Y EL ASCENSO AL PODER DE FRANCISCO SILVELA COMO PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS. SUS MÁS IMPORTANTES LOGROS

Tras la disidencia silvelista se va perfilando ya, en 1893, una fuerza política nueva bajo la denominación de «Unión Conservadora». Su base está, naturalmente, en las masas conservadoras que siguen a Silvela, si bien en el futuro Gobierno por él presidido existirá una alianza de fracciones diversas bajo la hegemonía del partido conservador.

Tras el asesinato de Cánovas, el 8 de agosto de 1897, Silvela evitará el ascenso de Romero Robledo a la jefatura del partido conservador, liderazgo que conseguirá aquél bajo la nueva denominación de «Unión Conservadora», que, como tal, se presentará ya en las elecciones generales de 1898 (73).

Por Real Decreto de 4 de marzo de 1899 encarga la Regente a Silvela la formación de nuevo Gobierno, en el que se centran todas las ansias de renovación administrativa y de regeneracionismo de que tan necesitada se encontraba la nación. El mensaje de la Corona, leído en la apertura de las Cortes de 1899, reafirma los deseos de Francisco Silvela por cumplir un amplio programa de reformas administrativas y políticas, encaminado a conseguir la «regeneración» propugnada por aquél cuando estaba en la oposición. De tal programa conviene resaltar: la ordenación de la Hacienda pública; la reorganización de las fuerzas militares; regulación del ingreso y estabilidad de los funcionarios civiles; amplia descentralización administrativa en las esferas provincial y municipal; desarrollo de los intereses materiales, con especial atención a obras de riego y a la construcción de ferrocarriles secundarios (74).

(71) De este Gobierno dirá Silvela en *El Tiempo*, de 23 de marzo de 1895, que ha «nacido sin prestigio, vivirá con vilipendio y morirá sin gloria»

(72) Este hostigamiento lo hará tanto en el Parlamento como en la Prensa y en discursos extraparlamentarios (*El Tiempo*; *El Imparcial*, de 24 de junio de 1897; discurso en Burgos el 11 de julio de 1897).

(73) Y así, en su discurso de Badajoz, en enero de 1898, proclamará como principios ético-políticos: justicia para el humilde; justicia y severidad para los poderosos. Y en enero de 1899 indicará que «más que reformas de ideas y de leyes, es necesario realizar reformas radicales de procedimientos y de conducta...» (FERNÁNDEZ ALMAGRO en *Historia...*, II, pág. 626).

(74) «Vosotros sabéis —les dirá a las mayorías parlamentarias el 31 de mayo de

Silvela —que intentaría «aliar una determinada moral política con la experiencia de político práctico que había adquirido en los decenios anteriores» (75)— divide su primer mandato como presidente del Consejo en los siguientes grupos de trabajo:

- 1.º Nivelación presupuestaria y reducción del gasto público.
- 2.º Apoyo de las pretensiones forales, recogidas y admitidas en el nuevo Código civil. Entre ellas, inserción de elementos burgueses catalanes en el Gobierno.
- 3.º Moralización del sufragio.
- 4.º Preocupación por lo social a través de la oportuna legislación.

Su programa no se vería consumado. Las luchas dentro de su propio partido, las dimisiones de algunos de los más caracterizados ministros de su Gobierno, los manejos y maniobras de los militares y otras causas dan lugar a la crisis total y a la renuncia de Silvela el 21 de octubre de 1900. Y es que, como dirá Laín Entralgo (76), España es en aquella época «cuerpo sin consistencia histórica y social, cuya unidad de miembros y estamentos es más ficticia que real».

Llamado de nuevo al Poder el 6 de diciembre de 1902, tratará Silvela de rodearse de nuevas ayudas y colaboraciones —especialmente la de Maura— con las que reemprenderá sus proyectos de 1899. Las dificultades originadas por los resultados electorales de 1903 (que si bien con una mayoría óptima para gobernar constituyen una derrota moral silvelista); el aumento de popularidad de Maura, próximo líder del partido; y, posiblemente, como afirma Pérez Bustamante (77), el ambiente de desconfianza que reinaba en Palacio tras las elecciones, originaron la dimisión de Silvela y de todo el Gabinete, el 20 de julio de 1903.

El liberalismo imprimió un sello característico al quehacer administrativo.

1899— a qué obra tan ingrata os hemos convocado. Por todas partes se os ofrecen cosas que renunciar, sacrificios que hacer, molestias que imponer a vuestros electores, nada que pueda significar lo que, en otros tiempos, significaba el triunfo del poder y de los partidos.» Su primera norma con rango de Decreto suspende las declaraciones de derechos de cesantía de los ministros, a fin de «imponer con autoridad sacrificios a todos».

(75) Así lo afirma M. CUADRADO en *Elecciones...*, II, págs. 629-630, que le considera «no sólo precursor, sino impulsor y primer eslabón del cambio que debía mejorar y perfeccionar los mecanismos del sistema político español en el siglo XX».

(76) *La generación del 98*, pág. 46.

(77) *Compendio de Historia de España*, 1967, pág. 534.

Javier de Burgos en 1833, a través de la creación del subdelegado de Fomento en cada provincia y de la «Instrucción» a ellos dirigida, crea un conjunto de principios de buena administración. Así, la Administración —vista desde un ángulo liberal— deberá ser una fuerza creadora de bienes y elemento básico en la elevación socio-económica de un país. Y, en opinión de Oliván (78), «extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo los destinos del país, y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado (79).

Para Francisco Silvela lo administrativo debe estar excluido de los debates políticos, y así lo afirmará también Oliván (80). Ello no será factible —ni a este político ni a los que le han seguido en el transcurso de nuestro siglo—, y así veremos a la Administración unida a la política, aunque ello contradiga el sentir o voluntad general, y redunde en perjuicio de los intereses de la colectividad (81).

Como segundo punto de este capítulo, resumimos seguidamente los principales logros obtenidos por Silvela en el quehacer político-administrativo en sus dos etapas como Presidente del Gobierno.

1. Impuestos y Hacienda pública

El estado de las finanzas en España en los dos períodos en que Silvela ocupó la Presidencia era caótico. Los desastres de Ultramar, los gastos inherentes al mantenimiento de las Fuerzas Armadas y a los desplazamientos de las mismas desde el territorio peninsular, la falta de una legislación completa en materia de imposición fiscal y, en definitiva, la inexistencia de un plan de acción serio y uniforme que acabase con este caos —en el que también incidía el llamado «turno de los partidos» y las continuas suspensiones de las

(78) La orientación de la *Instrucción* es intervencionista, y en ella cobran vida todas las técnicas nuevas de fomento en las que la acción estatal predomina sobre la privada. En opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA (*De la Administración pública en relación con España*, de OLIVÁN, prólogo de ENTERRÍA, 1954, págs. 16-17), OLIVÁN admitirá que la Administración se ha ensanchado y ennoblecido a medida que se ha ido reconociendo la utilidad de su acción.

(79) «La Administración —para OLIVÁN— funciona en una esfera distinta y separada de la política, en un terreno que puede considerarse neutral para los partidos.»

(80) Nota anterior. Sin embargo, para ROYO VILLANOVA (*R. A. P.*, núm. 10, páginas 11-24), la política es la «función más importante del Estado y la Administración tiene un carácter subordinado y auxiliar de la misma. Una Administración —seguirá ROYO— separada de la política sería un contrasentido. El significado de la Administración es precisamente el ser el desarrollo de una política.

(81) Como muestra, basten las anomalías e irregularidades denunciadas en su momento por Silvela de los últimos Gobiernos conservadores de Cánovas.

Cortes; como previas a la disolución de las mismas y a la entrada en el período electoral, que impedían se aprobase la normativa pendiente con rango de ley—movieron a Silvela a llamar para el puesto de ministro de Hacienda a Raimundo Fernández-Villaverde (a quien, a su vez y, posiblemente, para que pudiese coordinar la liquidación de la deuda colonial, encargó también de la cartera de Ultramar), el cual llevó a cabo una auténtica reforma fiscal, cuyo eco y consecuencias aún se evidencian en nuestras modernas tendencias y formas impositivas.

A cincuenta y ocho se elevan las normas de mayor importancia dictadas en este período, cuya simple enunciación haría interminable y desfasado este trabajo. En ellas se trata de defender, ante la pérdida de Cuba, Filipinas y Puerto Rico, no sólo la riqueza que representa la producción nacional de azúcar, sino los ingresos del Tesoro; medidas para evitar ocultaciones en los diversos impuestos; modificaciones y reformas en los principales de éstos y de contribuciones.

2. *Burocracia y descentralización funcional*

El nombramiento y funciones del personal al servicio de la Administración está supeditado, en la época que comentamos, a los vaivenes de la política que practican los partidos turnantes en el Poder. Silvela quiere realizar, a su manera y con la visión y alcance que la función pública representa en aquel período, lo que ahora denominaríamos un Estatuto del Funcionario. Por ello se dictan normas que regulan el ejercicio de la función pública y la estabilidad al funcionario y, lo que es más importante, se suprime burocracia innecesaria. En un orden cronológico (que comienza con el Real Decreto de 10 de marzo de 1899 —Ministerio de Fomento— sobre competencia para el nombramiento de subdirectores de Fomento, condiciones para el cargo y facultades de los mismos, y termina con el Real Decreto de 1 de junio de 1903 —Ministerio de Gracia y Justicia— limitando el número de licencias de los funcionarios judiciales y fiscales) veremos aparecer infinidad de normas sobre reducción de plantillas de funcionarios, sujetando a normas nuevas el ingreso y ascenso de los mismos para evitar los nombramientos libres, así como respetando los derechos adquiridos (82).

En materia de descentralización, Silvela, partidario de aquélla, se encon-

(82) Trata Silvela de «atacar en su raíz un mal que ... consiste ... en que los servicios electorales ... tengan por premio y estímulo principal la esperanza de obtener posiciones administrativas para los allegados» (de la exposición de motivos del Real Decreto de la Presidencia de 18 de junio de 1900).

trará con el arraigo que la escuela doctrinaria había dado al principio o sistema contrario, es decir, al centralizador. Sus logros son más bien escasos y es en el ramo de Hacienda en donde se descentralizan funciones más apropiadas para ser conocidas y resueltas por los servicios provinciales que por los centrales (Real Decreto de 23 de diciembre de 1902).

3. Reorganización administrativa y jurisdiccional

Silvela pretende reformar la Administración. Sin aficiones políticas, sus principios éticos le empujarán hacia ella. En este aspecto, la supresión de los Ministerios de Ultramar y Fomento, por una parte, y la creación de algunos otros Organismos de rango inferior necesarios al quehacer público, por otra, ocuparán la atención de Silvela en sus dos etapas al frente del Gobierno. Las Bases de una nueva ley de Sanidad, el protectorado del Gobierno en la Beneficencia particular, la reorganización del Consejo de Estado (83), el restablecimiento de la Dirección General de Sanidad, la reorganización de la Administración central y provincial de la Hacienda pública, la supresión del Ministerio de Fomento, la creación de los de Instrucción Pública y Bellas Artes y de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (84), y la del Instituto de Reformas Sociales (85), entre otras de menor importancia, cubren este propósito silvelista de reorganización administrativa.

(83) Con la finalidad —dirá la exposición de motivos del Real Decreto de 29 de marzo de 1899— «de convertirlo en prenda segura del cumplimiento de las leyes y garantía eficaz de todo derecho particular».

(84) La supresión del Ministerio de Fomento fue debida a la necesidad de separar la instrucción general y los intereses materiales. Así, en la exposición de motivos del Real Decreto de 18 de abril de 1900, se indicará que «en la obra de reconstitución de los organismos por medio de los cuales el Estado ha de impulsar el desenvolvimiento de la nación ... hay dos órdenes de instituciones que reclaman urgentes reformas» (instrucción e intereses materiales).

(85) Por Real Orden de 23 de abril de 1903 se crea en el Ministerio de la Gobernación un Instituto de Reformas Sociales, encargado de desarrollar nuestra legislación social, cuidar de su ejecución y favorecer la acción gubernativa en beneficio de las clases obreras. Su antecedente es la Comisión de Reformas Sociales, creada por Moret, ministro de la Gobernación, a finales de 1883, y que da lugar al primer diálogo entre obreros y patronos, con el fin de «reconocer y apreciar en su justo valor las causas de las dificultades suscitadas entre los fabricantes y los trabajadores de nuestras provincias manufactureras, y proponer al Gobierno los medios más oportunos de terminarlo felizmente». En 1902, Canalejas, a la sazón ministro de Agricultura, presenta a las Cortes un proyecto de ley estableciendo un Instituto del Trabajo en el Ministerio de su cargo.

4. *Enseñanza*

La libertad de enseñanza es, en la Revolución de 1868, «una de las más preciosas conquistas que hemos alcanzado en los últimos sucesos y no es posible renunciar a ella» (86). Sin embargo, las técnicas que usarán los liberal-conservadores de la Restauración serán distintas, ya que la enseñanza pasará en su mayor parte a control estatal, como consecuencia de este intervencionismo del Estado liberal a partir del último tercio del siglo XIX, restando a la iniciativa privada muchas de sus pretensiones, al menos en materia de enseñanza primaria (87). Se modificarán los planes de estudio en Segunda Enseñanza; se dictarán normas sobre Universidades, rectores de las mismas, Consejos universitarios, autoridad académica y disciplina escolar; sobre profesorado y sus obligaciones; exámenes y grados académicos, etc. (88).

5. *Fuerzas Armadas*

La Constitución de 1876 dedica su título XII a la fuerza militar. El régimen monárquico nacido de la Restauración se encuentra rodeado de luchas interiores y exteriores y ha de dedicar el mayor esfuerzo en preparar adecuadamente a las Fuerzas Armadas.

Con la pérdida de nuestras colonias y la decadencia del carlismo como fermento de luchas intestinas se aminora este problema, lo que no impedirá que los dos Gobiernos Silvela dicten normas diversas sobre la materia, tales como la creación de una Comisión de defensa del Reino «conforme a las exigencias del arte de la guerra (Real Decreto de 29 de marzo de 1899); fijando el contingente de Fuerzas Armadas en los diversos años económicos; modificando las disposiciones sobre edad del alistamiento, etc.

6. *Acción social*

El Gobierno no puede ignorar la realidad social existente en España a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Suprimidas por las Cortes de Cá-

(86) Corresponde a la declaración formulada por Ruiz Zorrilla, ministro de Fomento, en el Decreto de 14 de octubre de 1868.

(87) La Institución Libre de Enseñanza centra sus actividades en la enseñanza superior y compartirá con el Estado la preparación de los hombres del futuro político y económico del país.

(88) La preocupación por la ampliación de conocimientos fuera de nuestras fronteras late ya en 1903, ya que por un Real Decreto de 8 de mayo se fijan subvenciones al profesorado y pensiones a alumnos y obreros para realizar estudios en el extranjero.

diz todas las regalías y privilegios nobiliarios, pasa a ser la clase media o burguesía «la que actúa de modo eficiente en la opinión pública y en la vida social y política de la época» (89). Pero, como afirma Tuñón de Lara (90), los hechos sociales cambiarán la faz de los últimos quince años del siglo XIX, surgiendo las tensiones entre patronos y obreros, y la unión de estos últimos a través del socialismo marxista.

Si bien los gobernantes posteriores a la Restauración ignoraron las aspiraciones proletarias, que brotaron o se exteriorizaron con la Revolución del 68, aquéllos no podían olvidar las anteriores injusticias sociales, tendiendo a paliarlas la Comisión de Reformas Sociales —a pesar de su escasa eficacia práctica— y, posteriormente, algunas normas emanadas de los líderes en el Poder a finales de siglo y comienzos del actual. A Francisco Silvela corresponden, entre otras, la ley de 1900 que declara a los patronos responsables de los accidentes ocurridos a sus operarios y fija las indemnizaciones aplicables; otra, sobre trabajo de las mujeres y niños; sobre instrucción de obreros menores de dieciocho años y creación de Centros de instrucción primaria por las Empresas; cuestionario sobre condiciones de vida de los obreros y conocimiento de las causas y desarrollo de las huelgas, etc.

7. Fomento y servicios públicos

Si bien la revolución de 1868 limitó la actividad estatal, ya que «en cuanto no intervencionista, debe abstenerse de excitar a los individuos en una determinada actividad industrial como de remediarlos en sus calamidades» (91), los políticos de la Restauración tratan de potenciar al máximo nivel los recursos económicos del país y crear los servicios públicos que las necesidades de la época demandaban. A la normativa anteriormente recogida que, directa o indirectamente, afecta a esta acción de fomento, habrá que agregar, entre otras, la que aprueba la explotación del servicio telefónico; el fomento de la agricultura y progreso agrario; reglas de prioridad para la construcción de carreteras del Estado y fomento de la construcción de puertos y para facilitar el aumento de vías fluviales, etc.

(89) Así lo recoge PÉREZ BUSTAMANTE en *Historia de España*, 11.ª edic., pág. 516.

(90) *Medio siglo de cultura española (1885-1936)*, pág. 76.

(91) Así lo recoge ALEJANDRO NIETO en «La Administración y el Derecho administrativo durante el Gobierno provisional de 1868-69» (*Rev. de Occ.*, 2.ª ep., octubre 1968, pág. 86).

8. *Libertades fundamentales*

Destacan las dictadas por los Gobiernos Silvela para la mayor pureza del sufragio en las elecciones celebradas bajo el mandato de los mismos. Y así veremos marcar la conducta que han de observar los funcionarios del orden judicial en las elecciones (92); recordando a las autoridades que han de intervenir en las operaciones electorales las disposiciones esenciales que regulan el procedimiento (93); garantizar la libertad del sufragio (94); saneamiento de la Administración local en materia de orden público y de ejercicio de los derechos políticos (95), etc.

9. *Ejercicio de facultades constitucionales*

La Constitución de 1876 reserva al Rey, de acuerdo con el Gobierno, la facultad de disolver las Cortes y convocar elecciones generales cuando lo estime conveniente, y al Gobierno compete la suspensión de las sesiones de Cortes. Así veremos las disposiciones de disolución de las Cortes en 1899 y 1903, suspendiendo las sesiones, suspendiendo en varias provincias las garantías constitucionales, aplazando las elecciones de diputados provinciales, ampliando la representación de algunas provincias en el Senado (96).

(92) El Ministerio de Gracia y Justicia, en circular de 20 de marzo de 1899, les recordará la «mayor imparcialidad en la contienda y en la vigilancia y celo más exquisitos para el amparo y la defensa del Derecho, y en la mayor energía y actividad más diligentes en la persecución de los abusos que puedan cometerse y que encuentren su represión en la ley penal».

(93) La R. O. C. de 23 de marzo de 1899 señala los propósitos del Gobierno: no consentir que realicen estos funcionarios (alcaldes y jueces municipales) coacciones de ninguna clase, cuando recomienden a los electores que den o nieguen su voto a persona determinada, tratando con ello de contener la lamentable práctica de la compra y venta del sufragio.

(94) La R. O. C. de 19 de febrero de 1903 faculta a los gobernadores para el empleo de la fuerza pública que ampare a los notarios en el desempeño de su misión, de comprobación del libre ejercicio del voto.

(95) La R. O. C. de 9 de mayo de 1903 tiende a extirpar el caciquismo derivado de las elecciones.

(96) Se trata de completar el número con los 19 senadores que elegían Cuba y Puerto Rico, no integradas en el territorio nacional.

10. *Soberanía nacional y Tratados internacionales*

Las guerras coloniales y sus desastrosas consecuencias dieron lugar a una mutación del territorio nacional y la firma de los respectivos Tratados que garantizaran la independencia de nuestras anteriores posesiones ultramarinas. Así veremos, entre otras normas, la ley de 24 de junio de 1899, autorizando al Gobierno para ceder a Alemania las islas Carolinas, Marianas y Palaos, y el Tratado de amistad y relaciones con los Estados Unidos firmado en Madrid el 3 de julio de 1902 y ratificado el 14 de abril de 1903.

11. *Restante normativa*

Las innumerables disposiciones dictadas por Francisco Silvela y los dos Gobiernos por él presididos que no han tenido encuadramiento en los apartados anteriores deberían resumirse en el presente. Dada su profusión, baste decir que afectaban a todos los departamentos ministeriales, y tanto a derechos civiles (97), a publicación de las memorias remitidas sobre el funcionamiento del Tribunal del Jurado (98) y exclusión de su competencia de determinados delitos (99), como a disposiciones sobre redacción del censo de habitantes, inversión de gastos de material en las dependencias del Estado, reiterar en parte las disposiciones de 1853, que repudiaban la práctica abusiva de las recomendaciones, admitiendo en todas las oficinas del Estado instancias y documentos escritos a máquina, medidas de represión contra la trata de blancas, etc.

(97) En especial, el artículo 15 del Código civil sobre ciudadanía y vecindad.

(98) Es general la crítica a la institución del Jurado por parte de los presidentes y fiscales de las Audiencias, la cual «vino a ser fiel reflejo de principios encarnados en determinados sistemas políticos, que ven en el ciudadano, al ejercer funciones judiciales, la representación de la sociedad y de sus más caros intereses en todo lo que se refiere al orden interior de las colectividades». «La opinión pública —dirán— acepta con marcada indiferencia cuanto al jurado se relaciona...»; y «al juicio por jurados asisten las gentes por mera curiosidad para comentar luego, como mejor les place, el veredicto que se dicta».

(99) Se trata de los de injuria, calumnia, atentado y desacato a las autoridades y colectividades civiles, militares y eclesiásticas, y ataques a la integridad de la nación.

VII

SITUACIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA AL DEJAR SILVELA EL GOBIERNO
EN 1903

Aunque Francisco Silvela se retiró como Presidente del Consejo el 20 de julio de 1903, no por ello abandonó la jefatura del partido de Unión Conservadora. En la Presidencia le sucederá, por breve tiempo, Raimundo Fernández Villaverde —ministro en los dos Gobiernos Silvela—, que cuenta con el apoyo de aquél (100).

La tendencia conservadora se va desplazando hacia Maura, a quien la mayoría aclamará como jefe, y el Rey, tras la renuncia de Villaverde, le encargará la formación de nuevo Gobierno el 6 de diciembre de 1903 (101). Maura se presentará a la opinión pública «rodeado de una aureola política fulminante, que no había conocido ninguno de los avezados hombres políticos de su tiempo y que no tenía antecedentes en la historia política española del siglo XIX» (102).

Si bien en breves etapas ha de ceder la Presidencia del Consejo en otras manos conservadoras y liberales (103), Maura volverá al Poder, y triunfante con amplitud en las elecciones de 1907, gobernará con gran estabilidad hasta octubre de 1909. En dicho período vendrá dispuesto a «continuar la "regeneración" truncada en 1904 y a realizar una obra de gobierno basada en reformas trascendentales en las estructuras institucionales del país» (104). Maura, no obstante, tendrá algunos lunares (posibles corruptelas electorales que recuerdan un poco las de Cánovas-Romero Robledo, insurrección marroquí, malestar social y político en Barcelona, coalición de los partidos políticos de izquierda contra él), lo que no significa que esta etapa Maura deje de constituir, por su estabilidad, una excepción en el reinado de Alfonso XIII, así como tampoco el que, analizando aquella problemática en que Maura se ve inmerso, no reconozcamos que acudió a resolverlos con presteza, no siempre con buena fortuna, aunque sí con gran voluntad y tesón.

(100) En este primer Gobierno conservador presidido por Villaverde no participó Maura, pasando el Ministerio de la Gobernación a manos de Antonio García Alix.

(101) El equipo ministerial conservador seguirá no sólo bajo la presidencia de Maura, sino con Azcárraga y Fernández Villaverde, que le suceden en 16 de diciembre de 1904 y 27 de enero de 1905, respectivamente.

(102) M. CUADRADO en *Elecciones...*, II, pág. 710.

(103) A los ya citados en nota 101, hay que añadir los Gobiernos liberales de Montero Ríos, Moret, López Domínguez y Vega de Armijo.

(104) M. CUADRADO: *Elecciones...*, pág. 729.

Para Martínez Cuadrado (105), Francisco Silvela limitó los excesos ministeriales al mínimo y dotó al sufragio electoral de una pureza y sinceridad desconocidas, tanto antes como después de sus mandatos.

JULIO MAESTRE ROSA

R É S U M É

Francisco Silvela de la Vielleuze, politicien forgé dans le libéralisme doctrinaire et intégré dans l'histoire politique espagnole initiée par la Restauration monarchique de 1874, a été unanimement qualifié d'homme de haute formation juridico-politique et à principes éthiques profonds et stables. A travers eux il essaiera de créer ou de restituer la confiance populaire envers le libre jeu des institutions représentatives du pays et dans le total exercice des droits du citoyen.

L'état libéral sera pour Silvela un instrument de progrès et de bien-être communs, pour lequel il devra intervenir de plus en plus dans des activités non promues jusqu'alors et, même, dans quelques unes qui avaient été mises antérieurement aux mains de l'entreprise privée. Mais cet Etat sera surtout et avant tout, un Etat de Droit, qui, en valorant de façon adéquate la force des idées morales, luttera pour que celles-ci s'imposent dans les affaires politiques publiques et quotidiennes et se concrétisent dans des textes de Droit positif.

Forgé dans le parti conservateur que dirige Cánovas del Castillo, Silvela se convertira avec le temps en détracteur de nombreuses formes politiques viciées par l'usage, particulièrement des corruptions électorales. Silvela passera même à l'opposition politique dans les dernières étapes de Cánovas au Pouvoir.

Son criticisme l'obligera à se surpasser dans son désir de réformer l'Etat et la société espagnole, tâche dans laquelle il ne sera ni assisté ni aidé par son propre parti conservateur et, moins, encore, par celui de l'opposition, le parti libéral de Sagasta.

Porte-parole fidèle et constant des maux de la Patrie quand il formait partie de l'opposition, il essaiera de les corriger en ayant accès au Pouvoir en tant que ministre et président du Gouvernement, et il obtiendra d'importantes réformes:

- a) *La suppression de la domination du "cacique" dans les consultations électorales qui eurent lieu pendant son mandat comme ministre de l'Intérieur et président du Conseil, et la sincérité électorale fut de mise dans celles-ci.*

(105) *Ibidem*, pág. 733.

b) La nivelation du budget et une plus juste distribution de la charge fiscale.

c) La réforme de l'Administration, avec suppression ou modification de Ministères, la dignification de la fonction publique et la stabilité de ses serviteurs.

d) La promotion des intérêts matériels du pays —après une léthargie de près d'un siècle—, comme par exemple l'agriculture, les travaux publics, l'enseignement, etc.

e) L'attention pour le social et l'amélioration de la condition de la classe ouvrière.

f) L'ampliation de la base représentative et populaire des Gouvernements présidés par lui et l'inclusion dans ceux-ci d'éléments régionaux.

g) Le respect des principes constitutionnels en matière de libertés politiques et le respect aux institutions du régime; Monarchie et "Cortès".

h) La préparation d'une continuité dans sa gestion régénérationniste, par l'intermédiaire de Gouvernements conservateurs, spécialement ceux présidés par Antonio Maura.

Francisco Silvela —nous devons le reconnaître— était plus intellectuel et juriste que politique. Dans sa gestion il lui a donc manqué cette vision qu'avait Cánovas de la politique, qui savait ce qu'il voulait et le réalisait, raison pour laquelle beaucoup de nos historiens contemporains l'ont catalogué comme homme de peu de tempérament politique. Mais aucun ne l'a accusé d'injuste ou de démagogue, et il a toujours été considéré comme honnête et sincère dans sa longue trajectoire politique.

S U M M A R Y

Francisco Silvela de la Vielleuze, a politician shaped by Liberal doctrine who must be seen within the context of the chapter of Spanish political history that begins with the Restoration of the Monarchy in 1874, has been unanimously described as a man deeply versed in politics and law and of ethical principles as firm as they were lofty. Through their application he attempted to create or restore the people's confidence in the free play of the representative institutions of the country and in the full exercise of the rights of the citizen.

The Liberal State was for Silvela an instrument of general progress and common welfare, in the service of which it would increasingly be obliged

to take part in unpotentiated activities and even in some previously left in the hands of private initiative. First and foremost, it would be an *Estado de Derecho*, a legal and legitimate State. Attaching to moral ideas their proper value and force, he would fight to make them an obligatory part of the every-day business of public politics and give them defined and positive written form in Law.

Moulded in the Conservative party led by Cánovas del Castillo, in the course of time he became a stern critic of many current political abuses, particularly electoral corruption, and even Cánovas' opponent towards the end of the latter's time in office.

This exacting spirit would lead him to devote all his efforts to reforming both the State and Spanish society, tasks in which he did not invariably receive the support of his own Conservative, much less that of the opposition, Sagasta's Liberals.

An untiring exposé of the country's ills when his party was in opposition, he worked to remove them on coming into office himself and obtained important results such as:

- a) The suppression of *caciquismo*, the abuse of power by local political bosses, in elections held during his terms of office as Minister of the Interior and President of the Council which were characterized by the honesty of the polling results.
- b) A more equitative budget and a fairer taxation system.
- c) Administrative reform, involving the suppression or modification of Ministries and a better and more stable Civil Service.
- d) Promotion of the material interests of the country — agriculture, public works, education, etc.— after a century of inertia.
- e) Social reform and improvement of working class conditions.
- f) More representatives of working class and regional interests in his Governments.
- g) Obedience to constitutional principles in the matter of political liberties and respect for the institutions of the system: Monarchy and Cortes.
- h) Political continuity through a succession of Conservative Governments, especially those led by Antonio Maura.

It must be admitted that Francisco Silvela was more of an intellectual and a lawyer than he was of a politician. He conducted the nation's affairs with

less of that kind of acumen than Cánovas, who knew what he wanted and did it, and many historians today credit him with little political flair. No one, however, describes him as unjust or calls him a demagogue, and all grant that he was honest and sincere from beginning to end of his political career.