
JOSÉ J. SANMARTÍN
(Universidad de Alicante)

*El poder como administración.
Corona, Estado y Soberanía
en España e Italia a principios del siglo XX*

*I. Introducción. II. El caso español.
III. La comparación con el caso italiano. IV. Conclusiones*

I. INTRODUCCIÓN

Un estudio someramente comparativo de varios de los nutrientes políticos que alimentaron las raíces intelectuales y las tradiciones culturales de la administración pública en España e Italia en el cambio del siglo XIX al XX, está llamado a aportar una visión plural –respecto de ambos países, y dentro de cada uno de ellos– de este relevante asunto.

En aquel momento, el papel asignado al Estado y, por ende, las funciones correspondientes a la administración pública, resultaban más difícilmente definidas de lo que la literalidad constitucional parecía indicar. De entrada, cabe tener presente que –tanto en España como en Italia– el concepto de administración pública no aparecía de forma nítida ni idéntica entre las corrientes de pensamiento que pugnaban por tener una mayor presencia en la vida política.

II. EL CASO ESPAÑOL

La práctica política que se desplegó en España a partir del acceso al poder de la segunda generación de dirigentes de la Restauración, convergía escasamente hacia la configuración de un aparato administrativo autónomo. La instauración de una verdadera administración pública, con funcionarios reclutados mediante criterios de mérito y capacidad para mejor servir el interés general, no era una prioridad para el régimen de la Restauración. Los partidos dinásticos se acomodaron a la situación de proveer puestos dependientes del Gobierno para sus seguidores y acólitos. Esto condujo hacia una desnaturalización de los principios rectores de una administración que actuase como tal. Sin embargo, lo más grave procedía de la incapacidad para llevar a cabo una reforma

Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 47 (2004).

gradual que permitiese incorporar cambios, modulados a cada momento y ajustados a las circunstancias. A pesar de que semejante apertura era una posibilidad factible para el régimen diseñado por Cánovas e igualmente practicado por Sagasta, los líderes que formaron el siguiente ciclo político no procedieron a la realización de la expansión progresiva que cabía esperar. El régimen proporcionaba la suficiente seguridad jurídica y estabilidad política para evolucionar hacia una Administración más moderna e integral. Los pasos que se dieron en ese camino resultaron débiles e incompletos.

La reforma de la Administración Pública –en especial, la administración local– se convirtió ya a finales del siglo XIX en un caballo de batalla promovido por los renovadores del régimen. Éstos comprendían que el caciquismo copaba las posibilidades reales de cambio y mejora que pudiera darse desde el municipio, y que sólo mediante el asentamiento de la neutralidad administrativa –que no necesariamente debía trocarse en imparcialidad política– se podía emprender la regeneración del sistema; desde abajo. Al mismo tiempo, semejante diversidad generó un escenario dispar. Por un lado, aquellos sectores que abogaban por una evolución progresiva, a veces fluctuante, casi siempre irregular, incluso lenta, del proceso de cambios; por otro, los líderes –como Maura– que sostenían el “descuaje” del caciquismo como fase previa e indispensable para la liquidación de los obstáculos que se oponían al desarrollo integral del país. El mito de la catarsis.

La opinión de Maura sobre el funcionamiento real de los ayuntamientos –en tanto expresión de la primacía del poder caciquil– se resumía en una idea: “no hay en la Península nada tan subversivo como la Administración pública”¹. A su modo de ver, los ayuntamientos eran extensiones orgánicas que emanaban del Estado. El líder conservador desconfiaba de la capacidad regeneradora de los servicios públicos, a los que culpaba de la fuerte presencia del caciquismo, entre otros males de la sociedad política. Su ideal político le parecía correcto; fallaba la realización práctica del mismo. La naturaleza proteica del pensamiento maurista producía reacciones adversas no sólo contra él mismo, sino también igualmente desfavorables hacia toda puesta en marcha de la reforma. Maura afirmaba que la enferma no era España, sino los gobiernos, los aparatos institucionales y la maquinaria política.

La vehemencia de posiciones como la auspiciada por el maurismo acabó por preocupar –e incluso asustar– a políticos más moderados. De esta forma, se produjo una contracción entre sus filas, de repliegue casi defensivo, como reacción instintiva para proteger ese orden mínimo de libertad y representación que –aun en su precariedad y problematicidad– les aparecía como una conquista insólita en la historia contemporánea de España. Los reformistas del régimen quedaron desbordados tanto por los que tenían demasiada prisa, como por los más inmovilistas, defensores del mantenimiento del *statu quo* sin apenas modificación. “El Poder ha perdido la imparcialidad, con la imparcialidad el prestigio, la autoridad moral, que es el nervio de la autoridad pública”², lamentaba Maura. Sin embargo, una política más flexible, aunque formalmente menos brillante y materialmente más modesta, carente de la misión salvífica, casi redentora, que Maura imponía a la solución que atesoraba como remedio de los males de España,

¹ *A la memoria de Don Antonio Maura*, Talleres Espasa-Calpe, Madrid, 1926, pág. 135.

² Discurso pronunciado en el Teatro del Centro, Madrid, el 28 de abril de 1920.

podría haber desempeñado un papel relevante en la atenuación gradual de los problemas del país. Más alejado de Maura en esa línea de pensamiento, el Conde de Romanones, actuando como Presidente del Consejo de Ministros, podía afirmar en la sesión parlamentaria de 4 de noviembre de 1916,

“Yo bien sé que este régimen es un régimen de mayoría, pero de mayoría solamente en la apariencia; que el régimen parlamentario es un régimen en el que influyen de una manera decisiva las minorías, y, por consiguiente, no tenemos la pretensión de que la obra del Gobierno salga tal como el Gobierno la ha presentado. La obra que apruebe el Parlamento será el resultado de una transacción entre las minorías y el Gobierno, y á esa transacción, después de la discusión, estamos preparados, completamente decididos á que resulte una obra armónica, por lo mismo que tiene, no un carácter político, sino eminentemente nacional.”³

La visión maniquea de Maura respecto de la administración pública procede de su formulación centralista y homogeneizadora del concepto de poder público.

“Es que para mí es muchísimo más grave, es infinitamente más grave que cualquiera rebelión, la defección del Poder público, porque yo considero que el Poder público no puede vacilar nunca, que tiene que estar siempre al lado del bien y siempre contra el mal, y, por lo tanto, contra la injuria.”⁴

El bien y el mal; el poder público. En un artículo publicado en *El Sol* de 16 de diciembre de 1917, Ortega criticó la interpretación de Maura por considerarla infundada. El problema no estaba tanto en la política como en la propia España, como nación y como pueblo.

“Frente a esta manera de pensar, que atribuye, con raro exclusivismo, el mal de España a vicios de la función política, venimos otros sosteniendo la más radical sospecha de que España padece una enfermedad en su sustancia histórica. No vivimos mal porque ejecutamos una mala política, sino al contrario, nuestra irrisoria política es consecuencia de nuestra anemia vital.”⁵

Obviamente, desde ese posicionamiento tibiamente filosófico, se legitimaba una actitud menos urgente, más fría si cabe, respecto a la necesidad de proceder a la reforma administrativa. No es que Ortega fuese contrario a la misma; en absoluto. Lo que acabó sucediendo es que la insistencia del pensamiento español del momento sobre los males nacionales, intrínsecos al alma del país, terminó por debilitar el gradualismo reformista que se pretendía implantar desde otras instancias del régimen. Los artículos y textos políticos de Ortega y Gasset tuvieron honda incidencia, aunque, significativamente, también dieron argumentos a los sectores más inmovilistas, reacios a una profunda remodelación de la Administración Pública.

³ CONDE DE ROMANONES: *Discursos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 668.

⁴ Sesión del Congreso de los Diputados de 26 de enero de 1904.

⁵ JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *Obras Completas*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, tomo X, pág. 381.

El pensador español no se oponía a la reforma, pero sí propuso una transformación tan radical y completa, casi *ex novo*, que requería un esfuerzo titánico de renovación; esto es, la propuesta de Ortega era tan ambiciosa que resultaba, ya entonces, prácticamente inabarcable. En un artículo posterior, aun con el pretexto de analizar la caída del gobierno de Maura, Ortega parece seguir escribiendo bajo el rebufo intelectual de los convulsos acontecimientos de 1917.

“Volatilizada la autoridad de los antiguos partidos, desprestigiada inexorablemente la organización actual del cuerpo español -Parlamento, Administración, Magistratura, etc.-, todo el que no sea un orate piensa que es forzoso reconstruir la armazón del Estado, lograr que sus órganos recobren en serio el prestigio imprescindible, que la Administración funcione bien, que la Magistratura ofrezca respetada garantía a todos los ciudadanos.”⁶

La solución de Ortega pasaba por la creación de una nueva organización política, cuyos elementos vectores debían ser la descentralización administrativa y la modernización política, favorecida por la internacionalización de la vida española. Una propuesta típicamente intelectual, con elementos valiosos y lógicos junto a otros particularmente ampulosos, casi excesivos.

Maura y Ortega representaban dos posiciones definidas ante un mismo problema; influidos ambos –aun de forma distinta– por las consecuencias que trajo el Desastre sobre la elite intelectual y política. Ya antes de este momento había eclosionado una retórica particularmente vehemente sobre la materia. La obra de Ángel Ganivet, en concreto, parecía anunciar argumentos –y prejuicios– que alimentaron el discurso de no pocos pensadores posteriores. La idea de que “*la obra de restauración de España está muy cerca del cimiento*”⁷ era resultado de una acción intelectual cortada por cierto pesimismo.

“La organización de los poderes públicos no es materia muy difícil, no exige ciencia ni arte extraordinarios, sino amplitud de criterio y buena voluntad. Una sociedad que comprende sus intereses organiza el poder del modo más rápido posible y pasa a otras cuestiones más importantes; una nación que vive un siglo constituyéndose no es nación seria; en ese hecho sólo se da a entender que no sabe a dónde va, y que por no saberlo se entretiene discutiendo el camino que conviene seguir.”⁸

⁶ José ORTEGA Y GASSET: *Obras Completas*, tomo X, págs. 454 a 455.

⁷ Ángel GANIVET: *Idearium español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pág. 159. Al mismo tiempo, Ganivet mantiene (pág. 160) los tópicos negativos de cierta derivación psicológica del regeneracionismo respecto a los supuestos vicios nacionales de sus compatriotas. “La falta de fijeza que se nota en la dirección de nuestra política general es sólo un reflejo de la falta de ideas de la nación; de la tendencia universal a resolverlo todo mediante auxilios extraños, no por propio y personal esfuerzo.”

⁸ Ángel GANIVET: *Idearium español*, cit., pág. 159.

III. LA COMPARACIÓN CON EL CASO ITALIANO

Aunque en el período que estamos analizando, en Italia también se daba la influencia gubernamental sobre la administración, ésta disponía de mayores recursos para canalizarla en sentido constructivo. Además, ya existía una sólida línea de pensamiento favorable a dotar de mayor contenido e independencia a la burocracia como forma idónea de convertir el Estado italiano en verdadero referente del país. Esta política fue aplicada por Giovanni Giolitti, varias veces Presidente del Consejo y verdadero hombre fuerte del régimen desde la “*crisi fine secolo*” hasta el comienzo de la Gran Guerra.

La situación de menor elasticidad política que, de facto, se daba en España respecto a Italia también quedó de manifiesto en el talante de los líderes políticos y los programas de gobierno que impulsaban. La figura de Giovanni Giolitti descollaba por su pragmatismo liberal y sentido político⁹. En base a un liberalismo flexible y abierto, Giolitti comprendió que el sistema político debía generar sus propios mecanismos de adhesión, al objeto de socializar políticamente a los sectores de población que, de manera gradual, se incorporaban al censo de votantes. La mejor manera de llegar a esos nuevos actores del régimen demoliberal italiano era a través de un Estado crecientemente neutral, regido más por criterios técnicos que de ideología política. De otra forma, dado el grado de adoctrinamiento de una parte importante de los nuevos votantes, esos segmentos de electores podrían decantarse hacia posiciones más radicales e, incluso, abiertamente hostiles al régimen representativo.

Por ello mismo, pudo surgir en Italia una figura como Giovanni Giolitti. Su concepción de hacer política como si fuera administración, reconvirtiendo las cuestiones ideológicas en básicamente empíricas, demostró su alta capacidad para implementar un liberalismo pragmático. Su ideario, al definir la política como “*l'arte di governo*” recordaba sobremanera la propia concepción de Cánovas del Castillo y, a otra esfera, incluso la práctica de Sagasta. Sin embargo, esa misma elasticidad distinguía al mandatario italiano de sus coetáneos españoles, señaladamente de Maura. A ojos de Giolitti, la eficacia era el vector fundamental para evaluar una obra de gobierno empírico, democrático. En palabras de Vivarelli, el poder ejecutivo,

“entendido directamente como instrumento principal de la acción política, y su cuidado para hacer así que toda la administración pública fuese dócil interprete de la voluntad del Gobierno en el poder, siempre acentuando más la tendencia según la cual Estado y

⁹ Sin embargo, para Francesc Cambó también en Italia se dieron hechos que el político catalán denunciaba de España. De facto, y sin restar mérito a la capacidad de Giolitti, Cambó sostenía que, entre las causas del desgaste político de las instituciones representativas italianas, “la lucha personal enconadísima entre Nitti y Giolitti –las dos personalidades más fuertes del Parlamento italiano– contribuyó poderosamente al desprestigio del régimen parlamentario e incluso del Poder público: por un veto recíproco, ninguno de los dos podía gobernar y sólo podía formarse un Gobierno que contase con su aquiescencia, a condición de que lo presidiese un hombre insignificante, que jamás pudiera llegar a hacerles sombra y que no se atreviese a abordar ningún problema capital” (Francisco CAMBÓ [prólogo de Ángel Ossorio y Gallardo]: *En torno del fascismo italiano. Meditaciones y comentarios sobre problemas de política contemporánea*, Editorial Catalana, Barcelona, 1925, pág. 53).

Gobierno se venían a identificar. El mismo concepto de Estado, por tanto, viene reducido en la política *giolittiana* a simple administración.”¹⁰

En Italia, la idea de administración estaba decisivamente vinculada al desarrollo del Estado, concebido éste como defensa del interés nacional y practicado como conciliación entre las fuerzas políticamente constructivas ¹¹. Era también una necesidad política dotar de neutralidad al Estado y sus servicios. Semejante imperativo no se daba de forma tan perentoria en España debido a que el sistema del “turno” limitaba el acceso al régimen de otras opciones políticas, así como la posibilidad de desarrollarse en su seno.

Además, y dentro del marco intelectual de cada sistema político, se daban hechos fundamentales para explicar su diversidad. De entrada, existía una clara diferencia conceptual respecto al concepto –y contenido– de la soberanía en ambos países. Por un lado, la cultura política italiana basaba su formulación en un liberalismo doctrinario readaptado a las necesidades y circunstancias de un régimen nunca terminado; éste se asentaba sobre la concepción hipostasiada de un edificio institucional en crecimiento, tanto –primeramente– en el proceso de unificación nacional, en el desarrollo de la socialización, ya en la fase postunitaria. Los fundamentos del sistema político italiano eran formalmente elitistas aunque modulados por usos de creciente positivismo político, en tanto se requería de ello para configurar un régimen flexible que permitiera la incorporación progresiva de distintos territorios, ideas y políticas.

En el interior de ese universo mental y conceptual, a la razón le estaba destinado un lugar preferente. Ésta fue la tendencia del régimen, desde el Conde de Cavour hasta Giovanni Giolitti, por motivos tan prácticos como idealistas. A modo de ver de la élite dirigente, Italia precisaba de un ordenamiento político-institucional que superase las corrientes centrifugas territoriales, políticas e intelectuales. Las raíces de lo irracional pertenecían a un sustrato de la historia demasiado reciente, cuando no vigente. Bobbio comprendió cabalmente que el auge económico y la modernización general de Italia durante los primeros años del siglo XX activaron energías filosóficas marcadamente antipositivistas. La búsqueda de nuevas manifestaciones en el pensamiento significó también el regreso de fuerzas de lo irracional como forma de oponerse a la transformación que vivía el país ¹².

¹⁰ Roberto VIVARELLI: *Il fallimento del liberalismo. Studi sulle origini del fascismo*, Il Mulino, Bolonia, 1981, pág. 74.

¹¹ A pesar de las críticas genéricamente descalificadoras contra la administración pública de aquel período, Alberto Aquarone concluyó –aun reconociendo que la doble relación, parlamento/gobierno y política/administración, no tenía una situación correcta en la distribución de funciones ni en la asignación de autonomía– que “la tradicional denuncia del alto grado de perversión alcanzado por la relación entre política y administración a consecuencia de las onerosas intromisiones de los diputados en la gestión pública de su distrito (gracias al apoyo y a la intervención específica del poder central a cambio del sostén parlamentario) estaba muy lejos de injustificada, aun cuando después su accesibilidad y consistencia variaba en gran medida conforme lo hacían lugares y personas” (Alberto AQUARONE: *L'Italia giolittiana*. Bolonia, Il Mulino, 1991, pág. 448).

¹² “Como en el antipositivismo, es preciso distinguir la crítica del determinismo mecánico y del fatalismo histórico de la exaltación de la libertad fuera de toda ley del solipsista, la crítica de

La presencia de estos componentes era también expresión de la necesidad de un equilibrio natural entre la política y la sociedad, entre el porvenir y la Historia. De ahí que el Estado se convirtiese en elemento catalizador de tales objetivos. Sin embargo, conviene tener presente que –en los dos países– se produce un proceso igualmente constructivo y significativamente divergente. En Italia, la Corona quedó circunscrita a un limbo de fuerte contenido simbólico, con más resonancias de liturgia institucional que de operatividad política; esto coadyuvó a generar una cultura política que, aun sin olvidar las formas tradicionales, también estaba atenta a los hechos, a los contenidos, a los logros. Por ello mismo en Italia se adoptó el conservador Estatuto Albertino como norma constitucional del nuevo reino, pues la práctica política facilitaba una lectura más abierta y liberal.

Por el contrario, el sistema político español exigía una mayor intervención de la Corona, como árbitro supremo de las relaciones de poder entre los partidos dinásticos, sus elites y grupos parlamentarios. Esto provocó el desarrollo de un proceso –irregular, pero imparable– de secularización institucional que, paradójica y significativamente, implicaba mayor modernización de la cultura política. Sin embargo, la realidad que fue la práctica del juego político indicaba lo opuesto. España disponía, por tanto, de recursos institucionales y medios políticos para emprender una reforma –gradual, pero siempre creciente y efectiva– que ampliase las bases del régimen de la Restauración. La ausencia de una liturgia política, como existía en Italia, era a la vez ventaja y problema. Ventaja, por lo que significaba de superación de anticuados atavismos políticos; problema, porque tal situación de mejora no se había logrado, y la socialización política continuó siendo necesaria. Desde el pináculo del sistema político, la Corona perdió la posibilidad de erigirse en la encarnación mística del Estado.

Tanto en Italia como en España, la derecha apelaba a un poder público, entendido como manifestación más nítida de la ortodoxia del Estado. Tanto Maura como Sonnino, conservadores de talante y contenido, defendieron la primacía estatal. Sin embargo, las diferencias fueron igualmente reveladoras; Sidney Sonnino, por ejemplo, adoptó posiciones más flexibles que Maura, en tanto su doctrinarismo liberal-conservador nunca le impidió participar en la vida política, ni le aisló de ella. Probablemente, el elemento clave estuvo en el ejercicio del gobierno. La tarea de dirección imbuyó en Sonnino la idea de un Estado fuerte, con una amplia vertiente social, dirigido por una minoría consagrada a la defensa del interés nacional (Gobierno) y a la gestión de los asuntos públicos (administración). El valor singular que pudiera aportar lo público a la estabilidad política, quedaba subordinado al sentido que se aplicase al concepto. Sonnino creía en la figura de un poder ejecutivo fuerte, en el sentido de un gobierno que dispusiera de capacidad de resolución. A su modo de ver, la “*pubblica amministrazione*” debía desempeñar un papel relevante en el desarrollo del país.

la razón extraída de la alegría de la no razón y de la lujuria de disparatar, el descubrimiento de lo irracional del irracionalismo; así, en la crítica de la democracia, es necesario no confundir la atribulada defensa del viejo orden con la apología del desorden, ni la urgencia del individuo que amenaza con perderse en la naciente sociedad de masas con la glorificación del superhombre” (Norberto BOBBIO: *Perfil ideológico del novecientos italiano*, Giulio Einaudi Editore, Turín, 1986, pág. 37).

Sin embargo, a diferencia del programa *giolittiano*, Sonnino concedió mayor protagonismo al Presidente del Consejo y a sus ministros; y ello en detrimento de la Administración. La exposición oficial de esta idea era factible plantearla públicamente en España, pero la dificultad residía en su ejecución práctica. Lisa y llanamente, en Italia existía una administración pública a la que exigir responsabilidades conforme el poder ejecutivo adquiriese mayor independencia formal y solvencia operativa. La división establecida en Italia, aun siendo de irregular aplicación, indicaba una corriente de acción político-institucional cada vez más presente en la vida pública. En la España coetánea no se dio –al nivel de Italia, aun con sus límites– la separación entre Gobierno y administración. Los gobiernos liberales de Giolitti dotaron de mayor autonomía a una parte de la administración, al tiempo que se demostraron las dificultades que arrostraban y la imposibilidad de lograr la plena consecución de sus objetivos. Esta línea de acción obedecía no sólo a una voluntad política, sino también a una necesidad institucional: el nuevo Estado italiano estaba impelido a probar su eficacia. Por el contrario, a ojos de la dirigencia española, la unidad del país –y del régimen político que lo vertebraba– ya eran elementos consustanciales a la memoria colectiva. En España, la prioridad se hallaba más en la consecución de la estabilidad política y la paz social; esto es, el desarrollo político del país. Ello dotó al canovismo de campo abierto para abonar su teoría general de monarquía constitucional.

Como espléndidamente analizó el profesor Díez del Corral, los fundamentos de convivencia que suministró Cánovas residían en una progresividad de cuño liberal doctrinario. A su modo de ver, la idea de Nación era una configuración más aprehensible, más corpórea, que la de Estado. De ahí que el revestimiento institucional – y parte esencial de sus contenidos políticos– fuera proporcionado por la monarquía alfonsina. El propio Cánovas lo expresó con meridiana claridad en su intervención parlamentaria de 8 de abril de 1876 sobre el proyecto de Constitución:

“El Gobierno parte del principio de la Monarquía hereditaria, como lo he dicho ya en otras ocasiones, aunque no ciertamente de una Monarquía patrimonial completamente aislada, de todo punto independiente del interés supremo de la Patria. No; como se ha dicho hace un instante con razón, la Nación en sí misma, en su vida, en su existencia, es lo más; los poderes públicos, son representación de la Nación y todos están hechos para el bien de la Nación misma, de la Patria. Pero es también principio de este Gobierno, es convicción profunda de este Gobierno, que el interés de la Patria está unido de tal manera por la historia pasada y por la historia contemporánea a la suerte de la actual dinastía, al principio hereditario, que no hay, que es imposible que tengamos ya Patria sin nuestra dinastía.”¹³

Sin embargo, desde las filas del liberalismo, el joven Romanones sostenía una posición diferente. En la sesión del 14 de noviembre de 1889, y en el marco del debate parlamentario sobre la reforma electoral tendente a implantar el sufragio universal, Figueroa manifestó su creencia de que la monarquía “no es contraria al sufragio universal, sino que tampoco es contraria al reconocimiento de la soberanía nacional”. Con todo y siendo importante el tema formal de la sesión parlamentaria, el verdadero

¹³ Antonio CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discursos parlamentarios* (Estudio preliminar de Diego López Garrido), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pág. 241.

argumento de fondo fue, lógicamente, la soberanía. El choque con el ideario canovista quedaba manifestado en la comparación que, inducida por Romanones, se realizaba entre España e Italia.

“En Italia hay también Monarquía, y sin embargo, está reconocido el principio de soberanía nacional. Pues ¿qué extraño sería, Sres. Diputados, que allá, andando el tiempo (no hablo de hoy, hablo de un porvenir lejano), se pudiera transformar también la Monarquía, y perdiendo por completo sus antiguos caracteres, tomara más fuerza, transformándose pura y simplemente en una Monarquía democrática?”¹⁴

El binomio establecido entre soberanía y monarquía era el vector definitorio del régimen político español. En buena lógica, un diplomático italiano destinado en Madrid podía informar a su Gobierno que “en España, la popularidad personal del Rey ha sido hasta hace poco tiempo el principal apoyo del régimen monárquico”¹⁵. El papel que desempeñaba la Corona como institución nuclear del sistema político español, a un nivel insólito para el estadio de desarrollo político de Italia, ya fue constatada por Benedetto Croce al analizar las contradicciones intrínsecas que se daban en el régimen de la Restauración,

“España tenía un amplísimo sufragio y, con todo eso, de hecho su política era dirigida por el rey, quien se apoyaba en el Ejército y el clero, y poca diferencia tenían las alternativas al gobierno de Cánovas y Sagasta, de los moderados y los progresistas, mientras la cultura carecía de reputación y poder, permaneciendo en gran parte académicamente retórica.”¹⁶

La cultura política italiana favoreció el desarrollo de un componente de liturgia institucional –más nítido que extenso en sus manifestaciones visuales– que coadyuvó a la realización del carácter identitario del nuevo sistema político. La Corona ejercía la función catalizadora de una religión política, asentada en la consecución de la unidad y en la superación del conflicto civil. Representación, prosperidad y estabilidad. La monarquía como sistema de valores disponía de mejores resortes para vertebrar el régimen político, aunque siempre desde un plano mayor de representación –institucional sobre todo, pero también social–, perdiendo la Corona intervención directa en la política. Esta tendencia se reforzó ya en los primeros años de reinado de Vittorio Emmanuele III, menos interesado en la actividad política.

Un pensador polémico como Giacomo Perticone estableció el proceso político por el cual una monarquía podía lograr su momento de madurez institucional y representativo,

“La unidad monárquica puede decirse consolidada y perfecta cuando se constituya una tradición, además de una verdadera y particular mitología que la sostenga. El momento decisivo de este proceso corresponde al surgimiento de una ‘doctrina’ coherente; ésta

¹⁴ CONDE DE ROMANONES: *Discursos parlamentarios*, cit., pág. 44.

¹⁵ L’ambasciatore a Madrid, Bonin, al Ministro degli Esteri, Sonnino. R. 969/223. San Sebastiano, 27 agosto 1917. *I Documenti Diplomatici Italiani*, Quinta Serie: 1914-1918, volume VIII (16 maggio-31 agosto 1917), pág. 671.

¹⁶ Benedetto CROCE: *Storia d’Europa nel secolo decimonono*, Adelphi Edizioni, Milán, 1991, pág. 342.

extrae de la experiencia consumada las razones fundamentales, las organiza y las templea en la polémica, en la crítica, en la sistematización. De este momento o período, la vida de la institución aparece gobernada o, al menos, iluminada por la teoría; pero el desarrollo de la teoría siempre está ligado a la realidad de la institución.”¹⁷

En *Torniamo allo Statuto*, también Sidney Sonnino reivindicó la obra de la *Destra* histórica, la que había participado activamente a favor de la *Unità* y la consolidación de un régimen representativo. La Corona, consideraba el estadista conservador, debía recuperar funciones, justamente, para hacer más operativo el sistema político. En Italia, la idea de soberanía residía en una concepción más próxima al liberalismo doctrinario de la primera mitad del siglo XIX, según la cual aquella era resultado lógico de la razón. Por el contrario, el concepto de soberanía que implanta el canovismo sobre la cultura política de la Restauración se fundamenta en la voluntad como expresión de una legitimidad superior provista por la Historia y la moral.

“La soberanía se encuentra así sustraída al dominio racional, puesta en la esfera de la voluntad, más peligrosa en apariencia políticamente pero el posible peligro desaparece al enraizarse esa voluntad en el pasado y quedar relativizado el momento indeterminable de la voluntad actual sobre el deslizamiento del proceso histórico nacional.”¹⁸

Sin embargo, la *Destra* fue objeto de utilización por parte de la filosofía fascista, con Giovanni Gentile a la cabeza, en su búsqueda de fundamentos dentro de la tradición del *Risorgimento*. De ahí la recuperación de la obra de Francesco Fiorentino, un estudioso del siglo XIX que compartió ideas y vivencias con la *Destra*. Respecto de la administración de los poderes públicos, Fiorentino partió de una visión del Estado - igualmente conectada a la concepción de Spaventa, con quien mantenía vínculo intelectual- inscrita en una tradición continua que dotaba de contenidos específicos y vida moral propia al ordenamiento político-institucional de lo público.

“El Estado moderno tiene, pues, esencialmente un fundamento ético: el elemento natural de lugar y de origen no os representa, si no es en cuanto pueda influir sobre la determinación del genio nacional, el cual no se revela de otro modo que en el lenguaje, el arte, la religión, la ciencia, y en la mayor o menor actitud hacia este o aquel trabajo.”¹⁹

La formulación -y consecución- de este planteamiento era difícil en España, pues el Estado emergía como plataforma subsidiaria -y, a veces, complementaria- de resolución de problemas; al mismo tiempo, en su seno se dilucidaban los conflictos que, de otra forma, no podían solventarse en el juego político establecido, fuera directamente entre los partidos dinásticos o en sede parlamentaria. La gestión de los acuerdos requería de un alto grado de compromiso, generalmente de cuño político y traslación administrativa. Los pactos se traducían en cotas de poder dentro de los aparatos y

¹⁷ Giacomo PERTICONE (ed. a cargo de Maria Silvestri): *Scritti sul regime di massa*, Giuffrè Editore, Milán, 1984, pág. 155.

¹⁸ Luis DIEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario* (4ª ed.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, págs. 641 y 642.

¹⁹ Francesco FIORENTINO (con prefacio de Giovanni Gentile): *Lo Stato moderno e le polemiche liberali*. C. De Alberti editore, Roma, 1924, pág. 55.

cuerpos de la administración, donde –lógicamente– los dirigentes y empleados reclutados por cooptación partidaria solían valorar más los logros de su facción política que la eficacia del servicio público. Se trataba, por tanto, de una potestad pública conscientemente limitada en sus funciones. Poco que ver con la concepción de poder público efectivo que, vinculada a la idea de Estado (que crecía, se nutría y actuaba como un organismo vivo), se conformó en Italia.

Unos años más tarde, durante el bienio de 1916-1917, la crisis que significó la disidencia militar y la protesta corporativa de las Juntas de Defensa interesaba menos al Gobierno italiano que los efectos políticos que ello pudiera tener. La urgencia que imponía la guerra en todos los órdenes de la vida nacional, exigía de Italia contar con apoyos sólidos o, en su defecto, mantener el *statu quo* internacional de países formalmente neutrales como España. Dada la aparente influencia germanófila que parecía existir sobre núcleos políticos y cortesanos, un cambio de orientación en la posición oficial española podía provocar un escoramiento negativo para los intereses italianos en el Mediterráneo.

IV. CONCLUSIONES

Que la opinión italiana interpretase la crisis en el contexto de la Gran Guerra, obedecía no sólo a la urgencia del momento, sino también al sentido histórico que el desarrollo estatal había tenido en la Italia unida. Con motivo de la apertura del curso académico en la Universidad de Pisa, el profesor Santi Romano pronunció en 1910 un discurso donde sostuvo la decadencia del Estado en Italia, y la pérdida de atributos de soberanía. Unos años más tarde, en 1920, también Alfredo Rocco –esta vez en la Universidad de Padua– defendió parecida argumentación. Según interpretaba una parte relevante de la clase dirigente italiana, la idea de nación debía hacerse cada día; la aparente pérdida de energía para conseguir ese objetivo demostraba la falta de impulso en la conformación de un Estado moderno. A diferencia de Italia, la realidad española partía de un hecho sustancialmente diverso: la percepción desde su sistema de partidos oficiales de que el país ya existía como nación, como Estado; las fuerzas políticas útiles se nucleaban en torno a la Corona mediante un pacto de armonía natural entre partidos dinásticos, monarquía y nación. En su trasfondo intelectual, aun cuidando las buenas formas políticas, Cánovas creó el nuevo ordenamiento institucional en base a un acto de voluntad; lo que Díez del Corral denominaba “voluntarismo”. Al mismo tiempo, el canovismo político nunca consideró a la monarquía como “una mera forma de gobierno sino la médula misma del Estado español”. Era, por tanto, un elemento distintivo en la definición del sistema político español respecto a Italia, donde el Estado tenía una presencia más autónoma.

La exaltación de patriotismo político realizada en 1911 con motivo del cincuentenario de la *Unità*, no tuvo parangón en España respecto a la conmemoración de la Constitución de 1876 o la conclusión de la última guerra carlista. La necesidad, parcialmente lograda en Italia, de encontrar nuevas fuentes de legitimidad para dotar de un contenido suprapolítico, formalmente inatacable, al régimen demoliberal, tenía por objeto facilitar la consolidación de las instituciones y el ordenamiento político. En Italia,

la creación de una mística laica y de carácter simbólico, que rodeaba y alimentaba el fuego de la *Unità*, tuvo en la monarquía su lugar natural. Desprovista de capacidad política, la Corona italiana podía ejercer como institución unas funciones de naturaleza representativa que manifestaban la sacralidad del Estado.

El simbolismo como arte de hacer política. En Italia se avanzaba hacia la configuración de una nueva religión política que se nutría de elementos y hechos de su historia unitaria, más o menos recientes, más o menos eficaces, pero poderosamente cargados de significación metafórica. El propio diputado Luigi Messadaglia pronunció un discurso pleno de sentimientos y ejemplo vívido de esa mística patriótica, con fuerte componente institucional, que se había generado.

“Pero en la actual primavera del alma italiana la capa de plomo y de la inercia se rompe; y a la voz, que llega de las playas de África, de la nación renacida se unen las voces de todos nosotros y dice: ¡adelante, por la patria y por la libertad! ¡adelante! ¡Por la conquista de la paz social! ¡Adelante, por la salud de nuestros campos, por la regeneración agrícola y social, solemnemente proclamada, prometida y nunca cumplida, de nuestro sur! Volvemos a las fuentes purísimas de nuestras tradiciones nacionales, volvemos a la Historia y a los ejemplos de los hombres que nos han dado una patria, no para retroceder a los años y los hechos, sino para recuperar de verdad a Cavour.”²⁰

Al mismo tiempo, las diferencias entre los respectivos universos de creencias también podían constatarse en el papel que desempeñó la Historia. En Italia la falta de una historia unida hasta un momento demasiado reciente gravitó pesadamente sobre la conciencia nacional que se estaba forjando. La idea de ausencia (de la patria, del Estado) dejó un poso de pesimismo político que, entre otras derivaciones, reaparecería posteriormente en fenómenos como el irredentismo o la propia denuncia de la “victoria mutilada” tras la Primera Guerra Mundial. La Historia, por tanto, fue un elemento de socialización nacional y de legitimación política. Por su parte, el legalismo canovista se basaba en la idea de “Constitución interna”: España ya disponía de una norma, avalada por la Historia, que era anterior a cualquier eventual Constitución escrita, siempre mutable. De ahí que Cánovas –desde su posición ideológica y constitucional– pudiera asumir el carácter flexible de la Carta Magna de 1876.

Cabe subrayar la mayor flexibilidad –que no necesariamente modernidad– del pensamiento político sobre Administración Pública que se daba entre la elite gobernante italiana respecto a la española. Y ello respondía a factores tanto de cultura política como administrativa. La resolución de conflictos singulares, concretos y generalmente en una fase donde se hallaban limitados a dimensiones manejables, eran criterios rectores para los gestores públicos de la etapa *giolittiana*. Por el contrario, la España de la Restauración fue perdiendo elasticidad en sus usos e instituciones políticas conforme decaía el impulso de la primera generación de estadistas que diseñaron sus instituciones y valores. Los informes diplomáticos italianos ya recogían entonces la sutil diferencia entre el reformismo rígido promovido, entre otros, por Maura, frente al gradualismo sincretista que el tándem compuesto por Cánovas y Sagasta logró implantar durante el

²⁰ Luigi MESSEDAGLIA: *Per il cinquantenario dell'unità d'Italia. Discorso tenuto a Sambonifacio il 5 novembre 1911*. Tipografia Ed. Farfaglia Luigi, Sambonifacio, 1911, pág. 23.

último cuarto del siglo XIX. La Restauración no parece por falta de capacidad reformista; justo al contrario. El sistema político disponía de recursos para regenerarse y ampliar sus bases, pero la inacción, por un lado, de algunos de sus nuevos dirigentes - que carecen del sentido de progresividad que tuvieron los inspiradores y primeros practicantes de las instituciones-, así como, por otro lado, la presión intelectual y mediática apremiante para proceder a una transformación integral, casi radical, fueron - todos ellos- factores que desembocaron en el agotamiento de la vía reformista y, por ende, en el mantenimiento de un inestable y difícil *statu quo*. Al mismo tiempo, la ausencia de una religión política igualmente rica como la practicada en Italia, restó al régimen de la Restauración de una capacidad de socialización política y un patrimonio de creencias decisivo para dotar de mayor flexibilidad y elasticidad al sistema político. En España, con mayor incidencia que en Italia, la reforma de la administración quedó subordinada a una serie de cambios en el ámbito político-institucional que, por su propia naturaleza, eran de difícil cumplimiento.