

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**



**EL PENSAMIENTO DE LOS PRIMEROS  
ADMINISTRATIVISTAS ESPAÑOLES Y SU  
PLASMACIÓN EN LA ESTRUCTURA DE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

**MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE  
DOCTOR POR**

María del Carmen González Lonor

Bajo la dirección del Doctor:

Juan Pablo Fusi Aizpurua

**Madrid, 2004**

**ISBN: 84-669-2569-4**

## **INTRODUCCIÓN**

**Objeto:** El objeto del presente trabajo de investigación lo constituye el proceso de formación de la estructura del Estado liberal en España, a través de las figuras de los primeros administrativistas españoles y sus aportaciones en el plano tanto teórico como práctico, a este proceso de construcción.

El estudio del proceso de formación del modelo de Estado vigente en España desde el primer tercio del siglo XIX, de lo que fueron sus bases teóricas y de aquellos que las asentaron puede resultar especialmente útil en un momento en el que este modelo de Estado hace crisis y se desintegra, en el caso de España, tanto por arriba, al vaciar su contenido a través de la pertenencia a organizaciones internacionales de integración como la Unión Europea, que aunque de momento no suponen en teoría una pérdida de soberanía sino una puesta en común de competencias, tienen una clara vocación de unificación en términos políticos y que, en todo caso, suponen un elemento de alteración en el entramado institucional del modelo clásico de Estado liberal, como por debajo, al superponerse el modelo de Estado de las autonomías instaurado por el texto constitucional de 1978.

El conocimiento de la estructura institucional del Estado es indispensable para comprender su funcionamiento y sus disfunciones; no basta con conocer los grandes elementos: forma de Estado, organización y relaciones entre los poderes etc., que se expresan en el marco estrictamente constitucional; es necesario conocer el nivel inferior de organización. Por eso, el conocimiento profundo del actual modelo, al que se superponen estructuras superiores y en el que se integran estructuras inferiores sin que termine de desaparecer, es extraordinariamente útil, sobre todo en lo que se refiere a su período de formación en cuanto permite valorar los elementos de los que se dispone, cuáles de ellos son aprovechables, cuáles compatibles con la nueva estructura que se pretende implantar y también, como no, aprender de los errores ajenos. Además, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, en el prólogo a la reedición de *De la Administración Pública con relación a España*, precisamente gracias a la

centralización que supuso el modelo administrativo que se impuso durante el siglo XIX ha sido posible plantearse actualmente un proceso descentralizador<sup>1</sup>.

De lo que se trata, en definitiva, es de analizar el proceso del diseño de la distribución de la estructura interna del Estado, lo cual resultará extremadamente útil para saber cuales han sido las consecuencias derivadas del desarrollo del modelo y de su proceso de implantación y reflexionar sobre ellas en un momento en el que se está produciendo un fenómeno paralelo de discusión y diseño de un nuevo modelo político e institucional.

Recurriendo a la comparación de la construcción del Estado con la de un edificio, utilizado con frecuencia por nuestros primeros administrativistas, por ejemplo Ortiz de Zúñiga y Alejandro Oliván, este último señala que no basta con observar la fachada y el aspecto exterior; para un conocimiento profundo de un edificio es necesario estudiar cómo están organizadas y distribuidas sus habitaciones. Si la estructura externa del edificio del Estado es su forma de organización política y las normas fundamentales que la definen, la estructura interna, la distribución de sus habitaciones, es la organización administrativa. Precisamente la distribución interna, concretamente su proceso de diseño a través de las personalidades e ideas de sus diseñadores, es el objeto de esta tesis doctoral. Estos hombres, siendo en su mayoría figuras brillantes, ocuparon voluntariamente, en general, un segundo plano, más oscuro y gris, y se dedicaron con intensidad a la actividad administrativa, desarrollando brillantes carreras en la Administración, desempeñando cargos de la más alta responsabilidad en el plano puramente administrativo, e incluso algunos en el político, ya que en ocasiones les encontramos como titulares de diversos ministerios, si bien de forma anecdótica, excepto en el caso de Javier de Burgos. Casi sin excepción la vertiente política de su actuación se desarrolla en los bancos del Parlamento, pero en sus actuaciones parlamentarias la exposición de sus ideas sobre la Administración es una constante. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA:

---

<sup>1</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Prólogo a *De la Administración pública con relación a España*, IEAL, Madrid, 1954, P 11

*“La conciencia de que trabajaban para algo permanente y objetivo les aleja desinteresadamente de la zona vivaz de la polémica política, cuando de las fuertes personalidades de muchos de ellos hubiese cabido esperar papeles más brillantes en el concierto colectivo. Extremando la idea, podría decirse de ellos con justicia, que tienen vocación de “servidores del rey”, es decir, de una empresa y una institución objetiva que los trasciende y no de románticas cabezas de ratón a que el juego democrático tentaba cada día”<sup>2</sup>.*

Así pues, el objeto de análisis será el proceso de formación del modelo de Estado español decimonónico, proceso de gestación que se desarrolla con notables diferencias de velocidad en el plano teórico y en el práctico. Como tendremos ocasión de ver, el modelo teórico se formula con sorprendente rapidez, y ya en 1838 se encuentran perfectamente definidos y maduros una estructura institucional y un sistema administrativo que sólo acabarán implantándose de forma práctica cuando las circunstancias sociales, pero sobre todo políticas, sean favorables. Lo complicado del contexto político, económico y social en el que se va desarrollando este proceso de gestación va a explicar, en cierta medida, la debilidad en la práctica de un modelo con tan sólidos fundamentos teóricos<sup>3</sup>.

Elementos esenciales del proceso de formación del modelo de Estado liberal vigente en España prácticamente hasta 1978, y que aún sigue impregnando fuertemente nuestro sistema institucional, son los individuos que lo formularon teóricamente, y que, en contadas ocasiones, tuvieron la posibilidad de llevarlo a la práctica siquiera en parte. De ahí la importancia del estudio de sus figuras, sus trayectorias vitales, y sobre todo de su pensamiento y su obra. En consecuencia el proceso de desarrollo del modelo de Estado y Administración se va a estudiar a partir del pensamiento de las figuras de los administrativistas más destacados entre los primeros cultivadores en España del Derecho administrativo y la Ciencia de la administración, lo que posibilitará además apreciar las diferencias de enfoque que unos y otros ofrecen de un

---

<sup>2</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. E., *La Administración Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

<sup>3</sup> JOVER ZAMORA, “La era isabelina y el sexenio democrático”. *Historia de España*, Espasa Calpe, Madrid, 1981. Señala Jover que la debilidad del Estado liberal español se debió en gran medida a que los

mismo modelo y de unas mismas herramientas técnicas, diferencias que van desde la forma de entender los fines y formas de actuación de la Administración a cuestiones puramente metodológicas a la hora de exponer un sistema.

Además, el conocimiento de la obra y el pensamiento de estos hombres, de su forma de concebir la Administración y sus fines, y los modos de actuación administrativa, permite descubrir la modernidad y vigencia de alguno de sus planteamientos. Se trata, en su mayoría, de verdaderos gestores públicos, de hombres de Administración capaces de ocuparse de cuestiones del más alto nivel en el diseño de un modelo de Estado, pero capaces también de tener en cuenta lo más cotidiano de la práctica administrativa. En un momento como el actual, en el que se están replanteando numerosas cuestiones acerca de lo que debe ser la Administración y la respuesta que desde su interior debe darse a determinados procesos de cambio, en el que se discute sobre la modernización de la Administración y su papel frente al administrado, y se implantan y experimentan técnicas importadas del sector privado y se valoran como elementos y técnicas de modernización las experiencias de “management” de la Administración estadounidense, británica o sueca<sup>4</sup>, puede parecer un contrasentido detenerse en una relectura de los clásicos de la Administración española del XIX. Sin embargo, la lectura de su textos nos lleva a reflexionar sobre la vigencia y actualidad de algunos de sus planteamientos<sup>5</sup>.

---

burgueses hicieron la revolución legislando, crearon de iure un Estado y una sociedad sometidos a un orden jurídico nuevo.

<sup>4</sup> Entre las nuevas tendencias en Ciencia de la Administración GARRIDO FALLA F, recoge precisamente la que representa el enfoque de la Ciencia de la Administración como estudio del contenido de la función administrativa especialmente en su manejo técnico, desarrollada principalmente en Estados Unidos, señaladamente por FAYOL, y basada en la importación o en la homogeneización de las prácticas de gestión en organizaciones públicas y privadas. GARRIDO FALLA F, *Tratado de derecho administrativo*, volumen I. Parte General, Tecnos, Madrid, 1989 P 157.

<sup>5</sup> Sobre este particular tanto BAENA DEL ALCAZAR. M, “La generación primitiva de administrativistas y la moderna Administración” como ARENILLA SAEZ. M, “La ciencia de la administración en la época de Oliván”, ambos en *La configuración jurídico política del Estado Liberal en España.*, Actas del congreso en conmemoración del II centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997, resaltan la proximidad temática de los administrativistas de principios del siglo XIX con la moderna Ciencia de la administración.

Por ejemplo, resulta sorprendente que en la actualidad se presente como novedoso el modo de abordar la actividad administrativa como una gestión de responsabilidad, cuando precisamente en esos términos la definía ya Alejandro Oliván en 1840; otro tanto puede decirse del énfasis actual en potenciar la calidad y el servicio en la actuación de las Administraciones públicas, cuando el propio Oliván señalaba hace más de ciento cincuenta años que el fin primordial de la Administración es el servicio público. En el mismo sentido sorprende también que se denuncie como uno de los problemas de la Administración en la actualidad la carencia de verdaderos directivos y la incapacidad de formarlos en su seno, y se prescriba como moderno remedio que los responsables de las deferentes áreas y servicios reciban una sólida formación en materias como gestión y organización del personal y los recursos materiales, y la fijación de objetivos y su evaluación. Si se lee con atención la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* de JAVIER DE BURGOS se descubre que además de principios generales de Ciencia administrativa de carácter puramente teórico, el texto proporciona a sus destinatarios, los que van a ser encargados de las oficinas provinciales, una serie de claves y directrices que les permitan desempeñar con éxito su función, haciendo referencia a cuestiones tan variadas como el personal concreto que se va a adscribir a cada oficina, hasta el modo de gestionar cada una de las competencias encomendadas, si bien contemplando un margen bastante amplio de actuación. Así, en el texto de la *Instrucción*, JAVIER DE BURGOS introduce, aunque sea de forma intuitiva, una gran parte de las técnicas de gestión que hoy se consideran innovadoras, desde el reclutamiento del personal hasta el establecimiento de una misión y unos objetivos claros para la organización, pasando por la fijación de criterios para su evaluación o de procedimientos de comunicación interna dentro de la organización. *El Libro de los alcaldes y los ayuntamientos* de MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA es otro claro ejemplo de manual de gestión, cuyo autor confiesa abiertamente que la finalidad de su obra es facilitar la labor de aquellos que deben hacerse cargo del funcionamiento de la Administración municipal<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> ARENILLA SAENZ, M *Op. cit* P 176 dice , refiriéndose a la tendencia al abandono de los estudios históricos en las disciplinas de Ciencias Sociales en general, y en particular en la Ciencia de la Administración: “En el campo de la Administración pública el saber de los buenos ejemplos que encuentran en los estudios históricos de un pasado no tan lejano se han venido sustituyendo por los

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, cabe preguntarse si es posible que el modelo de Administración decimonónico, considerado endémicamente ineficaz, rígido y lento, arrastre estos vicios desde su origen como consecuencia de lo erróneo de los principios en los que se basaba el sistema o como consecuencia de la incorrecta implantación de tal modelo. En otras palabras, es posible que nuestros primeros administrativistas intentaran poner en marcha una maquinaria administrativa eficaz y flexible con todos los medios técnicos a su alcance, pero que dado lo complicado de la situación política y económica que enmarcaba su intento, el resultado no fuera el esperado. El fracaso puede deberse también en gran medida a una interpretación errónea o a un erróneo discurrir de los principios en los que se basaba el modelo, de forma que la proyectada Administración de funcionamiento eficaz, sometida a la ley y al derecho como forma de evitar actuaciones arbitraria propias de la situación que les había precedido, se tradujo en la práctica en un medio de encorsetar la actividad de la Administración limitándola al estricto cumplimiento de las normas. Quienes les sucedieron pusieron el acento de forma exclusiva en el cumplimiento de la literalidad de las normas, olvidando los fines que con ellas se pretendían conseguir: la correcta gestión de los intereses generales y el servicio público. De ahí la frecuente afirmación de que los primeros administrativistas españoles fueron, más que juristas o creadores de Derecho administrativo, sujetos dedicados a la Ciencia de la administración, técnicos de la administración más preocupados por la eficacia de sus planteamientos que por cuestiones de técnica jurídica, que van a entender la actividad administrativa como conjunto de reglas del buen Gobierno, como aplicación de las técnicas, sistemas y organización más acertadas para gobernar<sup>7</sup>.

---

estudios comparados coetáneos. Estos suelen consistir en la implantación , normalmente traslativa, de conocimientos, modelos, teorías o casos de otros sistemas administrativos lejanos al nuestro y sobre los que se desconocen sus fundamentos y raíces si es que existe. De ahí que se valoren como novedosos o actuales conceptos y principios realmente antiguos, que además fueron formulados en un contexto que les arropaba y es donde alcanzan su contenido original y frecuentemente completo”.

<sup>7</sup> En este sentido, BAENA DEL ALCAZAR. M, *Op cit* , P 146 afirma que esta primera generación de administrativistas llevan a cabo una reflexión referida a la eficacia de la creación de un estado moderno para la época, pero que en general, salvo excepciones, están poco preocupados por el Derecho.

FERNANDO GARRIDO FALLA señala que en España nunca triunfó del todo la corriente de abandono total de la ciencia administrativa que dominó en Europa tras la recepción del método jurídico para la construcción del Derecho administrativo, lo que ha permitido a la doctrina española situarse muy cerca de las más modernas orientaciones, y ello debido fundamentalmente al incompleto desarrollo de la aplicación del método jurídico en nuestro país. Este déficit de desarrollo puede deberse en cierta medida al origen extra jurídico de quienes sentaron en España las bases del Derecho administrativo y de la Ciencia de la administración ya que salvo Pedro Sainz de Andino, Francisco Agustín Silvela, y Manuel Ortiz de Zúñiga, la formación y la perspectiva de estos autores es fundamentalmente económica y sociológica<sup>8</sup>. Esta circunstancia abona aún en mayor medida la modernidad de los planteamientos y los enfoques de la Ciencia administrativa que representan nuestros primeros administrativistas, que propugnan un modelo de Ciencia de la administración y de un modelo de administrador público multidisciplinar, basado en la aplicación de conocimientos propios de varias materias, fundamentalmente de la sociología, de las ciencias económicas y de las ciencias jurídicas<sup>9</sup>. Las definiciones de cual sea el objeto de la Administración y las exigencias de formación y experiencia que se reflejan, por ejemplo, en las obras de Javier de Burgos o en los decretos de López Ballesteros son un claro exponente.

La circunstancia de que entre los primeros teóricos de la Ciencia de la administración y del Derecho administrativo los pertenecientes al partido moderado sean mayoría en número, pero sobre todo superiores en calidad, contribuyó poderosamente a que el modelo que se terminase imponiendo fuese el moderado<sup>10</sup>. Aunque los presupuestos teóricos de progresistas y moderados coincidían en numerosos elementos, se hizo caballo de batalla de las diferencias que a veces se reducían a cuestiones de matiz, y que en su mayoría estaban referidas al papel de Ayuntamientos y Diputaciones, en definitiva al nivel de centralización administrativa, desaprovechando la

---

<sup>8</sup> GARRIDO FALLA, F, *Op Cit*, P 165.

<sup>9</sup> GARRIDO FALLA, F, *OP Cit*, P 163

<sup>10</sup> JOVER ZAMORA, *Op Cit*, P. LXXIII, afirma que “La tarea de asentar firmemente un poder central sobre las 49 provincias españolas y sobre al totalidad de los ayuntamientos españoles fue obra tenaz de una pléyade de teóricos y gobernantes de significación inequívocamente moderado”.



posibilidad de encontrar un modelo neutro de Estado y Administración, lo que propició que el sistema implantado estuviera en permanente tela de juicio y en proceso de revisión. En todo caso, sea por la calidad de su base teórica, sea por el predominio de las épocas moderadas en el poder, fue el modelo moderado fuertemente centralista el que terminó imponiéndose<sup>11</sup>. Esta falta de neutralidad del modelo contribuyó de forma notable a la tantas veces destacada debilidad del Estado en la España decimonónica. El desarrollo del sistema institucional español, del modelo de Estado y Administración ha sido paralelo al de nuestra historia constitucional y, como él, pendulante e inestable: cada vez que una facción política accedía al poder derrumbaba lo edificado por la contraria, ofreciendo una clara muestra de la imposibilidad endémica de conseguir definir modelos neutros de organización política e institucional, constitucional y administrativa, que hubieran propiciado una mayor fortaleza del sistema. Esta circunstancia parece haber sido superada con el texto constitucional de 1978, cuya base fue una actitud de consenso político gracias a la cual se han logrado establecer unas reglas de convivencia política y social aceptables para la práctica totalidad de los españoles; sin embargo, respecto a la organización administrativa, el modelo implantado sigue poniéndose con frecuencia en tela de juicio, y siguen planteándose alternativas al mismo (por ejemplo la llamada Administración única) derivadas fundamentalmente del carácter abierto, o si se quiere inacabado del Título VII de la Constitución que configura el Estado de las Autonomías mediante una sistema flexible de atribución de competencias a la Comunidades Autónomas que posibilita el desarrollo de una variedad de modelos administrativos.

**Estado de la cuestión:** Los historiadores, al enfrentarse con el concreto período histórico en el que se van sentando las bases de la construcción de la Administración española del Estado liberal, tan rico en sucesos de todo tipo y tan confuso (confluyen en un limitado período de tiempo una guerra civil, la primera Guerra Carlista, la construcción no sólo de la Administración, sino la configuración constitucional del propio Estado, que supuso el paso de un

---

<sup>11</sup> JOVER ZAMORA, *Op cit*, P. LVII mantiene que “en efecto, el edificio de la Administración española, levantado y perfeccionado a lo largo de la gran época moderada, estaba destinado a durar en España más que el mismo régimen constitucional, por lo menos hasta 1978”

régimen absoluto al Estado liberal, y la sucesión en apenas diez años de tres textos constitucionales diferentes, por no hablar del bochornoso estado de la hacienda pública y la respuesta al problema a través del proceso desamortizador) han tendido a fijar su atención en todos estos acontecimientos por su especial relevancia, a pesar de que todos los textos que tratan de este período histórico preciso recogen como elemento destacable la construcción de una nueva estructura del Estado. Muestra de ello son la obra de ARTOLA *La burguesía revolucionaria*, o las páginas dedicadas por JOVER ZAMORA en la introducción del volumen dedicado a la era isabelina de la *Historia de España* de Espasa Calpe.

En cuanto a las figuras y las personalidades de quienes fueron sus protagonistas, los historiadores han fijado preferentemente su atención en las procedentes de la esfera política, como Martínez de la Rosa o Mendizábal, Olózaga o Alcalá Galiano, del mundo de la banca y la economía, como el Marqués de Salamanca, y sobre todo, dado lo decisivo de su actuación para el devenir de los acontecimientos, del estamento militar, como Espartero o Narváez. Deslumbrados por el brillo indiscutible de estas figuras, se han dejado de lado las de aquellos hombres que, desde posiciones más grises y discretas, hicieron posible la construcción del la maquinaria del Estado y su funcionamiento más o menos regular.

En lo que respecta a los investigadores en el campo del Derecho administrativo y la Ciencia de la administración, el fenómeno se repite. Desde los años sesenta han visto reclamada su atención por los procesos de cambio y modernización en el seno de la propia Administración Pública; tanto más desde la promulgación de la Constitución de 1978 y la puesta en marcha del Estado de las Autonomías, que planteaba temas de más urgente actualidad y abría campos más sugerentes de investigación. Otro tanto puede decirse de las cuestiones surgidas a partir de la incorporación de España al proceso de construcción europea.

Así pues, durante los últimos años, tanto los historiadores como los estudiosos de la Administración en sus más variados aspectos parecen haber

eludido como objeto de sus investigaciones los orígenes de la Administración española y las figuras de los primeros administrativistas que encauzaron y encabezaron el proceso de construcción de la estructura del Estado liberal, objeto de estudio que, por el contrario, despertó el interés de alguna parte de los autores de Derecho administrativo durante los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

La afirmación del aparente desinterés de historiadores y estudiosos de la Administración por la historia de la Administración en general, y más en concreto por el preciso período de tiempo en el que ésta da sus primeros pasos, ha de ser en algún modo matizada resaltando importantes aportaciones de algunos autores en este campo, aunque también lo escaso de su número.

Al margen de los manuales de Historia del Derecho, existen obras de carácter general sobre Historia de la Administración, pero su número es reducido. Con carácter más específico puede citarse la obra de ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR editada en 1973 dedicada exclusivamente a la *Génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX*.

En cuanto a los primeros administrativistas españoles, existe también bibliografía, pero de nuevo escasa si nos centramos en los últimos veinte años; el número de obras dedicadas al tema es algo mayor si extendemos la mirada más atrás: durante los años cuarenta se trata con ocasión de la celebración del centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española en 1944. La figura más estudiada es la de Javier de Burgos, probablemente porque sus planteamientos sobre la Administración tuvieron traducción inmediata en textos legales positivos; su personalidad, su biografía y su obra han sido objeto de estudio de varios autores, especialmente de los vinculados a la Universidad de Granada. Al margen de la obra de ANTONIO MESA SEGURA, *Labor Administrativa de Javier de Burgos*, publicada en 1946, existen algunas publicaciones más recientes: *Política y Administración en Javier de Burgos* de J. CARLOS GAY ARMENTEROS, de 1993, y dos obras de EDUARDO ROCA ROCA, de 1987, tituladas *Javier de Burgos. Madrid 1798* y *Las ideas de la Administración de Javier de Burgos*. Completan la bibliografía

sobre Javier de Burgos breves artículos publicados en diversas revistas en los cuales se ofrecen datos sobre su vida o su obra. La más destacable de todas las aportaciones recientes, en cuanto al pensamiento de Javier de Burgos es la obra de MANUEL ARENILLA SÁEZ, *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, publicada por el IAAP en 1996, que destaca tanto por lo inédito de material manejado (los artículos de *La Miscelánea* y *El Imparcial*) como por el período de la vida de Javier de Burgos en que centra su estudio, los años del trienio, que son los menos conocidos hasta el momento de la vida de este autor. Este autor también se ha ocupado de las ideas sobre economía que Burgos vierte en la misma colección de artículos en otro volumen. Las *Ideas de Administración*, parte de una serie de conferencias o lecciones pronunciadas por el propio Javier de Burgos en el Liceo de Granada, y publicadas por primera vez en el diario granadino *La Alhambra* han sido reeditadas como apéndice a la obra de EDUARDO ROCA ROCA, *Las ideas de la Administración de Javier de Burgos*. Sin embargo, lo que pueden considerarse las memorias políticas de Javier de Burgos, sus *Anales del reinado de Dña Isabel II* no lo han sido. La obra más recientemente publicada sobre Javier de Burgos es una biografía cuyo autor es J. C. GAY ARMENTEROS y que apareció en 1999.

Menos estudiada aún resulta la figura de Alejandro Oliván. GARCÍA DE ENTERRÍA prologó la reedición de su obra *De la Administración Pública con relación a España* en 1954, y la información complementaria ha de buscarse en algunos artículos más o menos extensos de SEBASTIÁN Y LORENZO MARTÍN RETORTILLO publicados en 1956 y 1968 respectivamente en la revista oscense *Argensola* y en la *RAP*. El primero de ellos, que fue publicado originalmente con el título de “Alejandro Oliván: notas a su vida y a su pensamiento administrativo” ha sido reeditado en 1997 corregido y ampliado fundamentalmente en lo que respecta a datos biográficos, y con la inclusión de un capítulo dedicado a *De la Administración Pública con relación a España* bajo el título *Alejandro Oliván: reflexiones sobre su vida y su obra*. También en 1997 ha sido publicada en Huesca una breve obra titulada *Alejandro Oliván, y Borruel. Vida y obra de un ilustrado aragonés* de carácter casi exclusivamente biográfico, que incorpora una relación completa de los escritos de Oliván cuyo

autor es G. VICENTE Y GUERRERO. Otros autores, como Francisco Agustín Silvela, solo han sido objeto de limitadas referencias en diversas obras o artículos, pero no existen sobre él estudios biográficos y su obra no ha sido reeditada y, en el mejor de los casos se cita de pasada; mejor suerte ha corrido Ortiz de Zúñiga, cuya obra *Libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos* fue reeditada en 1978 por el INAP prologada por ALEJANDRO NIETO. También Posada Herrera y Colmeiro han sido objeto de estudio con más frecuencia.

Sobre figuras como Sainz de Andino y López Ballesteros, destacadas en el período final del reinado de Fernando VII como precursores de reformas administrativas, tampoco se dispone de demasiada bibliografía en lo que se refiere a su actividad administrativa; sobre el primero, la primera referencia bibliográfica sobre su obra administrativa es un breve estudio titulado "Sainz de Andino y la Administración pública de su época", cuyo autor fue CARLOS GARCÍA OVIEDO, incluido en *Los Anales de la Universidad Hispalense*, en 1944; como obras más recientes existen un estudio mucho más amplio de FEDERICO SUAREZ Y ANA M<sup>a</sup> BERAZALUCE en el marco de una colección editada por la Universidad de Navarra de los *Documentos del reinado de Fernando VII* en 1968, que incluyen varios textos administrativos de Sainz de Andino, entre ellos su Exposición a Fernando VII, y otra obra publicada por el INAP en 1982, cuyo autor es JOSÉ M<sup>o</sup> GARCÍA MADARIA bajo el título *El pensamiento Administrativo de Sainz de Andino* que, además de incluir el texto e la citada Exposición, recoge algunas definiciones sobre Ciencia de la administración que realizó para insertar en una enciclopedia. Si existen algunos estudios sobre su obra codificadora, como el clásico de JESÚS RUBIO, *Sainz de Andino y la Codificación Mercantil*, y el de J. RAMÓN CASADO sobre el proyecto de código criminal que Sainz de Andino preparó en 1831. Sobre aspectos biográficos, la bibliografía es mucho más escasa como tal, sólo existe una obra titulada *Sainz de Andino, hacedor de leyes*, cuyo autor es F. TOSCANO PUELLES, publicada en 1987. En cuanto a López Ballesteros, su vida y obra están también poco estudiadas; existen una biografía suya publicada en 1945 cuyo autor es NATALIO RIVAS SANTIAGO, un volumen dedicado a su gestión en la ya citada colección de *Documentos del Reinado de Fernando VII*, la obra de EMILIO GONZÁLEZ LÓPEZ titulada *Luis López*

*Ballesteros (1782-1853). Ministro de Hacienda de Fernando VII*, publicada en 1986 y algunos estudios recientes publicados por la Escuela de Administración Gallega. Su labor al frente de la Hacienda si ha sido estudiada con amplitud, bastando hacer referencia a los estudios de FONTANA.

Es ALEJANDRO NIETO quien durante los últimos años más se ha ocupado del estudio de este tema, produciendo obras dedicadas a la historia de la Administración en general, como *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, y más recientemente *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, donde realiza un estudio sobre la Administración durante los años de regencia de M<sup>a</sup> Cristina de Borbón, precisamente el período en el cual se gesta la estructura administrativa del Estado español en sus tres niveles: central, provincial y local; en esta obra hace reiteradas referencias a los protagonistas más relevantes de este proceso, a las ideas que les guiaban y en un pequeño apéndice, recoge breves notas biográficas sobre ellos. El ideario y la circunstancia vital de alguno de ellos fue objeto ya de un artículo del mismo autor publicado en la *Revista de Administración Pública* con el título de “Apuntes para una historia de los autores de Derecho Administrativo general español” e incluso en “Influencias extranjeras en la evolución de la Ciencia española de Derecho Administrativo”, publicado en los *Anales de la Universidad de La Laguna* en 1966.

No obstante la escasa atención prestada a los orígenes de la Administración como objeto de estudio de historiadores y administrativistas, y a las figuras de los primeros administrativistas, todos los autores que se han aproximado a los mismos insisten en que se trata de un campo aún por explorar e instan a la realización de estudios más profundos sobre la materia. En este sentido hay que entender las invitaciones que en su prólogo a la reedición de la obra de Oliván hace EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, y las de ALEJANDRO NIETO en su artículo “Apuntes para una historia de los autores del Derecho Administrativo General español” e incluso en su obra más reciente. El presente trabajo pretende, en consecuencia, ser una respuesta, si quiera parcial, a estas invitaciones y acercarse a las figuras de los hombres que pusieron los cimientos y las primeras piedras en la construcción del edificio

de la Administración española ofreciendo una visión de conjunto de la trayectoria vital, política y sobre todo de la idea que se formaron de lo que debía ser o cómo debía quedar formada la maquinaria administrativa del Estado liberal.

**Cuestiones metodológicas:** Dados el alcance y el objeto perseguidos, para la elaboración de esta tesis doctoral se ha recurrido fundamentalmente a fuentes bibliográficas.

En lo relativo a los datos biográficos, ya que lo que se pretende es ofrecer una visión panorámica de lo que fue la circunstancia vital de cada uno de los autores a los que se hace referencia, como elemento imprescindible para una adecuada comprensión de sus figuras y de su pensamiento administrativo, se ha recurrido a las biografías publicadas (que son verdaderamente escasas) y a los datos biográficos que aparecen en obras de otro carácter, así como a los expedientes conservados en los archivos de varias instituciones, como el Congreso, el Senado, el Tribunal Supremo o el Archivo Histórico Militar, que en general sólo aportan datos acerca de nombramientos, fecha de nacimiento o de fallecimiento, o referencias a excusas de asistencia o diferentes peticiones.

En cuanto a las referencias al pensamiento político de cada uno de los autores, elemento indispensable a la hora de analizar su pensamiento administrativo dada la estrecha relación que los presupuestos ideológicos, y el modo de concebir el Estado guardan con el modo de concebir un determinado modelo de Administración, se ha recurrido fundamentalmente a los textos de los propios autores; el pensamiento político se trasluce inevitablemente en todas las obras de carácter administrativo, pero además, encontramos manifestaciones más explícitas de la adscripción ideológica y del pensamiento político de cada uno de ellos en los diarios de sesiones de ambas cámaras, ya que todos ellos comparten su condición de parlamentarios. Sin embargo, característica común (salvo excepciones) es también la escasez de intervenciones y la referencia de éstas, como norma general, a cuestiones técnicas de naturaleza económica o administrativa, circunstancias ambas

consecuencia del carácter de figuras políticas de segunda fila que todos (tal vez hecha la excepción de Javier de Burgos) también comparten, y que contrasta con la frecuencia y la importancia de sus participaciones en diversas comisiones encargadas de informar sobre multitud de proyectos legislativos, en las que primaba el carácter técnico de los componentes. Asimismo se ha recurrido a los trabajos y colaboraciones periodísticas de alguno de estos autores, como los artículos de Javier de Burgos publicó en la *Miscelánea de artes, comercio y literatura* durante el trienio, o referencias al periódico *La Abeja*, el más progubernamental de los diarios que aparecieron en el período del Estatuto en el que Oliván colaboraba.

El material utilizado principalmente han sido los textos de los propios autores cuya pensamiento administrativo se analiza; se ha acudido como fuente preferentemente a los textos originales, cuando esto ha sido posible (caso de las obras de SILVELA y OLIVÁN, y ORTIZ DE ZÚÑIGA, de los *Anales del Reinado de Isabel II* de JAVIER DE BURGOS, o en el caso de los textos legales); en otras ocasiones ha sido necesario recurrir a reediciones, como en el caso de SAINZ DE ANDINO, y de parte de la obra tanto periodística como administrativa de Javier de Burgos. En todo caso, las citas, en su mayor parte, se refieren a las reediciones, ya que su acceso y manejo es considerablemente más fácil. Dado el carácter heterogéneo de los textos analizados (periodísticos, docentes, legales, proyectos legislativos, meros informes...) y las diferencias de enfoque propias de cada autor, la metodología y la sistemática del análisis varía en cada caso, pero en líneas generales se trata de extraer de la obra de cada uno de ellos el modelo de Administración que proponen, que no es otro que el modelo de Administración napoleónica, poniendo de relieve las coincidencias y las diferencias que existen entre ellos, diferencias que obedecen a cuestiones ideológicas, de enfoque, de metodología en su exposición, o de formación.

En la delimitación del entorno social, cultural, económico, y sobre todo político en el que se desarrolla el pensamiento administrativo de los autores objeto de estudio se ha acudido fundamentalmente, aunque no en exclusiva, a obras de historia de carácter general, a monografías sobre determinados temas



cuya especial relevancia en el contexto histórico les ha hecho merecedoras de especial atención (caso de los textos constitucionales, el proceso de desamortización o la guerra carlista), y obras y memorias de contemporáneos (MESONERO ROMANOS, el MARQUÉS DE MIRAFLORES o el propio JAVIER DE BURGOS), así como a prensa de la época.

A la hora de determinar la estructura interna del trabajo, volviendo al símil arquitectónico, como lo que se pretende es explicar la construcción del edificio de la Administración española contemporánea, se ha dividido el proceso en varias etapas que se corresponden con cada uno de los capítulos de esta tesis doctoral. En cada uno de ellos se incluye una introducción en la que se trata de enmarcar el contexto histórico, fundamentalmente pero no de forma exclusiva, referido a los acontecimientos políticos que, por motivos evidentes, son los que van a influir de manera más decisiva en el desarrollo del modelo administrativo. En cada una de las etapas que van a marcar la implantación del nuevo modelo administrativo se inserta el análisis de las figuras de los administrativistas más representativos en ese momento de la evolución.

Así, se realiza un recorrido desde los últimos años del reinado de Fernando VII, momento en el cual los administrativistas españoles se enfrentan de forma no sólo teórica, sino también práctica a la tarea de crear una nueva estructura administrativa que solo va a ser posible tras la caída definitiva del Antiguo Régimen, hasta la consolidación del modelo de Administración de los moderados a partir de 1845. Para la delimitación cronológica de las fases en las que se ha dividido el proceso se han utilizado, como criterio aproximado, los períodos de vigencia de cada uno de los textos constitucionales que se sucedieron entre 1833 y 1845, entre otras razones porque el sistema administrativo no puede aislarse del marco constitucional en el que se inserta, y en el que encuentra fundamento. Acudiendo de nuevo a la metáfora del edificio, la distribución interna no es ajena al desarrollo de la obra en su aspecto exterior, ambas corren parejas. En consecuencia, el primero de los capítulos se dedica a los últimos años del reinado de Fernando VII y al reformismo fernandino; el segundo abarca el período de transición comprendido entre la muerte de Fernando VII y el motín de la Granja, que

coincide aproximadamente con la vigencia del Estatuto Real, y en el plano administrativo viene marcado por el ensayo de implantación del modelo ilustrado de Administración de fomento por Javier de Burgos. El tercero se dedica a los años comprendidos entre el motín de a Granja y la renuncia de M<sup>a</sup> Cristina a la regencia, años durante los cuales el pensamiento administrativo evoluciona abandonando ya los planteamientos ilustrados y adquiere un verdadero carácter liberal, y madura la base doctrinal del modelo moderado fundamentalmente con las obras de Oliván y Silvela, a las que hay que añadir, con menos originalidad, las de Manuel Ortiz de Zúñiga. Finalmente, el capítulo cuarto, tras una breve alusión a la regencia de Espartero, se dedica a la consolidación del modelo de Administración que, desarrollado en el plano teórico durante la etapa anterior, se llevó a los textos legales y se implantó definitivamente a partir de la llegada de los moderados al poder y de la aprobación de la Constitución de 1845.

El capítulo primero, titulado **Antecedentes; el reformismo fernandino** se dedica a la etapa en la que se desbroza el terreno y se ponen los cimientos de lo que va a ser el edificio de la nueva Administración. En él, tras una breve referencia a las circunstancias y los acontecimientos políticos, económicos y sociales de los últimos años del reinado de Fernando VII, sobre todo los comprendidos entre 1826 y 1833, se analizan de forma somera las figuras de **Luis López Ballesteros** y de **Pedro Sainz de Andino**, ambos cercanos al monarca y representantes de esa corriente reformista en la que encuentran punto de arranque las medidas de reforma que van a culminar con la implantación no sólo de un nuevo modelo de Administración, sino también de un nuevo modelo de Estado. Sin embargo, el reformismo que representan tanto Sainz de Andino como sobre todo López Ballesteros, es un reformismo de carácter exclusivamente técnico, que en ningún modo plantea innovaciones en los principios políticos, sino que trata de responder a la desastrosa situación en la que se encontraba la España de la época con medidas de carácter económico y de fomento, entre las cuales, buscando una mayor eficacia en la gestión y en el control del gasto, se incluye la reestructuración de la organización del Ministerio de Hacienda y se crea la Junta de Fomento de la

riqueza del reino, antecedente del Ministerio de Fomento, cuya creación se retardó hasta 1832.

En el caso concreto de la figura de Luis López Ballesteros, además de hacer mención a las reorganizaciones que llevó a cabo en la estructura de su Ministerio en busca de una mayor eficacia, se ha hecho especial hincapié en las disposiciones relativas a la regulación del sistema de acceso y ascensos de los empleados públicos, que suponen un precedente muy cualificado del Estatuto de Bravo Murillo, pero que sobre todo denotan un talante, la especial atención que López Ballesteros dedicó a lo que hoy denominaríamos gestión de recursos humanos, y que le llevó a preocuparse siempre por la formación del personal con el que contaba y sobre todo a rodearse de un conjunto de colaboradores, entre los que destacan en el plano administrativo Javier de Burgos y el propio Sainz de Andino, pero que incluye otros muchos nombres relevantes, como el de Ramón de Santillán, seleccionados siempre en función de sus capacidades, y dejando de lado en gran medida su adscripción o sus antecedentes políticos. Probablemente ésta sea la principal aportación a la creación del nuevo modelo de Administración de López Ballesteros, posibilitar el acceso a los círculos cercanos al poder a sujetos muy bien dotados y preparados que serían quienes, a la postre, iban a liderar el cambio de modelo. En cuanto a las actuaciones de López Ballesteros como ministro de Hacienda en los aspectos puramente económicos o fiscales, se han obviado de forma consciente; aquí sólo interesaba su actividad de naturaleza administrativa, y al resto de las medidas que adoptó como ministro sólo se hace referencia tangencial, y en la medida en que están relacionadas con cuestiones puramente administrativas.

Con la figura de Pedro Sainz de Andino se ha seguido el mismo procedimiento, centrando el análisis en sus textos administrativos y marginando por completo el análisis de su labor en otras ramas del derecho, por lo demás mucho más relevante: sus proyectos de codificación civil, y sobre todo penal, así como sus obras fundamentales en materia mercantil, como el Código de Comercio de 1829, primero de los códigos españoles, o la creación de la Bolsa. Tampoco se hace referencia a sus obras dedicadas al ejercicio de la abogacía,

como las *Lecciones de elocuencia forense*. Un elemento destacable en el estudio del pensamiento administrativo de Sainz de Andino es la distancia cronológica que existe entre los textos que se han utilizado, correspondiente, el primero de ellos, a la etapa de reformismo fernandino en la que la reforma administrativa no deja de ser un proyecto, y el segundo, a la etapa final de proceso, cuando ya consolidados los moderados en el poder había implantado su modelo de Administración por completo. Ello permite comparar entre el modelo proyectado y su efectiva realización práctica casi veinte años después.

La figura de Javier de Burgos podría incluirse también en este período, puesto que la *Exposición al Rey nuestro señor de los males que aquejan a España y los medios para remediarlos* está fechada en 1826 y se enmarca en la ronda de consultas que Fernando VII giró a varias personas de su entorno en este sentido. Este texto contiene un verdadero programa de gobierno, de medidas de choque, para atajar la difícil situación en la que se veía el país. Entre todas ellas a nivel administrativo destaca la recomendación de la creación de un Ministerio de lo Interior, como piedra angular de una nueva organización de la Administración civil, base de su pensamiento administrativo, del modelo de Administración que propone y que efectivamente empieza a construir tras la muerte de Fernando VII, cuando es nombrado Ministro de Fomento. Sin embargo, la importancia de Javier de Burgos en la creación del nuevo modelo de Administración y de su pensamiento administrativo hacen necesario un análisis profundo y mucho más extenso de su figura y de su obra.

Así, el capítulo segundo, cuyo título es **La transición al régimen constitucional; la Administración de Fomento**, se dedica en exclusiva al estudio de Javier de Burgos, su figura y su obra. El contexto en el que se ha enmarcado el pensamiento administrativo de Javier de Burgos se corresponde con los primeros momentos de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, desde la muerte de Fernando VII hasta el motín de La Granja, motivo por el cual además de un breve repaso por los primeros gobiernos de la regencia, cuestión en la que se ha incidido con más detalle necesariamente al abordar la trayectoria política de Javier de Burgos, se han tratado más detenidamente como elementos más relevantes el Estatuto Real, en cuanto implantación definitiva de un régimen

parlamentario en España y marco constitucional o pseudoconstitucional en el que se desarrolló la actividad política y administrativa, la primera guerra carlista que va a marcar de forma decisiva el desarrollo de la actuación no sólo militar, sino política, económica y administrativa de los sucesivos gobiernos y la desamortización de Mendizábal como conclusión del proceso desamortizador abierto mucho antes, y medida decisiva para el total desmantelamiento de la estructura económica del Antiguo Régimen y para la configuración de un nuevo contenido para el derecho de propiedad.

Javier de Burgos es, probablemente, la figura más destacada entre nuestros primeros administrativistas; a ello contribuye no sólo la calidad de su obra, sino la importancia de sus realizaciones, que perduran aún en nuestros días. Es fundamentalmente conocido por ser el autor de la división territorial en provincias que apenas ha sufrido variaciones desde su primitivo diseño y que, en el momento actual, goza de garantía constitucional y sigue constituyendo la base de la planta administrativa del Estado. Manteniendo la comparación de la creación de la moderna Administración española con la construcción de un edificio, Javier de Burgos fue el encargado de poner las primeras piedras y levantar sus primeros muros. En el caso de Javier de Burgos, como en el de ningún otro puede decirse que la importancia de su obra administrativa reside en que más que “pensar” sobre un modelo o sistema de administración, se encuentra en un momento determinado con la oportunidad de “hacer” el modelo, de intentar la realización práctica de todos sus planteamientos teóricos.

La importancia de la figura de Javier de Burgos radica, además, en que supone la encarnación del elemento bisagra, del momento de transición entre dos mundos y dos formas de afrontar la realidad social, política y también administrativa, entre el Antiguo Régimen y el Estado liberal; nos encontramos ante un hombre fundamentalmente ilustrado, que con la aplicación de las últimas ideas y avances en el campo de la ciencia de la Administración, puesta toda su fe y toda su esperanza en las posibilidades de reforma y de mejora que entrañaba la aplicación de unos principios de racionalización administrativa y una actividad de fomento, pone las bases de la Administración del Estado

liberal. La diferencia fundamental entre el modelo ilustrado que propuso Javier de Burgos, y el modelo liberal que triunfará décadas después, y que formularon Silvela y Oliván, radica no en el organigrama institucional, puesto que en ambos casos se propone una misma planta administrativa, y un mismo esquema de organización, sino en la finalidad de que se atribuye a ese entramado institucional, a la misión de la propia Administración como organización.

El análisis de la obra administrativa de Javier de Burgos se ha realizado sobre todo a partir de sus textos administrativos más importantes, la *Exposición* de 1826, la *Instrucción a los subdelegados de Fomento*, de 1833 y sus “Lecciones” en el Liceo de Granada, publicadas en el diario *La Alhambra* poco después de pronunciadas en 1841; también se han utilizado textos periodísticos de *La Miscelánea* y *El imparcial* recogidos por MANUEL ARENILLA, fundamentalmente en lo referido a la división en provincias. *Los Anales del reinado de Dña Isabel II*, que constituyen casi unas memorias políticas del autor, también han servido de apoyo, pero fundamentalmente a la hora de abordar la base ideológica del pensamiento administrativo.

Se ha prescindido, a la hora de analizar estos textos, de un enfoque rígidamente cronológico, que ha sido el que mayoritariamente se ha venido utilizando, prefiriéndose un enfoque analítico de las obras, más adecuado para ofrecer una visión sistemática e integrada del pensamiento administrativo de Javier de Burgos, superando así también el carácter monográfico sobre determinados textos o períodos que ofrece la mayor parte de la bibliografía que existe sobre el tema. Sin embargo el criterio cronológico no ha sido abandonado totalmente, ya que la correspondencia de cada uno de los textos fundamentalmente utilizados a momentos distintos y muy significativos en la vida del autor hace posible evidenciar la evolución (ciertamente escasa en general), que experimenta su pensamiento administrativo.

El estudio de la figura de Javier de Burgos, por lo demás polifacética, como el de las de López Ballesteros y Sainz de Andino, se ha limitado a su pensamiento administrativo, de manera que se ha eludido toda referencia

(salvo las estrictamente necesarias) a su pensamiento económico o a su labor literaria, sobre todo como autor de obras de teatro y traductor. Las alusiones a su actividad política y parlamentaria se han incluido como elemento indispensable para situar en contexto su labor y su pensamiento en el plano administrativo.

El tercer capítulo abarca el período comprendido entre la sargentada de la Granja y la crisis que culminó con la renuncia de M<sup>a</sup> Cristina a la regencia. Bajo el título de **Formulación teórica del modelo administrativo de los moderados** se alude al momento en el que doctrinalmente madura un modelo administrativo, el defendido por el ala moderada de los liberales, gracias a la extraordinaria contribución de brillantes figuras en el campo de la Administración, fundamentalmente Alejandro Oliván y Francisco Agustín Silvela. Junto a las figuras de Oliván y Silvela en este capítulo se ha incluido la de Manuel Ortiz de Zúñiga, adscrito también a la corriente moderada, dando de nuevo preferencia al criterio analítico sobre el cronológico, ya que la mayor parte de la obra de este autor fue escrita y publicada durante la regencia de Espartero. La solidez de la obra teórica de los moderados puede considerarse como una de las bases del éxito del modelo que defendían frente al propuesto por los progresistas o exaltados, más abierto, al menos aparentemente, a la descentralización y a la promoción de instituciones con mayor componente participativo, como Diputaciones provinciales y Ayuntamientos.

Las figuras de Alejandro Oliván y Francisco Agustín Silvela representan la renovación generacional que se produce precisamente durante los primeros años de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina y que suponen la superación definitiva de las corrientes de pensamiento ilustrado de la generación anterior de la que toman en relevo. En este sentido, puede decirse que los integrantes de esta nueva generación de jóvenes moderados tiene su origen, incluso biológicamente en los últimos ilustrados; el más claro es el caso de Francisco Agustín Silvela, cuyo padre sufrió exilio en Francia y que convivió con el círculo más relevante de los ilustrados en el exilio, como Moratín, y entró en la vida política y administrativa española apadrinado por el mismo Javier de Burgos. Los jóvenes moderados militaban el ideario doctrinario, muy en boga en el

resto de Europa, y trataban de afrontar la instauración del Estado liberal sin grandes rupturas, como solución de continuidad al reformismo fernandino; eran partidarios de una tercera vía en el plano político, la que suponía la monarquía parlamentaria como forma de gobierno, encarnada en el Estatuto Real, y con mayor apertura en la Constitución de 1837.

En cuanto a su pensamiento administrativo, parten del mismo modelo y la misma planta administrativa del Estado que expone Javier de Burgos, pero la diferencia entre sus visiones administrativas radica no en el sistema propuesto (todos exponen, con mayores o menores matizaciones sobre el original, el modelo de Administración napoleónico) sino en los presupuestos ideológicos que presiden sus planteamientos; a pesar de la clara adscripción de Javier de Burgos al partido moderado, más aún, a su ala más conservadora, su obra administrativa, precisamente por su componente ilustrado, está presidida por una visión de neutralidad política de la Administración como estructura y como sistema de poder. Burgos piensa en una Administración que funcione como sistema de poder, pero no al servicio de un determinado partido, sino como elemento de control y mantenimiento de la neutralidad de la sociedad civil, políticamente desmovilizada, cuya prosperidad económica debía constituir el objeto preferente de la actividad administrativa. Los jóvenes moderados, y entre ellos Silvela y Oliván pensaban ya en la Administración como sistema institucional instrumentalizado para lograr a través de él un control eficaz de la vida política y de la preeminencia o el mantenimiento en el poder de un partido, el moderado. No obstante, en sus exposiciones teóricas del modelo, a pesar de defender expresamente una potente centralización y un fuerte poder de tutela del Gobierno sobre Ayuntamientos y Diputaciones, tratan de vestir de neutralidad su opción justificando su defensa en que se trata del mejor de los sistemas posibles.

Sin embargo, la nota más evidente de este giro ideológico es la importancia que otorgan a la función de fomento: en el pensamiento administrativo de Javier de Burgos la idea rectora es la creación de una Administración de fomento, fuerte y activa, intervencionista en el sentido de



eliminar cualquier tipo de barreras para el desarrollo económico de la sociedad y de la iniciativa individual; sin embargo Silvela y Oliván, manteniendo aún, en cierta medida, ese “mito de la Administración de fomento” del que habla SANTAMARÍA PASTOR como característica propia de los primeros administrativistas españoles, relegan a un segundo plano esta dimensión de la actividad administrativa y colocan ya en primer término la relativa al control y mantenimiento del orden público.

Ortiz de Zúñiga se incluye también en la corriente de administrativistas moderados, y defiende el modelo de administración moderada tanto en sus *Elementos de derecho Administrativo* como en su *Libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos* a pesar de que en este último se expone propiamente el sistema municipal progresista de la Ley de 1823, repuesta en vigor en 1836. El enfrentamiento de éste modelo con el defendido por los moderados y representado por la Ley de 1840, en cuya elaboración intervino activamente Alejandro Oliván, va a ser una de las cuestiones políticas más relevantes de los últimos años de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, hasta el punto de suponer el último motivo de la renuncia de la regente. Así, la inclusión del análisis de la obra de Ortiz de Zúñiga en este capítulo permite una mejor comparación de los modelos municipales progresista y moderado. La obra de Ortiz de Zúñiga carece de la originalidad y brillantez de la de Oliván y Silvela, y por tanto, en cuanto a cuestiones de Derecho administrativo (entendido una vez más en su vertiente de normas de organización) o Administración en general su aportación es menos relevante, sobre todo por la manifiesta influencia del pensamiento de Javier de Burgos en su teoría administrativa; en este sentido, ALEJANDRO NIETO lo califica acertadamente no de creador de Derecho administrativo, sino de sistematizador<sup>12</sup>. Sin embargo la importancia de su obra radica en que es el autor que con más detenimiento se ocupa de la Administración municipal, demostrando en su obra no solo una clara intención didáctica y práctica, sino también su alto grado de experiencia y conocimiento de este escalón municipal así como su condición de brillante jurista.

---

<sup>12</sup> NIETO, A. *El Libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos* de ORTIZ DE ZÚÑIGA. M, estudio preliminar a la reedición, IEAL, Madrid, 1978, P XXI.

En la contextualización de esta fase se ha incluido una somera referencia a los acontecimientos de orden político más relevantes del período acotado, con especial atención a los dos que sirven para marcar su principio y su final, el motín de la Granja y la renuncia de M<sup>a</sup> Cristina a la regencia y su salida de España, así como a la sucesión de textos constitucionales que en él tuvo lugar. Con más detenimiento se ha analizado la Constitución de 1837, cuya aprobación sirve a Francisco Agustín Silvela para justificar la necesidad de abordar una reforma administrativa para la cual presenta una serie de proyectos legislativos. También en esta fase se dedica especial atención al proceso de aparición de los partidos políticos, más bien a la segregación definitiva de los liberales en dos tendencias que luchan por el poder, moderados y exaltados, ya que es en este momento cuando empieza a tener trascendencia la pertenencia a un grupo u otro, cuando empieza a ser importante ser considerado “uno de los nuestros”. En cuanto a la crisis política desatada por la aprobación de una Ley de Ayuntamientos que enfrentó a progresistas y moderados y que llevó finalmente a la renuncia a la regencia por parte de M<sup>a</sup> Cristina, se ha tratado al realizar el análisis del pensamiento administrativo de los autores incluidos en este capítulo, ya que en definitiva lo que enfrentaba a progresistas y moderados era, además de una cuestión política, fundamentalmente un modelo de estructura administrativa. La referencia a esta cuestión es especialmente intensa en la exposición del pensamiento administrativo de Alejandro Oliván y de Ortiz de Zúñiga, tanto por la relevancia de la intervención del primero de ellos en la elaboración del texto (fue presidente de la comisión parlamentaria encargada de informar sobre el proyecto), como por la importancia que el propio Oliván dedica al tema en su obra *De la Administración Pública con relación a España*. En Ortiz de Zúñiga la referencia al tema es obligada ya que, militando el autor en las filas moderadas, el modelo que se ve obligado a exponer en su manual de Administración municipal (si bien sometiéndolo a crítica) es el progresista, vigente en el momento de redacción de su obra.

En cuanto al orden que se ha introducido en la exposición del pensamiento administrativo de Oliván, Francisco Agustín Silvela, y Manuel Ortiz de Zúñiga se ha prescindido una vez más del criterio cronológico para

favorecer la comprensión del modelo, atendiendo a varios criterios, entre ellos la metodología utilizada para su explicación. La obra de Oliván se ha abordado en primer lugar, y después la de Silvela, a pesar de que su fecha de publicación es anterior. En realidad, Silvela y Oliván exponen prácticamente un mismo modelo de Administración, pero con metodología diferente, puede decirse que casi inversa: Oliván expone un sistema ideal, abstracto, unos principios de administración para que sean incorporados en los textos legales que van a conformar la organización administrativa; Silvela presenta ya textos articulados de proyectos legislativos, dictámenes sobre esos proyectos, o textos legales positivos y vigentes, para que de ellos se infieran los principios generales que sirven de base al sistema, por ello se ha preferido partir de la exposición de Oliván, más sistemática y didáctica (en realidad este era su fin principal) y pasar luego al análisis de esos principios expresados ya en textos articulados. Ortiz de Zúñiga glosa la legislación vigente en el momento con la intención de facilitar su aplicación práctica a los agentes encargados de llevarla a cabo.

En todo caso, insistiendo en lo cercano del pensamiento administrativo de los tres autores, y en la práctica identidad del modelo administrativo que proponen, así como en la reconocida finalidad didáctica de sus obras, resulta interesante comparar los diferentes enfoques que realizan del mismo, relacionados estrechamente con la metodología expositiva y consecuencia de la diferente formación de la que parte cada uno de ellos: Oliván expone su pensamiento administrativo a través de un manual de Ciencia de la Administración, *De la administración pública con relación a España* en la que realiza una descripción ordenada y sistemática de un modelo completo de administración, yendo de lo general a lo particular y aplicando luego los principios generales a un caso concreto: la situación administrativa de la España de 1840; Silvela, como jurista, lo expone a través del que va a ser el primer tratado de Derecho administrativo en España, entendiendo el Derecho administrativo no como instrumento de regulación de las relaciones entre la Administración y los administrados, sino como conjunto de normas reguladoras de la organización y funcionamiento del entramado institucional que desarrolla el poder ejecutivo. En su obra *Colección de dictámenes proyectos y leyes*

*orgánicas o estudios prácticos de administración*, recoge una selección de textos articulados en diferentes fases del “iter” legislativo, de origen español o francés y muchos de los cuales son obra suya, utilizando una metodología más propia del derecho comparado, más compleja y menos sistemática. Finalmente, Ortiz de Zúñiga comparte con Silvela su excelente formación jurídica, que influye decisivamente en su manera de enfocar la teoría administrativa; pero, aun partiendo en sus exposiciones y análisis de los textos legales positivos y compartiendo la finalidad didáctica, su metodología es también diferente. Se trata de una glosa ordenada de la legalidad vigente, interpretada en clave de su aplicación práctica.

Pero el orden introducido en el análisis de la obra de cada uno de estos tres autores es consecuencia de la búsqueda de una exposición del modelo moderado lo más completa posible para cada uno de los niveles administrativos: la obra de Oliván contiene un análisis más intenso que la de Silvela u Ortiz de Zúñiga de la Administración general del Estado (o Administración Suprema en terminología de la época), mientras que Silvela dedica el grueso de su trabajo a la Administración en el nivel provincial o Superior, que había sido objeto de sus proyectos legislativos, y las aportaciones de Ortiz de Zúñiga están centradas fundamentalmente el escalón municipal, ya que lo realmente importante de su producción es su análisis del modelo municipal progresista, que se pretende comparar con el moderado defendido tanto por él mismo como por Oliván y Silvela.

Una vez más, es necesario advertir que el estudio de sus figuras se ha limitado a su obra administrativa; por supuesto no se hace referencia alguna a la obra de Oliván en el campo de la agricultura, y en cuanto a Silvela, las referencias a sus publicaciones en otras ramas del derecho, como política criminal o legislación electoral, son limitadas y en todo caso se utilizan como apoyo para rastrear los elementos ideológicos de su producción. En el caso de Manuel Ortiz de Zúñiga el estudio de su obra se ha limitado a su producción administrativa, y fundamentalmente al *Libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos* y a los *Elementos de derecho administrativo*, ya que como se ha comentado más arriba, es el elemento más original de su producción. En

consecuencia se han dejado de lado sus obras en materia civil, penal y procesal, producto de su preocupación didáctica en todos los planos del derecho y de la conciencia que adquirió de las carencias en este sentido a lo largo de sus años como subsecretario de Gracia y Justicia en sucesivos gobiernos moderados a partir de 1843.

Tras analizar las exposiciones teóricas más relevantes del modelo administrativo de los moderados en una época en la que, en palabras de Ortiz de Zúñiga, “La Administración propiamente dicha está sin organizar; en ella se observa lo que en un majestuoso edificio diseñado, para el cual sólo se han echado los cimientos y preparado preciosos materiales”, el capítulo cuarto se dedica al estudio de la **realización práctica de ese modelo**, a la construcción efectiva de ese “majestuoso edificio”.

Tras el paréntesis que, para el proceso de construcción del Estado, supuso la regencia de Espartero, con el acceso de los moderados al poder y gracias a la relativa estabilidad política experimentada durante la llamada década moderada, fue posible traducir en legislación positiva el modelo teórico que había alcanzado madurez y solidez teórica en la etapa anterior. Así, durante el primer gobierno de Narváez, que se prolongó desde mayo de 1844 hasta febrero de 1846 se aprobó una larga serie de disposiciones por medio de las cuales se fijó y reguló de forma definitiva la estructura administrativa del Estado en todos sus niveles, pero señaladamente en el provincial y municipal. Los niveles superiores también fueron objeto de regulación, pero ésta se derivaba fundamentalmente del nuevo texto constitucional aprobado en 1845, presentado formalmente como reforma del texto de 1837. Consecuencia de esta labor legislativa fueron la ley por la que se creaba el Consejo Real como órgano consultivo de la Administración general o Suprema, la ley que regulaba la figura del jefe de provincia, la ley de Administración local, reguladora de Ayuntamientos y Diputaciones, así como la que creaba los Consejos de provincia, órganos con atribuciones consultivas y contenciosas, todas ellas de 1845. En épocas posteriores se tratará de completar la estructura con la creación de la Administración de distrito, en 1847, y se llegó incluso a discutir la

posibilidad de crear un nivel administrativo superior a la provincia, antecedente de una división territorial regional.

Producto de la estabilidad de la época moderada fueron además de la consolidación de la estructura de la Administración del Estado, un considerable avance en el proceso codificador, la organización de la Administración de Justicia, una importante reforma hacendística, la creación de la Guardia Civil y la implantación de planes de instrucción pública, elementos todos ellos que contribuyeron a consolidar el Estado liberal basado en nuevas estructuras económicas, sociales y culturales. Un repaso por todos estos aspectos, así como una referencia más específica al texto constitucional de 1845 y una breve alusión a la regencia de Espartero sirven para situar en contexto la fase final de construcción del edificio de la Administración española decimonónica.

El estudio de esta fase final se basa en la comparación de los textos legales finalmente aprobados y puestos en vigor, y el sistema administrativo que de ellos se deriva, con los modelos teóricos previamente planteados, para llegar así a determinar en qué medida los principios teóricos fueron realmente incorporados al sistema positivo, y en qué grado la planta administrativa finalmente edificada se correspondió con la planta ideal propuesta en el plano teórico y sobre el papel.

## **CAPITULO I.**

### **ANTECEDENTES. EL REFORMISMO FERNANDINO.**

Resulta paradójico que los más firmes cimientos de la estructura del Estado liberal, es decir, su estructura institucional y administrativa, tengan su origen en un periodo histórico, la última etapa del reinado de Fernando VII, conocido como la ominosa década y caracterizada por la cruel represión política que en ella tuvo lugar.

La paradoja es aun mayor si se piensa que el propio Fernando había iniciado esta última etapa de su reinado declarando “nulos y sin efecto” todos los actos del gobierno constitucional del trienio, haciendo tabla rasa de cualquier resto de aquel infructuoso intento de instaurar un Estado liberal, y tratando de retomar el absolutismo más radical.

La visión historiográfica liberal tradicionalmente hacía hincapié en los aspectos más oscuros de los años finales del reinado de Fernando VII, que como cualquier otro periodo histórico tuvo luces y sombras. Sin embargo, esta visión tradicional ha sido matizada y en los últimos años se ha venido poniendo de manifiesto que la ominosa década fue un periodo tremendamente confuso y lleno de contradicciones: al lado de la dureza de la represión política, de las purgas entre el personal del Ejército y la Administración, del desastroso estado de la Hacienda pública (el Estado estaba prácticamente en bancarrota) se tomaron medidas de promoción económica y de organización administrativa (empezando por la creación del Consejo de Ministros en 1823) que demuestran que estos diez años no fueron del todo estériles en el proceso de transición al Estado liberal.

Las contradicciones y dualidades de la época tienen su más clara manifestación en el entorno del monarca; en la composición de los sucesivos gabinetes Fernando VII alterna siempre absolutistas radicales como Calomarde

o el Duque del Infantado con militantes de posturas más moderadas como Zea Bermúdez, López Ballesteros, o Salazar. El predominio de una corriente o de otra sobre la voluntad del monarca a lo largo de estos diez años va a depender del desarrollo de las circunstancias económicas, sociales y sobre todo políticas; así se alternaron fases de predominio de los moderados (casi siempre mayoría en el Consejo de Ministros) durante las cuales se adoptaron o al menos se estudiaron, medidas de racionalización administrativa y económica, con etapas de predominio de la facción absolutista (dominante en el Consejo de Estado) que paralizaban la acción de los anteriores. Precisamente este enfrentamiento entre el Consejo de Estado y el Gabinete ministerial y las crisis que generaba esta tensión (hasta el punto de que los ministros llegaron a plantear sus quejas e incluso su dimisión al rey) fueron una de las constantes de la última etapa del reinado de Fernando VII<sup>13</sup>.

No obstante a la permanente oposición del Consejo de Estado frente a la adopción de cualquier medida mínimamente aperturista, sobre todo a partir de 1826 se introdujeron elementos de apertura fundamentalmente a nivel económico: codificación mercantil, creación de la Bolsa, del Banco de San Fernando, establecimiento de los presupuestos anuales, reorganización del Ministerio de Hacienda, y finalmente, la creación del Ministerio de Fomento.

Por otra parte, en este momento se llevó a cabo una encuesta sobre la situación general del país y las medidas que deberían adoptarse para mejorarla que serviría de base para la reforma administrativa que se realizará tras la muerte de Fernando VII. La rapidez y sólido apoyo teórico de la misma resultaría inexplicable si no tuviéramos en cuenta estos antecedentes.

El espectacular auge que tuvieron la Ciencia de la administración y el Derecho administrativo durante los años siguientes, lo rápidamente que se configuró (de "iure" que no de "facto") el entramado institucional del Estado liberal, y se levantó (bien es verdad que casi exclusivamente sobre el papel de

---

<sup>13</sup> JOVER ZAMORA, "La era isabelina y el sexenio democrático" *Historia de España*, Espasa Calpe, P LVII, afirma que: "En efecto, la profunda reforma administrativa que acompaña en nuestra patria al advenimiento del régimen liberal hunde en el antiguo régimen no solo sus raíces históricas, sino también las inmediatas". Inmediatamente después hace una amplia referencia a la figura de Javier de Burgos.



la Gaceta) una planta administrativa coherente y acabada no son consecuencia de un fenómeno de generación espontánea; como señala Santamaría Pastor, “El parto no fue milagroso, ni fácil ni breve”<sup>14</sup>, Sus raíces son profundas y se extienden hasta el pensamiento de los más relevantes representantes de la Ilustración en España: Jovellanos, Aranda, Floridablanca...; pero adquiere una formalización concreta en materia administrativa durante los últimos años del reinado de Fernando VII y sobre todo a partir de 1826.

Tras la caída del régimen constitucional del trienio, gracias a la intervención de las potencias extranjeras en favor de Fernando VII, y señaladamente de las tropas francesas del Duque de Angulema (los Cien Mil Hijos de San Luis), el monarca prescindió de lo prometido a los componentes de la Santa Alianza, en cuanto a templanza, moderación e introducción de medidas de apertura y, como primera medida, declaró nulas y sin efecto todas las actuaciones del gobierno constitucional, retrotrayendo la situación a 1820 y restaurando la monarquía absoluta. Además, inició un proceso de dura represión contra los liberales, concretada en persecuciones y purgas en el Ejército y la Administración para lo cual se crearon las llamadas Comisiones Militares, encargadas de las depuraciones en el ámbito militar y las Juntas de Purificación que realizaron una labor similar entre los empleados públicos. Las medidas represivas fueron especialmente intensas en primeros tiempos llegando a desterrar de los lugares de paso de su cortejo a la vuelta a Madrid a personas tenidas por liberales y prohibiéndoles el acceso a la corte y sus proximidades; por otra parte, se ordenó a la jurisdicción eclesiástica la persecución de las doctrinas erróneas. El conjunto de éstas medidas llevó al exilio a numerosos liberales, que se instalaron en Londres o en París, lugares desde donde se fraguaron diversos intentos de desestabilización del régimen absoluto. Sobre el clima político que se vivía en España durante esta época, Mesonero Romanos dice que<sup>15</sup>:

*“En política se ocupaban las gentes en obedecer y callar. Demasiado abusaba el gobierno en su fuerte posición, y demasiadas lágrimas hacía derramar a una parte de la población, complicada en los acontecimientos anteriores; pero no es mi objeto el trazar estos*

<sup>14</sup> SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la Génesis del derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, Instituto García Oviedo, Sevilla 1973, P 24.

<sup>15</sup> MESONERO ROMANOS, R, *Memorias de un setentón*, Madrid, 1980, P 313.

*sangrientos episodios, y sí presentar el cuadro general de aquella sociedad. Dejemos, pues, a la mínima parte de ella, que por inclinación o por desgracia se ocupaba en la política, conspiraba secretamente, y con gran peligro, en los subterráneos y los calabozos, corresponderse en misteriosos signos con los emigrados en el extranjero, aguzar los puñales de su venganza y recordar con horror las violentas escenas de su derrota”.*

En este mismo sentido se encuentran testimonios en las memorias de RAMÓN DE SANTILLÁN, quien reconoce que tras la caída del gobierno constitucional sufrió como miembro del Ejército (pertenecía al cuerpo de caballería) expediente de purificación resultando absuelto, no obstante lo cual trató por todos los medios de abandonar su pueblo y llegar a Madrid (a pesar de tener prohibido el acceso a la corte), porque temía por su seguridad y la de su familia, ante lo exaltado de las pasiones y los deseos de venganza<sup>16</sup>.

Este contexto represivo va a prolongarse varios años; sin embargo, contra él se levantaron las voces de personas cercanas a Fernando, militantes en el sector moderado: Javier de Burgos recomienda en 1826 en su *Exposición* una amplia amnistía que propiciara la reconciliación nacional y la vuelta a España de los exiliados. También Sainz de Andino, en una extensa minuta a cerca del expediente general de purificaciones extendida en 1828 reconoce la existencia de abusos y defectos gravísimos en la tramitación de los procesos.

Durante todo el trayecto de Fernando desde Cádiz hasta Madrid, su equipo político se redujo a su confesor, el canónigo Sáez, a quien nombró Ministro general. Una vez llegado a Madrid, y cediendo en cierto modo a las presiones de las cortes europeas, nombra un Gabinete de tendencia moderada, encabezado por Casa Irujo y compuesto por Ofalia, Cruz, Salazar, y López Ballesteros, quien desde este momento va a formar parte de los sucesivos equipos ministeriales hasta 1832. Pocos días antes, Fernando tomó una de las primeras medidas de renovación en la estructura institucional: la creación de “iure” del Consejo de Ministros por un Decreto de 19 de noviembre de 1823, órgano en un principio concebido con funciones tanto consultivas

---

<sup>16</sup> SANTILLÁN, R, *Memorias*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1960.

como ejecutivas, pero en todo caso subordinado siempre a la voluntad del monarca.

El fallecimiento poco después de Casa Irujo y su sustitución por Ofalia, permitieron la entrada de Tadeo Calomarde en Gracia y Justicia, pieza también permanente en todos los gabinetes de Fernando VII hasta los sucesos de La Granja, lo que supuso la introducción del elemento más radical del absolutismo. En este momento empieza a ponerse de manifiesto la división de los absolutistas que rodean a Fernando, reflejo de la división existente en la realidad social del país, y que fue una de las constantes de los diez últimos años del reinado de Fernando VII.

Reflejo también de esta división fueron las continuas tensiones existentes entre el Gabinete Ministerial y un renacido Consejo de Estado en seno del cual predominaba la tendencia absolutista más radical, y cuya lentitud en la tramitación y examen de las medidas que le eran presentadas a consulta embarazaba de continuo la labor del Ministerio, especialmente las propuestas por el Ministro de Hacienda, López Ballesteros, quien trataba de introducir reformas de carácter financiero y administrativo para poner orden en el caótico estado del erario público frente a las cuales siempre encontraba objeciones por parte del Consejo de Estado; así sucedió con la propuesta de creación de un Ministerio del Interior o con la introducción de los presupuestos anuales.

Pero resultaba evidente, al menos para los miembros del Consejo de Estado, que las medidas racionalizadoras en el seno de la Hacienda y la Administración que proponían López Ballesteros y su equipo terminarían por socavar el sistema institucional y de poder de Antiguo Régimen, que a estas alturas convivía con instituciones de nuevo cuño (baste recordar que a pesar de la creación del Consejo de Ministros, pervivía el tradicional sistema polisinodial). Por otra parte, la inoperancia del Consejo de Estado resultaba evidente, hasta el punto de que en 1825 se creó una Real Junta Consultiva de Gobierno que trató en cierto modo de suplirlo, y que tuvo una vigencia muy limitada.

En muchas ocasiones la adopción de medidas de reforma se veía acelerada a pesar de la oposición del Consejo de Estado por la urgencia que planteaban los apuros de la Hacienda pública; éste fue el caso de la instauración de los presupuestos anuales, cuyo establecimiento había estado siendo examinado largamente por el Consejo de Estado, que se oponía a la medida; pero ésta se llevó a cabo finalmente en 1828 ante la urgente necesidad de racionalizar y recortar el gasto público. En otras ocasiones, las medidas de reforma proyectadas desde el Ministerio de Hacienda encontraban menos dificultades para su adopción; es el caso de las sucesivas disposiciones de reorganización administrativa del Ministerio de Hacienda, como separación de las funciones de recaudación y administración de rentas, o la batería de medidas encaminadas a reglamentar y organizar el régimen de acceso, ascensos, clasificación, retribuciones etc. de los empleados del ministerio (por otra parte, el que contaba con una plantilla más numerosa), que suponen la primera reglamentación moderna de la función pública. Todas estas medidas serán objeto de un tratamiento más pormenorizado en el apartado dedicado a López Ballesteros y su actuación al frente del Ministerio de Hacienda.

La penuria del Tesoro dificultaba enormemente la labor del Gobierno en general y especialmente la del ministro de Hacienda; las medidas no sólo debían tender a la reducción del gasto y a una mejor gestión de los recursos disponibles o a un fomento de la riqueza, que permitiera a medio y largo plazo un aumento de los ingresos. Era necesario contar con liquidez rápidamente, lo que obligó a recurrir al endeudamiento, y no sólo interno, sino fundamentalmente en el exterior. La contratación de empréstitos fue otra de las grandes cuestiones de los últimos años del reinado de Fernando VII, tanto de la política interna como en la exterior; las dificultades de la Hacienda española no eran un secreto para nadie y la negativa del gobierno absoluto a reconocer los empréstitos contratados durante el trienio dificultaba aún más la consecución de recursos, ya que los principales banqueros (Roschill) y las bolsas (Londres, por ejemplo) se negaban a negociar cualquier empréstito con el Estado español. Ello propició la intervención de banqueros e intermediarios que fueron tachados de poco escrupulosos, y la necesidad de enviar a varios comisionados a París (entre ellos, Javier de Burgos), cuyo modo de conducir

las negociaciones fue puesto en entredicho. El empréstito Gebahrd será objeto de un comentario más extenso en el capítulo dedicado a Javier de Burgos, pero en todo caso cabe apuntar que la deuda negociada no consiguió aliviar en absoluto las necesidades cada vez más apremiantes del Tesoro.

El clima de división política se proyectaba incluso en el seno de las propias facciones absolutista y liberal; ARTOLA resume la complicada situación política durante el reinado de Fernando VII estableciendo una cuadruple clasificación entre grupos: por un lado estarían los liberales, divididos entre doceañistas o moderados y exaltados, y por otro, los absolutistas, divididos a su vez entre moderados o reformistas y apostólicos. Además señala que, entre liberales moderados y absolutistas reformistas, resultaría después fácil un cierto acuerdo y colaboración (después se reunirían todos en torno a las pretensiones de M<sup>a</sup> Cristina y de Isabel II), dada la común raíz ilustrada de ambos grupos<sup>17</sup>. COMELLAS afirma que durante la ominosa década el término moderado empieza a utilizarse referido a quienes no militaban entre los apostólicos ni entre los liberales exaltados, entre quienes propiciaban la tercera vía entre los dos extremos, ya fuera desde el lado del absolutismo (reformistas fernandinos) o desde el lado liberal (liberales más templados o doceañistas); y afirma también que ser moderado se puso de moda, de modo que todos los políticos que rodeaban a Fernando VII se definían como tales<sup>18</sup>.

Si era posible identificar dentro de este bloque de raíz ilustrada a un grupo de liberales muy templados e incluso a un nutrido grupo de antiguos afrancesados que colaboraban activamente en la Administración (esto era, como ya se ha comentado, especialmente frecuente en el Ministerio de Hacienda, hasta el punto de que según refiere SANTILLÁN en sus memorias, al departamento de López Ballesteros le llamaban “Los Estados Unidos” por la tónica general de convivencia de empleados liberales templados con absolutistas que allí se producía), existía también una facción del liberalismo mucho más radical y exaltada, que en su mayoría estaba en el exilio (tanto en París como en Londres), y que no cejaba en su empeño de acabar con el

---

<sup>17</sup> ARTOLA. M, *La España de Fernando VII*, Espasa Calpe, Madrid ,1999; P 699.

<sup>18</sup> COMELLAS, J.L, *Isabel II, una reina y un reinado*, Ariel, Barcelona, 1999, P 17.

absolutismo; producto de la actividad de estos grupos fueron, en cierta medida, las dificultades para la contratación de deuda en el extranjero y el descrédito de la Hacienda española.

Pero la actividad de los liberales en el exilio no se reducía a maniobras de descrédito de Fernando y su gobierno; tanto desde Francia como desde Inglaterra, principales núcleos del exilio, se trataba de acabar con la monarquía absoluta por la fuerza, y se ponían en marcha estrategias basadas en la consecución de recursos económicos que permitieran sostener un ejército, el establecimiento de medios de transporte para el mismo y el logro de una cierta colaboración desde el interior de España. El resultado fueron varias intentonas de introducirse en territorio nacional y derribar al monarca, mejor o peor organizadas, expresión de un sentimiento romántico según ARTOLA. Ya en 1824 el coronel Valdés intentó un desembarco en Gibraltar, que fue rápidamente frustrado y terminó con la condena a la pena de muerte de los participantes; igual suerte corrieron los hermanos Bazán tras su intentona de desembarco en Guardamar.

La situación de los grupos de liberales exiliados en Francia y sus posibilidades de actuación mejoraron a partir de la revolución de 1830 y del cambio de dinastía. Luis Felipe de Orleans fue mucho más permisivo con las actividades de éstos, lo que junto a la financiación conseguida por Mendizábal posibilitó la organización de una expedición encabezada por Valdés que precipitó la intervención de Mina en la llamada Expedición de Vera de Bidasoa, que terminó en fracaso y supuso además el fin de la tolerancia francesa para el grupo liberal.

Desde Londres también se conspiraba a partir de un grupo de exiliados reunidos en torno a Espoz y Mina y Torrijos; producto de las actividades de estos, que contaban con la colaboración de las autoridades inglesas, fueron varios intentos de penetración en el territorio español a través de Gibraltar tanto de Torrijos como de Manzanares, cuyo efecto fue el recrudecimiento de la represión y las delaciones por parte de los absolutistas. El capítulo de los

intentos liberales de derrocar al absolutismo terminó con el fracaso de Torrijos en diciembre de 1831 y su fusilamiento.

También hay que incluir entre estas intentonas liberales de derribar el absolutismo la llamada conspiración de los emigrados. F. SUÁREZ considera la Exposición de Javier de Burgos de 1826 como el primer momento de este movimiento, que supuestamente estaba alentado por los círculos de realistas moderados de origen afrancesado, bajo el impulso de liberales constitucionalistas.

En definitiva, lo que sí consta es que, desde Francia, Olavarría y Mina (cuya participación ARTOLA pone en tela de juicio) tratan de entrar en contacto con los núcleos reformistas que rodeaban al monarca introduciendo un agente, que llega a lograr su propósito de acercarse al rey, y a través de éste con sus ministros. Sin embargo la conspiración será descubierta (según los conspiradores gracias a la delación de uno de los reformistas, Salcedo) por sectores apostólicos que influyen en el ánimo de Fernando para hacerle reconsiderar la adopción de las medidas aperturistas que el agente de Olavarría (un antiguo clérigo, llamado Mata Echevarría, que actuaba bajo el nombre de Eslava) le había sugerido. ARTOLA reduce en mucho el alcance de esta conspiración y su influencia en la crisis del verano de 1826 y señala que fueron los propios ministros reformistas de Fernando quienes sospecharon de las actitudes del agente.

La crisis de 1826 viene más bien marcada por el proceso de consultas abierto por el propio Fernando, donde sí tiene sentido inscribir la *Exposición* de Javier de Burgos, y por la alteración en la ya de por sí complicada situación política española que supuso la cuestión dinástica en Portugal.

Pero las amenazas para el trono de Fernando VII no se reducían a las intentonas liberales; en el seno de los propios absolutistas se conspiraba contra él. La facción más intransigente del absolutismo empezaba a manifestar su descontento por el carácter moderado de la mayor parte de los miembros de los gabinetes de Fernando y por la presencia de sujetos calificados de liberales

o al menos de simpatizantes del liberalismo en el Ejército y la Administración; los componentes de este ala extrema del absolutismo, llamados después "los apostólicos" se fueron agrupando alrededor de la persona del infante D. Carlos, hasta el momento heredero de Fernando, ante la inexistencia de sucesión directa de éste. El programa político de este grupo, ARTOLA lo califica como "teocracia", destacando su pobreza doctrinal, en cuanto que sus bases se sustentan en "una total entrega a la voluntad de Dios, y el poder absoluto atribuido al rey, que no encuentra limitación en norma legal o sistema institucional alguno"<sup>19</sup>.

La primera manifestación pública de este descontento lo constituye el "Manifiesto de la federación de realistas puros", fechado en noviembre de 1826; en este documento se hace una valoración extremadamente negativa del reinado de Fernando VII, e incluso se vierten ataques personales contra él, terminando por proponer su sustitución al frente de la Corona por su hermano D. Carlos, considerado espejo de todas las virtudes. La autoría de este documento y su atribución a los apostólicos, sin embargo está aun sujeta a discusión, algunos autores lo consideran obra de grupos liberales empeñados en sembrar la discordia entre las familias absolutistas<sup>20</sup>.

En este momento del reinado de Fernando VII coloca ARÓSTEGUI el nacimiento del partido carlista; dudando de la autoría realista del Manifiesto de los realistas puros, sí señala que en los años comprendidos entre 1829 y 1833 empieza a gestarse alrededor del infante un partido y una camarilla que reúne a los realistas y que luego se ve aumentado en su número con un aluvión de enemigos de M<sup>a</sup> Cristina<sup>21</sup>.

El Manifiesto de los realistas puros, como se ha comentado más arriba coincide en el tiempo con la introducción o al menos el estudio de ciertas medidas aperturistas, en las que algunos autores como ARTOLA Y SECO aprecian una voluntad consciente de Fernando VII de frenar a los absolutistas

---

<sup>19</sup> ARTOLA. M, *La España de Fernando VII*, Espasa Calpe, Madrid , 1999, P 705.

<sup>20</sup> SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J, *La España contemporánea I*, Istmo, Madrid, 1991, P 241, donde se remite al estudio de ARÓSTEGUI sobre este texto.

<sup>21</sup> ARÓSTEGUI, J, "El Carlismo y la Guerra Civil", *Historia de España*, Espasa Calpe, P 84 y ss.



exaltados y con la obligada postura de neutralidad de España en la cuestión portuguesa, circunstancias ambas que propiciaron el incremento del descontento entre los apostólicos, por cuanto, sobre todo en el último caso, se consideraba que Fernando VII estaba abandonando la protección de los derechos de la Princesa de Beira.

En este contexto surgen, en el año 1827 los primeros movimientos de rebeldía; en el mes de marzo se alzan partidas en los alrededores de Tortosa, y parece constar la existencia de un plan para un levantamiento general en Cataluña el 1 de abril, sin embargo estos focos parecieron rápidamente controlados y sus cabecillas tuvieron que refugiarse en Francia. El asunto parecía totalmente liquidado, hasta el extremo de que el gobierno ofreció un indulto; sin embargo en el mes de julio reverdeció la insurrección, aparecieron nuevas partidas en los alrededores de Manresa, Vich y Gerona, constituyéndose poco después una Junta Suprema del Principado. El movimiento va acompañado de la publicación de una proclama desde Berga, el 30 de julio, cuyo contenido fundamental son las quejas a cerca del trato recibido por los voluntarios realistas y quienes colaboraron para derrocar al régimen liberal del trienio y por la presencia de liberales en el Ejército y la Administración. A este movimiento se unieron el clero y las masas campesinas descontentas con las arbitrariedades de la Administración y lo excesivo de los impuestos. En definitiva en la Revuelta de los Agraviados, se conjugaron elementos de diferente procedencia, en un intento de forzar a la Corona a entregar el poder a los realista puros.<sup>22</sup> En todo caso, el elemento diferenciador que se observa en entre las diferentes proclamas de los agraviados y el Manifiesto de los realistas puros es que los primeros condenan desde el principio la sustitución de Fernando por su hermano Carlos.

No obstante, las revueltas se extendieron en Cataluña y tuvieron también reflejo en Aragón, Valencia, Vitoria y Castilla; ello, unido al agravamiento de las circunstancias que supuso la masiva afluencia de población a Barcelona en búsqueda de refugio, obligó al Gobierno a tomar medidas, entre ellas el nombramiento de un comandante militar para dirigir la

---

<sup>22</sup> SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J, *Op. Cit*, P 242

acción represiva. Poco después el propio monarca emprendió viaje a Cataluña, tratando con su presencia de desmovilizar a los rebeldes, a los que instó a abandonar la lucha armada en una proclama emitida desde Tarragona. Se produjo el efecto deseado, la insurrección fue sometida y acabó el movimiento de los agraviados. A pesar de la promesas de clemencia y perdón del propio rey, los cabecillas del levantamiento fueron ejecutados.

Además, acontecimientos ocurridos en el exterior contribuían a complicar la situación; la muerte en 1826 del rey de Portugal, Juan VI sin designar sucesor abrió una pugna entre sus herederos, que, como iba a ocurrir pocos años después en España, no era sino el reflejo de la lucha entre dos corrientes ideológicas, entre los defensores de la monarquía absoluta y los partidarios de la monarquía constitucional. Durante la invasión napoleónica la familia real portuguesa había huido a Brasil, y en su ausencia el país se había dotado de una constitución. A su regreso, el rey, que había dejado como virrey de Brasil a su hijo Pedro, reconoció el texto constitucional; no así su esposa Carlota Joaquina, hermana de Fernando VII. Al proclamarse independiente Brasil y ser nombrado emperador D. Pedro, éste quedaba excluido de la sucesión al trono portugués según lo previsto en el texto constitucional, así a la muerte de Juan VI se enfrentaban por su sucesión el emperador de Brasil, y con él los constitucionalistas y el resto de sus hijos, fundamentalmente el aspirante al trono, D. Miguel, apoyados por los sectores absolutistas. Pero la regencia nombrada por el rey antes de su muerte reconoció como heredero al primero, que dotó a Portugal de una nueva constitución, y abdicó después en su hija M<sup>a</sup> Gloria, de sólo siete años. Esta circunstancia intranquilizó a Fernando VII, y especialmente a los representantes del sector absolutista más radicales ya que podría favorecer el acercamiento de los liberales españoles a través de Portugal lo que supondría una amenaza. Por este motivo, Calomarde preconizó la intervención de tropas españolas en Portugal en defensa de los intereses de D. Miguel y favoreció las intenciones de los numerosos realistas portugueses que huyendo se habían instalado en las zonas fronterizas, donde se habían instalado numerosos depósitos de refugiados. La intervención española en Portugal nunca llegó a producirse, en primer lugar por las presiones de los gobiernos de Francia e Inglaterra, que manifestaron su

descontento por la posición española, y en segundo lugar porque finalmente D. Miguel juró la constitución y venció a las tropas de M<sup>a</sup> Gloria proclamándose rey en 1828.

En este contexto de agitación política, de ataques a Fernando y su sistema de gobierno desde el lado de los apostólicos y desde el lado de los liberales, un acontecimiento introdujo un nuevo e importantísimo elemento de tensión: la muerte de M<sup>a</sup> Amalia de Sajona, esposa del rey, y el nuevo matrimonio de éste con la joven M<sup>a</sup> Cristina de Borbón, su sobrina, abrieron de nuevo la posibilidad de nacimiento de un heredero que desplazase al infante D. Carlos de la sucesión. A ello se unió la promulgación de una Pragmática Sanción de Carlos IV restaurando el sistema de sucesión tradicional de Las Partidas y aboliendo la Ley Sálica introducida por Felipe V en virtud de la cual se excluía a las mujeres del derecho a la sucesión en la Corona supuso la apertura del pleito sucesorio.

El matrimonio de Fernando con su sobrina M<sup>a</sup> Cristina de Nápoles ha sido interpretado en clave política como maniobra de los liberales para favorecer sus intereses a través de la nueva reina; pero la ideología liberal de ésta así como de su hermana Luisa Carlota, y de su esposo el infante Francisco de Paula, es más que discutible; también parece debilitar esta tesis el hecho de que el matrimonio fuese firmemente apoyado por Calomarde, representante de las posturas absolutistas más radicales. En todo caso la decisión sobre el nuevo matrimonio del rey y la elección de M<sup>a</sup> Cristina se llevaron a cabo con rapidez; apenas seis meses después de enviudar de M<sup>a</sup> Amalia, Fernando VII ya había contraído de nuevo matrimonio con una mujer joven que posibilitaba la consecución de descendencia y, por consiguiente, la sucesión por línea directa.

Ello impulsó a Fernando, que ya antes de la muerte de su tercera esposa había manifestado su voluntad de hacerlo en un proyecto de testamento, a promulgar la Pragmática Sanción de 1789 aboliendo la Ley Sálica, que si bien había sido votada en cortes, nunca había sido publicada ni incorporada a la Novísima Recopilación. Esta medida no fue objeto de rechazo

en el momento de su adopción pero sí después, por D. Carlos y sus partidarios quienes adujeron razones jurídicas para rechazar la validez de la norma y, en consecuencia, la legitimidad de la sucesión de Isabel, basadas tanto en el carácter retroactivo que se le quería dar a sus efectos (en perjuicio de los derechos adquiridos de D. Carlos) y sobre todo en las dudas sobre su validez por haber adquirido su perfección en dos actos diferentes.

Las esperanzas del rey de contar con sucesión directa se vieron pronto confirmadas con el embarazo de la reina y el nacimiento primero de Isabel y luego de Luisa Fernanda. Pero la falta de un heredero varón dejaba latente la cuestión sucesoria<sup>23</sup>. Ésta se puso de manifiesto de forma explícita con motivo de una grave enfermedad del rey en septiembre de 1832. Durante días, en La Granja, donde se encontraba la corte, se temió por la vida de Fernando y ante lo crítico de la situación el ministro Calomarde, el presidente del Consejo de Ministros, conde de Alceda y los embajadores de Austria y Nápoles presionaron a M<sup>a</sup> Cristina, y al propio Fernando para que derogara la Pragmática y restituyera la Ley Sálica excluyendo de la sucesión a su propia hija, exponiéndole la negativa de D. Carlos a aceptar a Isabel como heredera y el inminente riesgo de una guerra civil. Cediendo a estas presiones Fernando derogó la Pragmática, pero bajo el compromiso de que el hecho se mantuviera en secreto hasta su muerte; sin embargo, la noticia corrió pronto por la corte e incluso llegó a Madrid.

La llegada de Luisa Carlota a La Granja dio un giro a la cuestión. La anécdota de la bofetada de la hermana de la reina al ministro Calomarde después de un fulgurante viaje desde Sevilla, es puesta en tela de juicio por la historiografía; ARTOLA apunta como más probable el hecho de que Luisa Carlota conociera la derogación de la Pragmática ya en Madrid o bastante cerca<sup>24</sup>. No obstante, parece que con anterioridad a su llegada, la salud del rey había mejorado algo y que existía ya en La Granja un grupo organizado que

---

<sup>23</sup> ARÓSTEGUI, J, *Op Cit*, P 72 afirma que “ El conflicto dinástico que este nacimiento generaría en la familia de Borbón española iba a convertirse en la argumentación formal justificativa de una guerra civil en al que se enfrentarían, durante siete años, dos bloques de fuerzas sociales y políticas españolas representadas simbólicamente por las respectivas adhesiones a una de las alternativas sucesorias posibles”

<sup>24</sup> ARTOLA. M, *Op Cit*, P 744.

apoyaba la sucesión de Isabel. En todo caso, las consecuencias de la recuperación de Fernando fueron el definitivo establecimiento de la sucesión femenina y una crisis de gobierno. A partir de éste momento empezó a hablarse de carlistas y cristinos.

Tras los sucesos de La Granja había quedado claro que los derechos sucesorios de Isabel sólo se mantendrían si se lograba contar con el apoyo liberal, ya que los partidarios de D Carlos contaban en ese momento con ventaja: estaban mejor organizados y sobre todo disponían del apoyo armado que les procuraban los voluntarios realistas. Por este motivo se inició un proceso de apertura política que pretendía atraer a los sectores moderados y liberales hacia la causa de la heredera.

La primera medida que adoptó Fernando VII fue la renovación total de su gabinete. Alcudia y Calomarde, además sufrieron extrañamiento de la corte. Al frente del nuevo Consejo colocó a Zea Bermúdez, máximo representante de una tercera vía de “absolutismo ilustrado”, que se encontraba fuera del país; el resto de los integrantes, coincidían en lo moderado de sus posiciones políticas, si bien distaban de conformar un equipo. Además, se habilitó a M<sup>a</sup> Cristina para las labores de gobierno, extendiendo al despacho de los asuntos ordinarios la habilitación que hasta entonces tenía para asuntos de urgencia.

La medida de apertura más significativa encaminada a conseguir la adhesión de los liberales fue una serie de decretos de amnistía, el más amplio de los cuales, publicado el 15 de octubre, alcanzó incluso a los exiliados, excepción hecha de los que votaron la incapacitación del rey en Sevilla. A este mismo fin responde la creación del Ministerio de Fomento, medida largamente estudiada durante la última etapa del reinado de Fernando VII, pero probablemente adoptada en el momento más inoportuno; al frente del ministerio se puso al conde de Ofalia, quien tampoco resultaba la persona más idónea para la consecución de los objetivos que se perseguían al crear la institución. La renovación de los Ayuntamientos llevada a cabo en febrero de 1833 favoreciendo la entrada en el cuerpo electoral de los propietarios y la

reapertura de las universidades son medidas que hay que entender en este mismo sentido.

Paralelamente a estas medidas de acercamiento a los núcleos liberales, también se adoptaron otras encaminadas a debilitar a los carlistas, especialmente el nombramiento de nuevos mandos militares entre representantes de la tendencia moderada, para lograr controlar a los cuerpos de voluntarios realistas. El control de los recursos de los voluntarios se logró mediante la centralización financiera en el Ministerio de Hacienda de la administración de los productos y rendimientos de todas las cargas públicas.

Ante la creciente actividad de los partidarios de D. Carlos, y la negativa de los infantes D. Carlos y D. Sebastián a prestar juramento a Isabel como heredera y princesa de Asturias, Fernando rompió definitivamente con su hermano, y le autorizó a acompañar a la Princesa de Beira a Portugal, fórmula elegante de enmascarar un destierro en Lisboa.

Finalmente la solemne jura de Isabel como Princesa de Asturias tuvo lugar en San Jerónimo el Real el 20 de Junio de 1833, para lo cual Fernando realizó la oportuna convocatoria de cortes estamentales a la que acudieron los Grandes de España y Títulos de España, los Prelados y los Procuradores de ciudades con voto<sup>25</sup>.

Así pues, las consecuencias de los sucesos de la Granja fueron más allá de una simple caída del gabinete y el destierro de Calomarde. A partir de la crisis que se abrió ante la inminencia de la muerte de Fernando en cierto modo se clarificó la situación: se produjo la definitiva ruptura de Fernando VII con su hermano, se asoció permanentemente a M<sup>a</sup> Cristina a las tareas de gobierno, lo que permitió una mayor apertura política y anticipó el protagonismo que tendría su figura después como regente durante parte de la minoría de edad de

---

<sup>25</sup> Los procuradores en número de 76, representantes de 37 ciudades: Avila, Burgos, Soria, Segovia, León, Zamora, Toro, Palencia, Salamanca, Valladolid, Guadalajara, la Villa de Madrid, Cuenca Toledo, Mérida, Trujillo, Granada, Sevilla, Córdoba, Jaén, Galicia, Murcia, Zaragoza, Fraga, Calatayud, Tarazona, Jaca, Teruel, Borja, Palma de Mallorca, Valencia, Peñíscola, Barcelona, Cervera, Tortosa, Lérida, Gerona, y Tarragona.

su hija y salieron a la luz abiertamente los dos bandos, carlistas y cristinos, que entrarán en lucha inmediatamente después de la muerte del monarca.

Aunque al referirse al ambiente cultural e intelectual en España durante la última etapa del reinado de Fernando VII se alude siempre al cierre de las universidades frente a la creación de una escuela de tauromaquia, durante los últimos años de este período, sobre todo a partir del matrimonio del rey con M<sup>a</sup> Cristina, las medidas de apertura política y de fomento de la actividad económica fueron acompañadas por otras de revitalización cultural. Ya antes, y coincidiendo con el progresivo aumento de la influencia de moderados y filo-liberales en los círculos de poder alrededor de 1826, Mesonero Romanos apunta la extensión de la influencia de esta corriente en el ámbito literario y cultural, propiciando el estreno de obras cuyos autores eran conocidos políticos de tendencia moderada y origen afrancesado: Hermosilla, Lista, Javier de Burgos, Miñano...; junto a esta tendencia predominante que mantenía la estética neoclásica, señala también el germen de la literatura romántica en los grupos de jóvenes literatos que se reunían en tertulias y cafés: Espronceda, Larra, Gil de Zárate, Hartzenbusch, etc.

Con la llegada de M<sup>a</sup> Cristina, recibida con grandes esperanzas por los núcleos liberales, la vida cultural se intensificó; bajo sus auspicios se fundó el Conservatorio de Artes, en los mismos días en que su marido auspiciaba la creación de la Escuela de Tauromaquia de Sevilla, según relata MESONERO ROMANOS. Sin embargo, pocas veces se pone de manifiesto, frente a la oscura imagen de Fernando VII, que a sus propias expensas y de sus colecciones personales se fundó el Museo del Prado.

Además funcionaban en Madrid de la época con mucho éxito dos teatros, el del Príncipe y el de la Cruz. Pero la característica más destacada del ambiente cultural de la corte es el gusto por la ópera italiana; se ponían en escena obras de Donizetti, Bellini o Rossini, cuya llegada a Madrid en 1831 de la mano del banquero Aguado constituyó uno de los acontecimientos sociales más destacados. Parece, pues, que durante los últimos años del reinado de

Fernando VII se produce un renacimiento en lo social y lo cultural; COMELLAS afirma que durante aquellos años

*“se percibe entre los españoles una nueva ansia de vivir...Menudean las fiestas y las romerías, existe una mayor capacidad de consumo y diversión, se multiplican los viajes, cambian rápidamente las modas, se percibe un nuevo impulso en la vitalidad burguesa, se fundan nuevas academias y tertulias literarias”<sup>26</sup>.*

En definitiva, como ha quedado expuesto, los años de la década ominosa distan de constituir un periodo monolítico; muy al contrario, aunque lentamente, se producen cambios que se ven acelerados desde 1826, pero sobre todo desde 1832 cuando se desata el pleito sucesorio. Se trata de un período complejo, de lucha entre viejas estructuras y sistemas que ya apenas pueden mantenerse y nuevos modos que aún son demasiado débiles para poderse imponer y permanecer. Esta tensión permanente se refleja tanto en el plano social como en el político o cultural, y sobre todo se manifiesta en los personajes que son protagonistas de los acontecimientos, entre todos ellos, quizá el más dual (en su personalidad, en su forma de actuar, en sus iniciativas y decisiones) es el propio rey.

Durante estos años se realizó una intensa labor de desbroce del terreno que permitió que en la etapa posterior, y sin solución de continuidad se abordase con un ritmo, sorprendente por lo rápido, la renovación total de las estructuras institucionales del Estado español, y el diseño de un nuevo sistema administrativo. Sin la labor previa que supusieron medidas como la creación del Consejo de Ministros y, sobre todo, del Ministerio de Fomento, el desarrollo en etapas posteriores del nuevo modelo de Administración que van a tratar de implantar los neoilustrados inmediatamente después de la muerte de Fernando VII, y que va a cristalizar en el modelo español de Administración decimonónica, impuesto por los moderados (luego conservadores) de claro corte napoleónico y con fuertes pretensiones centralizadoras habría sido mucho más complicado.

En todo caso, uno de los aspectos más destacables de éste periodo es su condición de vivero de lo que va a ser inmediatamente después, la total



renovación de las estructuras no sólo políticas, sino administrativas. Durante los últimos años del reinado de Fernando VII, como ya se ha repetido, se ponen las bases de una nueva Administración, entran en escena figuras que luego van a adquirir una extraordinaria relevancia en la construcción del nuevo modelo de Estado y Administración, como Javier de Burgos. No obstante merece la pena proceder al estudio, aunque sea somero, de la trayectoria vital e ideológica, y del pensamiento administrativo de otros personajes, como López Ballesteros y Pedro Sainz de Andino, que también contribuyeron de forma decisiva al asentamiento de las bases del nuevo modelo de Administración, desde su privilegiada posición como Ministro de Hacienda el primero, en una esfera más política, y a través de su actividad como empleado de éste mismo ministerio, elaborando dictámenes y textos legales, el segundo. Ambos gozaron de una posición privilegiada en el entorno de Fernando VII, pero a la muerte de éste se apartaron más o menos definitivamente de la vida pública. No obstante el valor de su labor y sus repercusiones justifican su rescate del olvido.

La figura de Javier de Burgos, aunque empieza a descollar precisamente durante estos años, y a este período de tiempo corresponde la *Exposición al Rey Nuestro Señor*, de 1826, será objeto de un estudio mucho más profundo en el capítulo siguiente, toda vez que su obra y su actividad administrativa, por su especial relevancia tanto a nivel teórico, como sobre todo por su repercusión práctica en la renovación total de la estructura administrativa del Estado merecen mayor atención. Por otro lado, en los años, sobre todo en los meses, inmediatamente posteriores a la muerte de Fernando VII cuando la figura de Javier de Burgos adquiere mayor importancia tanto como administrativista como en su dimensión política. Así pues, los aspectos biográficos, ideológicos, su actividad política y su pensamiento administrativo constituyen el contenido del próximo capítulo.

---

<sup>26</sup> COMELLAS, J.L., *Isabel II, una reina y un reinado*, Ariel, Barcelona, 1999, P 16.

## **LUIS LÓPEZ BALLESTEROS.**

### **I. NOTAS BIOGRAFICAS**

Como ha quedado dicho ya, Luis López Ballesteros es uno de los personajes más destacados de los últimos años del reinado de Fernando VII. Quizás el que más, junto con Tadeo Calomarde. Ambos representan los elementos más estables en los sucesivos gabinetes nombrados por el monarca (como ministro de Gracia y Justicia Calomarde, y como ministro de Hacienda López Ballesteros) y encabezan las dos tendencias políticas entre las que se movía Fernando VII, (absolutistas radicales y reformistas) y con las que jugará a modo de contrapeso.

Pero si atendemos a la repercusión posterior de la labor gubernativa de ambos, resulta evidente que la dimensión de la figura de López Ballesteros supera con creces a la del ministro Calomarde, aunque resulte menos conocido.

La trayectoria personal y profesional de López Ballesteros se desarrolló en un contexto histórico sometido a controversia, y su propia figura ha estado también sujeta a discusión; las visiones que se han ofrecido acerca tanto de su vida como de su obra han sido opuestas: la encomiástica que ofrece NATALIO RIVAS en *Luis López Ballesteros, Excelente Ministro de Fernando VII*, y la imagen también favorable que da CARANDE, alternan con la desmitificación de su figura que pretende llevar a cabo SUÁREZ en el primero de los volúmenes dedicados a López Ballesteros y la hacienda en la *Colección de documentos del reinado de Fernando VII*.

Las visiones más actuales (NIETO, por ejemplo), al margen de consideraciones de carácter personal o ideológico, hacen mayor hincapié en la labor de organización burocrática y administrativa de López Ballesteros al frente de su ministerio, y destacan de forma positiva la importancia de su labor

en los más de nueve años que fue titular del Ministerio de Hacienda, durante los cuales sirvió como punta de lanza en la introducción de medidas de reforma y racionalización, y vivero de nuevas instituciones, como el Ministerio de Fomento, que tuvieron su origen en el seno de la propia organización del Ministerio de Hacienda. También destacan la figura de López Ballesteros como ejemplo de moderación y tolerancia en un periodo histórico caracterizado por lo exaltado de las posiciones y su capacidad de organizar, gestionar y, sobre todo, de seleccionar su equipo de colaboradores.

En todo caso, su influencia cerca de Fernando VII fue considerable, y gracias a ella se pusieron en marcha medidas de reforma a pesar de la fuerte oposición que representaban los ministros más radicales como Calomarde o el Duque del Infantado, y del propio Consejo de Estado.

La vida de Luis López Ballesteros transcurrió en un periodo de transición entre dos mundos, el viejo orden del Antiguo Régimen que se apagaba, y el nuevo esquema liberal de relaciones económicas, sociales y de poder. Así, la realidad social en la que se movió durante los primeros años de su vida no pudo ser más tradicional: nació en Villagarcía de Arosa, en el Pazo de la Golpeira, en 1782, en el seno de una familia de prestigio en la región. Cursó estudios de segunda enseñanza en el propio Villagarcía, empezando a estudiar Derecho en Santiago.

Cuando llevaba tres años de carrera, abandonó los estudios debido al fallecimiento de su madre, que hizo necesario que se ocupara de la administración del patrimonio familiar (era huérfano de padre desde los once años). Contrajo matrimonio poco después y se entregó por completo a estas labores hasta 1808. No obstante dedicó parte de su tiempo a la lectura de textos sobre Economía y Hacienda que le proporcionaron un soporte técnico para su desarrollo posterior.

Cuando estalló la Guerra de la Independencia militó entre la resistencia a los franceses, en la cual desempeñó los cargos de Vocal de la Junta de Subsidios de Galicia y de representante de las villas de Carril, Villajuán y

Villagarcía en la Junta Superior del Reino de Galicia. Su actuación en este período resulta discutida: mientras que NATALIO RIVAS destaca su participación directa en acciones armadas; SUÁREZ, crítico con la visión apologética de la figura de López Ballesteros que realiza RIVAS, afirma que éste le hace protagonista de hechos en los que solo intervino como ayudante o auxiliar, y que la participación de López Ballesteros en la Guerra de la Independencia no fue muy diferente a la de miles de españoles<sup>27</sup>. En todo caso, desarrolló fundamentalmente labores de intendencia y coordinación con la Armada Británica, y ya con esta ocasión se pusieron de manifiesto sus dotes organizativas y de gestión.

Cuando terminó la guerra, López Ballesteros se desplazó a Madrid como síndico procurador del Ayuntamiento de Villagarcía, encargado de gestionar diversos asuntos. Concluidas sus gestiones en la Corte, decidió solicitar el ingreso en las oficinas de la Secretaría de Despacho de Hacienda, logrando ingresar en 1814 con la categoría de oficial duodécimo, a los 32 años. Compatibilizó desde este momento con el estudio de la Economía política y la Hacienda Pública su carrera en la Administración, que resultó fulgurante. Consiguió diversos ascensos en los años siguientes; en 1818 fue llamado por Fernando VII a su presencia, y nombrado director General de Rentas, concediéndosele honores y antigüedad de miembro del Consejo Superior de Hacienda y poco después vocal de la recién creada Junta Superior de Hacienda. En este punto empieza su labor cerca del rey, que se prolongará hasta la muerte de éste.

Tras el Pronunciamiento de Riego, es nombrado Secretario de Despacho de Hacienda por el nuevo Ministro de Hacienda, Canga Argüelles, y según RIVAS, López Ballesteros pidió su jubilación en el puesto que venía desempeñando en la Dirección general de rentas, que le fue concedida; según este mismo autor, durante todo el trienio se dedicó al estudio manteniéndose alejando de toda actividad política. Suárez, sin embargo, afirma que no se trató de un cese sino de una destitución, y constata que durante el trienio, López

---

<sup>27</sup> SUÁREZ, F., *Documentos del reinado de Fernando VII. López Ballesteros y la hacienda entre 1823-1832 vol I*, Editorial de Universidad de Navarra, Pamplona, 1970.

Ballesteros desempeñó un cargo activo en la Junta del Montepío de Oficinas Nacionales; en 1822 a pesar de aparecer nombrado por el rey como Secretario de Estado de Hacienda, rechaza el nombramiento. de manera que aunque se mantuvo apartado de la actividad política no estuvo arrinconado por la situación.

Con la vuelta de Fernando VII y del absolutismo, en diciembre de 1823 López Ballesteros es nombrado de nuevo Secretario de Estado de Hacienda, aceptando esta vez el nombramiento y haciéndose cargo del maltrecho estado de la Hacienda nacional.

Relativamente apartado de cuestiones políticas, como tecnócrata que era, dedicó sus esfuerzos a la reorganización de su departamento y a poner solución a la pésima situación de las arcas del Estado. Es uno más entre aquellos primeros cultivadores de la Ciencia de la administración tan estrechamente unida en estos primeros momentos a la Ciencia de la hacienda y a la Economía política que fueron capaces de sugerir y tratar de llevar a cabo reformas útiles en la Administración absolutista porque la conocían desde dentro y en profundidad. Como tantos otros (Javier de Burgos, Silvela, etc.) empezó la carrera administrativa desde sus escalones más elementales, desde los cuales luego accedería a puestos de responsabilidad.

Desempeñó el cargo de ministro durante nueve años (hasta 1832), enfrentado, o al menos sin contar con el apoyo de Calomarde. Sin embargo, a pesar de la influencia de éste último, logró rodearse de algunos colaboradores útiles, como Javier de Burgos, Pedro Sainz de Andino o Ramón de Santillán e introducir en el ánimo de Fernando VII la necesidad de abordar ciertas reformas de orden administrativo. Como consecuencia, y ante la penuria del estado de la Hacienda y las dificultades para conseguir financiación a través de deuda externa, Fernando VII solicitó a algunos de sus colaboradores en el ministerio que redactaran informes (Exposiciones) sobre la marcha de los asuntos públicos y la posibilidad de introducción de medidas de reforma en el sistema administrativo y financiero. Consecuencia de estas peticiones son la *Exposición dirigida al Sr. D. Fernando VII sobre los males que aquejan a*

*España y los medios de remediarlos*, que Javier de Burgos dirige al rey desde París, en 1826, y la *Exposición al Rey Nuestro Sr. sobre la situación política del reino y medios para su restauración*, redactada por Pedro Sainz de Andino en 1829.

Durante los nueve años que López Ballesteros estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda, se llevaron a cabo reformas en el sistema hacendístico y en la organización del personal y la estructura del Ministerio; entre ellas destaca la creación de la Junta de Fomento de la riqueza nacional, germen del futuro Ministerio de Fomento, en 1824. También introdujo la elaboración de un presupuesto anual en 1825. Debido a que la competencia del Ministerio de Hacienda abarcaba gran número de materias, que después pasaron a ser propias del Ministerio de Fomento, las reformas abordadas por López Ballesteros se extendieron a sectores como las minas, los montes, o la instrucción pública. Asimismo, fruto del período de López Ballesteros al frente del Ministerio de Hacienda son la creación del Banco Español de San Fernando y de la Bolsa de Comercio, y también la promulgación del primer Código de Comercio, de cuya redacción se encargó Pedro Sainz de Andino quien colaboró también en la redacción de la Ley Orgánica de la Bolsa y el proyecto de creación del Banco de San Fernando.

En 1832, tras la crisis ministerial producida durante la enfermedad del rey a consecuencia de los acontecimientos que rodearon la derogación de la Pragmática, López Ballesteros abandonó el Ministerio, siendo sucedido por uno de sus colaboradores, Victoriano de la Encina y Piedra. Desde éste momento se apartó de la política hasta la muerte del rey. SUÁREZ afirma que López Ballesteros mantenía la esperanza de ser nombrado ministro de Fomento tras el fallecimiento de Fernando VII, pero no fue así, y el puesto lo ocupó otro de sus colaboradores en el Ministerio de Hacienda, Javier de Burgos, personaje de trayectoria política más abierta que la de Ballesteros y menos ligada al absolutismo y, por tanto, más idóneo para conseguir el acercamiento a los

liberales que se proponía el entorno de la regente. Afirma también SUÁREZ que viendo frustradas sus expectativas regresó a Pontevedra<sup>28</sup>.

Parece que fue propuesto para formar parte por la provincia de Pontevedra de la terna que debía presentar cada provincia a la Corona para designar un senador según lo dispuesto por la Constitución de 1837; sin embargo él rechazó tal posibilidad. En todo caso, fue nombrado senador en 1838, pero renunció al cargo, admitiéndose su dimisión el 11 de febrero de ese año. En 1844 fue elegido senador por la provincia de La Coruña, llegando a jurar el cargo, y en 1845 fue nombrado senador vitalicio durante el gobierno de Narváez. No obstante, sus intervenciones como parlamentario fueron escasas. Finalmente, en 1851 Bravo Murillo le nombró vicepresidente del Consejo de Ultramar. A esto parece haberse reducido su actividad política durante el reinado de Isabel II. Sin embargo, NATALIO RIVAS apoyándose en documentos existentes en el archivo familiar del propio López Ballesteros, afirma que fue nombrado Ministro de Hacienda en 1846 durante una crisis del Ministerio Istúriz, habiendo rechazado el cargo<sup>29</sup>.

Si su actividad en el ámbito político y parlamentario fue reducida, no puede decirse lo mismo en otros aspectos; formó parte de la Real Academia de la Historia desde 1830, primero como académico honorario, desde 1847 como académico de número, a pesar de no haber realizado nunca labores de investigación histórica; sin embargo en 1849 fue nombrado director de dicha institución. En el desempeño de este cargo demostró una vez más su capacidad como gestor y organizador, consiguiendo revitalizar la institución.

López Ballesteros murió el 13 de Octubre de 1853, en una situación económica no muy desahogada, pues parece que en los últimos años de su vida había realizado algunas operaciones en bolsa que mermaron considerablemente sus recursos.

---

<sup>28</sup> SUÁREZ, F, *Op Cit*, P 237.

<sup>29</sup> RIVAS SANTIAGO,N, *López Ballesteros, excelente ministro de Fernando VII*, Editorial Mediterráneo, Madrid,1945, P 196 y SS.

## **II. PENSAMIENTO POLÍTICO.**

En el aspecto ideológico, la figura de López Ballesteros suscita pocas dudas; su fidelidad a la monarquía absoluta y su adhesión no sólo ideológica, sino personal, a Fernando VII es del todo innegable: desde su participación en la Guerra de la Independencia a su relativo apartamiento de la vida pública durante el trienio .

Los presupuestos ideológicos en los que se mueve Luis López Ballesteros son los típicos del absolutismo. En ningún momento sus intentos de reformas responden a la intención de introducir elementos de apertura de carácter político, sino que se trata exclusivamente de dar salida al funcionamiento esclerótico de la maquinaria del Estado y a la caótica situación del Tesoro.

Se le puede considerar, en su pensamiento, heredero de la ideología reformista del despotismo ilustrado, Sin embargo, por confrontación con el radicalismo de otros elementos que formaron parte de los gobiernos de Fernando VII, sus ideas absolutistas no dejan de ser templadas. Formaba parte de ese grupo de reformistas que rodeaban al monarca y que se han llamado "*moderados o fernandinos*", a pesar de que SUÁREZ señala que las relaciones de López Ballesteros con Zea Bermúdez, al parecer cabeza de este grupo, no fueron buenas. Sin embargo, parece que ambos, aun partiendo de presupuestos ideológicos distintos, tenían conciencia de que no era posible mantener las estructuras existentes, y de que únicamente la introducción de algunos cambios en la estructura económica y administrativa posibilitaría el mantenimiento de la monarquía de Fernando VII.

Pero López Ballesteros sobre todo debe ser considerado como un tecnócrata en cuanto que las medidas que propone van encaminadas exclusivamente a introducir elementos organizativos y criterios de racionalización en la gestión de su Ministerio, y responder al penoso estado de la Hacienda utilizando las herramientas que se consideraban en el momento



más acertadas y novedosas desde el punto de vista de la Economía política como ciencia, en concreto el recurso al endeudamiento. No obstante, la mayoría de las medidas que propone encontraron la frontal resistencia de los miembros más radicales del propio Consejo de Ministros, y sobre todo con la del Consejo de Estado, institución en la que se reunían figuras representantes del absolutismo más acendrado, y que retardó con dictámenes negativos la introducción de los presupuestos y sobre todo la creación del Ministerio de Fomento.

No obstante lo indiscutible de la fidelidad del López Ballesteros a Fernando VII y a la monarquía absoluta, ya entre sus contemporáneos tenía fama de persona abierta a nuevas ideas. MESONERO ROMANOS en sus *Memorias*, lo presenta como único representante en los gabinetes de Fernando VII de “*la ilustración y la tendencia civilizadora*”, y afirma que en el ejercicio de sus responsabilidades ministeriales desplegaba “*celo y buen sentido, adoptando medidas sensatas y favorables*”<sup>30</sup>. Esta visión de sus contemporáneos como persona de talante moderado y conciliador, probablemente tenga mucho que ver con los componentes de su equipo de colaboradores en el Ministerio; hasta el punto de ser conocido el Ministerio de Hacienda como “los Estados Unidos”, por lo heterogéneo de la adscripción ideológica de sus empleados y la convivencia pacífica que marcaba las relaciones entre ellos. También es posible que esta visión dulce de sus contemporáneos responda a la comparación que podían establecer con otros compañeros de Gabinete, figuras verdaderamente tétricas y oscuras como Calomarde.

En todo caso, aunque López Ballesteros no participase de las ideas liberales, más o menos extremas, durante sus años al frente del Ministerio de Hacienda, reconociendo la capacidad y la preparación como cualidades no desdeñó como colaboradores a personajes de ideología mucho más aperturista, fundamentalmente afrancesados, generalmente autores intelectuales de las medidas que bajo su nombre aparecían en La Gaceta de Madrid; entre ellos, por supuesto destacan Javier de Burgos y Pedro Sainz de

Andino o Miñano, pero se cuentan muchos más: J. Pedro de Vicenti, como director de la Caja de Amortización, José Pinilla (José López Juana Pinilla), o el banquero Remisa. Incluso contó con la colaboración de liberales reconocidos como el antiguo ministro del trienio Ramón López Pelegrín, nombrado miembro del Consejo Real.

Esto no resulta sorprendente, toda vez que entre los afrancesados y los liberales se encontraban los sujetos mejor preparados y más capaces ya que entre ambos grupos se repartía la elite intelectual del país, heredera de la Ilustración, y López Ballesteros buscaba sobre todo la eficacia en la gestión y el orden en la marcha de los asuntos en su Ministerio, para lo cual resultaba indispensable contar con empleados suficientemente preparados y capaces de desempeñar las funciones que les fueran encomendadas. Puede que esta circunstancia lleve a COMELLAS a afirmar que López Ballesteros era un hacendista de talante abierto, pero sin ideología definida<sup>31</sup>.

Sin embargo, estas colaboraciones no contaron con la aprobación general; en determinados momentos (durante la negociación de los empréstitos en París) aparecieron caricaturas que hacían referencia a López Ballesteros, Javier de Burgos y Alejandro Aguado como exprimidores de los recursos nacionales<sup>32</sup>.

En todo caso, y aunque resulte reiterativo, la fidelidad de López Ballesteros a la Monarquía absoluta tenía una gran componente de fidelidad personal a Fernando VII, de modo que la muerte de éste supuso su separación de la esfera de influencia política, aunque con posterioridad fuese senador en diversas legislaturas y ocupase el cargo de Vicepresidente del Consejo de Ultramar, eso sí, siempre bajo los auspicios de gobiernos de la tendencia liberal más moderada.

---

<sup>30</sup> MESONERO ROMANOS, R, *Memorias de un setentón*, Madrid,1980, P 334.

<sup>31</sup> COMELLAS, J.L, *Isabel II, una reina y un reinado*, Airel, Barcelona,1999, P 17.

<sup>32</sup> “En febrero de 1831 hizo Aguado su ostentoso viaje a Madrid; el 24 aparecieron, fijados en las paredes de las calles, unos pasquines caricaturescos. España era presentada como un esqueleto con solo carne en un pantorrilla, y allí agarrados a ella, López ballesteros, Aguado y Burgos”. SUÁREZ F, *Documentos del reinado de Fernando VII. López Ballesteros y la hacienda entre 1823-1832 vol I*. Editorial de Universidad de Navarra, Pamplona, 1970, P 423.

### **III ACTIVIDAD AL FRENTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA**

La actuación de López Ballesteros al frente del Ministerio de Hacienda durante casi nueve de los diez últimos años del reinado de Fernando VII comprende actuaciones de orden económico, pero también de orden administrativo, siempre encaminadas a la consecución de un mismo fin, mejorar el estado de la Hacienda pública. La situación de partida que encontró López Ballesteros a su llegada al Ministerio era complicada no sólo en lo económico, sino en cuanto a la propia estructura administrativa, ya que en este momento se superponían estructuras administrativas polisinodales propias del Antiguo Régimen con las del incipiente, y no consolidado en España, Estado liberal. Ante esta situación que redundaba en la ineficacia del funcionamiento del servicio, se pone de manifiesto el talante posibilista de López Ballesteros y sobre todo su capacidad organizativa, principal rasgo de su personalidad.

En el aspecto organizativo, tomó algunas medidas de reorganización de la estructura del ministerio. Pero las medidas más importantes desde el punto de vista administrativo que adoptó López Ballesteros tenían un enfoque más dirigido a optimizar los recursos humanos. Quizá se ha destacado poco esta característica de la actuación de López Ballesteros al frente del Ministerio de Hacienda, a pesar de que la mayor parte de sus actuaciones tiene que ver con la gestión de su personal, y no sólo en lo referido a la reglamentación y ordenación de acceso, ascensos, incompatibilidades, clasificación o retribuciones, sino en aspectos referidos a la formación (llevó a cabo un programa de formación de empleados de provincia en el manejo de la compatibilidad por partida doble) y en la selección de una serie de colaboradores eficaces y muy preparados (prescindiendo de su adscripción a una u otra corriente ideológica) que resultaron uno de los mayores activos del ministerio que presidía.

Junto al aspecto puramente administrativo, también fue intensa su actividad en el plano puramente económico, de la que se derivaron una serie

de actuaciones que contribuyeron al cambio y modernización de las estructuras económicas del país. En este plano económico se insertan también otras medidas como el establecimiento de los presupuestos anuales o la contabilidad por partida doble, y como no, la complicada gestión de la deuda.

### **3.1 Medidas a nivel organizativo**

A) En el grupo de las medidas que hemos llamado organizativas tomadas por López Ballesteros destaca, en primer lugar, y como una de las primeras medidas que adopta a su llegada al Ministerio, la **separación de las funciones de recaudación y gestión de lo recaudado**, a través de la Instrucción general de la Real Hacienda de 3 de Julio de 1824, en la que se definen las facultades, funciones y obligaciones de los empleados en la Recaudación y Distribución de la Real Hacienda. Con esta instrucción se dota a la Administración de Hacienda de una estructura y funcionalidad de las que carecía: se crean dos contadurías, una de valores y otra de distribución, independientes de la Dirección general de rentas y tesorería; se estructura la administración en provincias, cada una de las cuales contaba con un Intendente , contadores y tesoreros y se implantan en los partidos judiciales subdelegados, contadores de partido y depositarios. Además, los contadores de provincia no se hacen depender del Intendente, sino de la Contaduría general de valores en cuanto a la materias referidas a recaudación y de la Contaduría de distribución, en cuanto a las materias referidas a la inversión de los fondos.

Otra de las decisiones de López Ballesteros a nivel organizativo fue someter la intendencia del Ejército y la Marina a la fiscalización del Ministerio de Hacienda, con el objeto de controlar los gastos.

B) En 1825, ante el declive en el que parecía haber caído el Consejo de Estado y lo obsoleto y esclerótico de su funcionamiento, que en muchos casos entorpecía enormemente las iniciativas del sector ilustrado del Gobierno, **se crea por R. D. de 13 de septiembre de 1825 la Real Junta Consultiva de Gobierno**, como órgano meramente consultivo y auxiliar del Consejo de

Ministros sobre todo en materia de fomento económico del país. Sin embargo, a pesar de lo efectivo de su funcionamiento, su vida fue corta, apenas tres meses y medio.

En el mismo sentido debe interpretarse la creación de la **Real Junta Consultiva de Fomento** que, en 1824 propuso López Ballesteros al rey, para “*informar sobre la continuidad o la reforma de la Junta de Comercio y formar una colección de leyes económicas*”, y que debía estar compuesta por “*personas distinguidas en las artes, manufactura y comercio*”. Esta Junta llegó a crearse en 1824, pero en 1825 López Ballesteros reconocía que no había cumplido ninguno de sus fines; entre sus componentes estuvo Javier de Burgos, quien también figuraba como posible vocal, junto a Sainz de Andino, en la *Exposición al rey nuestro señor sobre la formación de una Junta general de agricultura, industria y comercio* elevada de nuevo al monarca por López Ballesteros en 1828.

Esta institución fue el germen del **Ministerio de Fomento** en 1832, cuya creación, como se ha puesto ya de manifiesto, era moneda común en cada una de las Exposiciones que llegaron a Fernando VII en respuesta a su encuesta sobre la situación del reino y sus posibles soluciones. En opinión de PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS, habría sido la *Exposición* de 10 de Octubre de 1830 de López Ballesteros sobre la creación del Ministerio del Interior la que decidió la voluntad del monarca en esta decisión<sup>33</sup>.

C) Pero, como ya se ha comentado con anterioridad, la labor más relevante de Luis López Ballesteros durante sus años de ministro fue la relacionada con la gestión del personal. Desde sus primeros momentos al frente del ministerio tuvo claro que un elemento muy importante para asegurar el buen funcionamiento de su departamento eran las personas; se decidió a cortar abusos e ineficiencias, así como a corregir el incumplimiento de órdenes

---

<sup>33</sup> GONZÁLEZ MARIÑAS, P, “D. Luis López Ballesteros e a Administración española”, III Simposio de Historia de la Administración Pública, Santiago de Compostela, 1996.

y circulares que era lastre común en todos los departamentos y se propuso regular el acceso al empleo público para asegurar que los empleados de su ramo disponían de la formación y aptitudes necesarias para un cumplimiento exacto de sus funciones.

Así, elabora con fecha de 19 de agosto de 1825 una **R.O. prescribiendo la instrucción y circunstancias de los aspirantes a empleos de la Real Hacienda y los exámenes previos a su nombramiento**. En ella se exigía en primer lugar a los aspirantes a empleados de la Real Hacienda la presentación de una instancia donde se acreditaran las condiciones de idoneidad del aspirante al puesto solicitado. La evaluación de los aspirantes a un empleo en Hacienda, así como de los empleados que solicitaban un ascenso se sometía a dos órganos de nueva creación: para la cualificación de la aptitud de los subalternos se establecieron las denominadas Juntas de Provincia, compuestas por el Intendente, el contador y un administrador de las provincias y por el administrador y el contador de aduanas si residieran en la provincia. Posteriormente, se extendió la competencia de estas Juntas a la evaluación de categorías superiores. El resto de las categorías eran evaluadas por las Juntas Generales de Corte, compuestas una, de dos directores generales de rentas y el contador general de valores; y otra del director general del Real Tesoro, el contador general de distribución y del tesorero de corte. El funcionamiento de las Juntas era el siguiente: admitían las instancias y señalaban día y hora al aspirante para someterle a pruebas teóricas y prácticas en las que debían demostrar su aptitud para ocupar el puesto solicitado.

Las Juntas veían facilitada su labor evaluadora, ya que en la propia R.O. se determinaban una serie de conocimientos imprescindibles para el desempeño de cada oficio, aumentando el nivel de exigencia en función del ascenso en la escala de clases; por ejemplo, en el artículo 25 se exigía para el acceso a determinados oficios que:

*“Los que además de reunir los conocimientos de Real Hacienda que se requieran, acrediten que los tienen también de*

*idiomas extranjeros, matemáticas, jurisprudencia, ciencias naturales o de otra profesión, serán preferidos en su colocación a igualdad de circunstancias”.*

Sin embargo, la exigencia se limitaba a la posesión de conocimientos materiales, no a la de determinados títulos académicos.

En la propia R.O. de 19 de agosto de 1826 se establece el siguiente sistema de clasificación en clases y categorías de los empleados de menor a mayor:

- Meritorio: que no percibían retribución alguna, si bien eran considerados empleados; se entendía que estaban reuniendo méritos para alcanzar una plaza con sueldo y debían ser mayores de 16 años, pero menores de 24.

- Escribiente: sus funciones consistían en copiar o escribir al dictado, sin capacidad de resolución alguna, y sin otra responsabilidad. Los requisitos de edad eran los mismos que para los meritorios, así como los conocimientos exigidos, pero en un mayor grado de perfección.

- Oficial: los oficiales tenían autoridad sobre los asuntos cuya tramitación gestionaban; además sobre los mismos disponían de capacidad de decisión. Sus condiciones laborales variaban en función del ámbito territorial de sus atribuciones (había oficiales de partido, de provincia y de corte), pero el requisito de edad era uniforme ya que debían tener entre dieciocho y treinta años.

- Jefe: esta era la categoría superior en la carrera administrativa; reunía empleos diversos como administradores y contadores de partido y de provincia, tesoreros, jefes de sección de la secretaría de la Dirección general de rentas y Contaduría de valores, etc. Para acceder a esta categoría era necesario ser mayor de veinticinco años.

- Visitadores, cuya misión consistía en girar visitas de inspección o mero reconocimiento, y que actuaban tanto de oficio como a consecuencia de la recepción de alguna denuncia sobre faltas cometidas por cualquier empleado público. El intervalo de edad para éstos era entre veinticinco y cuarenta años.

Siendo importante la R.O comentada, la más relevante de las disposiciones que adoptó López Ballesteros desde su ministerio, y la que ha merecido más comentarios, casi siempre elogiosos, fue la **R.O de 7 de febrero de 1827**, que ha llegado a conocerse como el **“Estatuto de López Ballesteros”**, tratando de equipararla en su significación a lo que supondría años después el Estatuto de Bravo Murillo. Algunos autores señalan que a pesar de existir con anterioridad un elevado número de disposiciones en materia de empleados públicos, sólo a partir de esta R.O. se cuenta con una regulación en el ámbito orgánico y de conjunto del régimen aplicable a los empleados públicos<sup>34</sup>.

Es cierto que la R. O. de 7 de febrero de 1827 era aplicable exclusivamente a los empleados de la Real Hacienda, sin embargo ello no resta importancia a su extensión por cuanto suponían la mayor parte del personal al servicio de la Administración del Estado. A través de ésta disposición, se introduce por primera vez en España una serie de principios de organización y reglamentación del régimen de los empleados públicos que van a influir decisivamente en el esquema posterior de la función pública española, y que sirvieron de base para el sistema instaurado por el Estatuto de Bravo Murillo, como son el ascenso por antigüedad, el mérito y capacidad como criterios de acceso, la fijación del salario en función del puesto de trabajo ocupado, la necesidad del nombramiento por R.O. etc.

La R. O de 7 de febrero de 1827 supuso la introducción en España de las categorías y las clases como sistema para clasificar a los empleados públicos. Se establecían cinco clases de empleados: Consejeros, Intendentes de provincia, jefes de administración, oficiales de la Real Hacienda, y subalternos. A efectos de ascenso y sueldo, las clases segunda y tercera se subdividían en tres categorías y la cuarta en once. En cuanto a sueldos se establecieron las de las cuatro primeras clases, y con respecto a los subalternos, se fijó una fórmula genérica en la que se debía tener en cuenta dos criterios, el trabajo realizado (introduce la productividad), y el grado de

---

<sup>34</sup> BARRANCHINA JUAN, E, *La Función pública, Su ordenamiento jurídico, Parte General, I*, PPU, Barcelona, 1991. P 107



responsabilidad que representaba el puesto. En todo caso se señalaba expresamente que las cantidades correspondientes serían abonadas sin ningún tipo de rebaja ni deducción. En cuanto a los ascensos, la R.O. establece una regulación minuciosa, estableciendo como regla general el principio de ascenso por antigüedad dentro de cada clase; para pasar de una clase a otra los criterios de ascenso eran el mérito y la capacidad, si bien, en igualdad de condiciones debía preferirse al más antiguo. Con estas medidas se trataba de eliminar el subjetivismo y la arbitrariedad en los ascensos en la carrera administrativa, como se habían tratado de eliminar en el sistema de acceso.

Complementaria de esta disposición, se promulgó una **R.O. de 3 de abril de 1828** en la cual se establecía el sistema de retribuciones de los empleados públicos en función de su situación, distinguiendo entre quienes se encontraban en servicio activo, cesantes, suspendidos o procesados. Esta disposición, en un principio estaba dirigida exclusivamente a los empleados de la Real Hacienda, se hizo extensiva con posterioridad a todos los empleados públicos excepción hecha de los de las secciones de Guerra y Marina.

En todo caso, la preocupación de López Ballesteros por su personal no se redujo a la reglamentación; considerando, como hemos visto, imprescindible para el correcto desempeño de las funciones en cada puesto de trabajo, disponer de la formación adecuada, estableció, en ocasiones, programas formativos para ciertos empleados de su sección.

### **3.2 Medidas de carácter económico**

La labor de López Ballesteros como ministro de Hacienda, en el plano puramente económico, ha sido objeto de estudios muy detenidos, entre los que destaca el del profesor FONTANA; sin embargo para completar una visión global de su actividad al frente del Ministerio de Hacienda durante la última etapa del reinado de Fernando VII, es necesario hacer referencia a las medidas en el plano puramente económico que llevó a cabo, y que, en paralelo con las

de carácter organizativo, supusieron la introducción de elementos de racionalización y control, sobre todo del gasto.

La más novedosa y fundamental de estas medidas, que resultó controvertida y obstaculizada en su adopción por el Consejo de Estado fue el **establecimiento de los presupuestos anuales**. Esta medida se introdujo definitivamente en 1828, pero su adopción se estudiaba desde 1826. En efecto, en 1826 se había remitido al Consejo de Estado la propuesta de adopción de los presupuestos anuales, que se pronunció en el sentido de admitir la necesidad de recortar las partidas de gasto de cada secretaría de despacho, pero rechazaba por inoportuna la introducción de los presupuestos. Sin embargo, López Ballesteros insistió en su proyecto el año siguiente en una Exposición que elevó a Fernando VII, poniendo de manifiesto las negativas consecuencias que para la hacienda pública suponía la dilación en la adopción de la medida; ante la insistencia del ministro y el dato objetivo del desastrosos estado de la Hacienda pública, el rey, finalmente en 1828 se decidió a autorizar la implantación de los presupuestos a pesar de las cautelas del Consejo de Estado.

Así pues, el sistema de presupuestos entró en vigor finalmente el 1 de mayo de 1828, con su estricta observancia se logró el objetivo perseguido de reducción del gasto. Al respecto del escrupuloso seguimiento de los presupuestos desde el Ministerio de Hacienda, SANTILLÁN, empleado del Ministerio en esa época señala que su cumplimiento era tan riguroso que se entregaba a cada secretaría de despacho un doceavo de su asignación anual cada mes, y se estableció la obligación de los jefes de contadurías y de provincias de recaudar la parte correspondiente de cada mes<sup>35</sup>.

El establecimiento de los presupuestos como medida de contención del gasto era complemento de un programa de incremento de los ingresos a través de **una reforma fiscal**, llevada a cabo en febrero de 1824, y que suponía una vuelta efectiva a la situación de treinta años antes, acabando hasta con las más

---

<sup>35</sup> SANTILLÁN, R, *Memorias*, Colección histórica del Estudio General de Navarra, Pamplona, 1960, P 140.

modestas reformas, puesto que restablecía el antiguo sistema de tributos: rentas provinciales, contribución de frutos civiles, establecimiento de un subsidio de diez millones a todo el comercio de la Península, etc.

Como medida económica y de carácter técnico, López Ballesteros **introdujo en la contabilidad nacional el sistema de partida doble**, becando a dos empleados por cada provincia para que aprendieran el nuevo sistema de cuenta y razón y el nuevo método de llevar los libros, cuentas y estados. Estos empleados deberían a su vez formar a sus compañeros cuando regresaran a sus destinos.

En cuanto al **fomento de la riqueza**, desde el Ministerio de Hacienda se llevaron a cabo actuaciones relevantes que supusieron, en cierta medida las bases de la modernización de las estructuras económicas del país: promulgación del Código de Comercio en 1829, creación de la Bolsa de Madrid (R.O de 10/09/31) y del Banco de San Fernando (R. Cédula de 9/04/1829).

Pero probablemente el mayor problema con el que tuvo que enfrentarse López Ballesteros en su gestión como Ministro de Hacienda fue la **gestión de la deuda**. Como posición de partida contaba con la negativa absoluta de Fernando VII a reconocer la deuda contraída durante el trienio . Esta circunstancia hacía extremadamente difícil encontrar financiación en el exterior, tanto a través de banqueros como de contratación en bolsa, lo que supuso la conclusión de sucesivos empréstitos en condiciones muy desfavorables para el Tesoro español. La postura de negativa a reconocer la deuda del trienio acabó en 1828, cuando las circunstancias se hicieron tan apremiantes que no dejaron otra solución.

En estas operaciones se enmarca la negociación del empréstito Guebard, en la cual intervinieron como intermediarios, primero Caresse y después Javier de Burgos. Dada la repercusión posterior que para su vida política tuvo la negociación de este empréstito, este episodio será objeto de tratamiento en el capítulo dedicado a Javier de Burgos. En todo caso ha de apuntarse la intervención en varios de los empréstitos contraídos del banquero

Aguado, que en los últimos años del reinado de Fernando VII concertó operaciones directamente con el rey, a través de trámites poco claros. Esta circunstancia hizo que el propio López Ballesteros exigiera certificación de la autenticidad del billete del monarca por el que se le comunicaba uno de estos negocios, para salvar su responsabilidad y demostrar que no había intervenido en una operación con la que se pretendía cancelar los bonos del período constitucional, de los que una quinta parte se convertirían en deuda perpetua al tres por ciento y el resto se cancelaría a través de títulos sin interés que se convertirían en renta al tres por ciento en series iguales en cuarenta años, que en principio se trató de que permaneciera en secreto.

De cualquier manera, las oscuras relaciones del banquero Aguado con el monarca, y lo lucrativo de las condiciones en las que se negociaba con él supusieron una sombra en el crédito público de López Ballesteros y de Javier de Burgos, a quien se acusó de lucrarse a través de las comisiones cobradas por su gestión, hasta el punto de que llegó a correr el rumor de que López Ballesteros iba a ser removido de su cargo y sustituido por Sainz de Andino, y de que en 1831, con ocasión de un viaje de Aguado a Madrid, aparecieran en las paredes de Madrid pasquines caricaturescos alusivos a Aguado, López Ballesteros y Javier de Burgos, como esquilmadores de los escasos recursos del Tesoro.

En cuanto a la vertiente interna de la deuda, la gestión de López Ballesteros supuso un intento de racionalizar su gestión y asegurar su pago; sin embargo, por desgracia, estos objetivos fueron imposibles de cumplir. Con el fin de recuperar el crédito público se creó, en 1824, la Real Caja de Amortización, al frente de la cual se puso al afrancesado Vicenti. La dotación de esta Caja fue, inicialmente, de 80 millones, al pago de los cuales se asignaron los rendimientos de 35 tributos; junto con la Caja de Amortización se creó una Comisión de Liquidación de la Deuda, encargada de verificar y saldar todas las deudas del Estado, ante la cual debían presentarse los documentos acreditativos de créditos frente al Estado anteriores al 7 de marzo de 1820. Éstos, una vez liquidados por la Comisión de Liquidación y por la Contaduría de valores, serían inscritos en el Gran Libro de la Deuda. Poco después se creó

una Comisión de Inscripción encargada de considerar consolidados los títulos reconocidos por la Comisión de Liquidación, en el momento en que la Caja dispusiese de medios para hacer efectivo el pago de los intereses y la amortización del capital.

Ante lo manifiestamente insuficiente de la dotación inicial de la Real Caja de Amortización se promulgó un R. D. mediante el cual se distinguía entre deuda consolidada (la inscrita en el Gran Libro); corriente, inscrita en un segundo libro y que también devengaba intereses, y deuda sin interés, recogida en otro libro. La deuda corriente, una vez consolidada, se representaría por certificaciones de inscripción y la deuda sin interés se representaría por certificaciones de liquidación.

Pero todo este sistema organizativo se reveló inútil ante la situación de práctica bancarota en la que se encontraba la Hacienda pública y la dotación de la Caja se dedicó fundamentalmente a atender la deuda exterior desde 1830.

#### **IV.- CONSIDERACIONES FINALES**

La gestión de Luis López Ballesteros al frente del Ministerio de Hacienda durante nueve de los diez últimos años del reinado de Fernando VII merece ser destacada por varios motivos; el primer hecho destacable es su duración: si hay una característica común en los gabinetes de Fernando VII es precisamente el número de ministros que los compusieron y la brevedad de la duración de los mismos en sus cargos. Sin embargo, López Ballesteros permaneció ininterrumpidamente en su cargo, casi desde que Fernando se hizo cargo de nuevo de la situación tras el trienio y la regencia, hasta que la crisis provocada por los sucesos de La Granja hizo caer a todo el Gabinete. Y ello a pesar de que la gestión de su ramo era la que probablemente más dificultades representaba y la que requería de forma más urgente la adopción de medidas de reforma que sacaran al país de su desastrosa situación económica, de que las medidas que debía adoptar contaban con la oposición de los círculos más

reaccionarios que rodeaban al monarca, y de que él mismo se rodeó conscientemente de colaboradores que podían resultar políticamente sospechosos: fundamentalmente afrancesados, y también liberales moderados.

No obstante, siempre contó con la confianza de Fernando VII, bien sea porque éste, naturalmente desconfiado, mantenía a López Ballesteros, en cuanto representante de una corriente reformista, como contrapeso de la relevancia que iba adquiriendo Calomarde como representante de la corriente más refractaria a los cambios y que aparecía cada vez más fuerte, bien sea porque el rey admiraba su capacidad y conocimientos sobre materias de las que él lo ignoraba todo, bien sea, como CARANDE, citando a MARAÑÓN, señala porque López Ballesteros representaba para Fernando VII “ese intangible anverso del Yo, cuyo respeto era la justificación inconsciente de que él mismo no era enteramente perverso”<sup>36</sup>. Ello supuso el apoyo real en la adopción de medidas fuertemente discutidas por otras instituciones, señaladamente por el Consejo de Estado, cuyos dictámenes suponían, casi por sistema un obstáculo permanente al desenvolvimiento de la política de reformas que López Ballesteros quería llevar a cabo.

Otro de los aspectos de la gestión de López Ballesteros que merece ser destacado, como ya ha sido puesto de manifiesto con insistencia, es su genio organizador; sin tratarse de una personalidad brillante, ni destacar como hombre de Estado, ni como orador, ni como tratadista, ni como teórico de la Economía política o de la Ciencia de la administración, la influencia de su labor en ambas materias es indiscutible, y no a través de aportaciones personales, sino más bien como cabeza y coordinador de un grupo de colaboradores sabiamente escogidos y dirigidos que supieron llevar adelante la reforma de algunas estructuras organizativas y económicas, que en definitiva supusieron sentar las bases de lo que después sería un nuevo modelo de Estado.

López Ballesteros se propuso poner orden en los asuntos de su Ministerio, tanto en lo referente a su estructura y organización como en la

---

<sup>36</sup> GONZÁLEZ MARINÑAS, P., “D. Luis López Ballesteros e a Administración española”. *III Simposio de Historia de la Administración Pública*, Santiago de Compostela, 1996.

situación económica del país; en el primer aspecto tuvo más éxito que en el segundo, probablemente porque dependía más de sus propias actuaciones y menos de elementos exteriores. Trató de poner no sólo orden sino también disciplina en el funcionamiento de su Ministerio exigiendo el estricto cumplimiento de los reglamentos, ordenes y circulares a su personal, y formándole para ello; y el mismo orden y disciplina trató de conseguir en la marcha de los asuntos económicos a través del establecimiento de los presupuestos anuales y el control del gasto y la recaudación.

Pero a pesar de la importancia de todo lo comentado, de la relevancia de las medidas económicas y de organización interna de la estructura del Ministerio de Hacienda, en mi opinión, en la gestión de López Ballesteros, el elemento fundamental es el relativo a la gestión de su personal. Su enfoque parece partir del principio de que cualquier actividad se realiza por personas, y de que la eficacia en la acción de los servicios públicos depende en gran medida de las personas que los llevan a cabo; en este sentido adquieren significación las importantes medidas reguladoras de acceso al empleo público, de la clasificación del personal en categorías, del sistema de ascensos, y de las retribuciones, introduciendo como criterios de reclutamiento y ascenso el mérito y la capacidad y exigiendo que los aspirantes a determinados puestos contaran con una formación determinada. Así pues, el llamado Estatuto de López Ballesteros, y el resto de las medidas adoptadas por este ministro para regular el empleo público tiene una significación más allá de la que tradicionalmente se le viene atribuyendo como primera regulación objetiva de la situación de los empleados públicos en España.

Manifestación también de esta preocupación por contar con personal adecuadamente formado y capaz para desempeñar sus funciones es su actitud en el reclutamiento de su equipo de colaboradores, en el que prescindió absolutamente de criterios de adscripción política e hizo gala de la más absoluta tolerancia acogiendo en su ministerio a personas procedentes de los grupos de afrancesados y de liberales, sin que se produjeran purgas ni fricciones, llegando a reunir unos “Estados Unidos”, dando muestra fehaciente así, como señala GARCÍA TREVIJANO, de como *“los aspectos administrativos*

*se trataban al margen de la pasión política que invadía la vida nacional*". Y demostración práctica de lo acertado en su criterio de selección es la notoriedad que alguno de estos colaboradores adquirieron en las etapas inmediatamente posteriores y la relevancia de la obra de los mismos, como Javier de Burgos, Pedro Sainz de Andino o Ramón de Santillán.

En definitiva, la labor económica y administrativa de López Ballesteros a pesar de resultar controvertida (sobre todo en la vertiente económica) arroja más luces que sombras en un periodo de la historia especialmente oscuro, en el doble sentido de complicado y poco estudiado, como fueron los últimos años del reinado de Fernando VII.



## PEDRO SAINZ DE ANDINO

### I. NOTAS BIOGRAFICAS.

Las noticias de las que disponemos sobre la vida de Pedro Sainz de Andino no son escasas pero si se reparten fragmentariamente, de modo que en ciertas etapas de su vida resulta muy fácil rastrear todos sus movimientos, mientras que otras permanecen en la más completa oscuridad; y en todo caso, en su mayoría hacen siempre referencia a su desarrollo primero académico y luego profesional, ya que en lo que respecta a su vida personal los datos son efectivamente muy pocos: sabemos que contrajo matrimonio, y que tuvo dos hijas, una de las cuales murió, al parecer, bastante joven.

En cuanto a su personalidad, tampoco disponemos de demasiados elementos de juicio; se le menciona en algunas cartas de Alberto Lista a Reinoso, y existen algunas referencias en los *Diarios* de ARIAS TEIJEIRO a los rumores que sobre él corrían en la Corte. En ambos casos se proyecta una imagen de Pedro Sainz de Andino bastante negativa: Lista le califica de “monstruo de inmoralidad” y Arias Teijeiro dice textualmente “que fue echado por malo de la misma Francia”. En todo caso, y al margen de las consideraciones que mereciera a uno y otro, lo que sí parece claro es que se trataba de un personaje reservado, poco inclinado al cultivo de amistades o relaciones sociales (no parece haber frecuentado el trato social ni entre los círculos políticos ni entre los intelectuales, ni las tertulias, ni los salones, tan propios del modo de vida de la época, ni tan siquiera las reuniones de la Academia de la Historia, de la que fue miembro primero como académico de honor y luego de número). Por su forma de actuar parece más bien un sujeto ambicioso y hábil para moverse en los círculos de poder para obtener situaciones de ventaja.

Pedro Sainz de Andino nació en Alcalá de los Gazules, el 11 de noviembre de 1786, en el seno de una familia de origen hidalgo procedente de Burgos. Debió de realizar sus estudios primarios en la propia Alcalá o en Medina Sidonia; consta que los secundarios los realizó en Cádiz y que comenzó sus estudios universitarios en Sevilla, matriculándose en Leyes y Cánones a los 15 años; obtuvo su licenciatura en Leyes en 1806 y el mismo año el doctorado.

A partir de este momento entra a formar parte del Claustro de la Universidad, y empieza a manifestarse su ambición y su capacidad para moverse en las esferas de poder porque consta su asistencia a todas las reuniones. En las actas de las mismas se encuentra ya una muestra del talante ambicioso y poco dado a la amistad de Sainz de Andino con motivo del nombramiento de los miembros de una comisión de escasa importancia. Entre ellos es designado Alberto Lista, y Sainz de Andino remite un escrito al Claustro impugnando el nombramiento por no reunir Lista la condición de miembro del mismo ya que a pesar de desempeñar una cátedra, su grado académico era de bachiller y no de doctor, y en consecuencia, al no pertenecer al claustro no podía ser miembro de las comisiones. Durante sus años en la Universidad oposita para ocupar varias cátedras, incluso como interino, pero no lo consigue hasta 1807, cuando es nombrado catedrático interino de la “Cátedra de Partidas”, puesto que ocupa hasta 1810.

En los años siguientes poco se sabe de su vida, sólo consta que en 1813 sufre el exilio con los afrancesados; aparece en una relación de exiliados a Francia, como empleado de la Administración josefina en la que desempeñó los cargos de prefecto de Mérida y subprefecto de Écija. Al principio de su exilio en Francia parece que se estableció en los Bajos Pirineos, concretamente en Olerón, pero posteriormente marchó a Tolosa, donde se estableció de forma definitiva y trabajó en una casa de comercio<sup>37</sup>. Con toda probabilidad, ésta práctica fue el origen de los amplios conocimientos en materia mercantil de

---

<sup>37</sup> SUÁREZ , F.y otro, *Documentos del Reinado de Fernando VII. V. Pedro Sainz de Andino, Vol I*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1968, P 31. De esta circunstancia tenemos noticia por una carta de Lista a Reinoso, en la que le cuenta que ha visto a Sainz de Andino durante todo el año en la casa de

Sainz de Andino, que tuvieron reflejo luego en la redacción del Código de Comercio o en la Ley de la Bolsa.

Como otros tantos afrancesados que habían colaborado con la Administración josefina, como Javier de Burgos, debió de aprovechar la oportunidad de regresar al amparo del R.D. de 28 de junio de 1816, y en 1820 se encontraba instalado en Tortosa, ejerciendo como abogado. Una vez más debió de desplegar su habilidad para moverse y alimentar sus ambiciones, porque con el gobierno constitucional, es promovido por el Jefe Político de Cataluña para ocupar el puesto de fiscal del Tribunal de Primera instancia del partido de Tortosa. A propósito de la relación de Sainz de Andino con los constitucionales, se enfrenta la opinión de RUBIO, quien entiende que el nombramiento se debió a una efectiva colaboración de Sainz de Andino en el establecimiento del régimen constitucional, con la de SUÁREZ, que opina que la colaboración se limitó a la redacción de algunos informes sobre cuestiones jurídicas, una vez instalados los constitucionalistas en el poder. En 1822 es trasladado a Tarrasa, pero el fin del trienio le coloca en una posición difícil por su doble condición de afrancesado y colaborador del gobierno constitucional, y se ve obligado a emigrar de nuevo. SUÁREZ opina que en este período de emigración no salió de España, sino que simplemente se alejó de Tortosa, pero el propio Sainz de Andino parece contradecirle en el discurso pronunciado en la sesión del Senado de 7 de diciembre de 1847 en la que se suscitó el tema de la amnistía a los emigrados, y en el cual reconoció haber sufrido exilio y haberse encontrado en situación difícil precisamente con motivo de su colaboración con el gobierno constitucional.

De nuevo nos encontramos con una etapa oscura en la vida de Sainz de Andino; en su hoja de servicios aparece como cesante desde 1823 a 1829. Parece ser que durante esta etapa contrajo matrimonio, que SUÁREZ presume desgraciado ya que su esposa, Ana de Villanueva, apenas si aparece mencionada en su testamento, documento que sin embargo sí hace referencia a Dña Concepción Frías, viuda que estaba instalada en la casa de Sainz de

---

comercio donde trabajaba, y niega la veracidad del rumor que corría a cerca de que Sainz de Andino se hubiera casado.

Andino y a quien éste agradece los cuidados que le prodigó durante su enfermedad. Sin embargo, durante este tiempo de cesantía parece que no permaneció ocioso, y se estableció como abogado en Madrid. A través de sus relaciones con otros afrancesados tuvo acceso a López Ballesteros y empezó a colaborar con el Ministerio de Hacienda donde, como se ha comentado con anterioridad, los afrancesados y los liberales moderados formaban un grupo numeroso y ocupaban puestos de responsabilidad. Así logró presentar a Fernando VII su proyecto de Código de Comercio, y fue nombrado secretario de la comisión encargada de la redacción del proyecto definitivo.

A partir de este momento empezó una etapa en la cual Sainz de Andino desplegó una ingente capacidad de trabajo en su colaboración con el Ministerio de Hacienda y compatibilizó sus trabajos en el proyecto de Código de Comercio con la redacción de otros informes y dictámenes, como por ejemplo una Exposición en la que se analiza la oportunidad de crear una Junta Superior directiva de Fomento, o la elaboración de un dictamen jurídico que sirvió de base para la defensa de las posiciones del Estado español en un pleito que sostenía ante los tribunales franceses con la casa Barguerie, Sarget y Cía. De este período también data su informe sobre la tramitación de los expedientes de purificación, en el que calificaba algunas actuaciones de excesos.

Como consecuencia de estas actividades, y de los éxitos profesionales que le reportó la victoria en el pleito frente a Barguerie, Sarget y Cía, consiguió ser nombrado empleado con puesto fijo, como Intendente de provincia de segunda clase. Desde aquí su carrera en el ministerio fue fulgurante: fue nombrado fiscal del Consejo de Hacienda en 1829, en 1830 ministro del Consejo de Hacienda, en 1831 caballero supernumerario de la Orden de Carlos III y consejero de Consejo Real y en 1833 académico de la historia. Incluso en un momento en el que la posición de López Ballesteros fue comprometida debido a la contratación de empréstitos, se manejó el nombre de Sainz de Andino como su posible sucesor al frente del ministerio. Durante su periodo en el Ministerio de Hacienda su relación con López Ballesteros se fue enfriando, hasta el punto de que en algún momento dejó de contar con la confianza de

éste, y las críticas de Sainz de Andino a la gestión del ministro al frente de su gabinete fueron evidentes.

Su facilidad para colocarse en posiciones de ventaja, y de moverse en los círculos de poder se pone claramente de manifiesto en su relación con Calomarde: a pesar de contar con antecedentes cercanos a afrancesados y liberales, parece ser que tenía acceso al despacho del más radical de los ministros absolutistas, y colaboraba con su ministerio en la redacción de un proyecto de Código Penal, y más tarde de un Código Civil. En todo caso, la posición de Sainz de Andino en la Administración de Fernando VII era más bien la de un cargo de confianza, la de un asesor, ya que su actividad (enorme, eso sí) consistía únicamente en preparar exposiciones, dictámenes, informes o proyectos legislativos, siempre con conocimiento del rey.

El grado de dependencia de la posición de Sainz de Andino de la confianza real hizo que la marcha de su carrera se resintiera enormemente con la muerte de Fernando VII; si bien parece que en un primer momento continuó contando con la confianza de M<sup>a</sup> Cristina, paulatinamente se vio apartado de los centros de poder, y perdió su condición de consejero real al ser suprimido el sistema de consejos. Los motivos de este apartamiento, según RUBIO, podrán haber sido la desconfianza de los liberales moderados que habían accedido al poder frente a un sujeto de pasado afrancesado y activo colaborador reciente del gobierno absoluto; según SUÁREZ, el motivo fue la incompatibilidad de las ideas expresadas por Sainz de Andino en cuanto a limitar las reformas a lo meramente administrativo, con el programa moderado, que iba más allá en su afán reformador. En cierto modo, Sainz de Andino experimentó con antelación (y con menos escándalo) el mismo proceso de apartamiento del poder político que poco después sufrió Javier de Burgos quien contaba con precedentes de afrancesamiento y colaboracionismo con el reformismo fernandino análogos. Sainz de Andino desapareció de la escena discretamente; Javier de Burgos en un principio ascendió fulgurantemente, pero pronto experimentó la frustración de no ser nombrado presidente del Consejo de Ministros y su situación política fue haciéndose progresivamente más difícil hasta que presentó su dimisión como ministro, y meses más tarde terminó por exiliarse a consecuencia del

escándalo suscitado a propósito de la revisión en sede parlamentaria del asunto Guebhard.

En todo caso, Sainz de Andino desapareció de la escena política y administrativa hasta 1844, cuando retornó a la actividad, rescatado por el Ministerio de la Gobernación para llevar a cabo un estudio sobre las Ordenanzas de montes y sobre el Tribunal de Cuentas; en este momento se le devolvió al puesto al que estaba adscrito en el Ministerio de Hacienda, y se le encargó un estudio sobre el Proyecto de Ley de venta de bienes del clero secular. En 1845 de nuevo formaba parte del Consejo Real.

En 1847 fue nombrado senador; su actividad parlamentaria fue bastante escasa, y la más relevante de sus intervenciones tuvo lugar este mismo año con motivo de la discusión sobre el proyecto de discurso de contestación a la Corona, que constituye una verdadera declaración de sus principios monárquicos. Después su actividad parlamentaria fue algo más intensa, pero limitada a participar en múltiples comisiones, sobre todo en materias jurídicas o relacionadas con hacienda, en las que coincide con frecuencia con Javier de Burgos, Alejandro Oliván y Francisco Agustín Silvela.

A partir de 1850 sufrió graves problemas de salud que le apartaron de cualquier actividad; sus apariciones en el Senado fueron muy escasas, y sin embargo, muy numerosas las ocasiones en que excusó su presencia tanto en el Senado como en las reuniones del Consejo Real. En 1855 contrajo el cólera morbo y su estado físico empeoró. Murió en Madrid en 1863.

## **II. PENSAMIENTO POLÍTICO**

Analizar el pensamiento político de Pedro Sainz de Andino resulta complicado por varios motivos: en primer lugar por las escasas manifestaciones del mismo que nos ofrece; en sus textos es muy difícil

encontrar referencias a cuestiones políticas y deja entrever raramente su ideología, menos incluso que otros autores, dado el enfoque puramente técnico con el que suele abordar cualquier cuestión. Sólo en el discurso que pronuncia en el Senado y en someras referencias que aparecen en la exposición de Fernando VII o en su informe sobre los expedientes de purificación podemos rastrear apenas el contenido de su pensamiento político.

Tampoco facilita el análisis de los textos la propia trayectoria vital de Pedro Sainz de Andino, cuyo modo de actuación se corresponde más con el de un sujeto preocupado por la propia promoción y el ascenso personal, que por el servicio a determinadas ideas, ya que en diferentes etapas de su vida, para mejorar en su situación reivindica sus colaboraciones con el gobierno josefino, con el gobierno constitucional del trienio, o sus servicios leales a Fernando VII.

De cualquier manera, su trayectoria no resulta llamativa en el momento histórico en el que le tocó vivir, y en todo caso, en su pensamiento se advierte una serie de constantes, que pueden contribuir a formar una idea de los presupuestos ideológicos de la obra de Sainz de Andino.

El primer dato que debe tenerse en cuenta es su militancia entre los afrancesados, y su pertenencia a la Administración josefina; de esta circunstancia, de su posterior exilio y de la lectura de algunos de sus textos se deduce que Sainz de Andino participa de la mayor parte de los principios doctrinales en los que se apoyaban los afrancesados, que según ARTOLA era fundamentalmente la raíz ilustrada de su pensamiento (en cuanto continuadores naturales de la evolución del despotismo ilustrado) y en consecuencia oposición a los avances revolucionarios propugnando pues un reformismo controlado que ajustase necesariamente las reformas políticas y sociales a las tendencias de la época y fundamentalmente el monarquismo, entendido como adhesión a una sistema de gobierno y no a una dinastía.<sup>38</sup>

En efecto, la causa última de la adhesión de Sainz de Andino al gobierno de José I puede deberse tanto al impulso de labrarse un porvenir dentro de la

---

<sup>38</sup> ARTOLA, M, *los Afrancesados*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, P 48.

nueva estructura, como al miedo o la presión, a la convicción común a muchos otros, de que la conveniencia nacional exigía de la colaboración con el invasor para evitar una guerra, o incluso a la comunión de ideas con el programa reformista de la nueva dinastía.

En este sentido, si algo desvelan los textos de Sainz de Andino acerca de su pensamiento político, es precisamente su inclinación por un proceso de reformas pacífico y no rupturista, muy en la tradición de Jovellanos en cuanto a ligar la evolución de los sistemas políticos a la propia evolución de las sociedades. Sainz de Andino, como todos aquellos que militaban en lo que ARTOLA denomina afrancesamiento intelectual (que podían coincidir o no con quienes abrazaron el partido josefino) son los sucesores ideológicos de los ilustrados, y están más cerca del pensamiento de éstos que del liberal revolucionario, que consideran equivalente a la anarquía; la Exposición de 1829 es un buen ejemplo de hasta qué punto Sainz de Andino cree en la absoluta necesidad de introducir reformas, pero siempre de forma prudente y progresiva.

En cuanto al racionalismo imperante en el pensamiento de Sainz de Andino, como consecuencia lógica de la base ilustrada del mismo, baste referirse a su intensa actividad codificadora y a su convencimiento, compartido con todos nuestros primeros administrativistas, de que sólo a través de la racionalización de la estructura y el funcionamiento de la maquinaria administrativa sería posible sacar al país de la deplorable situación económica y social en que se encontraba, y la ingenua confianza que depositaban en que las reformas administrativas encaminadas al fomento serían suficientes para conseguirlo. En una de las escasas referencias a su pensamiento político que hace en la Exposición de 1829 manifiesta:

***“Yo estoy muy distante, señor, de propender a novedades, antes bien, desconfío generalmente de todas las que generalmente se proponen en materia de Estado, y profeso el principio de que ha de ser muy palpable la necesidad de la reforma y muy evidente la utilidad de un sistema nuevo para admitirlo y sustituirlo al antiguo... Las leyes comunes son, por naturaleza, temporales y variables, y no se han de confundir con las fundamentales del Estado, entendiendo por tales las que determinan y arreglan la forma de gobierno de cada país, que son a las que realmente compete a un carácter de perpetuidad e irrevocabilidad”***



Junto con la evidencia del criterio reformista y racionalizador que profesa Sainz de Andino, nos encontramos en sus textos con la defensa de otro de los principios doctrinales del afrancesamiento, el monarquismo, y es verdaderamente una constante, por cuanto en todo caso, se trate de la monarquía encarnada en José I, de la constitucional del trienio, de la absoluta de Fernando VII, o más tarde de la de Isabel II, Sainz de Andino siempre trabaja para el monarca. Por otra parte se trata de la única manifestación expresa de su pensamiento político de la que disponemos, a través de su discurso ante el Senado en 1848. En la ya tantas veces citada Exposición de 1829 hace su primera profesión de fe monárquica de forma expresa: *“Temiendo por demás advertir que en cuanto voy a decir y proponer, no solamente llevo por base la conservación inviolable de las formas pura y rigurosamente monárquicas...”*.

Luego, en el citado discurso en sede parlamentaria precisa un poco más cuáles son los atributos del poder real en su concepción monárquica: partiendo de la premisa de que *“la institución del Poder Real es el cimiento de todas las demás instituciones políticas, es la clave de su organización y la garantía de su existencia”* pone de manifiesto las limitaciones de este poder, fundamentalmente basadas en la racionalidad de las decisiones y la persecución del bien común, al pronunciarse sobre la potestad real de nombrar y separar libremente a los ministros y de formar gabinete, entendiendo que en este caso, la potestad real se ve limitada por la confianza parlamentaria de la que ha de gozar el Ministerio en los sistemas representativos, e incluso alude de forma más tangencial, a la necesidad de contar con el apoyo del cuerpo electoral. Sin embargo, no encuentra el fundamento de las limitaciones al poder real en la doctrina del contrato social o en las doctrinas enciclopedistas, sino que recurre para apoyar su tesis a los teólogos humanistas españoles del renacimiento. Finalmente, señala, que en su concepción, el poder de la Corona es esencialmente moderador, y que la labor fundamental del Trono es mantener el equilibrio entre los poderes públicos.

Como afirma ARTOLA, al regresar a España, los afrancesados se encontraron vacilantes entre los liberales y los absolutistas, las dos corrientes políticas dominantes en la vida política nacional, imposibilitados de unirse a los primeros por no compartir su deseo de ruptura, y de unirse a los segundos por no compartir su deseo de inmovilidad, de manera que desaparecieron e hicieron frente a su situación personal de manera individual<sup>39</sup>. Ya ha quedado claro que una de las principales características personales de Sainz de Andino era su habilidad para sortear situaciones complicadas y encontrar siempre el apoyo de los núcleos de poder, por eso no le resultó difícil actuar en cada momento de la forma más conveniente para sus intereses y lograr situarse en una posición de privilegio en la Administración de Fernando VII cuando las circunstancias fueron favorables al grupo de los afrancesados.

En todo caso, la tendencia moderada de su pensamiento está fuera de toda discusión: el esquema de organización administrativa que propone es el de los moderados, los principios en los que se basa son los de los moderados, y los moderados le rescatan para la actividad más que política, administrativa, cuando regresan al poder. Por eso puede contarse como uno más entre ellos y su desaparición de la escena a la muerte de Fernando VII se debió más a cuestiones de oportunidad política y a enfrentamientos de tipo personal con algunas figuras emergentes del partido moderado que a discrepancias por motivos ideológicos o a la pérdida de confianza por parte de la regente; en un momento en el que se necesitaba dar una imagen de apertura política su vinculación con los gobiernos de Fernando VII le perjudicó, como le perjudicaron sus difíciles relaciones con destacados miembros del partido moderado como Alberto Lista, y fue apartado a pesar de su eficacia, su capacidad de trabajo y su indiscutible preparación; una vez desaparecidas las circunstancias que determinaron su apartamiento, cuando los moderados no necesitaban ya escenificar la ruptura con el pasado absolutista, fue rescatado precisamente atendiendo a sus méritos como jurista y sus labores como codificador.

### **III. PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO**

---

<sup>39</sup> ARTOLA, M, *Ibid*, P 243.

**1) LOS TEXTOS ADMINISTRATIVOS DE SAÍNZ DE ANDINO:** aunque Pedro Sainz de Andino es más conocido como autor del primer código español, el Código de Comercio de 1829, y por tanto por su labor en el ámbito del derecho mercantil, sin embargo como jurista abordó tanto el derecho público como el privado; participó en proyectos de codificación civil y penal y a la vez redactó informes, memorias y exposiciones sobre materias administrativas, electorales, etc. En realidad, como se ha señalado más arriba, su trabajo en la Administración fernandina consistió fundamentalmente en la elaboración de estos informes (a petición y en colaboración con diferentes departamentos ministeriales, aunque figurando siempre como empleado del Ministerio de Hacienda).

El más significativo de los textos que elaboró Sainz de Andino sobre materia administrativa es una exposición que eleva a Fernando VII en 1829 a petición del propio monarca, y que se inserta en la misma ronda de consultas que dio lugar a otros textos similares como la exposición de Javier de Burgos, de 1826 o la del Duque de Almenara, prácticamente contemporánea. Este texto, (junto con los de un proyecto de organización ministerial y un informe y proyecto de Decreto sobre el Ministerio del Interior), ambos de la época fernandina, y el texto de una enciclopedia jurídica en cuya redacción participó en 1848 son las bases para este breve estudio del pensamiento administrativo de Sainz de Andino. Junto a ellos, como síntesis del modelo administrativo que Sainz de Andino propugna, hay que referirse de nuevo al contenido del discurso pronunciado por Sainz de Andino en el Senado, (sesiones del 6 y 7 de diciembre de 1847).

Se trata de textos pertenecientes a dos momentos muy separados en el tiempo, pero precisamente esta circunstancia los hace idóneos respecto al objetivo final de este trabajo de investigación, ya que permiten ver cuál ha sido el desarrollo, no tanto del pensamiento administrativo del autor, que experimenta pocas variaciones, sino de la evolución de la Ciencia administrativa y sus manifestaciones en España desde los sus orígenes en los años veinte de la centuria, hasta su consolidación a mitad de siglo; y

paralelamente, gracias a la descripción de la organización administrativa de la época que contiene el texto de 1848, nos permiten conocer el principio y el final del periodo de construcción de la estructura administrativa del Estado constitucional en España.

### **1.1 La Exposición al Rey Nuestro señor sobre la situación política del Reino y los medios para su restauración, hecha en 1829 de orden a Su Majestad.**

La exposición que Sainz de Andino eleva a Fernando VII en 1829, bajo el título de *Exposición al Rey Nuestro Señor sobre la situación política del reino y los medios para su restauración, hecha en 1829 de orden de Su Majestad* contiene un completo programa de gobierno dominado por el tinte ilustrado de pensamiento del autor, que basa la recuperación económica y social del país en el fomento de la actividad económica, la instrucción, y la racionalización y aplicación de criterios científicos al diseño de estructura administrativa. De hecho compara la Ciencia de la administración con las ciencias experimentales, concretamente con la medicina, en cuanto sus fines son el diagnóstico y solución de los males del cuerpo social. Pero al lado laten ya conceptos de clara influencia liberal, en tanto que las políticas de fomento que se proponen llevar a cabo desde el gobierno se limitan a la remoción y a la promoción de las iniciativas individuales.<sup>40</sup>

El esquema del texto de la Exposición parte de la división del sistema general del gobierno del Estado en cinco secciones que se corresponden con cada una de las secretarías de despacho (ministerios) tradicionales: administración de justicia (Gracia y Justicia), gobierno político de los pueblos (que se correspondería con el aún non nato Ministerio del Interior o de Fomento), administración económica (El Ministerio de Hacienda en su función recaudadora y de distribución de rentas), Guerra y Marina y Relaciones Internacionales (Ministerio de Estado).

---

<sup>40</sup> GARCÍA MADARIA, J. M<sup>a</sup>, *El pensamiento Administrativo de Saín de Andino*, INAP, Madrid, 1982, P 48. Como señala GARCÍA MADARIA, en Sainz de Andino ya se aprecia la idea común a todos los primeros administrativistas españoles de configurar una Administración pública activa, fecunda y creadora.

De todas estas secciones, Sainz de Andino, siguiendo la corriente imperante en el pensamiento administrativo de la época considera que la administración interior es la rama más importante de la actividad de gobierno por la cantidad de intereses que toca y por su omnipresencia, de modo que su arreglo será el que más influya en la consecución de la prosperidad nacional; en este sentido afirma que:

*“Es verdad que la España está pobre y exhausta de dinero; pero tenemos tesoros inagotables en la feracidad de su suelo, las entrañas de sus montes...El crédito volverá con la abundancia y con este mismo arreglo de la administración económica”*

En todo caso expone al rey sus reflexiones sobre cada uno de los ramos, especialmente interesantes en lo referido a Hacienda, apartado en el que recomienda una amplia reorganización que supusiese la separación de las funciones recaudadoras y de administración (idea compartida por Javier de Burgos que proponía separar la figura del Subdelegado de Fomento como promotor de la actividad económica, de la del Intendente, encargado de la recaudación) y el establecimiento de un plan de contribuciones y de un método general de recaudación.

En cuanto a la sección de justicia es la primera que aborda en la Exposición. En ella recomienda el inicio de un proceso codificador para conseguir la unificación del derecho tanto en lo referido al derecho positivo como a los procedimientos judiciales, haciendo referencia a su propio proyecto de Código de Comercio, y alude a la necesidad de que se vigile la correcta ejecución de las leyes. Sobre los jueces, partiendo de la base ilustrada de que deben limitarse a ser la boca por la que hable la ley, recomienda que en todo caso se les obligue a motivar sus sentencias en preceptos legales determinados, sin que en ellas puedan interpretar los mismos, debiendo acudir en caso de duda al legislador y que sean reclutados atendiendo a criterios de mérito y capacidad y sometidos a responsabilidad y a un régimen disciplinario. Establece también la necesidad de diseñar una nueva planta judicial, y de prestar más atención a los procedimientos, fundamentalmente al penal, introduciendo más garantías para el procesado en línea con las ideas expuestas por Beccaria.

### 1.1.1 De la Administración civil o pública del reino.

La segunda sección de la Exposición es la dedicada a la administración interior de los pueblos. Como prólogo de la misma hace alusión, como la hacen todos nuestros primeros administrativistas en textos contemporáneos, a la inexistencia de una elaboración teórica de la Ciencia de la administración en términos generales, y en España en particular. Al respecto, destaca las dificultades que plantea el intentar aplicar a la Administración como objeto de estudio el método propio de las ciencias naturales, buscando principios y leyes generales que permitan la construcción de una teoría general de la Administración; no obstante se manifiesta convencido de que ello es posible:

*“Yo creo Sr., sin embargo, que la administración civil tiene sus principios, sus reglas, y teoría que pueden reconducirse a nociones elementales, que faciliten y generalicen la posesión de estos conocimientos, disipen la incertidumbre y la oscuridad bajo que actualmente se procede y estoy también convencido que, aunque la multiplicidad incalculable de los objetos de la Administración pública y la facilidad con que varían sus relaciones serán un obstáculo gravísimo para tener legislación fija, hay ciertos principios que pueden considerarse con los guiones de este movimiento universal y contínuo en que aquellas están, los cuales son estables por su naturaleza y pueden consignarse como reglas permanentes”.*

En cierto modo, es una visión acertada, en cuanto en este momento la Ciencia de la administración está en pañales sobre todo en España, pero en pocos años el desarrollo y el auge que experimentó fue más que notable, y el resultado de este esfuerzo doctrinal fue el diseño del Estado liberal, que al menos “de iure” estaba completo en su estructura al finalizar la primera mitad del siglo XIX.

**a) Necesidad de crear un Ministerio de lo interior:** en las consideraciones preliminares que realiza Sainz de Andino en esta sección se lamenta de los defectos de la organización administrativa en España, y de la falta de una secretaría de despacho específica. Recomienda pues la creación de un Ministerio del Interior que reúna en sí las competencias en la materia, dispersas hasta entonces entre varias secretarías fundamentalmente las de Hacienda y Gracia y Justicia. Parte para ello del establecimiento de una clara distinción entre el derecho y la administración, entre la justicia, y el gobierno;

así, el objeto de la administración de justicia serían *"las personas para refrenar sus extravíos y corregirlos, y las cosas para reparar las usurpaciones y los atentados contra el derecho de propiedad"*, es decir hacer frente a los ataques a la integridad física o patrimonial, mientras que el objeto del gobierno sería la conservación y el aumento del bienestar de todos los ciudadanos (de manera evidente hace referencia a una Administración de fomento, todavía partiendo de la idea ilustrada de que la finalidad de la actividad del gobierno es la felicidad de los súbditos). Según Sainz de Andino la actividad de administrar justicia es *"punzante y dolorosa"*, sin embargo, la de la administración civil es *"suave, benéfica, consoladora y paternal"*.

Como los objetos de justicia y administración son distintos, lo racional sería separarlas orgánicamente; ello suponía, de hecho, acabar con la Administración borbónica polisindial donde las competencias de justicia y administración estaban confundidas y diseminadas y la creación de una nueva institución de la que partiese un impulso uniforme en la actividad administrativa. En definitiva, como primera providencia en materia de Administración, Sainz de Andino propone la desmantelación total del esquema existente y su sustitución por otro de nueva planta, organizado en función de criterios racionales, en el cual la pieza fundamental sería el Ministerio de lo Interior:

*"En España se hallan desde tiempo inmemorial confundidas y esparcidas aquellas atribuciones (las propias de la Administración civil) en los departamentos de Estado, Hacienda, Justicia, Guerra y Marina, y no tiene un Ministerio determinado por donde corran y se dirijan los negocios relativos a ellas... mis ideas no pueden dejar de arrancar al rutinero más obstinado en los errores de nuestro sistema administrativo la confesión genuina de que es monstruosa y deforme la distribución hecha de las partes de la administración civil en las cinco Secretarías de despacho y que esta impropiedad y falta de sistema en su dirección habría sido por sí sola suficiente causa, aunque no tuviéramos que llorar muchas otras, para producir el desorden, atraso e imperfección que se advierten en todos los ramos de esta sección del gobierno."*

En el discurso de la argumentación en la que justifica la necesidad de la creación del Ministerio de lo Interior, alude de manera tangencial a la necesidad de que la creación del mismo vaya acompañada de una reorganización total de la estructura administrativa, introduciendo el esbozo de la figura del

Gobernador civil o del Subdelegado de Fomento que representa la unidad de actuación administrativa a nivel provincial.

Destaca el hecho de que Sainz de Andino, a pesar de recomendar en la sección dedicada a la administración de Justicia una reorganización de la planta de las Chancillerías, de aludir a la caótica distribución de las competencias propias de la Administración civil y a los distintos objetivos de una y otra, no formule de forma expresa la idea de acabar con los Consejos, o al menos de segregar de éstos las competencias gubernativas que aún mantenían, formulación expresa que si se encuentra, y como uno de los puntos esenciales de su contenido en la Exposición de Javier de Burgos de 1826.

**b) Definición de la materia:** la definición que Sainz de Andino ofrece de la Administración es muy similar a las que ofrece contemporáneos suyos como López Ballesteros o Javier de Burgos, entendiendo que:

*“Abraza todas las relaciones públicas de la sociedad y tiene por objeto directo la conservación del orden, la seguridad del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común y el juego de la acción de Gobierno en todo cuanto dice orden al fomento y prosperidad de los pueblos”.*

Esta definición se explicita posteriormente con un deslinde de la materia administrativa a través de la enumeración de los diferentes partes que la componen, en función de las cuales Sainz de Andino va a sistematizar el contenido de esta segunda sección de forma similar a la disposición que Javier de Burgos utilizará en la *Instrucción a los Subdelegados de Fomento* cuatro años después; así pues, como competencias propias de la Administración civil del reino, y que deberían ser asumidas por un ministerio de nueva creación, señala: seguridad y orden público, salubridad y abastecimientos, bienes de aprovechamiento común, rentas municipales, fomento, beneficencia, instrucción pública, estadística y organización de las instituciones administrativas.

**1.1.2 Competencias de la Administración civil.** Para cada una de las materias que son objeto de las Administración civil, Sainz de Andino va a



plantear una serie de políticas de actuación que constituyen el contenido de un verdadero programa de gobierno.

- **Primero:** la seguridad común del Estado e individual de las personas.

En este apartado Sainz de Andino se ocupa del mantenimiento del orden público, de la policía en sentido restringido: *“En los tiempos modernos se ha reducido la significación específica de esta voz a la vigilancia sobre los delitos y los delincuentes”*. Partiendo, como jurista, de que el mantenimiento del orden y la prevención de los delitos dependen en gran medida de la adopción de medidas legislativas y de política criminal, no obstante reconoce que la eficacia coactiva de éstas debe ir acompañada de actuaciones por parte de la Administración civil tendentes a prevenir la comisión de delito:

*“¿Cuanto más dulce y grato no es prevenir y evitar los delitos que haberlos de castigar ! Pues esta es, Señor, la parte que tiene la autoridad civil en la seguridad común del Estado, y en la particular de sus individuos !”*.

Los problemas de inseguridad ciudadana eran extremos en este momento en España, los caminos eran muy inseguros y también las ciudades, por eso y por la obsesión de Fernando VII por la represión de los focos liberales la organización de la fuerza pública se había convertido en una cuestión candente, agravada además por los excesos cometidos por los Voluntarios Realistas; en 1824 se había procedido a una reorganización de la misma buscando una mayor eficacia, pero la medida no había producido los frutos esperados y la situación de inseguridad se mantenía. Sainz de Andino aludiendo al intento de reorganización de la policía de 1824, señala que el fracaso de la misma se debió a que la solución no consistía en un cambio de titularidad de las atribuciones de policía, sino en una remodelación total de la estructura organizativa del servicio, estableciendo un centro común de coordinación de las actuaciones y en coherencia con lo propuesto con anterioridad propone que las atribuciones de policía se acumulen a las de los jefes de la Administración civil en las provincias, y a las de los alcaldes en los pueblos:

*“Por lo demás, arreglada la legislación de la policía, y puesto al frente de ella un Magistrado recto, ilustrado y vigoroso, que fuese*

*el jefe de ella y correspondiera directamente con V.M., no encuentro la necesidad ni la conveniencia de establecer autoridades provinciales y locales solo para el ramo de policía”*

Se trata una vez más de utilizar los principios de unidad y centralización como clave de la organización administrativa.

• **Segundo:** salubridad comodidad y abundancia de mantenimientos. En este punto se reúnen fundamentalmente competencias de policía municipal; tradicionalmente estas competencias han sido (y de hecho lo siguen siendo en la actualidad) asumidas por los Ayuntamientos, ya que son la Administración más cercana al ciudadano y la que más fácilmente puede ocuparse de la vigilancia y el control de las enfermedades contagiosas (las epidemias eran frecuentes en aquel momento; pocos años después la de cólera morbo se extendió por toda España), de la vigilancia de los mercados (en todas las materias que en la actualidad conocemos como consumo y que van desde la seguridad de los productos al correcto abastecimiento de los mismos, o la exactitud en pesos y medidas para evitar el fraude)

Al respecto Sainz de Andino manifiesta que *“Todas estas materias se comprenden bajo la significación genérica de la Policía Urbana o municipal, que es indisputablemente una atribución natural o inseparable de los Ayuntamientos”*. Así, aunque reconoce que el arreglo de estas materias depende en gran medida de las ordenanzas municipales, reclama la promulgación de una ley de policía urbana en la que se unificase la dispersa legislación existente en la materia, y se unificasen asimismo los criterios jurisprudenciales.

• **Tercero:** la administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común. En este punto, como hará en el siguiente, Sainz de Andino insiste en la necesidad de proceder urgentemente al arreglo de la Administración municipal para poner coto a los abusos y malas prácticas de los Ayuntamientos de las que se derivaban perjuicios notables tanto para los administrados como para la Administración central. Destaca también en este punto la precisión jurídica con que Sainz de Andino distingue, dentro de los bienes de uso común y aquellos objeto de concesión administrativa; le preocupan las posibles usurpaciones de

estos bienes y el descontrol con el que funcionan las Juntas de pastos y montes y las de pósitos que no rinden cuentas.

Reclama pues la promulgación, según el modelo francés de una legislación al respecto que permita a la Administración central el control y vigilancia de las actuaciones de la municipal, y establezca medios para hacer efectiva la responsabilidad de los Ayuntamientos; en definitiva, apunta ya claramente la idea de la necesidad de establecer un control sobre la actividad municipal y de tutela sobre sus actividades, aludiendo de modo claro a la conveniencia de modificar el sistema de elección de los cargos públicos:

*“Organizar de tal modo los Ayuntamientos que dejen de ser estos cargos una propiedad particular, como sucede en muchas ciudades, o una dignidad que circula en un partido preponderante y opresor, como acontece en casi todos los pueblos”.*

• **Cuarto:** la administración de la rentas municipales o sean los propios y arbitrios. Continúa la crítica de Sainz de Andino a la organización de la Administración municipal a propósito del sistema de administración de sus recursos:

*“Para concebir una idea exacta de este desorden es necesario acercarse a los Pueblos, dedicarse a observarlos y tener ocasión de internarse en los manejos ocultos de los Ayuntamientos, y entonces se descubre que no hay administración; que no hay orden alguno; que no hay contabilidad, y que las propiedades particulares están a merced y discreción de los cuerpos municipales, que exigen cuanto quieren, sin tasa, ni medida, ni formalidad.”*

En consecuencia reitera una vez más la necesidad absoluta de arreglar la Administración municipal, someterla a control y erradicar sus abusos introduciendo para ello medidas como la prohibición expresa de que los Ayuntamientos impongan arbitrios o impuestos, la obligación de confeccionar inventarios de bienes públicos, la racionalización de los gastos y la introducción de la elaboración de presupuestos y planes contables, así como la rendición de cuentas por parte de los Ayuntamientos a Juntas provinciales.

• **Quinto:** el fomento y prosperidad de los materiales y elementos de la riqueza pública. Este apartado puede considerarse el núcleo de la sección dedicada a la Administración civil, e incluso el núcleo de todo el texto, por

cuanto es la parte en la que se desarrolla más claramente el pensamiento administrativo de Sainz de Andino, su adhesión al mito de la Administración de fomento, de fuerte componente ilustrado y la confianza en las posibilidades de actuación de una Administración fuerte y eficaz como motor de la actividad de los particulares y de revitalización económica y social capaz de sacar al país de la desastrosa situación en al que se encuentra.

El programa de actividad administrativa que expone es el paradigma del pensamiento neoilustrado de los primeros administrativistas españoles; nada de una Administración abstencionista, limitada a dejar hacer. Partiendo de que:

*“Los esfuerzos del hombre particular son impotentes para que, sin la protección activa y continua del gobierno, pueda por sí solo abrir y cultivar todos los veneros de la riqueza pública y vencer los obstáculos que muchas veces se oponen a su celo y laboriosidad”, establece como labor fundamental de los gobiernos “alentar el interés individual, abrir el camino a sus empresas, remover los obstáculos que estos hallan en la misma legislación y adoptar un nuevo sistema de fomento eficaz y digno del siglo en que vivimos”.*

Sainz de Andino, haciendo referencia expresa a la obra de los ilustrados de la generación anterior (Jovellanos, Cabarrús, Campomanes, etc), propone una Administración activa, que modifique la realidad y la naturaleza, mediante la promulgación de medidas legislativas. Pero en todo caso reconoce como imprescindible la creación de un Ministerio del Interior en el que *“reunir a un solo centro la acción protectora del gobierno sobre todos los elementos de la riqueza pública”*. Alude a las objeciones que plantean determinadas instituciones (sin mencionarlo se refiere al Consejo de Estado) y las salva poniendo de relieve la neutralidad de las instituciones; estas son buenas o malas en función de su eficacia en el cumplimiento de sus fines, y no en función de su relación con una u otra forma de gobierno o una u otra dinastía: para ilustrar más aun su ejemplo, Sainz de Andino argumenta que todos los países del entorno europeo cuenta con una institución similar, independientemente de su forma de gobierno.

Sainz de Andino es así un claro exponente del reformismo fernandino, en el sentido de que plantea las reformas administrativas como método para

mantener el régimen político; se trata de poner al servicio de la ideología ilustrada las técnicas de la administración napoleónica. Sainz de Andino es uno más de los “tecnócratas” afrancesados que entran en escena en los años finales del reinado de Fernando VII y que sustentan los movimientos reformistas. Todos ellos, y se ve claro en cada uno de los textos que elevan al monarca, pretenden implantar un nuevo modelo de Administración, y tienen claro el modelo que desean imponer: un modelo de corte francés, basado en los principios de unidad, centralización, jerarquía y eficacia.

El elemento central de esta nueva estructura administrativa es el Ministerio del Interior, que ha de reunir en sí competencias dispersas en otros departamentos ministeriales que Sainz de Andino enumera: instrucción, estadística, beneficencia, pero fundamentalmente las referidas al fomento de la agricultura, la industria, el comercio y las obras públicas, y pone ejemplo de las actuaciones que en cada uno de los ramos pueden llevarse a cabo: construcción de canales, mejora de los caminos, reformas en la agricultura, uniformación de pesos y medidas y tasas aduaneras, etc.

- **Sexto:** objetos de la beneficencia del gobierno y socorros públicos.

Sainz de Andino inicia este apartado con una declaración de principios donde trasluce de forma clara su pensamiento defensor de los intereses de la burguesía, al afirmar indubitablemente la supremacía del derecho de propiedad: *“El derecho de propiedad es ciertamente la primera base del orden público”*. De esta afirmación, deduce luego, que es deber de un gobierno ilustrado y paternal socorrer a aquellos que no disponen de medios suficientes para sobrevivir, *“combinando la caridad con los intereses de la sociedad”* para no fomentar la mendicidad y el ocio. Asimismo, entiende que el Gobierno debe establecer sistemas de control sobre cualquier institución benéfica para verificar el cumplimiento de sus fines.

- Para completar su “plan de beneficencia”, apunta una serie de medidas concretas que deberían ponerse en marcha: para acabar con el desempleo, emprender obras públicas en las que se facilitase ocupación “a los trabajadores que no hallen ocupación, padres de una familia numerosa”; en

cuanto a los enfermos, plantea medidas de asistencia domiciliaria y hospitalaria; y finalmente recomienda el arreglo y mejora de los establecimientos de recogida de expósitos y huérfanos. Todo ello, como queda claramente de manifiesto, dentro de la más pura ortodoxia del pensamiento ilustrado que en años anteriores había promovido en Madrid establecimientos de este tipo de iniciativa privada

• **Séptimo:** instrucción Pública. Este apartado es especialmente importante para los reformistas ilustrados; la situación en el momento en el que Sainz de Andino eleva esta exposición a Fernando VII era desastrosa: universidades cerradas, escasez de establecimientos de enseñanza secundaria y no digamos de primaria...; si los ilustrados basaban el progreso de la sociedad en la educación de los cuerpos sociales, esta parcela era pues vital en su programa de reformas.

Las ideas que expone Sainz de Andino en esta sección son, como las expuestas en la anterior, particularmente reveladoras de la raíz ilustrada de su pensamiento; muestra de ello es el primer párrafo de este séptimo punto:

*“La naturaleza, Señor, da el ser al hombre, y la educación lo forma para la sociedad. Según los documentos que aquel recibe en la infancia, son sus inclinaciones buenas o malas, y tiene más o menos aptitud para cumplir los deberes que le impone el estado social. Esta es la razón en que se fundan muchos publicistas para disputar a los padres la facultad de educar a sus hijos a guisa de su capricho y exigir que todos se conformen al sistema de educación prescrito por el soberano”.*

Siguiendo en la línea que mantiene a lo largo de todo el texto, reconoce las “bondades” de los planes de estudios establecidos por Fernando VII en 1824; aunque no deja añadir que son susceptibles de mejoras; en primer lugar señala que los establecimientos de enseñanza primaria no se han generalizado lo suficiente, y después pone el acento la importancia de promocionar el estudio de las ciencias positivas, frente a los estudios de ciencias morales y políticas, como hace también después Javier de Burgos en la *Instrucción a los Subdelegados de Fomento*. “De Químicos, Señor, Geómetras y mecánicos estamos faltos, que abogados y médicos sobran bastantes”, concluye Sainz de Andino.

• **Octavo:** estadística General. Como para todos los publicistas ilustrados la estadística es una ciencia instrumental básica para la Ciencia de la administración y para la Economía política y la ciencia de la Hacienda; es, según Sainz de Andino *“la ciencia de los resultados positivos sobre la fuerza, la riqueza y el poder de Estado, calculados por su población, sus productos y sus consumos”*

Así, el conocimiento estadístico proporciona información indispensable para tomar las medidas tributarias más adecuadas en función de la capacidad económica, el número de reclutas que debe señalarse para cada territorio etc., a esta preocupación respondían ya las iniciativas ilustradas de confeccionar censos y catastros como el del Marqués de la Ensenada de 1797.

• **Noveno:** la organización de las autoridades administrativas. Recuerda una vez más en este punto Sainz de Andino, que:

*“La causa más inmediata del desorden y la imperfección, en que se halla la Administración civil del reino, es la mala distribución de sus atribuciones en ministerios y autoridades de distinto carácter que no obran bajo el mismo sistema”.*

En consecuencia, para poner fin a la sección de la Exposición dedicada a la Administración civil incorpora un esquema de la nueva planta administrativa que propone, cuya piedra angular sería el nuevo Ministerio del Interior. En el nivel estatal, este órgano ejecutivo, siguiendo una estructura que luego expondrán con mayor nivel de sistematización y orden Oliván y Silvela, se acompaña de un órgano consultivo colegiado, el Consejo de administración. También alude dentro de la estructura ministerial a la existencia de direcciones generales, tan discutidas y de tan difícil encaje en el esquema moderado basado en la exclusiva responsabilidad ministerial.

En el nivel provincial propone la acumulación a los Intendentes de las atribuciones propias de la Administración civil; realmente se trata de transformar a los Intendentes en jefes supremos de la administración civil a nivel provincial.

Y en cuanto al nivel municipal, reconoce ya el carácter de agente de la Administración del Alcalde, y reitera la necesidad de un arreglo de la Administración municipal a través de las medidas legislativas oportunas.

**1.2. Enciclopedia de Derecho y Administración, o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias.** Este texto es el correspondiente a la entrada de la Administración y Administración pública de una obra titulada *Enciclopedia de Derecho y Administración o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias* publicada en 1848 y en cuya redacción colabora Pedro Sainz de Andino con otros autores. El contenido del texto resulta interesante porque pone de manifiesto la rápida evolución en la formulación de conceptos y sistemas que experimenta la Ciencia de la administración en España en un corto espacio de tiempo; hay que pensar que entre la redacción del texto de la Exposición y éste de la enciclopedia median apenas veinte años, en los cuales no sólo en el nivel teórico, sino también en la práctica, se ha experimentado un rápido avance en materia de Administración, fenómeno que sólo resulta explicable si tenemos en cuenta la intensidad y la calidad de la elaboración teórica de los primeros administrativistas españoles en estos años. Por ejemplo, en este texto podemos encontrar referencias expresas a la obra de Javier de Burgos, o la influencia de la obra de Oliván a la hora de estructurar el contenido, al margen de la notable influencia de los proyectos de Silvela en lo relativo a Consejos de Provincia y al Consejo de Estado, tanto en la definición teórica como en la legislación positiva.

En este texto se incluye, además, una descripción de la estructura administrativa española en la fecha de su publicación. En 1848 el edificio de la Administración moderada estaba ya en el papel absolutamente completo, incluso en lo relativo a la estructura de la Administración contenciosa, estructurada en torno a los Consejos de Provincia como primera instancia, y el Consejo de Estado como instancia superior, siguiendo casi a la letra lo propuesto por Silvela. También, tímidamente se estaban poniendo las bases de una Administración de partido.



Este hecho pone de manifiesto que la estructura administrativa del Estado español es obra de los moderados, quienes aprovecharon la primera oportunidad que la situación política les brindó para levantar un modelo de estructura administrativa que venían preconizando desde la definitiva caída del absolutismo a la muerte de Fernando VII, y aún antes. Contaban como base con una sólida y coherente elaboración teórica y con los proyectos presentados en las épocas anteriores de dominio moderado; por eso, tras la caída de Espartero, prácticamente eliminada la oposición progresista, impusieron su modelo, que ya estaba muy maduro; quizá no hicieron política, pero hicieron Administración.

En todo caso, estas cuestiones serán objeto de análisis en el capítulo final de este trabajo. La inclusión de éste texto en este primer capítulo obedece exclusivamente a un criterio de autoría, y a que permite observar que el pensamiento administrativo expuesto en el mismo dista muy poco del expuesto en 1829 en cuestiones de fondo, pero que por su carácter didáctico y por la evolución experimentada por la Ciencia de la administración es mucho más preciso en la forma y está expuesto de un modo mucho más sistemático. No en vano se trata desde 1829 de imponer un modelo concreto de Administración, el modelo napoleónico, de modo que los principios de unidad, centralización y jerarquía siguen siendo las claves del sistema, y la desconcentración a través de las sucesivas divisiones territoriales que forman la cadena jerárquica, la técnica que las sustenta.

**1.2.1. Definición del término Administración.** Siguiendo el camino iniciado por Alejandro Oliván en el capítulo II *De la Administración pública con relación a España* en 1841, para definir la Administración parte del servicio público como objeto y fin primordial de la actividad de la Administración; la enciclopedia señala que el término administrare en origen parte de la idea de prestar un servicio a otro, de “beneficiar o tratar hacienda, persona o república”. Limitando más el concepto, ofrece una definición de Administración pública sustentada en las funciones que le son propias: el fomento, el mantenimiento del orden público (como protección de los derechos patrimoniales y personales

del individuo) y la potestad reglamentaria. Así, define la Administración pública como:

*“La institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo las leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes, y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto”.*

A continuación, bajo el epígrafe de “Idea General de la Administración”, mantiene, permaneciendo en el origen ilustrado de su pensamiento, que el fin de las instituciones es hacer felices a los ciudadanos: su bienestar, su seguridad e independencia. Pone también acento en el carácter científico de la actividad administrativa, y delimita el objeto de la Ciencia de la administración: *“...tiene por objeto el poder, la organización, los deberes, las atribuciones y reglas de aplicación relativas a cada una de las partes que constituyen la institución misma”.*

Después señala los principios que deben regir la actividad administrativa, el de unidad, el de centralización y el de eficacia; en definitiva, mantiene la idea de que la Administración debe ser fuerte, activa, y capaz de intervenir y actuar dando impulso a la sociedad asegurando el cumplimiento de las leyes o dictando, en el marco de su potestad reglamentaria, las medidas necesarias para ello.

**1.2.2. La materia administrativa.** A la hora de definir la materia administrativa, se mantiene el concepto de Administración omnicompreensiva, entendiendo que el objeto de la Administración es toda la sociedad; al desglosar el contenido de la materia administrativa hace una enumeración de competencias idéntica a la contenida en la Exposición de 1829: orden público, beneficencia, instrucción, salubridad, fomento y obras públicas. Como autoridades se citan a Vivien y Javier de Burgos, y su definición de que el objeto de la Administración es el hombre desde que nace hasta que muere.

**1.2.3. La acción administrativa.** La definición de la acción administrativa que se ofrece en la enciclopedia se hace por contraste con la

acción judicial; así lo propio de la acción administrativa es que se ejercita sobre las relaciones y necesidades generales, actuando en la esfera de los intereses comunes; mientras que la acción judicial aplica la ley a los casos particulares, actuando en el ámbito de los derechos y obligaciones privadas. Junto a la Administración de justicia civil se sitúa la penal, cuyo objeto sería *“La reparación y castigo de los delitos que ofenden a la sociedad o a los miembros que la componen”*.

Entrando ya en el contenido de la acción administrativa propiamente dicha, se enumeran las diferentes modalidades de acción administrativa: de ejecución, de consejo y contenciosa, cuyo ejercicio requiere una separación orgánica basada en el principio de que los órganos de ejecución deben ser unipersonales, y los de consejo y contenciosos deben ser colegiados.

A) Principios de la actividad administrativa: al enumerar los principios fundamentales en los que debe basarse la actividad administrativa, se coloca en el frontispicio, como no podía ser menos, el **principio de unidad**: *“El ejercicio, pues, de las funciones que constituyen la acción administrativa debe estar enteramente subordinado al gran principio de unidad”* y seguidamente aparece el **principio de jerarquía**. Indispensables para conseguir la unidad en la acción administrativa (lo que Javier de Burgos llamará el sagrado dogma de la unidad) es la **centralización**, entendida como *“imagen de la fuerza y de la verdadera unidad”*.

Como técnica para extender la unidad administrativa desde el centro de toma de decisiones hasta cada uno de los rincones del territorio se recurre a la desconcentración:

*“Natural es además que no pudiendo extenderse a todos los puntos de un vasto territorio la mano activa y vigilante del gobierno, se establezcan grandes divisiones territoriales hechas con cierto orden y uniformidad; natural es también que estas grandes demarcaciones se subdividan y que esta subdivisión de lugar a otras”*.

La desconcentración debe ir acompañada del establecimiento de un organigrama de agentes administrativos unidos por relaciones de jerarquía y

delegación, que facilitan a su vez la atribución de responsabilidad. En este punto, se recomienda la concentración de la representación de la autoridad central en cada una de las provincias, defendiendo la unificación de las figuras del Intendente y el Jefe político (Gobernador civil), frente a la tesis mantenida por Javier de Burgos al crear y definir la figura del Subdelegado de Fomento, que si bien se concibe como representante de todos los ministerios en el ámbito municipal, convive con el Intendente en orden a lo contrapuesto de las funciones de uno y otro: el Subdelegado debía promover la riqueza y la prosperidad; el Intendente hacerse cargo de la recaudación de impuestos.

En definitiva se exponen los principios de base del modelo napoleónico de Administración pública fuerte, eficaz, activa y muy centralizada. Como resumen, el texto establece que los caracteres esenciales de la actividad administrativa son la unidad, la prontitud, la energía y la independencia.

B) Cualidades de la actividad administrativa: la actividad administrativa, además de ser uniforme, firme, y eficaz, debe ser justa e ilustrada.

Para asegurar que es **ilustrada**, debe seguirse un principio fundamental a la hora de diseñar los órganos que van a llevar a cabo la actividad administrativa: “Para obrar uno solo, para aconsejar muchos”; así pues, los órganos de ejecución, que deben actuar rápida y eficazmente llevando a la práctica decisiones, deben ser unipersonales, los órganos encargados de desempeñar las actividades de consejo, es conveniente que sean colegiados, y la estructura administrativa de cada escalón en la división territorial debe contar con un órgano ejecutivo unipersonal acompañado de un órgano colegiado de consejo. Estos son los principios estructurales del modelo de Administración moderada, que luego se va a exponer.

Como la actividad de la Administración pública también debe ser **justa**, es necesario que dentro de la propia acción administrativa exista una rama contenciosa que ofrezca garantías a los administrados frente a los posibles abusos y violaciones cometidos por el poder ejecutivo; es la Administración Contenciosa, de la cual debe emanar una jurisprudencia administrativa que

“aplique al derecho público muchas de las conquistas y sólidas investigaciones hechas por la justicia común”. La existencia de esta Administración contenciosa, la permanencia de estas competencias dentro del ejecutivo, a modo de justicia retenida, se justifica todavía en 1848 en la necesidad de que los conflictos entre el interés general y el particular se ventilen de forma rápida y eficaz, que no ponga en riesgo el desenvolvimiento de la actuación ejecutiva

Para dirimir los conflictos entre los particulares y la Administración debe recurrirse a un procedimiento, en primer lugar puramente gubernativo, substanciado por la propia administración activa: recursos de reposición y alzada (elevados frente al agente responsable de la decisión perjudicial para el administrado el primero y frente a su superior jerárquico el segundo). Si se mantiene la controversia entra en acción la Administración contenciosa ante la cual se sigue propiamente el procedimiento contencioso-administrativo.

**1.2.4. Organización administrativa de España.** Esta es probablemente, como se ha comentado más arriba, la parte más interesante del texto de 1848; hasta ahora se trata exclusivamente de una sistematización de las ideas que se venían manejando desde veinte años atrás, sistematización, por otra parte, que a esas alturas contaba con numerosos precedentes, y ninguno tan brillante como la obra de OLIVÁN *De la Administración pública con relación a España*. Pero este texto de 1848 nos ofrece una foto fija de la organización administrativa española en el momento de mayor nivel de implantación del modelo de administración moderada. La organización administrativa propuesta desde las exposiciones elevadas a Fernando VII desde 1826 y desarrollada poco a poco después nos sólo en el plano teórico y doctrinal sino en el orden práctico (elemento fundamental del programa de los moderados cada vez que están en el poder).

En 1848 tras un periodo prolongado de gobiernos moderados la estructura de la Administración está ya casi completamente establecida al menos en el papel. Desde el propio texto se reconoce que se ha tomado el modelo francés procurando la adaptación de sus principios y sistemas a la realidad del país:

*“habiendo llegado a ser el Derecho administrativo francés, con ligeras modificaciones, el derecho universal de Europa, o el tipo orgánico sobre el que se han hecho los estudios, se han calcado las leyes y se han emprendido y sostenido las reformas administrativas”.*

A renglón seguido reconoce que estos principio se han estudiado y extendido en España y que se han desarrollado brillantemente, a la vez que se ha generalizado el estudio del Derecho administrativo y la Ciencia de la administración. En el año 1845 el gobierno moderado había implantado mediante sucesivas leyes de Diputaciones, Jefes políticos, Consejos de provincia y Consejos políticos la tarea de levantar un modelo de Administración completo y coherente, el modelo que desde la muerte de Fernando VII venían preconizando todos sus teóricos: en cierta medida, Sainz de Andino y Javier de Burgos, y más claramente definido, sistematizado y estructurado Alejandro Oliván y Francisco Agustín Silvela. Sobre todo los proyectos de ley referidos a la Administración provincial elaborados por éste último en la legislatura de 1838 tienen una influencia manifiesta en las leyes aprobadas en 1845.

Así el esquema de la Administración española de mediados del siglo XIX era el siguiente:

### **Administración Central**

- La cúspide del poder ejecutivo, y de la Administración era el monarca “supremo administrador”. La persona del rey es inviolable, y sus actuaciones deben ser refrendadas por los ministros para salvar su irresponsabilidad.
- El escalón siguiente lo ocupan los ministros. La división ministerial en 1848 ya había experimentado cambios y se había incrementado el número de los departamentos ministeriales debido a la extensión y la especialización de la actividad de la Administración pasando de los cinco tradicionales a siete. Como ya había vaticinado Oliván, el original Ministerio de Fomento o del Interior se desgajó en las dos ramas principales de su actividad: se separó lo relativo a orden público y control de las Administraciones provincial y municipal,

agrupando estas competencias en el Ministerio de la Gobernación, de las labores estrictamente de fomento, dando lugar a la creación del Ministerio de Comercio. Instrucción y Obras Públicas. Así, en 1848 existían los siguientes Ministerios: Estado, Gracia y Justicia, Gobernación de la Península, Hacienda, Guerra, Marina, y Comercio, Instrucción y Obras Públicas. De todos los ministerios, sin embargo, en el texto, como en las exposición de 1829 se expone la tesis de que el Ministerio de la Gobernación es el más importante, el de “la administración principal y fundamental del Estado”.

- El conjunto de los ministros compone un órgano colegiado que es el Consejo de Ministros. En ésta época y se han definido claramente sus funciones, y su régimen de funcionamiento interno, así como lo relativo a su presidencia, desgajada ya expresamente de la titularidad de la cartera de Estado. Así el texto reconoce como posibilidades que la presidencia se ejerza por cualquiera de los ministros o por un ministro sin cartera que desempeñe únicamente el cargo de Presidente del Consejo. El Consejo de Ministros se entiende ya claramente como órgano político y administrativo que entiende de cuestiones de política y de alta administración, del cual emana la unidad de toda la actuación administrativa.
- Dentro de la estructura interna de cada ministerio, mucho más madura y estructurada en este momento, señala la existencia de Direcciones generales en algunos ministerios (como el de Gobernación o el de Comercio, Instrucción y Obras Públicas), pero sin que existiera regla general en cuanto a la independencia y autonomía de los directores generales en la toma de decisiones o en el finalización de los expedientes.
- Finalmente, al lado de todos estos órganos, que son de ejecución, está el Consejo Real creado por ley de 1845 según el modelo del Consejo de Estado francés, como ya había recomendado Silvela en 1838, con funciones consultivas y contenciosas.

## Administración Provincial

- El Jefe de provincia es una de las piezas fundamentales del modelo de administración napoleónica impuesto por los moderados. Es la clave de la Administración en su nivel provincial, como el Ministerio del Interior lo es en el central. Es el órgano de ejecución en el nivel provincial, elemento indispensable en una organización administrativa presidida por los principios de unidad y centralización: es el representante de todo el gobierno, y el mecanismo de transmisión en la cadena administrativa. De hecho se reconoce que en el sistema establecido por la legislación de 1845 es la figura preponderante en la Administración provincial, sobre las Diputaciones provinciales, en las que se reconoce como presidente natural, y sobre los Consejos de Provincia, cuya labor es auxiliar al Jefe político. En el texto se recomienda todavía la desaparición de otras autoridades administrativas especiales a nivel provincial que dificultan la centralización y uniformidad de la actuación administrativa en la provincia. En este momento la figura se regulaba por una ley de 2 de abril de 1845.
- Junto con los Jefes de provincia se sitúan en el ámbito provincial las Diputaciones provinciales. En el texto se califican de instituciones impropias en la concepción que en España se había tenido de ellas, atribuyéndolas competencias y funciones que excedían con mucho el modelo francés. En 1848 se habían reducido ya por la ley de 8 de enero de 1845 en el contexto de la reforma administrativa que los moderados emprendieron en ese año, a meras corporaciones auxiliares, según lo propuesto por Silvela en sus proyectos de ley de 1838.
- En este momento funcionaban los Consejos de Provincia, creados por ley de 2 de abril de 1845, como órganos consultivos y tribunales de primera instancia en materia contencioso-administrativa, y que



sirvieron para vaciar de competencias y atribuciones a las Diputaciones provinciales; de hecho en el texto se recomienda como medida deseable la desaparición de éstas para evitar inútiles duplicidades.

### **Administración de Distrito**

En 1848 se estaba intentando crear un nivel administrativo intermedio entre la provincia y el municipio. De hecho, el texto se remite al artículo 10 de la Ley de Gobiernos políticos de 1845, que recogía la posibilidad de crear distritos al frente de los cuales se pondría un Jefe subalterno y a un R. D. de 29 de Septiembre de 1847 que reunía varias disposiciones relativas a la organización de los distritos en los puntos en que se consideraban más necesarios, pero esta medida fue en primera instancia suspendida, aunque volvió a entrar en vigor meses después, disponiendo que se nombrase Subdelegados de distrito a los Alcaldes corregidores de los municipios cabeza del partido.

En todo caso, y a pesar de que en sede teórica todos nuestros administrativistas recogen la posibilidad de la existencia de una Administración de partido, la endémica debilidad de la Hacienda hacía siempre desechar o reducir esta medida.

### **Administración Municipal:**

- El Alcalde, en el nivel municipal, como el Jefe de provincia en el provincial, es la pieza esencial de la Administración municipal. Reúne atribuciones judiciales y administrativas, y estas en un doble sentido: como agente de la Administración general y como presidente de la Corporación municipal.
- Los Ayuntamientos, en 1848 habían visto ya muy reducidas sus atribuciones por la Ley de 1845, quedando limitados a las puramente municipales; aún critica el texto que se mantenga como competencia de los Ayuntamientos la cobranza de determinados tributos.

**1.3 Discurso pronunciado en el Senado en las sesiones celebradas los días 6 y 7 de diciembre de 1847.** Se ha preferido insertar el comentario sobre este texto en último lugar, a pesar de ser cronológicamente anterior al de la Enciclopedia, porque se trata en realidad de una síntesis del modelo administrativo expuesto con amplitud en la misma, del modelo administrativo de los moderados; pero resulta interesante hacer referencia al mismo por lo que aporta de novedad al tratarse de una crítica a una medida legislativa concreta de organización administrativa, que venía a romper el esquema propuesto por todos los administrativistas moderados elevado finalmente a textos oficiales de forma completa con el conjunto de leyes aprobadas en 1845.

En efecto, Sainz de Andino aprovecha la ocasión que le brinda su primer discurso parlamentario, en el marco de un debate en el que realmente se discutía un proyecto de la Comisión encargada de redactar el discurso de contestación a la corona en esa legislatura, para criticar un efímero intento de reforma de la estructura administrativa erigida por los moderados en 1845.

Se trata de un R. D. de 29 de septiembre de 1847, puesto en vigor siendo ministro de la Gobernación Patricio de la Escosura, e inmediatamente suspendido cuando el gobierno de Narváez sustituyó al de García Goyena, por el cual se modificaba la división territorial, creando once estructuras superiores a las provincias, al frente de las cuales se colocaban los Gobiernos generales como órganos administrativos de ejecución y a los Consejos de Gobierno General. Esta nueva división suponía en gran medida la vuelta a la estructura anterior a los decretos de 1833, pues los once gobiernos Generales venían a coincidir con los límites de las antiguas provincias de la Monarquía absoluta, y en este extremo se basa la primera crítica de Sainz de Andino a la medida, y asimismo al primer intento de creación de una división territorial de magnitud superior a la provincia y su correspondiente estructura administrativa en la historia de la administración decimonónica.

Pero sus críticas posteriores se basan en otras cuestiones de fondo; como frontispicio de su exposición, Sainz de Andino, realiza una afirmación de principios tajante, pero poco novedosa: *“Los caracteres esenciales de la Administración son la unidad, la independencia, y la rapidez y la eficacia en su acción”*, entendiendo la unidad como desaparición del provincianismo, el predominio del interés común y la existencia de un régimen común para todas las unidades del territorio, la independencia como separación de la Administración de la interferencia de otros poderes y la rapidez y la eficacia como el curso fácil del impulso de gobierno desde la cúspide de la cadena administrativa hasta el último nivel. Según Sainz de Andino estas máximas de organización administrativa se veían amenazadas con la creación de los Gobernadores generales, que suponían únicamente la introducción de un engranaje extemporáneo en la rueda de la Administración que redundaría únicamente en el entorpecimiento de la actuación administrativa.

El discurso continúa con un esbozo del modelo de Administración que los moderados habían puesto en marcha, en cuya cúspide coloca al Ministro, encargado de la dirección, coordinación e inspección de la actividad administrativa, tras el cual sitúa al Gobernador civil como cabeza de la Administración en la provincia, ejecutor directo de las órdenes del gobierno y encargado de la tutela y vigilancia de los municipios, y finalmente, la cadena administrativa queda cerrada en su último eslabón con la Administración municipal; admite, sin embargo, la posibilidad, ya contemplada en la ley de Jefes políticos de 1845 de la existencia de Subdelegados de partido.

Sainz de Andino admite expresamente que este modelo de organización administrativa está calcado del francés, el que considera modelo más acabado: *“Nuestra organización administrativa está calcada de la de Francia, que ofrece sin disputa alguna el modelo más perfecto de esta sección del derecho público que hasta ahora se conoce en el mundo civilizado”*. Y en consecuencia argumenta como innecesaria la introducción de un escalón administrativo que en Francia sólo existió de forma excepcional<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> CAJAL VALERO. A, *El gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, M.A.P, Madrid, 1999. P. 150 y SS pone de relieve la coincidencia en los caso español y francés del rechazo a la creación

Sainz de Andino también es crítico con los Consejos de Gobierno general, pero esta vez basa su crítica en razones de pura técnica jurídica poniendo de manifiesto una vez más su condición de jurista brillante en lo impecable de sus argumentaciones; señala que la creación de estos Consejos y su consideración de tribunales de apelación de los consejos Provinciales transformaría la justicia administrativa de justicia retenida en justicia delegada (como lo es la ordinaria) y que el carácter distinto de la justicia administrativa viene dado precisamente por este carácter en cuanto que las resoluciones de los asuntos que le son sometidos (los desacuerdos entre la Administración y los particulares dirimidos mediante un procedimiento formal y contradictorio) son resueltos en última instancia por el monarca, con el refrendo de un ministro.

Además considera que la medida, en todo caso fue incompleta, ya que para hacer coherente el esquema con el los escalones superiores e inferiores a nivel “regional” debería haberse creado una Diputación General defensora de los intereses propios de la nueva división territorial.

En todo caso este discurso sirve para descubrir al Sainz de Andino parlamentario, que se revela como brillante jurista y como experto conocedor de la materia mercantil (en un momento determinado hace alusión al proyecto de ley de sociedades) pero resulta poco brillante y elocuente aunque agudo y consistente en sus argumentaciones.

#### **IV CONSIDERACIONES FINALES**

Sainz de Andino es un excelente jurista, y de ello son prueba los numerosos dictámenes y los proyectos legislativos de los que fue autor; sin embargo la apreciación de SUÁREZ en cuanto a la superioridad de la obra administrativa de Sainz de Andino sobre las de Javier de Burgos o Alejandro

---

de estructuras regionales que pudieran estimular corrientes regionalistas que supusieran una amenaza al fuerte centralismo en el que basaban su estructura.

Oliván es inexacta<sup>42</sup>; su forma de expresión jurídica, es indudablemente más precisa y ajustada, de mayor calidad, como lo es la de Francisco Agustín Silvela, y ello necesariamente porque ambos cuentan con una sólida formación jurídica de base, y desde ésta perspectiva se enfrentan a la definición y diseño de un modelo de Administración.

Sin embargo, Javier de Burgos y Alejandro Oliván cuentan con una formación de base bien distinta, más profunda en materias como la Economía política y en la propia Ciencia de la administración, y lo que es aún más importante, como también ocurre con Silvela, cuentan con mayor experiencia en el desenvolvimiento mismo de la vida administrativa, en el día a día de la Administración; por contra, Sainz de Andino no cuenta con esta experiencia: es cierto que fue empleado público, pero su labor dentro de la Administración nunca consistió en la gestión, sino en la elaboración de dictámenes o de informes en su mayor parte acerca de cuestiones exclusivamente jurídicas, en el desarrollo de la codificación en diferentes ramas del derecho y en la elaboración de proyectos de leyes o reglamentos.

Los escritos de JAVIER DE BURGOS, sobre todo la *Instrucción a los Subdelegados de Fomento*, constituyen un verdadero manual de gestión pública, y a pesar de contemplar una visión idealizada de lo que debía ser el funcionamiento de una unidad administrativa, contienen una serie de principios y directrices fundamentales para los directivos públicos. En cuanto a Oliván, su obra es la descripción más sistemática y completa de un modelo de Administración en todos sus niveles, mucho más completo y global que la que presenta Saínz de Andino en cualquiera de sus escritos. Al respecto, GARCÍA MADARIA considera incluso que a pesar de contener un verdadero programa de gobierno, la Exposición de Saínz de Andino de 1829 expone un

---

<sup>42</sup> SUÁREZ, F y otro, *Op Cit.* P 130. Suárez afirma que “ Cuando se comparan los escritos de Oliván, Javier de Burgos y Sainz de Andino, al menos en una primera lectura, se hace evidente una diferencia que basta para distinguir la calidad de los escritos: en Sainz de Andino hay un conocimiento y una profundidad que no se encuentran en Oliván y Burgos. La obra de Sainz de Andino es la de un jurisconsulto y ello se hace patente al examinar su escrito, puede que también lo fueran Burgos y Oliván, pero si lo fueron no lo demostraron”

pensamiento administrativo menos elaborado y sistemático que el de Ortiz de Zúñiga<sup>43</sup>.

SUÁREZ, al emitir su juicio sobre las obras de Sainz de Andino, Javier de Burgos y Alejandro Oliván, olvida la distinción entre Ciencia de la administración y Derecho administrativo: la Ciencia de la administración sobre todo en estos momentos iniciales, dada la estrecha vinculación de su origen al pensamiento ilustrado, tiene un amplio componente sociológico, y está íntimamente relacionada con la Economía política en cuanto que lo que se persigue es el fomento, y en última instancia la felicidad de los pueblos; se trata en definitiva de establecer las reglas del buen gobierno. El Derecho administrativo no es sino la regulación de las relaciones de las instituciones administrativas con los administrados (relaciones entre los ciudadanos y el poder), y de las instituciones entre sí. Los primeros administrativistas españoles cultivan fundamentalmente, y de forma muy brillante, la Ciencia de la administración, no el Derecho administrativo; por tanto sus obras no persiguen la excelencia jurídica que reúnen los dictámenes de Sainz de Andino. Pero los escritos administrativos de éste carecen en gran medida del enfoque sociológico dirigido hacia el interés público que se detecta en los escritos de Burgos, Silvela u Oliván.

Pero en todo caso, cuando Sainz de Andino se acerca a la Ciencia de la administración como otros muchos personajes, fundamentalmente de origen ilustrado y afrancesado, se da cuenta de que es necesaria una profunda reforma de las estructuras administrativas para conseguir una revitalización social y económica que saque al país de su lamentable situación. Desde esta posición contribuye con muchos otros a formar la Ciencia administrativa española, en un momento en el que la misma experimenta un gran auge y despierta gran interés en general porque se depositan todas las esperanzas de superación de la crisis económica y social en la racionalización administrativa y en la aplicación de una serie de principios técnicos y científicos<sup>44</sup>. Pero se trata

---

<sup>43</sup>GARCÍA MADARIA, J. M<sup>a</sup>, *Op Cit*, P 35.

<sup>44</sup> BAENA DEL ALCAZAR, M, “La generación primitiva de administrativistas y la moderna Administración” *La configuración jurídico política del Estado Liberal en España., Actas del congreso en conmemoración del II centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván*, Escuela Universitaria de

fundamentalmente de un jurista, y su enfoque es el propio de su condición como tal.

La calificación de Sainz de Andino como un brillante jurista no es gratuita; de hecho ha pasado a la historia como autor del primer código español (el Código de Comercio de 1829), y no como administrativista como lo han hecho Javier de Burgos o Alejandro Oliván. Esta labor codificadora de Sainz de Andino no se redujo al Código de Comercio; con posterioridad trabajó en proyectos de codificación civil y penal que finalmente no llegaron a entrar en vigor, pero que supusieron una base para los textos que después fueron los definitivos, y en todo caso, a través de Sainz de Andino se introdujeron en España de manera efectiva los criterios racionalistas de la codificación francesa.

El código de Comercio de Sainz de Andino merece ser destacado, no sólo por ser el primero de los españoles, sino por su calidad. A pesar de que su reforma empezó a discutirse muy tempranamente, de necesitar ser completado por numerosa legislación especial y de haber sido sustituido por otro (el vigente) no muchos años después (1885) en muchos aspectos se trata de un texto mejor que el que le sustituyó.

En todo caso hay que valorar la circunstancia de que, aunque de evidente inspiración francesa (se reconoce la influencia del código francés de 1807 y de la doctrina francesa, en concreto del *Curso de derecho mercantil* de PARDESUSS), su confección partía de presupuestos radicalmente distintos que dificultaban la definición de la materia mercantil y su sistematización, toda vez que la codificación mercantil en Francia se llevó a cabo después de la civil, donde se habían recogido los principios generales del derecho privado, lo que permitió reducir Código de Comercio a la legislación específicamente mercantil. Sin embargo, Sainz de Andino trabajaba sobre el vacío: Los principios

---

Estudios Empresariales, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997. P 150 hace notar que Sainz de Andino es un jurista, pero que cuando escribe sobre Administración hace unas reflexiones nada jurídicas, lo cual es indudablemente cierto, pero incluso a pesar de lo meta jurídico de sus reflexiones, su análisis de la realidad pasa siempre a través de su formación como jurista y esta se trasluce en todos sus escritos administrativos.

generales del derecho privado estaban aún por codificar y necesitó introducir muchos preceptos de puro derecho civil en su Código de Comercio para completar y hacer coherente su contenido, lo que dificultaba en gran medida la sistematización y el orden de la materia.

Así pues, a pesar de tratarse de un texto fragmentario y a veces incompleto, el Código de Comercio de Sainz de Andino es una obra de calidad, la obra de un gran jurista. Al respecto, el profesor GIRÓN TENA, en sus *Apuntes de Derecho Mercantil* afirma que:

*“Este cuerpo legal, para la época en que fue redactado, fue una excelente obra jurídica. Fue elogiado fuera de nuestro país, y para su tiempo fue mucho más acabado que para nuestros días el de 1885 vigente”<sup>45</sup>*

En definitiva, sin llegar a ser una de las primeras figuras entre el brillante plantel de los administrativistas españoles de la primeras décadas del siglo XIX, su labor en materia de Administración merece ser tenida en cuenta. La calidad y la originalidad de sus escritos es inferior a las de las obras, por ejemplo, de Javier de Burgos o Alejandro Oliván, pero destaca en ella su rigor técnico y su precisa formulación en términos jurídicos. Una vez más hay que repetir que Sainz de Andino es un excelente jurista y es en el campo del derecho donde la calidad de su obra resalta sobre todos los demás; su labor codificadora y las leyes que dieron lugar a la creación de la Bolsa de Madrid y a otras instituciones mercantiles son una muestra de su calidad como jurista, y de su profundo conocimiento de la materia mercantil, y constituyeron una aportación indispensable en el proceso de modernización de las estructuras económicas de la España contemporánea.

---

<sup>45</sup> GIRÓN TENA, *Apuntes de derecho Mercantil*, Introducción.



## **CAPÍTULO II.**

### **LA ADMINISTRACIÓN DE FOMENTO.**

#### **LA TRANSICIÓN AL REGIMEN CONSTITUCIONAL.**

##### **I. Los primeros gobiernos de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina.**

El 29 de septiembre de 1833, aproximadamente un año después de los sucesos de la Granja que sacaron a la luz el pleito sucesorio, murió Fernando VII. Las circunstancias en el momento de su muerte no podían ser más difíciles; MARTÍNEZ DE LA ROSA las resume magníficamente en *El Espíritu del siglo*: la heredera del trono en la cuna, la sucesión discutida, un pretendiente a la Corona en la frontera que además cuenta con apoyos importantes en el interior, un país al borde de la guerra civil...; por no añadir otros elementos igualmente perturbadores como lo problemático de la situación de las arcas del Estado, la existencia de tendencias diversas en el seno del sector liberal, apoyo necesario de las pretensiones de la heredera, y la pervivencia de estructuras económicas, políticas y sociales propias del Antiguo Régimen que ya no se sostenían.

Pocos días después del fallecimiento del rey se hizo público su testamento, cuyas disposiciones más importantes eran la designación de su viuda M<sup>a</sup> Cristina de Borbón, a quien ya había asociado al trono en los meses finales de su reinado, como regente durante la minoría de edad de su hija Isabel, y la institución de un Consejo de gobierno con la misión de auxiliar y aconsejar a la regente “*en los negocios más graves de política y administración*”. La vaguedad en la definición de las funciones de este órgano ocasionó no pocos problemas después en sus relaciones con el Consejo de Ministros.

Con la muerte de Fernando VII se inaugura una etapa de profundas transformaciones, que venían fraguándose desde algunos años antes y que cambiaron radicalmente la realidad del país no sólo en el orden político, sino en el social y el económico. Desde este momento se precipitó la caída de las estructuras del Antiguo Régimen, se instauró definitivamente en España un régimen

parlamentario, se cambió radicalmente la planta y el sistema de Administración, se sentaron las bases de un nuevo modelo de economía capitalista, y las estructuras sociales se modificaron en igual medida, de modo que la realidad de la España de la década de los treinta del siglo XIX poco tendría que ver con la de la España de mediados de siglo.

Sin embargo nos encontramos ante una nueva paradoja; esta etapa de profundas y radicales transformaciones, hasta el punto de que durante la misma se llevó a cabo, en palabras de JOVER, “el desmantelamiento efectivo, irreversible de las bases jurídicas del Antiguo Régimen”<sup>46</sup> se inaugura con una manifestación expresa de inmovilismo, al menos en cuanto a política se refiere. La primera medida de M<sup>a</sup> Cristina fue confirmar en su puesto de presidente del Consejo de Ministros a Francisco Zea Bermúdez, y mantener a todos los altos cargos. El recién confirmado Zea se apresuró a hacer declaración de intenciones en un Manifiesto publicado el 4 de octubre en el que se contenía su programa de gobierno, a través del cual pretendía dar salida a la difícil situación del país y del trono.

En primer lugar, Zea dejaba claro a través del texto su intención de no introducir reforma alguna en el sistema político, pero su voluntad absoluta de dar paso a un ambicioso programa de reformas administrativas, con las que pretendía atajar la desastrosa situación del país. Así, se pretendía utilizar la reforma administrativa como sucedáneo de una reforma en el régimen político que cada vez era más inaplazable, solución muy propia de un hombre como Zea, máximo representante de una corriente ilustrada, de un neodespotismo que mantenía una confianza absoluta en la eficacia y los efectos de una Administración “*ilustrada y de fomento*”. El Manifiesto es, en este aspecto, muy revelador en alguno de sus párrafos: “*Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de valor positivo para el pueblo, serán materia permanente de mis desvelos*”.

Pero el Manifiesto de Zea que, al prometer la continuidad del régimen político y la defensa de la religión y del trono, buscaba evitar una guerra civil y que los sectores más conservadores se adhirieran al partido de D. Carlos, fracasó en sus

objetivos y originó el descontento de los sectores más liberales que constituían el más firme apoyo de M<sup>a</sup> Cristina. Sobre la oportunidad política del Manifiesto, Javier de Burgos, titular de Ministerio de Fomento en el gabinete Zea, señala que:

*“No era una tabla de derechos, sobre cuya extensión, conveniencia u oportunidad, no podía estar de acuerdo, de lo que se trataba en tal ocasión, no porque yo ignorase o desconociese las ventajas del régimen representativo sobre el absoluto, ni porque no condenase la extemporánea manifestación de la preferencia que, en el documento del cuatro se daba a esta forma de gobierno...Así, aunque no creyendo que debiera sostenerse mucho tiempo el sistema político del manifiesto del cuatro, pensé que solo bajo la influencia de un régimen absoluto, ilustrado y paternal, podían por entonces, desarrollarse los elementos para mejorar y cambiar progresivamente sin convulsiones ni trastornos”<sup>47</sup>.*

A pesar del convencimiento del propio Zea, y como hemos visto, de sus ministros, de la oportunidad política del manifiesto, los resultados no fueron los esperados. En cuanto a evitar la guerra civil, casi simultáneamente al de Zea, D. Carlos desde Portugal lanzaba otro manifiesto, que junto a los levantamientos de Talavera y algunos puntos del Norte, significarían el comienzo de la guerra. Y respecto a la corriente liberal, a la que se habían acercado los fernandinos<sup>48</sup> a quienes Zea trataba de tranquilizar con la exclusión de reformas políticas que proclamaba en su texto, quedó defraudada en sus expectativas de apertura del régimen político, de modo que desde el primer momento y desde varios sectores se trató de derrocar a Zea.

No obstante, VILLARROYA emite sobre el Manifiesto un juicio más favorable y sobre todo más cercano a las apreciaciones de Javier de Burgos, y opina que Zea logró así mantener en el trono a Isabel II, y que si hubiera sido posible llevar a cabo las reformas económicas y administrativas de Javier de Burgos, la apertura política las hubiera seguido irremediabilmente<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> JOVER ZAMORA, Op Cit, P XXV

<sup>47</sup> BURGOS Y OLMO, J, *Anales del reinado de D<sup>ña</sup> Isabel II*, Madrid,1850, P 170

<sup>48</sup> COMELLAS,J.L, *Isabel II. Una reina y un reinado*,\_Ariel, Barcelona, 1999., P 29 apunta como “los fernandinos se hicieron sin violencia por su parte, cristinos, hasta que llegó un momento en que no se podía ser anticarlista sin ser liberal”.

<sup>49</sup> VILLARROYA, J.T, *El sistema político del Estatuto Real*, Instituto de Estudio Políticos, Madrid, 1968, P 26.

Así pues, el gabinete Zea pronto encontró una fuerte oposición entre las propias filas cristinas, además desde varios frentes. Encontró la oposición de diversas sociedades secretas que representaban el ala más extrema de la familia liberal (incluso meses después, desde el periódico *La Abeja*, el más afín a la corriente gubernamental y moderada de reformas lentas, se denunciaba en numerosos artículos la actividad de “las sociedades secretas que conspiraban contra el gobierno”). Encontró la oposición menos velada de destacados personajes, como Fernández de Cordova, el Marqués de Miraflores, e incluso dentro de la propia Familia Real del matrimonio formado por el Infante Francisco de Paula, hermano de Fernando VII y Luisa Carlota, hermana de M<sup>a</sup> Cristina (el propio JAVIER DE BURGOS afirma en sus *Anales del Reinado de Isabel II* que Luisa Carlota se reunió con él y le pidió su colaboración para hacer caer a Zea, a lo que se negó rotundamente)<sup>50</sup>. Tampoco contaba con las simpatías de los influyentes representantes de las potencias extranjeras (Francia e Inglaterra), que veían con mejores ojos la instauración en España de un régimen liberal, y sobre todo contaba con la oposición del ejército. En definitiva, todos ellos, y también el Consejo de gobierno se oponían al régimen del manifiesto y reclamaban una inmediata convocatoria de Cortes.

El descontento de los liberales del ejército, base fundamental del sostenimiento de Isabel en el trono se hizo expreso a través de sendas exposiciones que elevaron a la Reina gobernadora los capitanes generales de Cataluña y Castilla la Vieja, Lauder y Quesada. Ambos pedían la remoción de Zea y la convocatoria de Cortes. No existen datos que avalen la existencia de una connivencia entre ambos militares, pero la proximidad en las fechas de su redacción (la exposición de Llauder lleva fecha de 24 de diciembre de 1833 y la de Quesada de 8 de enero de 1834), y en las reclamaciones que se plantean resulta, cuando menos, sorprendente. En todo caso, los comentarios posteriores hacen hincapié en que esta especie de pronunciamiento de guante blanco coincidía con la opinión pública en general.

La coincidencia de presiones desde estos diferentes sectores hicieron finalmente decidirse a M<sup>a</sup> Cristina a prescindir de Zea y de su sistema; de esta manera, la Corona abría el paso a un proceso de transición desde arriba, único

---

<sup>50</sup> BURGOS Y OLMO, *Op. Cit.*, P 196.

medio de conservar a la pequeña reina en el trono<sup>51</sup>. Al efecto llamó a consulta a Javier de Burgos, en este momento Ministro de Fomento y de Hacienda y hombre fuerte del gabinete, quien estuvo de acuerdo con su decisión, no sólo por su carácter posibilista, que le hacía ver con claridad lo insostenible de la situación política de Zea, sino también porque él mismo aspiraba a ocupar el puesto de jefe de gabinete que Zea dejaría vacante. Para sustituir a Zea en la Secretaría de Estado, Javier de Burgos recomendó el nombramiento de Martínez de la Rosa, de inequívoco pasado liberal, antiguo doceañista y miembro del gobierno en el trienio, al que el tiempo y la experiencia habían moderado pero que mantenía una imagen impecable para el sector liberal.

En los *Anales del Reinado de Isabel II* reconoce JAVIER DE BURGOS que en Martínez de la Rosa buscaba el nombre y no el hombre, en definitiva, se trataba de un nombramiento de cara a la galería porque es fácil descubrir en las páginas de Javier de Burgos que su paisano Martínez de la Rosa (también era granadino) le despertaba escasa simpatía. Sin embargo, el resultado no fue el esperado: tradicionalmente el cargo de presidente del Consejo de Ministros iba aparejado a la titularidad de la Secretaría de Estado, pero en todo caso se trataba de una situación “*de facto*” que no estaba regulada en absoluto, de modo que en principio, el cargo de Presidente podía ser desempeñado por cualquiera de los ministros. Ello hizo que Javier de Burgos, consciente de lo consistente de su posición y de su influencia ante la Reina gobernadora, supusiera que él iba a ser nombrado presidente, quedando Martínez de la Rosa a cargo exclusivamente de la Secretaría de Estado; pero el nombramiento real nunca se produjo, y Martínez de la Rosa quedó como cabeza de un nuevo gabinete en el que se mantenían Javier de Burgos en Fomento y Zarco del Valle en Guerra, y entraban, además, Garelly en Gracia y Justicia y Vázquez Figueroa en Marina, con lo que se consumaba el cambio de tendencia del equipo ministerial<sup>52</sup>. Sin embargo estos nombramientos no dejaron de ocasionar críticas

---

<sup>51</sup> BAHAMONDE, A Y OTRO, *Historia de España. Siglo XIX*, Cátedra, Madrid, 1994, P 184.

<sup>52</sup> MIRAFLORES, *Memorias para escribir la historia contemporánea de los siete primeros años del reinado de Isabel II*, Madrid, Imprenta de la Viuda de Calero, P 26 confirma la versión de Javier de Burgos y señala que en principio, Martínez de la Rosa fue propuesto por Javier de Burgos y Zarco del Valle exclusivamente para ocupar la secretaría de Estado (Ministerio de Asuntos Exteriores), y la propuesta fue aceptada por el Consejo de gobierno, sin que en un primer momento se le otorgase la presidencia del Gabinete, que solo ocupó después.

entre los sectores más moderados por lo que Martínez de la Rosa y Garelly podían significar de continuidad con la etapa del trienio<sup>53</sup>.

En todo caso, el nombramiento de Martínez de la Rosa supuso el inicio de la vía de apertura política a través del Estatuto Real<sup>54</sup>. Respondiendo a las demandas de los sectores liberales, del Consejo de gobierno y de los capitanes Llauder y Quesada, el Estatuto Real constituyó una fórmula "sui generis" de convocatoria de Cortes, que será objeto de atención más específica en el punto siguiente. Sin embargo, la fórmula de apertura, de vía intermedia, que ofrecía el Estatuto Real no contentó a todos, como tampoco la actuación de Martínez de la Rosa, que pronto empezó a dar muestras de debilidad, defraudando las esperanzas que en él se habían depositado. Al respecto el embajador inglés, en la correspondencia que mantenía con su ministro Palmerston, apuntaba desde el principio su impresión de que Martínez de la Rosa no reunía las condiciones de hombre de Estado que lo complicado de la situación requería, y basándose en la debilidad del propio Martínez de la Rosa y del gobierno que presidía profetizaba que acabarían arrollados por una revolución que no serían capaces de encabezar<sup>55</sup>.

Y, en efecto, el embajador inglés Villiers resultó clarividente; Martínez de la Rosa no fue capaz de dar respuesta a la guerra civil, ni al difícil estado de las cuentas públicas, ni a las exigencias de los sectores más exaltados del liberalismo, ni a las explosiones de violencia, como la que tuvo lugar en julio de 1834, poco antes de reunirse por primera vez los Estamentos salidos de la convocatoria de Cortes de Estatuto. Ante el avance en Madrid de la epidemia de cólera morbo que años antes se había declarado en otras zonas de España, se divulgó la versión de que el desencadenante de la enfermedad había sido el envenenamiento de las fuentes de la ciudad por parte de los frailes, lo que desató una sangrienta matanza de frailes y la quema, profanación y saqueo de multitud de conventos de la capital. La tibieza de las medidas que tomó el Gobierno, y la lentitud con la que se emprendieron estas dio la medida de la debilidad gubernamental para reprimir los excesos. A la quema de

---

<sup>53</sup> MIRAFLORES, *Op. Cit.*, P 26

<sup>54</sup> VILLARROYA *Op. Cit* P 47 afirma que "Sin necesidad de mayores precisiones, existía un sentir general que interpretaba la llegada de Martínez de la Rosa al poder como signo de inmediata reunión de Cortes", interpretación que se compartía tanto en el interior del país como en el resto de Europa

conventos se sumaron otras revueltas violentas como la protagonizada por el teniente Cardero en la Puerta del Sol y, finalmente un atentado contra el propio Martínez de la Rosa quien al cabo presentó su dimisión bajo pretexto de su fracaso en la solicitud de un incremento de su ayuda en la guerra carlista a las potencias aliadas.

Fue sucedido en la presidencia del Gobierno por el Conde de Toreno, cuyo perfil político, sin dejar de ser moderado, constituía un paso más en el proceso de apertura. Durante su mandato adoptó una serie de medidas tendentes a complacer a la facción más exaltada, como la expulsión de los jesuitas o la clausura de los conventos donde hubiese menos de doce individuos profesos; finalmente, su intento de acercamiento a los exaltados le llevó al nombrar Ministro de Hacienda a Juan Alvarez de Mendizábal, quien a su vez llevaría a cabo el proceso desamortizador de los bienes eclesiásticos. Sin embargo todas estas medidas fueron inútiles; la actividad de los más exaltados, organizados en la Milicia Nacional y en las Juntas provinciales dio lugar de nuevo a acciones violentas en multitud de provincias, especialmente en Barcelona, donde a la quema de conventos se sumó el asalto a varias fábricas como las de Bonaplata y Vilaregut.

Como un nuevo avance en el proceso de apertura del régimen, el propio Mendizábal fue llamado a formar gobierno. Mendizábal es, probablemente, uno de los personajes más destacados de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, no sólo por haber dado paso a la mayor de las desamortizaciones, sino también por su personalidad. Su fama deslumbrante de financiero de éxito y de hombre brillante le llevaron a ocupar los lugares más destacados en el partido exaltado y en la política del país, pero observadores más profundos emiten juicios severos sobre Mendizábal y su gestión política y económica. M. RODRÍGUEZ ALONSO, basándose de nuevo en los testimonios vertidos por el embajador inglés Villiers en la correspondencia con su ministro, pone de manifiesto como la opinión de éste sobre Mendizábal sufrió una rápida evolución en apenas tres meses; si en un primer momento lo consideró la única posibilidad de éxito de la Corona en el control de los movimientos

---

<sup>55</sup> RODRÍGUEZ ALONSO, M; “Otra visión de los gobernantes, políticos y militares durante la regencia de M<sup>a</sup> Cristina.”, *Revista de Estudios Políticos.*, nº 65, 1989, P 232.

revolucionarios de los exaltados, pronto varió su opinión y empezó a denunciar sus defectos tanto de gestión como de talante, de manera que afirma que<sup>56</sup>:

*“Las cualidades innegables que Villiers reconoce en Mendizábal, que lo hicieron necesario en momentos de crisis, no pueden ocultar la triste imagen de aquel político con demasiados defectos: ignorancia, tozudez, autosuficiencia, irreflexión, apasionamiento, carencia de honestidad, falta de prudencia política y energía para oponerse eficazmente a una política que él mismo consideraba ante el embajador como inadecuada para las circunstancias de una sociedad como aquella”.*

En todo caso la fórmula ensayada para contener a los exaltados no fue eficaz; Mendizábal pudo dominar una vez los movimientos de las Juntas provinciales mediante de su integración institucional a través de las Diputaciones provinciales, pero no pudo acabar definitivamente con lo que A. NIETO llama *“la rebelión de las provincias”*, y a la que considera *“un movimiento liberal burgués”*, un instrumento que utilizaba el sector liberal más exaltado para acceder al poder o para forzar al gobierno a acelerar el proceso de reforma, y que debe ser muy tenido en cuenta como elemento determinante durante el periodo de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina<sup>57</sup>. Finalmente Mendizábal debe dimitir, enfrentado al ala más progresista. Recurriendo una vez más al relato (poco imparcial) de JAVIER DE BURGOS, la situación del país en este momento era desastrosa, como desastrosa era la situación de la Administración debido al desorden reinante:

*“No eran sólo los males de la guerra civil, extendida ya a la mitad de las provincias del reino, las que le afligían. Aun en aquellas en las que no había prendido el fuego de la insurrección, no existía un simulacro siquiera de orden, ni una sombra siquiera de legalidad. Por todas partes los milicianos dictaban la ley a la autoridad, que no fingían acatar sino cuando se avenía a hacerse instrumento de sus pasiones... Algunos de los mismos cuerpos, invadiendo las prerrogativas del trono imponían contribuciones o empleaban apremios para exigir de los pueblos cuantiosas sumas”<sup>58</sup>.*

Esta fase de progresiva apertura en el régimen político, de pendiente hacia el liberalismo, que constituyó el periodo de vigencia del Estatuto Real, acabó con los llamados acontecimientos de La Granja o rebelión de los sargentos el 12 de agosto de 1836, culminación de un movimiento revolucionario de nuevo encabezado por las

---

<sup>56</sup> RODRÍGUEZ ALONSO, M., *Op. Cit.* P 245.

<sup>57</sup> NIETO, A., *Los Primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 107 y ss

<sup>58</sup> BURGOS Y OLMO, *Op. Cit.* Vol. II, Libro VII, P 141



Juntas provinciales, y que tuvo como consecuencia el restablecimiento de la Constitución de 1812 y su sistema normativo.

Así pues, se hace necesario un análisis siquiera somero de los elementos que junto con la implantación de un nuevo modelo de Administración contribuyeron al “desmantelamiento de las bases jurídicas del Antiguo Régimen”, esto es, en el plano político, la promulgación del Estatuto Real que introduce definitivamente un sistema de monarquía parlamentaria o monarquía constitucional y, en el plano económico, el proceso de desamortización, que termina por configurar un modelo de propiedad capitalista<sup>59</sup>. Junto con estos dos elementos se alude, también someramente, a otro elemento imprescindible en todos los análisis del período de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, sea cual sea el punto de vista desde el que se aborde, la primera Guerra Carlista.

## **II. El Estatuto Real.**

Como ya se ha puesto de manifiesto, el Estatuto Real significó el primer paso en el camino de apertura hacia el liberalismo tras la muerte de Fernando VII, pero tanto su eficacia en la consecución de los objetivos que se habían propuesto sus redactores como su naturaleza jurídica han sido después muy discutidas.

En realidad, lo primero que se discutió en su momento fue la oportunidad de adoptar medidas de apertura, pero ya vimos que para mantener a Isabel en el trono era imprescindible iniciar un proceso aperturista que reclamaban todos los que se oponían al programa establecido por Zea en el Manifiesto: el ejército, casi todos los sectores del liberalismo e incluso el Consejo de gobierno. Y por supuesto, también resultó discutida la mayor o menor amplitud en las reformas que debían introducirse, y, sobre todo, se discutió el procedimiento de redacción y aprobación del texto.

En cuanto a la amplitud de las reformas en el régimen político, VILLARROYA apunta que Javier de Burgos entendió que, tras el dictamen del Consejo de gobierno, se imponía la redacción de un código político, de una especie de Constitución, y que Martínez de la Rosa también lo consideraba indispensable como

expresión de un nuevo pacto político<sup>60</sup>. En definitiva, con un mayor o menor grado de apertura se trataba de encontrar una tercera vía que propiciase, además la reconciliación nacional.

En lo que respecta al procedimiento de redacción y aprobación del texto, desde el principio destacó el secretismo con que se llevaron a cabo las sesiones del Consejo de Ministros preparatorias del proyecto, secretismo que tiene repercusiones aún hoy, dado que no existe apenas documentación alguna sobre ellas, lo que hace extremadamente difícil llegar a conocer el grado de participación de los autores del texto, y en qué medida éste responde a las ideas de cada uno; esto ha llevado a discusiones acerca de la influencia de Javier de Burgos y Martínez de la Rosa en el texto aunque, en todo caso, se coincide en atribuir el peso de la redacción del proyecto a ambos junto con el ministro de Gracia y Justicia, Garelly.

En definitiva, tras la formación de un nuevo gabinete de talante aperturista, se procedió a la redacción, en palabras de JAVIER DE BURGOS, del proyecto de *“una especie de constitución”* mediante la cual se trataba de articular un régimen político que buscaba un espacio de centro, una vía intermedia entre el liberalismo doceañista y exaltado y el reformismo fernandino, capaz de aglutinar ambas corrientes para asegurar a la reina en el trono. Así, el texto del proyecto, y después el definitivo, puesto que las modificaciones realizadas no afectaron al modelo de régimen político que quería instaurarse, reflejaba una serie de principios que estaban, y no podía ser de otra manera teniendo en cuenta el punto de partida ideológico de sus redactores, muy cercanos a los del doctrinarismo francés: monarquismo, sufragio censitario, y un cierto carácter historicista, más marcado en el doctrinarismo español que en ningún otro, y más que nunca en este momento, cuando la justificación del carácter de norma fundamental del texto pretendía apoyarse en la condición de tal de las normas históricas que pretendía *“restaurar”*. Se trataba de recuperar el pensamiento jovellanista en torno a la *“constitución histórica”*, buscando la conciliación entre la tradición y las exigencias marcadas por el grado de desarrollo de la sociedad en el momento.

---

<sup>59</sup> JOVER ZAMORA. *Op Cit*, P XXV

<sup>60</sup> VILLARROYA *Op. Cit*, P 49

En todo caso, se excluían dos elementos fundamentales del ideario liberal tradicional que inspiró la Constitución de 1812 y que ya habían sufrido en Francia la crítica doctrinaria: ni se reconocía el principio de soberanía nacional, ni se incluía un catálogo de derechos fundamentales, que Javier de Burgos y el propio Martínez de la Rosa entendían menos necesario y urgente en aquel momento que el arreglo de la Administración y el estado de la Hacienda pública. Este planteamiento responde también a la común influencia del posibilismo inglés que VILLARROYA señala en Martínez de la Rosa, como discípulo de Bentham<sup>61</sup>, autor cuya obra destaca ARENILLA como especialmente influyente en el pensamiento de Javier de Burgos<sup>62</sup>. En el mismo sentido se manifiesta después el MARQUÉS DE MIRAFLORES, que comienza sus *Memorias* haciendo una larga introducción en la que defiende la imperiosa necesidad, tras la muerte de Fernando VII, de abordar reformas administrativas y de proceder a una lenta apertura política que, en todo caso, podía esperar, es más, que debía esperar dado lo complicado de la situación política y de la debilidad de la Corona. Además consideraba que sólo con un gobierno fuerte (y de momento, uno que se actuara bajo un régimen representativo en España no podría serlo) sería capaz de llevar a cabo las reformas organizativas y de Administración que resultaban de todo punto indispensables. Así lo reconoce expresamente al señalar que *“Las formas de gobierno debieron ser una cuestión secundaria; la cuestión primaria era, sin duda, la creación de una Administración bien organizada que alcanzara a todos los ramos del gobierno”*<sup>63</sup>.

Así pues, en la redacción del proyecto de lo que después sería el Estatuto Real se buscaba fundamentalmente lograr un texto conciliador, y ello en un doble sentido; a partir de la consecución de una fórmula conciliadora de los principios de orden y libertad (ésta va a ser la máxima de los partidarios del Estatuto, hasta el punto de que el periódico *La Abeja*, de línea absolutamente progubernamental llegó a titular alguno de sus editoriales como “Isabel, orden y libertad”) se pretendía lograr una amplia conciliación nacional, especialmente necesaria en una sociedad agotada por las luchas internas y reflejo de los temores europeos a los excesos revolucionarios.

---

<sup>61</sup> VILLARROYA *Ibid*, P 117

<sup>62</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, IAAP, Sevilla, 1996, P 75.

<sup>63</sup> MIRAFLORES, *Op. Cit*, Introducción , P IX

Con estos elementos ideológicos de partida, se llega a formular un proyecto que articulaba un sistema político “*de naturaleza parlamentaria, de estructuras mesocráticas y de inspiración moderada*”<sup>64</sup>. Se trataba de un parlamentarismo bicameral extremadamente reduccionista, especialmente en lo que respecta al cuerpo electoral que representaría al final escasamente el 0.5% de la población, y que elegiría por un sistema de elección indirecta los miembros de una cámara representativa sólo de los intereses de los burgueses propietarios. Este va a ser uno de los primeros elementos de fricción entre la corriente moderada y la exaltada de la familia liberal, por cuanto los últimos van a tratar siempre de ampliar el cuerpo electoral y de abrir la posibilidad de intervención política a las “capacidades”.

También se trataba de un parlamentarismo no sólo reduccionista, sino reducido en sus competencias. El proyecto que el Consejo de Ministros envió al Consejo de gobierno ni siquiera contenía el derecho de petición a la Corona para las Cámaras, reconociendo exclusivamente la iniciativa legislativa a la Corona, buscando en todo caso fortalecer el poder real y sobre todo configurar un Ejecutivo fuerte en sus relaciones con el Parlamento. Por ello se ha llegado incluso a calificar el régimen político introducido por el Estatuto Real como de pseudoparlamentario, en tanto que las Cámaras no eran consideradas como un verdadero poder legislativo, sino como órganos que colaboraban con el Rey en la confección de las leyes<sup>65</sup>.

Si acerca de la naturaleza del régimen político que se trataba de implantar con el Estatuto Real existen opiniones matizadas, éstas son verdaderamente diversas respecto de la naturaleza jurídica del mismo; la formulación jurídica del texto participa así de la ambigüedad del régimen político que trata de vestir, ya que en puridad no puede afirmarse que se trate de un texto constitucional. Una parte de la doctrina constitucionalista califica al Estatuto Real de carta otorgada, según el modelo de las Cartas francesas de 1814 y 1830; sin embargo, VILLARROYA se opone a esta consideración argumentando que en el texto español no contiene en su fórmula de promulgación expresión alguna que de a entender que se trata de una concesión graciosa por parte del monarca, elemento que figura expresamente en los textos franceses. Además, con DÍEZ DEL CORRAL, señala que en el caso español

---

<sup>64</sup> VILLARROYA *Op. Cit.*, P 128

<sup>65</sup> DE ESTEBAN ALONSO, J., *Apuntes de Derecho Político II. Tomo I*, U.C.M., Madrid, 1988, P 44.

no se trata de que el Rey (en este caso la Reina) de origen a la institución parlamentaria como expresión de su voluntad, sino que, al realizar la convocatoria de Cortes, se reconoce un poder preexistente que tiene una existencia originaria y propia<sup>66</sup>. No obstante, a pesar de todo ello y de las repetidas veces que Martínez de la Rosa negó a lo largo de su vida política el carácter de carta otorgada del Estatuto, su parecido con los textos franceses es más que notable y en realidad poco sorprendente si se tiene en cuenta todo lo expuesto con anterioridad acerca de los principios ideológicos que dominaban el pensamiento de sus redactores, que en definitiva son los mismos que reflejaban ambas Cartas.

En cuanto a la calificación del Estatuto como mera convocatoria de Cortes, tampoco es del todo acertada; si bien es cierto que formalmente reviste una forma más parecida a este tipo de normas, en realidad su contenido va más allá. En primer lugar sabemos por JAVIER DE BURGOS que la voluntad de los redactores del Estatuto era dotar al país de *“una especie de constitución”*; en el mismo sentido se pronuncia el MARQUÉS DE MIRAFLORES, que reconoce que, siendo el Estatuto una convocatoria de Cortes, se vio revestido de *“El aire y la importancia de una ley constitucional”*<sup>67</sup>. Además, como acertadamente señala VILLARROYA, no debe confundirse el alcance de una norma que se limita a convocar la reunión de una institución con el de una en la cual se regula de forma permanente el funcionamiento de la misma, que es el caso del Estatuto<sup>68</sup>. Sin embargo, esta interpretación que limita el carácter del Estatuto Real a una convocatoria de Cortes es bastante cercana al tipo de medida que aconsejaba el Consejo de gobierno, que entendía necesaria una convocatoria de Cortes como primer paso en el marco de un proceso de apertura política y también bastante cercana a las recomendaciones que el MARQUÉS DE MIRAFLORES reconoce haber hecho a la regente cuando fue consultado<sup>69</sup>.

En realidad, si concedemos crédito a lo afirmado por sus redactores, parece que el Estatuto Real fue una especie de recurso pseudoconstitucional, puesto que incluso oficialmente se evitó en todo momento calificar el texto como constitucional

---

<sup>66</sup> VILLARROYA *Op. Cit*, P 99

<sup>67</sup> MIRAFLORES, *Op. Cit*, P 163.

<sup>68</sup> VILLARROYA *Op. Cit*, P 105

<sup>69</sup> MIRAFLORES, *Op. Cit*, P 11.

tratando de presentarlo como un mero acto de restauración de las leyes fundamentales del ordenamiento español, como la adaptación a la realidad social vigente de una serie de principios generales, extraídos de la tradición y formulados de una manera bastante etérea. En el fondo se trataba de invocar la idea de Jovellanos sobre la existencia de una constitución histórica, pero sin ni siquiera hacer mención al término constitución, en aquel momento teñido de connotaciones, debido a la mitificación de la que había sido objeto el texto de 1812.

El procedimiento de elaboración y aprobación del texto del Estatuto no resulta un elemento baladí a la hora de encuadrarlo en una u otra categoría, y sobre todo resulta decisivo como elemento que después los sectores críticos con el régimen político así instaurado van a esgrimir en contra de él. En el proceso de elaboración se distinguen claramente tres etapas: la redacción del proyecto por el Consejo de Ministros, su consideración por el Consejo de gobierno, que concluye con la emisión de un dictamen, y la redacción del texto definitivo por parte de Consejo de Ministros, acogiendo las reformas sugeridas por el de gobierno.

La primera de éstas etapas esta presidida por un intenso secretismo; el texto se discutía en sesiones extraordinarias del Consejo de Ministros de las cuales ni siquiera se extendían actas, de modo que las escasas noticias que tenemos de su celebración se deben a la también escasísima información que nos proporciona JAVIER DE BURGOS en sus *Anales del Reinado de Isabel II*. En todo caso, sabemos que existieron algunas diferencias de criterio entre Javier de Burgos y Martínez de la Rosa, fundamentalmente referidas a la mayor o menor amplitud de las medidas de apertura y del cuerpo electoral, y que el peso de la redacción la llevaron Garelly, Martínez de la Rosa y el propio Javier de Burgos, dada la incapacidad del resto de los componentes del Gabinete para participar en la discusión. El proyecto que salió de estas sesiones fue bastante diferente del definitivamente aprobado: era mucho más extenso, presentaba una estructura distinta, difería también en la configuración del Estamento de Próceres, y reconocía menos facultades a las Cortes; tampoco incluía la institución del refrendo ministerial.

Una vez redactado el proyecto, se pasó a consulta del Consejo de gobierno, preceptiva, según el testamento de Fernando VII, en las cuestiones de especial relevancia; el Consejo de gobierno estudió el proyecto durante varias sesiones de

las que sí se conserva documentación y que cristalizaron en un dictamen acompañado de dos votos particulares y de una serie de recomendaciones reservadas y confidenciales. En todo caso, del dictamen se desprende la existencia de ciertas dudas acerca de la conveniencia política y la legalidad de la medida, frente a las cuales se recomienda que se limite el alcance de la reforma política de momento a una mera convocatoria de Cortes, que sea el punto de partida de un proceso progresivo de apertura. Además, se recomienda al Consejo de Ministros que, en cuanto a la determinación de la composición de las Cámaras se busque una fórmula que se aparte lo menos posible de la tradición, manteniendo la composición estamental, corregida a través de la ampliación del número de ciudades con derecho a representación. Finalmente se recomienda, y esto es en cierta medida también un recurso a la tradición, atribuir a las Cortes el derecho de petición.

En el proceso de aprobación del Estatuto, éste es el momento en el que se hace pública la discusión de manera que se abre a la prensa y a la opinión pública la posibilidad de emitir opiniones. En cuanto a la prensa escrita, desde muy pronto aparecieron expresas las opiniones de las dos corrientes de la familia liberal: por un lado, publicaciones como *La Revista Española*<sup>70</sup>, y sobre todo *El Eco de Comercio*, mantenían una línea editorial crítica con el Estatuto y exigían mayor transparencia y participación en la redacción del texto, al tiempo que consideraban insuficiente la apertura política que representaba y reclamaban un catálogo de derechos fundamentales y la ampliación de las facultades de las Cámaras; las opiniones de la corriente moderada encontraron expresión en la línea editorial de diario *La Abeja*, que apareció por primera vez en abril de 1834 bajo el nombre de *El Universal*.

Este periódico puede considerarse el órgano de expresión de los sectores moderados más progubernamentales y desde el principio se declaró partidario del Estatuto Real y del sistema político propuesto por el ministerio y, por tanto, muy crítico con lo que la redacción (en la que participaban Oliván, Pacheco y muchos otros moderados) consideraba excesos de los exaltados. Resultan muy expresivos algunos párrafos del artículo de entrada de fecha 18 de Junio de 1835, firmado por

---

<sup>70</sup> Como muestra baste recordar el artículo de MARIANO JOSÉ DE LARRA aparecido en esta publicación el 18 de febrero de 1834 y titulado *Los tres que no son más que dos y el que no es nada vale por tres* bajo el seudónimo de Fígaro, de contenido extremadamente crítico con el sistema de tercera vía del Estatuto y de Martínez de la Rosa.

O, y titulado “De la posición de La Abeja” en respuesta a artículos anteriores publicados en *La Revista* y *El Eco de Comercio* a consecuencia de la sustitución como Presidente del gobierno de Martínez de la Rosa por parte del Conde de Toreno:

*“Menos consideraciones les debemos cuando suponen que nos asustamos en oliendo a progresos. Estatuto Real y mejoras progresivas es nuestra divisa. Por el progreso trabajamos, aunque progreso compasado, sólido y duradero... Opinamos que algunas reformas son del momento, y por ningún término las repugnamos, pero otras muchas entendemos que deben combinarse con el tiempo para que produzcan buenos resultados... También somos nosotros defensores de la libertad; y tanto creemos haber trabajado por ella combatiendo por un lado al absolutismo y por otro a la anarquía, como otros cuales quiera que se dedican a la carrera del periodismo”.*

Abierto así el ámbito de discusión, se llegó a la fase final en la aprobación del Estatuto: la redacción del texto definitivo por el Consejo de Ministros, redacción en la que se acogieron en gran medida las sugerencias del Consejo de gobierno y que se llevó cabo de una manera más transparente; de las sesiones del Consejo de Ministros se levantaron actas, pero extremadamente breves, limitadas a la discusión de las recomendaciones del Consejo de gobierno.

Finalmente, el 10 de abril de 1834 apareció un R.D. conteniendo el texto definitivo del Estatuto, compuesto por 50 artículos divididos en 5 títulos, a través de los cuales se introducía en España un cierto modo de parlamentarismo bicameral, remitiendo a una posterior legislación de desarrollo la regulación del régimen electoral, e inaugurando así la tradición española de excluir la legislación electoral de los textos de carácter constitucional. La redacción definitiva resultó bastante diferente a la del primer proyecto: en primer lugar, en cuanto a su extensión que se redujo de los 80 artículos y nueve títulos originarios a los 50 artículos y 5 títulos del texto definitivo; en segundo lugar, en cuanto a la configuración del Estamento de Próceres, ya que el proyecto si bien otorgaba consideración vitalicia a todos los miembros de esta cámara no contemplaba existencia de próceres hereditarios, que si se incluyó en el texto definitivo, y lo que es más importante, el texto primitivo atribuía al Estamento de Próceres un carácter estamental que no tuvo reflejo en el



texto definitivo. Pero las diferencias más notables se refieren al régimen de relaciones entre las Cámaras y el poder real. En este sentido, el proyecto no recogía el derecho de petición de las Cámaras que luego el texto definitivo proclamaría, limitando de forma estricta la iniciativa legal a la persona del monarca y cortando el paso, siquiera de forma indirecta, a la intervención de las Cortes en los proyectos legislativos. Asimismo, el texto del proyecto carecía de toda referencia a la institución del refrendo ministerial y sólo aludía de forma aislada a los Secretarios de Despacho; sin embargo el texto definitivo instauro el refrendo e introduce por primera vez “*de iure*” en el ordenamiento español la figura del presidente del Consejo de Ministros.

En cuanto a la acogida que el Estatuto Real tuvo entre la opinión pública, en principio pareció favorable, pero en todo caso persistieron las críticas del sector exaltado en cuanto a lo limitado de la apertura política, a la falta de transparencia y participación en el proceso de elaboración de un texto que tenía vocación constitucional, y sobre todo por la ausencia de un catálogo de derechos fundamentales, de una parte dogmática en esa especie de constitución. En el exterior la acogida fue favorable, por supuesto en las potencias aliadas de los cristinos, que deseaban la instauración en España de un régimen liberal, pero no en exceso exaltado.

Sin embargo, pronto la propia debilidad del gobierno Martínez de la Rosa (Javier de Burgos presentó su dimisión pretextando motivos de salud pocos días después de publicarse el Estatuto, y después siendo miembro del Estamento de Próceres se vio envuelto en un desagradable asunto a propósito de la investigación en el Estamento de Procuradores de la contratación del empréstito Guebhard que le llevó a exiliarse temporalmente en Francia, y Martínez de la Rosa finalmente se vio obligado a dimitir tras sufrir incluso un atentado) se extendió al sistema político que había instaurado de manera que hasta las propias Cortes surgidas del Estatuto se unieron a las críticas frente al sistema y reclamaron una mayor apertura política y un catálogo de derechos fundamentales. En efecto, testimonios contemporáneos como los del MARQUÉS DE MIRAFLORES señalan que pronto en los propios Estamentos producto del Estatuto se puso en cuestión el sistema, proponiendo unos la

elaboración de una constitución nueva, y otros la restitución de la de 1812<sup>71</sup>. JAVIER DE BURGOS, en sus *Anales del Reinado de Isabel II* da cuenta detallada de la situación en el Estamento de Procuradores, de los términos del discurso de contestación a la Corona reclamando un catálogo de derechos fundamentales, del texto presentado en virtud del derecho de petición que el Estatuto concedía, y de la discusión del mismo artículo por artículo, considerando absurdos e inútiles tanto el proyecto como las discusiones. Esta era, en general, la postura de los moderados al respecto, que MIRAFLORES abona en sus *Memorias*:

*“Ninguna (cuestión) tenía, empero la importancia que desde luego, y con razón en verdad, se dio a la llamada de Derechos Fundamentales, especie de Código de 12 artículos que, basado en principios teóricamente magníficos, pero irreconciliables todos en la práctica con el estado del país, ofrecían, por lo tanto, a los ojos de los hombres verdaderamente amantes del progreso y partidarios del orden, todos los inconvenientes de la inoportunidad”*<sup>72</sup>.

Así, el sistema instaurado por el Estatuto se resentía de su propia insuficiencia, y sobre todo de la poca voluntad de adaptación de sus redactores, quienes no tuvieron en cuenta las reclamaciones de parte de la familia liberal, incluso las más modestas, referidas a la ampliación del cuerpo electoral, de manera que los más exaltados recurrieron al expediente de las revueltas ciudadanas, tanto en la propia capital, como sobre todo en las capitales de provincia a través de la Milicia Urbana y de las Juntas provinciales, como método de acceso al poder, acceso que el sistema político del Estatuto les tenía vedado.

A posteriori, el Estatuto también ha recibido críticas y se ha insistido sobre todo en que instauraba un sistema ya desfasado frente a los regímenes políticos vigentes en el resto de Europa; VILLARROYA<sup>73</sup> sin embargo, afirma acertadamente que tal desfase no existía, y que el sistema del Estatuto no era muy diferente de sus contemporáneos en Francia o Inglaterra. No obstante hay que reconocer que si se toman como referencia los objetivos que se pretendían en el momento de su elaboración, el Estatuto ha de considerarse como un verdadero fracaso, puesto que

---

<sup>71</sup> MIRAFLORES, *Op. Cit*, P165.

<sup>72</sup> BURGOS Y OLMO, *Op. Cit*. Libro II, P. 315

<sup>73</sup> VILLARROYA, *Op. Cit*, P 568

persiguiendo la estabilidad política y la conciliación nacional no consiguió ni la una ni la otra, sino que provocó efectos más bien contrarios.

Además de estas carencias hay que señalar que el sistema del Estatuto no llevaba a cabo una separación de poderes, sino que se limitaba a regular las relaciones entre el Ejecutivo y las Cortes, así como el papel de la Corona; entendiendo el texto del Estatuto como una parte de la acción de un gobierno, esta carencia queda suplida por los seis decretos de marzo de 1834, por los que se reorganizaba la estructura de la Administración central, suprimiendo el sistema de Consejos y creando tres Tribunales Supremos, lo que supuso la separación definitiva de las funciones gubernativas de las jurisdiccionales que los Consejos habían tradicionalmente acumulado. Así, en palabras de ALEJANDRO NIETO:<sup>74</sup>

*“Si se enlaza ese texto con los Decretos de 1834, ya tenemos una auténtica constitución - establecida en normas distintas, pero inequívocamente conexas -, a la que solo faltaba el capítulo de los derechos fundamentales para ajustarse por completo al modelo de las constituciones liberales europeas del siglo XIX. El Estatuto Real no puede entenderse, por tanto, al margen de los Decretos de marzo, ni éstos sin aquel”.*

De cualquier manera, en el haber del Estatuto está fundamentalmente el mérito de haber acabado definitivamente con el absolutismo en España, y el de haber introducido la práctica parlamentaria (también la mayoría de sus corruptelas). Con él, como señala JORGE DE ESTEBAN, se inicia en España el turno de partidos, esa especie de balancín constitucional que lleva a las dos corrientes liberales a variar el régimen constitucional cada vez que acceden al poder, demostrando así su incapacidad para formular un concepto neutro de Estado, incapacidad que se verá reproducida en lo referente al modelo de Administración<sup>75</sup>.

### **III La primera guerra carlista.**

El contexto que rodea el proceso de creación del modelo de Estado liberal tras la muerte de Fernando VII se ve marcado decisivamente no sólo por el

---

<sup>74</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 210.

<sup>75</sup> DE ESTEBAN ALONSO, J., *Op cit*, P 44

enfrentamiento que existía entre las dos corrientes del liberalismo y las violentas explosiones de sus diferencias, manifiestas mediante las revueltas callejeras, sino también, y de manera más decisiva, por el transcurso de la primera Guerra Carlista, expresión no solo de una lucha dinástica por el trono, sino de la lucha entre el absolutismo y el liberalismo, y en cierto modo del campesinado y parte del mundo rural apegado a las viejas estructuras, frente a los intereses de la emergente burguesía mercantil y urbana, que apostaba por la modernización y el cambio. Así pues, la referencia a la primera Guerra Carlista resulta indispensable en un estudio del proceso de formación de la estructura administrativa situado cronológicamente en la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, ya que, como acertadamente señala ARÓSTEGUI, durante este período de tiempo el aparato estatal estuvo al servicio de la facción cristina, pero el ejercicio del poder se vio perturbado por la existencia y el desenvolvimiento de la guerra<sup>76</sup>.

Casi simultáneamente a la publicación del Manifiesto de Zea en Madrid, el Infante D. Carlos desde su exilio de Portugal se proclamaba legítimo rey de España, a través de otro manifiesto, el de Abrantes. Pero ya con anterioridad se habían producido levantamientos a favor de D. Carlos en territorio español; el primero de ellos en Talavera de la Reina, donde el 3 de octubre un grupo de voluntarios carlistas se había levantado al grito de ¡Viva Don Carlos! capitaneados por un funcionario de correos, Manuel González. A este levantamiento siguieron otros distribuidos por toda España: Aragón, Galicia, Valencia, Cataluña, e incluso Madrid, que acaban en fracaso. Así, en noviembre, el Gobierno había podido controlar la situación<sup>77</sup>. Los levantamientos más relevantes, y los únicos fructíferos fueron los de Vitoria y Bilbao, ya que las provincias del norte iban a ser el escenario preferente de la guerra.

Desde este momento puede hablarse de un país dividido en dos: en España hay dos reyes (Carlos V e Isabel II), dos Cortes, (Madrid y Estella), y dos Administraciones; si bien la organización administrativa en la parte del territorio controlado por el carlismo era muy débil, más aún que el incipiente modelo que trataban de implantar los cristinos, no es menos cierto que existió en la zona carlista

---

<sup>76</sup> ARÓSTEGUI, J “Op Cit” P 72.

<sup>77</sup> ARÓSTEGUI, J “Ibid”, P 93.

una estructura administrativa, fiscal y judicial caracterizada, en un primer momento por la pervivencia de las estructuras tradicionales en el ámbito provincial y municipal, que poco a poco se vieron sustituidas y sometidas a la injerencia de una emergente Administración Central que se resentía de la inestabilidad en sus órganos, pero sobre todo en las personas que desempeñaban cargos. La debilidad institucional del Estado que se pretendía formar en torno a D. Carlos era también consecuencia de la poca talla de los personajes que rodeaban al pretendiente, así como de las dificultades financieras, y de la circunstancia de que nunca contó con un territorio definido, reduciéndose el ámbito de influencia carlista a tres núcleos poco comunicados y heterogéneos: las Provincias Vascongadas, Cataluña y Aragón <sup>78</sup>.

Esta situación dual en el nivel interno tenía su traducción en las relaciones exteriores: una parte de las potencias europeas (los Estados Pontificios, Prusia, Austria, Rusia y los Estados italianos) reconocían a D. Carlos como rey de España lo que representaba el reconocimiento internacional del Estado carlista <sup>79</sup>; sin embargo Francia y Gran Bretaña reconocían a Isabel como reina, y en consecuencia al Estado cristino. Portugal tuvo que esperar a la resolución de su propia guerra civil para unirse al segundo bloque que formaría la Cuadruple Alianza.

Y por supuesto, había dos ejércitos. El ejército cristino era escaso, no muy bien organizado y apenas contaba con artillería y reservas; ello obligó al gobierno a ordenar una leva de 25.000 hombres y a la creación de las Milicias Urbanas como sistema de defensa de las poblaciones; además contó con la colaboración de fuerzas extranjeras, consecuencia de la firma de un tratado con Francia, Gran Bretaña y Portugal, que dio origen a la Cuadruple Alianza, en el cual las potencias europeas se comprometían a colaborar en la defensa del régimen liberal enviando a España ayuda naval, un cuerpo de voluntarios ingleses, la Legión Extranjera Francesa y voluntarios portugueses, así como al suministro de fusiles, municiones y uniformes. Por su parte, el ejército de D. Carlos estaba compuesto por partidas guerrilleras, grupos reducidos generalmente poco disciplinados y mal equipados, poco adecuados para enfrentar batallas en campo abierto con grandes masas de

---

<sup>78</sup> ARÓSTEGUI, J, "Ibid", P 120.

<sup>79</sup> MIRAFLORES *Op. Cit.* P 278 deja constancia en sus memorias de la existencia de un cuerpo diplomático semi-público en todas las cortes europeas que no habían reconocido a Isabel II.

combatientes. Este panorama cambió con la incorporación a las fuerzas carlistas de militares profesionales, fundamentalmente de Zumalacárregui, que consiguió dotar a las fuerzas carlistas de una estructura de ejército, capaz de conseguir victorias<sup>80</sup>.

En cuanto a la ideología que subyace en el movimiento carlista, se trata de una cuestión compleja; sin embargo, tanto los testimonios contemporáneos (el Marqués de Miraflores)<sup>81</sup> como los análisis de la historiografía actual (Aróstegui)<sup>82</sup>, coinciden en señalar la heterogénea composición de los seguidores del pretendiente; en todo caso destacan que el origen del carlismo hay que buscarlo en los últimos años del reinado de Fernando VII y en los movimientos de los realistas que durante los mismos tuvieron lugar, si bien estos movimientos no podían considerarse como una adhesión personal a D. Carlos, sino más bien como la defensa de unas aspiraciones políticas determinadas. Otros testimonios si no contemporáneos, bastante cercanos en el tiempo, apuntan incluso la existencia en vida de Fernando de una especie de sociedad secreta llamada “El Angel Exterminador” que agrupaba a los partidarios de D. Carlos<sup>83</sup>. A estos efectivos reunidos en torno a D. Carlos tras los sucesos de la Granja, se unirían después los enemigos de los liberales y de la propia M<sup>a</sup> Cristina, así como quienes temían que tras la muerte de Fernando VII se volviese al régimen de Cádiz y del trienio<sup>84</sup>.

El único elemento claramente expresado de la ideología carlista es el teocentrismo, posiblemente consecuencia de que entre los que rodeaban a D. Carlos solo los clérigos estaban en condiciones de aportar formulaciones teóricas que dieran cobertura al movimiento<sup>85</sup>. De cualquier manera, las posiciones defendidas por la camarilla de D. Carlos eran de un absolutismo radical, de modo que Javier de Burgos considera que las aspiraciones del hermano de Fernando VII hubieran tenido mayores posibilidades de éxito si el pretendiente se hubiese sobrepuesto a “*Las rancias preocupaciones de su fe supersticiosa y a las miserables intrigas e*

---

<sup>80</sup> ARÓSTEGUI, J., “Op. Cit”, P 102

<sup>81</sup> MIRAFLORES, *Op. Cit.* p. 278.

<sup>82</sup> ARÓSTEGUI. “Op. Cit”, P 85 y ss

<sup>83</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Los anales del reinado de Isabel II*, Madrid, 1850, P 137 ANGEL FERRER DEL RÍO en la introducción que alude a esta especie de sociedad secreta carlista.

<sup>84</sup> MIRAFLORES, *Op. Cit.*, P. 278.

<sup>85</sup> ARÓSTEGUI, J., “Op Cit”, P 81

*interesadas exigencias de muchos de sus parciales”*<sup>86</sup>, en definitiva, si hubiese manifestado moderación en sus planteamientos y se hubiera adaptado a las exigencias de los tiempos.

En general se considera que en el desarrollo bélico de la primera Guerra Carlista pueden distinguirse tres etapas: la primera de ellas se prolongaría desde los primeros estallidos a favor de D. Carlos hasta la muerte de Zumalacárregui; la segunda está caracterizada por expediciones por los territorios no dominados, la más importante de las cuales, encabezada por el propio D. Carlos (la llamada Expedición Real), llegó a las puertas de Madrid. La tercera etapa se ve marcada por el cansancio y las disensiones en el bando carlista, y culminó con el final de la guerra mediante la transacción que supuso el Abrazo de Vergara.

En la primera fase, que se extiende cronológicamente desde octubre de 1833 hasta julio de 1837, se produjo la consolidación del ejército carlista gracias al genio militar de Zumalacárregui y permitió una sucesión de victorias que marcaron el cenit del avance de las fuerzas de D. Carlos. En estas circunstancias, Zumalacárregui insistió en avanzar sobre Madrid, pero sus intenciones se vieron frustradas por el propio D. Carlos, quien presionado por las potencias europeas que le apoyaban, y que para facilitarle recursos económicos a través de empréstitos, exigían como garantía el dominio de una gran plaza, decidió sitiar Bilbao. En el sitio de Bilbao Zumalacárregui sufrió una herida en la pierna y desoyendo los consejos médicos se trasladó a Cegama, donde se puso en manos de un curandero, Periquillo quien extrajo de su pierna el proyectil en una desafortunada intervención tras la cual le sobrevino una fuerte infección que no pudo ser atajada y acabó con su vida, lo que supuso una pérdida irreparable para el bando carlista.

La segunda fase llega hasta octubre de 1837; durante este tiempo las fuerzas carlistas se embarcaron en una serie de expediciones más allá del Ebro que extendieron el escenario de la guerra y le hicieron alcanzar dimensiones nacionales, si bien el objetivo fundamental de estas expediciones consistía en ofrecer apoyo a aquellos territorios en los que se sospechaba la existencia de una opinión favorable a la causa, pero en los que la guerra no progresaba por falta de medios económicos

---

<sup>86</sup> BURGOS Y OLMO, J. *Anales del reinado de Dña Isabel II*, Madrid 1850 Libro IX p.63

o de dirigentes capaces. En todo caso las expediciones fracasaron porque carecían de suficiente apoyo logístico y social <sup>87</sup>.

La primera de estas expediciones fue la del General Guergé a Cataluña, y a ésta siguieron otra a Castilla encabezada por un ex canónigo, Batanero, otra encabezada por el general Gómez Damas que llegó a internarse en tierras andaluzas, y otras dos dirigidas por D. Basilio García. Pero de todas las expediciones carlistas, la más importante fue la Expedición Real, al frente de la cual estaba el propio D. Carlos acompañado por su sobrino, el Infante D. Sebastián, y sus generales y cortesanos más destacados. Partiendo de Estella en mayo se dirigieron hacia Huesca, después de cruzar el Ebro se dirigieron hacia Castellón y llegaron hasta los arrabales de Valencia, finalmente la expedición marchó sobre Madrid y llegó a sus alrededores el 12 de septiembre. La mayor parte de la población y la Milicia Nacional se prepararon para una lucha sangrienta pero las fuerzas carlistas, después de tres días de asedio recibieron la orden de retirada, sin que existiera causa aparente que la justificara, aunque una posible explicación sería la existencia de conversaciones entre D. Carlos y la regente para encontrar una salida pactada al conflicto<sup>88</sup>. Esta orden produjo cierto malestar y desmoralización entre la tropa y el abandono de la expedición por parte del general Cabrera. El final de la Expedición Real fue absurdo, y la operación como tal no reportó ninguna ventaja a D. Carlos. Tras el escaso éxito de las expediciones, el escenario de la guerra volvió a reconducirse a las provincias del norte y se intentó un nuevo sitio a Bilbao que se prolongó durante tres meses y que acabó con la victoria de los cristinos al mando del general Espartero en Luchana

En este momento se inició la tercera y definitiva fase de la guerra; la desmoralización de las tropas carlistas y los cambios producidos en sus mandos coincidieron con un reforzamiento del ejército cristino. Además en esta etapa de debilidad del bando carlista salieron a la luz las profundas disensiones que había en su seno y que enfrentaban a apostólicos y transaccionistas, en definitiva, que enfrentaban a los diferentes modelos de Estado que cada grupo quería instaurar si llegaban a obtener la victoria. D. Carlos otorgó el mando del ejército de norte al

---

<sup>87</sup> ARÓSTEGUI, J., "Op Cit", P 118.

<sup>88</sup> Esta tesis es mantenida por varios autores, como ARÓSTEGUI O PIRALA



General Maroto, partidario de una solución pactada, quien mandó fusilar en Estella a los generales que le eran hostiles; esta medida en un primer momento supuso su destitución por parte de D. Carlos, pero el apoyo que el ejército demostró a su jefe le obligó a restituirlo en el mando <sup>89</sup>.

Paralelamente se habían iniciado contactos entre Maroto y Espartero, antiguos compañeros de armas en América, que culminaron en un acuerdo firmado en Vergara el 31 de agosto de 1839, por el que a cambio de la rendición carlista Espartero se comprometía a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros y el reconocimiento de los empleos, grados y condecoraciones a los militares carlistas. D. Carlos abandonó territorio español cruzando la frontera francesa en los primeros días de septiembre.

El Abrazo de Vergara entre Espartero y Maroto puso fin a la primera guerra carlista, pero aún quedaron a modo de epílogo núcleos resistentes que se negaron a aceptar el acuerdo y a abandonar la lucha. Así, se mantuvo en guerra el general Cabrera que reorganizó sus fuerzas y mantuvo su resistencia en el Maestrazgo hasta que en 1840 Espartero se apoderó de su plaza fuerte, Morella, y él atravesó la frontera de Francia con algunos de sus soldados.

#### **IV La configuración de un nuevo concepto de propiedad. La desamortización de Mendizábal.**

El desmantelamiento definitivo de las estructuras del Antiguo Régimen durante la Regencia de M<sup>a</sup> Cristina no se limitó exclusivamente a los niveles político y administrativo; el proceso se completó con la transformación de las estructuras económicas y ello en un doble sentido: se abordó la liberalización de la economía al mismo tiempo que se dotó de un nuevo contenido al derecho de propiedad, de manera que se creó así un nuevo marco de relaciones económicas propiamente capitalista. La renovación de las estructuras económicas, según ALEJANDRO NIETO, precedió incluso a la de las políticas, de manera que los liberales en cuanto accedieron al poder pusieron en marcha medidas de carácter económico de claro

---

<sup>89</sup> ARÓSTEGUI, J., "Op Cit", P 125 califica esta acción de Maroto de verdadero golpe de Estado

sesgo burgués que les permitieron consolidar su situación y abordar después la reforma constitucional. Así, al principio de la regencia, el liberalismo económico habría sido el horizonte al que se pretendía llegar a través de toda una batería de medidas liberalizadoras tendentes a la eliminación de trabas, fundamentalmente emanadas del Ministerio de Fomento<sup>90</sup>.

En este sentido, es notable el paralelismo en la marcha del proceso de renovación de las estructuras económicas y las administrativas, que parten de un mismo centro de decisión, el recién creado Ministerio de Fomento, del impulso de una misma persona, Javier de Burgos, y en consecuencia tiene un mismo origen en el pensamiento ilustrado<sup>91</sup>; los liberales serán continuadores de ésta política, si bien apartados ya de la filosofía de fomento que impulsaba las medidas adoptadas por Javier de Burgos tanto en el plano económico como en el puramente administrativo<sup>92</sup>. Incluso ya antes de la muerte de Fernando VII se había iniciado tímidamente el proceso de modernización de las estructuras económicas con medidas como la promulgación del Código de Comercio, de tendencia liberalizadora, o la creación de la Bolsa.

De esta manera se llegó a configurar un verdadero Estado de propietarios, en el que la propiedad, en coherencia con la ideología liberal burguesa, se constituye en el fin último de todas las leyes y de toda apetencia humana<sup>93</sup>, y por consiguiente en la base del ejercicio de los derechos políticos y de poder<sup>94</sup> a través del establecimiento del sufragio censitario.

---

<sup>90</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 521.

<sup>91</sup> JAVIER DE BURGOS, en la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* pone de manifiesto un pensamiento y en consecuencia, un programa económico influido claramente por las doctrinas ilustradas de Jovellanos en el sentido de que el Estado debe procurar eliminar las trabas para el desarrollo de la actividad individual, única fuente de progreso económico, y para el libre juego de la oferta y la demanda, que en definitiva será el regulador de las relaciones económicas.. En este sentido es muy claro uno de los párrafos del Informe sobre la Ley agraria, en el que Jovellanos afirma que “La misma tendencia que mueve a todos hacia este objeto (la riqueza), siendo estímulo de unos, es obstáculo para otros; y si en el natural progreso de la libertad de acumular no se iguala la riqueza, por lo menos la riqueza viene a ser igualmente para todos premio de la industria y castigo de la pereza”.

<sup>92</sup> ARENILLA SAENZ. M, *El Pensamiento económico de Javier de Burgos*, IAAP, Sevilla, 1996.

<sup>93</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., “La obra legislativa y el desmantelamiento del Antiguo Régimen”, *Historia de España*, Espasa Calpe, P 143

<sup>94</sup>. TOMÁS Y VALIENTE. F., “Op Cit”, P 146.

La nueva estructura económica también se basó en el derecho de propiedad, al que se dotó de un nuevo contenido vinculado estrechamente al desarrollo de actividades económicas individuales, por lo que cualquier limitación al trabajo fue considerada como una limitación a la propiedad. Así se incorporó al derecho de propiedad una naturaleza dinámica y se le unió indisolublemente al concepto de libertad. En todo caso, la transformación de las estructuras económicas en España se llevó a cabo a través de un programa de política económica que se basaba fundamentalmente en la adopción de distintas medidas liberalizadoras y en la desamortización de la propiedad inmueble<sup>95</sup>. Así pues, la desamortización de Mendizábal ha de entenderse como una medida más (si bien la más relevante por su significación tanto política como económica) dentro de un más amplio programa de reforma económica, y más concretamente del proceso de desamortización de la propiedad de la tierra.

En cuanto a las medidas liberalizadoras que van a configurar un nuevo contenido del derecho de propiedad y de las relaciones ya no sólo jurídicas, sino también económicas y sociales, en el caso español, como destaca TOMÁS Y VALIENTE <sup>96</sup>, el derecho de propiedad no se delimitó mediante un proceso codificador, mediante la generación de un código en el que se definiera su contenido, como ocurrió en el caso de Francia con el Código napoleónico, sino que fue el producto de una serie de medidas legislativas aisladas que van dotando de un nuevo alcance y contenido al derecho de propiedad y que sólo se reunirán en un código muy a finales de siglo, (a pesar de que Javier de Burgos alude a la existencia de una comisión que estudiaba la codificación civil ya en 1834, y existían proyectos anteriores elaborados por Sainz de Andino) y que darán lugar a un derecho de propiedad que se ha querido vincular a la tradición del derecho romano, pero en el que tanto ALEJANDRO NIETO como TOMÁS Y VALIENTE encuentran un claro origen iusnaturalista e ilustrado. En definitiva se logró definir un contenido para el derecho de propiedad en el cual quedaban por fin reunidas en una sola mano, la del titular dominical, el dominio útil y el emergente, y sobre todo, del cual el propietario podía disponer prácticamente sin trabas.

---

<sup>95</sup> NIETO, A. *Op Cit.* P 539

<sup>96</sup> TOMÁS Y VALIENTE. F., “Op Cit”, P 148

Las medidas liberalizadoras, como se ha comentado más arriba, no se limitaron al derecho de propiedad, y más en particular a la propiedad de la tierra; se llevó a cabo, sobre todo en los primeros meses de la regencia desde el Ministerio de Fomento, un programa económico liberalizador que se extendía a todos los sectores productivos (agricultura, ganadería, industria, comercio, actividades profesionales) y en general a todo el mercado. Sin embargo, algunas de éstas medidas, fundamentalmente en el sector agrario y ganadero como las Ordenanzas Generales de Montes, o las referidas al aprovechamiento de pastos y cerramiento de fincas incidían directamente en la delimitación del derecho de propiedad al ampliar el haz de facultades del propietario sobre su predio. La extensión más notable de estas facultades, sin embargo, fue la posibilidad de enajenar libremente los bienes vinculados, lo que es, en sentido estricto, la desamortización.

En efecto, a través del proceso desamortizador lo que se pretendía era poner en el mercado bienes que, por pertenecer a las llamadas *“manos muertas”*, quedaban como *“res extra commercium”*, y que limitaban en extremo la oferta disponible para la demanda que representaba una emergente burguesía que disponía de medios económicos, y sobre todo, estaba deseosa de acceder a la propiedad la tierra. Para hacerlo posible era necesario alterar el régimen jurídico de un buena parte de la propiedad inmueble del país, cuyos titulares (los municipios, la Iglesia, y la nobleza para los bienes vinculados a los mayorazgos) no disponían de la facultad de enajenar. Como tendremos ocasión de ver, el tratamiento que recibieron cada uno de estos grupos de propietarios fue diferente, incluso en ciertos casos contrario: mientras que el derecho de propiedad de los nobles fue respetado (incluso reconocido el que antes no existía a transformar la naturaleza jurídica de los señoríos jurisdiccionales), y las medidas liberalizadoras se limitaron a la eliminación de los mayorazgos, la Iglesia fue desposeída de sus bienes que pasaron, primero, a ser propiedad de la Nación, y luego a manos de particulares. En cuanto a los bienes municipales, el proceso fue similar al de los eclesiásticos, pero con algunos matices<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Tanto TOMÁS Y VALIENTE como ALEJANDRO NIETO en las obras citadas ponen de manifiesto esta diferencia de tratamiento en numerosas ocasiones.

El proceso desamortizador hunde sus raíces en la política ilustrada de los ministros de Carlos III, quienes perseguían fundamentalmente una reforma agraria que incrementara la producción poniendo en el mercado, y en consecuencia en manos de la iniciativa particular, la ingente cantidad de tierra que, perteneciendo a las llamadas “manos muertas”, según ellos permanecía infraexplotada. Por ello, las primeras referencias a una política desmortizadora, limitada exclusivamente a bienes municipales, aparecen relacionados con los informes sobre la ley agraria que emitieron los fisiócratas ilustrados, fundamentalmente Olavide y Jovellanos.

Así pues, el proyecto desamortizador de los fisiócratas ilustrados difiere del proceso desamortizador efectivamente llevado a cabo por los liberales tanto en los fines como en la metodología y el alcance: en efecto, Jovellanos y Olavide enmarcaban sus proyectos desamortizadores en una política de reforma agraria tendente a poner en valor terrenos que permanecían sin cultivar, y se referían exclusivamente a bienes municipales (en general baldíos, aunque a veces aluden a los bienes de propios). Además no se planteaban realmente un cambio de manos de la propiedad, sino que utilizando diferentes formas jurídicas (censos, enfiteusis, foros o arrendamientos) pretendían sólo el traslado de la propiedad útil de la tierra a manos de quienes pudieran obtener de ella los mayores beneficios. En este sentido, y no tanto como reforma social buscando la mejora de las condiciones de vida entre las clases rurales, hay que entender las propuestas de Olavide, que en definitiva para incrementar la producción agraria propone convertir en lotes los terrenos baldíos de los municipios y repartirlos entre quienes puedan hacer de ellos explotaciones viables y productivas. Así, a pesar de manifestar que con el reparto se pretende convertir *“a los que hoy son inútiles en vecinos útiles arraigados y contribuyentes”*, propone una serie de criterios para efectuar el reparto de los lotes que desmienten esa pretendida intención de reforma social, poniendo en primer lugar a los particulares ricos, después a quienes quieran contratar braceros, quienes dispongan de una yunta etc. de modo que se trasluce claramente el carácter de medida técnica de reforma agraria del proyecto desamortizador, que además serviría para aumentar los ingresos de la Hacienda Real<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., *El marco político de la desamortización española*, Ariel, Madrid, 1971, P 17.

La propuesta de JOVELLANOS en el *Informe sobre la Ley agraria* no varía en sustancia sobre la de Olavide; las diferencias son exclusivamente de matiz: en primer lugar, Jovellanos no distingue entre bienes baldíos y de propios como objeto de desamortización, pero en todo caso, la diferencia fundamental, y a ello puede deberse también esta falta de discriminación entre bienes baldíos y de propios, es que lo que le interesa verdaderamente a Jovellanos es la desamortización de la tierra, no los mecanismos técnicos y jurídicos por los que se ha de llevar a cabo, ya que considera la desamortización un bien en si misma que hará, en cualquier caso, descender el precio de la tierra y no como una herramienta técnica<sup>99</sup>. En este sentido, en el citado Informe sobre la Ley agraria afirma:

*“Sus reflexiones tendrán por objeto aquellas (leyes) que sacan continuamente la propiedad territorial del comercio y circulación del Estado, que la encadenan a la perpetua posesión de ciertos cuerpos y familias, que excluyen para siempre a todos los demás individuos del derecho a aspirar a ella y que, uniendo el derecho indefinido de aumentarla a la prohibición absoluta de disminuirla, facilitan una acumulación indefinida y abren un abismo espantoso, que puede tragar con el tiempo toda la riqueza territorial del Estado. Tales son las leyes que favorecen la amortización”*<sup>100</sup>.

A pesar de que los proyectos de los ilustrados se refieren fundamentalmente a la desamortización de los bienes municipales, única factible según ellos de imponerse por medidas legislativas, no dejan de reconocer que el problema de la amortización de los bienes raíces se extiende además a los bienes eclesiásticos; respecto a éstos recomiendan en todo caso la limitación de la posibilidad de amortizarlos, y siempre tras negociar las medidas que se fueran a adoptar con las autoridades eclesiásticas.

Durante el reinado de Carlos IV el proceso desamortizador experimenta un giro en su orientación; los grandes gastos y el incremento de la Deuda a los que obligó la política internacional seguida por Godoy vincularon definitivamente el concepto de desamortización al saneamiento de la Deuda. Se inició así, como señala TOMÁS Y VALIENTE *“el proceso de apropiación por parte del Estado y por decisión unilateral suya de bienes inmuebles pertenecientes a las manos muertas; venta de los mismos y asignación del importe obtenido a la amortización de los*

---

<sup>99</sup> TOMÁS Y VALIENTE F., *Op Cit* . P 21.

<sup>100</sup> JOVELLANOS, M.G. *Informe sobre la ley agraria*, Espasa Calpe, Madrid, 1945, P 3-12.

*títulos de la deuda*"<sup>101</sup>. Lo que destaca de este período es que en cuanto a los bienes eclesiásticos, se partió siempre de la aquiescencia de las autoridades eclesiásticas toda vez que el propio Papa Pío IV autorizó la venta de un séptimo de los predios eclesiásticos, incluidos los de las órdenes militares y la aplicación de las cantidades obtenidas a la extinción de la Deuda pública a cambio de una indemnización de un 3% anual. Sin embargo, la expoliación de los bienes de la Iglesia había comenzado de facto, ya que la indemnización pactada no se pagó.

En la Guerra de la Independencia continuó el proceso desamortizador, llevado adelante tanto por el gobierno josefino como desde las Cortes de Cádiz. José I desplegó una verdadera operación de ataque al clero, que desde el principio le había sido hostil, y enlazó la reforma del clero con el proceso desamortizador. La supresión del Tribunal de la Inquisición y el secuestro de sus bienes y la aplicación de éstos como garantía de la Deuda, fue seguida por la reducción a un tercio del número de conventos, y la incorporación de los bienes de los conventos suprimidos como garantía de la Deuda y a indemnizar a las provincias y ciudades por los gastos ocasionados por el mantenimiento del ejército francés y los daños ocasionados a aquellas por la guerra. La operación concluyó con una medida más radical: la supresión de todas las órdenes religiosas y la exclaustación de sus miembros.

En cuanto a las Cortes de Cádiz, sus medidas desamortizadoras fueron mucho más modestas en cuanto al alcance, pero sin embargo, ya no hacían alusión a indemnizaciones de ningún tipo; en todo caso se limitaron a la transposición a un Decreto de Cortes (13 de septiembre de 1813) de una Memoria formulada por Canga Argüelles en la que se incorporaban como bienes nacionales y se ponían en venta los bienes de las temporalidades de los Jesuitas, los de la Orden de San Juan de Jerusalén y de las cuatro órdenes militares, así como de los conventos y monasterios suprimidos o destruidos durante la guerra, especificando que el pago debería realizarse necesariamente en títulos de la Deuda. Esta disposición fue de nuevo puesta en vigor durante el período del Trienio, en el cual se prolongó la política desamortizadora de las Cortes de Cádiz, no sólo en cuanto a los bienes de la Iglesia, sino promulgando una Ley de desvinculaciones, que afectaba a mayorazgos, fideicomisos y otras instituciones sucesorias.

---

<sup>101</sup> TOMÁS Y VALIENTE F., *Op Cit*, P 44 y en el mismo sentido NIETO, A., *Op Cit*, P 482.

Con la vuelta de Fernando VII se anularon todas las disposiciones desamortizadoras y desvinculadoras, produciendo, como es lógico, situaciones equívocas entre quienes habían adquirido bienes desamortizados o desvinculados. Una vez muerto Fernando VII, se retomó tímidamente la marcha del proceso desamortizador con los gobiernos de Martínez de la Rosa y de Toreno, abordada como medida excepcional y sobre todo de castigo frente a los frailes que colaboraban con el carlismo; sin embargo, el paso se aceleró a medida que se sucedían las algaradas callejeras y los ataques contra frailes y conventos, de manera que según ALEJANDRO NIETO los decretos de Mendizábal no fueron más que la consagración “*de iure*” de una situación de facto, un remate de lo que quedaba pendiente, ya que en las provincias en las que habían operado juntas revolucionarias, éstas habían desamortizado por su cuenta<sup>102</sup>.

Cuando Mendizábal se hizo cargo del gobierno el objetivo era mantener en el trono a Isabel II y consolidar el Estado liberal. Su primera medida fue presentar un optimista programa para acabar con la guerra en seis meses; para ello necesitaba medios económicos y restaurar el maltrecho crédito de la Hacienda pública. En principio, pues, el decreto de 1836 declarando la venta de los bienes raíces de las órdenes extinguidas y por extinguir respondía a esta necesidad y así lo manifestaba en la exposición de motivos. Su finalidad es enjugar la Deuda y crear una copiosa familia de propietarios. Sin embargo, ALEJANDRO NIETO pone en cuarentena la veracidad de estas intenciones, alegando que la mayoría de las ventas se llevaron a cabo después de acabada la guerra, y que los beneficiarios de las ventas ya eran adeptos a la ideología liberal; así entiende que el fin no confesado era “*premiar descaradamente a quienes ya eran fieles por otras causas, y comprometerlos con el régimen al convertirles en sus cómplices*”<sup>103</sup>.

En todo caso a la finalidad fiscal y al discutido proselitismo de la causa liberal hay que unir un elemento más: la reforma eclesiástica, que parecía indispensable no sólo para regularizar la situación creada por disposiciones anteriores, sino como

---

<sup>102</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 493

<sup>103</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 487



concesión a una opinión pública contraria a los frailes, que habían llegado a conformar un grupo inactivo demasiado numeroso frente al total de población activa.

Este primer decreto fue seguido por otro de 8 de marzo de 1836 que generalizaba la desamortización eclesiástica y la exclaustación suprimiendo todos los monasterios, conventos, colegios, congregaciones, y demás casas de comunidad o institutos religiosos de varones, incluidas las de clérigos regulares y las de las cuatro órdenes militares y la de San Juan de Jerusalén. A los exclaustados se les asignó una pensión de cinco reales diarios, pero los bienes de las casas así suprimidas y todos los de las restantes de ambos sexos, se aplicaban a la Real Caja de Amortización para la extinción de la Deuda. Estas dos disposiciones fueron completadas por muchas otras, que contribuyeron al cierre técnico del proceso desamortizador de los bienes eclesiásticos, principal mérito de Mendizábal según ALEJANDRO NIETO<sup>104</sup>. El R.D. de desamortización fue consecuencia de una autorización de Cortes de 16 de enero de 1836, de la que se dio cuenta en la legislatura siguiente en el discurso de la Corona redactado por el propio Mendizábal. Las nuevas Cortes terminaron dando cobertura legal al R. D. con una Ley de 29 de julio de 1837.

El modelo desamortizador de Mendizábal despertó, como es natural, disconformidades entre los liberales más moderados, cercanos a la Iglesia y críticos con el anticlericalismo de Mendizábal. En este sentido, ALEJANDRO NIETO afirma, que en su opinión, la cuestión de la desamortización fue una de las que más eficazmente contribuyó a la segregación en dos facciones (moderada y exaltada) entre los liberales, frente a la tesis defendida por FONTANA de que la desamortización fue un punto común entre ambas facciones ya que ambas perseguía el mismo objetivo final: el desmantelamiento del sistema económico de Antiguo Régimen y su régimen de propiedad<sup>105</sup>.

Como ejemplo de las críticas de los moderados podemos recurrir a las que vierte JAVIER DE BURGOS en los *Anales del reinado de Dn<sup>a</sup> Isabel II*, cuando

---

<sup>104</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 495

<sup>105</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 487

califica la desamortización curiosamente como “*medida ruinosa para el Tesoro y para los tenedores de deuda sin interés y consolidada*”.

Pero la postura más crítica frente a la obra desamortizadora de Mendizábal procede de posturas aún más extremadas que las suyas; se basaba en la defensa de una metodología desamortizadora diferente, más radical y enfocada a una verdadera reforma social y agraria, según el modelo propuesto por Flórez Estrada. Éste propuso un sistema alternativo de desamortización, a través no de la traslación de la propiedad sino a mediante la constitución de derechos de enfiteusis que permitiría el pago de los intereses a los acreedores (saneando así la deuda) y otorgaría el dominio útil a la masa del campesinos, que engrosarían así las filas cristinas, en lugar de sumarse a las carlistas<sup>106</sup>. Esta postura era compartida por otros exaltados como lo demuestran los artículos de ESPRONCEDA y LARRA, muy críticos con el procedimiento desamortizador en el que se habían dejado por completo de lado a las clases populares, desaprovechando así la oportunidad de llevar a cabo una verdadera reforma social y agraria, que mejorara las condiciones de vida del campesinado, optando por un modelo desamortizador que beneficiaría a las clases con mayor poder adquisitivo<sup>107</sup>.

Y ambas críticas no dejaron de tener, en cierta medida, razón. En cuanto al radicalismo anticlerical, la desamortización fue un elemento perturbador en las ya complicadas relaciones de España con la Santa Sede durante un periodo de tiempo muy prolongado, relaciones que no se normalizaron hasta la firma del Concordato en 1851; además con la desamortización y el resto de medidas que la acompañaron respecto de los bienes de la Iglesia, se privó totalmente de autonomía económica a la institución a la vez que la legislación sobre culto y clero hizo asumir a la Hacienda pública una serie de cargas a las que no podía hacer frente de modo que las indemnizaciones y pensiones fijadas por los excastrados nunca llegaron a pagarse con exactitud.

---

<sup>106</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., *El marco político de la desamortización española* y “La obra legislativa y el desmantelamiento del Antiguo Régimen” hace referencia de forma extensa a la polémica entre Mendizábal y Flórez Estrada y los modelos propuestos por ambos.

En cuanto a las críticas de los exaltados, estaban si cabe más llenas de razón; resultaron clarividentes los que vieron cómo la situación de los campesinos empeoraría, ya que las tierras que trabajaban pasaron de las manos de la Iglesia a las de propietarios más exigentes que buscaban la máxima productividad.

Las críticas a la desamortización de Mendizábal se prolongan hasta nuestros días; si bien todas las opiniones coinciden en señalar que la desamortización, en cuanto puesta en el mercado de bienes que permanecían al margen del mismo e infraexplotados era una medida necesaria, también existe coincidencia respecto a lo inadecuado del método y de los fines con que se llevó a cabo<sup>108</sup>. Las consecuencias económicas y sociales, como hemos visto, fueron las previstas por sus críticos contemporáneos, se perdió la oportunidad de hacer una reforma política y social, y la situación general de las clases populares en el campo empeoró. Se crearon grandes latifundios en manos de propietarios abstencionistas y los únicos beneficiados fueron los miembros de la burguesía acomodada, singularmente los tenedores de títulos de Deuda. En efecto, para éstos el negocio resultó altamente lucrativo: como el pago de los bienes podía (y debía en cierto porcentaje) realizarse en títulos de la Deuda por su valor nominal, compraban títulos depreciados a precios muy bajos y, tras canjearlos por otros más saneados, adquirirían con ellos los bienes desamortizados, y el intercambio siempre resultaba beneficioso para ellos por muy alto que se hubiera fijado el precio de tasación.

Y en cuanto a los fines confesados en la exposición de motivos del R.D. de febrero de 1836, el proselitismo de la causa cristina solo se consiguió en el sentido señalado por ALEJANDRO NIETO, ya que pocos nuevos adeptos se incorporaron a las filas liberales; más bien se trató de un premio para asegurar a quienes ya le eran fieles. Y respecto al afianzamiento del crédito exterior y la mejora de la Hacienda, los resultados no fueron los esperados, la guerra no terminó en seis meses, se incurrió en grandes gastos en la gestión del proceso, y el Estado tuvo que hacerse cargo del mantenimiento de los exclaustrados. Además el proceso desamortizador desvió

---

<sup>107</sup> LARRA, “El Ministerio de Mendizábal”, *El Español*, 6 de mayo de 1836 en apoyo de un folleto publicado poca antes con el título de *Aquí llaman a esto un gobierno representativo: yo llamo a esto un hombre representativo*

<sup>108</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., *El marco político de la desamortización española*, Ariel, Madrid, 1971, P 74 opina “personalmente creo que la desamortización eclesiástica era necesaria por razones económicas y sociales, y, por tanto justa. Mas había que hacerla por otros medios, buscando otros fines y empleando otros mecanismos que los elegidos por Mendizábal”

hacia la adquisición de los bienes puestos en mercado capitales que podían haberse invertido en el sector industrial.

En todo caso, la desamortización eclesiástica tuvo un epílogo: la desamortización de los bienes del clero regular, que sí constituyó un frente de batalla entre liberales progresistas y moderados y fue suspendida por una Ley de 16 de julio de 1840; sin embargo la medida fue retomada por Espartero por una Ley de 2 de septiembre de 1841 anulada por los moderados cuando retomaron el poder.

La actividad desamortizadora no se limitó, como sabemos, a los bienes de la Iglesia, también alcanzó a los bienes municipales, aunque con un carácter diferente: no se trató de una expoliación sino más bien de una venta obligatoria de los mismos, pero en todo caso redundó en una disminución de los recursos municipales y en un empeoramiento de la situación de aquellos que disfrutaban de su aprovechamiento.

Si el desmantelamiento de las estructuras económicas del Antiguo Régimen y la generación de un nuevo sistema de propiedad fueron en perjuicio, en mayor o menor medida, de la Iglesia y de los municipios, no puede decirse lo mismo (al menos en el corto plazo) respecto a la nobleza<sup>109</sup>. Por el contrario, las medidas desamortizadoras y el nuevo régimen de propiedad beneficiaron extraordinariamente a ésta; la abolición de los señoríos, medida que en principio parecería contraria a los intereses de la nobleza, a la postre resultó beneficiosa, ya que aunque formalmente supuso el fin del régimen señorial permitió la transformación de los antiguos señoríos territoriales y solariegos (que solo otorgaban a su titular facultades gubernativas y judiciales y escasos beneficios económicos) en propiedad particular con todas sus consecuencias.

En efecto, los señoríos rara vez comportaban la propiedad de los territorios a los que se referían; sus titulares sólo gozaban de facultades gubernativas y jurisdiccionales sobre las personas vinculadas a determinados territorios. La cuestión de la abolición de los señoríos se planteó, como es natural, ya en la Cortes de Cádiz: si se quería convertir en ciudadanos a todos los españoles, era necesario eliminar

---

<sup>109</sup> Esa idea es generalmente aceptada: TOMÁS Y VALIENTE, en *Op Cit*, P 158, y en el mismo sentido NIETO, A., *Op Cit*, P 544.

instituciones que formalmente convertían a parte de los españoles en vasallos. Por ello, un Decreto de 6 de agosto de 1811 declaró abolidos todos los señoríos jurisdiccionales, e incorporados a la Nación, con lo que se fortaleció al Estado y se suprimieron todas las prestaciones derivadas de ese poder jurisdiccional. A cambio se reconocía en los artículos 5 y 6 que *“los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase derechos de propiedad particular”* y que *“Los contratos, pactos o convenios que se hayan hecho en razón del aprovechamiento, arriendos de terrenos, censos u otros de esta especie celebrados entre los llamados señores y vasallos, se deberán considerar, desde ahora contratos de particular a particular”*. En la práctica, la consecuencia era que los titulares hasta entonces de facultades exclusivamente jurisdiccionales o gubernativas, pasaban a ser propietarios de pleno derecho, lo que económicamente reportaba mayores beneficios, y que los vasallos pasaban a ser arrendatarios, lo que suponía un empeoramiento de su situación económica, puesto que su posición respecto del titular dominical era mucho más débil. No obstante, el texto de este Decreto dio lugar a problemas de interpretación en cuanto que distinguía entre señoríos territoriales y solariegos atribuyéndoles un régimen diferente; y sin embargo, conscientes ya los legisladores de la dificultad que presentaba la distinción toda vez que todos los señoríos eran en origen jurisdiccionales, establecieron en el artículo 13 que las dudas acerca de la interpretación de las disposiciones del decreto no debían dilucidarse por los tribunales, sino que debían plantearse directamente al monarca, que resolvería por medio del Consejo de Regencia; pero la cuestión volvió a plantearse cuando retornó el régimen constitucional durante el trienio. La solución, al menos parcial, vino de la mano de una Ley de 3 de mayo de 1823 aclaratoria del Decreto de 1811 que incorporaba como regla general la presunción de que todos los señoríos eran jurisdiccionales, e imponía la carga de la prueba de la existencia del señorío a sus titulares, exigiendo la presentación de los títulos de adquisición ante los tribunales, entre tanto los pueblos podían negarse a pagar las prestaciones correspondientes.

Cuando tras la muerte de Fernando VII se instauró definitivamente el régimen constitucional la cuestión se retomó una vez más y, existiendo acuerdo sobre lo necesario de la abolición de los señoríos y por tanto de la nueva puesta en vigor de la normativa anterior, surgieron discrepancias sobre si debía aceptarse el criterio establecido como regla general por la Ley de 1823, o si debía optarse por el criterio

contrario, invirtiendo la carga de la prueba y exigiendo que fueran los pueblos quienes acreditaran que el señorío era jurisdiccional. Esta discusión, aparentemente bizantina en el plano teórico, encerraba sin embargo, una enorme relevancia práctica, ya que la acreditación de mediante títulos del origen del señorío era extraordinariamente complicada, de modo que de adoptarse el criterio de la Ley de 1823 casi todos los pueblos quedaban liberados de sus señoríos, mientras que seguir el criterio contrario significaba consolidar la posición de los titulares del señorío. Finalmente, tras largas discusiones parlamentarias se impuso la tesis favorable a la nobleza, estableciendo que los censos, pensiones, rentas, terrenos, haciendas y heredades situados en los señoríos no jurisdiccionales se considerasen “*ex lege*” como propiedad particular; sólo debían acreditarse los títulos de adquisición de los señoríos jurisdiccionales, a cuyos efectos se determinaron las formalidades probatorias<sup>110</sup>. Así, unas Cortes que eran manifestación del poder político de la clase burguesa se inclinaron a favor de los intereses de la nobleza cuando éstos se enfrentaron a los del campesinado; TOMÁS Y VALIENTE opina que la razón última fue atraer a los nobles a la causa liberal, apartándoles de las filas del carlismo<sup>111</sup>.

En el proceso de generación de un nuevo modelo de propiedad, la otra medida que afectaba directamente a la nobleza era la supresión de los mayorazgos; el proceso de incorporación al mercado de la tierras que se mantenían en poder de las llamadas “manos muertas” debía incluir evidentemente a las correspondientes a la nobleza. En España, sobre todo en Castilla, la institución del mayorazgo estaba muy extendida. En virtud de la misma determinados bienes quedaban vinculados hereditariamente al título nobiliario de modo que sus titulares tenían prohibido disponer de ellos, para asegurar que pasarían íntegros al siguiente heredero, consiguiendo así la perpetuación de la propiedad en la misma familia y evitando su fraccionamiento.

---

<sup>110</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 548 subraya la preponderancia de la posición en que se colocaba al titular del señorío, y la debilidad en la que quedaban los pueblos “ con tal planteamiento la suerte de los pueblos ya estaba echada habida cuenta de los costes de un pleito contra un rico terrateniente, así como la dificultada de probar nada tratándose de situaciones que venían arrastrándose desde hacía muchos siglos.”

<sup>111</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., *Op Cit*, P 158.

El primer paso legislativo en este sentido se dio en una Ley de 11 de octubre de 1820 de abolición de las vinculaciones, que liberaba inmediatamente los bienes, pero retardaba la desvinculación dos generaciones. Esta norma, como todas las de trienio, fue declarada nula y sin efecto a la vuelta de Fernando VII; sin embargo ya se habían efectuado un buen número de ventas, que quedando anuladas también debían dar lugar a la restitución del bien al mayorazgo pero con devolución del precio al adquirente. Los pleitos a los que esta situación dio lugar continuaban siendo innumerables en 1833<sup>112</sup>. En 1835 una Ley de 6 de junio regularizó los reintegros de bienes vinculados a los primeros adquirentes, y fue seguida de un Decreto de 30 de agosto de 1836 que restablecía la norma de 1820, dejando la solución de los problemas concretos a los que había dado lugar su aplicación y su posterior regulación a lo que se dispusiera en una próxima reunión de Cortes, que no fue sino la de 1841.

En conclusión, la desvinculación pudo suponer un debilitamiento de la nobleza a medio o largo plazo, en el sentido de que las garantías de continuidad del patrimonio de una familia quedaban reducidas pero, sin embargo, a corto plazo resultó altamente beneficiosa para los nobles que, en situación de liquidez apurada, no podían recurrir a la venta de sus patrimonios.

Así pues, a través del proceso desamortizador, entendido en el más amplio sentido que incluye la desamortización eclesiástica y municipal y la desvinculación de los bienes de la nobleza, y del resto de medidas liberalizadoras a las que se ha hecho referencia con anterioridad, se configuró un derecho de propiedad con un contenido y un alcance nuevo, definido por un carácter dinámico, consistente no solo en tener, sino en la posibilidad de hacer y que reúne en un solo titular todas las facultades; en definitiva en un derecho de propiedad apto para el funcionamiento de un nuevo sistema de economía, el sistema capitalista de producción <sup>113</sup>.

Y el interés de la burguesía se centrará ahora en proteger la propiedad configurada según ese nuevo concepto, y protegerlo no sólo frente a los ataques de otros particulares, sino también frente al Estado. Por ello el elemento de cierre en la

---

<sup>112</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 550

<sup>113</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P 543.

configuración de la nueva propiedad burguesa es la Ley de Expropiación forzosa de 1836.

Como señala GARRIDO FALLA, la idea de la expropiación forzosa chocaba frontalmente con el naciente Estado constitucional liberal, en el que se había consagrado el derecho de propiedad como sagrado e inviolable<sup>114</sup>. Sin embargo, los conflictos entre el sagrado derecho de propiedad y el interés general representado por la Administración venían impuestos por la realidad de las cosas, y la intangibilidad del derecho de propiedad debía ceder en este caso. Pero esta claudicación debía rodearse de todas las garantías posibles, por ello la regulación del procedimiento de expropiación forzosa fue una de las primeras prioridades de las Cortes del Estatuto.

Convocadas las primeras Cortes del Estatuto, pronto salió a la palestra la insuficiencia del texto en cuanto a que no contenía un catálogo de derechos fundamentales; en consecuencia los Estamentos presentaron a la reina gobernadora un proyecto de ley de 12 artículos que recogían estos derechos, entre los que naturalmente se encontraba el de propiedad. El proyecto no prosperó ya que los parlamentarios entendieron mayoritariamente que los derechos enumerados ya eran objeto de protección por parte de otras leyes civiles y penales y que tal medida era innecesaria<sup>115</sup>.

Pero a pesar del fracaso del proyecto en general, la necesidad de reconocer la inviolabilidad del derecho de propiedad, y de regular sus excepciones prendió en el ánimo legislador; a falta de un reconocimiento constitucional del derecho de propiedad, que sólo llegaría con la Constitución de 1837, a pesar de que el artículo 172.10 de la Constitución de 1812 ya imponía restricciones al poder real en relación con la propiedad privada, este se llevó a cabo en el artículo 1 de la Ley de Expropiación forzosa de 17 de julio de 1836.

---

<sup>114</sup> GARRIDO FALLA.F., *Op cit*, P 195.

<sup>115</sup> Las vicisitudes de la aprobación de un catálogo de derechos en las cortes del Estatuto ya han sido objeto de comentario en epígrafes anteriores, a los que nos remitimos.



En principio, el proyecto de ley fue muy ambicioso en cuanto al establecimiento de garantías para los propietario, pues se pretendía introducir reserva de ley para comenzar el proceso expropiatorio y la declaración de interés público, y ello basado en que en aquel momento las obras públicas se financiaban a través de contribuciones especiales impuestas a las provincias o municipios beneficiados con cada obra pública, de manera que como para el establecimiento de tributos regía el principio de reserva de ley, al ir la expropiación unida a la realización de una obra pública que exigía el establecimiento de éstos, la reserva de ley se extendía a la expropiación. Sin embargo, en la propia discusión parlamentaria se puso de manifiesto la escasa operatividad de esta garantía que sólo redundaría en un entorpecimiento de los procedimientos expropiatorios dado que las Cortes no estaban siempre reunidas; además se argumentó que los tributos unidos a la realización de obras públicas no eran estatales, ya que sólo afectaban a determinados municipios o provincias, de manera que para su establecimiento no regía la reserva de ley. La solución que se llevó al texto definitivo fue limitar la reserva de ley para la declaración de utilidad pública a las expropiaciones en las que se vieran afectadas dos o más provincias.

Otro elemento de garantía venía relacionado con la declaración de la necesidad de ocupación: ya que por excepción debía violentarse el derecho de propiedad, había que procurar que la excepción se limitase al mínimo indispensable. El control de este extremo, es decir, la determinación de las fincas concretas que iban a ser afectadas, por parte de las Cortes era inviable; así las cosas, la solución más práctica (excluida su remisión al poder judicial) era encomendar esa labor al Gobernador civil, pero éste, como agente de la Administración, era juez y parte. La solución adoptada en el texto definitivo fue encomendar la declaración de necesidad de ocupación a los Gobernadores civiles, en unión de las Diputaciones provinciales, oídos los propietarios afectados, que de no estar de acuerdo con su decisión, podían recurrir al gobierno, que decidía definitivamente (artículos 4 y 5 de la ley).

En cuanto a la determinación del justiprecio de indemnización, se estableció que fuese fijado por una especie de jurado de árbitros, formado por dos peritos nombrados por cada parte o un tercero en discordia nombrado por ambas; si no se convenía en el nombramiento de tercero, este lo designaría el juez, y las partes podrían impugnarlo por dos veces (artículo 7 de la Ley).

A pesar de la preocupación por proteger el derecho de propiedad de los ataques de que pudiera ser objeto por parte del Estado, el texto definitivo de la Ley de Expropiación forzosa limitó en mucho las garantías de los propietarios sobre las primeras intenciones manifestadas en el proyecto de ley; no obstante, es de destacar la celeridad con que se abordó la cuestión, manifestación clara de los intereses y las prioridades de los integrantes de las Cortes del Estatuto, de los representantes de la clase burguesa propietaria, que habían accedido al poder precisamente por su condición de tal<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> No ha de pasarse por alto el hecho de que el derecho de sufragio activo y pasivo del Estatuto era tan restringido en cuanto al nivel de renta exigido para ser titular que solo permitía el voto de aproximadamente el 0.5 % de la población

## **JAVIER DE BURGOS**

### **I. NOTAS BIOGRÁFICAS.**

Se ha descrito el ambiente ideológico predominante en la Granada de finales del siglo XVIII como de reformista, y ello en dos vertientes. Por un lado en el aspecto económico, en el cual las ideas ilustradas habían logrado introducir nuevos cultivos como el algodón y el lino complementarios al incipiente desarrollo de una industria textil; este movimiento de vivificación económica se veía impulsado además por la existencia de una sociedad económica. En el aspecto social, también se advertían transformaciones que se manifestaban a través de iniciativas de integración de las clases marginales. En este ambiente dominado por el reformismo, pero que no renunciaba a la tradición transcurrieron los primeros años de la vida de Francisco Javier de Burgos. La mezcla permanente entre corrientes de modernización y respeto a las tradiciones, y el intento de hacerlas compatibles es una constante en su vida, y explica en cierta medida algunas de sus actitudes y de sus pensamientos.

Javier de Burgos y Olmo nació en Motril (Granada) en 1778, en el seno de una familia de agricultores de saneada posición económica. A los once años ingresó en el seminario de San Genaro, y después en el de San Cecilio de Granada donde adquirió una considerable formación cultural de tinte eminentemente clásico; pero no llegó a ordenarse, ya que tanto él mismo como los responsables del centro hicieron ver a su padre que carecía de vocación y que no deseaba dedicarse a la carrera eclesiástica.

A los diecinueve años se dirigió a la Corte por primera vez, con la intención de conseguir el empleo público que en Motril pensaba dejar vacante un amigo de su padre, Antonio Pascual, quien le acompañaba en el viaje para aspirar a su vez a un empleo mejor. Allí entró en contacto con el poeta Juan Meléndez Valdés, que entonces desempeñaba el cargo de Fiscal Jefe de alcaldes de sala y corte, y trató de hacer valer la influencia de éste así como la del ministro de Gracia y Justicia, Melchor Gaspar de Jovellanos para lograr el puesto al que aspiraba. Tras un año de permanencia en la Corte, siguiendo sus idas y venidas a Aranjuez, La Granja o El

Escorial, Javier de Burgos volvió a la casa de su padre sin haber conseguido el empleo, ya que su amistad con Meléndez Valdés no le sirvió de nada, cuando Jovellanos fue apartado del ministerio<sup>117</sup>. De vuelta a Motril, fue nombrado corregidor perpetuo del Ayuntamiento, y se dedicó al estudio de la economía y de la administración, así como al cultivo de la literatura.

Durante la ocupación francesa de Andalucía en la Guerra de la Independencia ostentó varios cargos en la Administración de José I, como la Subprefectura de Almería o la presidencia de la Junta General de Subsistencias de la provincia de Granada, llegando a ser nombrado Corregidor de esta ciudad. A la vuelta de Fernando VII al trono decidió emigrar a París y allí continuó sus estudios de Ciencia de la administración y con la traducción al castellano de la obra de Horacio.

Cuando regresó a Madrid en 1817 fue sometido a un expediente de purificación, que se resolvió en 1819. Desde ese mismo año se dedicó a labores periodísticas en diversas publicaciones como *Miscelánea de Comercio, Artes y Literatura* (después *Miscelánea de Política, Literatura y Comercio*), y *El Imparcial*. Las opiniones vertidas por Javier de Burgos en ellas fueron objeto de crítica tanto por absolutistas como por liberales<sup>118</sup>. En estas publicaciones abundan sobre todo temas de administración, y a través de sus artículos sobre temas administrativos Javier de Burgos esboza una idea de Administración, que luego desarrollará tanto en el plano teórico como en el práctico<sup>119</sup>.

En 1824 fue enviado a París por el propio gobierno de Fernando VII con una misión de carácter económico (remover los obstáculos que impedían la realización

---

<sup>117</sup> ROCA ROCA, E., *Javier de Burgos. Madrid 1798* IEAL, Granada, 1987. Contiene el epistolario completo cruzado entre Javier de Burgos, su padre y el amigo de éste que le acompañaba. Es interesante por varios motivos, fundamentalmente porque deja ver claramente cual era el mecanismo de acceso al empleo público en aquel momento y las estrategias desplegadas por Javier de Burgos y su acompañante para conseguir su objetivo, pero también porque retrata la vida en la Corte y las necesidades económicas a las que tenían que hacer frente los aspirantes a un empleo.

<sup>118</sup> GONZÁLEZ PALENCIA, A., "Javier de Burgos, humanista y político." I *Boletín de la Real Academia Española*, Número de Abril, Madrid, 1935,. "Pronto hubo de sufrir la *Miscelánea* el ataque de los absolutistas, que censuraban al redactor porque creían que atacaba la prerrogativa real cuando enumeraba las restricciones que el nuevo código político imponía a la autoridad del monarca. En cambio a los liberales parecían mal que inculcara ideas de moderación y templanza condenando a los extremistas"

de un empréstito concertado por la regencia en 1823, con el banquero Guebhard). En el desempeño de este encargo se dio cuenta Javier de Burgos de las dificultades de crédito y confianza de España en el seno de la comunidad internacional, y desde allí dirigió a Fernando VII en 1826 una *Exposición*, donde enumeraba los males que aquejaban a España y los medios que debían ponerse en juego para conseguir acabar con ellos, a modo de programa de gobierno. Este documento respondía a una petición del propio monarca, y fue favorablemente acogido en ciertos sectores de la corte, en el grupo de los llamados reformistas fernandinos capitaneados por el ministro de Hacienda López Ballesteros quien ya intentaba introducir las primeras reformas en la Administración. Su actividad en este tiempo de colaboración con el gobierno absolutista hizo dudar de su carácter de liberal. Así lo refleja un contemporáneo suyo, CARLOS LE BRUN, en 1826 en un librito publicado en Filadelfia titulado *Retratos políticos de la Revolución de España*, que hace de Javier de Burgos la siguiente semblanza:

*“Periodista constitucional de la segunda época. Lo que es su periódico, era liberal, aunque no lo creían tal los comuneros. Su liberalismo estuvo en duda algunos días, porque como era afrancesado,- y luego...que en España se quería por los ultraliberales la libertad a quintales, y esta gente pensadora, que se le fuese echando al pueblo español por un alambique gota a gota,- creían que esto era poca gana de libertad - y al instante se empleaban las palabras servil, afrancesado, cámaras y otras dictadas de descrédito que había de reserva para estos casos. Nosotros no podemos creer que un literato como el Sr. Burgos sea ni pueda ser otra cosa que liberal. Todos sus escritos están bien pronunciados en este sentido. Su Miscelánea, su Imparcial, sus Cartas sobre el viaje de la Reina Amalia, son, no como quiera liberales, sino lecciones de libertad que ojalá tomen siempre los pueblos que quieran ser libres.*

*Arguyen contra esto, si (hoy que manda el despotismo) es o no Burgos el alma de la policía que rige España, y el que le da dirección, que tiene y lleva de Francia. No negaremos, ni concederemos esta imputación porque no tenemos datos suficientes para lo uno ni para lo otro. Los hombres, cuando no deja de la mano nuestra razón, somos capaces de convertirnos en hienas, si nos azuza algo la pasión. Pero no vemos, que se deba defraudar a un amigo por principios de la libertad de esta gloria, por quítame allá estas pajas, y más por asuntos y motivos que son susceptibles de explicaciones muy favorables”<sup>120</sup>.*

---

<sup>119</sup> ARENILLA SÁEZ . M, *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, Sevilla, IAAP, 1996. Ofrece un estudio profundo sobre las ideas vertidas por Javier de Burgos en su labor periodística durante el trienio.

<sup>120</sup> LE BRUN, C., *Retratos políticos de la revolución de España*, Filadelfia, 1826.

Continuando con su labor de colaboración con el ministro de Hacienda, Javier de Burgos volvió a España en 1827 y desempeñó diversos cargos en la Administración en la Junta de Fomento y Aranceles y en el Consejo supremo de Hacienda. En este tiempo fue nombrado miembro de la Real Academia Española de la Lengua. Sin embargo en 1832 tomó la decisión de regresar a Granada y dedicarse a administrar sus propios intereses. Este es un período dentro del reinado de Fernando VII en el que se reconoce el predominio de la tendencia reformista del Gabinete, de intensa influencia de los moderados, cuando se impulsan las primeras medidas de reforma administrativa y económica; la influencia en el plano político parece que iba acompañada en ciertos casos, como es el de Javier de Burgos, de brillo también en el mundo literario, al margen de los méritos del autor. Al respecto, MESONERO ROMANOS afirma en sus *Memorias de un setentón*:

*“Parecía por entonces hallarse en su apogeo la legión afrancesada, y sus más predilectos campeones no solo ocupaban altos puestos y alcanzaban comisiones lucrativas, sino que se veían ampliamente sostenidos y remunerados para la publicación de sus obras literarias”<sup>121</sup>.*

Esta referencia parece especialmente aplicable a la figura de Javier de Burgos, en tanto que había rumores sobre lo lucrativas que pudiera haber resultado para él las gestiones realizadas cerca de Ghebard y Aguado para concertar el empréstito.

Muerto Fernando VII, la Reina Gobernadora, M<sup>a</sup> Cristina de Borbón, hizo pública, a través de un Manifiesto de 4 de Octubre de 1833, obra de su primer ministro Zea Bermúdez, su intención de abordar importantes reformas de carácter exclusivamente administrativo. En este contexto, Javier de Burgos fue llamado para hacerse cargo del Ministerio de Fomento, cuya creación había instado en la Exposición de 1826 como pilar de lo que habría de ser el nuevo modelo de Administración. Este Ministerio había sido creado en 1830 solo “de iure”, y “de facto” en 1832, momento en el cual se puso a su cabeza al conde de Ofalia, quien dio pocas muestras de operatividad mientras fue titular.

Ya como ministro, Javier de Burgos desplegó una ingente actividad que se tradujo en innumerables decretos mediante los cuales trató de introducir el orden en los más variados sectores, desde los montes a la liberalización de ciertos mercados. Pero la parte más importante de su actuación fue dirigida a conseguir dotar a España de un esquema de organización administrativa racional y moderna, que permitiera a los brazos actores del ejecutivo llegar hasta los más apartados lugares del territorio; así, ya en el Decreto de su nombramiento como ministro se recogió el encargo regio de *“plantear y proponer, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio español, como base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos”*<sup>122</sup>. Fruto de este encargo son los dos Decretos de 30 de Noviembre de 1833.

El primero de estos Decretos instauró la división del territorio español en 49 provincias; el segundo creó la figura de los Subdelegados de fomento como jefes “encargados de estudiar las necesidades locales, y de socorrerla ellos mismos, o de proponer al Gobierno los medios de verificarlo”. Este último Decreto va acompañado de una *Instrucción para el gobierno de los subdelegados*, documento de importancia capital en la producción de Javier de Burgos, ya que a través de su articulado deja ver su concepción de una Administración fuerte y altamente intervencionista, motor de la riqueza y la prosperidad nacional. Sin embargo, el especial clima político que se vivía en la corte de Madrid, y el empeño de los liberales por derrocar a Zea para lograr una cierta apertura política, conspiración en la que no quiso participar Javier de Burgos, obstaculizaron de manera importante su labor al frente del ministerio.

Apartado Zea Bermúdez de su puesto, Javier de Burgos se convirtió en el nuevo hombre fuerte del gobierno, y propuso como titular del ministerio de Estado (cuyas competencias habían quedado reducidas a las relaciones exteriores al ser absorbidas por el nuevo ministerio de Fomento) a Martínez de la Rosa, reputado liberal aunque de tinte moderado, para conseguir dar una cierta imagen de apertura del régimen político. Simultáneamente instaba a la Reina Gobernadora a que

---

<sup>121</sup> MESONERO ROMANOS, R., *Memorias de un setentón natural y vecino de Madrid*, P. 321. En las páginas siguientes, el propio Mesonero Romanos hace una cruel crítica de la obra de Javier de Burgos, y además inserta un poemilla satírico dedicado a Miñano, Hermosilla y Burgos

<sup>122</sup> Decreto de 21 de Octubre de 1833, por el cual la Reina Gobernadora nombra a D. Javier de Burgos Ministro de Fomento, “*en atención a sus especiales conocimientos*”

separara la secretaría de despacho de la presidencia del Ministerio de Estado y a que decidiera en cada ocasión de entre todos sus ministros el que gozaba de su mayor confianza para desempeñar el cargo de Presidente; pero no se publicó el Decreto que disponía esta separación, de manera que Martínez de la Rosa ocupó la Presidencia<sup>123</sup>.

En este orden de cosas, se promulgó el Estatuto Real para dar contento a los liberales, texto en el cual, bajo apariencia de una convocatoria de Cortes, se encerraba la instauración de un régimen de Carta Otorgada, que satisfizo sólo a los más moderados, dejando insatisfechos igualmente a absolutistas y a liberales progresistas<sup>124</sup>. Todavía resulta discutida su participación en la redacción del Estatuto Real, aunque parece altamente probable que saliera de su pluma, así como la serie de seis Decretos que en marzo de 1834 reorganizaron la estructura de la organización de la Administración central, suprimiendo definitivamente el sistema de Consejos tradicional de los Borbones y creando tres Tribunales Supremos, que supusieron la definitiva separación orgánica de las funciones jurisdiccionales de las puramente gubernativas. Javier de Burgos continuaba mientras desde su ministerio desplegando eficaces actuaciones de orden administrativo, pero su situación política iba siendo cada vez más comprometida, motivo que le llevó a presentar su dimisión alegando motivos de salud, dimisión que le fue aceptada el 17 de abril de 1834.

Fue nombrado prócer del reino en el Estamento de Próceres de la nuevas Cortes surgidas del Estatuto Real, pero le alcanzaron los ataques a los que fue sometido el sistema político del Estatuto y el gobierno que lo sostenía a pesar de estar ya fuera de él. Bajo pretexto de la discusión en el Estamento de procuradores de cuestiones relacionadas con la negociación y gestión del empréstito Guebard su figura y su intervención en este proceso se vieron rodeadas de acusaciones. Consecuencia de maniobras políticas de determinados grupos, se vio privado de la posibilidad de defenderse y reivindicar la honradez con la que había procedido, ya que se le impidió pronunciar en el Estamento de Próceres el discurso que había preparado a tal efecto, y que después publicó bajo el título de *Discurso que debí*

---

<sup>123</sup> BURGOS Y OLMO, J, *Anales del reinado de Dña Isabel II*, Madrid, 1850, P. 217. Reconoce que debió recaer en él, como más antiguo, la presidencia del Consejo

<sup>124</sup> Nos remitimos a lo expuesto en el epígrafe dedicado expresamente al Estatuto Real.



*pronunciar en la sesión de 24 de octubre de 1834, lo cual no verifiqué por haberme negado la palabra el presidente Marqués de las Amarillas* En este discurso se defendía de las acusaciones vertidas contra él en el otro Estamento considerándolas “*La imputación apasionada de un individuo oscuro a quien miras de partido, intereses de club lanzan en la carrera de la difamación*”, y alegando que él mismo solicitó la formación de una comisión mixta de ambos Estamentos que investigase la cuestión<sup>125</sup>. En los *Anales del Reinado de Isabel II* reitera su convencimiento de haber sido objeto de un especie de campaña de descrédito orquestada contra él por los miembros de la facción liberal más exaltada a través de una de aquellas sociedades secretas tan en boga en la época:

*“Una impostura forjada en las tinieblas de un club, concertada en rumor de café, comentada por hambrientos y malévolos gacetilleros y acogida con interesada oficiosidad por algún prócer, fue lo bastante para que el Ilustre Estamento decretase lanzar de sus escaños a un hombre a quien recomendaban honrosos antecedentes. Cediendo a sugerencias de mala ley, faltando en aquella ocasión a lo que a sí mismo debía, el Estamento no solo se hizo hasta cierto punto cómplice de una trama abominable, sino que atacó en mi humilde persona una de sus más sagradas prerrogativas”*<sup>126</sup>.

También publicó un opúsculo *Observaciones sobre el empréstito Guebhard* en el que hacía un repaso pormenorizado de cada una de las acusaciones que se vertieron en el Estamento de Procuradores sobre la contratación y gestión del empréstito y respondía a cada una de ellas, fundamentalmente a la última ya que era la que más le afectaba personalmente por afirmar que hubo dilapidaciones y estafas en el manejo de los productos, y él mismo entendía que “*la calumnia asocia su nombre a aquellos pretendidos abusos*”. En primer lugar aclaraba que él intervino en el negocio a petición del Ministro de Hacienda López Ballesteros y del director de la Caja de Amortización J. Pedro Vicenti cuando el empréstito llevaba ya meses contratado, de manera que su gestión se limitaba a acelerar el cobro de las remesas, tarea en la que en el anterior comisionado para ello, Carrese, se había demostrado ineficaz. Afirmaba en su escrito que:

---

<sup>125</sup> En el texto del las *Observaciones obre el empréstito Guebhard* señala que solicitó la formación de esta comisión porque “A veces no se acusa para obtener explicaciones, sino por promover el escándalo”

<sup>126</sup> BURGOS Y OLMO, JAVIER de. *Anales del Reinado de Doña Isabel II*. 150-1851. Libro III P. 28

*“El desempeño de mi comisión fue, pues, fácil y sencillo, y desde luego pude hacer gruesas remesas al tesoro, pero sin otra intervención en el negocio que la de solicitar las de los contratistas y dirigirlas a Madrid. De ellos recibía yo cada correo gruesos paquetes de letras de cambio que enviaba al tesoro, de donde se les expedían en derecha las cartas de pago, y se les abonaba su importe en cuenta, pues ellos y no yo eran los que la tenían abierta en aquella oficina”.*

Además subrayaba el hecho de que ya siendo ministro había facilitado la investigación del asunto que entonces encabezaba D. José Arnalde, ofreciéndole libre acceso a toda la documentación existente en las dependencias administrativas. En todo caso, y como consecuencia de lo desairado de la situación en que le colocó la actitud de Estamento de Próceres a pesar de haber invocado el principio de inviolabilidad parlamentaria abandonó la política y España, exiliándose de nuevo en París. Años después, la comisión encargada de la investigación del asunto le declaró libre de toda responsabilidad, pero el mal ya estaba hecho.

Cuando regresó a España en 1840 se instaló en Granada, donde colaboró en el Liceo, asociación de carácter artístico, científico y literario, en la cual existía un gran interés acerca de los temas relacionados con la Ciencia de la administración. Con este motivo, Javier de Burgos dictó una serie de lecciones en las que resumía sus ideas fundamentales sobre la Administración, las que habían presidido su actuación dentro de la misma. Estas lecciones fueron publicadas en el periódico del Liceo, *La Alhambra*.

Durante esta época, además, retomó su actividad literaria también a través de colaboraciones con *La Alhambra* publicando poemas, y artículos literarios entre los que destacan una serie de biografías de autores españoles a través de las cuales que puso de manifiesto sus ideas acerca de la estética literaria, manteniéndose siempre defensor de una línea medida y clásica, alejada de los excesos románticos que la época imponía. Así se convierte en biógrafo de Tirso de Molina, de Calderón, de Lope de Vega, de Francisco de Rojas Zorrilla y otros autores menores como Agustín Moreto, Antonio Hurtado de Mendoza o Juan Pérez de Montalván <sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> GAY ARMENTEROS, J.C., “El último Javier de Burgos”, *Homenaje a J.L. Comellas*, Secretaría de publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla 2000, P. 99. Ofrece el listado completo de sus biografiados.

En 1843 y 1844 fue elegido diputado en Cortes, y en 1846 dirigió, durante pocos días, bajo la presidencia de Narváez, de nuevo el Ministerio de Fomento. (entonces de Gobernación). Fue nombrado después senador vitalicio, y colaboró activamente con los gobiernos moderados en sus reformas administrativas y tributarias, llegando a presidir la comisión formada para el estudio de la reforma tributaria.

Retirado definitivamente, fallecía en Granada en 1848. Al final de su vida, en una reseña biográfica de los Diputados a Cortes de 1847, cuando ya era una figura alejada del fragor político, se le presenta como *“Un buen estadista, y como hombre de parlamento reúne a lo elegante y castizo de su lenguaje, una entonación grave y un estilo siempre afluido”*<sup>128</sup>.

## **II. PENSAMIENTO POLÍTICO**

Para entender el pensamiento político de Javier de Burgos es necesario tener en cuenta tres factores de suma importancia. En primer lugar, Javier de Burgos no es sólo un hombre cuya vida transcurre cronológicamente entre dos centurias, se trata de un hombre cuya existencia discurre en un mundo que experimenta una brusca transformación: su infancia y juventud granadinas, y la formación clásica e ilustrada durante ellas recibida responden a los criterios de un orden, el del Antiguo Régimen, que se desmoronaba. Después, su actividad pública y política se desarrollan en el momento en que surge en España, y aún en Europa, un orden nuevo, representado por el nacimiento del Estado liberal. Pero las bases ilustradas que constituyen los primeros pilares de su pensamiento, permanecen en él hasta el final de sus días.

En segundo lugar, los servicios prestados a la administración josefina, añaden a su figura el adjetivo de afrancesado. A este respecto JUAN C. GAY ARMENTEROS, señala que:

*“En la dramática coyuntura que enfrentaba el país hubo que tomar partido. Un sector importante, por su calidad, más que por su*

---

<sup>128</sup> Cortes de 1847, Biografías y retratos litografiados.

*cantidad, lo hizo en favor de la monarquía impuesta por los franceses, la de José I Bonaparte. Fueron los afrancesados, y Javier de Burgos, junto con algunos miembros de su familia, formaron parte de ellos*<sup>129</sup>. El mismo autor señala que *“la opción y el compromiso político adquiridos en este tiempo estarían presentes a lo largo de toda su vida para bien y para mal. Su visión conservadora de la política y su fascinación por el racionalismo francés serán una constante*<sup>130</sup>.

Finalmente, han de tenerse en cuenta los años pasados en el exilio en Francia como consecuencia de su pertenencia a la Administración josefina, momento en el cual entra en contacto con las ideas de los representantes más significativos de la corriente doctrinaria que marcan de forma notable su pensamiento. Así, el pensamiento de Javier de Burgos ha sido calificado de ilustrado por unos, y de liberal doctrinario por otros; pero ¿es Javier de Burgos un ilustrado, un afrancesado, un liberal doctrinario?. Javier de Burgos es todo eso; por un lado, puede afirmarse que se trata de uno de los últimos representantes del ideario ilustrado en el que se forma a lo largo de toda su juventud, pero su pensamiento está atemperado por tintes moderados de un liberalismo doctrinario con el que entra en contacto durante su primer exilio en París. Sus posiciones varían, matizándose, a lo largo de su vida como consecuencia de una lógica evolución debida tanto a sus circunstancias personales, como a los cambios que experimenta del mundo que le rodea, poniendo de manifiesto otro de los caracteres más sobresalientes de su pensamiento: su tinte posibilista.

En su ideología se mezclan elementos de una y otra procedencia, pero como componente constante en toda su evolución está su rechazo por las rupturas bruscas y por la revolución, alineado con la corriente antirrevolucionaria que experimenta Europa desde la restauración francesa. Por un lado, es evidente la influencia ideológica que en él ejercen los ilustrados, fundamentalmente Jovellanos, y sobre todo Meléndez Valdés, a quien profesaba gran admiración desde su primera juventud, y con quien trata en Madrid en su época de pretendiente a un empleo público. Del primero, es fácil rastrear en los planteamientos de Javier de Burgos su idea de progreso: si JOVELLANOS entiende que *“el progreso supone una cadena*

---

<sup>129</sup>GAY ARMENTEROS J. C., *Política y administración en Javier de Burgos*, Granada, Perspectiva histórica, 1993. P. 66.

<sup>130</sup>GAY ARMENTEROS J. C., *Opus cit.*, P. 74.

*graduada y el paso será señalado por el orden de sus eslabones, lo demás no se llamará progreso sino otra cosa”, y que “el estado moral de las diversas naciones” debe tenerse en cuenta a la hora de valorar la oportunidad de introducir reformas y mejoras, JAVIER DE BURGOS señala en sus Anales del Reinado de Doña Isabel II, y a propósito de la introducción de reformas políticas a la muerte de Fernando VII que: “Creía entonces, como creo ahora, que los pueblos que durante siglos han vivido en las fangosas regiones del despotismo, no pueden sin riesgos, respirar de repente el aura pura de la libertad”<sup>131</sup>.*

Primaba por ello las reformas administrativas sobre las políticas, y pretendía un aperturismo lento<sup>132</sup>, ya que consideraba inmaduro al pueblo español para acceder a determinados grados de libertad. Estaba convencido, además, de que precisamente por esta inmadurez política de la población, sólo a través de una monarquía fuerte y una dirección rígida era posible llevar a cabo las reformas administrativas que el país necesitaba para salir adelante. Por ello afirma contundente en sus *Anales del reinado de Dña Isabel II* que:

*“Así, aunque no creyendo que debiera sostenerse mucho tiempo el sistema político proclamado por el manifiesto del 4, pensé que sólo bajo la influencia de un régimen absoluto, ilustrado y paternal, podían entonces, desarrollarse los elementos para mejorarlo, y cambiarlo progresivamente sin convulsiones ni trastornos”.*

Pero es sobre todo a la hora de exponer sus ideas sobre la Administración, su organización, sus funciones y sus criterios de funcionamiento, temas que serán abordados en otra parte de este trabajo, cuando el sustrato ilustrado de Burgos se pone claramente de manifiesto.

Su opción de apoyo al gobierno josefino, su afrancesamiento, no es sino el correlato lógico de este espíritu ilustrado. ARTOLA afirma que:

---

<sup>131</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op Cit*, P. 40. afirma que Javier de Burgos es un liberal, no un doceañista, sino que se trata de un heredero de Jovellanos, Campomanes y Meléndez Valdés sin llegar a ser un ilustrado.

<sup>132</sup> “El sistema político proclamado por el manifiesto del 4 de octubre, podrá no ser conveniente siempre, y fue un grave error el darse tanta prisa en proclamarlo. Pero cada día se hacen variaciones en el régimen administrativo, que en breve exigirán otras en el régimen político”.

*“Los ilustrados se nos presentan, encarnando el núcleo fundamental en cantidad, y sobre todo en calidad, del partido josefino. La metamorfosis desconcierta a primera vista pero basta con enfrentar la doctrina política del Despotismo y el espíritu de la enciclopedia con las obras de los afrancesados, para descubrir en ellos una continuidad de ideas y pensamientos que demuestran la continuidad de una evolución”<sup>133</sup>.*

La postura personal de Javier de Burgos ante la invasión francesa, obedecía pues a consideraciones de tipo ideológico, patriótico (en sus artículos en la *Miscelánea* sobre los afrancesados dirá que colaboró con el gobierno josefino para servir a la patria), y aun diríamos “técnico”. Como afirma uno de sus biógrafos:

*“Como tantos otros españoles se puso al lado de los invasores, a caso por considerar más perfectos las formas y métodos introducidos por los franceses en el gobierno de su poderoso imperio; a caso por considerar ventajoso aplicar aquellos métodos en nuestro país de tiempo inmemorial desgobernado; quizá por intentar la aplicación en nuestra patria de las teorías económicas y administrativas, a las que había dedicado sus afanes, y ensayar prácticamente el valor de sus estudios especulativos”<sup>134</sup>.*

Pero es una vez más en la labor administrativa de Javier de Burgos donde se ponen de manifiesto de forma más evidente el bagaje adquirido en su período como funcionario de la Administración de José I.

La desconfianza de Javier de Burgos hacia las ideas del liberalismo, sobre todo progresista, es manifiesta; pero esta postura es propia del temor a explosiones revolucionarias que, tras 1789, inundó toda Europa<sup>135</sup>. Por ello parece militar en esa vía intermedia entre el absolutismo y la revolución que representan los doctrinarios de la restauración francesa, considerados *“luchadores de doble frente”* y calificados por los tradicionalistas como *“componenda débil y engañosa, fácil puente tendido a los excesos revolucionarios”* y por la línea de pensamiento liberal de tinte democrático, como *“movimiento de gabinete interesado y falaz, aliado en ocasiones para hurtar triunfos populares y que acaba por mostrar finalmente su médula más*

---

<sup>133</sup> ARTOLA, M., *Los Afrancesados*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, P. 29

<sup>134</sup> GONZÁLEZ PALENCIA, A., “Javier de Burgos, humanista y político”, *Boletín de la Real Academia Española*, Número correspondiente a Junio, Madrid, 1935.

<sup>135</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op cit*, P. 76 opina que Javier de Burgos terminó desencantado con los excesos del trienio

*reaccionaria*<sup>136</sup>. A este influjo ideológico responde el intento de salida a la situación política en España que supone el establecimiento de un régimen de Carta Otorgada, inspirada en la Carta Francesa de la restauración borbónica (1815-1831) a través del Estatuto Real, que ofrecía “un grado razonable de libertad”.

Este paso hacia vías de apertura política es consecuente con el pragmatismo que le caracterizará a lo largo de toda su vida: ante la imposibilidad que reconocía de mantener la situación política a la muerte de Fernando VII, incluso transformándola con reformas administrativas, se imponía la necesidad de introducir reformas moderadas en el sistema político. El mismo Javier de Burgos, en sus *Anales del Reinado de Dña Isabel II* reconoce que con el Estatuto Real se buscaba la instauración de un sistema político de término medio capaz de proporcionar al país las condiciones necesarias de orden y libertad<sup>137</sup>. El texto del Estatuto Real responde a las principales premisas ideológicas del doctrinarismo como tercera vía intermedia entre absolutismo y liberalismo, que se caracteriza fundamentalmente por otorgar la primacía como objetivo a la consecución del orden, sobre el establecimiento de un entorno de la libertad. Sobre el pragmatismo de Burgos, como impulsor de su actuación política, MANUEL ARENILLA entiende que

*“En cualquier caso, Burgos es un liberal doctrinario consciente del tiempo que le ha tocado vivir y se manifiesta como tal...Pero siempre optará por una posición moderada, que se puede admitir como ambigua, que puede conducirle a replegarse en actitudes, no en pensamiento, propios del Antiguo Régimen en un ánimo de pura supervivencia”.*

Y que precisamente el pragmatismo de Burgos y su capacidad de adaptación a las circunstancias hicieron posible que sus cambios de posición política no tuvieran para él un mayor coste personal<sup>138</sup>. Sin embargo, esta afirmación puede servir para mantener una posición contraria respecto al ideario de Burgos: puede entenderse que la apertura política que Javier de Burgos impulsó con el Estatuto Real no se debió sino al convencimiento de que se trataba de un mal menor, y que acompañó la

---

<sup>136</sup> DÍEZ DEL CORRAL, L., *El Liberalismo Doctrinario*, I.E.P., Madrid, 1973, P. 17.

<sup>137</sup> “El Estatuto Real aparecía, en fin, a los ojos de la mayoría de los españoles, como el término medio más prudente que, en aquellos indecisos y azarosas circunstancias, que aquella época de transición y ansiedad, podía adoptarse para conciliar el disfrute de una libertad racional que, con tanto empeño, como derecho, pedía la noción entera, con las garantías de orden que, para promover la prosperidad general necesitaban los encargados de esta importante misión”

<sup>138</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op Cit*, P. 48 y 49.

medida con un lavado de imagen al introducir en el gobierno a Martínez de la Rosa, figura reconocida indiscutiblemente como liberal, condición de la que él mismo, como sabemos, no gozaba. Y ello, porque aunque el propio Burgos se defina como liberal desde sus escritos periodísticos, considera que liberales son todas aquellas personas caracterizadas por su voluntad constante de obrar bien, en lo que se manifiesta una vez más de forma clara el importante sustrato ilustrado que alienta todo su pensamiento. Ello le lleva a adherirse al liberalismo doctrinario representado en la máxima orden y libertad, de manera que en la *Miscelánea* se llega a reconocer imbuído desde su primer juventud en los principios de la libertad y el orden.

La primera columna sobre la que se asienta la construcción ideológica doctrinaria es su carácter monárquico: los doctrinarios mantienen el principio de que la soberanía reside en el monarca, quien a través de la concesión de una Carta Otorgada se convierte en origen de la organización estatal. Dentro de esta organización estatal, la monarquía también juega como “poder constituido” ya que es la cabeza del ejecutivo y conserva una importante parcela de poder. En el Estatuto Real, esta preponderancia de la monarquía se trasluce de forma clara en que a la Corona corresponde en exclusiva la facultad de hacer las leyes, la de convocar y disolver las Cortes, y la de nombrar a los miembros de una de las Cámaras, el Estamento de Próceres. Javier de Burgos en la citada obra manifiesta que pensó que se podría establecer una constitución monárquica, donde se diera “la mayor latitud posible a la prerrogativa real”. El monarquismo es un elemento permanente en el ideario de Javier de Burgos, entendido como adscripción a un sistema de gobierno y no como fidelidad a una dinastía; por ello resulta coherente su colaboración con la Administración josefina: Javier de Burgos cree en la monarquía, encarnada ésta en cualquier dinastía, mejor dicho, en la dinastía que más convenga a los intereses de la nación.

La otra columna basamento del ideario doctrinario, coherente con su carácter de ideología de orden, representativa de los intereses de una clase burguesa de propietarios, es su concepción del principio representativo, en consonancia con el cual consideraba que el derecho de participación política debía estar limitado a una parte minoritaria de la sociedad, los propietarios y las capacidades, quienes, teniendo algo que perder, no optarían por medidas revolucionarias. Ello se lograba a



través del establecimiento del sufragio censitario, consecuencia del cual el disfrute de los derechos de sufragio activo y pasivo derivaba directamente del hecho de la propiedad. El Estatuto Real instituía un sistema de sufragio censitario, en el cual se reconocía derecho de sufragio activo y pasivo a un porcentaje limitadísimo de la población dado el alto nivel de renta que se exigía para gozar de ellos (otorgaba derecho a voto al 0,5% de la población) y todo ello para llegar a formar parte de unas Cámaras que carecían de iniciativa legislativa, aunque disponían de poder de petición. Javier de Burgos en los ya reiteradamente citados *Anales del reinado de Dña Isabel II* expone su posición respecto a la composición del cuerpo electoral a través de las críticas que lanza contra el contenido de la ley electoral que acompañó a la Constitución de 1837, a la que califica de perjudicial por considerar que ampliaba en exceso el derecho de participación al rebajar el nivel de renta exigido para poder ser elegido diputado.

En cuanto al carácter marcadamente historicista del pensamiento doctrinario, es especialmente relevante en el doctrinarismo español, y le confiere una mayor entidad y coherencia propia que posibilitó una vigencia y desarrollo más allá de los conseguidos en el resto de Europa, incluida Francia. Este rasgo es especialmente importante en el Estatuto Real, que al ser formalmente una convocatoria de Cortes, toma su base jurídica en el derecho histórico español y en la existencia previa de la institución en el derecho medieval.

Pero la característica esencial de la actitud política de Javier de Burgos es su vocación técnica lo que le lleva a mostrar un interés limitado por las cuestiones de política doctrinal, como afirma DIEZ DEL CORRAL<sup>139</sup>. Lo que verdaderamente le interesaba era la efectividad de las medidas de gobierno que se adoptaban, la consecución del objetivo de regeneración nacional, por eso reconoce que no trabaja en pro de un determinado sistema político, sino del progreso del país, lo que le hace reconocer con toda naturalidad que este fue el fin que le impulsó a colaborar tanto con el gobierno josefino como con el absolutista de Fernando VII. En las *Observaciones sobre el empréstito Guehard* afirma claramente que:

*“Yo no tengo necesidad de enumerar estos servicios: los pueblos ensalzaron seis meses de una administración de que la calumnia jamás podrá borrar las huellas: mi nombre. Asociado al*

*inmenso beneficio de la regeneración española, no ha de ser menoscabado, porque algunos de mis servicios hayan sido hechos en los diez años últimos del reinado del monarca difunto. En aquel monarca, y en cualquiera que ocupe su lugar por los derechos de su nacimiento, sancionados por la voluntad nacional, yo no he visto jamás sino la viva, la permanente representación de la patria”.*

De su propia definición de lo que es *Política*, vertida en sus conferencias del Liceo de Granada, se desprende una concepción instrumental y utilitarista de la misma. Textualmente dice:

*“¿Que es política?. El arte de gobernar el Estado. ¿Qué es gobernar?. Proteger los intereses públicos. ¿Qué se entiende por intereses públicos?. Los permanentes de todos los súbditos y los eventuales del mayor número. ¿Cuáles son los intereses permanentes de todos?. La paz, la seguridad y la libertad, como medios de asegurar la prosperidad”.*

Con estas premisas, es fácil comprender porqué Javier de Burgos supedita la política a la administración, único medio eficaz de conseguir esa prosperidad que llevará a los hombres a ser felices, objetivo que considera primordial en un gobierno, que en sus propias palabras, si no lo consigue no merece el nombre de tal.

La ideología política de Javier de Burgos sigue siendo en la actualidad en cierto modo objeto de discusión; algunos autores ponen acento en su carácter de hombre de la Ilustración, otros destacan su marchamo claramente liberal, sin embargo tanto unos como otros matizan seguidamente sus afirmaciones. En realidad nos encontramos, como se ha señalado al principio, ante una figura compleja que hay que analizar sin desprenderse de lo complicado del mundo en el que le tocó vivir: tiene que desenvolverse en un mundo en transición, y su carácter pragmático hace que su ideología evolucione al compás de las transformaciones que experimenta su entorno. No puede integrarse en una categoría determinada en lo que a ideología se refiere: su pensamiento, como su circunstancia vital participan de las características del mundo que desaparece (elementos ilustrados), y de la nueva realidad que se impone (las ideas liberales). Él trata de combinar unos y otros y por eso el modelo que podemos presentar como más cercano a su pensamiento es la

---

<sup>139</sup> DÍEZ DEL CORRAL, L., *Op Cit*, P. 507.

tercera vía que significa el doctrinarismo, sin por ello dejar de hacer presente que la base ilustrada de su pensamiento marca éste profundamente, y puede explicar, en cierta medida la evolución experimentada a lo largo de su vida, singularmente al final de la misma, cuando cada vez se acerca más a posiciones más reaccionarias. Pero sin embargo, sí estamos de acuerdo con la afirmación de MANUEL ARENILLA de que Javier de Burgos posee un pensamiento público propio que procede por evolución del pensamiento más fecundo del siglo XVIII español<sup>140</sup>.

Durante los últimos años de su vida, Javier de Burgos tiene la satisfacción de ver como los gobiernos moderados del general Narváez (con el que él mismo llega a ser nombrado por un breve período ministro de Gobernación) aceptan sus ideas y las aplican; pero el triunfo de las mismas no se debe tanto a una verdadera comunidad de ideología política, sino a que el modelo de Administración propugnado por Javier de Burgos se manifiesta como el idóneo para la consecución de los fines de los moderados, ya que como apunta GAY ARMENTEROS la trayectoria política de Javier de Burgos fue en cierto modo divergente del ideario liberal y acabó por enfrentarle con el liberalismo en general, y con el partido progresista en particular, y acercándole más a posiciones tradicionalistas e incluso a los partidarios de D. Carlos<sup>141</sup>. No obstante lo cual, la nota dominante en su pensamiento, la preponderancia de la Administración como sistema de poder sobre la política, fueron aprovechados por los moderados cuando acceden al poder porque servían admirablemente para dar cobertura teórica al modelo de Estado que propugnaban y a sus intereses; por otra parte hay que tener en cuenta el marcado posibilismo del pensamiento de Javier de Burgos que le hace reconocer lo inevitable del avance de las ideas liberales, de modo que como señala el citado GAY ARMENTEROS, durante la década de los años cuarenta, Javier de Burgos defiende en el Liceo de Granada, y aún después, en sede parlamentaria, las mismas ideas que había defendido bajo la monarquía de José Bonaparte y de Fernando VII, sólo que acomodadas a la nueva situación política consolidada en España<sup>142</sup>. En estas circunstancias, Javier de Burgos regresa al final de sus días a la política, con todos los honores de la mano del partido moderado y colabora activamente con los

---

<sup>140</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op Cit*, P. 45.

<sup>141</sup> GAY ARMENTEROS, J.C., "El último Javier de Burgos", *Homenaje a J.L. Comellas*, Secretaría de publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2000.

<sup>142</sup> GAY ARMENTEROS, J.C., *Ibid*, P. 96

gobiernos de Narváez en las reformas administrativas y tributarias que llevan a cabo, a pesar de que en ocasiones, como en el caso de la discusión de una ley de autorización al gobierno par llevar a cabo la reforma administrativa en 1844, se manifieste, como parlamentario, duro y crítico con las tesis ministeriales.

### **III. PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO**

La concepción que Javier de Burgos tuvo sobre la Administración varió poco a lo largo de toda su vida. Desde sus primeros escritos, tanto en los artículos sobre temas de Administración que inserta en la *Miscelánea* y *El Imparcial* (1820/1822) como en la *Exposición a Fernando VII de 1826*, hasta las *Lecciones* dictadas en el Liceo de Granada en 1841 ya en su vejez, mantiene las mismas opiniones y maneja los mismos conceptos, en definitiva, presenta una misma teoría de la Administración. En todo caso, se observa entre ambos momentos diferencias y matizaciones; éstas responden a un proceso de maduración marcado por el trabajo del autor dentro de la propia Administración y a la evolución que el panorama político experimentó durante su vida, que obligaron a Javier de Burgos a revisar algunas de sus posiciones en coherencia con el posibilismo que le caracterizaba. Se trata de la evolución lógica desde el planteamiento puramente teórico de un nuevo modelo de Administración que hace un joven con experiencia limitada, hasta la visión madura, y si se quiere, con una cierta perspectiva, de lo que ha de ser la Administración, sistematizada tras una extensa experiencia práctica<sup>143</sup>. Entre ambos textos, como jalón intermedio fruto de la vivencia práctica del ejercicio de las labores de Administración, se inserta otro texto fundamental, la *Instrucción para el gobierno de los Subdelegados de fomento*, que no constituye sino el intento de traducir en disposiciones prácticas las teorías administrativas del autor.

---

<sup>143</sup> BAENA DEL ALCAZAR, M., “La generación primitiva de administrativistas y la moderna Administración”, *La configuración jurídico política del Estado liberal en España., Actas del congreso en conmemoración del II centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván*, Huesca, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad de Zaragoza, 1997, P. 152 entiende que las Lecciones el Liceo de Granada son una obra tardía y falta de vigor, propia de un hombre que está de vuelta del ejercicio del poder, y que la verdadera expresión del pensamiento administrativo de Javier de Burgos hay que buscarlo en la Instrucción a los Subdelegados de fomento.

Uno de los elementos que contribuyen a dar continuidad a las ideas vertidas en todos sus textos por Javier de Burgos, es su indiscutible carácter ilustrado; pueden entenderse como la expresión de un hombre que perteneciendo aún a la esfera ideológica de la Ilustración, sienta las bases técnicas del Estado liberal<sup>144</sup>. Al respecto, MANUEL ARENILLA señala que “*la asunción de por la etapa liberal de algunos de los postulados ilustrados encuentra en Javier de Burgos el culminado formal de las viejas ideas de la Administración*”<sup>145</sup>.

Precisamente por la homogeneidad de las líneas argumentales existentes en los textos administrativos de Javier de Burgos, tanto los periodísticos como la *Exposición* de 1826, la *Instrucción a los Subdelegados de fomento*; se ha preferido realizar el estudio de las ideas sobre la Administración de Javier de Burgos, sobre el análisis cronológico que tradicionalmente se ha venido haciendo de sus textos, un enfoque analítico con el que se pretende poner de manifiesto la coherencia interna del edificio administrativo que está planteando y trata de levantar, sin prescindir de la referencia cronológica cuando la evolución de un elemento concreto en el autor lo haga necesario.

### **1) Definición:**

Como punto de partida del análisis del concepto de Administración que tiene Javier de Burgos, nada mejor que utilizar su propia definición de lo que es la Administración, definición que varía muy poco en dos de sus textos, a pesar de estar estos separados por casi veinte años. Si la primera definición de lo que es la Administración que da Javier de Burgos en la citada *Exposición dirigida al Señor D. Fernando VII* de 1826 es la siguiente: la Administración “*se podría definir como la ciencia de lo útil y lo dañoso*”, en *Lecciones de Administración* del Liceo de Granada de 1841 asume la misma y la completa diciendo que:

*“Administración es la más variada, la más vasta y la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su*

---

<sup>144</sup> BURGOS Y OLMO, J, *Lecciones del Liceo de Granada*, El autor reconoce de forma consciente su posición de bisagra entre dos mundo y dos modelos Administración, su papel de sujeto que introduce la simiente de un nuevo planteamiento que debe ser desarrollado por generaciones venideras. “*Todavía a un hombre de la generación que se extingue puede caberle el honor de plantar el amortiguado fanal de su vieja experiencia sobre el borde del camino que deben recorrer los que ahora o después sean llamados a derramara en nuestro suelo los bienes permanentes del orden y la paz*”.

<sup>145</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op Cit*, P. 46.

*mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos”.*

Esta última definición se vería completada por la definición de lo que es la política, recogida páginas anteriores, puesto que a través de la definición de ambas esferas trata de establecer claramente sus diferencias, distinción que reitera basándose en motivos etimológicos al criticar, en las mismas *Lecciones del Liceo*, el cambio de denominación de la figura del Subdelegado de fomento por él creada y que en 1841 se designaba ya como Jefe político, diciendo que en Grecia y en Roma, por política se entendía el arte de regir el Estado, que en ningún caso debe confundirse con el de administrar.

Todas éstas definiciones, singularmente la última sintetizan la idea de Administración que Javier de Burgos venía manejando desde su juventud, y que había ido expresando ya desde sus escritos periodísticos<sup>146</sup>.

## 2) Características:

Javier de Burgos señala una serie de caracteres como propios de la Administración y de la Ciencia administrativa de cuya enumeración y análisis se desprende con facilidad la importancia que otorgaba a la labor de la Administración y la confianza que depositaba en los efectos de una buena gestión administrativa como elemento dinamizador de la vida social.

2.1 *Carácter omnicomprendivo*: de las definiciones aludidas se desprenden con claridad los rasgos más relevantes que el autor atribuye como propios a la Administración: en primer lugar, Javier de Burgos concebía una **Administración omnicomprendiva** (la más vasta de las ciencias morales); por ello, a renglón seguido, recalca que “ *Objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es después que ha cesado de existir*”, y en definitiva califica a la Administración de

---

<sup>146</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op. Cit.*, P. 85. De los escritos periodísticos de Javier de Burgos en *La Miscelánea* y *El Imparcial*, se deduce una definición de Administración como “Regida por leyes propias, y dirigida por hombres poseedores de conocimientos específicos, delegación poder ejecutivo y subordinado al legislativo, encaminada al interés general con el fin de generalizar sus beneficios, uniforme y sencilla, sometida a los principios de jerarquía, centralismo, eficiencia y responsabilidad, omnipresente territorialmente y omnipotente”.

inmensa y de enormes los beneficios de su omnipresencia, para finalizar afirmando que la esfera de sus atribuciones es ilimitada.

Estas afirmaciones teóricas tienen su manifestación práctica en el *Real Decreto para el establecimiento de los Subdelegados de fomento en las provincias y en la Instrucción para los Subdelegados de fomento* que le acompaña, cuyo contenido, en forma de texto articulado, recorre pormenorizadamente cada uno de los ámbitos competenciales que se atribuyen a la actuación administrativa, desde lo relativo a cada uno de los sectores productivos (agricultura, industria, comercio, minería) hasta cuestiones de policía general y protección civil, pasando por la instrucción pública y los museos y bibliotecas, la reglamentación de establecimientos penitenciarios, y la ordenación de diversos tipos de asociaciones como cofradías y hermandades o sociedades económicas, así como la realización de obras públicas. Estas y otras materias encabezan cada uno de los dieciocho capítulos, que junto con un decimonoveno dedicado a prevenciones generales, completan el contenido de la *Instrucción*. No en vano, en la exposición de motivos de la misma se afirma que los Subdelegados de fomento “*serán encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos y los agentes inmediatos de la prosperidad del reino.*” Respecto a la *Instrucción dirigida a los Subdelegados de fomento* TOMÁS Y VALIENTE señala que puede considerarse como documento ejemplar de la nueva mentalidad administrativista. “*Nada de una Administración abstencionista, descentralizada y controlada por los órganos del poder judicial, sino una Administración fuerte, vigorosa y centralizada*”. MANUEL ARENILLA considera este texto como la primera parte de un verdadero Código Administrativo<sup>147</sup>.

A modo de resumen puede utilizarse una retórica afirmación del propio Javier de Burgos, de nuevo en sus discursos de Granada, que condensa en sí las magnitudes tan extraordinariamente extensas que el autor atribuye a la esfera de la actuación administrativa:

*“Como para el orden del mundo físico amalgamó al crearlo, o separó aquellos elementos, la mano del Supremo Hacedor, amalgama o separa la Administración la enorme masa de intereses aislados, en cuya armonía consiste la organización del mundo social. Hacer confluir en un punto de conveniencia común la mayor suma*

---

<sup>147</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op Cit*, P. 95.

*posible de estos intereses, fundirlos cuando son afines, impedir, cuando son antipáticos, el contacto que luego traería el roce, y el choque a la larga, tal es la misión sublime de ese poder, que se designa en la actualidad con el nombre de “Administración”.*

2.2. *Carácter activo*: otro de los rasgos esenciales que Javier de Burgos considera propios de la Administración es su **carácter activo**; por ello propugna un modelo de Administración intervencionista, que trate de remover los obstáculos existentes para la consecución de sus objetivos. Esta idea también es recurrente a lo largo de toda su vida y se manifiesta tanto en sus textos de carácter teórico como, y sobre todo, en la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* a quienes insta vivamente a lo largo de todo el articulado a participar activamente en el desenvolvimiento de la vida social. Estos planteamientos son coherentes con las ideas ilustradas, y son el origen de lo que SANTAMARÍA PASTOR llama “*el mito de la ideología de fomento*”, y que a su juicio es uno de los factores fundamentales que preside la aparición del Derecho administrativo español<sup>148</sup>. De nuevo hay que hacer notar que el modelo de Administración en el que piensa Javier de Burgos no es en absoluto abstencionista: la Administración a través de la actividad de sus agentes tiene que intervenir en multitud de frentes y con esa misma actividad excitar la actividad de la sociedad civil.

En algunos párrafos de la *Exposición a Fernando VII de 1826* se deja ver claramente el énfasis que Javier de Burgos pone en las bondades de una Administración intervencionista, y los grandes beneficios que esta es susceptible de generar:

*“Pero aún cuando las pasiones o intereses opusiesen obstáculos al bien, todos serían arrastrados como por un torrente, por la acción irresistible de la Administración confiada a manos hábiles y activas y vigorizadas por la certeza de una responsabilidad ineludible o de gloria sin mancha”. Al mismo tiempo que alude a la “acción protectora del Gobierno”.*

Cuando llega el momento de llevar a la práctica su idea de como debe ser la Administración al asumir sus tareas como titular del Ministerio de Fomento en el gabinete de Zea, Javier de Burgos lleva al articulado de la *Instrucción a la*

---

<sup>148</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la Génesis del Derecho Administrativo español en el Siglo XIX (1812/1834)*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1973.P. 110.



*Subdelegados de fomento* su intención de crear un nuevo modo de desenvolvimiento de las labores administrativas, siendo la mayor parte de los artículos contenidos en el capítulo XIX un ejemplo claro de esta actitud; en el artículo 68 se establece la obligación de **hacer** el bien de la Administración “*Es una obligación activa y no debe reputarse desempeñada con llenar formalidades más o menos importantes o más o menos prolijas...*”. Los artículos siguientes no son sino una enumeración de los medios de los que disponen los Subdelegados para intervenir en las esferas competenciales que les han sido encomendadas, señalando además que:

*“Los funcionarios no deben creer desempeñadas sus importantes atribuciones despachando las negocios de los que se les da cuenta, sino velando en que se remuevan a un tiempo millares de obstáculos, y se promueva, con un sólo impulso uniforme e ilustrado, una masa inmensa de prosperidad”.*

El final del entrecomillado deja ver bien a las claras hasta qué punto Javier de Burgos es aún un hombre de la Ilustración que cree posible el logro de la prosperidad y la felicidad de los pueblos a través de la actuación del poder. En palabras de J. C. GAY ARMENTEROS, Javier de Burgos cree aún en “*la utopía de los viejos reformistas ilustrados en el sentido de conseguir una cierta Arcadia con sólo proponérselo, teniendo medios y usando la razón práctica*”<sup>149</sup>.

Ya al final de su vida, y tras su experiencia práctica y los desencantos que sufrió al ver como todas sus esfuerzos por generar prosperidad, orden y paz mediante la actuación administrativa eran estériles por muchas razones, entre ellas lo complicado de la situación política del momento y la Guerra Carlista, sigue insistiendo en el carácter activo que debe tener la Administración cuando afirma en sus *Lecciones* del Liceo de Granada que “*Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así y conserva y mejora los intereses sociales*”.

Esto ha de ser puesto en relación, para comprender toda la intensidad que Javier de Burgos pretende en la intervención administrativa, con el carácter omnicomprendivo que atribuye a la Administración y que ya ha sido comentado; en definitiva se trata de que la Administración intervenga en todas las esferas de la

---

<sup>149</sup> GAY ARMENTEROS, J.C., *Política y Administración en Javier de Burgos*, Perspectiva histórica, Granada, 1993, P. 111.

actividad del hombre en sociedad y de que intervenga de una forma extraordinariamente activa, que trate de arrollar todos los obstáculos que se interpongan en la consecución del su fin último (fin procedente del ideario ilustrado), el logro del progreso y la prosperidad<sup>150</sup>.

Así, a pesar de sentar las bases técnicas del funcionamiento de la Administración del Estado liberal, Javier de Burgos parte de planteamientos radicalmente opuestos a las máximas de abstencionismo del estatal de la ideología liberal y planea una Administración que busca la eficacia y el progreso, la consecución de sus objetivos de dinamización de la sociedad, a través de una fuerte intervención. En principio, parece un contrasentido que se diseñe la Administración del Estado liberal destacando como esencial su carácter activo, pero la contradicción se resuelve cuando se observa que el progreso se busca no a través de una intervención directa de la Administración, sino precisamente, a través de eliminar las barreras para la actuación privada. En realidad si se analiza las disposiciones que en la *Instrucción* en materias como la industria y el comercio, y aún la misma agricultura, se verá que de lo que se trata es de introducir medidas liberalizadoras eliminando reglamentaciones, tributos y gremios. En todo caso no hay que olvidar que, a pesar de que los instrumentos y técnicas que maneja Javier de Burgos en su concepción administrativa tienen origen en presupuestos liberales, en el fondo de su pensamiento se mantiene y se pone de manifiesto la base ilustrada que lo preside, y como consecuencia de ella la confianza en la actuación de los poderes públicos en el fomento del bienestar de los pueblos.

2.3. Eficacia: Correlativamente con el carácter activo de la Administración, y precisamente a través del desarrollo de una persistente actividad, Javier de Burgos busca una **Administración eficaz**. La eficacia ocupa el lugar central y más importante del sistema administrativo que Javier de Burgos trata de implantar; en torno a este principio de eficacia giran cada una de las características de la actuación administrativa que señala el autor y que ya han sido objeto de comentario, así como las que lo serán después. El fin último de toda la construcción de su

---

<sup>150</sup> MESA SEGURA, A., “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga” .*Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, IEAL, Madrid, 1944, Se ha afirmado que en Javier de Burgos, el *laissez faire* deja paso al *todo hacer*.

edificio administrativo es la eficacia, y el medio para conseguirlo es la implantación de un sistema administrativo activo, ordenado y bien estructurado internamente mediante la utilización de técnicas administrativas de inspiración francesa. Se trata de llevar a la práctica los principios de buena administración que se desprenden de la incipiente Ciencia administrativa.

En cada una de las páginas que Javier de Burgos escribió a lo largo de su vida dedicadas a la Administración la idea de conseguir implantar un sistema administrativo **eficaz** está presente; tanto en los textos legales como en sus reflexiones teóricas permanentemente trata de hacer valer su idea, entonces tremendamente innovadora, de conseguir que la vasta actividad que considera propia de la Administración se refleje en resultados prácticos, que, en sus propias palabras serán lo único que valore su Ministerio<sup>151</sup>.

La búsqueda de la eficacia es el argumento central de *su Exposición a Fernando VII de 1826*. El desarrollo del texto comienza con tres preguntas retóricas: “*¿Aquejan a España males gravísimos?; ¿Bastan para conjurarlos los medios empleados hasta ahora?; Si para lograrlo conviene emplear otros, ¿Cuáles son éstos?*” que ponen de manifiesto lo insostenible de la situación del país. En respuesta a ellas se aporta como solución para salir del caos en el que se ven los asuntos públicos en ese momento la implantación de una Administración moderna y de nueva planta, lo que él llama la organización de la Administración civil basada en la creación de un ministerio que en ese momento llama de lo Interior, y que en el momento de llevar a la práctica su planteamiento llama de Fomento, (medida que aconseja debe ir acompañada de con una amplia amnistía para afrancesados y liberales exiliados y la contratación de un empréstito de 300 millones de reales).

Sobre sus prioridades en el momento de hacerse cargo de Ministerio de Fomento en 1833, en sus *Anales del Reinado de Dña Isabel II* el propio Javier de Burgos dice que en ese momento:

*“Era menester sustituir a las aberraciones del empirismo, apoyadas, cuando más, en ciegas y erróneas tradiciones, las reglas de que el estudio de las necesidades públicas y el examen y la comparación de los hechos particulares, habían revelado la*

---

<sup>151</sup> Instrucción a los Subdelegados de fomento. Artículos 11 y 71.

*conveniencia y la utilidad, y que erigidos, por tanto, en principios generales habían elevado a ciencia el arte, antes inequívoco e incierto, del gobierno". Continúa diciendo que "cuatro horas después de haber sido nombrado ministro de Fomento, asistí al Consejo que se celebró aquella noche, y en él expuse la necesidad de que en todos los ministerios se hiciese lo mismo que yo me proponía hacer"<sup>152</sup>. Finalmente, añade que al ser nombrado poco después provisionalmente ministro de Hacienda "Consecuentemente con mi sistema de organización general, traté de introducir en éste ramo el orden que había introducido en el de Fomento"<sup>153</sup>.*

El nuevo sistema de organización administrativa que trata de introducir Javier de Burgos se basa en las técnicas de la administración napoleónica. Él mismo reconoce en ocasiones la influencia que el conocimiento del funcionamiento de la Administración francesa tiene en sus planteamientos, pero se defiende de posibles acusaciones de afrancesamiento, poco convenientes en ese momento, diciendo que *"lo que la experiencia ha revelado como conforme a la razón es patrimonio de todo gobierno"*<sup>154</sup>.

Así, a través de los tres textos fundamentales de su producción, si bien de forma asistemática, se recogen los principios fundamentales de organización administrativa que siguen vigentes en cierta medida hoy en día, y que lo son en su totalidad en un modelo de Administración centralizada como el que plantea Javier de Burgos, que se mantiene durante todo el resto del siglo XIX y una buena parte de XX en nuestro país: el principio (que Javier de Burgos llama sagrado dogma) de la unidad administrativa, o unidad de actuación, que él va a basar fundamentalmente en la creación de un Ministerio de Fomento fuerte y activo, dotado de múltiples competencias que concibe como la columna vertebral de la Administración; el principio de jerarquía (del cual se derivarán los de obediencia jerárquica, delegación y responsabilidad); el principio de centralización, el de desconcentración y el de coordinación.

2.4. *Fortaleza*: Para lograr que la Administración actúe eficazmente sus competencias y atribuciones es necesario dotarla de la suficiente fuerza y capacidad de actuación. Por ello el esquema organizativo que desarrolla Javier de Burgos va

---

<sup>152</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Anales del Reinado de Doña Isabel II.*, 150-1851, P. 171

<sup>153</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Opus Cit.*, P. 195.

directamente encaminado a la consecución de una **Administración fuerte**. No obstante, cada vez que se refiere en sus textos a la fuerza que necesita la Administración para actuar eficazmente y de las atribuciones que deben otorgarse a sus agentes inmediatamente introduce elementos correctores que alejen la idea de un poder ejecutivo ilimitado o discrecional: en todas las ocasiones aparecen referencias al principio de legalidad o al de división de poderes, que impide a los agentes administrativos instruir procesos o imponer ciertas sanciones. Incide siempre en el hecho de que la Administración debe limitarse a ejecutar y a hacer cumplir las leyes y sus agentes deben considerarse “*agentes de ejecución, y que en consecuencia, no pueden mandar ni prohibir sino lo que manden o prohiban las leyes del Gobierno*”<sup>155</sup>.

Basta repasar el contenido de alguno de los artículos de la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* para darse cuenta de ello; en el 65 dispone que:

*“Los Subdelegados de fomento son empleados de ejecución, y como tal no pueden mandar ni prohibir sino lo que manden o prohiban las leyes las reales órdenes y las instrucciones del ramo. Pero para la ejecución de todas estas disposiciones pueden dictar las reglas que estimen convenientes y todos los empleados de la Administración deben conformarse con ellas”.*

Este artículo es en su contenido extremadamente denso: es notable en su enunciado la clara supeditación de la actuación de la Administración, del Poder Ejecutivo, al principio de vinculación positiva a la ley; ello muestra un alejamiento de la actuación discrecional que caracterizaba la actuación de la Administración absolutista; asimismo demuestra hasta qué punto Javier de Burgos tiene presente el principio de división de poderes, entendido además de modo estricto: el legislador legisla y la Administración sólo debe ejecutar las leyes y hacerlas cumplir. De este planteamiento podrían derivarse otras consecuencias en la discusión teórica de otras materias muy relevantes tales como lo referente al control de la actividad administrativa, y si este debía o no ser jurisdiccional. También introduce otros elementos, como la obediencia jerárquica objeto de análisis en otra parte de este trabajo; pero lo más importante a efectos de demostrar que busca deliberadamente

---

<sup>154</sup>BURGOS Y OLMO, J., *Exposición dirigida al señor D. Fernando VII*, París, 1826.

<sup>155</sup>BURGOS Y OLMO, J., *Ideas de Administración*, Lecciones pronunciadas en el Liceo de Granada, 1841.

crear un Administración fuerte, es que dota a los Subdelegados de potestad de dictar reglas de ejecución.

Esta medida se complementa con lo dispuesto en el artículo 77 de dicha *Instrucción*:

*“Una ley especial fijará las penas que han de imponerse a los contraventores de las disposiciones administrativas y el modo en que las autoridades del ramo deben solicitar a los jueces respectivos la aplicación de ellas. Entre tanto servirá de regla que los agentes administrativos no puedan por sí aplicar otras que las multas determinadas en los reglamentos y en los casos y por las cantidades que ellos señalen”.*

Este artículo inserta el principio de legalidad y el respeto a un estricta división de poderes, pero lo más importante es que reconoce a la Administración un cierto poder sancionador, si bien reglado, en absoluto discrecional. Ello a pesar de que se ha afirmado por algún autor que el derecho que construyeron los primeros administrativistas, y entre ellos señaladamente Javier de Burgos, era un derecho de eficacia donde el principio de garantía era casi ignorado<sup>156</sup>. No obstante, no debemos dejarnos engañar por un problema de perspectiva: analizados desde el punto de vista actual es cierto que los planteamientos de Javier de Burgos y sus contemporáneos carecen de todo el sistema de garantías que con el paso del tiempo ha ido rodeando las relaciones de la Administración con los administrados. Sin embargo ellos no trataban de crear Derecho administrativo en el sentido de generar un marco de relaciones entre los particulares y la Administración; ellos, y sobre todo Javier de Burgos es éste momento, estaban tratando de generar la propia estructura del Estado.

En las *Lecciones del Liceo de Granada* reitera Javier de Burgos claramente su convicción de que la Administración para ser eficaz, ha de ser fuerte. Por ello hace notar que no puede esperarse beneficio alguno de la acción administrativa sin que:

*“... sus agentes superiores sean declarados y reconocidos sin ninguna restricción ni reserva, jefes de todas las dependencias administrativas de sus provincias, de todos los cuerpos o individuos que dirigen o manejan y de la milicia ciudadana”.*

En el contexto del momento en el que se dictan estas lecciones esta referencia es importante, ya que Javier de Burgos en párrafos anteriores al citado,

---

<sup>156</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Op Cit*, P. 129.

hace una clara crítica a las diferentes reformas introducidas en lo que fue su propuesta de Administración en 1833 por gobiernos posteriores, señaladamente los de tinte progresista en las Leyes de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales y en la figura del Subdelegado de fomento, (luego Jefe político y Gobernador civil) y la actuación de las milicias nacionales en las sucesivas revueltas en provincias, que según él dieron al traste con las posibilidades de actuación de la Administración e hicieron imposible que su planteamiento generara beneficios para el interés público<sup>157</sup>. Finalmente añade como último e irrefutable argumento en defensa de la necesidad de una Administración fuerte que *“bajo una u otra forma de gobierno sería igualmente absurdo que el poder Ejecutivo no tuviese medios de ejecutar”*.

2.5. Flexibilidad: Por otra parte, hay que señalar como característica del modelo de Administración que esboza Javier de Burgos la **flexibilidad**. Como corresponde a la visión propia de los primeros años del siglo XIX, período de nacimiento de la nueva Ciencia de la administración, y como todos sus contemporáneos, Javier de Burgos entiende la Administración como el arte del buen gobierno, el arte de gobernar. Así, al entender la Ciencia de la Administración como objeto de conocimiento diferente al Derecho administrativo, concibe las normas que rigen la actuación administrativa como diferentes a las del derecho privado, y entiende que las primeras deben poseer un mayor grado de flexibilidad que permita su rápida adecuación a las circunstancias cambiantes que en cada momento confluyen en la realidad social.

En 1826 Javier de Burgos distingue entre Derecho y Administración definiendo al primero como *“La ciencia de lo justo y de lo injusto”*, y a la segunda como *“La ciencia de lo útil y lo dañoso”*<sup>158</sup>; deja claro, pues, que uno se basa en principios inmutables de justicia y la otra en la adecuación a las circunstancias cambiantes para la obtención de los mayores beneficios. También señala otras

---

<sup>157</sup> Afirma sobre las reformas progresistas que se limitaron a restablecer las formas administrativas adoptadas bajo la influencia de la Constitución de Cádiz y que “Erigido en regla el error que durante el imperio de aquel régimen había presidido la fijación de sus atribuciones y circunscrito o coartado su ejercicio (de los Subdelegados de fomento) y fijadas mal asimismo las de los cuerpos y autoridades que debían auxiliarlos, la acción de la Administración resultó no ya accidentalmente entorpecida, sino habitualmente contrariada, y reducidos sus principales agentes a ser espectadores pasivos, o cómplices forzados de aberraciones sistemática realización de un sistemáticas se hizo frecuente y casi necesario el daño y poco menos que imposible la realización de un solo beneficio”.

<sup>158</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Exposición dirigida al Señor D. Fernando VII*, París, 1826.

diferencias entre Derecho y Administración, o mejor entre lo que hoy llamamos Derecho privado y Derecho público, que derivan de las anteriores definiciones:

*“Las leyes tienen por objeto todas las relaciones que existen entre los individuos que componen un Estado y entre éste y los que lo forman. Estas relaciones se modifican según las diferentes necesidades de la sociedad, de las que resultan tantas especies de leyes como cosas sobre las cuales importa dictarlas. El hombre en sociedad tiene relaciones necesarias con el Estado y estas se llaman administrativas, las cuales no consideran en los súbditos sino sus relaciones con la sociedad, prescindiendo de las personas, a diferencia de las que generalmente se llaman leyes, que consideran al hombre individualmente en sus relaciones privadas. La ley judicial no mira, por ejemplo, la propiedad sino con respecto al individuo que la posee o la reclama; la ley administrativa, sin pensar en este individuo no la considera sino como embrión de mejoras sociales. De la diferencia que existe entre el modo en que velan sobre los intereses públicos la Justicia y la Administración resulta que la que se nota en el carácter de las leyes judiciales y las administrativas; aquellas son o deben ser terminantes y absolutas, estas pueden ser hipotéticas o condicionales; aquellas son aplicables a todas las situaciones en todas las localidades, éstas sufren y aún exigen modificaciones en ciertos lugares o circunstancias. En fin las de la Justicia son inalterables o permanentes, mientras que las de la Administración varían cada vez que se combinan de diferente manera los intereses en cuyo favor se dictaron”.*

Así Javier de Burgos pone de manifiesto que la flexibilidad es una característica esencial de la actuación administrativa, es hasta tal punto un elemento intrínseco de ésta y necesario para la consecución de sus fines últimos, que impregna y condiciona la estructura y el carácter de las normas la regulan.

En las *Lecciones del Liceo de Granada* de 1841 la definición que se ofrece de Administración incide aún más en su carácter utilitarista: *“Administración es la más útil de todas las ciencias morales”*; al margen de la atribución de carácter científico, que será objeto de un posterior análisis, destaca el hecho de que Javier de Burgos subraya la falta de principios inalterables en la Ciencia administrativa. Las leyes administrativas deben responder al modo en que se conjugan los diversos factores e intereses que inciden en cada lugar y momento determinado, ya que la realidad social es plural y cambiante como un caleidoscopio, y en los diferentes aspectos que presenta requiere una actuación distinta y específica de la Administración. Javier de Burgos termina diciendo que *“Puede en la administración ser dañoso hoy lo que ayer*



*era benéfico, hoy error lo que ayer verdad*". Tras esta afirmación, y en coherencia con el carácter docente del discurso, se extiende en ejemplos ilustrativos sobre la certeza de lo que acababa de afirmar.

En todo caso cabe destacar que esta distinción entre el Derecho público y el Derecho privado y las diferentes características de las normas propias de uno y otro que establece Javier de Burgos se refieren en todo caso a normas de relación entre dos agentes privados o entre uno de estos y el Estado. En ningún caso alude como normas administrativas a las que regulan la organización de la estructura del Estado, ya que las normas de organización solo han visto reconocido su carácter jurídico por la doctrina muy avanzado el siglo XX.

2.6 Carácter científico: Otro rasgo particular de la concepción que Javier de Burgos tiene de la Administración es la posibilidad, más bien la absoluta necesidad, de aplicar **criterios científicos** a la actuación de la Administración; esto es lógico ya que en sus definiciones de Administración siempre se encuentra la palabra *ciencia*. Este planteamiento es propio de un hombre de pensamiento ilustrado, que pone todas sus esperanzas y su fe en el poder de la ciencia y de la razón para lograr el diseño de un esquema administrativo que revierta en una mayor eficacia administrativa y por ende en la prosperidad del país.

Convencido de los bienes que dispensa la aplicación de un método científico en la actuación administrativa, ya en su primer texto sobre Administración, la *Exposición a Fernando VII de 1826*, declara su absoluta seguridad de que los males que aquejan a España podrían ser conjurado mediante el establecimiento de una nueva organización administrativa que resulte de la aplicación de los axiomas de lo que él llama "La ciencia del gobierno", cuyo conocimiento en España reputa de casi nulo, no sin falta de razón, ya que pese a la preocupación por el progreso que experimentaron los ilustrados españoles, sus esfuerzos se dirigieron a proponer y abordar mejoras y reformas en otros sectores, señaladamente en la agricultura, pero dejaron de lado en cierto modo, la necesaria racionalización de la Administración, de manera que las primeras escuelas de Administración y los manuales de sobre Ciencia de la administración y Derecho administrativo aparecieron, y aún proliferaron, alrededor de la tercera década del siglo XIX.

En la citada *Exposición de 1826*, dice Javier de Burgos:

*“Resolviendo la tercera cuestión (relativa a los medios necesarios para conjurar los males que aquejaban a España) voy a indicar los medios para mejorar nuestra situación. Estos no serán, señor, específicos de charlatanes o recetas de empíricos sino medios sencillos, obvios, fáciles, sacados de la naturaleza de las cosas, conformes a los principios de la Ciencia de la administración, casi desconocida entre nosotros y en armonía con los usos consagrados por la experiencia de las naciones que hacen hoy tan colosales progresos en la carrera de la civilización”.*

Éste párrafo es un claro ejemplo de la visión idealista que de las posibilidades que ofrece la aplicación de la razón y del método científico como medios exclusivos para la obtención del progreso, y la pobre opinión que merecen las prácticas basadas en la tradición y la rutina al joven Javier de Burgos que vive en París en 1826, educado en parámetros ilustrados, admirador de Meléndez Valdés, y dedicado durante su exilio francés al estudio de la Ciencia de la administración.

En otro párrafo de la misma *Exposición* reitera estas ideas:

*“Recapitando sobre la sencillez de los principios administrativos, se reconoce sin sorpresa que es tan fácil realizar mejoras y dispensar beneficios por los medios naturales y sencillos que indica la ciencia, como imposible por los medios complicados que indica la rutina. La Ciencia invoca las luces de la experiencia y la razón, pesa las ventajas que proporciona una medida, ensaya luego otras análogas, y de mejora en mejora, lanza a los pueblos en la carrera de la prosperidad. La rutina, al contrario, semejante a las arpias de la fábula, seca cuanto toca, y atendida a los antecedentes, casi siempre erróneos, del empirismo antiguo, se ve obligada a preferirlos a los principios luminosos de la ciencia que ignora, y a vincular la miseria pública en la renovación de los errores administrativos que la fundaron”.*

Aquí se encierran en sí todas las máximas ilustradas: el fin perseguido es el progreso y el medio para obtenerlo es el uso de la razón, se desdeñan los principios y los sistemas basados únicamente en la tradición o el empirismo y se depositan todas las esperanzas en el método científico que combina la experiencia con la razón. Sin embargo, con el paso de los años, Javier de Burgos matiza este optimismo científicista, y abandona en cierto modo su confianza ciega en la ciencia y la razón, cuando choca con la realidad, y las dificultades metodológicas que plantea la aplicación estricta del método científico propio de las ciencias naturales a aquellas otras ciencias que él llama *morales*. Así, en las *Lecciones del Liceo de Granada*, en

1841, tras su experiencia práctica al frente del Ministerio de Fomento, sin renunciar a las pretensiones científicas inherentes al hombre ilustrado que era, pone claramente de manifiesto lo difícil que es proponer principios o leyes inmutables de aplicación universal en una Ciencia como la de la administración, cuyo objeto de conocimiento es la sociedad misma y las relaciones entre los sujetos que la forman y el Estado:

*“ La dificultad es tanto mayor cuanto que escaseando en administración las reglas absolutas y uniformes, son pocas las que pueden aplicarse a todas las situaciones; y entre las necesidades y los medios de socorrerlas no se descubre siempre a primera vista la analogía que debe dirigir en la aplicación. Esta falta de principios inalterables redujo hasta ahora a la Ciencia administrativa al conocimiento de leyes especiales, dictadas sobre los puntos comprendidos en sus atribuciones...resulta así mismo que el conocimiento de las leyes que forman hoy un código administrativo, puede hacerse inútil, y aún nocivo mañana, y extraviar en vez de conducir”.*

Ante esta evidencia plantea la necesidad de adaptar el método científico a las características especiales de la Ciencia de la Administración, que exige una mayor flexibilidad. Sin embargo, en ningún caso Javier de Burgos renuncia a poder establecer en algún momento verdades y principios inalterables, leyes absolutas, en la Ciencia de la administración; sólo piensa que todavía son necesarios un mayor desarrollo de la Ciencia administrativa y una mayor acumulación de datos para poder alcanzar el nivel que requiere la formulación de leyes absolutas. Mientras tanto, plantea la necesidad de trabajar con los medios de los que se dispone y utilizar una metodología algo distinta:

*“Para evitar este inconveniente es menester dar a la ciencia una forma nueva, descargándola de máximas, tal vez absolutas y, por tanto, de difícil e incierta aplicación, y tal vez aventuradas y controvertibles. La multiplicidad, el aislamiento, la individualidad, digámoslo así. De los actos que caen bajo el dominio de la Administración, no permiten siempre reducirles a categorías generales, ni sujetarles a un modo uniforme de protección, de ahí la dificultad, o más bien, la imposibilidad de una teoría general de dicha ciencia. El medio de llegar a formarla algún día es reunir, por de pronto, y clasificar y comparar en seguida, los datos propios para establecer y generar una teoría especial de cada uno de los ramos del servicio administrativo”.*

Finalmente, aclara que en la sistemática de sus lecciones

*“... no establecerá ni un sólo principio que no tenga a su favor, además del apoyo del raciocinio, el de las tradiciones sanas (su método consistirá en aunar experiencia y razón). Cuando no pueda la regla descansar sobre estas bases (las únicas científicas) procuraré fundarla en irrecusables analogías (el establecimiento de analogías es en todo caso la aplicación de un razonamiento)”.*

### **3) Administración como sistema de poder**

Javier de Burgos trata de implantar un nuevo sistema de Administración que resulte más eficaz y redunde en un mayor progreso de la sociedad; pero trata además de que este sistema sea duradero y perviva a pesar de los cambios políticos. Este planteamiento, en parte, es consecuencia de su confianza ilimitada en la ciencia y la aplicación universal de leyes científicas; pero es también consecuencia de que Javier de Burgos era consciente de que los gobiernos variaban y variaban también las disposiciones concretas y la organización de las dependencias administrativas, y de que esta situación redundaba en un funcionamiento desordenado e ineficaz de toda la actividad pública, de manera que jamás se obtenían los beneficios derivados de un continuum en la actuación del poder público<sup>159</sup>. Al respecto, ANTONIO MESA SEGURA apunta:

*“Javier de Burgos sabía, porque lo había visto muy de cerca, que caían gobiernos y se desmoronaban y sustituían poderes y dinastías; pero cuando la Administración estaba bien organizada, ella perduraba sin a penas conmovearse y los pueblos continuaban el cambio emprendido”.*

Esto lo había sufrido en carnes propias ya que de su proyecto de Administración basado en el Ministerio de Fomento y en la figura del Subdelegado de fomento, fue radicalmente modificado desde el mismo momento en que abandonó el ministerio; se cambió hasta la terminología de las instituciones y por supuesto, su contenido. Se pasó de un Subdelegado de fomento cuya principal misión era generar bienestar y prosperidad social, a un Gobernador civil encargado fundamentalmente del orden público (como se pasó de un Ministerio de Fomento a un Ministerio de la Gobernación), o a un Jefe político encargado claramente del

---

<sup>159</sup> MESA SEGURA, A., *La labor administrativa de Javier de Burgos*, IEAL, Madrid, 1946, P. 26.

control electoral. Se trató, en definitiva de la sustitución del pensamiento reformista de tintes ilustrados por el pensamiento liberal<sup>160</sup>.

Además Javier de Burgos era consciente de que la función administrativa podía desarrollarse de forma eficaz al margen de consideraciones ideológicas o políticas<sup>161</sup>, bastaba para ello con disponer de los medios y fundamentalmente del personal adecuado para ello. Al respecto, dice en las *Lecciones del Liceo de Granada* manifiesta que:

*“El administrador que, aun en los casos en que la ley expresamente le autoriza para dirigir la palabra a sus administrados, enuncia su propio pensamiento y otro cualquiera que no sea el de la ley que está encargado de ejecutar, o el del gobierno cuyas disposiciones se ha obligado a cumplir, amengua el prestigio de su dignidad y renuncia a sus inmunidades”.*

Este modo de ver las cosas no era del todo compartido por sus contemporáneos; de hecho, en la prensa se discutía diariamente la cuestión de los llamados “empleados desafectos”, y el empleo público se consideraba botín político, origen de la tipiquísima figura del cesante. En todo caso Javier de Burgos incluía ya en la *Exposición de 1826* entre las reformas necesarias para lograr la prosperidad del país, la necesidad de una amnistía para los exiliados basándose, entre otros motivos, en el de que entre estos había personas dotadas de conocimientos y habilidades que resultarían muy útiles al gobierno de la nación. Cuando tuvo oportunidad llevó a la práctica este planteamiento al reclutar como Subdelegados de fomento a personas provenientes de todo el espectro ideológico, pensando únicamente, según él, en la capacidad y los méritos de estas personas para desarrollar las funciones que les iban a ser encomendadas.

Por este camino se trata de introducir la profesionalización en el empleo público, y el concepto de lo que hoy llamaríamos eficacia indiferente, en definitiva, se trata de esbozar la existencia de un poder burocrático, de llegar a que la Administración sea, en cierto modo, un sistema de poder<sup>162</sup>. JUAN C. GAY ARMENTEROS dice que:

---

<sup>160</sup> NIETO, A, *Los Primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 78 y 79

<sup>161</sup> NIETO, A., *Op.Cit*, P. 37.

<sup>162</sup> GAY ARMENTEROS, J.C., *Política y Administración en Javier de Burgos*, Perspectiva histórica, Granada, 1993, P. 119.

*“Si distinguimos sistema político de sistema de poder nos encontramos con que los reformistas autoritarios, como Javier de Burgos, no hacen sino seguir una línea de continuidad para perfeccionar el sistema de poder de la monarquía absoluta. Se distancian de una consideración ideológica para adoptar un tecnicismo pragmático, de tal manera hacen prevalecer el sistema de poder sobre el sistema político”.*

En la misma *Exposición*, maneja la idea de que las instituciones administrativas son útiles y beneficiosas o no lo son, con independencia de la ideología política en la cual encuentren su sustrato. Este pensamiento lo pone de manifiesto al hacer frente a las críticas que él sabía originaría entre los elementos más absolutistas del entorno del monarca la propuesta de establecimiento de un Ministerio de lo Interior.

Para salvar estas objeciones, Javier de Burgos trata de convencer a Fernando VII, a través de numerosos ejemplos extraídos de la Historia, de la evidencia de que las mejoras administrativas son compatibles con cualquier sistema político. En sus propias palabras:

*“Hay una multitud de instituciones que son aplicables tanto a los gobiernos absolutos como a los representativos, tanto a los legítimos como a los usurpadores...¿porqué, pues, cuando sabios laboriosos han fundado en la experiencia y los progresos de la civilización los axiomas de la Ciencia del gobierno serían estas menos respetadas o se generalizarían menos que los de la ciencia del derecho?. Lo que la experiencia ha revelado como conforme a la razón es patrimonio de todo gobierno. La legitimidad se realza adoptando las ideas útiles y benéficas que había concebido la usurpación”.*

En las *Lecciones del Liceo de Granada*, Javier de Burgos reitera estos planteamientos así como los ejemplos históricos acerca de la pervivencia de sistemas e instituciones en diversos países y bajo sistemas de gobierno diferentes; en su mente pervive el reciente ejemplo francés, demostrativo de que una Administración fuerte y eficaz permite mantener la actividad del Estado a pesar las convulsiones políticas y la rápida sucesión de regímenes<sup>163</sup>. El párrafo final de la

---

<sup>163</sup> En las *Lecciones del Liceo de Granada* recuerda como los sucesivos avatares políticos que sufrió el Estado Francés, en el período revolucionario, consular e imperial, se dotó a la Administración de fuerza y poder, y de prestigio a sus agentes y afirma que “Aunque en cierto círculo de individuos haya cundido la moda de rebajar la Administración francesa, no creo que habrá entre ellos quien recuse la autoridad de las leyes dictadas en diferentes tiempos y bajo la influencia de diferentes gobiernos”

primera (y única) de estas lecciones es tremendamente expresivo del modo de pensar de Javier de Burgos, de como anteponía en todo caso los criterios técnicos en la Administración a las ideologías políticas:

*“Profese cada cual, en buena hora, los principios políticos que más conforme halle a sus convicciones o que más favorables crea a sus intereses pues cabe, y es lícita, la divergencia de opiniones, ya sobre un régimen político, ya sobre el modo de aplicarlo a un determinado país. Pero no cabe, ni es lícita la divergencia, tratándose de la aplicación de las doctrinas administrativas”.*

El mismo GAY ARMENTEROS afirma que Javier de Burgos, en este momento de su vida, en el que se encuentra ya alejado del poder político y de la Administración, y con la suficiente perspectiva para formular reflexiones, parece aceptar lo irremediable, el establecimiento pleno del sistema liberal, sin embargo señala éste autor que:

*“No obstante su posición sobre la prevalencia del sistema de poder por medio de la Administración, sobre el sistema político general se mantiene e incluso se acentúa, en tanto que consigue una mejor elaboración de su pensamiento”.*

En este, como en otros aspectos, el pensamiento de Javier de Burgos es el precedente de las actitudes y posiciones que adoptarán los gobiernos moderados de la primera mitad del siglo XIX, extremo que pone de manifiesto el propio GAY ARMENTEROS, al afirmar que la revolución liberal a partir de 1844 aceptará y aplicará las ideas de Burgos<sup>164</sup>.

La manifestación más clara de esta tendencia de los moderados queda plasmada en la figura de Juan Bravo Murillo; el programa político que trató de implantar cuando accedió a la presidencia del Gobierno, que más debería llamarse programa administrativo, se basaba precisamente en una reforma de la Administración, que puede considerarse el culmen del sistema moderado, y en la promulgación de un nuevo texto constitucional, que contenía la *“menor cantidad de Constitución posible”*. En definitiva, el sistema de Bravo Murillo descansaba en establecer una Administración poderosa, constituida como verdadero sistema de poder, capaz de hacer funcionar la vida del país al margen de la política, es la

---

<sup>164</sup> GAY ARMENTEROS, J.C., *Política y Administración en Javier de Burgos*, Perspectiva histórica, Granada, 1993, P. 170.

expresión más acabada del predominio del sistema administrativo sobre el sistema político que siempre mantuvieron los moderados.

#### 4) Principios de Organización Administrativa

Todas estas características, omnipresencia, eficacia, flexibilidad, cientificismo, que señala Javier de Burgos como atributos de la Administración, a la cual pretende convertir en un sistema de poder son, diríamoslo así, los cimientos, la base ideológica sobre la que asienta el edificio administrativo que pretende erigir en el Estado. Las vigas que le servirán para construirlo son una serie de principios de carácter técnico, importados del modelo francés. Según LARRAURI:

*“Nuestro personaje (Javier de Burgos) pertenece a una clase social que consideraba que era la única que podía regenerar a España, y para realizar esta regeneración debía importar el modelo francés y constituir una Administración fuerte, jerarquizada, centralista e intervencionista, para que sirviese de impulso a la nación”<sup>165</sup>.*

En palabras de SANTAMARÍA PASTOR: *“Con Javier de Burgos hace su aparición fulgurante la aplicación de las técnicas administrativas francesas, apoyadas en un basamento ideológico plenamente vinculado a la ilustración”<sup>166</sup>.*

En las *Lecciones* del Liceo de Granada Javier de Burgos afirma:

*“ A mí me toca hoy reunir las más importante y presentar en su conjunto el santo símbolo e la ortodoxia administrativa...**Para entonces conviene que estén fijados los dogmas de la unidad y de la jerarquía administrativa**”; en las mismas *Lecciones*, más adelante, señala que “ no cabe orden sin unidad, ni unidad sin que todas las autoridades colectivas o individuales a quien se delegue parte del poder, dependan del depositario supremo de este poder mismo”.*

Se trata de una evidente declaración de principios, de los principios con los que quiso construir la estructura de la Administración de nueva planta que planeaba: El principio de unidad de actuación administrativa y en consecuencia de centralización, causa de las más importantes reformas que introduce Javier de Burgos en la Administración, es decir, del Ministerio de Fomento y la nueva división

---

<sup>165</sup> LARRAURI, J. I., “El Pensamiento Administrativo y Político de Javier de Burgos”. *Revista de Documentos del Ministerio de Justicia e Interior*, nº 7, 1994, P 65.



territorial, y el principio de jerarquía. Dentro del marco dibujado por estos dos grandes principios se inserta el juego de otra serie de elementos de organización administrativa de carácter instrumental: responsabilidad, obediencia jerárquica, coordinación, desconcentración, etc.

4.1. *Principio de unidad: La Instrucción para los Subdelegados de fomento:* El primero de estos principios estructurales de la organización administrativa es lo que Javier de Burgos llama “**el sagrado dogma de la unidad administrativa**”. Pocos elementos han sido tan unánimemente reconocidos y escasamente discutidos como éste, toda vez que desde todas las posiciones ideológicas representadas por los administrativistas de la época, desde los más progresistas a los menos aperturistas, afirman la necesidad de que la Administración funcione con una dirección única en favor de criterios de eficacia de actuación. Pero en todo caso se trataba de forma más o menos velada de fortalecer al Estado. Como señala ALEJANDRO NIETO, la defensa del principio de unidad escondía tras de sí algo más que referencias exclusivas de técnica administrativa; se trata de una de esas ocasiones frecuentes en las cuales, so pretexto de razones técnicas, se esconde un profundo significado ideológico, que en aquel contexto era relevante, dado las connotaciones fueristas del bando de Don Carlos<sup>167</sup>.

4.1.1 *El Ministerio de Fomento:* Así, el pilar fundamental de la estructura administrativa que Burgos planea, su principal punto de apoyo y de partida, es la creación de un ministerio que centralice y dé uniformidad a la actuación administrativa; es **el Ministerio del Interior** cuya creación propone en la *Exposición a Fernando VII de 1826*, después denominado **Ministerio de Fomento**, que organiza (mejor, que reorganiza) cuando toma posesión al frente del mismo, y que él mismo define como el “**taller de la prosperidad nacional**”. Esto lo había expresado ya Javier de Burgos con anterioridad a la *Exposición*, en sus escritos periodísticos<sup>168</sup>. Se trata de disponer de un centro desde el cual se imprima movimiento a la máquina administrativa, que sea la cumbre de la Administración, desde el cual se impartan

---

<sup>166</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A.,. *Op. Cit.*, .P. 109

<sup>167</sup> NIETO, A., *Op. Cit.*,P.217.

<sup>168</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Miscelánea*, 26 de enero de 1821. N° 333

todas las directrices y donde se reciban todas las informaciones y que posibilite, en definitiva, una eficaz actuación administrativa.

La eficacia es el fin último perseguido, y la principal justificación de la adopción de las medidas administrativas que impulsó Javier de Burgos, como afirma ALEJANDRO NIETO: *“En el Ministerio de Fomento latía también la idea moderna de la eficacia administrativa expresada en esa unidad de acción”*<sup>169</sup>.

Para un eficaz funcionamiento de la Administración es necesario, según Burgos, que el trabajo desarrollado por todos los empleados públicos se acumule y sistematice en un sólo lugar desde donde se tomen las decisiones convenientes en función de ellas. En sus propias palabras:

*“¿Qué sería de la masa inmensa de datos suministrados por los agentes de la Administración, si no se reuniesen en un punto, si no se clasificasen y se discutiesen hábil y prontamente, y si no se dictasen a su vista las medidas propias para generar el bien y discernir el mal?, y ¿qué otro que el Ministerio de lo Interior podría ser el centro de esta clase de operaciones?”*<sup>170</sup>.

Javier de Burgos defendió en todo momento la creación del Ministerio de Fomento, en definitiva la centralización administrativa. En realidad puede decirse que todo su proyecto de revitalización social de España se basa en los beneficios que reputaría la adopción de esta medida. La defensa que hace del Ministerio de Fomento en las páginas de la *Exposición* es singularmente fogosa, sobre todo porque pretende anticiparse a las posibles críticas a ella que sabía partirían de los sectores más absolutistas; sin embargo parece confiar en que su propuesta hallaría eco en círculos próximos a Fernando VII, entre ellos el ministro López Ballesteros, que veían ya entonces claramente la necesidad de introducir reformas administrativas para mantener el “*statu quo*” político, como lo veía el propio Sainz de Andino y así lo manifestaba también en otra *Exposición* al propio Fernando VII. Ambos coincidían con Javier de Burgos en la paralización de la sociedad española y la necesidad acuciante de revitalizar la misma; la pieza esencial de esta revitalización habría de ser el ministerio de Fomento.

---

<sup>169</sup> NIETO, A., *Op. Cit.*, P. 217.

<sup>170</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Exposición dirigida al Señor D. Fernando VII*, París, 1826.

El establecimiento del Ministerio de Fomento se basa en la crítica al sistema de Consejos en el que descansaba la Administración del borbónica; en este sistema un mismo órgano (cada uno de los Consejos) acumulaba competencias de carácter contencioso y de carácter administrativo, además, el reparto de las materias en el que cada uno de ellos era competente obedecía a criterios absolutamente irracionales y desde luego nada funcionales. La argumentación de esta crítica al sistema de Consejos descansaba en la ineficacia en la actuación que generaba el propio sistema, es decir, en consideraciones de orden exclusivamente técnico, sin entrar en el plano político, postura coherente si se tiene en cuenta que, con la creación del Ministerio del Interior, se planteaba, de momento, únicamente una reforma de carácter administrativo basada en criterios de eficacia. Javier de Burgos subraya la cantidad y la heterogeneidad de tareas que acumulaba el Consejo de Castilla y la escasa preparación de los consejeros y sus dependientes para ocuparse de cuestiones relativas a la Administración, siendo así que se trataba de personas con una preparación eminentemente jurídica y no administrativa (hay que recordar que Javier de Burgos, como otros administrativistas contemporáneos suyos, hace una clara distinción entre Derecho y Ciencia de la administración, y por consiguiente, piensa en la Administración sin estar determinado por el derecho positivo)<sup>171</sup>.

Conseguida la creación del Ministerio del Interior, bajo el nombre de Ministerio de Fomento, en los últimos años del reinado de Fernando VII, se configuró como una institución perfectamente inoperante, bajo la dirección del Conde de Ofalia. Muerto Fernando VII, M<sup>a</sup> Cristina adoptó entre sus primeras medidas como regente la renovación del Ministerio con Javier de Burgos al frente del mismo, llamándole al cargo en atención expresa a los conocimientos que se le reconocían basándose en la *Exposición* de 1826. Ya ministro de Fomento, como se ha comentado anteriormente, Burgos desplegó una ingente actividad y empezó por reorganizar su ministerio tratando de imponer sobre todas las cosas un criterio de actuación eficaz. Cuando emite la *Instrucción a los Subdelegados de fomento*, tras la división territorial en provincias y la creación de la propia figura del subdelegado, pieza fundamental en el sistema de funcionamiento del Ministerio, deja claro que el Ministerio de Fomento debe ser el sustento, el esqueleto de toda la actuación administrativa. Así trató de

---

<sup>171</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *La teoría de la administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, IAAP, Sevilla, 1996. P.46.

establecer un modelo de administración de mercado corte ilustrado, que es la base del modelo impuesto después por los moderados, netamente liberal, en cuanto a organización, pero no en cuanto a las competencias y los contenidos<sup>172</sup>.

Años más tarde, en las *Lecciones del Liceo de Granada*, insistía Javier de Burgos en la bondad y la necesidad de la institución, y explicaba la ausencia de los resultados apetecidos tras su creación en la *“mala combinación de su mecanismo”*; en definitiva, en la defectuosa puesta en práctica de sus disposiciones y en la desvirtuación de los fines de la institución (no hay que olvidar que el objetivo perseguido por él era el ideal ilustrado del fomento y el progreso). Aún reconociendo todas estas limitaciones, todavía entonces seguía sosteniendo que era necesario *“un centro de donde partiese el impulso para regularizar el movimiento de la máquina administrativa”*. Asimismo sostenía que este ministerio (no ya de Fomento, sino de la Gobernación) era el más importante entre todos porque representaba la cúspide de la Administración:

*“De todos los concernientes al servicio público, a nadie toca mayor parte que al Ministro de la Gobernación, porque la acción de la Administración es más extensa y más activa e instantánea en su influencia en el movimiento social; por lo mismo que esta acción es de todas las horas y que debe rozarse en cada momento con la de los agentes de las demás dependencias del Gobierno, son más delicados y difíciles que las de todos ellos las funciones de los agentes del poder administrativo”.*

Finalmente señalaba que el Ministro de la Gobernación *“preside la marcha de la Administración, la dirige y le da impulso”*, y mantenía de forma vehemente que en cualquier caso la Administración no podrá nunca dispensar los beneficio que se esperan de ella mientras que:

*“No se dé unidad a sus movimientos y convergencia a su impulso, y esta unidad y esta convergencia no existirán sino cuando sus agentes superiores sean declarados y reconocidos, sin ninguna restricción ni reserva jefes de todas las dependencias administrativas de sus provincias, de todos los individuos o cuerpos que los dirigen o manejan...”.*

De esta manera Javier de Burgos introducía el otro pilar de su construcción administrativa: el principio de jerarquía, que será analizado más adelante.

---

<sup>172</sup> NIETO, A., *Op. Cit.*, P. 247 y SS

Durante el periodo en el que Javier de Burgos está en el Gobierno, se dictó una serie de seis Decretos (Decretos de 24 de marzo de 1834) que supusieron una verdadera remodelación de la estructura de la Administración central del Estado. Javier de Burgos no dedica especial atención a esta serie de Decretos, ni siquiera los menciona en sus *Anales del Reinado de Dn<sup>a</sup> Isabel II*; a pesar de que se considera generalmente que fue su principal impulsor, o al menos que participó en su redacción junto a Martínez de la Rosa, a la sazón Secretario de Estado, y a Garlen, secretario de Estado de Gracia y Justicia. Esta actitud, según ISMAEL SÁNCHEZ BELLA, se debe a que Javier de Burgos consideraba esta medida como meramente instrumental, si bien necesaria, en el contexto general de la reforma administrativa que planeaba<sup>173</sup>.

En virtud de estos seis Decretos se suprime el Consejo de Castilla, la Cámara de Castilla, el Real y Supremo Consejo de Indias y su Cámara, así como los Reales y Supremos Consejos de Guerra y Hacienda. A su vez se crean tres altos Tribunales que reúnen las competencias jurisdiccionales de los desaparecidos Consejos; estos Tribunales son el de España e Indias, el de Guerra y Marina y el de Hacienda.

4.1.2. *La división del territorio en provincias*: Como complemento a la creación del Ministerio de Fomento en su defensa de la unidad de actuación administrativa, Javier de Burgos proyectó un diseño de división territorial que asegurase (al menos en teoría) la llegada hasta el último rincón del país de los brazos de la Administración. Se trataba de que las órdenes expedidas desde lo más alto de la Administración (ya había identificado al Ministerio de Fomento como cúspide de la misma) se ejecutasen homogéneamente en todo el territorio nacional, y ello a través de la división del territorio en provincias y de la simultánea creación de una figura clave en nuestra historia administrativa, la del Subdelegado de fomento. Siguiendo técnicas administrativas de desconcentración, de origen claramente napoleónico, Javier de Burgos reproduce un esquema de organización administrativa basada en

---

<sup>173</sup> SÁNCHEZ BELLA, I., “La reforma de la Administración Central en 1834”, *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, IEAL, Madrid, 1974, P. 655.

la división territorial, sobre la cual “*va a montarse la columna vertebral de una cadena de agentes individuales ligados por un lazo de dependencia jerárquica*”.<sup>174</sup>

La transformación que supuso la nueva división territorial y la creación de la figura del Subdelegado de fomento es un tema al que Javier de Burgos dedica muchas páginas a lo largo de su vida; ya desde sus artículos en la *Miscelánea* y *El Imparcial*, durante el trienio y a propósito de los proyectos de división territorial que se discutían en las Cortes que a la postre sirvieron de base para la que él estableció en el Decreto de 1833. El número de los artículos que en ambas publicaciones dedica al tema es extensísimo, y a través de los mismos y de las críticas que realiza a los proyectos que se discutían en sede parlamentaria, formula un modelo alternativo y establece unas bases para la división territorial que luego, curiosamente, cuando tiene ocasión, no lleva a la práctica en todos sus extremos<sup>175</sup>.

La existencia de todo este trabajo previo de reflexión sobre el tema, y también el convencimiento por parte de Javier de Burgos de que la nueva división territorial era una medida urgente y necesaria, le llevaron, en el momento de acceder a la titularidad del Ministerio de Fomento a llevarla a cabo con gran celeridad; ello puede justificar, en cierta medida que sacrificase en parte su propio modelo y optase, en coherencia con su carácter posibilista, por otro que podía implantarse con mayor rapidez<sup>176</sup>; no hay que olvidar que tras la solución adoptada definitivamente existía una cantidad considerable de estudios preparatorios, procedentes de los intentos previos de reorganizar el territorio y que se remontaban hasta las Cortes de Cádiz, los cuales Javier de Burgos tuvo la intuición de utilizar como elemento destacado de la división definitivamente adoptada, vigente en su mayor parte hasta hoy.

La nueva división territorial que acota extensiones geográficas mucho más reducidas que las existentes se justifica como elemento esencial para la consecución de una verdadera eficacia administrativa; en el Decreto de creación de los Subdelegados de fomento, se dice textualmente: “*La nueva división territorial que,*

---

<sup>174</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución Francesa y Administración Contemporánea y La formación del Sistema Municipal Francés Contemporáneo*, Taurus, Madrid, 1984, P. 116.

<sup>175</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op. Cit.*, P. 118 y SS Ofrece un estudio extenso sobre el modelo de división territorial de Javier de Burgos durante el trienio, destacada aportación por su novedad y lo poco explorado de sus fuentes.

<sup>176</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op. Cit.*, P. 136.

*con el objeto de facilitar la acción de la Administración, he tenido a bien sancionar por mi decreto de este día”.*

La idea de una división territorial que hiciera posible una mayor cercanía de las Administración y sus agentes a los administrados venía de lejos. Ya desde finales del siglo XVIII se había puesto de manifiesto claramente lo inconveniente del mantenimiento de la división territorial entonces vigente, dado que obedecía a criterios históricos: las provincias existentes, surgidas a raíz de una *Real Cédula de 1608* como método de facilitar la recaudación de tributos agrupando determinadas circunscripciones territoriales a cuya cabeza se ponía una ciudad como centro de recaudación, formaban un entramado del todo irracional, ya que ciudades designadas como cabezas de recaudación en Castilla se correspondían con aquellas que tenían procuradores en Cortes (debido a privilegios históricos), y en la parte oriental de la Península se correspondían con los antiguos reinos (Barcelona, Valencia, Mallorca, Murcia y Aragón). En este contexto, como un primer antecedente racionalizador, en 1785 surge el catálogo de provincias de Floridablanca .

La Revolución Francesa y la división territorial en departamentos, base de la organización administrativa del estado francés, hay que considerarlos no como un precedente pero sí como influencia, dado que el modelo francés, que prescinde en su división territorial de toda consideración histórica y se basa exclusivamente en criterios racionales, no fue en ningún caso contemplado como posibilidad en España, donde siempre se pensó en una división territorial más flexible y respetuosa con el pasado.

Otro precedente, más inmediato e influyente en la definitiva solución de división territorial adoptada por Javier de Burgos, es la establecida en Cádiz. El Artículo 11 de la *Constitución de Cádiz* ordena que se haga una división más conveniente del territorio español cuando las circunstancias lo permitan; no se precisa que la división sea provincial, pero en el discurso preliminar se alude a la necesidad de simplificar la Administración y promover y fomentar la unidad de todos los españoles, terminando con la heterogeneidad territorial tradicional. En este período gaditano (1813) se aprueba una *Instrucción para el gobierno político y económico de las provincias* y se encarga al geógrafo Bauzá la realización de un

mapa que llegó efectivamente a concluirse pero no al uso práctico, ya que con el retorno de Fernando VII se volvió a la configuración territorial anterior.

Durante el trienio se reanuda el hilo de la tarea emprendida; se recurre de nuevo a Bauzá quien con la colaboración de Larramendi realiza un segundo proyecto, casi idéntico al de 1813 pero mejorado en lo técnico, que pasa a ser discutido en una Comisión de Cortes. En ella se discute provincia por provincia con acuerdo en ciertos criterios, como el respeto a los antiguos reinos, pero divididos, y la homogeneización total de las instituciones en cada una de las provincias, eliminando las instituciones históricas de cada uno de los antiguos reinos. En este momento, Javier de Burgos, desde sus escritos periodísticos, como ya se ha puesto de manifiesto, formula una propuesta de división territorial alternativa.

El modelo de división territorial propuesto por Javier de Burgos desde las páginas de la *Miscelánea* y *El Imparcial* se va dibujando poco a poco, y variando en consecuencia, pero no en sus elementos esenciales, y se basa sobre todo en criterios de carácter técnico administrativo, y no en consideraciones políticas o ideológicas, de ahí que trate de extender la uniformidad territorial, la centralización y la desconcentración más allá del ámbito puramente administrativo proponiendo que la división territorial administrativa coincidiese con la militar, la judicial y la eclesiástica, de manera que en cada una de las provincias hubiese un jefe político, un obispo, un comandante y jueces de primera instancia; este entramado institucional tendría su escalón superior en el distrito, agrupación de cuatro provincias, que dispondría de un Tribunal superior, un comandante y un arzobispo.

Los criterios que toma en consideración Javier de Burgos para dibujar su mapa de división provincial entre 1821 y 1822 son “*criterios de la naturaleza, población, densidad territorial, lengua, usos y foralidad*”<sup>177</sup>. Además introduce criterios históricos que se desconocían absolutamente en la racional y jacobina división departamental francesa. Ello resulta coherente con la inspiración doctrinaria y marcadamente historicista del moderantismo español. De esta manera configura una propuesta de división provincial en los términos siguientes: cuarenta provincias, divididas en cuatro subdelegaciones, divididas en cuatro partidos (así utiliza la



técnica de la desconcentración para acercar la Administración al ciudadano, organizando en función de la misma la Administración periférica del Estado). Cada una de estas provincias tendría una población de 250.000 a 300.0000 habitantes. Este modelo lo modifica algo más adelante, flexibilizándolo al introducir una gradación de categorías entre las provincias en función de la población.

Con estos antecedentes tan precisos y sus propias reflexiones, en ocasiones, al hilo de los mismos, contaba Javier de Burgos al confeccionar su mapa de división territorial y en ellos se apoyó, lo que explica la celeridad de la operación, ya que apenas un mes después de ponerse al frente del Ministerio de Fomento se aprobó el Decreto que sancionaba la nueva división territorial, junto con el *Real Decreto de establecimiento de los Subdelegados de fomento en las provincias* y la *Instrucción* que le acompaña. Con la creación de la figura del Subdelegado de fomento se completaba la labor de racionalización de la estructura de la Administración del Estado. Efectivamente, la unidad de la actuación administrativa pretendida con la creación del Ministerio de Fomento, y la eficacia de la actuación del mismo, no se conseguirían si no se disponía un mecanismo que, a modo de correa de transmisión, distribuyera las órdenes impartidas desde el centro hasta el último rincón de la geografía nacional y permitiera, a la inversa, obtener al ministerio datos de cada uno de ellos. Para alcanzar este objetivo se recurre a una técnica administrativa de desconcentración que permite hacer más ágil una Administración centralizada. En el propio *Decreto para el establecimiento de los Subdelegados de fomento*, a modo de exposición de motivos, se dice textualmente que la nueva división territorial *"no sería un beneficio si a la cabeza de cada una de las provincias, y aún de algunos partidos, no hubiese un jefe encargado de estudiar las necesidades locales y de socorrerlas él mismo, o de proponer al gobierno los medios de verificarlo"*.

En las *Lecciones del Liceo de Granada*, con años de perspectiva, el propio Javier de Burgos explicó cuales fueron sus pretensiones en el momento de establecer una nueva división territorial y con la creación de la figura del subdelegado de fomento, dejando claro que esta medida era una más, si bien de las más importantes, entre todas las que se proponía llevar a cabo por reformar de un modo completo la Administración:

---

<sup>177</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Imparcial* nº 22

*“Cuando empezó para España una nueva era, que prometía ser de gloria y de ventura, pareció llegada la ocasión de encargar a agentes especiales los intereses de la prosperidad, y un Decreto de 30 de noviembre de 1833 los colocó bajo la denominación de subdelegados de fomento, a la cabeza se secciones proporcionadas del territorio, nueva y convenientemente dividido con este objeto. Por de pronto no se señalaron a estas magistraturas otras atribuciones que las que convenían para el desempeño de su especial y exclusiva misión de fomento...Así, ni por el Decreto de creación de las Subdelegaciones de fomento ni por la Instrucción de la misma fecha, que recibida con acatamiento y entusiasmo, mereció los honores de la estereotipia, se organizó entonces, ni se pudo ni se debió organizar, completamente la Administración de provincia. Conociéndose que su reforma radical, o sea su organización definitiva, debía hacerse paulatinamente y por grados, se empezó por sustraer a la jurisdicción de los corregidores y alcaldes mayores, a la inspección superior de los acuerdo de las chancillerías y audiencias y a la inspección suprema del Consejo de Castilla todas las atribuciones de fomento, desempeñadas hasta entonces de un modo incoherente y aislado por los jueces y tribunales, y en seguida, o al mismo tiempo, fueron puestos los Ayuntamientos bajo la dependencia de las nuevas autoridades gubernativas...Las importantes y transcendentales innovaciones introducidas en la Administración en los seis meses que siguieron a la muerte del Rey se limitaron, pues, y debieron limitarse por entonces, a introducir orden y regularidad en las dependencias que con más urgencia los reclamaban”.*

Queda claro, pues, que con la creación de los Subdelegados de fomento se trataba también de introducir la separación de poderes, si quiera fuese sólo de manera funcional y a efectos organizativos, dándose el paso definitivo para acabar con el sistema del Antiguo Régimen meses después a través de los citados Decretos de marzo de 1834 que suprimieron los Consejos y crearon Tribunales Supremos como órganos competentes únicamente en materia jurisdiccional. A la vez se conseguía uniformar el régimen legal aplicable a todo el territorio nacional, otorgando un “*status*” jurídico uniforme a cada una de las divisiones. Esta aspiración era perseguida por todas las fracciones de la familia liberal, por ello el establecimiento de medidas uniformadoras fue defendido siempre tanto por progresistas como por moderados. En definitiva, con esta medida, Javier de Burgos ponía las bases de la estructura de un Estado moderno.

4.1.3. *Los Subdelegados de fomento:* En el *Decreto de establecimiento de los Subdelegados de fomento* se regula minuciosamente tal figura, desde las

competencias que le son propias, hasta su retribución. Como en el caso de la división territorial, la figura del Subdelegado había sido ya objeto de reflexión por parte de Javier de Burgos, y tema de varios artículos en la *Miscelánea* y *El Imparcial*; ya entonces consideraba a los jefes políticos <sup>178</sup>. *“Altos delegados del poder ejecutivo que tienen atribuciones de tal manera importantes, que se les puede considerar como las primeras ruedas de la inmensa maquinaria del gobierno”,* y que *“El Jefe político no debería ver alrededor de sí objeto alguno sin considerarlo bajo el aspecto de la utilidad que podrían sacar de él sus administrados”*. Así ya desde 1821 pone de manifiesto la importancia de la figura en la que definitivamente va a basar el diseño de su esquema administrativo y los tintes ilustrados de los que dota a la misma: se trata de una figura dedicada al fomento, a eliminar los obstáculos para el progreso y la felicidad de los administrados.

En primer lugar, en el Decreto se agrupan las provincias en tres clases (que parecen obedecer al nivel de importancia de las mismas ) y se especifica la dotación de personal que tendrán las dependencias en cada una de ellas (artículos 1 y 2). También se prevé la creación de la figura del Subdelegado de partido, siempre subordinado al de la provincia, y que se hará cargo de una división territorial inferior (situación excepcional y siempre justificada por razones de extensión o importancia), limitándose el número de éstos a dos como máximo en cada provincia (artículos 3 y 4). La creación de ésta figura se justifica igualmente en la técnica de la desconcentración, para hacer más eficaz y dotar de mayor unidad a la actuación de una Administración centralizada.

En las *Lecciones del Liceo de Granada*, al analizar la figura en concreto, afirma Javier de Burgos que:

*“Por grande que sea la facilidad que la división del territorio en provincias de proporcionada extensión dé a sus jefes superiores para favorecer los intereses de sus habitantes, todavía la acción de la Administración no puede ser tan rápida, ni sobre todo, tan eficaz como conviene, si no se toman las precauciones para que al transmitirse no se desvirtúe o amortigüe. La principal de estas precauciones es encomendar la transmisión a agentes especiales que aseguren y uniformen la ejecución de las medidas administrativas, o lo que es lo mismo, la protección de los intereses en cuyo favor fueron dictadas”*.

---

<sup>178</sup> BURGOS Y OLMO, J, *Miscelanea*, nº 407 de 10 de marzo de 1821.

En definitiva, insiste en la idea expresada ya en sus artículos de la *Miscelánea* y *El Imparcial* de que al frente de un administración onnipresente territorialmente, hay que colocar un administrador omnipotente.

Tras reconocer la inspiración de la figura en la de los subprefectos franceses señala que: *“Dividido como está hoy el reino, bastará que cada provincia se subdivida en dos o tres distritos y que se confíe su dirección inmediata a agentes subordinados a la autoridad provincial”*.

Con respecto a las competencias de los Subdelegados de provincia o partido, haciéndose referencia en el artículo 11 con carácter general a que *“la protección de los intereses generales son el objeto especial de su atención”*, se establecen en el artículo 5 con una remisión a los negocios recogidos en el *Real Decreto de 9 de noviembre de 1832* como de incumbencia y atribución del Ministerio de Fomento. En este Real Decreto se asignaba al Ministerio de Fomento una serie de competencias de naturaleza variada e heterogénea, que procedían de otros Ministerios o que fueron extraídas de las que venía ejerciendo el Consejo de Castilla. La enumeración de las materias competencia del Ministerio se Fomento la hace Javier de Burgos después, a lo largo del articulado de la *Instrucción* que acompaña al decreto de establecimiento de los Subdelegados. Respecto a las competencias materiales, AURELIO GUAITA dice que:

*“El Ministerio de Fomento de 1832/1847, con su cambiante denominación no sólo era de una extensión desmesurada y de notoria complejidad, sino que propiamente albergaba un doble orden de cuestiones: de una parte, lo que grosso modo coincidía con el Ministerio del Interior de otros países (alrededor de un doble núcleo de seguridad y de Administración local); y de otra parte el fomento”*  
179

Esto en cuanto al ámbito material, en cuanto al territorial se limitan, obviamente a la provincia o partido respectivo. Para el ejercicio de todas sus funciones, se remite el artículo 6 a lo dispuesto en el espíritu y la letra de la *Instrucción*. Se define también el *“status”* de los empleados de las subdelegaciones de fomento, disponiendo que todos lo serán de nombramiento real, y que las plazas de sus secretaría serán de escala (artículo 7); se señalan, a

continuación, de forma pormenorizada las dotaciones de personal de las oficinas de cada provincia (Subdelegado, secretario, número de oficiales de secretaría y categoría de éstos y portero) así como las retribuciones correspondientes a cada puesto, variando el número de éstos y la cuantía de las retribuciones en función de la clasificación de provincias establecida en el artículo 1. También se ordena poner especial cuidado al hacer los nombramientos, que en todo caso debían recaer en sujetos versados en los conocimientos administrativos, y dotados de la actividad, capacidad y el patriotismo que exige su cabal desempeño (artículo 12). En éste aspecto, hay que destacar que Javier de Burgos actuó coherentemente, y realizó los nombramientos basándose en criterios de capacidad e idoneidad y excluyendo de forma voluntaria consideraciones partidistas, ya que llamó como Subdelegados de fomento a sujetos provenientes de todas las corrientes ideológicas; con ello pretendía además poner en práctica una de las medidas que él mismo aconsejó durante el trienio y después a Fernando VII en su *Exposición de 1826*, es decir, la implicación en los asuntos públicos de gentes capaces provenientes de todas las corrientes que propugnara un clima de reconciliación nacional, la que en todo momento consideró Burgos como elemento indispensable para el bienestar de la nación y su prosperidad general. Esta medida era, además, muy conveniente en el momento de la publicación del Decreto, ya que resultaba evidente lo necesario de una unidad en todos los que apoyaban a la Regente frente a las pretensiones de D. Carlos. Finalmente, se establece, en el artículo 11, un cierto régimen disciplinario que contempla la separación del destino para aquellos subdelegados que no actúen de manera efectiva y eficaz, y para aquellos de sus dependientes que no colaboren activamente o descuiden sus funciones. Con ello se deja bien claro que se quiere contar con personas activas, porque se persigue un modelo de Administración intervencionista, activa y eficaz.

Con todo, el texto normativo resultaría insuficiente si se tiene en cuenta que con él se pretendía crear *ex novo* prácticamente una figura administrativa que venía a ocupar un segundo escalón en la estructura piramidal de la nueva Administración. Por ello, Javier de Burgos consideró conveniente acompañar el articulado con una *Instrucción* que ayudase en el desempeño de su labor a los llamados a ocupar el cargo de Subdelegado de fomento; con ella se inaugura una tradición que A.

---

<sup>179</sup> GUAITA, A., *El Ministerio de fomento; 1832-1931*, Madrid, IEAL, 1984, P. 51.

GUAITA señala como singularidad del Ministerio de Fomento, la abundancia de instrucciones dirigidas por el titular del mismo a los funcionarios a su cargo<sup>180</sup>. En el preámbulo de la propia *Instrucción*, se explican claramente los motivos que impulsan a su redacción:

*“Ha querido S.M. se señalen en esta instrucción algunos de los medios propios para llevar a cabo sus intenciones generosas, y con éste fin se han clasificado en ella los varios intereses que deben cuidar los agentes de la Administración”.*

En primer lugar deja claro que la función de los subdelegados de fomento es *“ser encargados especiales de la protección de los intereses legítimos y se agentes inmediatos de la prosperidad el reino”*; en definitiva les pide que intervengan activamente en la generación de riqueza y en la revitalización social el país. Es el mito de la Administración de fomento de origen ilustrado que Javier de Burgos encarna y lega a las generaciones posteriores, y que él mismo mantenía vivo todavía en 1840, cuando en *sus Lecciones del Liceo de Granada* afirmaba que debía darse preferencia entre todas las atribuciones del poder superior administrativo de las provincias a las de fomento, y que importaba, en todo caso, no perder de vista el hecho de que las atribuciones del poder Administrativo debían dirigirse, en último término, al fomento y a la prosperidad del país. Textualmente dice que *“promoverla (la prosperidad de la nación) es el fin exclusivo de la Administración”*<sup>181</sup>.

A renglón seguido, Javier de Burgos enumera, clasificándolos, todos los intereses que deben proteger los Subdelegados de fomento, o lo que es lo mismo, elabora una lista de sus competencias, haciendo recomendaciones específicas para cada ramo. De esta manera termina por clarificarse el reparto competencial de las labores administrativas, hasta ese momento dispersas entre las dependencias de distintos Ministerios y Consejos, formando una enmarañada madeja.

Los cuatro primeros capítulos los dedica Javier de Burgos a las actividades productivas, elementos indispensables de la prosperidad nacional; en primer lugar coloca a la **agricultura**, todavía dentro de un esquema en cierto modo ilustrado y fisiocrático.

---

<sup>180</sup> GUAITA, A., *Op. Cit.*, P. 73.

<sup>181</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J., *Op. Cit.*, P. 127.

El Capítulo segundo de la *Instrucción* está dedicado a la **industria**; maneja todavía un concepto de industria de tipo familiar y destaca, entre todas, las prevenciones referidas a la materia, la recogida en el número 16, donde deslinda el contenido y extensión de las competencias de los subdelegados y su relación con las de la Administración central:

*“Las medidas generales de protección de la industria pertenecen al gobierno superior; pero al de las provincias toca averiguar qué género de fabricación posee cada una, de qué especie o calidad son sus productos, de qué naturaleza son sus métodos, de qué extensión sus consumos, en qué términos y hasta qué cantidad necesita de los productos de las provincias vecinas o lejanas, nacionales o extranjeras; qué obstáculos se oponen a la perfección de las industrias establecidas, o a la introducción de otras nuevas; qué capitales alimentan las unas, qué anticipaciones exigirían las otras, y todo lo demás que concierna a la adopción de las providencias propias para el fomento de estos intereses”.*

Los dos números siguientes, 17 y 18, se dedican, respectivamente, a la defensa del liberalismo dentro de la industria, con prohibición expresa de formación de gremios y ordenanzas; y a las fuentes de energía.

En el capítulo dedicado al **comercio**, se produce también un deslinde de competencias entre la Administración central y la provincial:

*“En materia de comercio, corresponden a la autoridad soberana las más de las medidas de protección relativas a las cosas. A las autoridades encargados del gobierno civil de la provincia tocan más particularmente las relativas a las personas... Entre las medidas de protección que corresponden al gobierno superior, la más importante, que es abrir y mantener al comercio comunicaciones fáciles y poco dispendiosas, sea por tierra o por agua, exige asimismo la cooperación franca y asidua de los subdelegados de fomento, en los términos que se expresarán en el capítulo de caminos y canales”.*

Los números siguientes se dedican a la racionalización y uniformidad de los pesos y medidas (inherente a la uniformidad territorial que se pretende crear), frente a la tradicional diversidad de pesos y medidas existente en los reinos hispanos; y a la protección de la libertad de comercio y de la competencia.

En el capítulo cuarto se dedica a la **minería**, y destaca el hecho que se recomienda vivamente a los subdelegados de fomento que incentiven la iniciativa privada en su explotación.

El capítulo quinto es realmente importante porque se dedica a los **Ayuntamientos**. En él establece cuales deben ser las relaciones entre los Subdelegados de fomento y el siguiente eslabón de la cadena administrativa. En primer lugar deja bien claro el régimen de subordinación y dependencia jerárquica de los Ayuntamientos respecto de los Subdelegados, que son "*sus jefes inmediatos*"; así como que los Ayuntamientos son "*cooperadores natos*" de los mismos (art. 25). También se establece un poder de control y tutela de los Subdelegados sobre los recursos económicos de los Ayuntamientos (rentas de propios y recaudación de arbitrios), su competencia para entender sobre reclamaciones en materia de elecciones municipales así como su deber de supervisión de la actividad de los Ayuntamientos en materias que se reconocen de su competencia: "*A los Ayuntamientos corresponde la policía municipal*" en la cual incluye lo relativo a abastos, medidas sanitarias y de salubridad tanto de personas como de animales.

Casi todas estas materias, a pesar de la reorganización que ha sufrido la Administración española con el establecimiento de las Comunidades Autónomas, y de la alteración en el ejercicio de algunas competencias ha supuesto la entrada de España en la UE, siguen siendo en la actualidad de competencia municipal, pero ha variado la terminología: ya no se trata de abastos, sino de protección de los consumidores, y no se trata de salubridad, sino de salud pública.

Finalmente, del capítulo referente a los Ayuntamientos, es necesario señalar la remisión a una futura Ley de Ayuntamientos, de la cual dice Javier de Burgos que se encuentra en ese momento (noviembre de 1833) en proceso de elaboración. Esta ley tardó mucho en llegar a ser aprobada, y sólo lo fue tras muchas incidencias (un arreglo provisional, la vuelta al régimen de Cádiz tras el pronunciamiento de la Granja, la abdicación de la Regente...) en 1840.

En las *Lecciones* del Liceo de Granada, pronunciadas en un momento álgido de la discusión sobre el sistema municipal, dedica Javier de Burgos un capítulo a los



Ayuntamientos. Este apartado puede considerarse como una explicación amplia y detallada de los elementos ya expuestos en la *Instrucción*. Empieza diciendo que la *“Administración municipal es una parte importantísima de la Administración general”*, para aclarar inmediatamente que las corporaciones municipales tiene carácter exclusivamente deliberante, ya que no hay que olvidar que el carácter de agente administrativo se lo reserva, en el ámbito local, al alcalde, siendo al único que reconoce autoridad para la ejecución de leyes y reglamentos. En definitiva, en estas *Lecciones*, Javier de Burgos se alinea completamente con el modelo moderado de Administración municipal, que expone como más deseable.

Prosigue la exposición de la materia con una referencia al carácter y atribuciones de los Ayuntamientos en la historia española, lo que parece muy conveniente en un momento en que el poder local era campo de batalla política entre progresistas y moderados. Este exordio histórico le sirve de base para afirmar que ha llegado el momento de que: *“En materia de Ayuntamientos sustituyan la razón y la experiencia, reglas seguras de conveniencia común, las aberraciones habituales de la pasión o del empirismo”*. A continuación se extiende ofreciendo una serie de reglas pormenorizadas, que serán objeto de nuestra atención más adelante. En todo caso, se trasluce la idea de que la Administración local es un elemento auxiliar de la Administración periférica y de la central en los asuntos de su competencia, reflejo del ideario doctrinario acerca de la Administración local<sup>182</sup>.

Los capítulos siguientes de la *Instrucción* se dedican a la **policía general**, es decir, a lo que hoy llamaríamos seguridad y orden público, recomendando a los Subdelegados de fomento la vigilancia y el control de legalidad de la actuación de los funcionarios de policía:

*“Los reglamentos que van a refundirse pronunciaran la pena de destitución inmediata, y la incapacidad absoluta de volver a servir ningún otro destino, contra el empleado de policía que someta a cualquiera individuo a otra obligación o formalidad que aquellas que, en el interés del orden y el reposo público, se autoricen o prescriban explícitamente en la legislación” (art. 32).*

En este aspecto se refleja una cierta preocupación por la eliminación de los excesos y la arbitrariedad en la actuación de la Administración, y por procurar un

---

<sup>182</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op Cit.* P. 150

cierto marco de garantías para el administrado. Asimismo, en cuanto a policía y orden público, señala Javier de Burgos, como labor prioritaria de los Subdelegados de fomento el mantenimiento de la seguridad en las vías de comunicación, más concretamente recomienda la *“extirpación de los ladrones que infestan los caminos, y que hacen mirar como una desgracia la necesidad de emprender un viaje”*. En esta materia concreta destaca la necesidad de contar con la colaboración de las autoridades municipales, quienes tienen el deber de cooperar en la vigilancia y aprehensión de los delincuentes.

El capítulo VII se dedica a la **instrucción pública**, materia que preocupaba en gran medida a Javier de Burgos, como ocupó a otros destacados administrativistas. En la *Instrucción* se recomienda a los Subdelegados que “dispensen especial protección a la enseñanza primaria”, protección que debe llevarse a cabo mediante actuaciones concretas y reales que posibiliten la existencia de un establecimiento de “primeras letras” en cada municipio a partir de cien vecinos. El artículo 35 es un ejemplo más del concepto de Administración que Javier de Burgos plantea, una Administración activa y eficaz que no se detiene ante las dificultades presupuestarias; dice que a los jefes de la Administración compete dotar de los medios necesarios a estos establecimientos, no siendo suficiente la elaboración de expedientes que pongan de manifiesto la falta de recursos, de modo que propone a los Subdelegados de fomento que lleven a cabo una gestión podríamos calificar de “imaginativa” diciendo textualmente que: *“La autoridad tiene siempre mil (recursos) a su disposición, y la habilidad descubre una mina inagotable de ellos donde ninguno sospechaba la ignorancia”*; a modo de ejemplo señala la posibilidad de aplicar a estos fines el producto de diversiones públicas (alude a que por este medio el Conde de Aranda allanó los barrancos que separaban a Madrid del Retiro). También se consideran dentro del capítulo de Instrucción pública lo relativo a la publicación de periódicos en capitales de provincias, considerando que eran medios idóneos para acercar a los ciudadanos informaciones sobre industria, comercio y otras materias que procuran la prosperidad de los pueblos. De esta manera se pretende incitar al estudio de materias útiles y a la creación de escuelas donde se enseñen:

*“Entonces se concurrirá con ansia a una escuela que enseñe el arte fácil de medir las tierras, de aforar los líquidos, de combinar la*

*elegancia con la solidez en la obras de carpintería; entonces, pedirán todos que se destinen a la enseñanza de estas artes, u otras aplicables a la s primeras necesidades de la vida, los arbitrios que ahora dotaron las escuelas de latinidad”*

El problema que plantea Javier de Burgos en este artículo dedicado a la instrucción pública sorprende por su modernidad; se trata de reivindicar ante la opinión pública la importancia de las enseñanzas técnicas (meta alcanzada ya en nuestros días), y sobre todo, de lo que ahora llamamos Formación Profesional, para el desarrollo y el crecimiento económico.

En el capítulo siguiente de la Instrucción se dedican a las **Sociedades económicas** y otros tipos de corporaciones de tipo privado de promoción económica y social; Javier de Burgos recomienda a los Subdelegados de fomento que se sirvan de estas asociaciones como eficaces colaboradoras de su actuación. Esto es lógico si se piensa que la tarea que esperaba que realizaran los Subdelegados era una labor dinamización social y de incentivación de la actividad económica privada.

En el capítulo IX se aborda la materia referente a **hospitales, hospicios, y establecimientos de beneficencia**. De los artículos dedicados a ellos se desprende, como idea general, la obligación de los Subdelegados de fomento de velar por la correcta administración interior de estos establecimientos, y de procurar que dispongan de los recursos necesarios, así como de supervisar que cumplen sus funciones de forma adecuada. Respecto a los hospitales en concreto, dice explícitamente la *Instrucción* que “*se fijará un plan general, que será sin embargo, susceptible de modificaciones locales*”.

Correlativamente se dedica un capítulo a las **cárceles y establecimientos de corrección**. Se desprende de la redacción de todos los artículos que lo componen que Javier de Burgos ha asimilado las ideas ilustradas de Beccaria, y en virtud de éstas recomienda que se mejore la calidad de vida de los reclusos, que se les trate con “dulzura”. Se encomienda a los Subdelegados de fomento, al atribuirles de forma exclusiva la competencia de la “policía interior de las cárceles”, que las organicen “*de manera que se cumplan las intenciones de la sentencia del juez, corrigiendo y mejorando a los condenados, en lugar de endurecerlos y pervertirlos*”;

en este aspecto, los planteamientos de Javier de Burgos, destacan por su modernidad, a pesar de tratarse de un autor de mentalidad conservadora; recomienda entre las reglas que considera que deben presidir la actuación de los Subdelegados en esta materia *“Inspirarles (a los reclusos) por esta cesión de los beneficios el amor al trabajo, al cual pueden deber algún día su rehabilitación social, y la ventura del resto de su vida”*.

El capítulo XI se dedica a los **cofradías y hermandades**. Reconociendo que por su carácter y finalidad religiosa estas corporaciones están sometidas a la autoridad eclesiástica, recomienda Javier de Burgos a los Subdelegados de fomento que vigilen para que se dediquen verdaderamente a actividades y fines de carácter piadoso y no de otro tipo, y que en todo caso no perturben el orden público. Dedicar un capítulo a esta materia puede parecer innecesario, pero su inclusión en la *Instrucción* ha de mirarse a la luz del contexto histórico en el que se redacta el texto: en primer lugar hay que tener en cuenta el recelo general que despertaban las sociedades y asociaciones, debido a la proliferación de sociedades secretas que prestaban su apoyo a los liberales más progresistas, y en segundo lugar, hay que recordar que la Iglesia apoyaba mayoritariamente al sector carlista, en detrimento de la legitimidad de la sucesión de Isabel II.

El capítulo siguiente se dedica a lo que hoy llamamos estrictamente fomento, es decir, a los **camino, canales, etc.** Javier de Burgos consideraba que facilitar las comunicaciones era una labor prioritaria para el desarrollo económico del país, y por eso anuncia desde las páginas de la *Instrucción* la creación inmediata de una comisión facultativa para determinar los caminos y canales cuya construcción es más urgente, y considera que será capaz de despertar el interés de los capitales privados para financiar estas obras, por ello insta a los subdelegados de fomento a que tengan una actitud similar en el ámbito territorial de sus provincias, sin perjuicio de las actuaciones a nivel central.

El capítulo siguiente se dedica a las **bibliotecas y museos**, dando de nuevo un tinte ilustrado al tenor de la *Instrucción*. En él se destaca la racionalización en su gestión que ha supuesto la creación del Ministerio de Fomento, al que quedan adscritos todos ellos, abandonando la práctica anterior consistente en hacer depender

cada uno de ello del ministerio del que había partido la idea de su creación. Se insta además a los Subdelegados a que promuevan la creación de museos en sus provincias, sugiriendo que las materias sobre las que deben tratar sean las más acordes con la tradición y costumbres propias de cada territorio. Para su dotación también se sugieren medidas “imaginativas”, que eviten fuertes desembolsos económicos, como aprovechar oportunidades de adquisición a bajo precio de fondos bibliográficos procedentes de bibliotecas de particulares.

Los capítulos siguientes se dedican a **teatros y espectáculos, desgracias públicas** (en moderna terminología, protección civil), **caza y pesca en ríos y lagos, división territorial y estadística** (destacando la urgente necesidad de la elaboración de un censo general, elemento indispensable para llevar a cabo la reforma de la Hacienda, ya que daría exacta cuenta de lo que constituía la materia imponible), **y los despoblados** (con este título se refiere Javier de Burgos a los problemas de reparto demográfico a lo largo del territorio, que los Subdelegados debían combatir con todos los medios a su alcance).

En resumen, a lo largo del articulado de la *Instrucción* se recogen de forma exhaustiva todas las competencias del nuevo Ministerio, que, como ya se ha señalado, son complejas y muy numerosas. En principio pueden establecerse entre ellas una clara diferenciación: unas corresponden a labores de interior (policía, orden público) y otras de fomento (obra públicas, comunicaciones...). Pero aún se puede ir más allá porque las competencias atribuidas al Ministerio de Fomento eran tan extensas como corresponde a la calificación de la Administración de inmensa que hace Javier de Burgos. Así se ha afirmado que: “ *El ministerio de Fomento de 1832 contenía - a veces en embrión y otras de cuerpo entero - las incumbencias y atribuciones de todos los ministerios actuales menos los creados en el siglo XVIII*”, es decir, Marina, Guerra, Gracia y Justicia y Estado, que correspondían básicamente a las administraciones especiales.<sup>183</sup> Todavía años más tarde, en las *Lecciones del Liceo de Granada*, Javier de Burgos, decía al referirse a la esfera de atribuciones propia del Ministerio de Fomento, que aún consideraba limitada: “*Hoy he debido desenvolver las consideraciones que tomar en cuenta al extender el círculo de las*

---

<sup>183</sup> GUAITA, A., *Op Cit* , P. 25.

*magistraturas que el Real Decreto de aquella fecha (se refiere al de 30 de noviembre de 1833) limitó a una esfera más circunscrita”.*

Como colofón a este documento ilustrativo, Javier de Burgos dedica el capítulo XIX a lo que él llama **prevenciones generales** en las cuales pasa revista a todas las posibles incidencias del funcionamiento cotidiano de las oficinas. En primer lugar reitera que los Subdelegados son empleados de ejecución y en el ejercicio de sus funciones pueden dictar las reglas que estimen convenientes. Después recomienda a los Subdelegados la realización de visitas periódicas<sup>184</sup>, señala el sistema de sustituciones en caso de enfermedad del subdelegado, insta de nuevo a los mismos a desempeñar activamente sus funciones generando resultados efectivos, no bastando para ello el cumplimiento de formalidades. También les ordena que remitan al Ministerio un informe mensual de sus actividades y de los resultados obtenidos. Javier de Burgos planeaba insertar estos informes en el Diario de la Administración, que pensaba crear meses después. Como recompensa al cumplimiento de estas prevenciones, promete *“solicitar bondades a Su Majestad”* en favor de los Subdelegados diligentes; en todo caso, para que se interesen más en su actuación, se les permite asociarse como accionistas a las empresas de utilidad que promuevan (siempre que se aleje toda sospecha de connivencia, monopolio, o beneficio privado contrario al interés público).

Acaban las prevenciones con normas aclaratorias para prevenir lo que hoy llamaríamos conflictos de competencias: se declara a los Superintendentes superiores jerárquicos inmediatos de los subdelegados en materia de policía, y en sus materias correspondientes a las Direcciones de propios, pósitos, caminos, correos, minas y a la Inspección en instrucción pública; sin embargo, se ordena a los Subdelegados de fomento que recaben a la mayor brevedad posible los expedientes en tramitación que se refieran a las competencias que la *Instrucción* y el *Decreto* les atribuyen, y que aún permaneciesen en manos de los capitanes generales, intendentes, y demás autoridades. Sentadas estas reglas, recomienda evitar

---

<sup>184</sup> SILVELA, en su Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración, recoge una visita que realizó siendo Jefe político de Ávila a la localidad de Arenas de San Pedro

conflictos de competencias entre los agentes de la administración, reputados perjudiciales para la imagen de la Administración.

El último artículo de la *Instrucción* remite a una futura ley especial el establecimiento de penas para quienes contravengan el orden administrativo, y el procedimiento para hacerlos comparecer ante el poder judicial. Como disposición transitoria se limita el poder sancionador de los subdelegados de fomento a la imposición de las multas en los casos y cuantías señaladas en los reglamentos.

4.2. *El Principio de Jerarquía. Las Lecciones del Liceo de Granada*: El segundo pilar fundamental en que asienta Javier de Burgos todo el edificio de su proyecto de nueva Administración es el **principio de jerarquía**, la jerarquía es el elemento estructural por excelencia de esta nueva Administración.

Tal como consideraba el principio de unidad como “sagrado dogma”, Javier de Burgos es consciente de que esa unidad de impulso y actuación administrativa sólo se podía conseguir dotando a la Administración de una estructura fuertemente jerarquizada. Así la unidad de actuación se persigue mediante dos técnicas administrativas de claro origen napoleónico, la centralización, conseguida como se ha visto a través de la creación del Ministerio de Fomento y la nueva división provincial, y la jerarquía. Mediante esta última se trata de generar una estructura piramidal, basada en relaciones de supraordinación (mando), y de subordinación, que asegure el cumplimiento exacto de las directrices emitidas desde la cabeza. En definitiva, se busca llegar a disponer de una eficaz correa de transmisión formada por los distintos agentes administrativos, que iría desde el Ministro hasta el Alcalde de cada uno de los municipios del territorio nacional, pasando por el Subdelegados principales y los subalternos (de distrito o partido); en palabras de Javier de Burgos, cada uno de los agentes de la Administración debe trabajar por la prosperidad el país “según el grado que ocupe en la jerarquía administrativa”<sup>185</sup>.

Esta estructura se esboza a lo largo del articulado de la *Instrucción para los Subdelegados de fomento* que, de manera práctica, alude al juego de la

---

<sup>185</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Ideas de Administración*, lecciones pronunciadas en el Liceo de Granada, 1841.

dependencia jerárquica en las actuaciones de los Subdelegados respecto de sus superiores (el Ministro), y de sus inferiores (los Subdelegados subalternos y los Alcaldes en sus funciones administrativas). Sin embargo es en las *Ideas de Administración* recogidas en la *Lecciones del Liceo de Granada*, donde el principio de jerarquía tiene una formulación más completa y sistemática en la obra de Javier de Burgos.

4.2.1 *Contenido*: La parte primera de estas *Ideas*, única que se conserva de las mismas junto a la Introducción, la dedicó a los agentes administrativos, organizando el contenido su explicación en torno al orden jerárquico de estos agentes. Precisamente al tratar en profundidad y de manera sistemática las diferentes figuras de los agentes de la Administración, Javier de Burgos pone más claramente de manifiesto en qué consisten las relaciones de mando y subordinación que se dan entre ellos como consecuencia del principio de jerarquía: la existencia de un cierto **poder de impulso y dirección**, para lo cual el superior jerárquico dispone de instrumentos jurídicos como la posibilidad de dictar instrucciones genéricas o específicas; de un **poder de inspección, vigilancia y control** que debe ser ejercido por el superior; de un **poder de anulación de ciertos actos** del inferior, de oficio o por vía de recurso; de un **poder disciplinario**, que conlleva la posibilidad de sancionar a al inferior; y de la **posibilidad de delegar** en los inferiores, **de abocar** para sí competencias del inferior, y de **solucionar conflictos de competencias** entre los subordinados.

4.2.2 *La Responsabilidad*: El establecimiento de una cadena jerárquica, además de facilitar la unidad de impulso en actuación, y precisamente en función de los poderes que conforman su contenido, facilita además la depuración de responsabilidades, de manera que la cadena jerárquica se convierte también en cadena de responsabilidad. En la cúspide, está el ministro, responsable ante las Cortes. Como manifiesta MANUEL ARENILLA “*el modelo de Administración diseñado por Burgos descansa en varios pilares, uno de ellos es la responsabilidad de los empleados, incluyendo en este término a los ministros. Vincula a la misma la jerarquía y el control que el jefe realiza sobre éstos*”<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Op Cit.* P. 110.



4.2.3 *Los Agentes de la Administración. Relaciones jerárquicas*: En primer lugar se ocupa de la figura del Ministro de la Gobernación. Partiendo de que el Ministerio de la Gobernación (en 1841, momento en el que se pronuncian las Lecciones, ya había dejado de llamarse Ministerios de Fomento) es el centro del que nace el impulso de la máquina administrativa, entiende que, desde luego, el Ministro del ramo es el jefe de la Administración.

Empieza enumerando las funciones del Ministro, distinguiendo entre actos políticos o actos de gobierno *“los negocios que por su importancia absoluta o real deben ser tratados en el Consejo de Ministros exigiendo ser previamente acordados con el soberano”*, de los administrativos, es decir aquellos en que el ministro actúa como agente de la Administración, que ejecuta *“mandando en su propio nombre”*. Esta distinción es llamativa por la precocidad de su formulación<sup>187</sup>. En consecuencia enumera hasta siete atribuciones que considera propias del Ministro entre las cuales destacan, con respecto a la aclaración de relaciones jerárquicas, la organización de las oficinas y dependencias de cada ramo del servicio, el nombramiento y remoción de los empleados, y la disciplina de los empleados, así como la potestad reglamentaria para establecerla. Estas atribuciones asegurarán, según Javier de Burgos, el carácter de Jefe de su ramo de los Ministros, elemento indispensable según él para conseguir *“homogeneidad y convergencia en las disposiciones, lazo que las una y autoridad que responda de su bondad intrínseca y su puntual ejecución”*. Este último párrafo manifiesta bien a las claras cómo la existencia de un orden jerárquico se concibe como instrumento para conseguir la coordinación de la actividad administrativa, que debe redundar en la eficacia de la Administración. Se señala también la necesidad de una cooperación entre los ministros de cada ramo en la protección de los intereses comunes.

En relación inmediata con el principio de jerarquía, como técnica indispensable para que sea posible su implantación, se introduce la **delegación**. En particular respecto del Ministro de la Gobernación Javier de Burgos mantiene que, como Jefe de la Administración, es necesario que delegue sus funciones en otros

---

<sup>187</sup> GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, . 1989, P. 385. Este autor señala que la doctrina de los actos de gobierno surge en Francia bajo el segundo Imperio.

sujetos, pero considera “sagrado deber” confiar esta delegación a “hombres de capacidad generalmente reconocida” y “que no aparezcan subyugados por pasiones propias ni por influencias extrañas”. Como consecuencia de la delegación, el Ministro tiene el poder de separar de sus destinos a aquellos de sus subordinados que no cumplan diligentemente su función, y como consecuencia de ella también se produce la responsabilidad del Ministro, “no sólo cuando ellos (algunos daños) procedan de sus errores o descuidos propios, sino cuando resulten de los errores o descuidos de sus subalternos”.

Al empezar el capítulo dedicado a los Jefes políticos (antes Subdelegados de fomento) Javier de Burgos alude expresamente al poder de dirección e impulso y de vigilancia de los actos del subordinado, atribuyéndoselos al Ministro:

*“El Ministro de la Gobernación, presidiendo la marcha de la Administración, y dirigiéndola y dándole impulso, no administra, en la acepción rigurosa o restringida de la palabra. Esta atribución pertenece particularmente a los encargados, bajo la inspección superior de aquel jefe, de la aplicación de las leyes y los reglamentos a las necesidades locales”.*

En éste punto Javier de Burgos aprovecha la ocasión para hacer un excursus y justificar las razones que le llevaron a la división territorial de 1833 y a la creación de la figura del Subdelegado de fomento, con independencia de la del Intendente, como consecuencia de la dualidad de funciones que frente al administrado debía representar cada uno de ellos: el Subdelegado sería percibido como generador de riqueza y prosperidad, mientras que el Intendente era visto como un riguroso recaudador<sup>188</sup>.

A este tema retorna unas páginas más adelante, cuando trata el tema del procedimiento indicado para el nombramiento de los Jefes políticos, excluyendo el sistema de elección por parte de los ciudadanos (de los pocos ciudadanos dotados de derecho de sufragio activo) y justificando esta exclusión en el ejemplo de la figura

---

<sup>188</sup> Sus palabras textuales en las *Ideas de Administración* son: “Cómo, en efecto, un Intendente, abrumado con los inmensos detalles del más complicado y vicioso sistema de Hacienda, y obligado sin fin por la doble penuria del tesoro y de los contribuyentes a hacer efectivas las cobranzas por medio de ruinosos apremios, podría desobstruir al mismo tiempo los manantiales de producción que aquellos procedimientos cegaban ?¿ Cabía que el agente, siempre severo e inexorable, del fisco, fuese al mismo tiempo el agente, siempre indulgente y benévolo, de la Administración ?¿ Qué hay, qué puede haber de común, de semejante, de conciliable entre la mano que todo lo seca y la mano que todo lo vivifica ?”

del prefecto francés, cuya designación correspondía al jefe del ejecutivo, y que reunía en sí las competencias que en España se dividían entre Intendentes y Jefes políticos. El capítulo dedicado a los Jefes políticos es bastante amplio. Como respecto a los Ministros, Javier de Burgos considera importante enumerar las atribuciones que les competen, y como en la ocasión anterior, de la enumeración de estas atribuciones propias de un agente de ejecución se deducen las relaciones entre estos agentes y sus superiores e inferiores, basadas en el principio de jerarquía: en primer lugar se alude a su función de correa de transmisión de las órdenes del Gobierno a los agentes inferiores (transmitir o comunicar a sus subordinados las leyes y disposiciones del Gobierno). También se recogen como atribuciones propias del Jefe político ejecutar las disposiciones de los superiores (el Gobierno) dentro de su ámbito competencial, y velar por la ejecución de éstas mismas disposiciones cuando ésta corresponda a otros agentes administrativos.

Así pues, en este segundo escalón de autoridad administrativa el principio de jerarquía ofrece las mismas manifestaciones de impulso y dirección, delegación, coordinación y vigilancia y control que aparecían en el análisis de la figura del Ministro, pero además aparecen las manifestaciones propias de la situación de subordinación del Jefe político respecto al Ministro, expresadas fundamentalmente en su deber de transmitir las órdenes del Gobierno, y de ejecutar las disposiciones que de éste emanan. Javier de Burgos lo pone claramente de manifiesto en el siguiente párrafo:

*“De la enumeración de éstas atribuciones resulta que los jefes de la Administración provincial son simplemente agentes de ejecución y que en consecuencia, no pueden mandar ni prohibir sino lo que manden las leyes (sujeción al principio de legalidad) o las órdenes del Gobierno (obediencia jerárquica). Al comunicarlas pueden explicar su sentido a las autoridades inferiores (esta posibilidad conlleva en sí una cierta actitud de vigilancia y control del subordinado). Al ejecutarlas por sí deben conformarse rigurosamente a su letra, y sólo cuando ésta sea ambigua, u oscura a su espíritu. En fin, para que puedan hacerlas ejecutar por sus subalternos (posibilidad de delegar en el inferior), debe conferirles la ley la facultad de estimularlos con la perspectiva de recompensas, y en sus casos respectivos, el poder de suspenderlos y el de provocar su destitución o la decisión competente para que sean entregados a la justicia (poder disciplinario y sancionador)”*

Siguiendo un riguroso orden jerárquico, Javier de Burgos dedica el capítulo III de la primera de las *Lecciones del Liceo de Granada* a la figura del administrador de distrito. Lo más destacado de este corto capítulo es que pone claramente de manifiesto el principio de jerarquía, y el poder de delegación que conlleva, al afirmar expresamente que los administradores de distrito actúan en virtud de una delegación de funciones de los jefes políticos, a los que quedan subordinados:

*“Por punto general, el Subdelegado (se refiere al administrador de distrito) debe ejercer en su territorio, la dependencia inmediata y directa del jefe superior de la provincia, la misma autoridad que confieren a éste las leyes”.* También se alude al poder de dirección inherente a esta relación de subordinación: *“el jefe superior de la provincia es el que dirige”*

Finalmente, Javier de Burgos se refiere a la figura del Alcalde que, como ya se ha comentado, considera, dentro de la esfera de pensamiento propia del moderantismo, como un agente más de la Administración del Estado, paralelamente a su dimensión de agente del municipio. En primer lugar aborda el tema del procedimiento de elección de cargos, una cuestión tremendamente relevante desde el punto de vista político, y sobre todo, en el momento en que fueron dictadas estas *Lecciones* (1841), dado que la promulgación de la Ley de Ayuntamientos, el año anterior había ocasionado una crisis tal que desembocó en la abdicación de la Regente M<sup>a</sup> Cristina, y el comienzo de la regencia de Espartero. Entre los aspectos más discutidos por los progresistas de la Ley de Ayuntamientos de 1840 estaba precisamente el de la elección de cargos. Los moderados, por supuesto, ante la necesidad de controlar la actividad desestabilizadora que desarrollaban los progresistas desde los Ayuntamientos, establecieron en su proyecto que el Alcalde sería elegido por el gobierno directamente en los grandes municipios, o por el Jefe político, en municipios de menor entidad. Esta es la postura que defiende Javier de Burgos en sus *Lecciones*<sup>189</sup>:

---

<sup>189</sup> Sin embargo, consciente de la susceptibilidad que sus afirmaciones podían despertar en parte de su auditorio, de tendencias progresistas, justifica la imparcialidad de sus afirmaciones apoyándose en la técnica y los principios de la Ciencia de la administración: “ No temo que uno siquiera de mis oyentes rehuse su asentimiento a esta consecuencia forzosa de premisas, que en su enunciación misma llevan todos los elementos de convicción. Tampoco temo que se reputé aventurado e indiscreto proclamar una doctrina que combatida recientemente con empeño, ha marcado la línea de separación entre nuestros partidos políticos. No es de política ni de partidos de lo que yo me ocupo... A mí me toca hoy reunir las más importantes (teorías del interés general) y presentar en su conjunto el santo símbolo de la ortodoxia administrativa”.

*“La elección de los pueblos puede, sin embargo, recaer en todos tiempos, y especialmente en los de disensiones civiles, en personas a quienes no sea posible encomendar sin peligro las importantes y complicadas atribuciones de la justicia y de la administración, y de ahí la necesidad de reservar al depositario supremo de estos poderes, es decir, al Jefe del Estado, la facultad de revestir de ellas al que entre los elegidos del pueblo parezca más a propósito para desempeñarla, o lo que es lo mismo, la facultad de nombrar alcalde”.*

Así defiende el sistema de terna, como el mejor de los posibles. El análisis de Javier de Burgos de la figura del Alcalde, se basa en el reconocimiento de la triple naturaleza de las atribuciones que éste cargo reúne: el Alcalde es, por una parte, agente permanente de la Administración, por otra, ejerce atribuciones municipales, y finalmente ejerce también eventualmente, atribuciones judiciales; y en cada uno de estos ámbitos, su actuación debe estar sujeta a reglas diferentes. Dedicar, por supuesto, su mayor atención a las reglas que determinan su actuación como agente de la Administración, y es en este campo donde el principio de jerarquía se pone claramente de manifiesto. Si ha sido subrayado como principio y técnica administrativa esencial para el eficaz y uniforme funcionamiento de la Administración en los niveles superiores de la escala jerárquica, es con respecto al Alcalde cuando se destaca más fuertemente su dependencia de su inmediato superior:

*“El alcalde, en su calidad de agente de la Administración local, ejerce en común todas las funciones de autoridad administrativa, bajo la dependencia inmediata del jefe de la Administración provincial, mientras no se establezcan jefes de distrito”.*

En virtud de esta situación de dependencia, al jefe político corresponde sobre su actuación los poderes de vigilancia y control:

*“ Pero la ley debe precaverse contra la eventualidad contraria y suponer por regla general, que funcionarios elegidos bajo la influencia de pasiones locales no es permitido esperar el mismo celo e inteligencia que en interés de reputación y de su fortuna debe manifestar jefes de luces y de carrera, sobre los cuales ejerce el gobierno una vigilancia inmediata”.*

Corresponde también al Jefe político un poder disciplinario, que se explica de forma minuciosa en esta ocasión, y que en definitiva permite al Jefe político conocer de las faltas cometidas por el Alcalde el ejercicio de su poder, y puede amonestar, apercibir, suspender o hacer arrestar al Alcalde.

*4.2.4 Ayuntamientos y Diputaciones. Relación de tutela.* Finalmente, en las *Lecciones*, Javier de Burgos dedica los dos últimos capítulos a Ayuntamientos y Diputaciones. Respecto a estos, el control la Administración central o Suprema, según terminología de la época, se deriva de una relación no tanto de jerarquía como de **tutela**, que se justifica en la primacía de los intereses generales, representados por la Administración central, sobre los intereses provinciales o locales representados por Ayuntamientos y Diputaciones.

El momento en que Javier de Burgos se pronunció acerca de esta materia, como ya se ha señalado reiteradamente, era sumamente comprometido. Sin embargo, fiel a sus planteamientos moderados, su exposición sobre el tema se alinea claramente con las tesis moderadas que se habían sostenido en la rechazada Ley de Ayuntamientos, y en el proyecto de Ley de Diputaciones que en 1838 había elaborado Francisco Agustín Silvela. En ambos casos se establecían considerables sistemas de control por parte del Gobierno sobre las actividades de estas corporaciones, además del problemas de la elección de Alcalde, que ya ha sido comentado.

La más relevante de las afirmaciones de Javier de Burgos respecto a Ayuntamientos y Diputaciones, es su carácter puramente administrativo. En ambos casos excluye radicalmente la naturaleza política de estas corporaciones; de esta manera aunque trata de apartarse de consideraciones de tipo político, diciendo expresamente *"no es de política de lo que yo he venido a tratar aquí"*, la afirmación del carácter exclusivamente administrativo de estos órganos encierra en sí misma connotaciones de tipo político. Los moderados defendían esta postura como contraposición a las tesis de los progresistas quienes admitían la naturaleza política de las Diputaciones, porque representaban para ellos el modo preferente de acceder al poder a través de las rebeliones en las provincias y las Juntas provinciales, que en la mayor parte de los casos terminaban convirtiéndose en Diputaciones. Así las cosas, si para los progresistas era vital afirmar la naturaleza política de las Diputaciones para acceder al poder, para los moderados era vital controlarlas para conservarlo.

Otra interesante afirmación es la limitación de los intereses representados por Ayuntamientos y Diputaciones. De los primeros dice que su papel se reduce al de *“administradores del caudal de los pueblos y conservadores de los derechos comunes de sus habitantes... en general de lo que concierne a los objetos de interés puramente local”*. En cuanto a las Diputaciones piensa que les están encomendados *“intereses más vastos y complicados”*, de ámbito provincial, en concreto *“promover la prosperidad material”* de las provincias.

Dado el carácter limitado de los intereses que representan estos órganos, Javier de Burgos considera indispensable arbitrar un sistema para evitar, o regular confrontamientos entre el interés provincial o local y el general. Este sistema se basa fundamentalmente en someter a tutela por parte de los Gobernadores civiles (como representantes del Gobierno) a los Ayuntamientos, y del propio Gobierno en el caso de las Diputaciones. El ejercicio de esta tutela se verificaría a través de la facultad del Jefe político de anular o sancionar los acuerdos de las corporaciones, en definitiva, de someter a autorización expresa o tácita del Jefe político esos acuerdos; en cuanto a las Diputaciones, este poder de tutela se concretaría en la posibilidad del Gobierno de revocar o anular sus actos, suspender temporalmente las sesiones e incluso disolver, en ciertos casos, la Diputación. En todo caso, Javier de Burgos, considera indispensable realizar una enumeración clara de los ámbitos de actuación de unos y otros organismos a través de las correspondientes normas legales, lo que posibilitaría la anulación de todo acuerdo de Ayuntamientos o Diputaciones que excediera dichos ámbitos.

Otro procedimiento de control y regulación de las posibles confrontaciones del interés general con los más particulares representados por Ayuntamientos y Diputaciones es, según Javier de Burgos, limitar la actividad de éstos a labores de deliberación y acuerdo, correspondiendo la ejecución de sus acuerdos al Alcalde, en el caso de los Ayuntamientos, y al Jefe provincial (es la terminología que utiliza para denominar al Jefe político) en el caso de los acuerdos de la Diputaciones.

En el caso concreto de los Ayuntamiento, las reglas fundamentales que Javier de Burgos establece como de correcta Administración son:

1) Sufragio censitario para la elección de los miembros de la corporación municipal (considera que puesto que la labor de los Ayuntamientos es la protección de los intereses de carácter local, sólo quienes participan de esos intereses, es decir, los propietarios, pueden formar parte de la corporación) .

2) Gratuidad en el desempeño del cargo (una razón más para que solo deban ocuparlo quienes gozan de una cierta posición económica), y duración del mismo superior a un año, con posibilidad de reelección.

3) Limitación de las labores de la Corporación a la deliberación, en la cual incluye la *“facultad de formar reglamentos de policía urbana y rural, de régimen interior de escuelas y hospicios, la iniciativa de todas las mejoras locales y, en suma, cuanto comprende el vasto campo de la Administración municipal”*.

4) Reducción del número de reuniones celebrado anualmente.

5) Delimitación legal de las competencias atribuidas a las Corporaciones municipales, textualmente: *“A la ley toca enumerar circunstanciada e individualmente los objetos comprendidos en los límites de este mandato y declarar, por consiguiente, abusiva, nula y sujeta a responsabilidad la deliberación que los traspase”*.

6) Finalmente, atribución de la ejecución de los acuerdos municipales a la persona del alcalde.

Respecto a las Diputaciones, las reglas establecidas por Javier de Burgos en el capítulo VI no son muy diferentes a las establecidas para los Ayuntamientos. Aún reconociendo que se trata de una institución extraña dentro de nuestro ordenamiento, que no contaba con la raigambre de los Ayuntamientos, y del carácter “acéfalo” que presenta, así como la heterogeneidad de sus atribuciones, para aclarar conceptos se parte de su naturaleza *“exclusivamente económica y administrativa”*.

Considerando que los intereses que les están encomendados son más amplios que los correspondientes a los Ayuntamientos, recomienda más precauciones en la elección de los miembros de las Diputaciones, así como una mayor exigencia en cuanto a las capacidad económica de los candidatos, dado que los gastos a los que tendrían que hacer frente en la capital de provincia sería mayores que en su localidad, y el cargo se plantea en esta ocasión también como gratuito. También se remite a una delimitación de las atribuciones de estos cuerpos mediante una ley, que debe también fijar el período y el número de sesiones de



reunión anuales. Finalmente, dado el carácter consultivo de las Diputaciones provinciales, consideradas en cierta medida como órganos consultivos y auxiliares del Jefe político, corresponde a este último la ejecución de sus acuerdos. En todo caso, como ya ha sido puesto de manifiesto, la actuación de las Diputaciones queda sometida a la tutela del Gobierno, ya que el poder supremo debe tener medio para “obligar a las Diputaciones a no traspasar el límite previamente fijado a su acción”.

En todo caso, es necesario poner de manifiesto que es precisamente el régimen de Ayuntamientos y Diputaciones la materia en la que Javier de Burgos se muestra más crítico con los proyectos y textos preconizados por los propios moderados; y esta opinión la reflejaría tanto en las *Lecciones del Liceo* en 1841, bajo un Gobierno progresista, como después cuando los moderados accedieron al poder, y con una cómoda mayoría parlamentaria abordaron la configuración definitiva de su sistema de Administración. En 1844, al hilo de la discusión de una Ley de autorización al primer gobierno Narváez para abordar la reforma administrativa, Javier de Burgos, que se mostraba crítico con el procedimiento de tramitación de las leyes que iban a constituir esta reforma a través de una Ley de autorización prácticamente en blanco, ya que ni siquiera se acompañaban las bases de los articulados que iban a aprobarse, y que iba a hurtar de la discusión parlamentaria las leyes de Ayuntamientos, Diputaciones, Jefes políticos, Consejos de Provincia y Consejo Real, entra además en críticas de contenido; frente a las evasivas explicaciones ofrecidas por el ejecutivo en cuanto a los elementos que iban a ser tomados como base de los textos legales: la Ley de Ayuntamientos de 1840, (que el Ministro de la Gobernación Pidal había calificado de “*patrimonio del partido moderado, en la que estaban consignados los verdaderos principios*”), los proyectos legislativos presentados con anterioridad antes las cámaras, las doctrinas expuestas en sede teórica y las discusiones en la prensa... Javier de Burgos alega que tales referencias en vez de tranquilizarle respecto al contenido de los textos legislativos le generaban mayor preocupación, porque la Ley de Ayuntamientos 1840 era imperfecta (y como elementos negativos reitera alguno que ya apuntaba en 1841, como la duración anual de los cargos electos) y porque la organización de las Diputaciones exigía a su juicio un cuidado extremo.

En cuanto a las Diputaciones, sus críticas eran más duras y en ellas repite casi a la letra algunas de sus observaciones de las *Lecciones de Liceo de Granada*: si bien admitía el valor del proyecto de Silvela (como no podía ser menos dada la relación existente entre ambos) lo que en el fondo criticaba no era ya su organización y atribuciones, sino su existencia en sí. Volviendo a alegar que las Diputaciones como institución no tenían precedente alguno en nuestro derecho histórico, y que en materia de organización administrativa no se trataba de copiar por copiar simplemente el sistema francés. En todo caso, admite como mal menor su existencia, pero entiende que su organización (aun estaba vigente el modelo progresista) debe modificarse por completo. Así, en su discurso de 5 de diciembre de 1844 afirma<sup>190</sup>:

*“Las Diputaciones provinciales engendradas pocos años ha por un espíritu de innovación turbulento y presuntuoso; dotadas al nacer de mala índole; criadas a los pechos de la revolución y fortificadas después por el organismo anárquico de la ley de 3 de febrero de 1823. Corporaciones así constituidas no podían hacer ningún bien, y ninguno hicieron...”*

*Y termina: “Solo diré que o no deben existir diputaciones provinciales, o no debe quedar al reformarlas ni uno solo de los elementos de su acéfala formación”.*

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES.**

Tras el análisis de la obra administrativa de Javier de Burgos, en el marco de referencia que suponen los datos apuntados sobre aspectos biográficos e ideológicos, parece evidente que la importancia de este autor reside en el hecho de que, si durante el siglo XIX se construye el edificio de la moderna Administración española, a él correspondió la labor de poner las primeras piedras: la creación del Ministerio de Fomento (origen de todos los ministerios que la especialización y progresiva ampliación de los ámbitos de actividad administrativa hicieron surgir a lo largo del siglo XIX), la división del territorio en provincias, y los seis Decretos de supresión del sistema de Consejos, que supusieron la introducción en el Estado español de la división de poderes.

---

<sup>190</sup> DSCD de 5 de diciembre de 1844

Javier de Burgos trató de llevar su idea de lo que debía ser la Administración al plano de la realidad y construir un nuevo modelo de Administración, pero su intento fue vano porque el entorno político económico y social en el cual trató de llevar a cabo sus reformas era, desde luego, el más inapropiado. Sin embargo, ello no puede restar importancia a la labor que desarrolló, y sobre todo a la influencia decisiva de su legado en las posteriores generaciones de administrativistas y en la propia configuración de la estructura del Estado durante el siglo XIX y gran parte del XX.

Lo cierto es que sus planteamientos son la fuente de la que beben durante muchos años el resto de los administrativistas españoles, que sus obras, fundamentalmente la *Instrucción a los Subdelegados de fomento*, se convierten en puntos de referencia paradigmáticos de la Ciencia de la administración en España, y que parte de las medidas que tomó durante su paso por el Ministerio de Fomento perduran en la actualidad prácticamente sin haber sido modificadas, como la división territorial en provincias. Sin embargo, sus planteamientos teóricos se quedaron en eso, en el plano de la teoría; a lo sumo llegaron a plasmarse en textos legales, publicados oficialmente, pero nunca llegaron a realizarse prácticamente.

Las medidas que tomó desde su ministerio, la creación de la figura del Subdelegado de fomento, que debía propiciar el crecimiento económico y la dinamización social, no pasaron en su realización de las páginas de la Gaceta; el estado catastrófico de la Hacienda Pública, la complicada situación política de tensión entre absolutistas y liberales, entre progresistas y moderados, y sobre todo el desarrollo de la guerra carlista tuvieron la culpa.

Sin embargo, y pese a la modernidad de algunas de sus actuaciones, y el cambio de perspectiva que supusieron a la hora de enfrentarse con la creación de una nueva estructura de la Administración, es importante destacar que nos encontramos ante un hombre cuyo pensamiento está aún presidido por ideas ilustradas, un hombre de la Ilustración que importa las técnicas administrativas napoleónicas porque le parecen las más efectivas y avanzadas, las más científicas; nos encontramos ante un hombre de la Ilustración que aplica los últimos avances

científicos, puesta toda su fe y esperanza de progreso en los avances de la ciencia y la razón.

Aunque él mismo se califica de liberal, su concepto mismo de lo que es un liberal parte del sustrato ilustrado de todo su pensamiento, que junto con el otro rasgo dominante de su pensamiento, el posibilismo, le llevan a no poner en ningún momento en tela de juicio el sistema político del Antiguo Régimen a fondo. Consideraba que lo más importante era procurar la prosperidad material de los pueblos, y que este es el fin de la Administración y el deber último de quien gobierna. Aceptó cooperar con los liberales moderados, no porque estuviese de acuerdo con sus posicionamientos políticos, sino porque su sentido práctico y su carácter posibilista le hicieron ver que era el único camino, la única vía de salida posible para la continuidad de sus reformas, en tanto que la otra posibilidad, el ultrabsolutismo de los carlistas, era contrario a todo tipo de reformas, incluso las administrativas. Además había vivido en Francia, durante la restauración y convivido con los doctrinarios, y sus postulados no le eran del todo lejanos.

Como anteponía la administración a la política, Javier de Burgos se alineaba con quienes pueden favorecer el proceso de reformas, y que le eran más próximos, los moderados. Pero para él son más importantes los logros en el plano de la reforma de la estructura administrativa, que en el orden político; por eso, aunque colaboró en la redacción del Estatuto Real, no lo consideró, dentro de su obra como algo importante y destacable.

Éste hecho, que ha llevado a algunos autores a dudar realmente de que participase en su redacción, parece que se debe fundamentalmente a que no consideraba el hecho como algo importante o relevante en sí mismo, sino que en todo momento lo consideró como un paso necesario para asegurar el desenvolvimiento de las medidas de reforma administrativa que proyectaba, y que veía en peligro si no se procedía a una mayor apertura política que satisficiera las aspiraciones de los liberales moderados que sustentaban el trono. Es posible que la promulgación del Estatuto Real y la convocatoria de Cortes formaran parte de una meditada operación de “maquillaje”, la misma que llevó a integrar a Martínez de la Rosa en el Gabinete. El propio Javier de Burgos, en los *Anales del Reinado de*

*Isabel II*, reconoce que en Martínez, buscaba el nombre y no el hombre. En este sentido, SANTILLÁN, que es un moderado, en sus memorias apunta que Javier de Burgos participó activamente en la redacción del Estatuto Real, aunque duda de que sus ideas políticas estuvieran muy de acuerdo con el sistema instaurado por el Estatuto, y parece sospechar que Javier de Burgos consideraba el sistema demasiado aperturista. Esto puede ser cierto, ya que de lo escrito por el propio Javier de Burgos en los *Anales del reinado de Isabel II* parece desprenderse que estaba de acuerdo con una cierta apertura y con el sistema establecido por el Estatuto; ahora bien, este acuerdo podría ser consecuencia no de la interna convicción ideológica de Burgos, sino producto de una de sus características más definitorias como político y administrador: su posibilismo. Así, es perfectamente asumible que participara en el proyecto porque sabía que las circunstancias y la realidad se imponían y era necesaria una apertura política, al margen de que esta posibilidad se ajustara a lo que él consideraba deseable.

También resulta importante rescatar del lamentable olvido que sufren entre la actividad desarrollada por Javier de Burgos para reformar la Administración, los seis Decretos de disolución de los tradicionales Consejos en los que se había basado el sistema de gobierno y administración durante el Antiguo Régimen y la creación de los Tribunales supremos y resaltar su importancia. El hecho de acabar con la confusión orgánica de las funciones de poder era fundamental como elemento de racionalización del sistema administrativo; se hace demasiado hincapié en la importancia de la creación del Ministerio de Fomento, pero este hecho aisladamente no significa nada. El ministerio se creó *de iure* meses antes, aún en vida de Fernando VII, y su funcionamiento fue prácticamente nulo, en parte por la ineficacia de su titular, y sobre todo porque sus atribuciones estaban confundidas con las varios consejos. Así, aclarar el panorama orgánico eliminando los Consejos, era indispensable para el proceso de racionalización de la Administración y también de la Justicia y suponía además el golpe definitivo para desarticulación de la estructura administrativa del Antiguo Régimen.

En definitiva, la labor administrativa de Javier de Burgos hay que valorarla como una contribución realmente importante al proceso de creación de la estructura administrativa del Estado liberal del siglo XIX. Junto con algunos nombres más,

como Sainz de Andino, trabajaba ya en desde los últimos años del reinado de Fernando VII para implantar en España un sistema administrativo moderno y eficaz, capaz de traer prosperidad a los pueblos, colaborando con lo que se ha venido en llamar el reformismo fernandino. Tras la muerte del monarca, pudo llevar a la práctica todos sus planteamientos teóricos. Confiesa que su proyecto consistía en el establecimiento progresivo de un verdadero sistema administrativo, pero de este magno proyecto, sólo nos han quedado retazos, y quizá la imposibilidad de implantar un sistema completo arruinara la posibilidad de éxito de sus reformas.

En todo caso, la figura de Javier de Burgos es esencial, por lo que tiene de elemento bisagra entre dos épocas históricas y dos realidades sociales y puede considerarse el último de los ilustrados en un mundo que ya funciona con esquemas liberales; es el trampolín que sirve de impulso para la entrada en escena de una nueva generación de hombres de ideología más abierta, pero que comparten sus preocupaciones por el tema de la Administración y la Ciencia Administrativa, y que toman su relevo en la tarea de dotar de estructura al naciente Estado liberal.

## CAPITULO III

### LA FORMULACIÓN TEÓRICA DEL MODELO ADMINISTRATIVO DE LOS MODERADOS.

#### I. Del motín de la Granja al final de la regencia

Como ya se ha comentado en el capítulo anterior, durante el periodo de vigencia del Estatuto Real se produjo una progresiva apertura política, bien cierto que siempre a impulsos de revueltas populares que llevaron a destacadas figuras progresistas, como Mendizábal, a presidir el Consejo de Ministros. En este contexto se llegó incluso a plantear la sustitución del Estatuto Real por otro texto constitucional que superara las carencias de éste, incluyendo un catálogo de derechos fundamentales. Sin embargo, en el propio seno de la familia progresista surgieron enfrentamientos entre quienes apoyaban a Mendizábal y quienes apoyaban a Istúriz, que se había ido aproximando paulatinamente a posiciones más moderadas; esta circunstancia debió de influir notablemente en la victoria moderada en las elecciones de 1836, que se produjo a pesar de que la nueva Ley electoral había ampliado considerablemente el cuerpo de electores. No obstante, los progresistas seguían dominando en los grandes núcleos urbanos, y existía una corriente social que reivindicaba un mayor grado de apertura política, de modo que los progresistas, ante la imposibilidad de acceder al poder por medios legítimos decidieron alcanzarlo por medios revolucionarios. SANTILLÁN, en sus *Memorias*, nos ofrece cual era la visión entre los moderados de la situación:

*“La caída de Mendizábal fue, no obstante, un toque de alarma para el partido de la revolución, que desde luego empezó a poner en juego todos sus medios para derribar el débil edificio del Estatuto Real. Volvieron los pronunciamientos, las juntas y los desórdenes, coronándose estos con la sublevación militar de La Granja”<sup>191</sup>.*

Así, tras un verano en el que se produjeron numerosas revueltas populares, protagonizadas en su mayoría por las Milicias Nacionales, el 12 de agosto de 1836 se produjo un motín entre los suboficiales de la guarnición que

---

<sup>191</sup> SANTILLÁN. R., *Memorias*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1960, P. 163

había acompañado a la Corte a La Granja, encabezado por dos sargentos, Alejandro Gómez y Juan Lucas quienes subieron a la cámara de la reina gobernadora y exigieron que el texto constitucional de 1812 fuera de nuevo puesto en vigor. JAVIER DE BURGOS y el MARQUÉS DE MIRAFLORES ofrecen una versión bastante parecida de lo sucedido, y afirman que los amotinados, borrachos, actuaban previo pago de algunos clubes progresistas de la capital sin llegar a entender el alcance de las pretensiones que presentaban ante la reina; SÁNCHEZ AGESTA presta crédito a estas versiones y califica el motín como pronunciamiento, y coacción a la Corona de carácter directo y grosero<sup>192</sup>.

Las consecuencias del Motín de La Granja fueron el nombramiento de un nuevo gabinete progresista, al frente del cual estaba Calatrava, y que contaba con Mendizábal de nuevo como ministro de Hacienda, y la nueva puesta en vigor del texto constitucional de 1812 a pesar de que todos lo reconocían ya como inviable y absolutamente inadecuado para realidad política y social de 1836. Por ello, los mismos que reclamaban una vuelta a la Constitución de Cádiz pedían simultáneamente una reforma de la misma, de modo que en el propio Decreto de 13 de agosto en el que se ordenaba que se publicase de nuevo la Constitución de 1812 se hacía explícito lo transitorio de su nueva entrada en vigor hasta que *“reunida la Nación en Cortes manifieste expresamente su voluntad o de otra Constitución conforme las necesidades de la misma”*.

Así pues, el nuevo gobierno realizó una nueva convocatoria de elecciones para la formación de unas Cortes que iban a ser constituyentes, de las cuales iba a surgir un texto constitucional, el de 1837, considerado en general como técnicamente estimable y políticamente conciliador<sup>193</sup>, y que será objeto de un análisis más detenido en el epígrafe siguiente.

---

<sup>192</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, P.193.

<sup>193</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las constituciones históricas españolas*, ICAI, Madrid, 1981, P. 217.



En todo caso se pensó que el texto de 1837 sería adecuado para procurar un cierto marco de estabilidad política, pero esto nunca fue así; las relaciones de poder se desarrollaron siempre al margen del marco constitucional que fue sistemáticamente incumplido e infringido y las instituciones (Corona, Parlamento, Ejecutivo, incluso Diputaciones y Ayuntamientos) fueron incapaces de desempeñar el papel que constitucionalmente tenían asignado, de modo que se vieron frustradas todas las esperanzas que la nueva Constitución había despertado<sup>194</sup>. Cuando, tras la regencia de Espartero, los moderados volvieron al poder, se discutió la conveniencia de reformar la Constitución, esgrimiendo, entre otras razones, su origen bastardo en un motín, y que el texto constitucional se había revelado inadecuado para el ejercicio del gobierno. Este enfoque pragmático decidió efectivamente la reforma que cristalizó en la Constitución de 1845 ya que, si bien el texto constitucional de 1837 era, como ya se ha puesto de manifiesto, técnicamente estimable, no fue efectivo para lograr la estabilidad política perseguida<sup>195</sup>.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, el fracaso de la Constitución de 1837 se debió fundamentalmente a que el juego político discurrió totalmente al margen de los cauces previstos por el texto constitucional, y a que las instituciones en ningún momento desempeñaron el papel que tenían asignado; así, fue norma general la intervención de la Corona en el juego político apoyando claramente al partido moderado, y la tendencia a resolver las diferencias entre el Ejecutivo y el Parlamento no con crisis de gobierno sino con la disolución de la Cámara y una nueva convocatoria electoral. Por otra parte, las diferencias entre progresistas y moderados expresadas en el Parlamento se iban radicalizando, sobre todo en relación con puntos concretos como el procedimiento de nombramiento de los cargos municipales previsto en la Ley municipal que se discutía. Todo ello, junto al desarrollo paralelo de la Guerra Carlista contribuyó decisivamente a generar un clima de inestabilidad política

---

<sup>194</sup> TOMÁS VILLARROYA. J. *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, P. 62 y FERNÁNDEZ SEGADO, F, *Op. Cit*, P. 217 en el mismo sentido.

<sup>195</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Op. Cit* P. 230, que cita, en el mismo sentido a COMELLAS J. L.

que resultó insalvable y que se resolvió con la renuncia de la regente, y su exilio en Francia.

En efecto, tras la convocatoria de unas Cortes constituyentes de mayoría progresista, de las que salió un nuevo texto constitucional, éstas fueron disueltas y se convocaron nuevas elecciones, en las que vencieron los moderados con amplia mayoría, de modo que éstos fueron los llamados a formar gabinete, inaugurando así una etapa de dominio moderado en el ejecutivo que propiciado desde la corona se prolongaría hasta la renuncia de M<sup>a</sup> Cristina a la regencia. No obstante, la situación de la regente se había ido complicando como consecuencia tanto de su actuación a nivel político en apoyo de los moderados, como a nivel privado, ya que su matrimonio morganático y secreto (en la teoría, ya que en la práctica la situación era de dominio público, sobre todo porque el matrimonio dio numerosos frutos y los continuos los embarazos de M<sup>a</sup> Cristina eran difícilmente disimulables en sus apariciones públicas), con Fernando Muñoz, un guarda de Corps, en principio la habría inhabilitado para ejercer la regencia.

Paralelamente emergió la figura del general Baldomero Espartero, cuyo prestigio iba directamente vinculado con el desarrollo de la Guerra Carlista, y que apoyaba a los progresistas; la popularidad de Espartero aumentó aún más después de poner punto final a la primera Guerra Carlista mediante el Convenio de Vergara, circunstancia que unida a una victoria electoral progresista puso en difícil situación al gabinete moderado encabezado por Pérez de Castro, que tenía enfrente a una Cámara de mayoría progresista donde cada vez se discutían con más violencia los proyectos legislativos del gobierno sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y sobre Milicia Nacional, a través de los cuales el gobierno pretendía introducir elementos de control gubernativo sobre estas instituciones y limitar sus poderes, ya que en definitiva se habían revelado como los instrumentos más eficaces de los que disponían los progresistas para acceder al poder.

La radicalización de las posiciones de progresistas y moderados en el Congreso elevó la tensión política hasta el punto de que, en noviembre de

1839, una multitud exaltada penetró en el salón de sesiones, lo que sirvió como pretexto para la disolución de las Cortes y una nueva convocatoria electoral, que en esta ocasión se resolvió con una victoria moderada. Los moderados, de nuevo con mayoría en el Congreso, se encontraban en condiciones más favorables para sacar adelante su proyecto de ley municipal, y deseaban agilizar su aprobación, porque eran conscientes de que, con Espartero en contra, su posición de ventaja duraría poco. No obstante, los progresistas seguían manteniendo su oposición a la aprobación del texto a través de todo tipo de estrategias dilatorias. SANTILLÁN, desde una perspectiva privilegiada como Ministro de Hacienda del último gabinete Pérez de Castro, nos lo cuenta en sus *Memorias*:

*“La oposición del Congreso, aunque reducida por la renuncia de algunos de sus individuos fundada en la inconstitucionalidad que suponían en la aprobación del artículo de la Ley de Ayuntamientos relativo al nombramiento de alcaldes, se mantuvo siempre en su sistema de promover embarazos en la discusión a fuerza de enmiendas, de proposiciones, de interpolaciones, y de largos discursos. La mayoría sin embargo se mantuvo a su vez unida y disciplinada, y resistió valerosamente todos los ataques que se le dirigieron, adelantando todo lo que fue posible los trabajos, que no fueron escasos, de aquella legislatura”<sup>196</sup>.*

Pero las armas parlamentarias no fueron las únicas que los progresistas estaban dispuestos a emplear contra la Ley de Ayuntamientos, como señala ALEJANDRO NIETO *“Los progresistas, dando por perdida la batalla parlamentaria en razón a la numérica de sus diputados, decidieron plantearla primero en la calle, luego en el seno de los Ayuntamientos y, por fin con el apoyo del sable de Espartero”<sup>197</sup>*. La Ley de Ayuntamientos finalmente había sido aprobada por las Cortes el 5 de junio de 1840, pero faltaba el trámite de la sanción regia, mientras que los progresistas anunciaban revueltas si finalmente se producía la sanción, y Espartero amenazaba con retirar su apoyo al gabinete.

En este complicado contexto M<sup>a</sup> Cristina, colocada entre la espada y la pared, entre su apoyo a los moderados y su dependencia de Espartero, decidió iniciar un viaje a Barcelona, so pretexto de que la reina Isabel tomara baños de

---

<sup>196</sup> SANTILLÁN, R., *Op Cit*, P. 272

<sup>197</sup> NIETO A., *Los Primeros pasos del Estado Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1996, P. 328.

mar como tratamiento de una afección cutánea<sup>198</sup>. En el desarrollo del viaje M<sup>a</sup> Cristina y Espartero tuvieron una entrevista en Esparraguera, en la que el general, apoyando claramente la causa de los progresistas, solicitó de la regente que no sancionara la Ley de Ayuntamientos, y la disolución de las Cortes; como respuesta M<sup>a</sup> Cristina ofreció a Espartero encabezar un nuevo gabinete, pero éste contestó evasivamente. Finalmente, M<sup>a</sup> Cristina hizo su entrada en Barcelona el 29 de junio donde fue amablemente acogida, no obstante lo cual en las calles se hizo alusión a la Ley de Ayuntamientos en pasquines; sin embargo, la entrada de Espartero quince días después fue triunfal. El 14 de julio, M<sup>a</sup> Cristina recibió el texto de la Ley de Ayuntamientos y la sancionó con su firma; en los días siguientes se produjeron en Barcelona revueltas populares, y una crisis de gobierno al dimitir Pérez de Castro que fue sustituido por Antonio González, quien lo sería más tarde por Modesto Cortázar. Seguir el rastro de los nombramientos en el Gabinete en este período resulta verdaderamente complicado, porque algunos fueron cesados antes de la toma de posesión o rechazaron de inmediato el nombramiento, como hizo Francisco Agustín Silvela.

En definitiva, la sanción de la ley había traído las consecuencias que ya se habían previsto desde el gobierno. RAMÓN DE SANTILLÁN, entonces ministro de Hacienda dice en sus *Memorias*:

*“La Ley de Ayuntamientos había sido aprobada en el Senado y nos encontrábamos los tres ministros residentes en Madrid en caso de remitirla o no a sanción de S.M. Teníamos demasiadas pruebas de que su publicación como ley era esperada para un rompimiento contra el gobierno en varios puntos y como sabíamos también lo mal dispuesto que para sostenernos estaba el general Espartero, acordamos detener la ley hasta que pudiéramos contar con medios seguros de sofocar cualquier movimiento revolucionario que con su publicación se promoviese”<sup>199</sup>.*

M<sup>a</sup> Cristina salió de Barcelona y se dirigió por mar hacia Valencia. Allí fue informada de nuevos tumultos en Madrid, que se extendieron después a

---

<sup>198</sup> La elección de la costa catalana en vez de la vasca, e incluso el inicio del viaje, respondía según algunos biógrafos de Isabel II a motivos personales de la regente: M<sup>a</sup> Cristina, que había sido madre de nuevo recientemente, deseaba enviar al recién nacido a Francia como lo había hecho anteriormente con el resto de los hijos que había tenido con Fernando Muñoz. En este sentido COMELLAS, J.L., *Op. Cit.* P. 61.

otras provincia. M<sup>a</sup> Cristina pidió a Espartero que controlase la situación, pero éste se negó e insistió en su apoyo a los progresistas; finalmente se dirigió a Madrid, pero no para sofocar la sublevación, sino para ponerse de algún modo al frente de ella, ya que, tras una entrada triunfal en la capital, fue puesto al frente del gabinete.

Espartero y los progresistas siguieron presionando a M<sup>a</sup> Cristina para que anulara la Ley de Ayuntamientos, llegando incluso a aludir a modo de chantaje a su situación personal y a su matrimonio con Fernando Muñoz<sup>200</sup>, de modo que la situación se le hizo insostenible y, finalmente, el 12 de octubre presentó su renuncia a la regencia y dirigió un mensaje a las Cortes, que habían sido disueltas por un Decreto fechado el día anterior. A los pocos días, M<sup>a</sup> Cristina, por mar abandonaba Valencia y se dirigía al exilio en Francia, desde donde siguió tratando de influir en la política española, siempre en apoyo de los moderados.

Desde ese momento Espartero y su gobierno asumieron la regencia temporal, según lo previsto por el texto constitucional en virtud del cual la regencia recaía, hasta que las Cortes nombrasen nuevo regente, en el Consejo de Ministros. Esta situación provisional se mantuvo hasta mayo de 1841.

Durante este período se produjo un fenómeno generalizado de salida a la luz pública de la actividad política, en gran medida debido a la proliferación de brillantes hombres públicos, que destacaban en general no sólo como oradores en la tribuna parlamentaria, sino como escritores e intelectuales y que también con mucha frecuencia colaboraban en prensa y difundían sus ideas en otro tipo de instituciones como el Liceo y el Ateneo<sup>201</sup>. Estos nuevos hombres públicos utilizaban, como instrumentos de acción política, la oratoria parlamentaria y los artículos políticos, que proliferaban en las publicaciones

---

<sup>199</sup> SANTILLÁN R., *Op Cit.* P 273.

<sup>200</sup> MIRAFLORES *Op. Cit.* .Refiere este episodio diciendo que “un ministro de la Corona osó dirigir a la gobernadora, nieta de cien reyes, cierta pregunta irreverente”.

<sup>201</sup> MESONERO ROMANOS, R., *Op Cit.*, P.439 y SS. En 1835 se fundó el Ateneo, impulsado principalmente por Mesonero Romanos, y en él se establecieron diversas cátedras públicas, en las que los intelectuales y políticos de la época pronunciaron numerosas conferencias. En 1837 se constituyó el

periódicas, en general adheridas claramente a cada una de las facciones en las que estaba escindida la familia liberal y que precisamente a partir de esta época empiezan a definirse como partidos políticos<sup>202</sup>. Así, en publicaciones de tinte manifiestamente moderado, como *La Abeja*, figuran como redactores Pacheco, Bravo Murillo y Oliván; mientras que en las publicaciones progresistas como *El Eco del Comercio* lo hacen Fermín Caballero y Joaquín María López<sup>203</sup>. Alberto Lista, González Bravo, Beltrán de Lis y otros cultivarán también con frecuencia los artículos políticos.

En este sentido hay que señalar que, precisamente, la brillantez de los políticos de la época y la relevancia que adquieren sus figuras a nivel público ha desplazado a una segunda fila a otras figuras, igualmente brillantes en el plano intelectual, pero con menos imagen pública, como las de grandes administrativistas que, desde un segundo escalón de la política, contribuyeron de forma mucho más decisiva a la formación del Estado. Los políticos de primera fila preferían en palabras de SÁNCHEZ AGESTA *“una etapa constituyente en que pronunciar buenos discursos sobre principios o verdades fundamentales a una tediosa tarea de gobierno”*<sup>204</sup>. Un claro ejemplo de este contraste entre hombres de administración y hombres de política en el nivel de conocimiento público, e incluso de reconocimiento posterior de su figura, lo representan Javier de Burgos y Martínez de la Rosa, pero la característica de permanecer en un segundo plano o incluso en un tercer plano es perfectamente aplicable a hombres como Oliván, Silvela y Ortiz de Zúñiga, quienes, no obstante, también participaron en mayor o menor medida en las discusiones parlamentarias y publicaron en la prensa artículos de contenido político y administrativo.

Precisamente a través de la prensa empezó a introducirse la alusión a partidos políticos y su denominación como progresistas y moderados, y es precisamente en esta época cuando comenzaron a acuñarse tales términos por

---

Liceo, enfocado más hacia materias artísticas y literarias, pero en el que en todo caso también organizaba conferencias y conciertos.

<sup>202</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Op. Cit.* P. 151.

<sup>203</sup> MESONERO ROMANOS, R., *Op Cit.*, P. 454

<sup>204</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Ibid.*, P. 150.

lo que en ella podemos situar el origen de la formación de los partidos políticos en España, si bien más como grupos unidos en torno a una serie de principios e ideas que como organizaciones dotadas de clara estructura y de disciplina interna. A partir de este momento también los administrativistas, que son, no los olvidemos, hombres de política, aparecen como hombres de partido.

## **II. Los partidos políticos.**

Como se ha apuntado con anterioridad, fundamentalmente durante esta época se empezaron a configurar como partidos políticos diferenciados las dos facciones de la familia liberal, adoptando la denominación de progresistas y moderados para distinguirse entre sí.

Si bien esta escisión era clara desde antes (ya se ha señalado la existencia de publicaciones alineadas con una u otra tendencia), el pseudo juego parlamentario hizo que se pusieran de manifiesto de forma más evidente las diferencias entre una y otra tendencia.

El ideario del partido progresista se apoyaba principalmente en la defensa de grandes principios formulados las más de las veces de manera abstracta y poco concreta, y en todo caso carente de coherencia; reivindicaban la soberanía nacional o la fijación de un catálogo de derechos fundamentales, pero su programa carecía de consistencia, como carecía de ella su acción política y de gobierno.

En este análisis coinciden tanto personajes destacados de la época, aunque hay que advertir que claramente alineados en el partido moderado, como Javier de Burgos, como autores contemporáneos. JAVIER DE BURGOS haciendo gala de su característico pragmatismo, critica en los *Anales del reinado de Dn<sup>a</sup> Isabel II* la actitud de las Cortes progresistas de 1837 precisamente por su tendencia a ocuparse de grandes cuestiones políticas con planteamientos abstractos, dejando de lado las cuestiones que había que resolver día a día: “*Sin mostrar seriamente preocuparse de tantas calamidades, se ocupaban las Cortes entre tanto de discutir abstracciones...desatendiendo*

*todas las necesidades del servicio público*<sup>205</sup>. Esta crítica la reitera BURGOS a lo largo de todas las páginas que dedica a la génesis del texto constitucional de 1837, y en general al periodo de gobierno progresista, calificando su actividad de incoherente e ineficaz, y denunciando todo tipo de interferencias del legislativo en la labor del ejecutivo.

Entre la historiografía contemporánea, por ejemplo CARR, respecto del ideario progresista afirma que:

*“Profesaban un liberalismo de tipo abstracto no muy claro, no siempre lógico, teñido de cierto misticismo en virtud del cual aceptan fórmulas convencionales como axiomas sagrados, más respetables a sus ojos cuanto más abstrusos y misteriosos”*<sup>206</sup>

COMELLAS abunda en esta tesis y señala que los progresistas carecían de todo sentido constructivo, limitando sus propuestas a la reclamación de más libertad; Citando a VARELA afirma que en el plano de las ideas el partido progresista se había quedado anclado en el texto constitucional de 1812. También destaca COMELLAS que los progresistas más que a la elaboración de un programa o una ideología política se dedicaron al enfrentamiento dialéctico y a la algarada como estrategia de acceso al poder, y destaca su “espíritu combativo y protestón, dispuesto a armar una escena en el Parlamento, en la calle, en el club, en la campaña electoral, en el regimiento, en cuanto se presentara la ocasión”.<sup>207</sup>

En cuanto a los moderados, la característica más relevante que presentaban como grupo político era la heterogeneidad del origen ideológico de sus componentes, ya que el partido se había formado por aluvión de personajes procedentes de los antiguos reformistas fernandinos, liberales doceañistas, y miembros de la nueva generación doctrinaria, defensora del justo medio y de la tercera vía, imperante en toda Europa como reacción a los excesos revolucionarios anteriores. Esta heterogénea composición terminó, durante la llamada década moderada, por manifestarse en la existencia de

---

<sup>205</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Anales del Reinado de Doña Isabel II*, Libro XI tomo IV, Madrid, 1850-1851. P 225

<sup>206</sup> CARR. R., *España 1080-1975*, Barcelona., Ariel, 1988, P. 171

<sup>207</sup> COMELLAS, J. L., *Los moderados en el poder*, CSIC, Madrid, 1970, P. 151 y SS.



diferentes tendencias en el seno del partido moderado: los puritanos, los autoritarios, y los moderados “*stricto sensu*”, siendo estos últimos quienes terminaron haciéndose con la posición hegemónica dentro del partido.

A esta heterogénea composición ideológica se sumaba la compleja composición social: entre los moderados militaban aristócratas y funcionarios, propietarios y profesionales liberales, en definitiva amalgamaba elementos procedentes de las modernas oligarquías y de la clase media con elementos procedentes de las fuerzas sociales antiguas<sup>208</sup>.

No obstante esta heterogeneidad o precisamente, como apunta CARR, como consecuencia de ella, en cuanto que ésta hacía necesario encontrar una ideología capaz de defender sus comunes intereses de clase, los moderados fueron capaces de llegar a una formulación ideológica sólida y coherente en la que se trataba de combinar orden y libertad, progreso y tradición, encarnada en la formulación doctrinaria<sup>209</sup>. En definitiva, trataban de crear una opción liberal conservadora de centro<sup>210</sup>.

Junto con lo heterogéneo de su composición ideológica la otra característica destacada del partido moderado es su posibilismo, más bien su pragmatismo que le hizo primar a veces lo administrativo sobre lo político, o al menos intentar una simbiosis entre lo político y lo administrativo, elemento del que son una clara muestra todos las figuras objeto de este estudio<sup>211</sup>.

En definitiva, durante estos años se ponen de manifiesto de forma evidente las diferencias entre las dos familias del partido liberal, que yendo más allá de los puros planteamientos ideológicos se manifestaban también en cuestiones de actitud y enfoque de la labor de gobierno. Progresistas y moderados diferían menos en cuanto al concreto modelo de Estado que querían que en cuanto al procedimiento y los métodos para ponerlo en pie.

---

<sup>208</sup> CARR, R., *Op Cit*, P. 163 y CANOVAS SÁNCHEZ, F., “Los partidos políticos”, *Historia de España* Espasa Calpe, P.392.

<sup>209</sup> CARR. R., *Op. Cit.* P. 164.

<sup>210</sup> CANOVAS SÁNCHEZ, F., *Op. Cit.* P. 382.

<sup>211</sup> COMELLAS, J.L, *Op. Cit.* P. 133.

Pero el contraste era violento: frente a los románticos, idealistas y a veces violentos progresistas los moderados representaban el pragmatismo y la idea de orden y progreso material.

### III. La Constitución de 1837.

El texto constitucional de 1837 es, probablemente, uno de los más relevantes en la historia de nuestro constitucionalismo, hasta el punto de que se ha llegado a afirmar, desde una perspectiva simplificadora, según apunta JORGE DE ESTEBAN, que en el fondo, desde 1837 a 1931, no existió más que un texto constitucional<sup>212</sup>. SÁNCHEZ AGESTA expresa quizá de forma más matizada esta idea al afirmar que el interés fundamental del texto de 1837 es que hace cuajar fórmulas constitucionales, en los artículos que no eran expresión concreta del ideario progresista, que se perpetuaron en los textos constitucionales del siglo XIX<sup>213</sup>.

En todo caso, la Constitución de 1837 ha merecido en general juicios muy favorables, sobre todo en cuanto a expresión de una voluntad conciliadora de las pretensiones de progresistas y conservadores ya que, aún tratándose de una constitución progresista, acoge elementos de tinte conservador como el bicameralismo, o la ampliación de las facultades del Rey con respecto a las previstas por la Constitución de 1812. J. TOMÁS VILLARROYA destaca sobremanera el carácter de transacción doctrinal de la Constitución de 1837, en la que, según él, los progresistas fueron arquitectos que utilizaron en buena medida materiales procedentes de la cantera moderada<sup>214</sup>. En esta idea abunda SÁNCHEZ AGESTA cuando señala que la parte dogmática del texto refleja el ideario progresista, mientras que la organización institucional y de poderes es un reflejo de las ideas moderadas<sup>215</sup>.

No obstante, el propio SÁNCHEZ AGESTA ve en las concesiones de los progresistas no tanto una actitud de consenso, sino de apertura a la

---

<sup>212</sup> DE ESTEBAN ALONSO, J., *Apuntes de derecho político II*, UCM, Madrid, 1988. P.45.

<sup>213</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Op. Cit.* P. 265.

<sup>214</sup> VILLARROYA, J., *Op. Cit.* P. 52.

modernidad, por cuanto los hombres de la nueva generación que van a elaborar el texto han superado las doctrinas revolucionarias que presidían el de 1812, y consideraban más modernas las ideas doctrinarias y el utilitarismo de Bentham<sup>216</sup>, de modo que el texto de 1837 está más influido por las constituciones europeas contemporáneas, como la belga, que por la Constitución de Cádiz.

En principio, y al margen de la cuestión de lo discutible de la legitimidad de su origen, por cuanto la Constitución de 1837 procede en última instancia de un pronunciamiento en el que se coaccionó a la Corona, el nuevo texto constitucional va a ser presentado formalmente como reforma de la Constitución de Cádiz. Sin embargo, la Constitución de 1837 es del todo una constitución nueva, y como tal ha sido considerada, ya que tanto en sus principios como en su estructura conserva muy poco del texto de Cádiz e incluso formalmente se prescindió del procedimiento de reforma previsto por la Constitución de 1812<sup>217</sup>, que en función del procedimiento de reforma ha de ser calificada de superrígida.

En efecto, tras el Motín de la Granja, una vez publicada de nuevo la Constitución de Cádiz y nombrado el nuevo gabinete progresista presidido por Calatrava, se convocaron elecciones a Cortes, que iban a ser constituyentes. La convocatoria de elecciones sí se llevó a cabo según lo previsto en el texto de Cádiz (única de las Constituciones españolas que incorporaba en su texto el sistema electoral), aunque con algunas modificaciones y los progresistas obtuvieron la victoria.

Reunidas las Cortes emprendieron el proceso constituyente con un enfoque metodológico innovador y eficaz: se nombró una comisión redactora de un proyecto, presidida por Argüelles y con un joven Olózaga descollando como secretario, para que redactara unas bases con las que se trabajaría en la

---

<sup>215</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Op. Cit.* P. 265.

<sup>216</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Ibid.* P. 264

<sup>217</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Op. Cit.* P. 97 y VILLARROYA, J., *Op. Cit.*, P. 49.

discusión parlamentaria. Producto de los trabajos de esta comisión surgió el establecimiento de cuatro bases con un razonamiento previo:

1.- Reducción de la extensión del texto constitucional a través de la eliminación de la parte reglamentaria del texto constitucional y de la remisión a la regulación detallada de instituciones y derechos a un desarrollo legislativo posterior a través de leyes ordinarias. El establecimiento de este sistema obedecía, según VILLARROYA, a una voluntad manifiesta de dotar al texto de estabilidad haciéndolo apto para definir el marco político y jurídico tanto en periodos de gobierno progresista como en periodos de gobierno moderado<sup>218</sup>.

2.- Sistema parlamentario bicameral (frente al sistema unicameral previsto en la Constitución de Cádiz), demostración de la voluntad de consenso con los principios moderados, y de la búsqueda de un equilibrio político entre el poder de la Corona y la Cámara popular<sup>219</sup>.

3.- Robustecimiento de los poderes de la Corona, incorporando a las atribuciones contenidas en la constitución de Cádiz importantes facultades para su titular, fundamentalmente la posibilidad de veto a la sanción de las leyes.

4.- Establecimiento de un sistema de elección directo a través de sufragio censitario, lo que vino a significar, según SÁNCHEZ AGESTA la delimitación de los actores en la política española del siglo XIX por exclusión de determinados sectores de la sociedad: la nobleza, los jornaleros y los menesterales, y en definitiva, la consagración de la primacía política de la burguesía<sup>220</sup>.

Sobre estas bases se produjo la discusión parlamentaria que se prolongó hasta mediados del mes de junio, de modo que la regente juró el texto el 18 de junio de 1837.

Como ya se ha comentado, aunque formalmente se presentase el proceso como una reforma constitucional, el resultado fue una constitución enteramente nueva, y como tal se consideró, fundamentalmente porque los principios en que se asentaba eran distintos y porque el sistema político y de

---

<sup>218</sup> VILLARROYA, J., *Op. Cit.* P. 52.

<sup>219</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Op. Cit.* P. 195.

<sup>220</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Op. Cit.* P. 272.

relaciones entre las instituciones que dibujaba el texto de 1837 difería en mucho del que se derivaba de la Constitución de Cádiz. En primer lugar, y consecuencia del enfoque utilitarista de los constituyentes, se trató de sustituir los preceptos abstractos que proclamaba la Constitución de Cádiz y dotar a los preceptos contenidos en la Constitución de 1837 de un valor jurídico positivo, diferencia de enfoque que, según SÁNCHEZ AGESTA, se manifiesta especialmente en la solemne proclamación del principio de soberanía nacional, y en la declaración de derechos fundamentales a través de los que se quiere establecer verdaderas garantías en cuanto a la seguridad individual frente a las actuaciones de los poderes públicos, poniendo de manifiesto las consecuencias jurídicas de los derechos proclamados<sup>221</sup>. En el terreno de los derechos fundamentales destaca, especialmente por lo que había significado de caballo de batalla entre progresistas y moderados, la proclamación de la libertad de prensa; la Constitución de 1837 eliminaba la censura previa y sometía los delitos de imprenta a juicios con jurado.

En cuanto al principio de soberanía nacional, se traslada del articulado, donde aparecía en la Constitución de 1812, al preámbulo en la Constitución de 1837. Según Olózaga, el objeto de este traslado era fijar este principio *“con solemnidad, pero también en el lugar y con la prudencia adecuadas para que la nación hiciese uso de él solo en momentos de necesidad precisa y exigente”*. De este modo se ponía de manifiesto que para los constituyentes de 1837, la soberanía nacional era un derecho inherente a la existencia de toda nación, una declaración de principios, y no un programa de gobierno o un precepto legal del que se derivaran consecuencias jurídicas concretas<sup>222</sup>. El reconocimiento del principio de soberanía nacional representaba, además, en la Constitución de 1837 un elemento diferenciador del Estatuto Real al que se van a vincular ya indisolublemente los progresistas y cuya ausencia o presencia en los textos constitucionales va ser una de las características determinantes del talante liberal o conservador a partir de este momento<sup>223</sup>. La Constitución de 1837 se entiende así como producto exclusivo de unas Cortes

---

<sup>221</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Ibid.* P 199

<sup>222</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Op. Cit.* P. 202

<sup>223</sup> DE ESTEBAN ALONSO, J., *Op. Cit.* P. 25.

Constituyentes, sin intervención de la Corona cuya actuación se limita a la aceptación. Esta circunstancia hace que VILLARROYA incluya, entre las características esenciales del texto constitucional de 1837, su origen popular, subrayando que en última instancia fue producto del Motín de La Granja<sup>224</sup>.

Y en cuanto a las relaciones en el sistema institucional, el principio de división de poderes se articuló de un modo menos rígido que en la Constitución de Cádiz, pero se trató de facilitar los mecanismos de funcionamiento del parlamentarismo a través de sistemas de mutua interacción, aunque el objetivo no se cumplió. Precisamente el periodo de vigencia de la Constitución de 1837 si estuvo caracterizado por algo fue porque el juego parlamentario discurrió por cauces totalmente ajenos a la norma; la Corona recurrió frecuentemente a la disolución de las Cortes cuando éstas entraban en conflicto con el Ejecutivo, lo mismo que las rebeliones en provincias y municipios trataban de forzar la situación en otras ocasiones.

En este contexto se plantea el frágil equilibrio político que representa lo que ALEJANDRO NIETO llama la teoría de la triple confianza<sup>225</sup>: en principio, y según el esquema de relaciones institucionales en que se basaba el sistema parlamentario de la Constitución de 1837, el Ejecutivo debía contar con una doble confianza: la de la Corona, que podía nombrar o separar libremente a sus ministros, y la de las Cortes. Sin embargo, no sólo durante los años en que estuvo en vigor la constitución de 1837, sino antes, era necesario que el Gabinete contara con la confianza de los Ayuntamientos, fundamentalmente los de las capitales de provincia más significativas, puesto que las algaradas en estas capitales, especialmente durante los veranos, como hemos visto, eran el sistema elegido por los progresistas para acceder al poder cuando los mecanismos constitucionales les cerraban el paso. La última de las manifestaciones de este fenómeno fue precisamente la ola revolucionaria del verano de 1840 que terminó con la regencia de M<sup>a</sup> Cristina. Y a partir de 1836 el propio NIETO señala la necesidad del gabinete de contar con una cuarta

---

<sup>224</sup> VILLARROYA, J., *Op. Cit.* P. 49.

<sup>225</sup> NIETO, A. *Op. Cit.* P.54

confianza: la del Ejército, elemento especialmente relevante en este periodo presidido por la influencia de la figura del Espartero.

Que la Constitución de 1837 es una constitución enteramente nueva y no una reforma de la Constitución de Cádiz se constata también en un dato tan sencillo como su extensión. La Constitución de Cádiz era larga y excesivamente prolija; y regulaba con detalle numerosas materias (es la única de las constituciones españolas que contiene el sistema electoral completo). Frente a los 384 artículos de la Constitución de Cádiz, la Constitución de 1837 consta de 77 artículos y dos disposiciones adicionales; sin embargo, su contenido ha sido calificado de completo y sistemático<sup>226</sup>. Completo, en el sentido de que recoge la totalidad de las materias que deben contemplarse en un texto constitucional y sistemático en cuanto que, por primera vez, se separa claramente una parte dogmática (el Preámbulo y el Título I) de la parte dispositiva referida a organización y funcionamiento (Títulos II a XIII).

La reducción del articulado fue consecuencia del acuerdo de la comisión acerca de que los contenidos esenciales en los textos constitucionales eran la regulación de la división y forma de los poderes del Estado y la proclamación de los derechos fundamentales, de manera que todo lo demás se remitió para su regulación en detalle a un desarrollo legislativo posterior. Así, la Constitución de 1837 debería haberse completado con lo que hoy llamaríamos un “bloque constitucional” extenso, compuesto, además, por leyes ordinarias en las que se regulasen los derechos proclamados y las instituciones previstas: Ayuntamientos, Diputaciones, Milicia. Esta circunstancia debería haber facilitado la estabilidad constitucional ya que el texto constitucional permitía distintas soluciones y arreglos para progresistas y moderados, pero sin embargo lo que propició fue el resultado contrario; el Parlamento fue escenario de las más encendidas controversias, y como ya se ha repetido hasta la saciedad, la tramitación de la Ley de Ayuntamientos acabó con la regencia. En este sentido VILLARROYA afirma que<sup>227</sup>:

---

<sup>226</sup> VILLARROYA, J., *Op. Cit.* P. 50

<sup>227</sup> VILLARROYA, J., *Ibid.* P. 52

*“El texto de 1837 pudo haber puesto final al período de convulsiones constitucionales iniciado en la guerra de la Independencia; las pasiones de los hombres y la turbulencia de los tiempos lo impidieron; y aquellas mismas leyes ordinarias que habían debido permitir la variedad política en la estabilidad constitucional fueron en alguna ocasión, el instrumento con el que se dinamitó el edificio que el buen sentido y la transacción habrían construido para albergue de toda la familia liberal”.*

Además frente al carácter superrígido en el procedimiento de reforma de la Constitución de 1812, la de 1837 es una Constitución flexible que no establecía procedimiento de reforma especial, de modo que su contenido podría ser modificado por una ley ordinaria.

El marco político institucional definido por la Constitución de 1837 se basaba en los siguientes órganos:

- Las Cortes: una vez más frente a la Constitución de Cádiz que establecía unas Cortes unicamerales, la Constitución de 1837 instaura un bicameralismo de corte similar al de otras constituciones europeas coetáneas como la francesa o la belga, que respondía más bien los presupuestos moderados. El sistema estaba montado sobre una Cámara baja, el Congreso, cuya composición era totalmente electiva, y una Cámara alta, el Senado; las bases presentadas por la comisión exigían que existiesen diferencias entre las calidades personales de los miembros de ambas cámaras, diferencias que se redujeron al final a la cuestión de la edad. Los diputados eran elegidos por sufragio directo por periodos de tres años. En este punto la Constitución fue completada por la Ley electoral de 20 de julio de 1837 que establecía el sufragio censitario pero ampliaba el cuerpo electoral. De hecho ARTOLA y VILLARROYA destacan el aumento del cuerpo electoral del 0,15% de la población con el Estatuto Real a un 4,32% en 1844. En cuanto al Senado, su composición y configuración fue más polémica, puesto que no se quería que se convirtiera en una cámara de nobleza, sino más bien en un órgano de conciliación entre la Corona y la Nación representada en el Congreso. Así se llegó a definir una Cámara de reclutamiento y composición mixta, en la elección de cuyos miembros se conjugaba la elección con la designación regia, ya que



la Constitución establecía que el rey nombraría a los senadores entre una terna elegida por el cuerpo electoral de cada provincia.

Existían además senadores natos: los hijos del Rey y el heredero de la corona desde los 25 años. El cargo de senador no era vitalicio, pero para dar una cierta estabilidad a la institución se preveía que la composición del Senado fuera renovada por tercios cada vez que se eligieran diputados. Esta configuración del Senado fue descalificada especialmente por los moderados. Pacheco y Donoso Cortés lo criticaron y Javier de Burgos la calificó de “*engendro hermafrodita*” y entendió que el eclecticismo del sistema de elección de los senadores no satisfizo a nadie, no ofreció la garantías que deseaba la Corona y no despertó interés ni confianza en el pueblo. En todo caso quedó patente la primacía de la Cámara Alta en el desarrollo de las funciones de las Cortes, que eran fundamentalmente legislativas, políticas (en relación con la Corona y de control del Ejecutivo, fundamentalmente respecto a la responsabilidad de los ministros, en sentido penal y no en el político; sin embargo se introdujo vía costumbre constitucional, no “*de iure*”, la práctica de la moción de censura) y financieras, en la aprobación de los presupuestos.

En el funcionamiento del Parlamento se trató de conjugar el orden parlamentario con las prerrogativas reales. En principio, las Cortes debían reunirse anualmente, fijando el Rey la fecha de la reunión; sin embargo la Constitución preveía la posibilidad una reunión subsidiaria si el Rey no procedía a ella. El rey podía también suspender la reuniones de las Cortes y disolverlas. Las sesiones eran públicas y las Cámaras podían elaborar sus propios reglamentos. Tanto el Monarca como las Cortes gozaban de iniciativa legislativa. Para la aprobación de los proyectos se necesitaba la mayoría absoluta, en “*quorum*” de mayoría absoluta de los diputados. En todo caso, las prerrogativas de la Corona quedaban garantizadas por el derecho de veto a la sanción, de modo que el proyecto vetado no podía volver a ser presentado de nuevo en la misma legislatura.

- En cuanto al Monarca, la Constitución de 1837 amplió su esfera de poder respecto del texto de Cádiz en relación con la Cortes (el ya comentado derecho de veto y de disolución). Se reguló el estatuto personal del Rey, consagrando su inviolabilidad, y de modo especialmente detallado lo referente

al orden sucesorio, la minoría de edad, la regencia y el matrimonio. No obstante, se ha señalado con frecuencia que durante este período la institución monárquica perdió prestigio debido en gran medida a la conducta de M<sup>a</sup> Cristina tanto en lo público (en su indisimulado apoyo y adhesión al partido moderado) como en lo privado (en su clandestino matrimonio con Fernando Muñoz y sus disimuladas maternidades)<sup>228</sup>.

- El Gobierno aparece recogido constitucionalmente ya como tal en dos preceptos de la Constitución de 1837; sin embargo, y por contraste con el Estatuto Real, no se alude a la figura del Presidente, y a los ministros se les dedica poca atención, señalando sólo que serán libremente nombrados y separados por el Rey, y la compatibilidad del cargo de ministro con la condición parlamentaria. Tampoco se hace un listado de atribuciones, dando por sobreentendido que le corresponden todas las de ejecución, propias del poder ejecutivo que reside en el Monarca, basándose en el principio de responsabilidad ministerial y en la necesidad del refrendo de las actuaciones del rey.

- La Constitución de 1837 contempla por primera vez al poder judicial como poder independiente, encargado de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Los principios fundamentales que establece son la inamovilidad de jueces y magistrados y la unidad de códigos y fueros.

En cuanto a Ayuntamientos y Diputaciones, el texto constitucional también es parco. Se remite como en otras muchas materias a un desarrollo legislativo posterior, pero establece que las Diputaciones provinciales son corporaciones de base electoral y que los Ayuntamientos serán elegidos por los vecinos. La regulación de Ayuntamiento y Diputaciones era un elemento esencial dado el protagonismo que habían temido y que continuarían teniendo en revueltas y motines. En este punto el texto constitucional consagraba el modelo de Administración provincial y local de los progresistas, que contemplaba el poder municipal como poder político, frente al modelo

---

<sup>228</sup> VILLARROYA, J. y FERNÁNDEZ SEGADO, F., en las obras citadas.

moderado, fuertemente centralista y controlador, que entendía que Ayuntamientos y Diputaciones eran órganos meramente administrativos, auxiliares de la Administración central a cuyo control y tutela debían estar permanentemente sometidos. Fueron precisamente los artículos 70 y 71 de la Constitución de 1837 los que invocaron los progresistas para justificar la inconstitucionalidad del proyecto de Ley de Ayuntamientos de los moderados, en lo relativo a la elección de alcalde (se contemplaba el nombramiento real o a cargo del jefe político, dependiendo de la población de cada municipio). Pero Silvela había refutado este argumento, y defendido la constitucionalidad de la propuesta moderada: los progresistas se basaban en que el texto constitucional prohibía la designación del alcalde por la corona al establecer en su artículo 70 que los Ayuntamientos serían nombrados por todos los vecinos a los que la ley concediera ese derecho. Silvela, por contra, entiende en una interpretación literal del texto constitucional que el citado artículo se refiere únicamente a los Ayuntamientos, y no a la figura del alcalde y que, si el constituyente hubiera querido introducir la elección directa del alcalde, lo había hecho; además abunda diciendo que en el artículo 71 la Constitución remite a un desarrollo legislativo posterior la determinación de las atribuciones y organización de las Diputaciones y los Ayuntamientos, de manera que el procedimiento de elección del alcalde, como cuestión de mera organización, vendrá determinado por lo dispuesto en el texto legal de desarrollo sin limitación alguna.

- Finalmente, importa mencionar una cuestión más. La Constitución de 1837 regula también la Milicia Nacional, que se había convertido en la fuerza de choque de los progresistas, y que ellos podían controlar fácilmente, pues en última instancia dependía de los Ayuntamientos y las Diputaciones, generalmente dominados por los progresistas (sobre todo en los núcleos urbanos más grandes y las capitales más importantes), y que eran los encargados de su reclutamiento y su sostenimiento económico.

#### **IV. La formulación teórica del modelo moderado.**

En este complicado e inestable contexto político, en medio de un proceso constituyente y del desarrollo de una guerra civil, sin embargo, los

moderados fueron capaces de presentar, como ya se ha puesto de manifiesto, una teoría política más coherente que los progresistas pero, sobre todo, una más coherente teoría administrativa, de modo que durante este período se llevó a cabo la formulación teórica de un modelo completo de administración por parte de los administrativistas moderados, un modelo de suficiente entidad y madurez como para permitir su implantación práctica de forma sorprendentemente rápida cuando las circunstancias lo permitieron.

Así, uno de los elementos a los que menos atención se viene prestando de este concreto período de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, pero que debería ser resaltado, es la importancia de la labor de los teóricos moderados de la administración, quienes tanto a través de los diferentes textos que publican con confesada finalidad didáctica, como a través de iniciativas e intervenciones parlamentarias, van a terminar de consolidar el modelo teórico de administración de los moderados llevándolo a su máxima expresión de coherencia y sistematización. Durante estos años, el modelo administrativo de los moderados que venía configurándose desde los últimos años del reinado de Fernando VII alcanzó su total madurez teórica, y ello fundamentalmente gracias a la contribución de los autores agrupados en este capítulo

La solidez de este modelo teórico permitió que los moderados, cuando accedieron al poder tras la caída de Espartero, y con él de los progresistas, poner en práctica, al menos “de iure”, en relativamente poco tiempo y coincidiendo con una etapa constituyente (la elaboración del texto constitucional de 1845), una completa planta administrativa dotada de coherencia interna entre todas sus partes, incluyendo la creación de un sistema de justicia administrativa. Los moderados asentados en el poder de forma mucho más firme a partir de la caída de Espartero pusieron en la Gaceta lo que se había discutido hasta la saciedad con anterioridad en sede parlamentaria y había sido objeto de elaboración doctrinal en diferentes tratados. A partir de 1845 el modelo moderado se impone en todos los niveles de la Administración. Ello se ve facilitado por la reforma constitucional que, modificando el artículo 71 dedicado a los Ayuntamientos, elimina la posibilidad de considerar inconstitucional el procedimiento de nombramiento de alcalde en terna.

La formulación teórica del modelo moderado se va a analizar a partir de las figuras de tres de estos teóricos de la administración, Francisco Agustín Silvela, Alejandro Oliván y Manuel Ortiz de Zúñiga, representativos tanto del ideario administrativo moderado, que reflejan magníficamente en sus obras, como de la nueva generación que se incorporó la vida política y a las filas del partido moderado tras la muerte de Fernando VII<sup>229</sup>.

Un elemento destacado y común en la obra de los tres autores agrupados en este capítulo, y común en general a todo el pensamiento administrativo moderado es la justificación de sus argumentos en la buena técnica administrativa, en los buenos principios de la Ciencia de la administración, no en la defensa de una determinada opción política. Así lo hacen JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo* y SILVELA al presentar sus proyectos de organización municipal, aunque este último introduce comentarios de tinte más político en los *Estudios prácticos de administración*. OLIVÁN, aunque su texto tiene pretensiones didácticas, es más sincero a la hora de presentar los modelos de organización municipal en los capítulos finales de su libro *De la Administración Pública con relación a España* y se pronuncia abiertamente contrario al ideario tanto político como administrativo de los progresistas. ORTIZ DE ZÚÑIGA por su parte, manifiesta claramente en *El Libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos* sus críticas al sistema municipal progresista, junto a las que introduce también críticas de carácter político sobre todo al abordar la cuestión del método de elección del alcalde.

Los modelos que presentan estos autores son ya absolutamente maduros: en este sentido hay que afirmar con ALEJANDRO NIETO respecto al proyecto de organización de la Administración provincial de Silvela, que era la expresión más acabada del pensamiento moderado<sup>230</sup>, y en cuanto a la legislación municipal la Ley de Ayuntamientos de 1840 se trataba de una obra

---

<sup>229</sup> PÉREZ GALDÓS, B., “Un faccioso más y algunos frailes menos”, *Episodios Nacionales*. Los define diciendo: “Entonces, en los tiempos lozanos del gran Martínez de la rosa, daba gozo ver la juventud lozana de un partido que hoy es vejete decrepito ... Entonces se nutría de hábiles retóricos, de erudición doctrinaria cartista...En los días de nuestra narración (1834) presentaban el grato aspecto de un ejército joven, lleno de bríos y de valor.”

de una madurez técnica notable, cuya herencia, incluso en lo literal en el régimen local posterior, ha sido enorme<sup>231</sup>. En definitiva, se puede afirmar que en la obra de estos tres autores, elaborada en los últimos años de la década de los treinta, se encuentra formulado, ya con absoluta madurez y precisión, el pensamiento administrativo moderado, listo para ser llevado a textos legales y a implantarse en la práctica para edificar un completo sistema de administración.

Parece necesario destacar entre los administrativistas agrupados en este capítulo la figura de Francisco Agustín Silvela. Si como cultivador de la Ciencia de la administración está a la misma altura de Oliván, su aproximación jurídica es mucho mejor. Es un jurista brillante, un gran publicista. Todas sus obras así lo demuestran, no sólo los proyectos que incluye en sus *Estudios prácticos de administración*, sino también sus textos más desconocidos o que no se citan casi nunca: un opúsculo sobre la pena de muerte lo revela como un jurista brillante de sólida formación en derecho penal y filosofía del derecho, al margen de que se compartan o no sus opiniones; resultan impecables su explicación sobre las finalidades de la pena y otros aspectos de política criminal. Igualmente destaca la calidad de su proyecto sobre el Senado como tribunal (era ya senador como representante del Tribunal Supremo del que era magistrado). También se revela como gran publicista en su obra sobre legislación electoral donde además se trasluce su ideario moderado, fuertemente inspirado en los principios del doctrinarismo. Destaca la brillantez de Silvela como jurista, especialmente como publicista, en su defensa de la constitucionalidad del procedimiento de designación de alcalde en terna, a través de una interpretación de los artículos 70 y 71 de la Constitución de 1837.

En cuanto a la figura de Alejandro Oliván, su aportación se caracteriza por ser la más sistemática y ordenada; este autor aborda de una manera global un sistema administrativo, expone un modelo completo y acabado de Administración en abstracto, en el que va a encajar casi milimétricamente la obra legislativa que ponen en pie los moderados en 1845. Resulta también muy

---

<sup>230</sup> NIETO, A., *Op. Cit.*, P 288.

<sup>231</sup> NIETO, A., *Ibid*, P. 333.

interesante en la obra de Oliván la comparación que realiza entre el modelo progresista de Administración municipal y el moderado, lo que suponía la defensa de su propia obra, ya que él había sido el secretario de la comisión encargada del informe sobre la Ley de Ayuntamientos de 1840.

En la figura de Ortiz de Zúñiga, como subraya ALEJANDRO NIETO, encontramos al sintetizador; su pensamiento administrativo no ofrece nada nuevo en cuanto a teoría de la administración. Se remite a Javier de Burgos, fundamentalmente a las *Lecciones de Liceo*, a las que asistió personalmente pero también cita la *Exposición de 1826* y la Instrucción a los subdelegados de fomento. La influencia de Javier de Burgos es manifiesta y le prefiere a Guizot o Bonnin. También cita a menudo a Silvela. En todo caso su obra a pesar de no aportar nada nuevo merece ser estudiada porque ofrece una foto fija de la situación del momento en el plano administrativo. El mismo autor reconoce que comenta la legislación administrativa vigente para facilitar su estudio y su manejo en el caso de los *Elementos de Derecho administrativo*, que son un manual, y para facilitar su puesta en práctica y la gestión habitual de un Ayuntamiento en el caso del *Libro de los alcaldes y los ayuntamientos*. En el primer caso, aunque se trate de una obra publicada durante la regencia de Espartero, la estructura administrativa estaba aún en formación, y la legislación vigente, producto de la etapa moderada anterior reflejaba en gran medida el modelo moderado. En lo que se aparta de este modelo Ortiz de Zúñiga vierte sus críticas al sistema, sobre todo en la parte producto de la legislación progresista: la legislación municipal. Además refleja con gran precisión la estructura y la organización de una Administración a medio formar, al describir detalladamente la distribución del Ministerio de la Gobernación que ya por aquel entonces asumía la mayoría de las competencias. El otro elemento importante en la obra de Ortiz de Zúñiga es su especial atención por lo que él considera a modo de parte especial del Derecho administrativo, que es el Derecho local o municipal, la especial atención que le merece el escalón municipal de la Administración, que a pesar de ser el último en la cadena administrativa es el más cercano al administrado. En este sentido, su *Libro de los alcaldes y los ayuntamientos* sirve para hacerse una idea bastante aproximada del funcionamiento cotidiano de las corporaciones municipales y de

las funciones de éstas como auxiliares de la Administración central y de los alcaldes como agentes de la misma. Además es donde más se aprecian sus críticas al modelo progresista que, en el momento de aparición de la obra, ya se sabía próximo a extinguirse.



## **ALEJANDRO OLIVÁN**

### **I. NOTAS BIOGRÁFICAS.**

Puede afirmarse que Alejandro Oliván pertenece a la generación siguiente a Javier de Burgos, (hay entre ellos una diferencia de edad cercana a los veinte años). Una generación que tuvo mayor ocasión de convivir y acostumbrarse al ideario liberal, ya que sólo en su infancia tuvieron ocasión de vivir el reinado de Carlos IV. Desde muy pronto sus componentes se ven rodeados de alguna manera de la expresión de las nuevas ideas liberales en España, crecen bajo la sombra liberal de la Constitución de Cádiz, y viven todos los capítulos de la lucha entre el Antiguo Régimen y el nuevo Estado liberal que jalonan el reinado de Fernando VII.

Por ello quizá tienden más a situarse en posiciones ideológicas, que aún siendo liberales, se veían matizadas, *moderadas*, desde el principio por un posibilismo realista, consciente de la situación social, económica y política que atravesaba el país, diferenciándose así tanto de los reformistas fernandinos, que veían la apertura política como un mal necesario, como de los liberales más exaltados , que pretendían un proceso de reformas aceleradas y de contenido más radical.

Nació Oliván en un pueblecito aragonés de la provincia de Huesca, Aso de Sobremonte, en 1796. Realizó estudios en los escolapios de Jaca y en el prestigioso colegio francés de Soreze, donde las enseñanzas estaban marcadas por la fortaleza de la formación clásica que ofrecían a sus alumnos. Este es el motivo de que Alejandro Oliván tuviera, como Javier de Burgos o Sainz de Andino, una sólida base de conocimientos de latín y griego, pero sin haber pasado en ningún momento por un seminario. Durante la Guerra de la Independencia, a pesar de su juventud, combatió contra el ejército francés ya que en 1811 había iniciado su carrera militar como cadete de Infantería, llegando a alcanzar el grado de alférez en este cuerpo. La formación que recibió en el Real Colegio de Artillería de Segovia, modelo de escuela militar ilustrada, fue una formación académica de

excelencia, que abarcó diversas materias: desde las matemáticas, la física y la química, hasta la Economía política o la Ciencia de la administración; además el centro contaba con una extensa biblioteca científica y humanística en la que se disponía de textos prohibidos por la Inquisición<sup>232</sup>. Este es el primer episodio de una juventud, que si no puede calificarse como aventurera, si puede considerarse muy movida; a la participación en la lucha siguen, en años posteriores, exilios y viajes por Cuba y toda Europa. En todo caso sus estudios militares le permitieron, además, ampliar el ámbito de sus conocimientos a las ciencias experimentales al ser elegido para realizar unos cursos superiores en el Real Estudio Físico-Químico. Según apunta SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO, como militar llegó a alcanzar el grado de teniente, aunque problemas con la tramitación del nombramiento parece que le alejaron definitivamente de la vida castrense.<sup>233</sup> Consta que uno de sus destinos fue el Museo Militar de Madrid.

Durante el trienio colabora con algunas publicaciones como *La Aurora*, *El Constitucional*, y *El Universal*, de marcado tinte liberal. Sus aficiones literarias le llevan a relacionarse con el entorno de los empresarios teatrales y llega a escribir y estrenar una obra: *El trapense en los campos de Ayerbe*

En 1823 se exilió a Francia, en lo que se ha calificado de “cauta emigración”<sup>234</sup>. En todo caso, su estancia allí iba a ser corta, ya que regresó a España en 1825 siendo detenido en Zaragoza, donde ingresó en prisión. Esto lleva a pensar que el motivo de su voluntario exilio fue su temor a algún tipo de represión política por sus ideas de tinte liberal.

Tres años más tarde emprendió viaje a Cuba, donde recibió el encargo de estudiar los procedimientos de refinación y fabricación del azúcar. En el cumplimiento de esta misión realizó viajes por diversos países europeos, y producto de estos estudios publicó, a su vuelta a La Habana dos memorias sobre la

---

<sup>232</sup> HERRERO FERNANDEZ-QUESADA, M<sup>a</sup> D., “El Real Colegio de Artillería de Segovia”. *La casa de la Química, ciencia, artillería e ilustración*, Segovia, 1992, P. 39. “Sobre la base de una buena cuna, en el Real Colegio cimentarían una sólida formación militar, humanística, científico-técnica y moral”

<sup>233</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Alejandro Oliván: reflexiones sobre su vida y su obra*, Madrid, Civitas. 1997, P. 25.

<sup>234</sup> NIETO, A. “Apuntes para una historia de los autores del Derecho Administrativo General Español”, *Artículos seleccionados de la R.A.P. con ocasión de su centenario*, Madrid, INAP, 1983.

materia, siguiendo con lo que parece que fue práctica habitual entre los militares ilustrados<sup>235</sup>. A su regreso a Madrid, retomó su carrera en la Administración como secretario de la Comisión para la mejora de la enseñanza primero, y como secretario de la sección de Indias del Real Consejo después.

Tras la muerte de Fernando VII inició su actividad política siendo elegido por la provincia de Huesca para el Estamento de Procuradores en 1836, año en el cual su proyección en la vida política se ve truncada por la sargentada de La Granja, cuando desempeñaba el cargo de subsecretario en el Ministerio Istúriz. Vuelve el exilio, pero esta vez sería corto: en 1837 Oliván está de nuevo en Madrid.

Su labor parlamentaria se prolongó durante toda la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, destacando sus intervenciones en multitud de debates sobre temas relevantes, sobre todo durante el período final de la regencia, momento en el cual presidió la comisión parlamentaria que dictaminó la Ley de Ayuntamientos, causa fundamental de enfrentamiento en la época entre moderados y progresistas cuya sanción fue motivo del fin de la regencia. En posteriores legislaturas, fue senador. Su vida parlamentaria se prolongó doce años, durante los cuales, además de la citada Ley de Ayuntamientos se discutieron en sede parlamentaria multitud de materias muy importantes en el orden administrativo, por lo que se puede afirmar que, al menos a través de estos debates, Oliván participó de forma activa en la formación efectiva de la Administración. De esta época, nos queda el retrato que realiza un comentarista parlamentario sobre la figura de Oliván:

*“Aquí hay honra y provecho; es un humanista, un filólogo, pero nosotros no sabemos lo bastante para decir si es completo. Conoce las ciencias naturales y exactas, y de todo lo que entiende habla, y de todo lo que habla entiende. De todos los ramos de la Administración pública el que más dista del vasto círculo de sus conocimientos es la marina; por eso le nombraron a su señoría ministro de este departamento.*

*Es un orador verdaderamente parlamentario porque sus discursos son del género más útil en el parlamento. No hace alarde de pulmones acaudillando un bando político, pero con el lenguaje más puro y castizo, y con la facilidad propia de un hombre de ciencia, ilustra todas las cuestiones que exigen para su solución la parte especulativa de la ciencia.*

---

<sup>235</sup> ALONSO BAQUER, M., “La formación científica de los militares españoles del siglo XVII”, La casa de la Química, ciencia, artillería e ilustración, Segovia, 1992.

*Como político nos inspira menos respeto que como filósofo. Sienta buenas premisas en sus discursos y establece proposiciones que sus adversarios no pueden menos de conceder. Así los arranca signos afirmativos, así los engríe y los lleva consigo hasta cierta distancia; pero al inferir las consecuencias, o mejor diremos, al aplicar los principios, ya no hay conformidad con el señor Oliván; se pone en contradicción consigo mismo y sus adversarios lo califican de sofista político<sup>236</sup>.*

Pero su participación no se redujo al ámbito parlamentario; colaboró con los gobiernos moderados, destacando su labor en la reforma hacendística que llevaron a cabo Mon y Santillán, en la que formó parte de la comisión encargada de redactar el proyecto. Curiosamente, esta comisión estaba presidida por Javier de Burgos, con quien Oliván sostenía frecuentes diferencias de criterio; este dato no resulta sorprendente teniendo en cuenta los diferentes puntos de partida ideológicos de ambos. Se trata una vez más de la tensión entre el nuevo y el viejo orden, entre el afán liberal por acabar con el sistema impositivo farragoso e ineficiente del Antiguo Régimen, representado por Oliván frente a un reformismo ilustrado más tímido, y defensor hasta cierto punto del anterior sistema, representado por Javier de Burgos.

El punto más alto de su carrera en la Administración lo alcanzó al ser nombrado Ministro de Marina en 1847, pero su actividad dentro de la Administración pública, que fue muy extensa, se desarrolló en los más variados cargos y sectores, ya que desempeñó los cargos de Presidente del Consejo Superior de Agricultura, del de Instrucción Pública, de la Junta Consultiva de la Moneda y de la Comisión Permanente de Pesas y Medidas.

Entre sus actividades en el campo de la prensa, hay que señalar que fue colaborador de *La Aurora*, *El Constitucional* y *El Universal* durante el trienio, fundador de un periódico que tituló *El Orden*, y redactor del diario *La Abeja*, que representaba la corriente moderada y fue defensor de la línea de los primeros ministerios de la regencia, y del Estatuto Real, durante los años 1834/36. También fue director de *Semanario Industrial* en 1840.

---

<sup>236</sup> *Semblanzas de los 340 diputados a Cortes que han figurado en la legislatura de 1840 a 1850*, Madrid, Imprenta de Gabriel Gil.

También participó en actividades de tipo financiero, siendo miembro fundador de la sociedad de crédito La Probidad y presidente de la sociedad General de Minas.

En su bibliografía, como en la de otros ilustres administrativistas contemporáneos suyos, coexisten obras de carácter técnico: *De la Administración Pública con relación a España* (1843) y *Manual de Economía Política* (1870), con otras en las que aborda temas de lo más variado: *Manual de agricultura*, *Cartilla agraria*, *Ensayo imparcial sobre el reinado de Fernando VII*, *Manual completo de lectura*, *Tratado de Aritmética*, *De algunas locuciones viciosas en castellano*, y *De la filosofía flamante*, obra esta última, en la que, a pesar de haber defendido a lo largo de toda su vida la ideología liberal, impugna las teorías de Darwig, Haechel y sobre todo las de Krause, que tuvieron una cierta repercusión en nuestro país. Además, como ya se ha comentado, escribió teatro, viéndose representada su obra *El Trapense en los campos de Ayerbe*.

Esta variedad de intereses intelectuales se corresponde también con una activa participación en foros e instituciones de carácter cultural y académico, ya que desempeñó el cargo de Presidente del Ateneo de Madrid, y fue académico, tanto de la Real Academia de la Lengua como de la de San Fernando y de Ciencias Morales y Políticas. Como sabemos se dedicó, al menos durante una parte de su vida, a lo largo de su estancia en la Academia de Artillería de Segovia, al cultivo de ciencias experimentales, especialmente a la química. Otro dato destacable es su especial gusto por las lenguas orientales. Según apunta AZORÍN en un artículo dedicado a la figura de Oliván, su conocimiento del griego era lo suficientemente profundo para permitirle versificar con facilidad en este idioma; esta capacidad sería probablemente consecuencia de la formación tan intensa que en estas materias recibió en el colegio de Soreze. En este mismo artículo, AZORÍN señala que “en Oliván se advierte sobre todo una preocupación: la preocupación por la pureza del idioma”<sup>237</sup>. La lectura de las obras de Oliván deja clara muestra de la preocupación de éste por el uso correcto de nuestra lengua.

---

<sup>237</sup> AZORÍN. “Oliván”, *ABC*, 4 de Marzo de 1949.

Alejandro Oliván murió en Madrid en 1878. En este momento, su figura ya había quedado bastante oscurecida; han ocurrido en España muchas cosas, y *“la prensa de la época apenas recuerda que el anciano senador fallecido era autor de un Manual de Agricultura que sirvió de texto en escuelas e institutos”*<sup>238</sup>.

## **II. PENSAMIENTO POLITICO**

Alejandro Oliván es un representante de la segunda generación de liberales, que se incorpora a la vida política durante la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, cuando la introducción de un cierto régimen representativo permite salir a la palestra política a los elementos más jóvenes del liberalismo que durante el trienio apenas habían tenido tiempo ni ocasión de manifestarse, junto a los liberales de mayor raigambre como Martínez de la Rosa o Alcalá Galiano, que ya habían participado en el proceso constitucional de Cádiz en 1812, y en el período 1820-1823.

A pesar de haber desarrollado parte de su carrera a la sombra del gabinete Mendizábal, sin embargo Alejandro Oliván forma parte de las filas moderadas<sup>239</sup>. Prueba de ello es su colaboración desde 1834 a 1836 en la redacción del diario *La Abeja*, el cual militaba declaradamente en la línea política que desarrollaron los primeros gobiernos moderados de la regencia, de reformas lentas y progresivas, representada por el Estatuto Real. La divisa que adoptó el citado periódico desde sus primeros editoriales, *“Isabel Orden y Libertad”*<sup>240</sup>, parece responder claramente la ideología liberal, reformista y moderada que propugnaban Oliván y algunos otros liberales de clara inspiración doctrinaria, defensores de un sistema de vía intermedia entre el absolutismo y la revolución, basado en la institución monárquica, y en la introducción de un cierto carácter representativa a través del sufragio censitario. Por ello defendió, tanto desde el periódico como en sede parlamentaria, la marcha lenta en las reformas y la promulgación del Estatuto Real,

---

<sup>238</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E, Prologo a la reedición de *De la Administración Pública con relación a España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1954, P. 39.

<sup>239</sup> Como tal le calificará Alcalá Galiano, como tendremos ocasión de ver más adelante, y entre el grupo de los moderados lo incluye Lessps en su informe de 1848 al gobierno francés sobre los políticos españoles; en concreto, señala que en el Parlamento fue uno de los jefes de la fracción moderada, y que en algún momento estuvo vinculado a la fracción puritana encabezada por Pacheco.

<sup>240</sup> “Editorial”, *La Abeja*, Madrid, 10 de Junio de 1834.

que trataba de instaurar un régimen de carta otorgada inspirado en la Carta Francesa de 1830. Ya antes, durante el trienio había manifestado su condición de liberal que, como sabemos, le llevó al exilio, llegando incluso a participar en algunas sociedades como la Sociedad patriótica de amantes de orden constitucional. Sin embargo, con la publicación de un opúsculo titulado *Sobre modificar la constitución* en 1823, dejó bien claro el tinte conservador de sus ideas, y ya en París publicó *Ensayo imparcial sobre el gobierno del rey Fernando VII* donde dejaba claro igualmente lo lejano de sus ideas del absolutismo radical. En definitiva, Oliván se manifiesta ya tempranamente como defensor de una vía intermedia.

La posición moderada se mantiene en Oliván durante toda su vida e impregna profundamente su formulación administrativa, como más adelante tendremos ocasión de analizar. En todo caso defiende claramente desde las páginas de su obra *De la Administración Pública con relación a España* las bondades de un sistema político que llama “monarquía constitucional”<sup>241</sup>, y que identifica claramente con el régimen instaurado en Francia por la Carta de 1830<sup>242</sup>:

*“Este sistema es donde el entendimiento encuentra mejores y más sólidas prendas de acierto, como temperamento equidistante de extremos peligrosos en el presente estado de la civilización y de las ideas”; afirma también que “la monarquía constitucional sirve para mejorar lo establecido. Procura evitar los inconvenientes de los gobiernos absolutos y de los democráticos, apropiándose de sus respectivas ventajas y combinando la rapidez de la ejecución (que supone propia del absolutismo) con la madurez de las deliberaciones”.*

Es, pues, Alejandro Oliván un partidario de ese sistema de vía intermedia que parece imponerse en toda Europa tras la restauración francesa, y que huía y temía por igual las derrocadas estructuras del Antiguo Régimen, y los excesos revolucionarios; llega a afirmar que, tras experiencias democráticas en el sistema de gobierno, siempre se da en las sociedades una reacción que los modera. En todo caso, propugna siempre el acompasamiento del grado de apertura política con

---

<sup>241</sup> También Javier de Burgos calificaba al régimen político que se iba a instaurar con el Estatuto Real de monarquía constitucional, y como ya sabemos, este se basaba en los principios de la carta francesa de 1830. Sin embargo en el momento en que Oliván escribe, la Constitución vigente era la de 1837.

<sup>242</sup> El propio ALEJANDRO OLIVÁN en *De la Administración Pública con relación a España* reconoce, que en Francia, “la revolución de 1830 es la que ha proporcionado un franco y prudente ensanche a los derechos de los pueblos, llamándolos a la Administración pública por la oportuna intervención en el manejo de sus negocios”

el grado de ilustración de las sociedades; retoma, en cierto modo, la idea jovellanista de ajustar las reformas al “estado moral” de las naciones. Se descubre aquí el carácter reformista de Oliván que SEBASTIÁN MARTÍN- RETORTILLO destaca como nota esencial de su pensamiento<sup>243</sup>, pues mantiene que: *“Las sociedades no caminan con la misma rapidez que la imaginación de los reformadores y es muy peligroso el sustituir cualquier género de alteración violenta a la acción benéfica y pausada de las ideas”*.

Desde esta premisa, es consciente de que las reformas y mejoras que puede introducir un régimen absoluto, tanto en el aspecto material como en las costumbres y nivel de educación de los ciudadanos, generan en los ellos la inquietud de obtener mayores cotas de libertad política. Esta afirmación puede considerarse como una crítica implícita a los planteamientos de los reformistas fernandinos, del corte de Zea Bermúdez, que intentaron limitar, al principio de la regencia, las reformas al orden exclusivamente administrativo. Sin referirse a ningún caso en concreto, aunque es fácil relacionar el razonamiento con situaciones realmente acontecidas en España pocos años antes, Oliván sostiene en 1842 que, a pesar de que algunos gobiernos absolutos pudieran implantar muy buenos sistemas administrativos, y además con gran facilidad, sin abordar procesos de apertura política:

*“Estos gobiernos serán muy ciegos si no ven a donde camina y muy ilusos si piensan poderse detener en la marcha: los pueblos se harán exigentes el día que, formadas las costumbres, se las pretenda someter a una arbitrariedad; y felizmente para ellos, obtendrán sin grande esfuerzo un cambio de sistema político, y sin necesidad de una revolución en el país”*.

En relación con el caso concreto de España y el proceso de reforma administrativa que se había venido llevando a cabo desde 1833, entendía que la situación en España era complicada, y acaso no se daban las mejores circunstancias para emprender este proceso:

*“Lo difícilísimo es el que en un país mal administrado, desordenado además, y subvertido por el repentino tránsito a las instituciones representativas, se establezca una reforma radical y acertada de su Administración o de su economía social, porque es concluir por donde fuera fortuna haber empezado”*.

---

<sup>243</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Op. Cit.*, P. 31.



En definitiva, la diferencia entre la posición acerca de las reformas políticas y administrativas entre los últimos ilustrados (en las filas de los cuales podemos contar a Javier de Burgos), y los liberales moderados, consiste en una cuestión de orden, y también de matiz: para los primeros, la reforma administrativa podía sustituir a la reforma política, poseídos como estaban de la idea de que, para conseguir la felicidad de los pueblos (fin del buen gobierno), era más importante el conocimiento técnico de los mecanismos de la Administración que los factores de orden político; para los segundos, las reformas administrativas y las políticas van, necesariamente, de la mano, y Oliván lo pone claramente de manifiesto en el primer capítulo de *De la Administración con relación a España*. Como afirma ALEJANDRO NIETO en el planteamiento de los moderados *“Nos encontramos aquí ante un círculo dialéctico y una perfecta simbiosis. Porque si la reforma administrativa es el presupuesto necesario de la política, ésta sin aquella no sería nada”*<sup>244</sup>.

En este sentido, el pensamiento de Oliván todavía otorga una cierta preponderancia de la Administración sobre el sistema de gobierno en cuanto que la considera la base indispensable que ha de sustentar y asegurar la firmeza de cualquier sistema político: *“Un sistema de gobierno, sea el que quiera, puede considerarse en el aire si no consigue una buena Administración”*. Es la consideración de la Administración como sistema de poder, como lo que realmente perdura y se mantiene a pesar de los cambios ideológicos que pueda experimentar la dirección del gobierno, tan propia de los moderados de la primera mitad del siglo XIX, que les lleva a través de un camino ciertamente tortuoso, y desde Javier de Burgos a Bravo Murillo, a tratar de erigir un sistema administrativo sólido y capaz de sobrevivir a cualquier tipo de vicisitud política. Oliván llega a afirmar que la Administración funciona en una esfera distinta y separada de la política, en un terreno que puede considerarse neutral a los partidos políticos.

Quizá por ello, frente a la indiferencia de los progresistas por las cuestiones administrativas, más preocupados por logros de tipo político, los moderados, apegados a la realidad, se vuelcan no en la construcción política del Estado, sino

---

<sup>244</sup> NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996.

en la administrativa; no en el logro de una carta de libertades, sino en la organización de la Administración, en la construcción de una base sólida que sustente al Estado liberal. En palabras del propio Oliván: *“Arraigada una buena Administración, no nos cansaremos de inculcarlo, poco afectan al Estado las oscilaciones de la discusión política; al contrario, sin buena Administración las sacudidas políticas se traducen por trastornos sociales”*<sup>245</sup>.

Quizá por ello también figuras de la talla de Alejandro Oliván renuncian al brillo que ofrece el juego político y dedican sus esfuerzos a la construcción de algo que consideran más permanente y necesario. Él considera precisamente que un buen sistema administrativo perduraría independientemente de las vicisitudes políticas: *“Una parte hay en todas Administración que nunca debe ser intempestiva: aquella que, fundada en bases duraderas e independientes del voluble influjo de la política, es necesaria y se acomoda a todas las formas de gobierno”*.

Los progresistas buscan primero la libertad y luego el orden; los moderados, y Oliván entre ellos, antepone el orden a la libertad, (en realidad consideran que sin orden no puede ejercerse la libertad) y prefieren un lento y seguro camino de apertura, para evitar los desordenes que pudiera ocasionar un proceso acelerado de reformas, desordenes de los cuales los progresistas se servían, en ocasiones, como instrumento político para acceder al poder. El pensamiento y la figura de Alejandro Oliván pueden considerarse como modelo del moderantismo español. Siempre buscando el equilibrio y el camino intermedio, y huyendo de cualquier tipo de posición extrema:

***“Dejad hacer, dicen los que, llevando al campo de la administración sus teorías exageradas en política, pretenden confiar el interés individual al arreglo de los otros intereses que les son opuestos. “hacedlo todo”, dicen, por el contrario, los que intentan introducir la acción del gobierno hasta en los más sencillos pormenores, sin conceder a los pueblo ni individuos libertad, estímulo y recompensa. Todos los extremos son viciosos y ajenos a la monarquía constitucional, en el que tanto lugar tiene los términos medios”***.

---

<sup>245</sup> ALEJANDRO OLIVÁN *De la Administración Pública con relación a España*. En el último capítulo de explica extensamente su opinión respecto de la importancia de la actividad política y la actividad administrativa en la construcción del Estado.

Esta máxima parece aplicable a todo su pensamiento, tanto en lo que se refiere a la vertiente política, como a la puramente administrativa. De hecho, cuando aborda un tema se sitúa en un frontera difusa entre las dos, la descentralización administrativa, opta por una solución de compromiso; dice que tan perjudicial es una centralización excesiva, que considera propia de gobiernos absolutos, como una total descentralización, que lo sería de federaciones republicanas. El tema de la centralización o descentralización administrativa, que no política (todos estaban convencidos de la unidad de España como nación), que dividía a progresistas y moderados, en el fondo tenía una importante componente de orden político: no se trataba meramente de una diferente concepción acerca del modelo de organización de estructura del Estado.

Los progresistas defendían tanto como los moderados la unidad del Estado, y querían tanto como ellos crear un estado fuerte. Pero también eran conscientes de que la centralización administrativa, y el dominio de la Administración Central sobre la Administración provincial y local eran contrarios a sus intereses políticos; sabían que sus posibilidades de acceso al poder eran escasas en el centro, y que su capacidad de intervención dependía del grado de importancia que se le otorgara a los de los órganos provinciales y locales que ellos podían dominar. De ahí que la cuestión local y provincial fueran el principal motivo de disputa, y de ahí la lucha por ensanchar o disminuir el ámbito de atribuciones de Diputaciones y Ayuntamientos, y la capacidad de intervención y de tutela de la Administración central sobre ellos. Frente a los postulados progresistas Oliván defiende la postura moderada, y afirma rotundamente que es un error presentar como axioma de progreso social la conveniencia de centralizar el gobierno y descentralizar la Administración.

Como tendremos ocasión de analizar más adelante, la posición de Alejandro Oliván al respecto se alinea perfectamente con los postulados doctrinarios en los que basa Silvela sus proyectos de ley de Diputaciones y que defenderá él mismo en la Comisión de la Ley de Ayuntamientos que preside en 1840: defiende la centralización política y administrativa, pero matizándola al reconocer la existencia de un interés provincial y local, distinto al general, que merecen ser tenidos en cuenta; para su defensa se cuenta con las Diputaciones y los Ayuntamientos, a los que no otorga, sin embargo, carácter político.

Éste es uno de los múltiples ejemplos que ilustran la apertura de posiciones que esta nueva generación de administrativistas moderados supone sobre Javier de Burgos, quien en 1841 en las *Lecciones del Liceo de Granada*, admitía como mal menor la existencia de las Diputaciones provinciales como órganos meramente administrativos, ya que consideraba que esa institución era extraña al ordenamiento español y completamente inútil tal y como estaba organizada en España: “*Compuestas y conformadas como se hallan las Diputaciones no son, como debían, útiles resortes de la máquina gubernativa, sino añadiduras superfluas y embarazosas*”<sup>246</sup>.

Alejandro Oliván parece tener muy clara la idea de que es necesario vertebrar el Estado y crear redes de cohesión, fundamentalmente a través de la actuación y la presencia de la Administración, que debe hacer primar los intereses generales de la nación, dando en todo caso un margen para la expresión y defensa de los intereses propios de la provincia y del municipio pero tratando de eliminar los brotes de localismo que consideraba peligrosos para la unidad del Estado. Mientras que considera que:

*“La descentralización aísla las miras y apoca las relaciones, pues los pueblos, eslabones casi desprendidos de una gran cadena, se impregnan del espíritu mezquino y desdeñan las concepciones de interés general”, afirma que la “la razonable centralización administrativa es el instinto de la nacionalidad...Así los peligros de la descentralización se disminuyen o desaparecen ante la común convicción de que el romper la unidad de miras administrativas es renunciar al porvenir del país”.*

En sus intervenciones parlamentarias, Alejandro Oliván se revela, al igual que en los comentarios que realiza en *De la Administración Pública con relación a España* como un liberal moderado típico, defensor de los intereses de clase. Defensor de la monarquía, y defensor del orden como protección de la seguridad personal y material, condición indispensable para el florecimiento de la industria y del comercio. Resulta revelador en cuanto a la ideología de Oliván y su tendencia a situarse en una posición media de transacción la semblanza que sobre él realiza otro comentarista parlamentario en el período 1834/1836:

---

<sup>246</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Ideas de la Administración*. Lecciones pronunciadas en el Liceo de Granada.

*“Con decir que fue escritor de La Abeja en tiempo de la fusión culminante, que le quiso hacer ministro Mendizábal en sus apuros; y que le acaban de nombrar sota ministro los adversarios de Martínez y de Mendizábal; está bien hecha su apoteosis y no habrá quien no le juzgue bien definido. Habla bien, opina a lo doctrinario, y sabe donde le aprieta el zapato”<sup>247</sup>.*

Ferdinand Lesseps, en un informe que elevó al gobierno francés en 1848, cuando desempeñaba un cargo diplomático en España, emite un acertado juicio sobre Oliván, calificándolo de buen orador, y de persona influyente, pero destacando sobre todo que es más pragmático que especulativo de mente<sup>248</sup>.

Como liberal moderado también aborda una materia candente, la cuestión religiosa. Las relaciones de la Iglesia con el Estado también eran elemento de distinción entre progresistas y moderados. Los primeros se habían enfrentado claramente a la Iglesia, sobre todo a partir de la desamortización; pero los problemas eran anteriores, ya que las frecuentes revueltas civiles, tanto en provincias como en Madrid, generalmente atizadas por los progresistas, se dirigían contra la Iglesia y el clero a los que se acusaba de estar de lado de D. Carlos. Los segundos, a pesar de reconocer la existencia de una mayoría carlista entre los representantes del clero, trataban de mantener buenas relaciones con la Iglesia. Y Oliván, a través de los documentos que conocemos, manifiesta una preocupación especial por los temas religiosos a lo largo de toda su vida.

Una de las pocas referencias externas de las que disponemos sobre Oliván, procede de un libro de viajes, *La Biblia en España, o viajes, aventuras y prisiones de un inglés en su intento de difundir las escrituras por la Península*, de GEORGE BORROW; en él el autor (agente de la Sociedad Bíblica Británica) cuenta sus vivencias en la España de los años treinta del pasado siglo, cuando realizó un viaje recorriendo todo el territorio nacional con el objeto de vender Biblias. En el transcurso de su viaje, y a propósito de la necesidad de solicitar un permiso para imprimir Biblias, tuvo ocasión de conocer a Alejandro Oliván en el desempeño de su cargo de secretario del Ministerio de la Gobernación, cuyo titular era entonces el

---

<sup>247</sup> *Fisonomía natural y política de los procuradores en las Cortes de 1834, 1835 y 1836, Por un asistente diario a tribunas*, Imprenta de D. Ignacio Boix, Madrid, 1836.

<sup>248</sup> MOLINER PRADA, A., *Lesseps y los políticos españoles*, Alicante, 1993.

Duque de Rivas. Al margen de describir a Oliván como persona poco afable y obstinada, cuenta que no logró de él el permiso que solicitaba, a pesar de contar con las recomendaciones del embajador inglés, del ministro de Marina (Alcalá Galiano) y del propio Duque de Rivas, porque en todas las ocasiones en que le visitó, Oliván respondió que no podía dar su permiso a la impresión de Biblias no comentadas, porque lo prohibía un decreto del Concilio de Trento, que aún era vigente en España<sup>249</sup>.

Esta postura dogmática de defensa de la religión, incluso a través de la actuación de la Administración, la mantiene Oliván en su obra *De la Administración Pública con relación a España* cuando recoge como una atribución más de la Administración Pública prestar atención a las necesidades espirituales de la sociedad, a través de la promoción de la religión, y de imponer el respeto hacia las ceremonias y ministros de la Iglesia “*en interés de la moral pública*”. En frecuentes ocasiones Oliván hace referencia a los valores religiosos como esenciales para la sociedad. Ya casi al final de su vida, también encontramos una expresión de la preocupación de Oliván por la cuestión religiosa, en las críticas que vierte sobre la filosofía krausista, como moral laica.

### **III. PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.**

#### **1. La Administración como sistema: *De la Administración Pública con relación a España***

En el caso de Alejandro Oliván, el análisis sistemático de sus ideas de Administración es más sencillo de llevar a cabo que en el de Javier de Burgos. Y ello por una razón evidente: La concepción de lo que debía ser la Administración en Javier de Burgos se encuentra dispersa en varios textos (los tres analizados extensamente en el capítulo anterior), además de en una serie de disposiciones legales que llevan su cuño. Por otra parte, hay que tener en cuenta que estos textos fueron redactados en diferentes momentos históricos, y responden cada uno de ellos a finalidades bien distintas: la *Exposición* de 1826 es una recomendación

---

<sup>249</sup> MARTÍN-RETORTILLO. L., “Un relato y un discurso de Alejandro Oliván”, *RAP*, nº 57, Madrid, 1968

de reformas que puede considerarse un programa general de acción de gobierno; la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* es una realización práctica de la labor de gobierno, mientras que las *Lecciones del Liceo de Granada* tienen una finalidad más docente.

Sin embargo, Alejandro Oliván nos ofrece su pensamiento ya sistematizado y ordenado, en su obra *De la Administración Pública con relación a España*, que si bien de corta extensión es extremadamente densa y encierra en sí la exposición de un completo sistema administrativo. Es cierto que en sus casi siempre brillantes intervenciones en la actividad parlamentaria, a propósito de la discusión de los más variados temas, Oliván vierte sus ideas sobre lo que debe ser la Administración de forma dispersa, pero el contenido de las mismas responde a una concepción clara de un sistema de Administración, que es la que se expone en su obra ordenadamente<sup>250</sup>.

*De la Administración Pública con relación a España* fue escrita por Alejandro Oliván con el objeto de constituir el contenido de la definición de la voz Administración en la *Enciclopedia española del siglo XIX* publicada en 1842 de forma incompleta. Se edita como obra separada al año siguiente integrada en una colección titulada *Biblioteca de Educación*, para lo cual se modifican pequeños detalles, y se introduce una división sistemática en el texto<sup>251</sup>. Así, la finalidad de la obra es más bien divulgativa e ilustrativa, lo que se pone de manifiesto a través del orden, la claridad y la precisión que son características esenciales del texto.

Precisamente por tratarse de la exposición sistemática de una idea de lo que debe ser la Administración y de cómo debe organizarse su funcionamiento, y por ofrecer una visión global de la Ciencia administrativa es más fácil apreciar los elementos de modernidad que introduce Alejandro Oliván. Oliván no se ocupa, como Javier de Burgos, de dar respuestas a situaciones concretas aunque al

---

<sup>250</sup> MARTÍN RETORTILLO, L, "Ibid". Da un ejemplo claro de que Alejandro Oliván aprovechaba la discusión sobre cualquier tema para abordar materias administrativas. El discurso al que hace referencia el título, es el pronunciado por Alejandro Oliván en la sesión de Cortes de 18 de mayo de 1836; en él a propósito de la discusión del artículo 60 de la ley electoral, referente a la representación de las colonias, hace un prolongado excurso para exponer sus ideas a cerca del modo de organizar la administración en las provincias españolas de ultramar.

<sup>251</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Prólogo a la reedición de *De la Administración Pública con relación a España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1954. Recoge detalladamente los pormenores de la publicación de *De la Administración pública con relación a España*.

formular sus ideas está pensando en la realidad concreta de España; él trata de establecer a través de la aplicación de una serie de principios generales, un sistema completo de Administración. El acercamiento a los problemas de la Administración desde un punto de vista más abstracto y general permite a Oliván abordar una mayor cantidad de temas, y analizar de forma muy acertada, a veces casi profética, la evolución que podría sufrir la actividad administrativa.

Por todo ello puede afirmarse que Alejandro Oliván no aborda como tema las posibles reformas parciales de la Administración, en un sistema administrativo en transición; su formulación en *De la Administración pública con relación a España* es la de un sistema completo de Administración moderna, que tiene que responder a los intereses de una nueva clase dominante y a las nuevas necesidades que han ido surgiendo en una sociedad que estaba experimentando un cambio acelerado y considerable, con relaciones cada vez más complejas entre los individuos y con el propio Estado.

El orden y programa de la obra de Oliván podrían coincidir con el de cualquier manual actual de parte general de Derecho administrativo, o de Ciencia de la administración; a esta sistemática responde el hecho de que el primer capítulo lo dedique a ofrecer una idea general de la Administración y a sus relaciones con otras materias que le son próximas conceptualmente, como el Derecho administrativo y la política o el gobierno. Este es el motivo de que en el análisis de la obra se respete el índice, sin a penas introducir variaciones en el orden, salvo las necesarias para interrelacionar sus partes.

Partiendo de la idea que ya se ha reflejado con anterioridad al estudiar el sustrato ideológico de Alejandro Oliván de que la Administración es la base de cualquier sistema de gobierno, sin embargo el autor deja claro en su obra su adscripción política, resaltando en todo caso que el mejor sistema de gobierno es la monarquía constitucional, y que bajo esta forma de gobierno mejor que bajo ninguna otra puede desarrollarse un buen sistema de administración, dado que es la forma de gobierno que tiende a evitar los extremos. Afirma Alejandro Oliván que en la monarquía constitucional *“la Administración pública lleva impresa el mismo sello y carácter: cualquier exceso en su objeto y sus medios traería funestas consecuencias”*.



## 2. Idea general de la Administración.

En primer lugar, procediendo de una forma ordenada, Alejandro Oliván dedica el Capítulo primero de su obra titulado “Idea general de la Administración” a abordar una serie de cuestiones de carácter previo y general, que puedan situar al lector: definición de Administración en sentido positivo y negativo, delimitación de su objeto y de sus sujetos, y relaciones con otras materias próximas.

**2.1 Concepto y Objetivos:** El autor dedica las primeras líneas a ofrecer una serie de “definiciones”; inicia su razonamiento lógico para definir que es la Administración a partir de la enumeración de las funciones del poder: pensar, resolver y ejecutar, que hace corresponder con cada uno de los tres poderes (legislativo, judicial, y ejecutivo) de la división clásica de Montesquieu. El siguiente paso es afirmar que las funciones ejecución son políticas, administrativas y judiciales; las administrativas son tanto las relativas a la consecución de recursos económicos como al mantenimiento del orden en la sociedad. Por ello, considera que la actividad de la Administración debe incluir actuaciones de carácter económico, de fomento, y de mantenimiento del orden; y por ello define la Ciencia de la administración como la *“investigación y la clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el Poder Supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales”*.

Esta definición resulta más clara y sistemática, y sobre todo menos retórica que cualquiera de las varias definiciones de Ciencia de la Administración que ofrece Javier de Burgos. Sin embargo, existe entre las definiciones ofrecidas por Burgos y Oliván un elemento común: ambos entienden que el objeto de la Ciencia de la administración es la sociedad, son los intereses sociales. La diferencia entre ambos surge precisamente en el momento de definir cuáles son los intereses sociales, y sobre todo cuál es la forma de satisfacerlos, debido precisamente a que la sociedad y los intereses sociales no son lo mismo para un hombre de la Ilustración que para un liberal. Ambos piensan en una Administración defensora de unos determinados intereses, los de la clase burguesa; pero en Alejandro Oliván esto se percibe de una manera más intensa, ya que hace más hincapié que Javier

de Burgos en el papel de la Administración pública como conservadora del orden social y protectora de la seguridad personal y de la propiedad, mientras que para Javier de Burgos, la Administración debe ser sobre todo motor de prosperidad.

Entre Javier de Burgos y Alejandro Oliván se nota una diferencia de concepción en torno a lo que ha de ser el objeto de la actuación administrativa; para Javier de Burgos, la Administración es fundamentalmente **fomento**, es decir, prima el carácter económico de la actividad administrativa y basa su proyecto de reforma administrativa y de revitalización social del país en la creación un ministerio (que en 1826 llama de lo Interior y en 1833 llama de Fomento) cuyas funciones van a consistir fundamentalmente en actuaciones económicas: en las *Lecciones del Liceo de Granada* se expresa al respecto con claridad: *“Importa no perder de vista que las atribuciones el poder administrativo deben dirigirse, en último término al fomento, es decir, a la prosperidad del país”*.

No hay que olvidar que el Ministerio de Fomento tiene su origen el la Junta de fomento de la riqueza del reino, que dependía del Ministerio de Hacienda, y que en la Instrucción a los Subdelegados de fomento, pone especial énfasis en la función de promotor de desarrollo económico que deben cumplir los Subdelegados, mientras que las funciones de orden público quedan relegadas a un plano meramente instrumental: la seguridad en los caminos, transacciones etc.; es una condición necesaria para que la industria o el comercio se desenvuelvan con regularidad. Sin embargo, Alejandro Oliván considera que la actividad de la Administración pública debe extenderse mucho más allá de la esfera económica:

*“La Administración pública, rota la valla del miserable círculo fiscal y aún del puramente económico, se presenta y deja contemplar tan extensa, tutelar, benéfica, creadora presidiendo los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado”*.

Para Javier de Burgos, la prosperidad es el fin de la actuación administrativa, mientras que la libertad y el orden son únicamente medios. Para Alejandro Oliván, el orden y la libertad son el fin de la actividad administrativa, en cuanto que de ellos depende la conservación de la sociedad, y dedica la misma atención a uno y otro aspecto.

Como definición exacta de lo que es la Administración, que es realmente el objetivo inicial del texto (no olvidemos que se escribe para ser insertado en una enciclopedia como contenido de la voz Administración), Alejandro Oliván ofrece la siguiente:

*“Respecto de la Administración, se ha convenido en considerarla científicamente en su acepción más lata y referirla constantemente al conjunto de cuidados que exige la cosa pública, no como atribución de supremacía, sino al contrario como **gestión de responsabilidad**”.*

Esta definición encierra probablemente la mayor novedad en la consideración del concepto de Administración, y también el mayor elemento de actualidad del pensamiento de Oliván. Se ha subrayado la expresión “gestión de responsabilidad”, porque es muy relevante, puede decirse que casi constituye la base del sistema de atribuciones y garantías que Oliván establece, y por su sorprendente actualidad. La primera parte de la definición, que pone de manifiesto la **amplitud** de intereses que engloba la Administración, no aporta nada nuevo sobre las definiciones ofrecidas por Javier de Burgos (Administración omnicompreensiva, la más vasta de las ciencias sociales...). De esta definición además se desprenden otra serie de atributos que Alejandro Oliván entiende como propios de la Administración y que coinciden también básicamente con los apuntados por Burgos: su carácter activo (la gestión consiste en un **hacer**) y como veremos más adelante, al diferenciar el Gobierno de la Administración, Alejandro Oliván entiende que la Administración viene a ser el brazo ejecutor, el instrumento de la acción de gobierno.

También hay coincidencia entre ambos autores al otorgar **carácter científico** a los principios que deben presidir la acción administrativa, aunque este carácter científico lo analiza Alejandro Oliván al final de su libro, en las Conclusiones; y como se pretende seguir el orden y la estructura que Alejandro Oliván introduce en el texto, precisamente para poner de relieve el valor añadido que el modo de estructurar la materia aporta a la obra, en cuanto puede considerarse como la primera que ofrece una visión ordenada y sistemática de un modelo completo de Administración, retomaremos este tema en su momento<sup>252</sup>.

Pero con la introducción de los términos “gestión” y “responsabilidad” Alejandro Oliván señala dos componentes esenciales de la labor administrativa: en primer lugar con el término gestión, alude al manejo de bienes o intereses, a la actividad de encargarse de intereses que no son propios, sino ajenos. En la actualidad se considera la que la actividad administrativa consiste precisamente en gestionar los intereses públicos, y además gestionarlos con la mayor eficiencia. En cuanto al elemento de responsabilidad, se deriva directamente de la ajeneidad de los intereses que se manejan, porque como dice el propio Oliván, quien administra reconoce dependencia, en el sentido de que es necesario rendir cuentas de la gestión realizada. Esta posibilidad de exigir responsabilidades a los agentes de la administración es tema recurrente en todo el texto de *De la Administración pública con relación a España*, y la extiende desde el último empleado público hasta el propio ministro que debe responder ante las Cortes.

El concepto de Administración que Alejandro Oliván expone es claramente finalista; además de definir en **qué** consiste la labor de la Administración, dice **para qué** debe actuar la Administración, cuál es el objetivo que debe perseguir con todas sus actuaciones:

*“La Administración pública tiene por objeto la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de las asociados y con sujeción a las reglas de un superior”.*

Una vez ofrecida una definición positiva de Administración, Alejandro Oliván ofrece una delimitación negativa del concepto, y lo distingue de otros con los que está íntimamente relacionado: concepto de gobierno, y de Derecho administrativo: Define el Gobierno como “*poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad*”; respecto del Gobierno, la Administración es “*el servicio general o agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso de gobierno*”. De esta manera establece las relaciones entre Gobierno y Administración en un marco instrumental. El primero es la mente pensante, la segunda, el brazo ejecutor.

---

<sup>252</sup> Sobre ambos aspectos volverá en el último capítulo, que titula Conclusiones.

En cuanto al Derecho administrativo, la distinción conceptual es aún más sencilla: el Derecho administrativo lo constituyen los preceptos positivos que rigen en materia administrativa. Esta distinción lleva además en Alejandro Oliván a una consecuencia interesante: ve posible y necesaria la codificación del Derecho administrativo; pero considera igualmente necesario proceder a la separación de los principios del Derecho administrativo de los elementos propios de la teoría administrativa, para proceder a una sistematización de los segundos, labor que considera muy difícil debido al carácter volátil de estos principios y su dispersión. Así pone de manifiesto cuál ha sido el objeto de su obra, no pretende hablar de Derecho administrativo, sino de Ciencia de la administración; trata de sistematizar los principios generales y los elementos teóricos aplicables a esa gestión de responsabilidad que es la Administración. En sus propias palabras, de *“establecer los principios fundamentales de la Ciencia de la administración, ya respecto a sus atribuciones, o sea del objeto, ya de la organización, ya de la acción”*.

Definido el concepto y objetivos de la Administración, y sobre la base de que fundamentalmente consiste en un hacer, Alejandro Oliván, siguiendo un orden lógico, se ocupa de quiénes deben llevar a cabo ese hacer y llega a la conclusión de que, puesto que la naturaleza ha dotado a los hombres con diferentes capacidades, en beneficio de todos, porque a todos afecta la gestión de los intereses generales, ésta solo debe encomendarse a los sujetos más capaces, a los más inteligentes. Asimismo entiende que es necesario encauzar ordenadamente las acciones de cada uno de los agentes administrativos, es decir organizar la actuación administrativa a través de un sistema bien combinado.

**2.2 Principios generales de la Ciencia Administrativa.** Inmediatamente plantea la cuestión de cuáles son los principios que deben tenerse en cuenta a lo hora de diseñar ese sistema. Es decir, cómo debe organizarse la Administración para llevar a cabo de la manera más eficaz su actividad de gestión. En este punto es donde se ocupa de la centralización o descentralización administrativa, al que ya antes se ha hecho alusión en lo que se refiere a la componente política que encerraba la defensa de un modelo centralizado o descentralizado de Administración, caballo de batalla entre progresistas y moderados.

Al respecto, como ya se ha visto, Alejandro Oliván, defiende los beneficios de un modelo centralista, porque cree que es el más coherente con la unidad del Estado que tanto progresistas como moderados persiguen; como ya hemos visto, considera incompatibles la centralización política y la descentralización administrativa, porque *“El sistema constitutivo del gobierno supremo se ve constantemente presidir la forma de la Administración pública”*. Por otra parte afirma que la *“Administración injusta, débil y desigual (que parece corresponderse con una organización descentralizada) es siempre mala; la vigorosa, justiciera y activa (organizada de forma centralizada) es siempre buena.”* Sin embargo es consciente de que, junto al interés general de todos los ciudadanos, existen otros intereses, los locales y provinciales, propios de comunidades de menor entidad, pero dignos también de ser protegidos y tenidos en cuenta. Por ello entiende que:

*“Es viciosa la centralización excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta Administración, sea por privar a los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios; y que es igualmente viciosa la descentralización administrativa que, traspasando la acción a las localidades, priva al gobierno de la intervención y dirección convenientes para el mejor servicio del Estado”.*

De manera que lo que propone es la **centralización administrativa** con correcciones, ya que como principio general establece que:

*“La Administración pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer al impulso del gobierno, transmitiéndolo a todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes y dirección de los intereses generales, y con el de protección y estímulo de los particulares”.*

En el fondo, se trata de una formulación distinta del **principio de unidad** de la actuación administrativa que ya vimos en Javier de Burgos: se trata de hacer llegar las órdenes que parten desde las más elevadas instancias administrativas de forma homogénea y uniforme por todo el territorio del Estado. En esta idea abunda Alejandro Oliván al afirmar que:

*“Si la Administración es el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del poder supremo obligando a la observancia de las leyes, no se concibe como pudiera estar descentralizada o independiente de él, puesto que el precepto central no tendría agentes que lo hicieran cumplir”.*

A través del establecimiento de un sistema que asegure una *“razonable centralización administrativa”*, pretende Alejandro Oliván hacer compatible la defensa de los intereses generales del Estado con la de los intereses particulares de localidades y provincias. Siempre bien entendido que en todo caso deben primar los intereses generales sobre los de carácter más particular; esta primacía tiene como consecuencia lógica una cierta capacidad de intervención de la Administración central en las actuaciones de los órganos administrativos que representan los intereses locales o provinciales, que se articula a través de las relaciones de tutela, que serán objeto de atención más adelante, al analizar el esquema orgánico, la planta de la Administración que propone Alejandro Oliván como ideal. En todo caso, las ideas que mantiene al respecto se resumen claramente en la siguiente afirmación: *“El gobierno central no ha de ser invasor, pero debe tener la suficiente autoridad para evitar y corregir los abusos de todos los funcionarios administrativos cualquiera que sea su procedencia o delegación”*.

### **3. Atribuciones de la Administración. La materia Administrativa.**

**3.1 El concepto de servicio público.** Continuando con la lógica de exposición que preside toda la obra, Alejandro Oliván, después de determinar de forma general cuales son el objeto y los fines de la Administración, y quiénes son los sujetos que deben llevarlos a cabo, dedica el segundo capítulo a las *“Atribuciones de la Administración”*, es decir, a la enumeración más pormenorizada de cada una de las materias que deben ser objeto de atención por parte de la Administración. Es muy significativo que el primer epígrafe de este capítulo sea el *Servicio Público*. Esta consideración de la prestación del servicio público como objetivo y fin principal de la actividad administrativa es otro de los elementos novedosos y todavía muy actuales que introduce Oliván. Esta finalidad es coherente con la definición de Administración que ofreció en el primer capítulo, en cuanto subraya en la actividad administrativa prima el carácter de servicio, sobre la de ejercicio de autoridad. La Administración es un instrumento que tiene que servir para cubrir las necesidades sociales, para proteger los intereses de la generalidad. En este sentido hay que entender la afirmación de Oliván de que *“Los servicios públicos determinan la materia administrativa”*.

Precisamente el hecho de considerar el servicio público sustancia de la actividad de la Administración, las necesidades públicas como definitorias de la materia administrativa, permite a Alejandro Oliván adelantarse al tiempo y adivinar el sentido en el que iría evolucionando la planta de la Administración durante el siglo XIX. Apreció de forma muy inteligente que las necesidades a las que tendría que hacer frente la Administración se incrementarían de forma exponencial con el desarrollo y el progreso social, y que las relaciones de los individuos entre sí y de éstos con el Estado se harían mucho más complejas: *“Éstas (las necesidades colectivas y sociales) se multiplican con la civilización y se refieren tanto al orden material como al moral o intelectual”*.

**3.2 Funciones de la Administración.** Sobre una base común de todos los intereses protegidos, la seguridad en lo físico, en la propiedad y en la manifestación de la opiniones (valores típicos defendidos por el ideario doctrinario), realiza una clasificación de la materia administrativa, dando primacía, como ya se ha puesto de manifiesto, a la función de conservación de la sociedad (orden) sobre la de fomento *“porque antes es existir que prosperar”*. En esta clasificación distingue las siguientes funciones de la Administración:

1) Conservación de la sociedad respecto al exterior: en este ámbito incluye no sólo lo referido a la seguridad exterior en términos bélicos; apunta la idea de que en adelante, la lucha de un país por mantener o ampliar su prestigio exterior dependerá en mucha menor medida de los triunfos bélicos que dé la potencia económica, lo que nos demuestra una vez más lo certero de los análisis de la realidad que realiza Alejandro Oliván. Además en este apartado introduce una reflexión también muy certera y de plena actualidad, acerca de la debilidad del Derecho internacional debido a su carácter convencional, y a la falta de tribunales internacionales, y adelanta, acertadamente una vez más, la progresiva importancia que iría adquiriendo el derecho del mar.

2) Conservación de la sociedad respecto al interior: en este apartado general incluye los siguientes componentes:

- Fuerza pública, encargada del mantenimiento del orden público y de la represión de los delitos privados.



- Justicia, en este campo, considera que incumbe a la Administración la representación de la sociedad por parte del ministerio público, y la ejecución de las sentencias.

- Recaudación de impuestos: *“La materia imponible, la naturaleza de los impuestos y su influencia sobre la propiedad y la industria, son objeto de estudio para la Administración, que ha de formar los presupuestos generales de ingresos y gastos”*. El párrafo anterior, transcrito textualmente, Alejandro Oliván pone claramente de manifiesto a través de una exquisita precisión terminológica su dominio de la Ciencia de la hacienda. En esta característica es coincidente en otros administrativistas contemporáneos suyos, como Javier de Burgos, Pidal, Mon, y un largo etcétera que cultivan simultáneamente ambas ciencias, por considerar que son inseparables.

- Policía de seguridad

Estas funciones corresponden a lo que Alejandro Oliván califica de Administraciones especiales, es decir, aquellas *“profesionales de otros ramos que, marchando paralelamente a la Administración civil, le sirven de auxiliares y son las de Hacienda, la de Justicia, la de Culto y la Fuerza Armada”*.

3) Mejora de la Sociedad. Esta labor corresponde a la Administración ordinaria o civil, que Alejandro Oliván dice que es la fundamental, como encargada de la conservación y mejora de la sociedad.

En cuanto al alcance de la labor de la Administración, Alejandro Oliván la considera más limitada que Javier de Burgos. Representa la idea típicamente liberal de que es necesario dejar un amplio margen de acción a la iniciativa individual; por tanto considera que en individuo debe esperar de la Administración respecto a la subsistencia material, únicamente la protección y el estímulo de sus propias iniciativas. Resume espléndidamente los principios del liberalismo en una frase: *“Resultando del concurso de las esfuerzos individuales el progresivo acrecentamiento de la prosperidad general”*.

Alejandro Oliván se presenta así como un verdadero liberal que confía plenamente en la capacidad del individuo para el progreso, y por ello entiende que la acción de la Administración debe limitarse a derribar los obstáculos del

movimiento social y a incentivar la iniciativa privada. En definitiva, la capacidad de intervención que otorga a la Administración en la vida de los individuos es substancialmente menor que la que plantea Javier de Burgos, quien entiende que es objeto de la solicitud de la Administración: *“El hombre antes de nacer, y después de que ha dejado de existir”*. Se trata una vez más de la diferente forma de concebir el objeto de la Administración, según parta de un hombre de mentalidad ilustrada, que piensa que hay que dirigir al individuo hacia el progreso, o de un liberal, que entiende que cada individuo debe procurarse el progreso por sí mismo.

Pero Oliván, que es un liberal, es también un moderado; en esta afirmación del individualismo, como en todas las demás, huye de los extremos, de modo que rechaza el carácter del individualismo como principio absoluto de progreso social, y considera esta perspectiva tan reduccionista insuficiente y estéril: *“La experiencia ha puesto en evidencia la falsedad de todos los principios absolutos proclamados dogmáticamente con respecto a la Administración por una escuela que no podía ser más que teórica”*. Así considera necesaria una cierta intervención de la Administración que regule la vida social y modere el excesivo individualismo. Por ello, la definición que ofrece de la actividad de fomento de la Administración tiene un matiz diferente de la que propone Javier de Burgos, en tanto que no se trata ya de dirigir a la sociedad por un camino de progreso, sino de moderar el exceso de individualismo liberalista:

*“Todavía avanza más la buena Administración. No solamente desenvuelve su acción propia para remover los obstáculos, sino que ejerce sobre las acciones de otros una influencia saludable que los favorece y fecunda, procurando que logren ventajosos resultados y que llega a estimularlas, promoverlas y crearlas. Esto es propiamente fomentar”*.

Oliván también incluye en la Administración civil las entidades locales, por eso considera actividad propia de la Administración las relaciones de éstas entre sí y de estas con el Estado y con los individuos, cuando requieren del ejercicio de la autoridad; la inspección de las asociaciones voluntarias de beneficencia, economía etc..., y el cuidado de montes, plantíos y minas.

También como actividades propias de la Administración, Alejandro Oliván contempla aquellas en las que su posición es idéntica a la de las personas

privadas, en las que se comporta como un particular: contratos por cuenta y nombre del Estado, construcción de obras públicas (tanto de construcción directa como por adjudicación). En estos casos, Oliván dice que la Administración contrata con los particulares de igual a igual y está sujeta a las condiciones del contrato.

Otro sector fundamental de la actividad administrativa lo constituyen todas aquellas atribuciones que Alejandro Oliván, utilizando la terminología clásica, engloba bajo la denominación de *Policía Administrativa*. Utiliza aquí Oliván el término policía en el sentido genérico de *res publica*, de gobierno de la ciudad. Él mismo precisa que utiliza el término en “*el sentido de **gobierno de lo ínfimo** si se quiere pero transcendental hasta lo sumo por los extremos que abraza cuanto porque constituye la atmósfera que inmediatamente rodea al hombre en sociedad y en todas partes lo acompaña*”.

Las materias que incluye en este “gobierno de lo ínfimo”, son las mismas que Javier de Burgos recorre pormenorizadamente en la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* como competencias de los municipios, y que proceden precisamente del concepto de policía del Estado absoluto. Alejandro Oliván señala las siguientes:

*“Son materia administrativa las cosas de uso común o de dominio público, cuyo disfrute se regulariza para que no resulte perjuicio a tercero ni a la comunidad: vía pública, aguas, aire considerado en su salubridad y cuantos goces generales contemplan las leyes...”*

Pueden reconducirse en términos generales a cuatro grandes grupos de materias<sup>253</sup>:

- Lo que en la actualidad incluiríamos bajo el concepto de Medio Ambiente, es decir, “*aguas, aire considerado en su salubridad, y cuantos goces generales permiten las leyes*”.
- Salubridad en general, es decir, control de actividades insalubres, cementerios, régimen sanitarios, ejercicio de la medicina...

---

<sup>253</sup> NIETO, A., *Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986. Realiza un recorrido por los diferentes contenidos que integraron el contenido del concepto Policía como Administración civil a lo largo del Antiguo Régimen.

- Subsistencias que en la actualidad serían las competencias en materia de consumo: *“vigilancia de panaderías, carnicerías, fondas, aseo de mercados y mataderos, repeso, calidad de los alimentos”*.
- Protección de las cosas de uso común, orden de los sitios públicos, y otras competencias residuales, es decir, vías públicas, orden en fiestas y espectáculos, protección de los bienes culturales cárceles, pasaportes...

Considera que estas atribuciones pueden desarrollarse tanto por la Administración central como por las locales, introduciendo un criterio de actuación de la Administración más próxima al ciudadano, similar al tan en boga principio de subsidiariedad en la actuación de las Administraciones.

Bajo el rótulo general de industria agrupa Alejandro Oliván todas las materias que constituyen el concepto de fomento “stricto sensu”: agricultura, industria, comercio, y política arancelaria. Esta es una manifestación más de la modernidad de la perspectiva con la que Alejandro Oliván aborda la Administración, y la perspicacia con la que analiza el mundo que el mundo que le rodea. Frente a la primacía que Javier de Burgos otorgaba a la agricultura como motor de la prosperidad nacional, aferrado a viejos presupuesto ilustrados y fisiocráticos, y que se trasluce en todas su obras, así como las medidas que tomó en sus labores de gobierno e incluso en la naturaleza de sus actividades económicas a nivel particular, Alejandro Oliván otorga el lugar más destacado a la actividad industrial y el comercio como factores determinantes del desarrollo económico: *“En la industria fabril es donde mayor cabida encuentran las gestiones de fomento y buena dirección”*. La agricultura pasa a un segundo plano, manifestándose así de nuevo el cambio de mentalidad que se produce entre el hombre de la ilustración y el hombre del nuevo orden burgués.

Al ocuparse del tema de la Industria, Alejandro Oliván no se limita a abordar cuestiones meramente económicas como la libertad de industria o cuestiones tan de actualidad todavía como lo relativo al control de la calidad de los productos *“delicados o expuestos”* o a marcas y patentes; aparece en él un componente de preocupación social, que le hace destacar la importancia de la labor de la Administración para corregir los excesos en materia de condiciones laborales, que

de no evitarse pueden dar lugar a fenómenos de conflictividad social; así adelanta el intervención e la Administración en las relaciones laborales, lo que resulta sorprendente desde el momento en que estas se consideraron durante mucho tiempo relaciones de derecho civil, entre particulares, y por tanto campo absolutamente ajeno a la intervención estatal. En este sentido, afirma que una de las funciones de la Administración es:

*“Prevenir y ordenar el crecimiento industrial para evitar convulsiones sociales y desórdenes”; también “buscar correctivo a esos males que corroen las entrañas de las sociedades más industriales y ricas amenazando su porvenir...si el extraordinario progreso de las industria lleva consigo la miseria de las clases industriales, si la concurrencia ocasiona frecuentes catástrofes, si la profusión de máquinas es desmoralizadora, solamente a la Administración pública será posible con una previsión ilustrada...”.*

Introduce así una crítica al capitalismo y al liberalismo salvaje, y pretende introducir correctivos desde una perspectiva católica, tratando de evitar abusos por la aplicación de principios religiosos: *“En lugar del frío cálculo del interés particular, que hasta aquí ha sido el principio exclusivo de la industria , empieza a acreditarse por todas parte el principio de caridad”.*

Entre las atribuciones de la Administración, Alejandro Oliván incluye las que responden a las necesidades morales de la población, que fundamentalmente se reducen a dos: en primer lugar, la de atender a las necesidades espirituales de la sociedad a través de la promoción de la religión y la protección de sus ministros y sus ceremonias. La materia religiosa, como ya se ha comentado, era esencial para los moderados y objeto de enfrentamiento constante con los progresistas. Y en segundo lugar la materia educativa, que Alejandro Oliván considera esencial como medio de socialización, es decir como método de prevención y disminución de los delitos. En todo caso, no es extraño que se ocupe de esta materia, ya que durante un período de su vida (a su vuelta de Cuba) había formado parte de un comisión encargada de mejorar la enseñanza. Por ello incluye en *De la Administración Pública con relación a España* los elementos más primarios para el diseño de un política de instrucción pública: afirma que la enseñanza primaria debe tener carácter general; que la secundaria debe estar limitada a unos pocos, y distingue dos programas, uno dirigido a disciplinas científicas y otro a humanísticas; finalmente la enseñanza superior la reserva para habilitar para el desempeño de

ciertas profesiones, y por eso no conviene que accedan todos. En este esquema, la competencia que corresponde a la Administración es, en todo caso, el examen de los maestros el establecimiento de los planes de estudio y la creación de bibliotecas, museos, academias etc.; los establecimientos de enseñanza (no universitaria) los remite a la iniciativa privada, pero si esta descuida la educación la Administración debe remediarlo. Aquí es fácil apreciar el sentido reformista del pensamiento de Oliván que apunta SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO; como señala acertadamente este autor, Oliván confía en que las transformaciones sociales lleguen como consecuencia de un proceso de formación e ilustración del conjunto de la sociedad, para lo cual la enseñanza y la instrucción pública son instrumentos indispensables<sup>254</sup>.

Finalmente, Alejandro Oliván señala como atribuciones de la Administración pública lo referido a las labores de estadística, que todos los administrativistas de la época consideran esencial como ciencia instrumental para la de la Administración, en primer lugar, porque pretenden llegar a la formulación de leyes o principios generales a través de la acumulación y análisis de datos, y en segundo lugar porque la consideran un instrumento fundamental para la toma de decisiones y sobre todo para la evaluación de la actividad administrativa; Oliván señala que a través de la estadística la Administración *“observa los resultados de su acción más o menos acertada y determina las mejoras y su oportunidad”*.

A modo de conclusión general, como atribución principal de la Administración, señala Alejandro Oliván el cumplimiento de las leyes políticas (constitucionales). Dice expresamente que la Administración está obligada a cumplirlas leyes políticas y hacerlas cumplir, porque les son superiores. Es una manifestación expresa de la sujeción de la labor administrativa a la ley, del principio de legalidad.

#### **4. Organización Administrativa.**

---

<sup>254</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Op. Cit.* Civitas, Madrid, 1997, P. 31 y SS.

Oliván dedica el tercer capítulo, *De la Administración civil con relación a España* a la organización administrativa. Una vez enumeradas las materias objeto de actividad administrativa, dibuja una planta, que considera ideal, de distribución de los órganos administrativos.

En primer lugar, se ocupa de los agentes administrativos, reconociendo que el capital humano es la base de cualquier organización administrativa, de modo que *“sin buenos agentes o empleados sería ilusoria la mejor legislación y saldría fallido el mejor combinado sistema”*. E inmediatamente después entra en materia organizativa; parte para ello de la división del territorio en provincias, obra de Javier de Burgos, pero echa de menos la existencia de una demarcación de dimensiones intermedias entre la provincia y el municipio, al que considera *“elemento o unidad administrativa”*. En este sentido, afirma que *“En España se echan de menos los partidos o distritos administrativos, porque es imposible que la autoridad colocada en la capital de la provincia atienda por sí y sin intermediarios todos los pueblos de ella”*. Sin embargo es consciente de la poca acogida que esta idea tendría, ya que representaba un aumento del gasto, dada la escasez de recursos del Estado. Por otra parte, hay que decir que esta idea no es novedosa; Javier de Burgos, en la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* ya contempla la posibilidad de introducir estas demarcaciones intermedias, pero sólo en determinadas provincias.

Partiendo de esta ordenación del territorio, Oliván reconoce tres clases de intereses que la Administración está obligada a atender: *“Así como hay intereses generales y locales, hay también Administración general y local. La provincia es intermedia”*. Llama la atención el hecho de que en este texto Oliván es consciente de que la división provincial es artificial, y por consiguiente los intereses provinciales también lo son, frente a lo arraigado de los intereses locales y generales. Y llama la atención porque, en la actualidad, la división provincial está tan arraigado que nadie discute la existencia de un interés provincial. Al margen de la garantía constitucional de la que goza, en la identidad provincial, la pertenencia a una provincia, está muy arraigada, a pesar de la existencia de Comunidades Autónomas.

En función de la existencia de intereses de distinta entidad Alejandro Oliván reconoce una Administración general: *“La que dimanando inmediatamente del gobierno supremo se extiende por todo el ámbito del territorio hasta los más pequeños caseríos”*, y una Administración local *“la que en el círculo de cada población y su término municipal cuida sus intereses privativos”*.

En cuanto a las relaciones entre ambas y el modo de elección de los miembros de los Ayuntamientos, otro de los grandes elementos de discusión entre progresistas y moderados (hasta el extremo de llevar a M<sup>a</sup> Cristina a dejar el trono, por no querer sancionar la Ley de Ayuntamientos moderada, en cuyo proceso de elaboración había intervenido notablemente Alejandro Oliván como presidente de la comisión), Oliván, de nuevo nadando entre dos aguas, buscando la vía intermedia, recomienda que *“la Administración general debe conservar los medios de corregir los abusos en los que llegara a incurrir la local”*; es el llamado poder de **tutela**, defendido por los moderados. Respecto de la elección de alcaldes y concejales, entiende que:

*“En la monarquía constitucional corresponde que la Administración local esté confiada, **aunque no de un modo absoluto,** a los más capaces de juicio de sus convecinos, con tanto mayor ensanche cuanto mayor sea el grado de ilustración reconocida”*.

Una vez más reitera a propósito de esta cuestión que el grado de participación de los ciudadanos debe ir parejo a la evolución de la sociedad, y que en todo caso debe reservarse a los más capaces, en el fondo, los de mayor nivel económico. De cualquier manera, además de estos principios generales, en el último capítulo realiza un estudio de los diferentes sistemas concretos propuestos por gobiernos progresistas y moderados.

**4.1 División Funcional: Administración activa, consultiva y contenciosa.** Según Alejandro Oliván, la actividad de la Administración comprende tres tipos de funciones: funciones de ejecución, funciones de consejo y funciones contenciosas, en el sentido de *resolución de reclamaciones que requieren la decisión en forma de juicio*. La primera de estas funciones entiende, siguiendo la idea común otros autores contemporáneos, es propia de órganos unipersonales:



*“Las corporaciones no sirven para ejecutar...por el contrario cuando se confiere a uno solo la autoridad, es de presumir que se penetre de sus deberes y facultades y que caminando con paso firme por el sendero que raza la ley procure ser fiel ejecutor de ella”;*

En cuanto a las funciones de consejo y de carácter contencioso, es conveniente que las lleven a cabo órganos colegiados, si bien no de composición no muy numerosa: *“Para discurrir, deliberar y dar consejo convienen las corporaciones, aunque no muy numerosas”*. En todo caso, entiende que toda la actuación administrativa debe estar presidida por los principios de unidad e independencia:

*“Los principales caracteres de la Administración en su abstracción orgánica son unidad e independencia. La primera hace desaparecer toda divergencia de miras; la segunda evita los inconvenientes de las rivalidades, asegurando la libre acción y sirviendo de base a la responsabilidad”*.

Sobre la ordenación del territorio existente, Alejandro Oliván proyecta un entramado orgánico basado en la triple división funcional de la actividad administrativa, de modo que propone una organización administrativa en la cual:

*“En todos los grados o escalones de la jerarquía administrativa, ya se tengan en mira intereses generales, ya fraccionarios de la sociedad, han de hallarse clasificados y separados el consejo, la acción y la comprobación o decisión contenciosa, residiendo cada una de estas funciones en autoridades distintas e independientes entre sí”*.

Concretamente propone que tanto en el nivel estatal, como en el provincial y en el municipal, exista un órgano unipersonal de ejecución auxiliado por un órgano consultivo colegiado, que puede desempeñar también funciones contenciosas. Este esquema lo va a desarrollar más adelante analizando, uno por uno, los órganos que deben existir en el nivel de la Administración central o suprema, provincial o superior, y local, y las funciones que debe desempeñar cada uno de ellos<sup>255</sup>.

En cuanto a los órganos consultivos, Oliván entiende que sus decisiones no deben resultar vinculantes; dado que su labor es auxiliar al órgano unipersonal de ejecución, que es en definitiva quien debe hacerse responsable de la gestión; si la

---

<sup>255</sup> La terminología de la época denominaba Administración Suprema a la del Estado y Superior a la provincial, en la actualidad esta terminología solo se mantiene en la Administración de Justicia, donde existe un Tribunal Supremo, de competencia en todo el Estado, y Tribunales Superiores de Justicia, que ahora abarcan en su competencia territorial, el de cada una de las comunidades autónomas.

decisión del consejo consultivo fuese vinculante, la responsabilidad del agente de ejecución resultaría diluida, circunstancia inaceptable para Alejandro Oliván, que considera la responsabilidad como elemento esencial en la gestión administrativa.

Respecto a los órganos con funciones contenciosas, Alejandro Oliván propone un control de la actividad administrativa basada en el modelo francés, alineándose, como no podía ser menos, con las tesis defendidas por los moderados frente al sistema de corte inglés defendido por los progresistas. En consecuencia, mantiene la necesidad de una jurisdicción especial contencioso-administrativa porque como ya hemos visto, entiende que juzgar en materia administrativa también es administrar, y no sólo porque su existencia representa una garantía de la división de poderes, sino porque la lentitud y falta de flexibilidad de los tribunales de justicia entorpecerían en gran medida la actividad de la Administración y minaría su autoridad:

*“Con la mira de evitar tales efectos se crearon entre nosotros los juzgados privativos o de atribución...Consistiendo la jurisdicción contenciosa en la intervención y reforma de los actos de la Administración pura o activa, es necesario que la Administración tenga la fuerza superar los obstáculos que se opongan a su marcha. Entonces el gobierno no sería un poder, sino que estaría sujeto a la autoridad judicial y la responsabilidad ministerial desaparecería, porque la responsabilidad significa libertad de acción”.*

En definitiva pretende, como lo hicieron los moderados en todos los proyectos que presentaron durante los años anteriores y posteriores a la publicación *De la Administración Pública con relación a España* el establecimiento de una línea jurisdiccional administrativa, en cierto modo paralela a la ordinaria. Para ello establece unos principios generales que, entiende, deben presidir el establecimiento de los tribunales contencioso-administrativos como justicia retenida, por contraste con la justicia ordinaria o delegada. En primer lugar entiende que la justicia administrativa es *“el derecho a juzgar o decidir todo lo contencioso-administrativo y la **retiene** la Corona ejerciéndola por sus ministros, oportunamente auxiliados y sujetos a responsabilidad”*; por contra, la justicia ordinaria es *“la que ejercen en nombre y por **delegación** del rey los tribunales ordinarios en materias civiles y criminales y las especiales de comercio”*, es decir, que la justicia administrativa y la ordinaria se diferencian tanto por la materia como por el origen

del título competencial de quienes la ejercen. En el primer caso, es el propio rey, quien la ejerce a través de agentes administrativos competencias de ejecución que ha retenido; en el segundo supuesto, el título competencial de los miembros de los tribunales procede de la delegación del monarca. Oliván entiende, pues, que los tribunales contencioso-administrativos son una jurisdicción especial, por razón de la materia, en cuanto que su competencia se reduce a *“todo aquello sobre lo que ha estatuido la Corona, y que la misma tiene derecho a modificar cuando lo crea necesario”*, dando a entender así que sobre lo que entiende la jurisdicción contencioso-administrativa es sobre relaciones de naturaleza estatutaria.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los juzgados contencioso-administrativos entiende que en estos debe predominar el carácter administrativo sobre el judicial; esta afirmación es lógica, en tanto en cuanto si plantea la necesidad de unos juzgados especiales es porque cree que la Administración debe funcionar con criterios y ritmos distintos que la Justicia, y porque considera que aunque los ciudadanos deben tener ciertas garantías frente a la actuación de la Administración, el interés general que ésta representa debe primar siempre. En consecuencia, al proponer procedimientos más flexibles que los de la justicia ordinaria, limita la potestad sancionadora a *“la aplicación de ciertas penas de ínfima entidad en casos determinados, con las más exquisitas precauciones para evitar todo abuso”*; en todo caso ve justificado únicamente el uso de este poder sancionador en *“la necesidad de que Administración pueda contener desacatos a su autoridad y en la conveniencia de corregir brevemente ciertas faltas leves”*.

**4.2. Niveles de la Administración.** Oliván desarrolla un esquema concreto de organización administrativa en tres niveles territoriales

**4.2.1. Administración Suprema o Estatal.** En la cúspide coloca como administrador supremo, al Monarca, que actúa bajo la responsabilidad de sus ministros. El Monarca dispone de entera libertad para organizar su ministerio y establecer las divisiones por ramos de servicio que estime convenientes. En general, las divisiones tradicionales han tendido a establecer cuatro ministerios:

Ministerio de Estado (actualmente de Asuntos Exteriores)

Ministerio de Hacienda

Ministerio de Guerra y Marina.

Ministerio de Gracia y Justicia

De menor tradición es el Ministerio de la Gobernación (en su origen Ministerio de Fomento), que sin embargo él considera fundamental por se el que se ocupa de dirigir la cosa pública, de la Administración civil por antonomasia y entiende que los demás son los “*encargados de prepararle o suministrarle los auxilios necesarios*”, y constituyen las Administraciones especiales o profesionales a las que se refería en el Capítulo I.

Anticipándose a lo que sería la práctica posterior en las divisiones ministeriales, afirma que, con el tiempo, del Ministerio de la Gobernación “*nacerán otro u otros: instrucción pública, obras públicas, industria...que son negociados demasiados costosos e importantes para permanecer aglomeradas en él con tantas otras como acompañan al orden público*”; de esta manera pone de manifiesto que la evolución de la sociedad irá requiriendo el incremento de los ámbitos de actuación de la Administración y la división ministerial tendrá que hacerse más compleja<sup>256</sup>. A modo de ejemplo, señala que para racionalizar división ministerial convendría crear un Ministerio General de Ultramar que reuniese las competencias de Comercio y Marina, y un Ministerio de Fomento, que descargase al de la Gobernación de las labores de impulso económico y revitalización social, asumiendo las competencias en materia de industria, agricultura e instrucción pública. También deja ver claramente, una vez más, que para él la materia más relevante del Ministerio de la Gobernación (que también considera el ministerio más importante) es el orden público. Como se ve, Alejandro Oliván piensa ya en una Administración totalmente moderna, superando la reforma que proponían Sainz de Andino y Javier de Burgos con la creación del Ministerio de Fomento; realmente trabaja ya sobre el logro de las propuestas de éstos, pero va más allá, porque tiene una visión mucho más amplia y moderna de lo que debía representar la Administración de lo que la generación anterior, representada por los dos anteriores, llegó a tener, limitados como estaban por la identificación de Administración con el fomento.

---

<sup>256</sup> GUAITA, A., *El Ministerio de Fomento. 1832-1931*, IEAL, Madrid, 1984. P. 25 y SS. Sobre la evolución que llevó al nacimiento de nuevos ministerios a base del desgaje de competencias del Ministerio de Fomento la lo largo de todo el Siglo XIX.

Oliván se ocupa después del Consejo de Ministros, como reunión de todos los ministros o secretarios de despacho; entiende que este órgano *“Aconseja inmediatamente a la Corona”* y se ocupa de dos tipos de materias; de asuntos de alta política, y de asuntos de suprema Administración, consistiendo su labor en este sentido en la coordinación entre los distintos ramos. Según Oliván, el Consejo de Ministros no puede tomar decisiones obligatorias sin la aprobación del monarca, de manera que las discrepancias entre el rey y sus ministros desembocarían en una crisis ministerial; de ello se deduce que el gabinete debía contar con una doble confianza: la del Rey y la de las Cortes, que en todo caso el Monarca tenía la facultad de disolver. Las órdenes emanadas del Consejo de Ministros *“las comunica y las hace ejecutar cada ministro en su ramo”*. Los ministros tiene carácter de agentes directos de la Administración Suprema.

En el más alto nivel, al lado de los órganos unipersonales de carácter ejecutivo, que serían cada uno de los ministros en su ramo, Alejandro Oliván coloca, siguiendo el esquema propuesto con carácter general para cada escalón administrativo, un órgano consultivo colegiado, un Consejo de Estado, que realice funciones de cuerpo asesor del Ministerio:

*“Para ilustrar puntos oscuros, sin participar en la responsabilidad inmediata ni en la inestabilidad y oscilaciones propias del régimen constitucional, para afirmar un sistema de gobernación fundamentado en principios, antecedentes y tradiciones, atesorar un depósito de buenas doctrinas... y dar unidad a todas las partes del servicio publico”.*

El esquema orgánico de división funcional en la Administración suprema o estatal, se completa con la función contencioso-administrativa, que Oliván atribuye también al Consejo de Estado. Así, el Consejo de Estado tendría una doble naturaleza, consultiva y contenciosa. Ambas funciones estarían separadas en la estructura interna del propio Consejo de Estado, que Oliván propone estructurar en salas separadas de gobierno (consulta) y de justicia, cuyas resoluciones, entiende, no pueden ser más que cuasi-sentencias, que sólo mediante aprobación real son ejecutables. Con este Consejo de Estado, Alejandro Oliván propone un sistema idéntico al francés, en el cual este órgano tiene una importancia determinante en la construcción administrativa, ya que a través tanto de su labor consultiva, como

sobre todo a través de su labor jurisdiccional fue sentando las bases y los criterios de funcionamiento de la Administración con un carácter técnico de alto nivel. En todo caso, para asegurar la independencia y la continuidad que pretende en la labor asesora y jurisdiccional del Consejo de Estado, Oliván indica la conveniencia de que sus miembros, a los que considera agentes indirectos de la Administración suprema, sean cuasi-inamovibles.

La planta de la Administración Suprema se completa con el nivel de las Direcciones generales, que son *“oficinas intermedias de pormenores y de movimiento”* cuyos encargados tienen la consideración de agentes auxiliares directos. Estos son los jefes superiores de ciertos servicios generales administrativos dependientes de cada ministerio que exigen formar cuerpos unidos, como estudios, correos, minas, presidios, etc... Considera Oliván que:

*“Las Direcciones generales deben encomendarse a los hombres de especialidad y aplicación, propios para preparar y ejecutar las decisiones de los ministros, quienes en el régimen constitucional ni suelen durar largo tiempo en los puestos, ni ser tan especiales como políticos o parlamentarios”.*

La necesidad de las Direcciones generales se justificaba, en todo caso en las razones que Oliván apunta, pero el encaje teórico de las mismas en el esquema de responsabilidad exclusivamente ministerial que se proponía (el ministro era el responsable como agente encargado de la ejecución) era difícil, y Oliván en *De la Administración pública con relación a España* no se detiene en ello, aunque si lo hicieron otros autores<sup>257</sup>. Llama la atención el hecho de que Alejandro Oliván, que se ocupa específicamente de las Direcciones generales, no se ocupe de las Subsecretarías, que pueden considerarse piezas fundamentales en la planta de cada uno de los ministerios, y que fueron vivero de experiencia de todos o casi todos los grandes administrativistas de la época, como Silvela, Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera, Gil de Zárate, y el propio Oliván. Finalmente, Oliván señala como auxiliares indirectos de la Administración suprema o estatal a los Tribunales de Cuentas y Comercio.

---

<sup>257</sup> SILVELA, GÓMEZ DE LA SERNA Y ORTÍZ DE ZÚÑIGA, en obras prácticamente contemporáneas salvan la dificultad sosteniendo que las facultades de los directores generales se ven limitadas al auxilio e ilustración del ministro, habida cuenta de que se trata de hombres especialmente preparados en las materias de su competencia, y que en definitiva, las direcciones generales no son más que una sección del ministerio.

**4.2.2 Administración provincial o superior.** En el siguiente nivel administrativo Oliván reproduce el mismo esquema orgánico que en la Administración central o suprema: órgano unipersonal de ejecución y órgano colegiado de consulta y resolución contenciosa. En este nivel, además aparecen las Diputaciones provinciales como órganos de naturaleza económico-administrativa, y defensores de los intereses particulares de carácter provincial. La existencia de intereses privados de la provincia, y la de los propias Diputaciones provinciales fue objeto de discusión, y sobre todo fueron objeto de discusión la naturaleza, funciones, y composición de las Diputaciones. El modelo que presenta Oliván, como veremos más adelante, responde casi exactamente al propuesto por los moderados, cuya formulación más clara se encuentra en el proyecto de ley de Diputaciones de Silvela, presentado en 1838.

En cuanto al órgano unipersonal:

*“La Administración superior en lo civil está en cada provincia a cargo de un jefe (que no debiera llamarse político) porque aún iniciado en el pensamiento del gabinete, y siempre dócil a su impulso, no tiene más funciones que las administrativas”.*

En esta definición destaca el rechazo a la denominación de jefe político; si bien justifica su utilización como oposición entre lo político a lo militar, considera, como hace JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada* que el adjetivo político no es adecuado para denominar una figura cuyas atribuciones son únicamente de naturaleza administrativa<sup>258</sup>. Entiende la denominación correcta sería Prefecto (a pesar de que es consciente del rechazo que experimentaría, debido a sus reminiscencias claramente francesas y napoleónicas) o Gobernador.

A pesar de esta coincidencia, no se puede decir que la figura de Jefe de la Administración provincial en el que piensa Alejandro Oliván sea idéntica a la que introdujo Javier de Burgos con los Subdelegados de fomento. Entre ambas hay diferencias que van más allá de cuestiones de matiz. Como señala ALEJANDRO NIETO, el Subdelegado de fomento de Javier de Burgos era todavía una figura de la Ilustración, eran meros agentes de ejecución, cuyas funciones eran

exclusivamente de fomento, que en ningún momento se pensó que pudiera compartir sus atribuciones con otros órganos provinciales como las Diputaciones, y cuyas relaciones con los Ayuntamientos eran de simple cooperación. En definitiva la figura del Subdelegado de fomento era *“un cargo de inspiración preconstitucional pensado para un mundo en el que no había facciones políticas y en el que **lo que importaba era administrar bien**”*<sup>259</sup>. Estando de acuerdo en lo principal, es decir, en que lo que importaba en la figura del Subdelegado de fomento era administrar bien, la cuestión de que Javier de Burgos pensaba en un mundo en el que no había facciones políticas admite otra interpretación: es cierto que para el nombramiento de los primeros Subdelegados de fomento Burgos reclutó hombres que consideraba capaces de hacer frente a la tarea por sus conocimientos o por su experiencia, al margen de la corriente ideológica en la que militaran; pero esto no se alejaba del programa de gobierno que había desarrollado en la *Exposición de 1826*, donde recomendaba una amplia amnistía para los liberales exiliados, a quienes consideraba, además, muy capaces preparados y útiles para las labores administrativas. Esta política de reconciliación era además congruente con la desarrollada por M<sup>a</sup> Cristina incluso con anterioridad a la muerte de Fernando VII.

Sin embargo, el Gobernador civil que proponen los moderados, que coincide en todo con la figura diseñada por Oliván, deja un poco atrás la función de promoción social y fomento y tiene un mayor componente de control sobre Ayuntamientos y Diputaciones para evitar la politización de estas instituciones, a pesar de que permanentemente se reivindica la despolitización de la figura del jefe político. Según Oliván, *“La autoridad del jefe superior administrativo es delegada de la Administración suprema”*. Formalmente, las atribuciones que le reconoce son similares a las que se recogen en la *“Instrucción”* de Javier de Burgos, pero con la diferencia de que se entiende la figura como representante de en la provincia de la totalidad de la Administración Suprema, no solo del Ministerio de la Gobernación. Sin dejar de considerar que jerárquicamente, el gobernador depende del ministro de la gobernación, entiende Oliván, que dado el carácter vario de las materias que debe desarrollar, el gobernador debe tener posibilidad de despachar con los

---

<sup>258</sup> JAVIER DE BURGOS *“La denominación con que hoy se designa a las jefes de la Administración Provincial es, pues, viciosa y debe corregirse”*. Entendía que las atribuciones de los jefes provinciales eran de policía (en el sentido de gobierno de lo menudo que le atribuye Oliván) y no de política.



ministros de todos los ramos, sin tener que relacionarse con ellos necesariamente a través del ministro de la gobernación.

Como auxilio a los jefes políticos, órganos unipersonales de ejecución, siguiendo con el esquema orgánico general, Oliván propone la creación de Consejos de Provincia, órganos colegiados, réplica a nivel provincial del Consejo de Estado, con la doble naturaleza de éste, consultiva y contenciosa. La creación de este órgano también figura como propuesta en el proyecto de Silvela de organización de la Administración provincial, y es el desarrollo lógico de esa jurisdicción contencioso-administrativa paralela a la ordinaria que Oliván, y en general los moderados, proponen. Las resoluciones contenciosas de éste Consejo, deberían ser apelables ante el Consejo de Estado, que actuaría como instancia superior; por este motivo Oliván recomienda que estas resoluciones sean motivadas.

Dada la existencia de unos intereses provinciales distintos a los generales, como órgano defensor de éstos intereses y auxiliador de los jefes provinciales en materias que les afecten, están las Diputaciones Provinciales. Oliván les atribuye un carácter exclusivamente económico-administrativo, y por supuesto, ninguna función en relación con el ejército, salvo la de repartimiento de los reclutamientos en la provincia, y ningún componente político<sup>260</sup>. Oliván realiza una descripción detallada de la estructura que a su juicio deben tener las Diputaciones, que habían sido objeto de amplia discusión y enfrentamiento político entre progresistas y moderados<sup>261</sup>.

Oliván defiende el modelo moderado de Diputación con funciones bastante reducidas, y de naturaleza exclusivamente administrativa. En términos generales puede afirmarse que las limita a labores de impulso y preparación, así como de auxilio y consulta para la Administración Central y el jefe provincial en materias de interés provincial. Se trata de un modelo de Diputación provincial débil, con

---

<sup>259</sup> NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 248 y SS.

<sup>260</sup> En el Capítulo V dedicado a las reformas administrativas en España OLIVÁN presta especial atención al papel de las corporaciones dentro del esquema administrativo y a la comparación entre los modelos propuestos por progresistas y moderados

<sup>261</sup> NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1996. Analiza en profundidad estos enfrentamientos y su repercusión en el proceso de regulación y configuración definitiva de las

escasas atribuciones y limitada en su actividad. Las razones de esta limitación, las funda, de nuevo, en la necesidad de que los intereses particulares de la provincia no obstaculicen el interés general; por este motivo recomienda que *“las Diputaciones tengan prudencia en sus funciones para no perturbar el orden y correspondencia entre las distintas partes del orden administrativo”*. Sin embargo, en ningún caso niega la necesidad de la existencia de estas instituciones, como hace Javier de Burgos; solo cuestiona el arraigo de la división provincial, y pone de manifiesto lo difuso de los intereses de la provincia como comunidad, en tanto en cuanto ésta es una creación administrativa artificial y no un grupo cohesionado como el municipio, con intereses particulares propios indiscutibles.

Al margen del carácter exclusivamente administrativo de la naturaleza de las Diputaciones Provinciales, Oliván destaca que no deben entenderse como dependencias de la Administración central, ya que esta situación afectaría al sistema de responsabilidad, posibilitaría la imputación de responsabilidades a los ministros por actos de funcionarios que él no habría nombrado. Las Diputaciones también deben entenderse independientes de las Cortes, por la fractura que representaría en la división de poderes la dependencia de un órgano de carácter administrativo del poder legislativo; esta renuencia de Oliván a vincular las Diputaciones a las Cortes también se justifica, aunque él lo silencie, en el hecho de que se pudiera entender que las Diputaciones, compuestas por sujetos elegidos por sufragio (aunque censitario y muy reducido) tenían cierto carácter político y representativo. El control o tutela del jefe provincial sobre la actuación de las Diputaciones lo justifica Oliván en el hecho de que si éstas fueran totalmente independientes se atentaría contra el principio de unidad.

Entrando ya en la organización concreta de las Diputaciones, Oliván señala que deben estar compuestas por diputados (uno por partido Judicial) elegidos según lo dispuesto con carácter general por las leyes electorales (lo que supone sufragio censitario, y criterios muy reducidos en la atribución de derecho de sufragio activo y pasivo), cuyos cargos serían renovables cada cinco años.

---

Diputaciones provinciales tanto en el epígrafe dedicado expresamente a ellas como en el titulado “La rebelión de las provincias”

Las atribuciones fundamentales de la Diputación Provincial son el reparto de las cargas públicas: contribuciones entre los distritos o pueblos, y los reclutamientos militares; el examen y aprobación de las cuentas de la provincia y la evacuación de informes al rey sobre la situación de la provincia. También deberían ser consultadas tanto por la Administración central como por el jefe provincial en cuestiones particulares o generales de interés provincial. En definitiva, se trata, de conseguir a través de estas instituciones la creación de una corriente de información en sentido ascendente (desde las fuerzas sociales provinciales hacia la Administración central) sobre intereses provinciales, y sobre todo el auxilio a la propia Administración Central en tareas complicadas y prolijas (reclutamiento y repartimiento de contribuciones) que ella misma era consciente de su incapacidad para desempeñar. A la vez, se trata de restringir al máximo el ámbito de poder de las Diputaciones limitando sus actuaciones a materias económico administrativas de carácter provincial. Por ello el modelo moderado que presenta Oliván, al igual que el de Silvela, introduce junto a las Diputaciones, la institución del Consejo Provincial como verdadero órgano consultivo de los jefes provinciales, encargado además de la tarea contenciosa; y por ello insiste en el carácter meramente administrativo de las Diputaciones, y excluye expresamente cualquier relación con la milicia nacional.

**4.2.3 Administración subalterna o de partido.** El nivel administrativo inmediatamente inferior a la provincia, sería el municipio, en el cual, el órgano ejecutivo de carácter unipersonal sería el Alcalde, y el colegiado, de consulta y consejo, sería el Ayuntamiento. Sin embargo, Alejandro Oliván entre provincia y municipio introduce un escalón administrativo intermedio, con el fin de facilitar la labor de Jefe provincial Oliván recomienda la creación de partidos administrativos, a semejanza de los judiciales, incluso propone que unos y otros coincidan. Propone poner a su cabeza un *teniente de gobernador*, intermediario entre el gobernador y los pueblos e individuos, y apunta como posibilidad que este cargo lo asumiese el alcalde del municipio cabeza de partido. Para asistir a este órgano unipersonal propone la creación de una Diputación de partido, aunque considera que esta solución no es recomendable en España por su excesivo coste y por multiplicar el número de funcionarios; no obstante considera que en el futuro podría ser conveniente la creación de Consejos de distritos.

**4.2.4 Administración Local o Municipal**<sup>262</sup>. Es el último escalón de la estructura administración lo representan los municipios. Oliván era un experto conocedor de la problemática de la Administración municipal no sólo administrativa, sino también política, ya que había presidido la comisión parlamentaria encargada de informar sobre el proyecto de Ley de Ayuntamientos de 1840. Sobre los proyectos concretos de regulación de la Administración provincial, y sobre todo municipal se extiende en el último capítulo de *“La Administración Pública con relación a España”*, como tendremos ocasión de ver. En todo caso, es importante destacar, ya desde el principio, que la Ley de Ayuntamientos de 1840, a la que el propio Oliván califica de *“monumento de grandiosas proporciones”* era la expresión legal del modelo municipaliza moderado, que en sede teórica presenta el autor en *De la Administración Pública con relación a España*, como señala ALEJANDRO NIETO, en estado químicamente puro<sup>263</sup>.

Con carácter general, Oliván reconoce que a Administración local es la más cercana a los ciudadanos *“Aquí la acción de la autoridad se halla frente a frente con los individuos”*; también reconoce que el municipio tiene una entidad como grupo social de honda tradición, y destaca su carácter de molécula de la sociedad. Esta expresión es muy propia del pensamiento doctrinario, que en Francia dio gran importancia al municipalismo; sin embargo, en España los moderados trataron de controlar el poder municipal de la misma manera que a las Diputaciones, y por análogas razones. Por eso, y de nuevo con la excusa de la necesidad de una actuación unitaria de la Administración y de la primacía del interés general; Oliván, como buen moderado, propone someter a una poderosa tutela del jefe político a los alcaldes y los Ayuntamientos. El nivel de tutela que propone Oliván es incluso más intenso que el que propone JAVIER DE BURGOS en la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* y en *Las Lecciones del Liceo* de Granada.

El control del poder municipal también se refleja en el sistema de elección de alcaldes, otro tema sujeto a polémica entre moderados y progresistas, y excusa de

---

<sup>262</sup> De nuevo es necesario remitirse a las páginas dedicadas en el Capítulo V a las corporaciones.

<sup>263</sup> NIETO, A. *Op Cit* .

la abdicación de M<sup>a</sup> Cristina en 1840<sup>264</sup>. El problema del sistema de elección del alcalde tiene carácter fundamental, en cuanto en la figura del mismo concurren funciones de una triple naturaleza: es el órgano administrativo unipersonal de ejecución en el nivel municipal, conserva algunas competencias jurisdiccionales y es el representante de los vecinos: *“Es una representación a pequeña escala de todos los ministerios, además de ser, generalmente, delegado de los tribunales”*. Al margen de ostentar la representación jurídica del pueblo, entre sus funciones está la de ejecutar las leyes y órdenes de la Administración central, así como lo acordado por el Ayuntamiento dentro de sus atribuciones, siendo responsable de los bandos y edictos.

Dado el carácter de agente gubernativo y de representante vecinal del alcalde, Alejandro Oliván considera que tanto los vecinos como el monarca deben intervenir en el proceso de elección:

*“Entre el principio de que a los vecinos corresponde nombrar su administrador especial y el de que ninguna parte de la Administración puede ejercerse sin delegación del monarca y responsabilidad de sus ministros, cabe un avenimiento o conciliación en los términos siguientes: o la Administración suprema propone cierto número de individuos y el vecindario elige, o éste es el que hace la propuesta y aquella la elección o **en fin nombran los vecinos sus concejales, y entre ellos se designa por la Administración general el que haya de desempeñar las funciones de alcalde. Este es el método preferible a todas luces**”*.

El sistema que se proponía en la Ley de 1840 era el de terna, continuando con la solución mantenida en el *arreglo provisional de 1835*; a través de este sistema el Gobierno o el Jefe político (dependiendo de las dimensiones del municipio) nombraba al alcalde entre los tres candidatos que hubieran alcanzado mayor número de votos. Este sistema dificultaba el acceso de los progresistas a las alcaldías, que pocas veces estaban en el poder, dado que en buena lógica tanto el Gobierno central como los Jefes políticos tenderían a elegir, entre los tres candidatos, al más próximo a las posiciones gubernamentales, de modo que la

---

<sup>264</sup> Al respecto, ALEJANDRO OLIVÁN, en el último capítulo de su obra dice que *“el alzamiento de septiembre de 1840, sostenido por verdades auxiliares, dejó en orfandad al trono y en anarquía a la nación. La historia, al recoger semejantes sucesos de tres épocas de nuestros días, **distinguirá la causa del pretexto**, decidirá de qué lados está la legalidad e inferirá si en falta de un socolor se habría o no encontrado otro para sustituir a las cuestiones de principios la cuestión de poder a toda costa”* En todo caso no hay que olvidar que Oliván, a pesar de que reivindica la defensa de principios generales y asépticos, defendía un modelo municipal diseñado para mantener el control del poder.

única posibilidad para los progresistas de obtener una alcaldía era que los tres candidatos pertenecieran a su partido<sup>265</sup>.

En cuanto al Ayuntamiento como corporación, Oliván, mantiene, según el modelo moderado, su carácter exclusivamente administrativo, al igual que las Diputaciones. En el nivel municipal, reúne las competencias que el nivel provincial atribuye a Diputaciones y Consejos de Provincia (excepto las contencioso-administrativas). Sus funciones son principalmente de inspección y deliberación, así como el cuidado de los fondos municipales, la inversión de recursos y la realización de mejoras progresivas en los municipios. También compete a los Ayuntamientos la legislación interior permanente del municipio, es decir, la confección de las ordenanzas municipales. En este caso, como en el desempeño de otras muchas funciones (aprobación del presupuesto, cuentas y deudas, y acuerdos capaces de comprometer el pago de las contribuciones generales, o los derechos de generaciones venideras) el Ayuntamiento está sometido a la autorización del Gobernador. Esta intervención en materias económicas la justifica Alejandro Oliván en el régimen de propiedad de los bienes municipales, en el hecho de que ni las provincias ni los pueblos son propietarios de los bienes que administran; son sólo usufructuarios de los mismos, que pertenecen a la comunidad civil, y que las instituciones deben administrar en provecho común. En asuntos de otra naturaleza, el Gobernador puede intervenir si los vecinos recurren a él en queja o reclamación frente al Ayuntamiento.

Pero la manifestación más clara de la tutela y el control a que propone Oliván someter a la Administración municipal es la posibilidad de deponer alcaldes o disolver Ayuntamientos por parte de la Administración central (el Rey, a través de los ministros), y la posibilidad de suspenderlos por parte del Gobernador. El nivel de este control, como se ha apuntado anteriormente, era otro de los puntos de fricción entre progresistas y moderados en la cuestión municipal. Los progresistas no se oponían al control, pero trataban de limitarlo a lo, según ellos, razonable; los moderados defendían claramente un control tutelar. Consideraban que la Administración municipal era el último escalón jerárquico de una cadena que

---

<sup>265</sup> NIETO, A., *Op. Cit.* Una aproximación más extensa a las implicaciones políticas de los modelos municipales progresista y moderado el capítulo VI dedicado a los Ayuntamientos.

empezaba en el Ministerio y terminaba en el alcalde y el Ayuntamiento, de manera que se entendía que la Administración central debía poder intervenir en los acuerdos y decisiones municipales en protección de los intereses generales frente a los municipales.

**4.3 Policía Administrativa.** Descrita la planta del sistema administrativo en los niveles estatal, provincial y local, Alejandro Oliván pasa a ocuparse, en coherencia con la importancia que da al mantenimiento del orden como fin de la Administración, de la organización de la **Policía Administrativa**. Para empezar a abordar la cuestión, señala que *“En la monarquía constitucional, donde hay desahogo de hablar y de escribir sin censura, debe la policía ser únicamente administrativa y judicial”*. El objeto fundamental de la policía administrativa es *“cuidar el orden y la razonable libertad en las cosas de disfrute común”*.

Para el cumplimiento de este objetivo Oliván divide la Policía Administrativa en policía general, con competencias en materia de seguridad pública y privada, tranquilidad y buen orden y sanidad, encomendada a los gobernadores, y bajo su dependencia a los alcaldes. A través de este mecanismo se introducen las competencias de los Gobernadores civiles en materia de orden público, y de control, aumentando la importancia de este carácter sobre el contemplado por Javier de Burgos inicialmente en la Instrucción a los Subdelegados de fomento. Y policía local, cuyas atribuciones se refieren, en el ámbito municipal, al bienestar interior, al aseo y ornato público y respeto a la propiedad; y en el rural, al campo. Al abordar esta materia se pone claramente de manifiesto como Alejandro Oliván presenta una Administración defensora de los intereses de la burguesía y del mantenimiento del orden social:

*“Se comprenderá todo lo que debe tener de vasto, de complicado, y de bien entendido el servicio, que, sujetando tantos elementos de desorden, mantiene sin esfuerzo aparente y perceptible la paz, la seguridad y el bienestar en una sociedad numerosa, trabajadora y confiada”*.

Respecto del modo concreto de organizarse la policía administrativa, Oliván entiende que debe adecuarse a las características propias de cada nación: *“Las costumbres en cada país indican los medios que necesitan emplearse”*; en todo caso, entiende, que para ser eficaz, la policía debe contar con agentes organizados

convenientemente para garantizar el orden y vigilar a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Como modelos de organización, aún sin inclinarse por uno u otro como el mejor de los posibles, Oliván menciona el sistema de organización militar de la gendarmería francesa, y el de organización puramente civil de la policía en Inglaterra.

Sobre la policía judicial, Oliván señala que en su función preventiva, deben encargarse de ella los agentes de seguridad pública y en su parte represiva, es decir en la práctica de la primeras diligencias de instrucción por delegación de los tribunales ordinarios, así como en su función correccional, como suplemento de los propios tribunales en procedimientos menores y rápidos por faltas leves, deben encargarse de ella los alcaldes. Éstas son pues, las funciones jurisdiccionales que mantiene la figura del alcalde, aunque Oliván propone como sistema alternativo la creación de juzgados de paz con jueces letrados, a pesar de que reconoce que esta solución conllevaría un aumento del gasto y supondría un problema económico.

**4. 4 Principios de Organización Administrativa..** Como punto final a la materia organizativa, Oliván lleva a cabo una recapitulación. Éstos quedan resumidos en:

- Unidad en el sistema, a través de la centralización y la jerarquía.
- Acción libre y despejada al único encargado de la ejecución; Así pone de manifiesto el carácter autoejecutivo de las resoluciones administrativas.
- Consejo no obligatorio y preferiblemente llevado a cabo por órganos colegiados.
- Responsabilidad en toda la escala administrativa.
- Presunción de mayor imparcialidad en la Administración Central que en las provinciales o locales, dado que defiende intereses de carácter general.
- Un orden de agentes únicos que formen la cadena de transmisión y ejecución.
- Un orden de cuerpos colegiados que sirven de consejos.
- Un orden de corporaciones de índole popular, en cierto modo contrapeso a la opresión administrativa.



**4.5. Funcionarios públicos.** Toda la elaboración de Alejandro Oliván en esta materia se basa en los principios de jerarquía y responsabilidad. En este sentido, deja claro que los funcionarios deben obedecer a sus superiores, y en esa obediencia, salvan su responsabilidad, de modo que el superior asume las consecuencias de los actos de sus subordinados:

*“(los funcionarios) No han de ser víctimas de su obediencia a la autoridad superior, y solo respecto de ella les cabe responsabilidad, ya hayan desconocido el impulso, ya hayan dejado de prever o consultar su opinión. Cuando el inferior ha obrado sin orden, o contra ella, ha cubierto con pretexto de administración sus hechos de hombre, debe sufrir castigo. Mas cuando ha obedecido o cumplido bien, cuando un ministro hace suya la responsabilidad acepta las consecuencias del hecho”.*

Oliván entiende que los empleados públicos deben ser nombrados y separados por el rey. En cuanto al proceso de selección, los nombramientos deben realizarse de acuerdo con los criterios de mérito y capacidad, y la formación de los aspirantes debe integrar, según Oliván , un extenso programa de materias:

*“el estudio de la Ciencia de la Administración, del Derecho administrativo, del Derecho público y privado, de Economía política, y de las ciencias que iluminan a las artes, deben formar parte del caudal de sus conocimientos: los administradores no se improvisan y tan necesario es instruirse para saber su oficio como para dar realce al carácter moral”.*

En definitiva, Oliván defiende la profesionalización de los empleados públicos, desechando el nepotismo, moneda corriente en el momento en que Oliván escribe su obra, en el que todavía persistía la “empleomanía”, y proliferaban los “aspirantes” a un empleo público ante cualquier despacho. En todo caso, y en defensa de la profesionalización de los empleados públicos, Oliván se alegra de la “erección de la Escuela de Administración de Madrid , que podrá dar productos... proveyendo al país de los hábiles administradores que necesita y que hasta ahora no han tenido donde aprender y donde formarse”<sup>266</sup>.

En todo caso, Oliván defiende vigorosamente la independencia de que debe presidir la selección de los funcionarios. Entiende que las afinidades políticas no deben tenerse en cuenta al en el nombramiento de los funcionarios. Esta opinión

---

<sup>266</sup> La Escuela de Ciencia de la Administración en Madrid, cuya apertura tuvo lugar en el curso académico 1842-1843.

era la predominante en los moderados, y había sido ya defendida reiteradamente por Oliván y sus compañeros de redacción en varios artículos de *La Abeja* varios años antes<sup>267</sup>. Sin embargo, el problema que más induce a la reflexión a Alejandro Oliván es el régimen de contratación de los empleados públicos, tema aún no resuelto en nuestros días, y que aún se discute en los mismos términos: la inamovilidad de los funcionarios asegura su independencia y neutralidad, pero impide el estímulo y la motivación de los empleados, y el despido de aquellos que no desempeñen satisfactoriamente su labor, aunque se manifiesta también contrario a que en la Administración se observen las prácticas de contratación de personal de las compañías privadas, que contratan “*encargados amovibles y temporeros*”. Oliván expresa así esta paradoja y su posible solución, que como en todo lo demás se basa en la medida y el punto intermedio:

*“De donde resulta que si la responsabilidad del superior y el incentivo y la aplicación del inferior requieren la amovilidad de los empleos, con excepción o restricción de los de la judicatura, el interés del estado aconseja y exige que de tal facultad no se haga uso, sino con prudente y discreta parsimonia”.*

Los empleados públicos tienen derecho a sueldo, ascensos y retiro si han cumplido sus funciones con probidad y celo. Y respecto del régimen disciplinario, Oliván señala la conveniencia de una tipificación de las infracciones que pueden realizar los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, y las sanciones correspondientes: “*No es menos necesario clasificar terminantemente los crímenes, delitos y faltas que puedan cometer los empleados como tales, y establecer las penas relativas para que se haga efectiva la responsabilidad*”.

En definitiva, y como principios generales rectores en materia de funcionarios públicos, Alejandro Oliván enumera:

- Principio de subordinación; en el sentido de que cada funcionario debe tener atribuciones propias y perfectamente determinadas, y está sujeto a la inspección, reforma y enmienda por parte de sus superiores.

---

<sup>267</sup> El periódico mantenía que la ideología no debía tenerse en cuenta en la selección de los empleados públicos, también en el desarrollo de su carrera (entienden que el sistema de botín cuando se llega al Gobierno es una práctica rechazable), e incluso defiende que los funcionarios puedan ejercer sus derechos de sufragio activo y pasivo, y que los que sean elegidos como parlamentarios puedan votar en contra del Gobierno.

- Principio de residencia; los empleados deben residir donde radica su puesto, *“que no son los destinos medios de satisfacer la vanidad o entregarse a la molición, sino un servicio continuo y penoso”*.
- Principio de fidelidad; que en la actualidad se formula en la Constitución como principio de eficacia indiferente y que hace referencia al deber de los funcionarios públicos de ejecutar las órdenes del gobierno, al margen de las ideas políticas que profesen. Fuera de caso extremo (medidas inconstitucionales o inmorales) el funcionario debe siempre obedecer.

*“Cualesquiera que sean sus opiniones políticas, la Administración superior debe prescindir de ellas, así como el empleado no tiene porqué vociferarlas, puesto que sirve al Estado y no a los partidos, y su servicio, puramente administrativo, ha de ir siempre acompañado de esmero y buena voluntad”*.

También destaca el hecho de que Oliván entiende que los Alcaldes tienen la consideración de empleados públicos cuando actúan como agentes de la Administración, de manera que les son aplicables los mismos principios.

Finalmente, hay que señalar de nuevo la actualidad del pensamiento de Oliván en la valoración de la importancia del capital humano dentro de una organización, que resume en el siguiente párrafo:

*“el mejor sistema de organización personal, y el más exacto método material, valen poco si los empleados no son a propósito; y no es fácil que lo sean, si además de cuidadosamente elegidos, no tiene perfectamente deslindados sus atribuciones ni están íntimamente convencidos de que obtendrán recompensa o castigo según lo mereciesen por sus obras”*.

## **5. Acción Administrativa**

Una vez examinadas las atribuciones de la Administración, y los aspectos organizativos, y sentados los principios generales en los que debe basarse la planta administrativa, Alejandro Oliván dedica el capítulo cuarto de su obra a la propia **acción administrativa**. En primer lugar, analiza las relaciones entre la propia acción administrativa y la ley. A pesar de la mitificación de la ley y la insistencia en el respeto al principio de legalidad que los liberales heredan del pensamiento ilustrado, Oliván parece partidario del principio de vinculación negativa de la Administración a la ley. Es decir, considera que la acción administrativa debe

desarrollarse en todo caso dentro del marco legal establecido, pero gozando de un amplio margen de maniobra; la acción administrativa, según Alejandro Oliván consiste en:

*“Explicar la ley, amplificarla, suplir el silencio, determinar lo que para conformarse con ella deben practicar unos y otros y hacer de modo que así se verifique; **contrariar la ley no puede nunca...** y hacer uso en beneficio de todos de un poder que precisamente **ha de tener mucho de discrecional, y que lo tiene, aunque dentro del círculo trazado por la ley**”.*

En el capítulo de conclusiones, aún insiste al afirmar que llama actos de administración a cualquier actividad tendente a asegurar y cuidar el cumplimiento de lo que la ley dispone.

En el examen de la acción administrativa no en relación con la ley, sino con los individuos, es dónde Oliván formula con más claridad el carácter autoejecutivo de la acción administrativa: *“En las relaciones entre los individuos y el Estado, lleva al contrario una fuerza irresistible acompañada de responsabilidad”*. En todo caso, y a pesar del amplio marco de actuación y de la fuerza ejecutiva que reconoce Oliván como propias de la acción administrativa, introduce elementos correctores de posibles excesos, aunque verdaderamente ingenuos; partiendo de una imagen idealizada de la Administración, dice que en todo caso su acción debe ser justa, ilustrada y prudente.

**5.1 Naturaleza de la acción Administrativa.** En cuanto a la naturaleza de la acción administrativa, Oliván realiza una triple clasificación de la misma en acción directa o ejecutiva, acción consultiva y acción jurisdiccional; es la misma división funcional sobre la que había proyectado la estructura orgánica en cada uno de los niveles central, provincial, de partido y local.

**La acción de naturaleza directa o ejecutiva** es aquella en la que *“La Administración, caminando directamente a su objetivo consulta la utilidad pública, provee a los varios servicios y obra espontáneamente sin haber sido provocada”*. En este tipo de acción, el órgano administrativo conviene que sea unipersonal, según Oliván dejó dicho en el capítulo anterior, y puede actuar como órgano de

comprobación, como instrumento de operaciones puramente materiales, o como elemento de fuerza moral, dotado de cierta “auctoritas”, aunque sin “potestas”, propiamente dicha. La autoridad administrativa de ejecución, según Oliván *“manda en nombre del procomún, unas veces en lo que concierne a las cosas y otras en lo tocante a las personas”*. De nuevo hace hincapié en el carácter autoejecutivo de las decisiones de los órganos administrativos.

Además del carácter autoejecutivo de la acción administrativa, para su ejercicio, la autoridad administrativa está dotada de potestad reglamentaria:

*“Esta autoridad ejerce, ya por reglamentos, ordenanzas e instrucciones que llevan cierto carácter de generalidad, que se extienden a los casos análogos anticipándose al porvenir y que tienen mucho de imperativo u obligatorio en el ramo del servicio que abrazan...en su virtud, la Administración requiere, prescribe, permite o prohíbe”*.

La potestad reglamentaria se manifiesta en los reglamentos que emanan de los ministros, de los gobernadores, y de la autoridad local, (Oliván les distingue como reglamentos de Administración pública, reglamentos administrativos, y reglamentos municipales). Los decretos que emanan del rey deben considerarse también disposiciones de ejecución, actos de magistratura. En este punto, Alejandro Oliván recuerda que hay materias que gozan de reserva de ley, es decir, que deben ser reguladas exclusivamente por normas de carácter general emanadas del legislativo, por leyes de Cortes, y que son la materia tributaria, la penal y todas las que se refieran a derechos públicos de los ciudadanos.

Al hacer referencia a la **acción administrativa de carácter jurisdiccional**, Oliván lleva a cabo un completo estudio de la justicia contencioso-administrativa en su contenido y en sus relaciones y diferencias con la acción ejecutiva propiamente dicha y con la justicia ordinaria o civil. El análisis de Oliván es en calidad inferior a que realizan Silvela u Ortíz de Zúñiga fundamentalmente por una cuestión de formación. Según Alejandro Oliván, la acción administrativa de naturaleza jurisdiccional es aquella que realiza la Administración cuando tiene que pronunciarse sobre intereses que se oponen o que chocan entre sí en asuntos públicos. En el desempeño de la acción jurisdiccional el órgano administrativo, generalmente colegiado, puede emanar cuatro tipos de decisiones:

- Decisiones a través de las cuales se realiza un reparto equitativo de cargas o goces comunes entre quienes deben soportar las primeras o tienen derecho a los segundos. En estos supuestos, el órgano administrativo actúa de oficio, es decir, respondiendo a su propia iniciativa, sin que sea necesario que los particulares eleven a él sus reclamaciones.

- Examen y glosa de las cuentas del erario público o de establecimientos públicos.

- Resolución sobre reclamaciones que los particulares elevan contra actos administrativos.

- Represión, en ciertas y determinadas ocasiones de casos de violación de leyes o reglamentos administrativos, pero siempre como ejercicio de una facultad especial emanada de una ley; también la provisión del resarcimiento de daños y perjuicios.

Con carácter general, según Oliván, la actuación de la jurisdicción administrativa consiste en la resolución de un litigio de naturaleza contencioso-administrativa, que tiene su origen en la reclamación de un particular ante un acto administrativo. Ello supone la existencia previa de una actuación de la Administración activa; Oliván no dice nada sobre el silencio administrativo, es decir, el supuesto en el que la Administración activa no lleva a cabo una actuación. En cuanto a la competencia material de la Administración contenciosa, Oliván ofrece una lista de materias que constituirían su objeto, y que parecen constituir “*numerus clausus*”: repartición de cargas o disfrutes comunes, contratos administrativos...; sin embargo, finaliza con una referencia residual de cierre:

*“En general todo acto administrativo, que habiendo creado entre el Estado y una comunidad o individuo derechos recíprocos no fundados en el Derecho Común, promueve contestaciones que no pueden resolverse sino por la interpretación de aquel acto”.*

Después de esta definición, que podríamos llamar positiva, de la función contencioso-administrativa de la Administración, Oliván delimita su marco de actuación con un criterio negativo, es decir, diferenciándola de otras funciones de los poderes públicos con las que puede dar lugar a confusiones conceptuales.

En cuanto a la Administración activa, Oliván aclara que las elaboración de reglamentos o aplicación de los mismos a casos particulares son actos de “imperium” propios de la misma; pero existen actos administrativos, en los cuales la Administración decide tras un debate contradictorio, son los que él llama actos de mixto imperio, inherentes a la jurisdicción. Estos corresponden al ámbito de la Administración activa cuando predomina el carácter de mando sobre el de jurisdicción y al de la Administración contenciosa cuando predomina el elemento de jurisdicción sobre el de mando. Como criterio complementario de distinción entre los primeros y los segundos introduce un elemento de carácter material: *“En la primera clase entra lo que se roza únicamente con el interés o la conveniencia; en la segunda lo que daña o vulnera derechos existentes”*<sup>268</sup>.

Oliván continua con el análisis de las relaciones entre la Administración activa y la contenciosa señala que la acción jurisdiccional de la Administración puede ser de dos tipos:

- Voluntaria, bien reglamentaria o bien discrecional, y que se ejerce como resultado de la reclamación de una o varias personas sin que haya lugar a trámites contradictorios, pudiendo dar lugar o no a que recaiga una resolución. Su tramitación y resolución en su caso corresponde a los agentes de la Administración activa. Se refiere a los recursos administrativos.
- Contenciosa, a que se ejerce entre intereses opuestos, el público y el privado, ventilándose contradictoriamente el derecho entre las partes, una de las cuales ha citado a la otra en juicio. En este caso, es obligatoria la resolución, a través de una decisión de naturaleza cuasi judicial. Su ejercicio corresponde a los juzgados administrativos. Se refiere aquí a la jurisdicción contencioso-administrativa propiamente dicha.

En relación con la jurisdicción ordinaria, Oliván señala las siguientes diferencias con la acción jurisdiccional de la Administración (tanto contenciosa como activa, en el caso de los recursos): la autoridad administrativa desarrolla las leyes, sin embargo, la labor de la autoridad judicial consiste en aplicar las leyes al

---

<sup>268</sup> Como se comprobará más adelante ORTIZ DE ZÚÑIGA ofrece criterios de distinción formulados de manera más precisa, en coherencia con su condición de jurista, aunque la delimitación nunca acaba de quedar clara.

caso concreto y se funda en convenios, documentos y testimonio para fallar por reglas escritas y absolutas sobre derechos positivos; la autoridad administrativa decide sobre asuntos públicos (o públicos en conflicto con privados) y consulta la utilidad general mientras que la autoridad judicial dirime cuestiones entre personas y cosas privadas; la autoridad administrativa obra espontáneamente, contrariamente a la autoridad judicial que necesita ser provocada o solicitada; la primera hace frecuentemente nacer derechos, previene y evita accidentes y desórdenes e indemniza daños y perjuicios, y la segunda declara derechos, y castiga el crimen, el delito o la falta.

Pero la diferencia fundamental, según Oliván reside en que en la justicia ordinaria, el proceso acaba definitivamente una vez que sobre el litigio ha recaído sentencia firme; sin embargo, en la acción administrativa las posibilidades de recurso y revisión son mucho más numerosas, dado que la Administración está sometida a responsabilidad incluso en la esfera política. Oliván entiende que en todo caso las garantías de las que dispone el ciudadano son superiores en el caso de la acción administrativa porque puede llegar a hacer valer su pretensión incluso ante las cámaras:

*“El ofendido tiene el arbitrio de apelar a la opinión pública y de probar el agravio ante los cuerpos legislativos donde se acusa y se exige la responsabilidad a los órganos de la suprema Administración...lo que se deduce de la esencia de la organización administrativa y de su orden de procedimiento es que las seguridades y garantías que allí se encuentran en el estado normal de los derechos de cada uno, son superiores a los de cualquier otra combinación, puesto que en definitiva es el país quien viene a juzgar y decidir las reclamaciones de los individuos”.*

Para acabar con la cuestión de las relaciones entre la Administración y la Justicia, Oliván señala la situación de preeminencia de la que dispone la Administración en los litigios y en general para la exigencia de pagos, y en acciones intentadas por ella o contra ella, entendiéndolo que se trata de un modo de auxilio de las leyes a la Administración, dentro del cual sitúa además la posibilidad de delegación a través de una ley, que permita a la misma la capacidad de atribuir sanciones penales en reglamentos administrativos, con las cautelas que en el capítulo anterior se señalaron.



**5.2 Acción de los órganos de la Administración.** Después del estudio de la acción administrativa desde un punto de vista funcional, Oliván lleva a cabo el estudio de la misma desde una perspectiva orgánica, enumerando las caracteres y contenidos de la acción administrativa desarrollada por cada uno de los órganos de la Administración Suprema o central, Superior o provincial y municipal.

- Según Oliván acciones propias de la autoridad regia serían el nombramiento y destitución de funcionarios y la distribución de recompensas y condecoraciones; prescribir medidas en cada uno de los ministerios para asegurar el buen servicio; la toma de decisiones supremas que estatuyen de manera general con relación a los intereses públicos, y la resolución, en Consejo de Estado de los asuntos contencioso-administrativos.

- En cuanto a los ministros, sus actuaciones en el plano de la alta Administración fundamentalmente son la autorización, como responsables, de los actos emanados de la voluntad real y formar parte del Gobierno como inmediatos consejeros. En cuanto a los actos de gestión ministerial propiamente dicha, Oliván entiende que los ministros carecen de autoridad de mando cuando contratan en nombre del Estado o cuando ofrecen noticias o explicaciones; el resto de sus actos son actos de autoridad que ejercen sobre otros agentes administrativos o sobre la generalidad de los individuos. Por otra parte, los ministros ejercerían acciones con cierto carácter jurisdiccional cuando sus decisiones versan sobre materias de naturaleza contenciosa que admiten apelación ante el Rey en Consejo de Estado, dado que en este supuesto, el fallo del Rey debe llevar la firma del ministro que se hace responsable, quien puede aconsejarle que se separe en su decisión de lo resuelto por el Consejo.

- El nivel inmediatamente inferior lo componen las Direcciones generales y los Jefes de servicio, que ejercen su autoridad sobre sus subalternos; las medidas que hayan de adoptarse como consecuencia de sus trabajos y que interesen a los particulares, necesitan ser prescritas por la autoridad civil o administrativa.

La acción de la Administración provincial se lleva a cabo a través de los órganos siguientes:

- El Gobernador civil es la autoridad civil de la provincia. Con carácter general, su función consiste en la transmisión, notificación y ejecución de las

disposiciones de la autoridad suprema, y en emanar su propias disposiciones sobre las necesidades del servicio público provincial. Según Oliván, el Gobernador civil debe actuar como correa de transmisión entre la Administración central y el nivel provincial.

*“La acción del Gobernador es de transmisión de las leyes a los administrados y de las reclamaciones de éstos a sus superiores en cuanto no las pueda satisfacer por sí, **como una agencia de comunicaciones directas y recíprocas** entre la voluntad general y los intereses particulares”.*

Para ello, están bajo sus órdenes todos los jefes y empleados de la Administración civil, *“Porque el Gobernador, lo mismo que el ministro, tiene menos que ejecutar por sí, que obligar a los demás a que ejecuten”.* En su función de mandar y hacer cumplir lo mandado, el Gobernador civil lleva a cabo los actos siguientes: actos de instrucción, cuando explica ciertas cuestiones a sus empleados e inferiores; de especificación, al dictar disposiciones especiales en función del tiempo y lugar; de impulso; de inspección; de comprobación, cuando se hace dar cuenta de lo ejecutado y recibe observaciones de sus subalternos o las reclamaciones de ciudadanos perjudicados; de autorización; de censura; de revocación; de enmienda; y de corrección o castigo. La actuación de los gobernadores civiles goza de autoridad de mando cuando incide sobre sus subalternos, y en ocasiones, sobre los particulares cuando ordena medidas generales de desarrollo y de aplicación en ciertas materias, en la cobranza de impuestos, y en medidas de orden público, utilidad general, y ejecución de obras. Sin embargo, los gobernadores civiles actúan sin carácter de autoridad cuando vigilan o evacúan informes, o entablan o sostienen acciones sobre la propiedad pública o manejan alguna parte del patrimonio del Estado (actos de administración). Frente a las Diputaciones el Gobernador civil desempeña funciones de representante de la autoridad real, de administrador de la provincia y de órgano ejecutor de lo convenido y legalmente aprobado por la propia Diputación. Finalmente, el Gobernador civil, puede obrar con atributo de protección o tutela sobre los establecimientos públicos. Oliván, en páginas posteriores, haciendo referencia específica a la acción de tutela administrativa la justifica en el fin de asegurar *“la protección y defensa de los habitantes futuros confiándola a una*

*autoridad imparcial y desinteresada. Esta no puede ser otra que una Administración responsable”.*

Además reconoce el poder de tutela del Gobernador civil sobre pueblos, provincias y determinados establecimientos públicos, que posibilita el control sobre las instituciones de carácter participativo como Diputaciones y Ayuntamientos.: *“El gobernador de la provincia es el tutor natural de tales intereses en su demarcación: el Consejo de Provincia es su consejo de tutela. El Rey, con el Consejo de Estado debe decidir en las dificultades y discordias”*<sup>269</sup>.

- Las acciones de las Diputaciones provinciales se reducen a tres actividades (coherentemente con el planteamiento reduccionista de las atribuciones de éstas defendido por los moderados, que ha sido comentada con anterioridad): el reparto del cupo de contribuciones generales y del reclutamiento de hombres para el ejército, la obligación de deliberar sobre las contribuciones provinciales, y la facultad de solicitar al Rey las mejoras que considerasen convenientes para el bien de la provincia.

En la Administración municipal, de la acción administrativa se encargan:

- El Alcalde que es, dentro de la Administración municipal, el agente de autoridad. La acción administrativa de éste tiene un doble carácter. Es, por un lado, delegado de la Administración central (el último eslabón de la cadena administrativa); como tal, por delegación y bajo las órdenes de la Administración superior (representada por el gobernador civil) notifica y ejecuta las decisiones de ésta, certifica y autoriza informaciones, es el encargado de mantener el orden público, y a veces lleva a cabo acciones de jurisdicción contenciosa.

Por otro, el alcalde es representante del Concejo; en esta dimensión de su actividad, bajo la simple vigilancia de la Administración superior, cuida del patrimonio del pueblo, dirige las obras públicas, libera para gastos y ejerce las

---

<sup>269</sup> En este punto debe tenerse en cuenta lo expuesto con anterioridad respecto de los diferentes modelos de organización de la Administración local y provincial que defendían progresistas y moderados, y las razones de índole político que influían en sus formulaciones, sobre todo a la hora de determinar el nivel de tutela a la que las corporaciones de carácter participativo debían estar sometidas.

acciones del común y ejecuta los acuerdos de los Ayuntamientos en el reparto de las cargas locales.

Oliván, después del estudio de la acción administrativa propia de cada uno de los órganos de los tres niveles de la Administración, dedica su atención a la **acción de la policía**, como una más de las acciones de la Administración. En este caso, el contenido propio de la acción de la policía consistiría en hacer respetar las normas de buena vecindad y de disfrute de las cosas comunes para evitar desagrazos, molestias y perjuicios a la generalidad de los ciudadanos. En su función de represión de los atentados contra el orden público, Oliván propone que la acción de policía debe llevarse a cabo por distintos cuerpos (policía municipal, milicia nacional, o incluso la fuerza militar) según la gravedad de las alteraciones del orden. En todo caso, recomienda que esta acción represiva debe ser enérgica, pero no violenta.

**5.3 Formas de acción administrativa.** Con la acción de la policía Oliván acaba el estudio de la acción administrativa en genérico para analizar los distintos tipos de actuaciones concretas a través de los que se desarrolla la acción administrativa. En primer lugar se ocupa de la Administración cuando actúa como sujeto de un contrato en el cual la otra parte contratante es un particular, bajo el epígrafe de **contratos administrativos**. Oliván es sistemático a la hora de exponer esta materia, y apunta como elemento de distinción entre lo que hoy consideramos contratos administrativos y contratos civiles en los que la Administración es parte no solo el de la jurisdicción competente en caso de que surjan controversias en su cumplimiento, sino la presencia de un interés público en el objeto del contrato.

Oliván enumera cuatro contratos administrativos: de arrendamiento de bienes, de aprovechamientos públicos, de obra pública y de arrendamiento de derechos a percibir rentas. En los litigios que pueda ocasionar el cumplimiento del primero considera competentes a los tribunales ordinarios; entiende, como lo hace la doctrina administrativa actual, que en el contrato de arrendamiento de inmuebles la Administración actúa como un particular y el contrato es un contrato de naturaleza civil. Sin embargo, entiende que en los otros tres supuestos, la

jurisdicción competente sería la contencioso-administrativa, porque existe un interés público.

Además de a través de contratos, la Administración, para la consecución de sus fines, actúa en la generalidad de los casos y en todas sus dependencias, siguiendo un modo particular de proceder, que no es sino el **procedimiento administrativo**. Oliván señala como características fundamentales que deben presidir este procedimiento que sea sencillo, expedito, ajustado a la razón, la equidad y la prudencia. Desde nuestra perspectiva actual, resulta llamativo que Oliván no haga referencia a la ley en el procedimiento administrativo, pero hay que recordar una vez más que los primeros administrativistas no actuaban como juristas, sino que pensaban en clave de gestión pública, de modo que, aunque entendían que en todo caso la acción de la Administración debe estar sujeta a la Ley y al Derecho, los establecimientos administrativos en su actuación concreta y diaria debían regirse por criterios de rapidez, equidad y razón. En este momento, la acción administrativa no había alcanzado el nivel de judicialización que experimentó en décadas posteriores. En todo caso, hay una serie de trámites que Oliván considera necesarios para la evacuación de los expedientes, que otorgan ciertas garantías al ciudadano: informes periciales, audiencias al interesado, información pública. Además entiende que cuando los particulares alegan un interés, es necesaria una representación del particular para ver como se concilia el interés general con el propio del ciudadano.

En la Administración contenciosa, el modo de proceder de la Administración viene marcado por el **procedimiento contencioso-administrativo**. Las características esenciales del procedimiento contencioso-administrativo son su naturaleza contradictoria y su forma escrita. Al tener por objeto la reclamación de un derecho, la demanda debe estar sujeta a una serie de trámites legales, que Oliván recomienda, sean muy breves; en todo caso considera innecesaria la intervención de letrados y la imposición de costas<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> El reglamento donde se establece el primer procedimiento contencioso-administrativo se aprobó en 1845 meses después de la creación de los Consejos de provincia dotados de competencias contencioso-administrativas.

La Administración, en el desarrollo de su acción, puede imponer sanciones; en este caso, Oliván hace referencia expresa a la primacía del principio de legalidad; al abordar a la potestad sancionadora de la Administración, Oliván recuerda una vez más que *“Si las disposiciones administrativas tienen fuerza y sanción penal, es porque de la ley la traen y porque están en el círculo de ella”*.

Como broche al capítulo dedicado a la acción administrativa, Alejandro Oliván expone los medios de hacer frente a la misma de los que disponen los administrados, es decir, **los recursos**. Según Oliván los ciudadanos pueden recurrir y solicitar la nulidad de los actos de la Administración éstos por tres motivos: exceso de poder, abuso de poder e incompetencia. Cualquier individuo puede recurrir en vía gubernativa (ante órganos de ejecución) para conseguir la derogación y la corrección del acto, alegando vicios de incompetencia o exceso de poder, cuando se trata de actos de carácter general. En vía contenciosa, sólo pueden recurrir los actos que adolecen de estos vicios de nulidad aquellos particulares a quienes se les haya hecho aplicación del acto en concreto. En definitiva, de la exposición de Oliván parece deducirse que sólo quienes se ven afectados en un interés particular pueden acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. En los supuestos de nulidad por abuso de poder en la aplicación de penas, los actos deben ser recurridos ante los tribunales ordinarios de primera instancia; según Oliván *“Aquí se divisa una importante precaución para obligar a la Administración a atemperarse constantemente a las leyes”*, de manera que introduce una vez más el principio de legalidad como inexcusable en cuanto se refiera la potestad sancionadora de la Administración.

En todo caso, al abordar la cuestión de los recursos de los que dispone el administrado para oponerse a una actuación administrativa que considere lesiva para sus intereses, Oliván insiste en su idea de que el ciudadano goza de mayores garantías frente a la Administración que frente a la actuación de cualquier otro poder público, incluido el judicial, por la cantidad de recursos que según él, tiene en su mano:

*“Por manera que si la Administración pública expidiese una ordenanza, instrucción, reglamento u orden, o tomase una disposición*

*general o parcial fuera de sus competencias, y por consiguiente, inconstitucional, hay para todos los ciudadanos tres caminos para hacerle frente: acudir al rey mejor informado, usar el derecho de petición ante las asambleas legislativas solicitando la acusación de los ministros y oponer la resistencia pasiva o la fuerza individual de inercia de los mandatos legales”<sup>271</sup>.*

Oliván se ocupa también en como aspecto digno de tenerse en cuenta en los mecanismos de la acción administrativa de los **conflictos de competencias**; señala que pueden ser positivos (cuando dos órganos pretenden ser competentes para entender de la resolución de un mismo asunto) o negativos (cuando los órganos se inhiben del conocimiento del asunto). Afirma que la doctrina más extendida distingue entre **conflictos de jurisdicción** en el orden administrativo, que serían aquellos en los cuales dos autoridades del ramo se disputan la competencia para conocer de un negocio, y que deben ser resueltos por el Consejo de Estado y **conflictos de atribución**, que serían aquellos en los que se ven involucradas autoridades de ramos distintos (fundamentalmente justicia administrativa y justicia ordinaria). Oliván está de acuerdo en el fondo de esta distinción, pero propone una modificación terminológica, una inversión de los términos, de manera que pasase a llamarse conflictos de atribución a los producidos entre autoridades del mismo ramo, y conflictos de jurisdicción a los que implicase a autoridades de ramos diferentes.

A modo de cierre, Oliván afirma con carácter general que *“La acción administrativa ha de procurar que los individuos respeten y cumplan las leyes conservándoles toda la libertad compatible con el buen orden”*. En esta expresión se manifiesta de manera más clara el pensamiento liberal burgués de Oliván; él es partidario de una Administración fuerte, centralizada y jerárquica, pero en todo caso el ámbito de libertad de actuación privada (no política) del individuo no debe resultar afectado, y en caso de que los sea, el administrado debe disponer de los suficientes medios de oposición frente a la actuación administrativa.

Uno de los elementos que entiende Oliván fundamentales para conseguir el correcto funcionamiento de la Administración que persigue, son la posibilidad de

---

<sup>271</sup> NIETO, A., *Op. Cit.*, P. 420 y SS . Afirma que a través de este procedimiento se produce una dilución clara de la responsabilidad en términos políticos.

que el ciudadano realice peticiones, reclamaciones y desagravios, cuyo ejercicio entiende debe facilitarse al administrado, pero en todo caso con cierta moderación para que no entorpezca la marcha administrativa:

*“Pero al cortar los vuelos al genio del enredo y la capciosidad, es preciso dejar bien franco y accesible el camino a la reclamación en las lesiones positivas que afectan a la honra y a la hacienda, ya en la administración activa, ya en la contenciosa, ya en el orden judicial ordinario”.*

En el caso de la Administración activa, estas reclamaciones deben seguir el camino inverso de la jerarquía administrativa (en definitiva, propone recursos en alzada), proceso lógico si se tiene en cuenta como entiende Oliván el juego de la responsabilidad:

*“Como las funciones de la Administración activa descienden del rey por los ministros o gobernadores, de allí a sus tenientes y luego a los alcaldes, que hacen llegar las órdenes a los administrados; en las peticiones y reclamaciones se sigue el orden inverso”.*

El otro elemento sería contar con una legislación administrativa clara y precisa, de fácil comprensión, que permitiese tanto a los administrados como a los funcionarios públicos conocer de forma exacta sus derechos y deberes, evitando abusos y errores. En definitiva:

*“No estará bien arreglada la Administración pública mientras tenga algo que temer de ella el particular que no infrinja la leyes, mientras que los agentes , en vez de respetar como deben a los ciudadanos que contribuyen a pagarlos, les causen la mínima molestia”.*

## **6. Propuesta de reforma administrativa.**

Oliván dedica el quinto capítulo de su obra expresamente a la situación de la Administración en España, y lo titula “Reforma administrativa en España”. En realidad, el contenido de este capítulo tiene como base la comparación de dos modelos de Administración, el progresista y el moderado, cuya superioridad trata de argumentar Oliván. Una vez establecidos con carácter de generalidad los principios que considera fundamentales en la Ciencia de la administración, Oliván concreta la aplicación de los mismos a la realidad española. Entiende que es necesario llevar a cabo en España una reforma administrativa de carácter general,



de más amplio alcance que las llevadas a cabo hasta el momento de la publicación de su obra (1842), que no pasaron de tener una dimensión sectorial y limitado y que respondían más a cuestiones coyunturales que a un plan de reformas predeterminado. Su forma de entender la Administración descansa en el establecimiento de un sistema, y por ello consideraba que la Administración española debía experimentar una serie de reformas integradas en un plan general donde se coordinasen todas ellas configurando un completo sistema administrativo: *“El proceder sin plan concertado y siguiendo los impulsos del momento, es poco menos que caminar a ciegas, y eso es cabalmente lo que ha sucedido en España”*.

Para formular este plan de reformas sistemáticas y globales Oliván entiende que es útil acudir al estudio comparado y aprovechar así la experiencia adquirida en otras naciones y los diferentes sistemas que se han puesto en práctica. Este procedimiento no era bien visto por algunos sectores, sobre todo en lo que se refería a la importación el sistema francés, que era el modelo de Oliván y él era consciente de la posibilidad de este tipo de críticas; pero anticipándose a ellas, advierte que no basta con importar sin más los sistemas aplicados con éxito en otros países porque la realidad social sobre la que se implanta cualquier medida administrativa debe ser tenida en cuenta, de manera en todo caso se hace necesaria una adaptación a la situación española en concreto:

*“la ojeada escrutadora que examine las ajenas instituciones...tiene que concentrarse en seguida sobre el propio país para analizar y desentrañar su situación, y reconocer con exactitud la capacidad y distribución de los elementos morales que regularmente hayan de combinarse en un buen sistema”*.

Al realizar esta observación, Oliván parece participar de la misma idea que Javier de Burgos exponía acerca de que en la Ciencia de la administración no existen leyes generales de aplicación universal, sino que en todo caso la aplicación de los principios administrativos ha de acomodarse a las circunstancias de la realidad sobre la que se aplican: *“Combinando un sistema de Administración pública con presencia de las necesidades del país y de los adelantamientos*

*universales de la ciencia, todavía es grande y difícil empeño infiltrarlo en el mecanismo social*<sup>272</sup>”.

De cualquier manera, el Oliván moderado, que ponía toda su confianza en las bondades del sistema administrativo que él y los suyos propugnaban, creía que en la España de la época no sería difícil establecer un sistema administrativo coherente; pero preveía la resistencia de ciertos sectores, haciendo referencia a los frecuentes levantamientos violentos, tan propios de los años treinta del siglo XIX, que algunas veces habían tenido como excusa precisamente la realización de reformas en el sistema administrativo<sup>273</sup>:

*“Fuera de algunos espíritus turbulentos, cuyas intenciones se han desacreditado porque se han conocido, no se divisan obstáculos serios para que la sensatez pública y el carácter honrado, noble, y a pesar de los malos ejemplos, religioso de los españoles, cooperen eficazmente a las reformas necesarias de la Administración”.*

**6.1. Evolución histórica.** Antes de proceder al análisis de la situación de la Administración en la España de 1842, Oliván realiza una breve revisión de los distintos sistemas administrativos y su evolución a lo largo de la historia de España: la lentitud del sistema de Consejos y Chancillerías de los Austrias; la relativa racionalización que introdujeron los Borbones con medidas como la creación de las secretarías de despacho, de los intendentes... etc.

Al aproximarse cronológicamente al momento de redacción de su obra, se extiende más en la referencia a los sistemas administrativos, probablemente porque consideraba que habían tenido una mayor influencia sobre la situación objeto de su análisis. Sobre el sistema impuesto por la Constitución de 1812 emite una opinión poco favorable; considera que se trataba de un sistema de gobierno y Administración basado en principios democráticos extremos, en el cual, las asambleas que a nivel estatal, provincial y local legislaban, mandaban y administraban, y gobernaban o regían las provincias y los municipios, impedían la unidad de acción administrativa restando autoridad y capacidad de actuación a los

---

<sup>272</sup> GARCÍA MADARIA, J.M<sup>a</sup>., *El pensamiento administrativo de Pedro Sainz de Andino*, INAP, Madrid, 1982, P. 33. En ambos autores se pone de manifiesto la perspectiva sociológica que García Madaria señala como característica de los primeros administrativistas españoles.

<sup>273</sup> Se ha hecho alusión frecuentemente a los levantamientos en las provincias, propiciados por los progresistas, que solían coincidir con los veranos, a propósito de las Diputaciones Provinciales, y los Ayuntamientos.

agentes encargados de la ejecución en cada nivel. El juicio que le merece este sistema lo resume Oliván en la siguiente frase: *“Juzgado está este sistema: a su advenimiento no pudo reunir la aprobación suficiente de los poquísimos hombres que en España entendían de tales materias, y hoy ha caído ante la generación que rápidamente se ilustra”*. Por eso considera que su restauración en 1823 constituyó un gran error.

La opinión que le merece el sistema vigente en 1842, es decir el impuesto por la Constitución de 1837, tampoco es favorable ya que trata de acomodar elementos del sistema anterior con nuevos principios dando lugar a distorsiones y choques que impiden la instauración de un sistema coherente:

*“En ella (la Constitución de 1837) los cuerpos colegisladores no administran. Y ¿cuál ha sido el resultado? que la cadena antiguamente ideada y formada entre los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales y las Cortes, se halla cortada e interrumpida, y aquel sistema, por imperfecto que fuese, está ahora falseado y aparece más imperfecto todavía”*.

Por este motivo, Oliván consideraba imprescindible abordar una reforma administrativa de carácter global, que acomodase el sistema administrativo al político, que procurase *“la armonía entre la Constitución del Estado y las leyes orgánicas que de ella deben derivarse”*<sup>274</sup>.

Oliván considera que acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma administrativa existe acuerdo entre progresistas y moderados; las diferencias residen en el contenido de la misma, es decir, en el modelo que cada uno pretende implantar. Afirma que *“los puntos de discordancia en cuanto al modo son contados, y provienen de la diversidad de principios políticos que forzosamente había de trascender a la cuestión”*.

El principal de estos puntos de discordancia, como se ha puesto reiteradamente de manifiesto, es la cuestión de la participación de órganos representantes de las provincias y municipios en la administración, o en palabras de Oliván, de si:

*“Conviene a España establecer su Administración sobre una base latamente popular, donde se de nuevo excitante al provincialismo y se localice esencialmente la acción, o le conviene más bien adoptar la unidad y centralización administrativas, con razonable participación de las provincias y localidades”*

Como puede observarse, ya desde el planteamiento de la cuestión, Oliván introduce juicios de valor y deja ver bien a las claras cuál es su postura la respecto <sup>275</sup>. Justifica su preferencia por el sistema centralista en que éste es coherente con los principios constitucionales vigentes, y considera que el modelo descentralizado podía ser coherente con los principios constitucionales fijados en 1812, pero en ningún caso con la situación constitucional y social de 1840. Según Oliván, lo que España necesita es *“una buena Administración, enérgica, templada”* y muy diferente a las *“ilusorias vaguedades”* inspiradoras de quienes defienden la descentralización administrativa.

**6.2 El sistema progresista y el sistema moderado.** El cuerpo del capítulo quinto lo constituye precisamente la comparación entre los sistemas propuestos por progresistas y moderados hasta el momento de redacción del texto, que Oliván encabeza con un epígrafe titulado *“Dos sistemas propuestos en épocas recientes”*. Cronológicamente, los separa por los acontecimientos de 1840:

*“Dos sistemas, aunque no completos, de Administración han sido presentados a los cuerpos colegisladores, diferentes como los tiempos y las ideas dominantes: el uno posterior a la revolución de septiembre de 1840; el otro, anterior a ella”* <sup>276</sup>.

En todo caso, como moderado, aprovecha la ocasión para hacer una dura crítica a los instigadores del proceso, y a la gestión de gobierno, fundamentalmente en lo que se refiere a la Administración pública, que venían realizando desde su

---

<sup>274</sup> SILVELA había utilizado este mismo argumento para justificar la necesidad de una reforma administrativa cuando presentó en el Congreso sus proyectos legislativos de arreglo de la Administración provincial, en el sentido de que debía ajustarse al nuevo texto constitucional (el de 1837).

<sup>275</sup> En primer lugar destaca su alusión al provincialismo, cuestión que se había venido poniendo sobre el tapete a la hora de organizar la Administración provincial ya desde las Cortes de Cádiz, y que chocaba frontalmente con las posiciones uniformistas y centralistas defendidas por los liberales tanto progresistas como moderados, pero que tanto en Cádiz como en el período del trienio había tenido defensores, que lograron moderar el jacobinismo teórico haciendo ver que no se podían desconocer en el proceso de elaboración de las leyes, las características históricas y sociales propias de la realidad española.

<sup>276</sup> Con el término la revolución de Septiembre se refiere al proceso de promulgación de la ley de Ayuntamientos, que acabó con la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, dando paso a los gobiernos progresistas durante la regencia de Espartero.

acceso al poder: *“Díganlo la inquietud general de los ánimos, el triste aspecto de la Administración pública y los proyectos de ley presentados para modificarlo”*<sup>277</sup>. Como elemento negativo común, Oliván destaca que ambos proyectos son incompletos, dedicándose a organizar elementos o niveles administrativos concretos de manera aislada y no formando parte de un plan general de actuación que permitiese la construcción de un sistema completo y coherente de Administración en el que encajaran todas las piezas. La posibilidad de llevar este propósito a cabo solo llegó cuando asentados los moderados en el poder en 1845 aprobaron una batería de medidas legislativas que organizaron la estructura administrativa en todos sus escalones<sup>278</sup>.

**6.2.1 Modelo progresista.** Oliván realiza el análisis del modelo progresista basándose en los dos proyectos presentados con posterioridad al fin de la regencia por el Gabinete progresista presidido por Antonio González, y el inmediatamente posterior, presentado por el Gabinete del General Rodil<sup>279</sup>.

Sobre el proyecto del ministerio González, entiende que sus quiebras son la falta de claridad en materia presupuestaria, conferir a las corporaciones populares (Diputaciones y Ayuntamientos), atribuciones que no les son propias, y las relaciones de dependencia que establece entre ellas. Pero fundamentalmente critica la tendencia que encierra el sistema propuesto a una excesiva centralización. Paradójicamente, Oliván considera que estos proyectos someten a las Diputaciones a un control excesivo, sobre todo en materia económica, por parte

---

<sup>277</sup> La crítica es exagerada y partidista, pero tiene un punto de razón; la labor de los moderados en materia administrativa fue mucho más eficaz y completa, probablemente por su carácter posibilista, y también porque contaron con teóricos brillantes que expusieron sus modelos tanto en sede teórica como parlamentaria, y además tuvieron más ocasiones de llevarlos a la práctica porque sus periodos en el poder fueron más numerosos, y sobre todo más prolongados.

<sup>278</sup> A la realización práctica del modelo moderado se dedica el Capítulo IV.

<sup>279</sup> Tanto Antonio González como el General Rodil formaron parte del círculo de confianza de Espartero. Antonio González fue presidente de un gabinete que puede calificarse de “non nato”, el primero de los varios que se sucedieron con asombrosa rapidez durante la crisis provocada por la promulgación de la Ley de Ayuntamientos hasta la renuncia de la regente. Con posterioridad volvió a ostentar la presidencia del gobierno en 1841, siendo Espartero ya regente, período en el cual presentó los proyectos legislativos a los que hace referencia Oliván. Ramón Rodil fue nombrado presidente por Espartero en sustitución de Antonio González, tras el voto de censura al que fue sometido precisamente como consecuencia de sus proyectos legislativos sobre Ayuntamientos y Diputaciones. El general Rodil pertenecía al grupo de militares incondicionales de Espartero llamado de los Ayacuchos. Sus éxitos en maniobras de tipo político fueron superiores a sus éxitos en el terreno militar.

de los Jefes políticos, y también considera un exceso la posibilidad de que éstos sean sustituidos por los jefes militares; a propósito de estas medidas califica de inconstitucional el proyecto del ministerio González páginas más adelante y señala con indignación que quienes propician estas intromisiones en las corporaciones en el nivel provincia hiciesen caer a la regente con la excusa del procedimiento de elección de alcalde de la Ley de 1840. Esta crítica puede inducir a juicios engañosos y esconde cierta hipocresía ya que, si bien el modelo progresista contemplaba la participación de los Jefes políticos como miembros natos de las Diputaciones, lo que parece una clara intromisión, sin embargo, el nivel de control por parte de las autoridades superiores que escondía el sistema moderado era mucho más intenso, y las atribuciones de las Diputaciones quedaban tremendamente reducidas. En todo caso, no hay que olvidar que los proyectos de ley de Diputaciones y Ayuntamientos, calificados de antiforalistas, presentado por el ministerio González ocasionaron su caída como consecuencia de la pérdida de la confianza de las Cámaras.

En cuanto al tema de las corporaciones populares, verdadero elemento diferencial entre ambos sistemas, Oliván, abundando en lo expuesto como teoría general en los capítulos anteriores, considera necesario aclarar determinados principios. Como punto fundamental, reitera el principio de que las corporaciones deben carecer de facultades de ejecución; su argumento de apoyo es, de nuevo, la coherencia del sistema: si en los niveles municipal y provincial se pretende contar con un órgano de representación popular dotados de capacidad de ejecución ¿por qué no se extiende este sistema al nivel central y se otorgan atribuciones ejecutivas a las Cortes, como en el sistema planteado por la Constitución de 1812? *“la forma que se adopte por buena debe serlo por igual, pues en la unidad o la exacta correspondencia entre las partes es donde se reconoce el sistema”*. De tal falta de coherencia y simetría en la planta administrativa, según Oliván, derivan gran parte de los problemas de la organización administrativa en España, porque según él son semilla de confusión e indefinición en las funciones, y por eso reclama una legislación que deslinde claramente las atribuciones y competencias de cada uno de los órganos y agentes de la administración y los integre a todos en un sistema.

En segundo lugar señala de nuevo que las funciones que corresponden a las corporaciones de base popular son exclusivamente las de censura, regularización y deliberación. Los Ayuntamientos tienen, según Oliván, una naturaleza similar a las Diputaciones en cuanto representantes de los intereses privativos de municipios y provincias; y una naturaleza similar a los Consejos de Provincia respecto del Jefe político, en cuanto órganos de consulta del Alcalde. Esta doble naturaleza haría necesaria, como en el caso del alcalde, la participación de los vecinos del municipio y de la Administración central en la elección de sus miembros; pero dado el predominio en la naturaleza de la institución de la primera vertiente, Oliván se inclina por la elección vecinal de los miembros de las corporaciones municipales, al contrario que en el caso de los alcaldes, en los que predomina la vertiente de agentes de la Administración Superior<sup>280</sup>.

La coherencia en cuanto sistema que Oliván considera necesaria en la Administración, y la simetría entre los niveles, base del sistema que propone, se expresa claramente en el siguiente párrafo: *“En el Ayuntamiento con el alcalde se divisa un remedo de las Cortes y el Ministerio, y en cierto modo de la Diputación provincial y el Jefe político”*. Por eso propone que, como el resto de los órganos de deliberación, se reúnan los Ayuntamientos sólo en periódicamente, y de forma no demasiado frecuente. Esta propuesta, que también hacen otros autores de la esfera moderada<sup>281</sup>, no pretende sino establecer un mecanismo más de control de la actividad municipal, con frecuencia tan levantisca y problemática para los moderados como la de las Diputaciones.

Acerca de las relaciones de ambas corporaciones, Ayuntamiento y Diputaciones entre sí y con otros órganos administrativos, considera absurdo que las segundas tengan autoridad sobre los primeros, ya que sólo la Administración central es responsable y a ella compete el control de la actividad municipal; las Diputaciones, por el contrario, son independientes del ministerio e irresponsables, por tanto sus atribuciones no deben ser nunca de resolución definitiva (salvo en el

---

<sup>280</sup> Hay que recordar que en el epígrafe dedicado a los empleados de la Administración, Oliván considera que los alcaldes tienen la consideración de tales, cuando actúa como agente de la Administración Central

<sup>281</sup> BURGOS Y OLMO,J., *Lecciones del Liceo de Granada*. Recomienda que se abandone la práctica de reunirse los Ayuntamientos dos o tres veces por semana, y considera más beneficioso un sistema que reduzca

caso de repartimiento de tributos)<sup>282</sup>, y sus funciones de censura deben ser exclusivamente respecto del Gobernador de la provincia. Finalmente, en cuanto al procedimiento de disolución de Diputaciones y Ayuntamientos a través de una ley que contemplaba el proyecto progresista, Oliván considera que es desproporcionado. En el modelo propuesto por los moderados, de fuerte control de las corporaciones populares por la Administración estatal, la facultad de disolución de Diputaciones y Ayuntamientos residían en el ministerio y el Gobernador civil respectivamente.

En coherencia con el alto nivel de control de la actividad de Diputaciones y Ayuntamientos, el tercer principio de funcionamiento de corporaciones que establece Oliván es la necesidad de autorización por parte de los Jefes políticos o de la Administración central para dotar de carácter ejecutorio sus decisiones. Esta facultad de control se justifica en la preponderancia de los intereses generales que representa la Administración Superior sobre los locales y provinciales.

Así los órganos de composición electiva ven reducidas sus funciones de forma clara, a la vez que quedan sometidos a un fuerte control por parte de la Administración central, que está facultada para suspenderlos o proceder a su disolución, y cuya autorización necesitan para llevar a cabo la mayor parte de sus acuerdos. El modelo de reforma de la Administración provincial de los moderados se completa con la creación del Consejo de Provincia, en el que radicarían las atribuciones de revisión contenciosa de la actividad municipal sustraídas a las Diputaciones. La ausencia de estos en la planta proyectada por los progresistas es otro de los fallos que detecta Oliván en su modelo, ya que considera que en sus proyectos trataron de importar el sistema francés, pero lo hicieron de forma incompleta, y por tanto insatisfactoria, dando lugar a un modelo carente de coherencia.

---

el número de reuniones a treinta y dos o cuarenta sesiones al año, celebradas por ocho o diez días consecutivos en períodos limitados del año (enero, abril, julio y octubre).

<sup>282</sup> Incluso en esta materia entiende OLIVÁN que sería beneficioso dotar a los ciudadanos de un recurso de carácter contencioso-administrativo, ante el Consejo de Estado, frente a los repartimientos de cargas establecidos por las Diputaciones.



Las modificaciones introducidas por el Ministerio Rodil al proyecto anterior no merecen mejor opinión a Oliván, e incluso considera que lo empeoran al introducir:

*“Disposiciones heterogéneas, a manera de aditamento de mano grotesca y ansiosa de falsa popularidad, que pretenden atribuir a las Cortes actuaciones y referencias extrañas a su carácter en el orden constitucional y administrativo”.*

**6.2.2 Modelo moderado.** Finalizado el análisis de los proyectos progresistas, Oliván inicia el de los moderados. Como no podía ser menos, considera que los proyectos legislativos presentados a las Cortes por los gobiernos moderados de la regencia son preferibles, por estar *“fundados generalmente en sanas doctrinas de administración”*. Califica a la Ley de Ayuntamientos de 1840 de monumento de grandes proporciones; no es extraño, porque en el texto se trasladaba al campo legislativo la teoría moderada de organización municipal, y se articulaba un eficiente sistema de tutela.

En cuanto a los proyectos sobre Diputaciones, hace mención a los de Pérez de Castro de 1840 y Silvela de 1838, considerando éste último preferible por su mayor calidad. Esto tampoco es extraño, porque el proyecto de ley de Diputaciones que presentó Silvela en dos legislaturas consecutivas, y que nunca llegó a aprobarse representa la expresión más acabada de la teoría moderada sobre Administración provincial, y se sienta sobre los mismos principios que sirven a Oliván para desarrollar su sistema, a través de los cuales, ambos autores perseguían un mismo fin: la despolitización del régimen provincial y la reducción del papel de las Diputaciones a meros auxiliares del Jefe político, con atribuciones exclusivamente administrativas. El proyecto de Ley de Diputaciones que Silvela presentó en 1838 formaba parte de un plan de reforma de la Administración periférica más amplio que se completaba con un proyecto de ley sobre Jefes políticos y otro sobre Consejos de Provincia a los que Oliván también hace alusión en términos de alabanza. El sistema administrativo resultaría incompleto sin la regulación del Consejo de Estado; Oliván hace referencia a varios proyectos ley sucesivos en 1838, 1839, y 1840, sin que en ningún caso llegara a discutirse. En todo caso, Oliván considera que todos ellos eran incompletos porque no

contemplan lo referente al procedimiento contencioso-administrativo<sup>283</sup>. En definitiva, concluye Oliván que los proyectos moderados:

*“Son mucho más acertados y convenientes para la España que los ideados con posterioridad por dos razones principales: porque están exentos de la exageración ...y segunda, porque admitiendo y organizando en toda su extensión el régimen contencioso-administrativo, no sólo corrigen uno de los principales defectos de nuestro sistema, sino que facilitan y completan la clasificación, ordenamiento y regularización de los cuerpos administrativos de origen popular”.*

Como complemento a la exposición de los modelos administrativos progresista y moderado, y su comparación, Oliván hace una breve alusión a la necesidad de que las reformas administrativas se extiendan a otros ramos como la Justicia y la Hacienda. También señala que las reformas necesarias que tendrán como consecuencia la corrección de los males públicos también pasan por abordar un proceso de racionalización y codificación legal, y que necesitan de la participación de los particulares, los funcionarios, así como de la existencia de una voluntad duradera de llevarlas a cabo, lo que él llama un pensamiento fijo capaz de realizar las mejoras, que considera que no ha existido hasta entonces debido a que la inestabilidad política y la debilidad de los gobiernos habían generado un cierto desgobierno: *“Cuándo se pondrá mano a la obra, cuándo se empezará a organizar y plantear la administración, no es fácil determinarlo de antemano. Hay, sin embargo, una señal precursora e infalible: cuando haya gobierno”.* Una vez más encontramos en Oliván al administrador, al gestor, y no al político; al hombre pegado a la realidad que es consciente de que los sistemas administrativos perduran sobre las consideraciones ideológicas. En todo caso, el tiempo le dará la razón, ya que sólo cuando los moderados llegaron al poder con una garantía de estabilidad y fortaleza política pudieron llevar a cabo una reforma que abordó todos niveles administrativos tratando de poner coherencia en su organización y funcionamiento y creando un sistema de control de la actividad de la Administración a través de la creación de los Consejos de Provincia y del propio Consejo de Estado.

## 7. Conclusiones.

Oliván pone fin a su obra fijando sus **conclusiones** en el capítulo sexto.

---

<sup>283</sup> Una vez más es necesario remitirse al Capítulo IV donde se analiza la creación por primera vez de una jurisdicción contencioso-administrativa en España.

**7.1. La Administración como instrumento de progreso social.** La primera y más evidente de estas conclusiones es su confianza en la idoneidad de Administración pública como ciencia para ser instrumento de regeneración y progreso social. Es lo que él llama *Excelencias de la Administración Pública*. Establece el carácter científico de la Administración pública, como lo hizo Javier de Burgos, y señala la importancia de su estudio, porque considera que los principios generales y la teoría de la Ciencia de la administración dotan a los administradores públicos de los instrumentos de análisis de la realidad social y de respuesta a las necesidades sociales, en consecuencia afirma que *“la aplicación de la teoría a la práctica constituye el arte de los administradores”*.

Persuadido de las bondades de la Administración, que siempre ha entendido en un sentido finalista, dirigida a conseguir la prosperidad del país y al orden, escapa a su comprensión el recelo que pueda despertar la acción administrativa; sin embargo, y a pesar de esta circunstancia se mantiene, postura que parece constante en él al aproximarse a cualquier problema, en una posición intermedia entre el intervencionismo administrativo representado por los últimos ilustrados y el abstencionismo liberal: *“Lo propio sucede con la Administración: si quiere hacer demasiado ahoga y mata; si no hace lo necesario deja morir”*.

**7.2 Relación y coherencia entre sistema político y sistema administrativo** La segunda conclusión de Oliván se conecta con la posición mantenida a lo largo de toda su obra acerca de la descentralización y la centralización; de nuevo se sitúa en ese punto medio donde le parece está la virtud, por ser el más coherente con la naturaleza del sistema político de monarquía constitucional vigente en el momento. Entiende que la Administración y la legislación que sustenta su acción deben abordarse contemplando siempre los intereses generales huyendo a la vez de localismos y de posiciones especulativas demasiado vagas y abstractas; aparece aquí el posibilismo característico de los primeros administrativistas españoles, sobre todo de los de tinte moderado, como contraste frente al idealismo carente en absoluto de una visión realista, propio de los políticos progresistas. Al señalar los intereses generales como perspectiva correcta que para aproximarse a la Administración, engloba tanto a la

Administración como a la legislación por la estrecha relación que las une, cuya naturaleza de impulsor/ actor define del siguiente modo:

*“La legislación que ordena la sociedad y encarga a la Administración responsable la realización del pensamiento público o social.. .Con mala legislación es imposible una administración buena; con buena legislación es difícil que la administración sea mala; como que la legislación es a la administración lo que el precepto a la obediencia, lo que la voluntad a la acción, lo que el impulso al movimiento”.*

**7.3 Necesidad urgente de reformas administrativas** La tercera de la conclusiones de Oliván es que el establecimiento de un buen y coherente sistema administrativo es una necesidad unánimemente sentida en España, *“porque el país que lamenta sus males, demasiado conoce que lo que hace falta es un buen gobierno, que quiere decir estar bien administrado”*. Señala como sintomático de lo unánime de este sentimiento la proliferación de estudios sobre materia administrativa, aprovechando la ocasión para hacer un repaso de los publicados sobre Ciencia de administración desde la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* de Javier de Burgos, citando las obras de Cristóbal Bordiú y Gil de Zárate, Silvela y Ortiz de Zúñiga, y diversos artículos de Rodríguez Camaleño, Pacheco, Lista, Beltrán de Lis y otros autores menores, en diferentes publicaciones. También destaca como síntoma la creación de la Escuela de Administración de Madrid.

**7.4 Administración y política, esferas diferentes.** En cuarto lugar, Oliván concluye que la esfera de acción de la Administración es distinta a la política. Con este motivo reitera la naturaleza de instituciones exclusivamente administrativas de los Ayuntamientos y Diputaciones, y que los agentes administrativos deben permanecer al margen del orden político, con excepción de los ministros, a quienes considera más hombres de tribuna que administradores. Las opiniones vertidas a este respecto por Oliván y el modo de expresarlas refuerzan la idea que proceden de un hombre que prefiere la Administración a la política y que, a pesar de su actividad parlamentaria en las filas moderadas, la actividad política y la brillantez de un ministerio, que rechazó en varias ocasiones, le tientan menos que la posibilidad de gestión que ofrecen los puestos de segundo nivel, que con frecuencia ocupó en varios ramos de la Administración, *“pues si la política modera y censura al gobierno, no pasa de ser un medio para llegar a un fin, que es el buen manejo de los asuntos públicos”*.

**7.5 La Administración napoleónica como modelo.** La quinta de las conclusiones de Oliván es que el sistema administrativo francés es el idóneo para adaptar a la realidad española, resultando absurdo el establecimiento en España de un sistema original de Administración. Partiendo de su primera conclusión, es decir, de la existencia de una teoría de la Ciencia de la administración y de unos principios generales aplicables, entiende que tratar de buscar unos principios nuevos es una pérdida de tiempo. Seguidamente afirma que Francia es la nación donde más se ha desarrollado la Ciencia de la administración, su sistema debe ser el que se tome como modelo, rechazando escrúpulos nacionalistas poco racionales; considera que *“El verdadero españolismo no ha de consistir en rechazar lo útil de los extranjeros, sino en elegirlo, y después asimilarlo o incorporarlo a nuestro sistema”*.

Oliván pone fin a su obra animando al estudio y desarrollo de la Ciencia de la administración, de la Hacienda y la Justicia como deber patriótico, estimulando la erección de nuevas escuelas de Administración y recomendando la introducción de la materia en la enseñanza de las universidades.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES.**

Alejandro Oliván es el miembro más representativo, y probablemente el más conocido de la generación de administrativistas que sucede sin solución de continuidad a los reformistas fernandinos, como Sainz de Andino y Javier de Burgos, a los que puede calificarse de los últimos ilustrados. La nueva oleada que suponen el propio Oliván, Silvela, Ortiz de Zúñiga o Gil de Zárate, sigue siendo deudora en cierto modo del mito de la Administración de fomento como instrumento de dinamización social y de progreso político, base y pilar de la construcción de los anteriores y de la reforma administrativa que proponían. Sin embargo, contemplan la realidad en una clave más compleja, e introducen elementos políticos e ideológicos de los que prescindía la generación anterior, probablemente como rémora del régimen absolutista en el que habían vivido. Oliván y sus contemporáneos buscan en la Administración no sólo progreso económico sino orden, probablemente porque se han dado cuenta de que la Administración de fomento, mantenida más que en un plano de neutralidad política en un plano

radicalmente separado de la política, no basta para proteger y afianzar los intereses de clase que ellos representaban. La Administración que plantea Oliván, en sus propias palabras, ha roto el estrecho círculo fiscal, y ha ampliado sus fines desde recaudar y pagar, a satisfacer las necesidades interiores de la sociedad y vigilar sus intereses.

En Oliván se aprecia con claridad, a pesar de que reitera constantemente en el texto de su obra la naturaleza apolítica de la Administración, y la eficacia indiferente de la acción administrativa, la introducción de la perspectiva política en el diseño del sistema administrativo; es ya un hombre de partido, “uno de los nuestros”, como le dice Alcalá Galiano a Borrow, es un moderado. Si Javier de Burgos mantenía la bondad de un sistema administrativo racional y “científico” en cualquier régimen político, Oliván introduce como premisa al sistema administrativo que delinea en su obra que está pensado para su implantación en un régimen de “monarquía constitucional” y que, en todo caso, el sistema administrativo debe ser coherente con el régimen político y constitucional. Oliván a la vez es consciente de que la relación entre la dimensión política y la administrativa no es unidireccional, sino bidireccional, de modo que el sistema administrativo debe guardar coherencia con los principios políticos constitucionales, mientras que en un proceso paralelo, la configuración de algunas instituciones que forman parte del sistema administrativo puede incidir de forma considerable en el juego político.

Pero el elemento más destacable de la labor administrativa de Alejandro Oliván es la coherencia interna y la solidez que presenta, características que impregnan no sólo su labor administrativa, sino su postura acerca de otras materias como la política y la religión. Oliván defiende siempre a lo largo de toda su vida los mismos principios y valores, en sede parlamentaria, en la prensa y en su obra escrita, y siempre trata de elaborar un sistema que guarde coherencia entre todas sus partes. Esta voluntad de crear un sistema coherente es manifiesta en la redacción de *De la Administración Pública con relación a España*, donde desde la metodología hasta el orden denotan la búsqueda de la coherencia entre las distintas funciones e instituciones administrativas. Presenta un modelo de Administración sólido desde el punto de vista doctrinal en el texto, aunque sabemos que no renunció a llevarlo a la Gaceta de Madrid. Ello en contraste con el caso de

Javier de Burgos, quien probablemente porque las circunstancias no se lo permitieron, y porque la acción urgía, porque sus textos, salvo las incompletas *Lecciones del Liceo* de Granada, son programas o instrucciones prácticas de gobierno, no ofrece jamás la elaboración teórica de un modelo completo de Administración; en cuanto a la práctica, sabemos que no tuvo tiempo de hacerlo, y que las rápidas y eficaces reformas que llevó a cabo durante su período al frente del Ministerio de Fomento formaban parte de un programa más amplio; al menos, así lo afirma en las *Lecciones del Liceo* de Granada, e incluso en la propia Instrucción a los subdelegados de fomento, remite a un desarrollo legislativo posterior en materia de Administración local.

En cuanto al sistema concreto que diseña Oliván en *De la Administración Pública con relación a España* se ha resaltado frecuentemente que su obra es el más claro exponente del modelo de administración napoleónico. Oliván trae de Francia no solo sus ideas doctrinarias, sino que importa un modelo de Administración completo, que sistematiza y dota de coherencia teórica, adaptándolo a la vez a las peculiaridades propias de la situación española. El propio Oliván reconoce en su obra que le parece absurdo inventar lo que ya está inventado y que es más útil utilizar y mejorar los descubrimientos realizados por otros; y que en materia Ciencia de Administración Francia es el país más evolucionado, y al que hay que dirigirse como punto de referencia. Pero Oliván no se limita a copiar, introduce elementos innovadores en la Ciencia de la administración y en el Derecho administrativo, que sorprenden tanto por lo novedoso de sus planteamientos, como por la precocidad con que se manifiestan y la madurez del pensamiento administrativo que denotan; por ejemplo, la noción de servicio público como finalidad de la acción de administrativa, la definición de la Administración como gestión de responsabilidad, o el reconocimiento del carácter autoejecutivo de la acción administrativa.

Finalmente, sólo queda llamar la atención de nuevo sobre el hecho de que Oliván, hombre brillante, prefiera mantenerse en el segundo plano que ofrece la actividad en el seno de la Administración y renuncie o pase de lado de la práctica de la actividad política que podría haber aportado más brillo a su figura. Parece dominar en Oliván el criterio, común a otros muchos administrativistas

contemporáneos suyos, de estar sirviendo a una misión imprescindible, más alta y perdurable que los ideales políticos, cual es la de construir un Estado, aunque se trate de una labor aparentemente oscura y secundaria, o proporcione menos ocasiones de gloria. Él mismo expresa su postura de forma clara asimilando la construcción del Estado a la de un edificio:

*“La política levanta y decora los muros y la techumbre del edificio social, pero la Administración arregla las estancias e instituye el régimen interior. Y es evidente que dentro de magnífica fachada, y bajo entallado artesón, podrá haber, si se carece de dirección y tino, impropios compartimentos y molestas habitaciones”.*

En definitiva, puede afirmarse que la obra de Oliván representa la expresión más completa del ideario de los teóricos de la administración moderados defensor de la implantación de un sistema completo y coherente de administración, convencido de la necesidad urgente de una reforma administrativa y convencido de los beneficios que de ella se derivarían, y sobre todo defensor de estas medidas presentándolas desde una supuesta asepsia política apoyado en la calidad científica que atribuía a las teorías que exponía.



## FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA

### NOTAS BIOGRÁFICAS

Si las figuras de nuestros primeros administrativistas son, con carácter general, poco conocidas, en el caso de Francisco Agustín Silvela esta circunstancia se ve acentuada. Su personalidad se ve permanentemente relegada a un segundo plano, tras la de otros grandes administrativistas contemporáneos - o casi contemporáneos - suyos y eclipsada por las de su padre el ilustrado Manuel Silvela, y sobre todo por la de su hijo, el brillante político Francisco Silvela y de Le Vielleuze.

A pesar de ser el autor del primer texto de sobre Derecho administrativo en sentido estricto de nuestro país (la *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*, publicado en 1839), Francisco Agustín Silvela aparece siempre a la sombra de otras figuras como la de Javier de Burgos o Alejandro Oliván, entre otras razones porque su actividad política fue menos intensa, ya que pronto abandonó su carrera política y administrativa para dedicarse a la vertiente jurídica, a su labor como magistrado del Tribunal Supremo.

El desconocimiento de su figura se debe también, sin duda, a lo escaso de su producción; ésta se compone, además de la citada obra, de algunos ensayos sobre temas jurídicos y administrativos: la pena de muerte, la legislación electoral, o el recurso de casación. La escasez de su producción puede ser a su vez consecuencia de su temprana muerte, a los 54 años de edad.

La falta de conocimiento sobre la figura de Francisco Agustín Silvela se pone de manifiesto en primer lugar, en el momento de determinar su fecha y lugar de nacimiento: en varios textos se afirma que nació en París, probablemente porque allí transcurrió la mayor parte de su infancia y su juventud, y casi nunca se

cita la fecha<sup>284</sup>. Sin embargo Francisco Agustín Silvela nació en Valladolid, según afirma FELIX DE LLANOS Y TORRIGLIA, biógrafo de su hijo Francisco.

La verosimilitud del dato proporcionado por LLANOS Y TORRIGIA queda contrastada ya que entre la documentación que se conserva en el Archivo del Senado sobre Francisco Agustín Silvela, consta que presentó para su admisión como senador vitalicio en 1847 *“la partida de bautismo en la que consta haber nacido en 28 de Agosto de 1803”*, aunque no consta el lugar de nacimiento<sup>285</sup>. En el Archivo General diocesano de Valladolid se conserva la inscripción del bautismo en el Libro de Bautismos nº 17 de, Fol. 359 de la Parroquia de Santiago, en la que figura que Francisco Agustín Silvela fue bautizado el mismo día de su nacimiento en dicha Parroquia.

Tras ocupar D. Manuel el puesto de Alcalde de Casa y Corte en Madrid durante el gobierno de José Bonaparte, la familia Silvela, como otras muchas familias de afrancesados, tuvo que exiliarse a Francia, primero en Burdeos, donde fundó un colegio al que asistían sus propios hijos junto a los de otros españoles exiliados, como los de Javier de Burgos y luego en París, donde D. Manuel Silvela fundó un nuevo establecimiento docente. En este ambiente ilustrado y afrancesado creció y se educó Francisco Agustín Silvela. La amistad de su padre con Goya y Moratín fue muy intensa, hasta el punto de que éste último convivió con la familia Silvela durante los últimos años de su vida, y el propio Francisco Agustín afirma en uno de sus textos que, que convivió *“largos años con Leandro Fernández de Moratín”* y que heredó, a través de su padre, sus manuscritos que planeaba publicar como obras póstumas<sup>286</sup>. Su formación se completó con la licenciatura en leyes por la Universidad de París.

---

<sup>284</sup> En el DICCIONARIO ESPASA así aparece, y así lo afirma también NIETO A., “Apuntes para una historia de los autores de derecho administrativo general español”, *34 Artículos seleccionados de la RAP con ocasión de su centenario*, INAP, Madrid, 1983.

<sup>285</sup> En el legajo 444 Archivo del Senado. En el mismo sentido, los datos ofrecidos por CUENCA, J M Y MIRANDA, S., *El poder y sus hombres. ¿Por quienes hemos sido gobernados los españoles?*, Actas Editorial, Madrid, 1998. Recogen que Silvela nació en Valladolid, pero no citan la fuente de la que obtuvieron el dato.

<sup>286</sup> SILVELA, F. A., *Consideraciones sobre la necesidad de conservar en los códigos y de aplicar, en su caso, la pena capital*, Imprenta Tomás Jordán, Madrid, 1839, Introducción, P.VIII y SILVELA, M., *Obras póstumas.*, Tomo I, Madrid, 1845. En ésta última obra, editada por Francisco Agustín Silvela tras su vuelta a España, incluye una noticia biográfica de su padre que incluye datos sobre su periodo de colaboración con el

Así pues, si en los casos de Burgos y Oliván se habla de la influencia francesa, ésta es mucho más intensa en Silvela, que no la recibe de a través de la lectura de las obras de los tratadistas franceses, sino que crece, se educa y se forma en Francia, conociendo de primera mano tanto las elaboraciones teóricas como el sistema institucional y la estructura administrativa del Estado.

Tras su paso por la Sorbona, Silvela fue miembro de la Sociedad Estadística Universal de París y de varias instituciones más de carácter científico en Burdeos. También se dedicó a la docencia, siendo catedrático de Historia, Humanidades y Griego en diversos establecimientos de enseñanza.

Todavía en París, contrajo matrimonio con Luisa de Le Vielleuze y allí nació su primer hijo, Manuel<sup>287</sup>. Sólo a la muerte de su padre en 1832, a quien estaba profundamente unido y de quien fue mano derecha y más eficaz colaborador (lo demuestra el hecho de que ya en España editara en 1843 su *Compendio de historia antigua hasta los tiempos de Augusto* y en 1845 sus *Obras póstumas*), se decidió a regresar a España.

Por lo demás la ocasión era en extremo favorable para el regreso; estamos al final del reinado de Fernando VII y Javier de Burgos gozaba ya de una notable influencia en la esfera del poder. La protección de éste, antiguo amigo de su padre<sup>288</sup>, se puso de manifiesto de inmediato, cuando accedió a la titularidad del Ministerio de Fomento en 1833 y nombró a Francisco Agustín secretario de la Subdelegación de fomento en Pontevedra, destino que rápidamente permutaría por el mismo puesto en la Subdelegación de Ávila, probablemente debido a la vinculación familiar a esta ciudad, (D. Manuel Silvela se había educado en Ávila y había pasado en ella gran parte de su juventud). Esta vinculación que perdurará

---

gobierno Josefino, y sobre todo de su vida en Burdeos y después París y especialmente de su relación con Moratín.

<sup>287</sup> La falta de información sobre la biografía de Francisco Agustín Silvela se pone patente de nuevo con ocasión de su matrimonio; NIETO A., "Op. Cit", afirma que se casó con una francesa, confundido probablemente por el apellido francés de Dña Luisa, que en realidad era española, nacida en San Sebastián, aunque de lejana ascendencia belga, según afirma LLANOS TORRIGLIA, F., *Francisco Silvela*, Editorial Purcalla, Madrid, 1946.

<sup>288</sup> LLANOS TORRIGLIA F., *Op. Cit*, P.26. En la correspondencia entre ambos Francisco Agustín Silvela se dirigía a Javier de Burgos en su correspondencia como "mi protector, mi padrino y mi favorecedor".

después puesto que el propio Francisco Agustín fue elegido diputado por esta provincia, así como posteriormente también lo fueron sus hijos Manuel y Francisco.

Durante la regencia de M<sup>a</sup> Cristina de Borbón y los primeros años del reinado de Isabel II, Francisco Agustín Silvela desarrolló paralelamente la actividad parlamentaria y su carrera primero administrativa y después judicial. Fue diputado por Ávila en las legislaturas de 1837, 1838, 1839, 1841 y 1843, siendo vicepresidente del Congreso en la legislatura de 1843. Su actividad en el Parlamento, sin embargo, fue escasa; en los diarios de sesiones aparece esporádicamente, y sólo con motivo de su designación como miembro de alguna comisión, de la presentación de excusas a su asistencia alegando enfermedad, o de la presentación de alguna de sus publicaciones; únicamente se encuentra constancia de un discurso pronunciado por Francisco Agustín Silvela el 9 de marzo de 1838, para justificar la presentación de sus proyectos de ley sobre Diputaciones provinciales, Consejos de Provincia y Jefes políticos, en el que comienza diciendo que para llegar a pronunciarlo ha debido vencer su natural timidez. El resto de sus intervenciones, en todo caso breves, se reducen a informaciones sobre la situación de la provincia de Ávila o a cuestiones meramente incidentales.

Así pues, lo más relevante de su actividad dentro del Parlamento fueron sus propuestas de reforma de las leyes de Ayuntamientos, Diputaciones y Jefes políticos, que luego recopila en su obra. En 1843 tuvo que renunciar a su escaño en el Parlamento por incompatibilidad de la condición de parlamentario con su nombramiento como Intendente general de la Real Casa y Patrimonio; en 1847 fue designado senador vitalicio como ministro del Tribunal Supremo.

En el desarrollo de su carrera administrativa ocupó el cargo de Gobernador civil además de en Avila, en Castellón de la Plana, Lérida y La Coruña, cesando en este último por incompatibilidad con su escaño en el Congreso en 1838. En la carta que dirige a Su Majestad la Reina Gobernadora renunciando al cargo, expresa su preocupación porque su renuncia pueda perjudicar a su carrera administrativa en el futuro, y señala que su dimisión obedece sólo a la incompatibilidad en el desarrollo de las labores propias del cargo con el desempeño de la labor parlamentaria.

En 1837 había sido nombrado oficial de 1ª del Ministerio de la Gobernación, y en 1838 fue nombrado ministro del ramo, cargo al que renuncia a los tres días de su nombramiento. Durante el tumultuoso verano de 1840, en una de las innumerables crisis de Gobierno, la Reina gobernadora le nombró Ministro de Gracia y Justicia desde Barcelona, y Francisco Agustín Silvela renunció de nuevo al ministerio aduciendo motivos de salud.

A partir de este momento, su carrera tomó un sesgo exclusivamente jurídico, y en los *Libros Registro de los Sres. Diputados* de las siguientes legislaturas aparece como abogado y magistrado en 1841/42 y simplemente como magistrado en 1843, ya que en 1839 había ingresado en la carrera judicial como ministro de la Audiencia de La Coruña, y ascendió después a magistrado del Tribunal Supremo.

En este cargo falleció prematuramente en Madrid el 20 de septiembre de 1857, como consecuencia de un súbito ataque de apoplejía. Los problemas de salud habían sido una constante, durante su juventud se temió por su vida, y con frecuencia los alegó como razón para excusar su asistencia a las sesiones parlamentarias. En todo caso, su muerte resultó un acontecimiento inesperado, como lo manifiesta la nota que como recibo de la comunicación del fallecimiento expidió el presidente del Senado.

## **II PENSAMIENTO POLÍTICO**

Los elementos de los que se disponemos para conformar una idea de cuál fue el pensamiento político de Francisco Agustín Silvela son escasos al margen de tener una idea general sobre su adscripción al partido moderado. A falta de manifestaciones expresas mediante discursos en sede parlamentaria o de colaboraciones con publicaciones periódicas, de las que sí disponemos en otros casos como el de Javier de Burgos y Alejandro Oliván, para conseguir acercarnos a su pensamiento político debemos remitirnos a los datos que nos ofrecen su trayectoria vital, el desarrollo de su carrera parlamentaria y administrativa, las personalidades que le rodean e influyen en su vida, y fundamentalmente a lo que deja traslucir a través de su obra.

A través de sus obras, tanto de aquellas en las que aborda diversas materias siempre desde una perspectiva jurídica (sus publicaciones sobre la conveniencia de mantener la pena de muerte o el proyecto de ley electoral que sacó a la luz en 1836), como a través de las que tienen un carácter puramente administrativo es posible formarse una idea de cuál era el pensamiento político de Francisco Agustín Silvela. No obstante son pocas las referencias a materias de carácter exclusivamente político que pueden encontrarse en su obra administrativa, y éstas las realiza siempre al hilo de cuestiones de carácter meramente técnico, aunque los proyectos de leyes que presentó en el Congreso representan la más acabada transcripción a un texto legal de los modelos moderados de organización administrativa, señaladamente en el nivel provincial. En todo caso, a partir de estos datos podemos llegar a formarnos una idea clara de cuál es el modelo de Estado que en términos políticos preside su pensamiento, ya que por mucho que intente revestir de neutralidad ideológica sus planteamientos, defendiéndoles como resultado de la aplicación de buenos principios de administración, en ellos trasluce el fundamento ideológico que impulsa sus propuestas.

Pero, evidentemente, debido a la naturaleza del tema, donde Silvela deja entrever más claramente su pensamiento político es en el proyecto de ley electoral. No en vano lo titula *Proyecto de Ley electoral arreglado a los principios del derecho público interior o derecho constitucional*. Lo más interesante de este opúsculo no es tanto el texto articulado que propone, sino el sistema que plantea, la elección indirecta, y la justificación que en la introducción hace de sus ventajas sobre los métodos empleados hasta entonces. Es importante al respecto destacar que redacta este proyecto a finales de 1835 en plena discusión parlamentaria sobre la modificación del sistema electoral establecido por el Estatuto, sistema que Silvela califica de *“ley de decepción, que lejos de crear un poder nacional, y por lo tanto independiente, produce un poder faccioso, apoyado sobre la intriga y la ficción y tan efímero y funesto como sus sustentadores”*. Él mismo justifica no haber sacado a la luz su proyecto en aquel momento debido al encono de las discusiones, y sobre todo a que lo único sobre lo que parecía existir acuerdo era sobre la idoneidad de la elección directa. Sin embargo se decide a publicar el proyecto en noviembre de 1836, cuando tras la sargentada de La Granja se está discutiendo el

nuevo texto constitucional, entendiendo que *“no es permitido suponer que las Cortes trasladen a la nueva constitución la monstruosa ley de elecciones que acabamos de aplicar”*.

Si al hablar del pensamiento político de Javier de Burgos se ponía de manifiesto la estrecha vinculación ideológica de los afrancesados con la Ilustración, y la herencia ilustrada del liberalismo moderado español, la solución de continuidad que representan los liberales moderados sobre los últimos ilustrados tiene su más gráfico exponente en el caso de Francisco Agustín Silvela. Silvela, que es incontestablemente un representante casi prototípico del liberalismo moderado español de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina es, incluso biológicamente, descendiente de los ilustrados afrancesados que tuvieron que exiliarse con la caída del gobierno josefino y la vuelta de Fernando VII. Pero en el planteamiento ideológico de Silvela se aprecia claramente la superación del ideario de los ilustrados, profesado por los hombres de la generación anterior entre los que creció y se formó <sup>289</sup>. Por eso afirma que ha de pasarse de la máxima ilustrada de *“todo para el pueblo pero sin el pueblo”* a *“todo para el pueblo y lo más que se pueda por el pueblo”*, matizando su afirmación al aclarar que entiende por pueblo *“no la plebe, sino la universalidad de los consociados en un pacto común”* <sup>290</sup>. Abundando en esta idea, Silvela y remitiéndose a las páginas aludidas en la Introducción de su *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración* reitera al hilo de la posibilidad de participación de pueblos y provincias a través de corporaciones de origen popular (Ayuntamientos y Diputaciones) que en ningún caso debe constituir un obstáculo para el desenvolvimiento del poder central; establece como principio que el pueblo no se entrometa en hacer *“lo que no debe, lo que no puede: no queremos que el elemento democrático predomine de tal modo en las corporaciones municipales y provinciales que haga del todo imposible el ejercicio de la autoridad central”*.

---

<sup>289</sup> Fundamentalmente su propio padre, pero también Moratín, con el que convivió durante muchos años, el propio Javier de Burgos, y otros muchos de los componentes de la colonia de afrancesados con los que la familia Silvela mantuvo en el exilio estrecha relación

<sup>290</sup> SILVELA, F. A., *Proyecto de Ley electoral arreglado a los principios del derecho público interior o derecho constitucional*, Lérida, 1836, Introducción P. 3

Silvela es un verdadero representante de esa nueva generación de liberales templados, que constituía la base ideológica del partido moderado<sup>291</sup>. Es partidario del gobierno de los mejores, de los más inteligentes, bajo la forma de monarquía constitucional. En este sentido afirma en la Introducción de su obra que:

*“Los gobiernos representativos se fundan principalmente en dos bases: la división armónica de los poderes, y la intervención necesaria de los más sabios y virtuosos en la dirección y manejo de los asuntos comunes en los diferentes grados de la escala social” y que “En semejantes gobiernos el rey y las Cortes ejercen el poder legislativo... En esta clase de gobiernos no hay soberano; a no ser que con tal nombre se designe el ente moral que resulta de la conveniencia de voluntades del rey y las cortes en un mismo punto”*<sup>292</sup>.

Probablemente una de las definiciones más sintéticas de la ideología, y del programa de gobierno que impulsaban los moderados allá por el año 1838 se encuentra en las páginas de esta obra de Silvela, en las que resume en un solo párrafo los principios inspiradores de la actuación de los moderados ya definidos como totalmente liberales: gobierno de los mejores y soberanía compartida.

No obstante Silvela había matizado en su propuesta de sistema electoral indirecto las posiciones mantenidas por los representantes más característicos del doctrinarismo español del momento, defensores del sufragio censitario; concretamente critica la tesis de Donoso (del que por otra parte se confiesa amigo) del gobierno de los más inteligentes: está de acuerdo en que el manejo de los asuntos públicos debe encomendarse a los más sabios y capaces, pero discrepa en el procedimiento para decidir quienes son esos más capaces:

*“No basta alegar, en magnífica y brillante prosa, que los mejores entre los buenos ejercen un derecho propio y no delegado; que la inteligencia lleva consigo la legítima prepotencia (en todo lo cual no podía haber la menor duda) sino que después para constituir y conservar la sociedad política, es preciso descender de tan elevadas regiones, llamar a las puertas a esas mismas inteligencias y hacer que adopten el mando y que gobiernen... La propiedad y la capacidad, en el sentido que esas palabras se usan, no son seguridades de saber.. son indicios vagos, presunciones generales”*<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> COMELLAS, J. L., Isabel II., *Una reina y un reinado*, Ariel, Barcelona, 1999, P. 43

<sup>292</sup> SILVELA, F. A., *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*, Imprenta Nacional, Madrid, 1839, Introducción P. III

<sup>293</sup> SILVELA, F. A., *Ibid*, P. 7 y SS



En consecuencia, se decanta por un sistema indirecto en el que gocen de derecho de sufragio activo y pasivo, en primera vuelta, todos los varones en posesión de sus derechos civiles considerando que un sistema de elección indirecto de amplia base no origina anarquía sino organización. Afirma, en este sentido, que en su opinión no debe ponerse traba alguna al elector en el ejercicio de su derecho; los inconvenientes que pudiera presentar el sufragio universal se verían después corregidos en el segundo grado de elección, de modo que en un primer grado los electores voten a quienes, entre los que conocen, consideran los mejores, y el cuerpo electoral formado por estos, elija a los miembros del cuerpo legislador. Así se lograría según Silvela, el gobierno de los mejores entre los buenos:

*“La confianza pública, la confianza de la mayoría de electores en primer grado, es la única regla, el único termómetro indefectible de la aptitud, de la idoneidad, de la capacidad para ser elector en definitiva; el único medio que debemos emplear para dar con esa clase de electores instruidos, honrados y patriotas que inútilmente buscamos por vías indirectas y engañosas”<sup>294</sup>.*

Y frente a las críticas al sistema de elección indirecta, opina que el sistema indirecto tenía más tradición y arraigo en España que el directo, y argumenta además que:

*“Es falso sostener, como se ha dicho, por el medio de la elección indirecta se hace ilusorio el hecho de votar, porque se reduce a poco o nada lo que el elector vota de primer grado. A mi entender muy al contrario: vota cada elector cuanto puede y por consiguiente cuanto debe, puesto que vota cuanto sabe... Es falso también que la elección indirecta se a menos popular que la directa, tal y como se propone... la más popular de ambas sería la directa; pero bajo el supuesto del voto universal”<sup>295</sup>.*

Pero el reconocimiento del derecho de sufragio activo a la totalidad de los españoles que gocen de sus derechos civiles, en definitiva, de un sufragio universal en la elección de primer grado, no significa que Silvela se adhiera a las tesis progresistas de la soberanía popular. Afirma claramente que la soberanía no reside en el pueblo:

*“El pueblo no es soberano ni tiene derecho a ejercer la soberanía, porque no puede existir jamás el derecho de una cosa*

---

<sup>294</sup> SILVELA, F.A., *Ibid.*, P. 19

<sup>295</sup> SILVELA, F.A., *Ibid.*, P. 22

*imposible; pero el pueblo es el origen de la soberanía...Bajo un régimen representativo es cuando los ciudadanos cada uno de por sí, como unidades separadas, tienen mayor y más útil intervención en la dirección y manejo de los asuntos comunes, sin que por eso, en ninguna ocasión el pueblo sea soberano”<sup>296</sup>.*

En todo caso, y a pesar de las comentadas diferencias de matiz, Francisco Agustín Silvela se inscribe entre los representantes de esa tercera vía, donde tanta importancia tiene el concepto de orden, frente a las posiciones en las que se mantenían los liberales exaltados bajo la divisa de la libertad. En este sentido se pronunció con claridad en 1836 en la introducción a su proyecto de ley electoral:

*“Si a esto llaman moderación; si el justo medio europeo pugna solo por esto; si clama por la estricta y severa observancia de las leyes benéficas; si se irrita de ver hollados los derechos de la humanidad y amenazadas algunas regiones de la más espantosa anarquía, yo también soy revolucionario moderado, yo quiero pertenecer al justo medio”<sup>297</sup>.*

Y en 1838 se ratificó en la misma posición defendiendo la condición de liberales de sus ideas frente a quienes puedan tildarlas de demasiado templadas:

*“No hay contradicción en profesar el incontestable dogma de la soberanía nacional con todas sus consecuencias legítimas; en desear la abolición del diezmo y toda contribución desproporcional; la desamortización completa eclesiástica y civil; la extinción de todo privilegio, la igualdad legal; en ser hombre del pueblo, decidido a sostener los intereses de esa inmensa mayoría, desgraciada en todos los países, destinada, si no a la abyección, a la ignorancia, y a horrorosas privaciones; en una palabra en ser justo, benéfico, tolerante, amante de la humanidad; en pertenecer al progreso, a que nos honramos de pertenecer entendido como nosotros lo entendemos, y querer orden, gobierno, administración”<sup>298</sup>.*

Pueden encontrarse pocas exposiciones más sintéticas y claras de la ideología moderada. De nuevo nos encontramos con el binomio orden y libertad, que aparece reiterado en todo el texto de la introducción de la obra de Silvela, como base de todo el programa administrativo que propone, como principio inspirador de todas las medidas que pretende adoptar; incluso cuando se defiende de las objeciones de intempestiva e impopular que recibió su propuesta de reforma administrativa (formuladas en la comisión nombrada en el Congreso para su toma en consideración por los diputados, y basadas fundamentalmente en que era más

---

<sup>296</sup> SILVELA, F. A., *Ibid*, P. 8

<sup>297</sup> SILVELA, F. A., *Ibid*, P. 25

urgente dedicar los esfuerzos de los poderes públicos a terminar con la guerra que a organizar la planta de la Administración del Estado), reitera los argumentos que alegó en el discurso que pronunció en la cámara con motivo de la presentación de los proyectos de ley sobre Diputaciones, Consejos de provincia y Jefes políticos el 9 de marzo de 1838, afirmando que cuando el desorden y la guerra se apoderan del país es más urgente tomar las medidas oportunas para, restableciendo el orden mejorar la situación y la marcha de la guerra <sup>299</sup>.

En este sentido, en la Introducción de su *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas, o estudios prácticos de administración*, Silvela inserta textualmente parte de un artículo de uno de los principales elementos del partido moderado, ALBERTO LISTA, en el que la idea doctrinaria de orden y su correlación con el principio de centralización, así como la perfecta compatibilidad de ambos con la libertad son el principal argumento <sup>300</sup>.

*“La ciencia política progresó: hízose un ramo de ella la ciencia administrativa, de la cual ni aún el nombre conocieron nuestros antepasados. Se supo que la centralización del poder, necesaria en cualquier Estado, como condición imprescindible del orden, ni estaba reñida con las garantías de la libertad civil y política, ni con la intervención de los pueblos en sus intereses locales. Conocióse... que la concentración de poderes del Estado era la única condición de que se nacionalicen, por decirlo así, el orden y la libertad, el trono y las garantías individuales”* <sup>301</sup>.

En definitiva, el pensamiento político de Francisco Agustín Silvela se inserta en el ámbito del moderantismo, pero presenta algunos elementos diferenciadores que le separan de los presupuestos más característicos del doctrinarismo español, y que suponen una verdadera originalidad en el pensamiento liberal español de la época, señaladamente en lo referente a su manera de entender el principio del gobierno de los más capaces que sustentaba la defensa del sufragio censitario. Sistema electoral que, por otra parte, reunía el

---

<sup>298</sup> SILVELA F. A., *Ibid*, P. XIII

<sup>299</sup> En el discurso dice textualmente: “Porque yo estoy íntimamente persuadido que organizar una administración fuerte, vigorosa, inteligente y benéfica, una administración que proteja los intereses legítimos, que distribuya con equidad las cargas y distribuya los favores con discernimiento es un modo directo y eficaz de mejorar el estado de la guerra ; es hacer guerra a muerte al pretendiente, es trabajar por la libertad”

<sup>300</sup> ALBERTO LISTA y fue uno de los principales exponentes del pensamiento doctrinario en España, tanto en la tribuna parlamentaria como a través de artículos periodísticos; al respecto cabe recordar que colaboró con JAVIER DE BURGOS en la redacción de la *Miscelánea* durante el Trienio.

<sup>301</sup> LISTA A., “Del Régimen Municipal”, *Revista de Madrid*, número 1.

acuerdo de toda la familia liberal, ya que tanto progresistas como moderados defendían el sistema de elección directa mediante sufragio censitario (y este fue el sistema que llegó a los textos constitucionales tanto a los de inspiración moderada, como el Estatuto Real o la Constitución de 1845, como a los de inspiración progresista, como la Constitución de 1837) y sus discusiones se limitaban a la mayor o menor amplitud del cuerpo electoral. Así pues, Francisco Agustín Silvela es un moderado, pero un moderado heterodoxo en algunos de sus planteamientos, e incluso crítico a veces con sus correligionarios como lo demuestra en su *Proyecto de Ley electoral arreglado a los principios del derecho público interior o derecho constitucional*; esta circunstancia, pudo resultar relevante, en opinión de JUAN FERNANDEZ TORRES <sup>302</sup>, en el fracaso de sus iniciativas legislativas en materia administrativa, haciendo que sus proyectos de ley de Diputaciones, Jefes políticos y Consejos de Provincia a pesar de haber recibido múltiples alabanzas en el momento de su presentación por su calidad técnica, nunca llegaron a convertirse en textos positivos.

---

<sup>302</sup> FERNANDEZ TORRES, J., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso administrativa*, Civitas, Madrid, 1998, P. 221.

### **III PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO**

#### **1. El primer texto de Derecho administrativo Español: *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración.***

El pensamiento administrativo de Francisco Agustín Silvela quedó reflejado fundamentalmente en su libro *Colección de dictámenes, proyectos y Leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*. Este texto, que puede considerarse como el primer libro de derecho administrativo en español<sup>303</sup>, dado que hasta entonces los textos que circulaban sobre la en materia eran traducciones de autores franceses (a las cuales hace referencia el propio autor en la bibliografía que incluye en su obra), expone un modelo de Administración casi completo, abarcando de alguna manera todos sus niveles: estatal, provincial y municipal; sin embargo los niveles municipal, y sobre todo provincial, son los que desarrollan de una forma más completa y exhaustiva, toda vez que la base del texto fueron los proyectos que el propio Silvela presentó en el Congreso para el arreglo de la Administración provincial en las legislaturas de 1838 y 1839.

Silvela, consciente de lo novedoso de su aportación en nuestro país, en la introducción del libro afirma que *“el único título de recomendación que nos atrevemos a suponer a esta obra, es el de presentar por primera vez entre nosotros un sistema completo de organización administrativa”*. Con posterioridad, Javier de Burgos afirmó que las reformas administrativas que llevó a cabo durante su período al frente del Ministerio de Fomento constituían solo una parte de un plan mucho más amplio por el que pretendía introducir un nuevo y completo sistema de Administración, sistema que tampoco llegó a explicar en su totalidad en sede teórica en sus *Lecciones del Liceo de Granada*. Por su parte, Alejandro Oliván propone también desde su obra un sistema teórico completo de Administración; como puede observarse, todos ellos pretenden crear una estructura del la

---

<sup>303</sup> NIETO, A., “Apuntes para una historia de los autores de derecho administrativo general español”, 34 *Artículos seleccionados de la R.A.P. con ocasión de su centenario*, INAP, 1983, P. 23.

Administración y una vertebración del Estado fundamentada en un sistema de instituciones dotado de coherencia interna entre todos sus componentes .

Elemento destacado en la estructura administrativa que propone Silvela es la creación de tribunales administrativos de provincia, que aparecen también en la planta administrativa del sistema de Oliván; sin embargo, Silvela, por su condición de jurista precisa mucho más el alcance, naturaleza y atribuciones de los tribunales de provincia, y el papel que debían jugar en el correcto desenvolvimiento de la maquinaria administrativa, y en general dedica más atención al análisis de la justicia administrativa, como elemento de cierre de todo el sistema de Administración.

De una manera más general, el pensamiento administrativo de Francisco Agustín Silvela se encuentra sintetizado en el discurso que pronuncia ante las Cortes cuando presenta sus proyectos de ley al Congreso; este discurso puede considerarse el esquema que más tarde va a desarrollar en su obra, en la cual tomará párrafos del mismo incluso literalmente.

**1.1 Los objetivos de la obra; su finalidad didáctica.** Silvela, como OLIVÁN en *De la Administración Pública con relación a España* persigue una finalidad didáctica en su libro, lo redacta pensando en generaciones futuras, más concretamente en los futuros agentes de la Administración. OLIVÁN escribió su texto para que fuera insertado en una enciclopedia como definición de la voz Administración; Silvela reconoce en la Introducción de su obra que de todos los fines que persigue al recopilar diferentes disposiciones de carácter administrativo, el principal es *“auxiliar a esa juventud de quien se exige, y a quien se manda ejecutar, lo que no nos hemos tomado el trabajo de enseñarla”*.

**1.2 Peculiaridades metodológicas.** En esta obra, Silvela expuso sus ideas a cerca de la Administración con una metodología diferente la utilizada por Alejandro Oliván en *“De la Administración Pública con relación a España”* poco después.; casi podría decirse que utiliza un camino inverso, ya que si Oliván diseñó en abstracto su sistema ideal de Administración y contrasta con él en el capítulo final de su obra los modelos hasta el momento ensayados en España, Silvela reúne y ordena por

materias un conjunto de textos correspondientes a diferentes fases del iter legislativo (proyectos, dictámenes sobre esos proyectos, y textos definitivamente aprobados) y a obras de carácter administrativo, tanto españoles como franceses, a través de los cuales extrae y explica los principios que considera básicos en el sistema administrativo. El propio Silvela, al explicar el plan de su obra, indica que no ha tratado de escribir unos elementos de administración de carácter teórico y sistemático por creer que la tarea excede sus fuerzas, pero también señala las ventajas didácticas de la metodología que utiliza:

*“Quien recorra cada una de ellas (las disposiciones insertas en el texto), comparando disposiciones con las causas que las producen, explicadas brevemente y ad hoc en los dictámenes de las comisiones, en los discursos preliminares del gobierno, y en las discusiones que se citan en las asambleas legislativas, formará una idea por lo menos tan cabal y exacta como si leyese el capítulo indicado a la misma materia en un tratado de administración. Esta opinión la ha fortificado en nosotros la experiencia. Aún más que en las lecciones que oímos en los bancos de la universidad de París, debemos las escasísimas nociones que podamos poseer al estudio comparativo de las leyes y de sus motivos, a la lectura reflexiva de los dictámenes de las Comisiones, de las discusiones en los cuerpos deliberantes, y a la práctica de mandos en las provincias”.*

La diferente metodología en la exposición de un mismo modelo (las diferencias entre el sistema administrativo expuesto por Oliván y el modelo expuesto por Silvela son mínimas, ambos son los exponentes más brillantes del modelo de los moderados) es consecuencia del diferente enfoque, y sobre todo de la diferente formación de uno y otro autor. Silvela es, ante todo un jurista, y se mueve en esquemas fundamentalmente jurídicos; se expresa a través de leyes y textos articulados entre los que busca la coherencia jurídica del sistema institucional y en sus razonamientos se pone de manifiesto de forma implícita o expresa una lógica jurídica. Oliván es un hombre formado en la Ciencia de la administración, y sus exposiciones y razonamientos se formulan en esta clave; al plantear un sistema y una planta administrativa para el Estado no tiene en cuenta aspectos jurídicos, sino elementos de pura organización institucional y de conveniencia operativa. En todo caso ambos se mueven en el mismo marco de principios generales en materia de Administración, y en una misma esfera ideológica, son hombres del partido moderado, de ahí que el modelo que plantean, sea , en esencia, el mismo.

Silvela realiza una serie más de precisiones de carácter metodológico: señala que ha introducido, traducidas, disposiciones normativas francesas relativas a la organización y atribuciones de ayuntamientos y diputaciones, incluidos los discursos de la discusión parlamentaria del texto, entre los que ha seleccionado *“los que nos han parecido de opiniones más liberales”*, seguidos del texto definitivamente aprobado. Asimismo, señala que sólo ha insertado los dictámenes relativos a las atribuciones de Ayuntamientos y Diputaciones por considerarlos más relevantes que los referidos a organización, materia que entiende más sujeta a variaciones y de más fácil comprensión. Esta preocupación por establecer una delimitación clara de las funciones y competencias de cada órgano, y por tratar de evitar la posibilidad de conflictos de competencias entre instituciones no deja de resultar lógica en un sujeto de formación eminentemente jurídica.

Esta es otra de las diferencias metodológicas que presenta la obra de Silvela frente a la de Oliván; mientras que éste hace hincapié fundamentalmente en cuestiones organizativas y de planta administrativa, buscando la coherencia y el encaje de entre las diferentes piezas del sistema, Silvela profundiza más en las atribuciones concretas de cada una de estas piezas, probablemente porque reconoce la carencia de un tratamiento adecuado de este asunto incluso en el nivel legislativo, del que resultaban a su juicio una indefinición de funciones así como problemas de carácter operativo, al margen, claro está de la problemática del sometimiento a control o tutela de estas instituciones por parte del poder central, y la limitación de sus esferas competenciales a lo estrictamente económico-administrativo. En este sentido, afirmaba en el discurso de presentación del proyecto de ley de atribuciones de Jefes políticos que cuando tras la creación de la figura del Subdelegado de fomento por Javier de Burgos, se hizo cargo de su destino se encontró con una Instrucción en la que se le señalaban los objetivos y fines de su tarea, incluso algunos ejemplos concretos de procedimientos para la consecución de los mismos, pero en ningún lugar encontró una definición legal precisa del alcance y límites de sus atribuciones:

*“Sin remontarnos a épocas pasadas, todos sabemos lo que fueron, más bien lo que fuimos, los Subdelegados de fomento. Llegamos a las provincias con un libro de doctrinas, con la filosofía de la Administración, pero sin ninguna práctica, sin ninguna regla de aplicación: nada era preceptivo, todo era instrucción.”*



**1.3 Necesidad de una reforma administrativa.** El texto de Silvela recoge una justificación de la necesidad de una reforma administrativa, que no es sino una respuesta a las objeciones que se presentaron en la comisión parlamentaria a la oportunidad de la presentación de los proyectos legislativos en la cámara. Esta justificación, ya apuntada por Silvela en la tribuna del Parlamento al pronunciar el discurso con el que presentó sus proyectos no es sino la mala situación de la Administración en el momento, la confusión legislativa existente, y sobre todo la promulgación de la Constitución de 1837 que, como exigencia normativa, hacía indispensable arreglar las estructuras institucionales a lo dispuesto en el nuevo texto constitucional. Asimismo, se pone de manifiesto la demostrada inadecuación del sistema adoptado en Cádiz, retomado en el trienio, y nuevamente puesto en vigor tras la sargentada de La Granja. En esta ocasión se deja ver claramente la consciencia de Silvela, probablemente compartida por otros contemporáneos suyos, de la importancia de la obra que estaban llevando a cabo; él es consciente en este momento de que está “creando” Estado; de que plantea medidas con vocación de permanencia, que son absolutamente necesarias para el mantenimiento de sistema político. Pone el acento en el hecho de que la estructura administrativa de una nación es el sustento de su estructura política, de manera que sin un arreglo conveniente de lo que hoy llamaríamos bloque constitucional, de desarrollo de preceptos constitucionales, éstos quedarán como papel mojado<sup>304</sup>. Por eso afirma que dotar al Estado de estas normas, que podemos calificar como de segundo nivel, es “*nuestra misión preferente*”. Así se pone de manifiesto lo que parece una constante: el pensamiento moderado, y coherentemente con él, la actividad de los gobiernos moderados se dedica preferentemente a sentar las bases del funcionamiento cotidiano del Estado; los gobiernos progresistas dedican su atención a cuestiones de un carácter más ideológico, y menos concreto; se mueven más en el plano de las ideas, y las medidas que promueven, a nivel constitucional o legislativo, se enfocan hacia el desarrollo de libertades públicas y políticas. En definitiva, parece que los conservadores, comprometidos con el orden prefieren hacer administración, mientras que los progresistas, comprometidos con la libertad, prefieren hacer política.

**1.4 El modelo de Administración que se propone.** La obra de Silvela, como ya se ha puesto de manifiesto, está compuesta por una variada colección de textos y va precedida por una Introducción en la cual, además de explicar el plan de la obra, establece las bases tanto de carácter ideológico como de Ciencia de la administración en las que se asienta el modelo de Administración que propone. Este modelo no es otro que el francés napoleónico expuesto de un modo más puro que en Oliván o Javier de Burgos, por cuanto se somete a menos adaptaciones a la realidad española: el mismo Silvela afirma al exponer el plan de su obra que ha decidido buscar fuera de casa lo que no encuentra en ella, y que el sistema de administración que conoce es el francés, de modo que este es el modelo al que va a recurrir; además, insiste, los buenos sistemas no son franceses ni españoles ni rusos, son buenos, y por ello deben adoptarse como modelos independientemente de su origen <sup>305</sup>.

En este sentido, Silvela preconiza de forma mucho más vehemente la centralización y la racionalización de la estructura administrativa, y ve como inconveniente en la división provincial de Javier de Burgos el hecho de que se tuvieran demasiado en cuenta elementos tradicionales: para Silvela las provincias no son más que entes creados artificialmente, con carácter instrumental en el marco de una técnica de desconcentración que sirve para agilizar el funcionamiento de una Administración fuertemente centralizada, y por tanto no son en modo alguno comparables con los municipios que tienen un fundamento de unidad social tradicional propio y unos intereses comunes que les dan una entidad más allá de la mera división administrativa.

En cuanto a la estructura puramente organizativa del entramado institucional que debe sustentar la actividad administrativa, Silvela mantiene el mismo modelo que preside la elaboración de Javier de Burgos y que Oliván reconoce explícitamente como armazón del sistema administrativo que expone en *De la Administración pública con relación a España*. Silvela también considera que los

---

<sup>304</sup> Textualmente “De nada sirve que en la constitución se diga que al Rey corresponde ejecutar y hacer ejecutar las leyes si no ha de tener en las provincias, en todas partes, agentes suyos, autoridades que empiecen por obedecerle y respetarle y tengan bastante poder para hacerse obedecer y respetar”.

buenos principios de administración exigen que en todos los escalones administrativos la estructura institucional deba responder a la necesidad de que exista un órgano unipersonal de ejecución acompañado de uno o varios órganos colegiados de asistencia y consejo, de esta manera se trataría de asegurar que las decisiones se tomaran teniendo en cuenta una pluralidad de factores y opiniones, pero llegado el momento de su ejecución esta sea pronta y sobre todo vigorosa:

*“En todos los grados de la escala la acción de gobierno, libre, vigorosa, depositada en un solo individuo; pero a su lado un poder consultivo y de deliberación, capaz de ilustrar y regularizar aquella acción ocupándose siempre de investigar las fuerzas y los medios y los recursos locales para darles la dirección y el empleo más convenientes”<sup>306</sup>.*

**1.5 Definición de Administración. La materia administrativa.** Una vez justificada la necesidad de la reforma de las leyes administrativas<sup>307</sup> en estos términos y señaladamente del régimen provincial y municipal porque *“la nación no es otra cosa que el conjunto de pueblos y provincias”*, y más que nunca, en el contexto del momento, cuando se había vuelto a poner en vigor el régimen del trienio que ya venía de 1813, en convivencia con otras disposiciones de épocas posteriores, de lo que resultaba una situación legislativa caótica, Silvela entra en materia ofreciendo una serie de definiciones y principios que delimitan el marco conceptual en el que se va a desarrollar su exposición.

En primer lugar, tras haber afirmado en las primeras líneas de su libro que *“gobernar, en su más lata acepción es dirigir a los hombres, dictarles reglas de conducta y conseguir que las observen: es hacer y ejecutar la ley”*, limita el ámbito de la definición e identifica gobierno con poder ejecutivo, estableciendo que la Administración del Estado es *“el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan, o la acción y juego de las diversas partes del poder ejecutivo”*. Definida así la Administración, e identificada con el poder ejecutivo, pone de manifiesto, como lo hace Javier de Burgos y hará después en su libro Alejandro Oliván, la especial dificultad que entraña su ejercicio, ya que la variedad de las materias e

---

<sup>305</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit*, Introducción, P. XXXVI

<sup>306</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit*, P. 239.

<sup>307</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit*, Introducción P. VI. Entendidas las leyes administrativas como “las que tienen por objeto organizar la administración, crear y poner en armonía los medios de ejecutar las demás leyes generales o particulares”. Es decir, un concepto de legislación administrativa moderno, que va más allá de la mera regulación de las relaciones de la Administración con los administrados.

intereses que son objeto de su competencia hace necesaria una visión más amplia y general que la aplicación de la ley al caso concreto (misión del poder judicial), o el establecimiento de reglas generales (misión del legislativo).

Acto seguido, realiza una enumeración de las funciones de la Administración, que se corresponden perfectamente con las sistematizadas por ALEJANDRO OLIVÁN en *De la Administración pública con relación a España*<sup>308</sup>. Así, las atribuciones de la Administración según Silvela serían:

*“el mantenimiento del orden interior, de la seguridad en lo exterior; la administración de la Hacienda pública; la protección del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; las medidas encaminadas al fomento de la industria, del comercio y de la agricultura; la defensa de los intereses generales o comunes, la tutoría de los especiales de los pueblos, provincias establecimientos públicos de instrucción, beneficencia o corrección: en suma, cuidar de la ejecución de todas las leyes políticas y administrativas que determinan la forma de gobierno, las relaciones del ciudadanos con el país, y las de este con las demás naciones”*<sup>309</sup>.

En Silvela, de nuevo se aprecia una extensión del círculo de las atribuciones de la Administración más allá de las estrictamente de fomento contempladas por Javier de Burgos; el fomento de la riqueza se considera como una más de las atribuciones administrativas, muy importante, pero no exclusiva, ni prioritaria. Pero en la enumeración de Silvela destaca, por el talante que denota y por el contexto en el que se publicó el texto, el hecho de que la lista de las atribuciones la encabece el mantenimiento del orden y la inclusión de la tutoría de los intereses especiales de pueblos y provincias. Se manifiesta así de una manera clara el cambio de modelo de Administración que se experimenta durante la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, cuando de una Administración provincial con funciones de fomento planteada por Javier de Burgos, se pasa a una Administración con funciones principalmente de control de Ayuntamientos y Diputaciones, plataformas de los progresistas en sus accesos al poder.<sup>310</sup>

---

<sup>308</sup> Recordemos que OLIVÁN señalaba como funciones de la Administración la conservación de la sociedad respecto al exterior, la conservación de la sociedad respecto del interior y la mejora de la sociedad.

<sup>309</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, Introducción, P. VII

<sup>310</sup> NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 256.

**1.6 Principios generales de Administración. Centralización, jerarquía y responsabilidad.** como principios de organización de una Administración con todas estas atribuciones, Silvela establece, en primer lugar, la unidad y, en consecuencia, la centralización, basada en dos pilares: la jerarquía y la responsabilidad, *“porque solo así las disposiciones del administrador general del reino conservan aquel sello de inteligencia y de vigor que debe caracterizarlas hasta en su última y más remota ejecución”*. Una vez más un liberal apuesta por el fortalecimiento de la Administración, por la creación de un Estado fuerte.

**1.6.1 El modelo moderado de Administración provincial y municipal:** Estos principios, según Silvela, son el extremo contrario a los que inspiraban el modelo de corte progresista vigente en el momento de presentación de los proyectos del autor, que favorecía a su juicio, la *excentralización* y la *insubordinación*<sup>311</sup>, que no contemplaba la posibilidad de suspensión o destitución del alcalde por parte de la autoridad central, y otorgaba poderes y atribuciones excesivos, a su juicio, para las Diputaciones provinciales. Por ello propone un modelo de organización administrativa en el que se recortan las atribuciones de las Diputaciones provinciales, limitando el papel de éstas a cuestiones meramente administrativas, y configurándolas como meros auxiliares de la Administración central, y se impone un fuerte control del gobierno sobre Diputaciones y Ayuntamientos (lo que Silvela denomina *“sumisión de los mismos a la acción reguladora del gobierno”*) a través de su intervención en los nombramientos de alcaldes y de la facultad de disolución de Ayuntamientos y Diputaciones, así como de destituir, suspender o suplir a alcaldes, concejales, y diputados provinciales.

Silvela considera que este control de la actividad de las corporaciones provinciales y municipales, entendidas como instituciones de naturaleza fundamentalmente administrativa, no merma las garantías de libertad de los ciudadanos, en tanto que estas se ven aseguradas por la separación de poderes, y sobre todo por la responsabilidad ministerial ante el Parlamento, elementos fundamentales del equilibrio de poderes que sustenta la monarquía representativa<sup>312</sup>. Por ello vuelve sobre al idea de que el arreglo de la

---

<sup>311</sup> Ley de 3 de febrero de 1823

<sup>312</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit*, Introducción, P. XIV

Administración en consonancia con el marco constitucional es indispensable para conseguir introducir de nuevo la prosperidad y la paz en la nación, a la vez que responsabiliza de los desórdenes de los años inmediatamente anteriores a la mala organización administrativa:

*“Por no haber conciliado nunca, ni en el año 12, ni en el 20, la libertad con la subordinación; por no haber organizado jamás como debíamos, el poder ejecutivo; por eso nos hemos visto siempre envueltos en agitaciones y trastornos interiores, y menos acreditados de lo que pudiéramos estar aún a los ojos de las naciones mas predispuestas en nuestro favor”<sup>313</sup>.*

**1.7 La Administración como sistema de poder.** Así pues, en la centralización y en el robustecimiento del poder ejecutivo, en la creación de una Administración fuerte, deposita Silvela, como hemos visto que hacen Javier de Burgos y Alejandro Oliván, sus esperanzas de revitalización social del país, y de instauración del orden. Este fortalecimiento de la Administración que preconiza, entronca directamente con la idea apuntada en el capítulo de Javier de Burgos, y que después tendrá su manifestación más intensa en el pensamiento político y administrativo de Bravo Murillo de configurar a la Administración como un cierto sistema de poder, que posibilite el dominio de los resortes del poder por la sociedad civil, evitando el acceso de la clase militar al mismo<sup>314</sup>; según Silvela, un poder constitucional fuerte (un ejecutivo fuerte y con posibilidades de actuar sin el embarazo que supondría una estructura *excentralizada* en su terminología) es la mejor garantía frente al riesgo de dictaduras y golpes de Estado. Esta reflexión es muy comprensible en el contexto en el que se habían sucedido los acontecimientos, y en un momento en el que los progresistas conseguían siempre su acceso al poder a través de revueltas populares en las que intervenía con frecuencia la Milicia Nacional (en esos momentos dependiente de las Diputaciones), o a través de pronunciamientos militares (como la sargentada de la Granja). Por todo ello Silvela concluye *“Hagamos nosotros buenas leyes orgánicas sin temer a los golpes de Estado”<sup>315</sup>.*

---

<sup>313</sup>SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, Introducción, P.XV

<sup>314</sup> ARTOLA, M., *Historia de España*, Espasa Calpe. Administración como sistema de poder en el sentido que le atribuye de conjunto institucional a través del cual el poder político transmite unas decisiones, impone coactivamente unos comportamientos y controla la sociedad.

<sup>315</sup>SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, Introducción, P. XXXI

**1.8 Plan de la obra.** Para cerrar el capítulo introductorio de la *Colección de dictámenes , proyectos, y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*, Silvela expone cual es el plan de la obra. En este epígrafe incluye precisiones de carácter metodológico que han sido objeto de comentario algunas páginas atrás, y anuncia la división de la obra en cuatro partes: la primera dedicada a la Administración municipal, la segunda a las Diputaciones provinciales, la tercera a los Tribunales de administración provincial y la cuarta a los Gobiernos políticos. A estas cuatro partes se añade un apéndice dedicado al Consejo de Estado pieza fundamental en el modelo francés y que aún en España estaba por definir y a otros elementos de la Administración central del Estado. Esta inclusión, de nuevo, pone de manifiesto la condición de jurista de Silvela, que ya destaca la importancia de la jurisprudencia de los tribunales administrativos, y sobre todo la del Consejo de Estado en el desarrollo del Derecho administrativo (la institución del Consejo de Estado y sus “*arrets*” son fundamentales el modelo francés así como su contribución al desarrollo y creación del Derecho administrativo).

La referencia al Consejo de Estado, por lo anteriormente expuesto, es más amplia entre las dedicadas a la Administración estatal y contiene un dictamen y un texto articulado para la regulación de la materia; las referencias a los ministerios y las direcciones generales son más breves, pero muy interesantes, sobre todo las relativas a estas últimas por cuanto reconoce la importancia de las mismas en el funcionamiento operativo de la Administración, que nace de la experiencia propia de Silvela en el desarrollo de su carrera administrativa en el Ministerio de la Gobernación.

Finalmente, señala la inclusión de un apéndice en el que se contiene un listado exhaustivo de las disposiciones administrativas vigentes (por orden alfabético de materias y cronológico), y de otro apéndice bibliográfico conteniendo las obras sobre materia administrativa españolas o traducidas al castellano disponibles y que considera esenciales para quienes deseen adquirir una sólida formación en materia administrativa.

En cuanto al orden por el que Silvela aborda los diferentes escalones de la organización administrativa, de nuevo nos encontramos con un planteamiento

inverso al que realizan Javier de Burgos y Alejandro Oliván: ambos, al plantear la exposición de un sistema completo de Administración (lo que efectivamente lleva a cabo OLIVÁN en *De la Administración pública con relación a España* y JAVIER DE BURGOS esboza en las *Lecciones del Liceo de Granada*) empiezan por la cúspide jerárquica del sistema, incluso por las facultades ejecutivas del propio monarca, siguiendo por la Administración central (o suprema), la provincial (o superior), y abordando finalmente la organización del nivel municipal. Sin embargo, en este caso, el camino de Silvela es una vez más contrario: desde el escalón municipal, el más cercano al ciudadano, va ascendiendo al nivel provincial, y finalmente, al de la Administración central del Estado. Así, mientras Burgos y Oliván siguen una cadena jerárquica de obediencia y dependencia, Silvela pone de manifiesto las relaciones de tutela y responsabilidad.

El cuerpo de la obra lo constituyen las partes segunda, tercera y cuarta, dedicadas a la Administración provincial, que analizan uno por uno los órganos administrativos que conforman la estructura de la misma: Diputaciones provinciales, Consejos de Provincia y Jefes políticos. Y lo fundamental en cada una de estas partes son los textos de los proyectos que Silvela presentó en sede parlamentaria sobre organización y atribuciones de estos órganos. La Administración municipal tiene un tratamiento más reducido, en la parte primera, y a la Administración central se dedica sólo un breve apéndice. Así pues, Silvela parece querer poner de manifiesto que el nivel administrativo en el que la reforma administrativa es más necesaria es el provincial, que por una parte es el de más reciente creación, y por otra es el instrumento considerado idóneo para la consecución de los fines de la nueva Administración del Estado liberal: vertebración del Estado, establecimiento de un cierto control político y fomento de la riqueza y promoción social.

Sin embargo, a efectos sistemáticos, en el análisis del texto hemos preferido prescindir de la división en partes que establecida por Silvela, y sustituirla por otra más convencional, dedicando un epígrafe a cada uno de los niveles de la organización administrativa, de modo que en el epígrafe dedicado a la Administración provincial se agrupan las partes segunda, tercera y cuarta del texto.



## **2. La Administración municipal.**

La primera parte del texto de Silvela se dedica al escalón administrativo municipal; lo más llamativo de la selección de textos que inserta en este apartado es que se trata exclusivamente de textos franceses. Existían en España en 1839 proyectos de legislación municipal en discusión parlamentaria (el proyecto de Ley de Ayuntamientos y proyecto de Ley sobre atribuciones de Ayuntamientos presentados en el Congreso para su discusión parlamentaria respectivamente el 3 de febrero 1838 y el 23 de febrero de 1838, que quedaron sin aprobar, y fueron presentados de nuevo en la legislatura de 1839) e incluso el arreglo provisional de 1835, que consagraba los principales elementos del sistema municipal de los moderados: la consideración de los municipios como eslabones últimos de una la cadena administrativa única, y establecía un sistema de terna para la elección de alcalde, así como el control por parte del Gobernador civil de la actividad de alcaldes y Ayuntamientos.

Sin embargo, la opción de Silvela por textos franceses puede obedecer a varias razones: en primer lugar, a la consideración de la Administración francesa como modelo de administración, también al profundo conocimiento que de la legislación y la doctrina administrativa francesa poseía Silvela, y finalmente la hecho de que todos los moderados sin excepción defendían su modelo, inspirado claramente en el doctrinarismo francés, como el de mayor apoyatura *científica*. Probablemente por lo enconado de las posiciones al respecto en el momento concreto, en el que la Ley de Ayuntamientos se estaba convirtiendo en caballo de batalla entre progresistas y moderados (hay que recordar una vez más es ésta fue el pretexto de las sucesivas crisis de gobierno que desembocaron en el final de la Regencia de M<sup>a</sup> Cristina y el período moderado, dando paso al dominio progresista con la regencia de Espartero) Silvela prefirió dar un tinte de neutralidad a sus planteamientos, invocando los principios mantenidos en un sistema extranjero, que además siempre se había considerado siempre como modelo paradigma.

Así, el sistema municipal se expone a través de tres textos:

- Dictamen de la comisión encargada de informar a cerca del proyecto de ley municipal redactado por Mr. Vivien <sup>316</sup> y leído en sesión de 26 de abril de 1836 en el Congreso de los Diputados en Francia.
- Ley de 21 de marzo de 1831 sobre organización municipal en Francia.
- Ley de 18 de julio de 1837 sobre atribuciones municipales en Francia. (Se trata del texto definitivo correspondiente al dictamen).

A través del primero de ellos, del Dictamen, se exponen una serie de principios generales (no sólo de naturaleza administrativa, sino también consideraciones de tipo ideológico), que son la base teórica del texto articulado que se inserta en tercer lugar. Estos principios se concretan en dos textos que establecen el sistema municipal francés, el primero en su aspecto meramente organizativo; el segundo regulando el marco de atribuciones de alcaldes y Ayuntamientos.

Silvela hará especial hincapié, de acuerdo con lo que había manifestado ya en la introducción de su obra, en lo referente a las atribuciones frente a las cuestiones de organización. Esta circunstancia resulta verdaderamente llamativa en comparación con los planteamientos de sus contemporáneos: la discusión sobre las atribuciones y la delimitación del poder municipal, que había sido realmente intensa en Francia, no suscita a penas interés en España. Entre nosotros la discusión (tanto en sede parlamentaria, como en la prensa o en la doctrina) no se centra sobre el marco de las atribuciones, sino sobre las formas y el grado de control de la actividad de los Ayuntamientos. Y ello por dos razones; todos eran conscientes de que la Administración central o suprema no disponía de medios ni de capacidad para hacerse cargo de todas sus atribuciones y servicios, de manera que los Ayuntamientos, como Administración más cercana al ciudadano, hacían todo lo que podían. Y sobre todo, porque teniendo el control sobre las actuaciones de los Ayuntamientos, daba igual quien tuviera la competencia. En consecuencia, en España, con carácter general, la discusión del régimen administrativo municipal no se centraba en cuestiones doctrinales o de gestión administrativa (definición del

---

<sup>316</sup> NIETO, A., *Op Cit.*, P. 285. Señala el paralelismo entre las figuras de Viven y Silvela, ambos redactores de textos sobre Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, y ambos políticos y parlamentarios. En este último aspecto, ambos también redactores de numerosos dictámenes de comisiones parlamentarias sobre cuestiones administrativas. También señala NIETO, que SILVELA admiraba a Vivien, y por ello incluye

poder municipal, o distribución de competencias), sino en cuestiones de carácter eminentemente político: la forma de elección de alcalde y el nivel de tutela del gobierno sobre las corporaciones municipales.

Sin embargo Silvela, bien debido a su condición de jurista, bien influido por la intensidad de la discusión que sobre las atribuciones de los Ayuntamientos había tenido lugar en Francia, pone especial atención en la delimitación de las competencias de los Ayuntamientos, como después lo hará en la de las Diputaciones provinciales.

**2.1 Ayuntamientos.** El dictamen de la comisión redactado por Vivien, empieza con un reconocimiento expreso de que la Administración municipal es la más cercana al ciudadano, al afirmar que los municipios *“Forman el último círculo adonde alcanza y donde se ejerce la autoridad pública”*. Se trata de una exposición clara de la idea de que los Ayuntamientos son el último eslabón de la cadena jerárquica que compone la Administración.

Tras esta constatación, el primer elemento que Silvela introduce a partir del dictamen de Vivien es la definición del ámbito de actuación de la Administración municipal. Se trata de un tema importante en un momento en el cual el establecimiento de los límites para la actuación de las instituciones municipales y por consiguiente, la delimitación de la capacidad de fiscalización y control de la misma por parte de la Administración central era materia principal de discusión.

La definición del contenido de los intereses puramente municipales, y la compatibilidad de la defensa de éstos frente a los intereses generales constituyen la base teórica de las competencias de las corporaciones municipales, así como la justificación del poder de tutela de la Administración central sobre los actos de las mismas. No hay que olvidar que la capacidad de actuación de las corporaciones municipales y el poder de tutela de la Administración central sobre éstas, así como la reducción del carácter de éstas al puramente administrativo, frente a una naturaleza más política y de representación del municipio, eran los caballos de

---

varios textos suyos en la selección que representa la *Colección de Dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*.

batalla de la cuestión municipal en España. Los progresistas, basándose en planteamientos procedentes de la Constitución de 1812, entendían que los pueblos constituían no sólo una realidad social, sino política e incluso jurídica en cuanto titulares de derechos patrimoniales y obligaciones, y en consecuencia, los Ayuntamientos eran, en cierto modo representantes de los pueblos. Sin embargo, para los moderados, los Ayuntamientos tenían una naturaleza exclusivamente administrativa, y sus funciones participaban de esta naturaleza, sin que cupiera atribuirles ninguna capacidad de representación, y sometiéndoles, en todo caso, a la supervisión por parte del poder central, de sus actuaciones en cuanto eslabón jerárquico inferior de una misma cadena administrativa <sup>317</sup>.

La definición del poder municipal que introduce Vivien como delegado del poder central abonaba las tesis de los moderados de reducción de la naturaleza de las corporaciones municipales a una dimensión estrictamente administrativa, y además sometidas a tutela del poder central. En el dictamen, Vivien establece que las atribuciones de las corporaciones municipales tienen una naturaleza diferente a las del gobierno central, pero también diferente a los derechos políticos de los ciudadanos, de manera que entiende que las atribuciones de dichas corporaciones se reducen exclusivamente a los intereses de ámbito municipal, sin que en ningún caso pueda entenderse que son órganos de carácter político o representativo. Este enfoque de la cuestión le parece a Silvela el más adecuado, ya que al situar a las corporaciones municipales entre el Gobierno central y los ciudadanos permite que *“pueda muy bien reconocerse y constituirse el poder municipal sin atacar la unidad del gobierno central”*<sup>318</sup>. De esta manera, se asegura la defensa del principio de unidad, que descansa en el centralismo, de manera, afirma Silvela, que la Administración francesa marcha en todos los puntos del territorio sometida a un igual impulso y dirección, frente a lo que constata que existe en España, donde el modelo impuesto por los progresistas al retomar la legislación del trienio, basado según él en principios opuestos, propicia el desorden y la preponderancia del poder municipal frente al central y de los intereses de los pueblos sobre los generales.

---

<sup>317</sup> NIETO, A., *Ibid*, P. 296.

<sup>318</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit*, P. 7

Una de las partes más importantes del dictamen es la referida al Título III, dedicado a las atribuciones de alcaldes y Ayuntamientos. Su punto de partida es una cierta definición de la comunidad municipal: *“constituyen la comunidad el territorio, sus moradores, sus rentas, y sus bienes comunes”*. Vivien y con él Silvela, entienden que el derecho propio de la comunidad municipal es la base en la que descansa la existencia misma del poder municipal, que se concreta en el ejercicio de la iniciativa en todas las materias que afecten a los intereses particulares del municipio así como en la toma de decisiones sobre algunas de éstas materias.

El alcance del poder municipal queda enunciado en estos términos:

*“No concedemos a la comunidad municipal ningún derecho independiente: la sometemos siempre a la autoridad del gobierno, pero le dejamos siempre la iniciativa en todo asunto y ocasión y a la administración superior el poder de reformar en algunos casos”*<sup>319</sup>.

Tales afirmaciones tienen su origen el municipalismo doctrinario francés, que partía de la premisa de que el municipio, como la familia, es una organización anterior al propio Estado, y de naturaleza no política sino civil. En este sentido, los autores doctrinarios, y sobre todo GIZOT, habían puesto especial cuidado en evitar que los organismos de la Administración municipal adquiriesen una dimensión política, tendiendo a restringir al máximo sus competencias y reduciéndolas a lo meramente económico y administrativo (esto último en cuanto que se consideraban el último escalón de una misma cadena jerárquica administrativa)<sup>320</sup>.

Así pues, el ámbito competencial de las corporaciones municipales queda definido por los siguientes elementos:

• La naturaleza exclusivamente administrativa de las corporaciones municipales. Al respecto, Silvela afirma que *“Con grave equivocación se confunden no pocas veces las formas políticas con las instituciones municipales... La Administración municipal debe, pues arreglarse sin preocupaciones políticas, reparando sólo en la naturaleza del interés de abraza”*. Esta es, además, la razón de que se prevenga que los sesiones de los Ayuntamientos no sean públicas en ningún caso.

---

<sup>319</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P. 24

<sup>320</sup> DIEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo doctrinario*, IEP, Madrid, 1973, P. 200-202.

- La reducción de las competencias estas instituciones a las materias que componen el interés municipal. Fundamentalmente, el ámbito de actuación de las corporaciones municipales se reduce a los intereses de carácter económico: la administración de los bienes comunes, y el establecimiento de los repartimientos de contribuciones y quintas, la representación en juicio o la aprobación de presupuestos. ...etc.

- La preeminencia de los intereses generales sobre los municipales en virtud del “sagrado dogma de la unidad”, que justifica el poder de tutela de la Administración central sobre las corporaciones municipales. En este sentido, Silvela entiende, de un modo similar al que después planteará Oliván, que se trata de conseguir un grado razonable de centralización y se vuelve una vez más a la defensa del justo medio:

*“Así, con frecuencia la autoridad tutelar y soberana del gobierno debe ser superior a los derechos de la municipalidad...Hemos admitido la tutela siempre que nos ha parecido necesario. No obstante, no es nuestro ánimo apoyar el sistema general de la Administración conocido como centralización en toda la extensión que se le ha querido dar...lo creemos útil y ventajoso en sus justos límites”.*

En todo caso, la determinación de cuáles sean los intereses locales, diferenciados de los generales era materia polémica, en tanto en cuanto su definición venía a ser justificación de la atribución de competencias y la medida de la intensidad de la intervención.

- La existencia de un poder tutelar del gobierno central sobre todas las actividades de las corporaciones municipales; esta tutela se manifestaba de forma más o menos intensa dependiendo de la materia sobre la que versaran las diferentes actuaciones, de manera que el control a veces se realiza a posteriori, bajo pretexto de impedir que las corporaciones municipales comprometieran el futuro económico del municipio, y otras veces era necesaria la expresa aprobación de la autoridad superior (el rey, el ministro o el Jefe político, según los casos) para que los acuerdos de los Ayuntamientos pudieran llevarse a efecto.

El reconocimiento de esta dependencia tutelar de los Ayuntamientos respecto al poder central levantaba protestas entre los progresistas, ya que venía a poner de manifiesto una especie de minoridad o de falta de completa capacidad de actuación tanto política como jurídica de los Ayuntamientos, que veían como todos

sus actos necesitaban de un “complemento” externo para ser efectivos. Así, el texto que Silvela propone como ejemplo sobre atribuciones municipales en Francia (Ley de 18/17/1837) exige que los Ayuntamientos cuenten con la autorización del Consejo de Provincia para poder iniciar acciones judiciales, y reconoce la existencia de una especie de reclamación administrativa previa ante el Jefe político para poder intentar una acción judicial frente a un Ayuntamiento. La misma ley sometía en general a la aprobación de un superior (el Jefe político o en ocasiones un R. D en función de la cuantía) los actos referidos a compras, ventas, arrendamientos, donativos y legados. El propio Silvela en el dictamen que redactó como secretario de la comisión encargada de informar sobre el proyecto de Ley de Diputaciones provinciales, afirma tajantemente que *“los pueblos y provincias no son propietarios en la total extensión de la palabra... son entes morales que deben ser representados como en estado permanente de minoría”* <sup>321</sup>, de manera que reconoce la falta de capacidad plena de obrar de Ayuntamientos y Diputaciones, que necesita ser completada por órganos superiores, que actúan como tutores.

Los Ayuntamientos pueden, en el ámbito de su competencia, llevar a cabo actos de tres tipos:

1. Actos que ejercen por derecho propio: los relacionados exclusivamente con el interés municipal, como reclamar la rendición de cuentas al alcalde o el reparto de contribuciones.

2. Actos en los que su derecho queda sometido a superior censura, como aquellos que puedan comprometer la renta o el patrimonio del municipio.

3. Manifestaciones de opinión, expresadas a través del derecho de petición en materia de intereses locales, y de la función de consejo en asuntos que afecten indirectamente al municipio.

A la comunidad social que constituye el municipio corresponde una organización administrativa integrada por dos tipos de órganos: uno unipersonal (ejecutivo), el alcalde, y otro colegiado (deliberante), el Ayuntamiento.

**2.2 El alcalde.** Se entiende como un órgano de doble naturaleza, y en consecuencia desempeña dos tipos de funciones:

---

<sup>321</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.109.

- a) Es, por un lado, agente delegado de la Administración central, dependiente del Gobierno.
- b) Por otro lado, es la autoridad ejecutiva y administrador de los intereses peculiares del municipio, sometido no a una relación de dependencia de la Administración central, sino a una simple vigilancia. En España, además la figura del alcalde tiene competencias judiciales <sup>322</sup>.

Esta doble naturaleza, justifica en el modelo moderado el procedimiento de elección del alcalde, también de naturaleza mixta con intervención de los votos de los electores y designación de la Corona.<sup>323</sup> Al respecto, Silvela se había pronunciado a favor de esta solución, como todos los moderados, y defendido desde un punto de vista estrictamente jurídico la validez de este procedimiento de elección del alcalde en el ordenamiento español frente a las argumentaciones de los progresistas que consideraban inconstitucional el nombramiento del alcalde por el gobierno central.

Argumentaban los progresistas que el texto constitucional vigente (Constitución de 1837) prohibía la designación del alcalde por la corona al establecer en su artículo 70 que los Ayuntamientos serían nombrados por todos los vecinos a los que la ley concediera ese derecho. Silvela, por contra, entiende en una interpretación literal del texto constitucional que el citado artículo se refería únicamente a los Ayuntamientos, y no a la figura del alcalde, y que si el constituyente hubiera querido introducir la elección directa del alcalde, lo hubiera hecho; además abunda diciendo que en el artículo 71 la Constitución remite a un desarrollo legislativo posterior la determinación de las atribuciones y organización de las Diputaciones y los Ayuntamientos, de manera que el procedimiento de elección del alcalde, como cuestión de mera organización, vendrá determinado por lo dispuesto en el texto legal de desarrollo sin limitación alguna <sup>324</sup>.

El dictamen de Vivien contiene un deslinde bastante minucioso de las competencias del alcalde en cuanto agente delegado del Gobierno, bajo la

---

<sup>322</sup> JAVIER DE BURGOS y ALEJANDRO OLIVÁN sí reflejan en sus obras la triple naturaleza que tiene en España la figura del alcalde.

<sup>323</sup> Hay que reiterar una vez más la importancia de ésta cuestión en el momento de redacción del texto, y la que alcanzaría después.

<sup>324</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit*, Introducción P.XXVI



dependencia de la Administración central, y del alcalde en cuanto órgano ejecutivo del poder municipal, bajo la vigilancia (tutela) del poder central.

Con carácter general, las atribuciones del alcalde como órgano del poder municipal son las referidas a policía municipal y gobierno económico del municipio, en el ejercicio de las cuales queda sometido a la vigilancia del Jefe político quien puede, *“a posteriori”* controlar sus actos, anulándolos o suspendiéndolos. La destitución del alcalde por parte del Jefe político sólo se contempla en el caso de que el alcalde se niegue a realizar actos formal y expresamente exigidos por la ley.

En cuanto representante del gobierno, es decir, agente de la Administración central (o superior) plenamente integrado en estructura y la cadena jerárquica de la misma, el alcalde quedaba sujeto a la vigilancia del Jefe político, en su calidad de superior jerárquico en la estructura administrativa.

En todo caso, y a pesar de las garantías que podía representar para el gobierno el sistema de elección mixta del alcalde, el modelo moderado introducía una amplia posibilidad de vigilancia y supervisión por parte del Jefe político de sus actuaciones. Silvela, como todos los moderados, pretendía impedir a toda costa actuaciones de *“alcaldes levantiscos”* que interfirieran o impidieran el correcto desenvolvimiento de las instrucciones emanadas del poder central. En el caso del texto legal propuesto por Silvela como ejemplo, esta posibilidad se traducía en la facultad del Jefe político de anular o suspender a posteriori la ejecución de las órdenes de las alcaldes, que en el dictamen sobre la misma Vivien había defendido como garantía para asegurar el orden. El texto también contemplaba la posibilidad del Jefe político de destituir al alcalde en caso que éste se negara a realizar actos expresa y formalmente exigidos por la ley, justificando la medida en que era necesario que el gobierno central estuviera dotado de medios para asegurar el cumplimiento de las leyes, cuya ejecución *“no ha de suspenderse por la obstinada resistencia de un funcionario público”*.

En consecuencia, el texto legislativo distingue entre las atribuciones del alcalde como representante del poder central, y las atribuciones del alcalde como representante del poder municipal, cuyo contenido se refiere fundamentalmente a las materias de policía municipal, a la administración de la renta y patrimonio

municipales, la confección de presupuestos y la representación del municipio en juicio. En todo caso se reconoce al alcalde la facultar de dictar bandos, que pueden ser, eso sí, anulados o suspendidos por el Jefe político.

Los textos legislativos franceses que inserta Silvela en su obra, contienen, además una regulación bastante minuciosa en materia de Hacienda pública y de presupuestos; al entrar en su exégesis, Silvela en sus comentarios pone de manifiesto de nuevo el carácter eminentemente jurídico de su formación, al afirmar que estas materias son más difíciles de entender. En materia presupuestaria, lo más destacable de los textos es el establecimiento de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, y la disposición que establece el procedimiento de confección de aprobación de los presupuestos y la intervención de las distintas instituciones en el mismo: los propone el alcalde, son aprobados provisionalmente por los Ayuntamientos, y de forma definitiva por el Jefe político.

### **3 La Administración provincial.**

Esta parte segunda, dedicada a la Administración provincial, puede considerarse el núcleo de la obra de Silvela, y abarca las partes segunda, tercera y cuarta del libro. Como ya se ha puesto de manifiesto reiteradamente, y como explica el propio autor en la introducción de su obra, su génesis parte de la redacción de los proyectos de ley sobre Jefes políticos, Diputaciones provinciales y Consejos de Provincia que presentó en el Congreso de los Diputados durante la legislatura de 1838, y que constituían en su conjunto un proyecto de reorganización del régimen de la Administración provincial.

En el dictamen de la comisión encargada de informar a cerca del proyecto de Ley de Diputaciones (cuyo texto literal se incluye en los *Estudios prácticos de Administración*) y que redactó el propio Silvela como su secretario, recoge en sus primeros párrafos las bases sobre las que va a fundamentar su proyecto de reorganización de la Administración provincial. En primer lugar, justifica la necesidad de ajustar la organización Administrativa y su regulación a los principios consagrados por el texto constitucional de 1837, afirma como declaración de principios, que dicha organización:

*“vino a dar al poder ejecutivo, al gobierno de la monarquía española, un carácter distinto al que antes tenía: un temple de **unidad**, de **centralización** y de **fuerza**, de que no sin peligro el estado pudiera carecer; y este mismo deberá ser, en adelante el carácter distinto de nuestra Administración”*

En segundo lugar, advierte que para llevar a cabo esta necesaria reorganización de la Administración en su nivel provincial se ha recurrido al análisis de la naturaleza el origen y las necesidades de la provincia, y de los principios de buena administración; la conclusión a la que llega tras este análisis es que la naturaleza de la provincia se reduce a la de un ente meramente artificial creada por ley con fines exclusivamente instrumentales y administrativos, y que en ningún caso se trata de una *“unidad natural como es el municipio”*. En algún momento, apoyando esta idea critica la división provincial de Javier de Burgos, por haber tenido en cuenta elementos históricos que según Silvela pueden alentar provincianismos, y presenta como preferible el sistema francés, que sólo tiene en cuenta elementos funcionales. En el mismo dictamen afirma que una división más homogénea del territorio hubiera sido más conveniente, ya que la variedad de la naturaleza y extensión de las provincias resultantes de la división de 1833 complicaba las cuestiones de organización.

Sin embargo, una vez que se ha aceptado la división del territorio en provincias, y constituidas éstas, es preciso admitir su existencia con todas sus consecuencias, hecho que conlleva el reconocimiento de la existencia de unos intereses exclusivamente provinciales, distintos de los generales y sobre todo la necesidad de la existencia de una Administración provincial y distinta de la del Estado, toda vez que los intereses generales tienen generalmente *“naturaleza moral y política”* y los provinciales *“naturaleza material y positiva”*, y por tanto requieren diferente manejo y modos de gestión.

No obstante, Silvela entiende que en múltiples ocasiones ambos tipos de intereses entran en contacto, de modo que le parece razonable establecer a nivel provincial una planta de organización administrativa que garantice no solo la cooperación y la coordinación entre los representantes de la Administración central encargados de los intereses generales y las entidades puramente provinciales, - de ahí que proponga encomendar a empleados encargados de los intereses generales las labores de ejecución en materia de intereses locales, y atribuir a los entes

administrativos puramente locales tareas de auxilio y colaboración con la Administración general - sino la primacía, en todo caso, del interés general sobre el local. Esta es la razón, entiende, de que *“El Estado no puede desprenderse de cierta vigilancia, de cierta tutoría, de los intereses locales; de forma que, aunque dejando a la provincia, como era debido, la iniciativa y la acción, la dirección y la regularidad parta siempre de un punto central”*<sup>325</sup>.

En definitiva, nos encontramos una vez más ante la justificación, de naturaleza doctrinal, en términos de buenos principios en materia administrativa, por parte de los moderados, de la existencia de una fuerte vigilancia y control por parte de la Administración general de las actuaciones de las instituciones administrativas provinciales y en particular, de las Diputaciones provinciales.

Partiendo de estas premisas, el modelo de Administración provincial que Silvela propone mediante estos tres proyectos de ley, que nunca llegarían a convertirse en normas positivas pero que fueron luego en sus principios muy tenidos en cuenta en la legislación posterior, se basaba en la existencia de tres instituciones en el nivel administrativo provincial, en cuya articulación y distribución de competencias se observaba el esquema tradicional: ejecución encomendada a un órgano unipersonal (el Jefe político), y deliberación y consejo encomendados a órganos colegiados (Diputaciones provinciales y Consejos de Provincia). Las primeras, reducidas en sus funciones a materias meramente económico-administrativas y de defensa de los intereses provinciales, y los segundos con una naturaleza mixta, administrativa y judicial, en cuanto órganos de consejo al Jefe de provincia y primera instancia de la justicia administrativa<sup>326</sup>. La conveniencia de la existencia de ambas instituciones la justifica Silvela en los siguientes términos:

*“En lugar de la confusión de facultades gubernativas y económicas en una misma corporación, habrá dos corporaciones. La una, por derecho propio, representará y manejará, con la debida independencia los intereses provinciales; la otra, por delegación del trono ejercerá aquellas funciones de orden político que, no sin*

---

<sup>325</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.105

<sup>326</sup> Hay que resaltar que el modelo de planta administrativa que propone SILVELA (prácticamente el mismo que propone OLIVÁN) contempla la existencia de un consejo de Estado de naturaleza mixta, según el modelo francés, organizado en varias instancias, la primera de las cuales serían estos consejos de provincia. OLIVÁN llega a recomendar la existencia de consejos de partido.

*gravísimos inconvenientes corrieron aunados con los puramente locales”.*

El entramado institucional de la provincia se completaría con un Tribunal provincial de cuentas; sin embargo, Silvela prescinde de la figura del Intendente, como ya había planteado Javier de Burgos.

Para exponer el modelo de Administración provincial que propone, Silvela no recurre sólo a sus propios textos; incluye, además de sus proyectos legislativos el dictamen (obra de VIVIEN <sup>327</sup>, como el proyecto) y el texto de la Ley sobre atribuciones de las Diputaciones provinciales en Francia de 10 de mayo de 1838 (la similitud de los textos de VIVIEN y Silvela es más que evidente; los principios en los que se basan son los mismos, no obstante existen algunas diferencias a las que luego se hará referencia), el relato de un viaje que realizó siendo Jefe político de Ávila a Arenas de San Pedro, un artículo periodístico propio, y la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* de JAVIER DE BURGOS.

**3.1 Diputaciones provinciales:** los textos escogidos por Silvela para explicar la organización y atribuciones de las mismas son:

- Dictamen de la comisión especial del Congreso de los Diputados sobre el proyecto de ley sobre organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales, leído en sesión de 12 de mayo de 1838. (Redactado por el propio Silvela, como secretario de la comisión).
- Proyecto de Ley de Diputaciones provinciales presentado el 23 de Febrero de 1838 (proyecto Silvela).
- Dictamen presentado por Mr. Vivien en nombre de la comisión encargada de examinar el proyecto de ley sobre atribuciones de las Diputaciones provinciales en Francia, el 19 de febrero de 1838.
- Ley de 22 de junio de 1839 sobre organización de las Diputaciones provinciales en Francia.
- Ley de 10 de mayo de 1838 sobre atribuciones de las Diputaciones provinciales en Francia.

---

<sup>327</sup> El paralelismo de las figuras de Vivien y SILVELA es notable (ambos fueron tratadistas de derecho administrativo y parlamentarios, y ambos presentaron proyectos legislativos sobre Diputaciones Provinciales).

Introduciendo como pórtico el dictamen de la comisión encargada de informar al Congreso sobre el proyecto de ley de Diputaciones de su intervención expone cuáles son los principios en los que va a basar la organización de la Diputaciones: el principio de unidad y el de centralización, afirmándolos de forma categórica frente a los principios que suponía acogidos por el sistema que pretendía sustituir (el formado por el complejo entramado de normas procedentes de los periodos constitucionales anteriores, y puestas de nuevo en vigor tras la sargentada de La Granja).

Silvela, había afirmado al presentar sus proyectos que las normas vigentes consagraban la *excentralización* y reducían en gran medida la capacidad de actuación de la Administración central y su posibilidad de defender los intereses generales frente a los provinciales. En apoyo de sus afirmaciones, y en la línea de argumentar su modelo administrativo en principios “científicos” y doctrinales, acude Silvela a Vivien y su dictamen sobre la Ley de atribuciones de las Diputaciones provinciales en Francia de 19/02/1832, en el cual coloca los principios de unidad y centralización como premisa indiscutible de la que ha de partir toda la organización administrativa, a cualquier nivel y establece que las Diputaciones provinciales no son más que un ente administrativo, que representa un eslabón más de una única cadena administrativa:

*“El principio constitucional a cerca de la distribución de poderes administrativos, es que la autoridad desciende del rey a las corporaciones provinciales, y de éstas a las de partido. El estado es uno, las provincias no son más que secciones, partes del todo, y por tanto una regla uniforme debe regirlas a todas. Si las corporaciones administrativas, independientes, y en cierto modo soberanas en el ejercicio de sus funciones legales tuvieran derecho a variar a su antojo los principios y las formas de la administración, la oposición y la divergencia de sus movimientos parciales destruiría al instante la regularidad del movimiento general, produciendo la más desastrosa anarquía”<sup>328</sup>.*

En el fondo de esta firme posición defendida por Silvela con argumentos no políticos sino pretendidamente técnicos, latía la suspicacia de los moderados hacia las Diputaciones provinciales, foco de levantamientos aprovechado por los progresistas, en las que se habían venido a diluir en ocasiones anteriores las juntas

revolucionarias provinciales, y que gozaban de cierto poder al controlar a las milicias nacionales. En este contexto no es extraño que todos los proyectos moderados, y el primero de ellos el de Silvela, trataran de afirmar un fuerte control de las actividades de las Diputaciones provinciales sometiéndolas a la continua vigilancia y tutela del Jefe de provincia.

En todo caso, la base doctrinal en la que descansaba toda la construcción de Silvela era el carácter meramente administrativo de la división provincial, y en consecuencia, la naturaleza económica y administrativa de las Diputaciones provinciales como institución, y de sus atribuciones. En este sentido, afirma Silvela de forma tajante:

*“Recuérdese que la provincia no es más que una fracción de la sociedad ya constituida: una mera división administrativa, que las más de las veces sus intereses se confunden con los del Estado, y que de consiguiente las facultades de las Diputaciones se modifican por necesidad, según la naturaleza de estas relaciones. En los casos en los que pueda considerarse a la provincia separadamente del Estado, represéntela enhorabuena la Diputación sin límites, pero a medida que en los otros el interés nacional vaya predominando, conviértanse sus acuerdos en deliberaciones, y por fin desciendan a simples pareceres. Solo así se resuelve el problema de la conciliación de los intereses locales con el interés nacional, de la unidad política y administrativa con los derechos inherentes a cada parte del todo social. No se conseguirá concediendo a las diputaciones facultades de gobierno o administración independientes, onmímodas y soberanas”.*

Una vez más, Viven en el dictamen que Silvela inserta junto al suyo, se manifiesta en términos casi idénticos:

*“La provincia tiene con el Estado relaciones tan íntimas que frecuentemente se confunde con él: pocas veces la separan intereses propios; las más no es otra cosa que una fracción del todo, una división puramente administrativa. De consiguiente, las facultades de las diputaciones debían modificarse según la naturaleza de aquellas relaciones. Cuando la provincia puede considerarse separadamente del Estado, su Diputación la representa por completo. Y después, a medida que el interés público va predominando, el voto se convierte en deliberación, y por último en un simple parecer. Así se resuelve el problema de la conciliación de los intereses locales con el interés nacional, de la unidad política y administrativa, con los derechos inherentes a cada parte de al unidad”<sup>329</sup>.*

---

<sup>328</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.136

<sup>329</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.146

En consecuencia con la naturaleza exclusivamente económica y administrativa de las Diputaciones provinciales, Silvela afirma que:

*“Todas las atribuciones de las Diputaciones provinciales, cualesquiera que sean, vendrán a reducirse a estas dos clases: o la diputación auxilia al gobierno (reparto de contribuciones) o interviene en la administración de los derechos, propiedades o intereses que aquella posee...En ambos casos corresponde al rey ser el regulador de tales acciones: en el primer caso porque participan del carácter público de una corporación administrativa, y siendo la responsabilidad exclusiva y única del gobierno de Su Majestad, al rey solo incumbe el juzgar el cumplimiento o falta de él de las corporaciones de esta especie. Y en el segundo, porque aunque la diputación administre la propiedad de la provincia, no tiene derecho a disponer de ella a su antojo”<sup>330</sup>.*

En la misma línea de exclusión de cualquier connotación política o representativa de otros intereses que no sean los económicos de las provincias, debe entenderse la prohibición expresa a las Diputaciones de dirigirse al público o a los Ayuntamientos.

En cuanto a las materias que se van a regular en el proyecto que da origen al dictamen, Silvela incluye tanto lo relativo a organización como lo relativo a atribuciones en un mismo texto, a diferencia de lo ocurrido en Francia, donde estas materias se regulaban en textos legales separados, a pesar de que Vivien, en su dictamen entendía que su integración en un solo texto hubiera sido un método preferible.

Así pues, el texto del proyecto de ley de diputaciones presentado por Silvela dedica su título I a la formación de las Diputaciones, el II al establecimiento de los requisitos necesarios para gozar de derecho de sufragio activo, el III al modo de llevarse a cabo la elección, el IV a los requisitos para ser elegible, el V al establecimiento de ciertas normas de orden interno para la celebración de las sesiones y el VI a las atribuciones de las Diputaciones y el VII al presupuesto provincial.

### **3.1.1 La regulación en materia de organización.**

---

<sup>330</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.109



- Acerca de la composición de las Diputaciones, el proyecto prevé la existencia de una diputación por cada provincia, compuesta por un diputado por cada partido judicial, con un mínimo de 9 diputados, que se completará en caso de no llegar el número de partidos judiciales de la provincia, eligiendo dos diputados por cada partido entre los de mayor población. Se prevé asimismo, el nombramiento de un número igual de diputados suplentes.

La duración del nombramiento es de 3 años, y el desempeño del cargo es gratuito. En todo caso, como medida de control, el texto contempla la posibilidad de disolución de la corporación en cualquier momento.

En texto se basa en el artículo 69 de la Constitución de 1837, que consagraba la existencia de Diputaciones provinciales de base popular. El carácter electivo de los miembros de las diputaciones restablecido en Francia por el texto constitucional doctrinario por excelencia, la Carta de 1830, será defendido también por Vivien en el dictamen sobre el proyecto de ley sobre Diputaciones provinciales que Silvela incluye en esta parte de su obra, frente a un sistema de designación establecido por la Ley de 1800.

Sin embargo, el carácter electivo de los miembros de la Diputación provincial no altera la concepción de Silvela de la naturaleza puramente económica y administrativa de la institución; los elegidos lo son a los solos efectos de representar y gestionar los intereses de la provincia y auxiliar al representante de la Administración; Según Silvela, *“quíérese de buena fe que representen, pero se limitan a lo que deben ser, y en lo que deben ser, los objetos representados”*<sup>331</sup>.

- Para gozar de derecho de sufragio activo se establecen los mismos requisitos que para ser elegido diputado en Cortes, y para poder ser elegido el texto exige ser mayor de 25 años, arraigo en la provincia (ser natural de ella o residente desde hace más de cuatro años) y gozar de derecho de sufragio activo. También el texto enumera una serie de incompatibilidades, encaminadas en general a evitar posibles conflictos de intereses (contratistas, arrendatarios...),

---

<sup>331</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.113

entre las que llama la atención el supuesto de ser funcionario público<sup>332</sup>. Por otra parte se contempla la posibilidad de excusarse del desempeño del cargo para los mayores de 60 años y los diputados o senadores de la provincia hasta un año después de haber cesado en sus cargos.

- En cuanto al modo de llevarse a cabo la elección Silvela establece pormenorizadamente cuál ha de ser el procedimiento introduciendo, como no podía ser menos, un fuerte nivel de control, atribuyendo la mayor parte de las competencias a los Jefes de provincia; a ellos corresponde determinar los distritos electorales y las cabezas de distrito. Una vez determinados estos y constituida una junta electoral, cada elector designa un diputado y un suplente en una votación que durará tres días en horario de 8 a 12. Tras cada una de las jornadas se realizaría un escrutinio, y finalmente, uno general en la cabeza del partido judicial, tras el cual serían proclamados diputados los más votados, por la mitad más uno de los electores.

De todo ello se debía remitir copia al Jefe político, quien, si lo estimaba conveniente gozaba de la facultad de remitir los documentos al Consejo de Provincia para que se pronunciase a cerca de la nulidad o validez de la elección.

- El título dedicado al modo de celebrarse las sesiones da reflejo de nuevo la desconfianza del autor hacia las corporaciones provinciales, y el estrecho control al que pretende someterse su actividad, ya que sus periodos de reunión y la duración de los mismos quedan sometidos a la supervisión del gobierno, y sobre todo, del Jefe político. En este sentido, el proyecto establecía que las Diputaciones provinciales se reunieran todos los años en *“la época o épocas que prefije el Gobierno”* (art. 39), y que la duración máxima del periodo de sesiones fuera de treinta días, prorrogables por quince más si así lo autorizaba el Jefe político.

---

<sup>332</sup> Ya en la prensa se había iniciado una discusión acerca de la posibilidad de que los funcionarios públicos fueran diputados y senadores ante la posibilidad de que votasen en contra del gobierno e incluso sobre la posibilidad de que tuvieran derecho de sufragio activo; un ejemplo lo representa los artículos “De los empleados que votan contra el gobierno”, 13 de febrero de 1835 n° 291 y “Sobre derecho de sufragio activo de los empleados públicos”, 20 de enero de 1836 n° 632, *la Abeja*.

Las sesiones se celebrarían públicamente, y el Jefe político podría acudir con voz pero sin voto, excepto a aquellas sesiones en las que se fiscalizasen sus cuentas; las sesiones a las que asistiera el Jefe político serían presididas por éste, y en la última sesión del periodo, el presidente de la Diputación debería hacer entrega de las actas y de toda la documentación al Jefe político para que procediera a su archivo.

Lo previsto en el texto de la Ley de organización de las Diputaciones provinciales en Francia de 22 de junio de 1833, incluido por Silvela en su obra, se fundamenta en los mismos principios que revela el texto de proyecto Silvela en esta materia; las variaciones son casi exclusivamente las derivadas de la diferente división territorial ( se prevé la existencia de Diputaciones de partido) y del número de habitantes. Por lo demás se establece el carácter electivo de los miembros de la Diputación provincial entre los mayores contribuyentes, la edad mínima de 25 años, y un listado de incompatibilidades similar al que inserta Silvela; se prohíbe expresamente a las Diputaciones mantener correspondencia entre ellas o hacer manifestaciones públicas y se somete a las mismas a un estrecho control de la administración general, y sobre todo del Jefe político, ya que se reconoce la facultad real de disolver las Diputaciones provinciales y sus reuniones, que a diferencia de lo previsto en el proyecto español, no tenían carácter de públicas, eran convocadas por el Jefe político en virtud de un Decreto del rey que determinaría su fecha de apertura y su duración.

### **3.1.2 En cuanto a las atribuciones:**

Silvela, por formular un texto articulado, ofrece un tratamiento mucho más completo de esta materia que Javier de Burgos y Alejandro Oliván, quienes a lo sumo en sus obras establecían los principios que debían informar una legislación al respecto que consideraban deseable. En todo caso, tanto la obra de Oliván, como las *Lecciones del Liceo de Granada*, ocasión en la que Javier de Burgos aborda de forma más extensa el tema de las Diputaciones provinciales, son posteriores cronológicamente a la presentación en sede parlamentaria de los proyectos de

Silvela, que ambos autores conocen de sobra<sup>333</sup>, y reflejan el mismo modelo de Administración provincial de los moderados.

Coherente con la importancia que atribuye a la determinación concreta de las competencias y atribuciones de las Diputaciones provinciales y buscando apoyo doctrinal y en el derecho comparado del modelo que va a proponer, caracterizado por el fuerte control al que se van a ver sometidas las diputaciones por parte del gobierno y del Jefe político, Silvela añade a sus propios textos (el dictamen y el proyecto de ley de 1838) textos de origen francés sobre la materia: el dictamen de Vivien sobre la Ley de atribuciones de las Diputaciones en Francia, y el propio texto articulado de la norma.

En la determinación de las atribuciones de las Diputaciones provinciales, Silvela parte, como ya se ha puesto reiteradamente de manifiesto, de la naturaleza exclusivamente económico-administrativa de la institución. En consecuencia, reduce el ámbito de sus competencias a estas materias, y somete siempre sus actuaciones al control del Gobierno.

Así pues, las atribuciones que Silvela entiende como propias de las Diputaciones provinciales son:

- El repartimiento de las contribuciones en los Ayuntamientos y la resolución de las quejas a los Ayuntamientos sobre los mismos.
- El repartimiento de la quintas y la resolución de las quejas sobre los mismos.
- El repartimiento entre los pueblos de cada partido de la cuota para el sostenimiento de los presos pobres.
- Asistencia al Jefe político con sus informes, sobre todo en materia de deslindes y segregaciones.
- Posibilidad de dirigirse al rey manifestando las necesidades de la provincia y posibles actuaciones de mejora y fomento.
- Intervención en el nombramiento de las miembros del Consejo de Provincia.
- Administración de los intereses provinciales.

---

<sup>333</sup> De hecho, ALEJANDRO OLIVÁN había formado parte de la comisión encargada de informar al Congreso sobre los proyectos presentados por SILVELA, y en su obra, al comparar el modelo de Administración

En los tres primeros casos, se trata fundamentalmente de labores de auxilio a la Administración general en la realización de labores que no estaba en condiciones de asumir, y que sin embargo resultaban de capital importancia para la recaudación de tributos.

Los tres supuestos contemplados a continuación, pueden englobarse en un concepto amplio de labores de consejo a la Administración central, y al Jefe político en particular.

Finalmente, en cuanto a la Administración de los intereses provinciales, esta expresión engloba la intervención de las Diputaciones provinciales en transacciones y litigios, adquisiciones, transmisiones, etc... Se trata de la administración de los intereses económicos, entendiendo el término administración en un sentido estricto, en cuanto que se limita la posibilidad de actuación de las Diputaciones provinciales a los puros actos de administración y no a los de disposición, en los que siempre se exige la autorización del rey, o del director general o del Jefe político en función de la cuantía, quedando exceptuados de este control los actos de una cuantía menor. Se repite aquí la teoría de la tutela, que equipara a las Diputaciones como personas jurídicas a los menores de edad limitando su capacidad de obrar a los actos de mera administración, y requiriendo en los actos de disposición o en actos que se entiende que comprometen el patrimonio, de un complemento a la capacidad de obrar que presta el tutor con su autorización.

En todo caso, las Diputaciones provinciales carecen de la posibilidad de representar a la provincia en juicio, salvo en acciones contra el Estado. Para ser demandadas, se establece como paso necesario dirigirse primero al Jefe político, paso equiparable a la actual reclamación previa administrativa.

La materia de atribuciones de las Diputaciones se regulaba en Francia, como se ha comentado con anterioridad, en un texto independiente de las cuestiones organizativas. El texto de la Ley francesa de 1838 incorpora casi

---

progresista con el moderado alude expresamente al proyecto de ley de diputaciones de SILVELA considerándole preferible al presentado por Pérez de Castro en 1840.

idénticas atribuciones para estas corporaciones que las que incluye el proyecto de Silvela; pero en el caso francés el propio texto establece la distinción entre varios tipos de actuaciones:

- Actuaciones que implican decisión: reparto de contribuciones y resolución de recursos sobre ellas.
- Actuaciones que implican deliberación, sometidos a aprobación por parte de la Administración central: establecimiento de contribuciones especiales, y actos de disposición y administración de los bienes provinciales, y representación ante los tribunales.
- Actos de consejo.
- Actos de comunicación con el Gobierno central: observaciones, peticiones de mejora...

**3.1.3 Presupuestos.** En el texto legal francés sobre atribuciones de las Diputaciones provinciales, se incluye también lo relativo a los presupuestos de la provincia, como corresponde al carácter económico administrativo que se reconoce a la institución; siguiendo con el paralelismo en el tratamiento de la materia, Silvela dedica el título VII de su proyecto de ley al presupuesto provincial. Los principios que se recogen en uno y otro texto, son una vez más idénticos, y las diferencias que pueden apreciarse son menores. En ambos casos el Jefe político es el encargado de presentar el presupuesto, que la Diputación vota y censura; en los dos textos, la aprobación definitiva está reservada al rey. También en ambos textos se requiere autorización del Jefe político para la realización de gastos. Silvela, además incluye una distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, que van con cargo a ingresos distintos. Finalmente señala que la contaduría provincial correrá a cargo de la tesorería de rentas de la provincia.

### **3.2 Consejos de provincia y Tribunales de Administración provincial.**

Para ilustrar este apartado, Silvela incluye un solo texto, su propia proposición de ley de Consejos de Provincia, presentada en el Congreso en la sesión de 12 de noviembre de 1838 y tomada en consideración el día 16 del mismo mes.

Se trata, probablemente, de uno de los textos más interesantes de la obra, en tanto en cuanto representa una de las primeras teorizaciones sobre el control de la actividad administrativa, y uno de los primeros proyectos para articular un sistema de justicia administrativa. Silvela expone sus ideas al respecto, que son representación de las del grupo moderado, pero demostrando que es ante todo un jurista de sólida preparación, si bien capaz, por la experiencia acumulada, de tener en cuenta la problemática del funcionamiento cotidiano de la Administración y los condicionamientos de la vida política; aborda en profundidad el tema del control de la actividad administrativa (si bien sorprendentemente partiendo del nivel provincial) planteando un modelo claramente inspirado en el francés, del cual conoce perfectamente su efectividad y funcionamiento.

Sin embargo, el tema planteado no era novedoso: ya desde 1834, cuando empezaron las reformas administrativas y desaparece el entramado institucional del Estado absolutista, se planteó la cuestión del control de la actividad administrativa. Las opciones que se plantearon fueron varias: adoptar un sistema de control administrativo de modelo inglés, en el cual el control de la actividad administrativa venía a ser competencia de los tribunales ordinarios, de manera que no se establecía diferencia entre el Estado y los particulares quedando todos sujetos a una misma jurisdicción; que el control de la actividad administrativa lo llevara a cabo una jurisdicción especial; y finalmente el establecimiento de un sistema de control inspirado en el modelo francés de consejos o tribunales contencioso administrativos, integrados no en el poder judicial, sino en la propia estructura de la Administración.

El consenso acerca de la conveniencia de adoptar el tercero de estos sistemas era notable, aunque a veces los progresistas parecieron inclinarse por la idea del control realizado por órganos jurisdiccionales ordinarios. Sin embargo el descrédito que estos sufrían y su caótico funcionamiento, hicieron desechar pronto esta posibilidad; en cuanto a la eventual creación de una jurisdicción especial, nada era más inoportuno dadas las connotaciones que estas habían heredado del Antiguo Régimen.

En todo caso, el proyecto de Silvela de crear Tribunales administrativos provinciales o Consejos de Provincia, sólo tenía sentido en el marco de una organización total del sistema de justicia administrativa, que comprendía, por supuesto, la creación de un Consejo de Estado, institución, sin embargo, no prevista en la Constitución de 1837.

**3.2.1 Modelo de control de la actividad administrativa.** A modo de introducción de la parte dispositiva del texto, Silvela comenta una serie de elementos teóricos que le van a servir de base en la formulación del articulado.

En cuanto al modelo de control de la actividad administrativa que elige entre los posibles, ya comentados anteriormente, afirma que está de acuerdo con la eliminación de los juzgados especiales, y con la creación de una jurisdicción única como principio, pero se pregunta si es posible establecer un control de la actividad administrativa totalmente independiente de la Administración sin debilitar hasta el extremo al poder ejecutivo, llegando a la conclusión de que no es así, porque la resolución de controversias en las que interviene un interés general no es sino una manifestación más de la acción administrativa:

*“¿Puede separarse de la Administración activa el derecho de dirimir las contiendas a las que da origen la ejecución de las leyes sin que se destruya completamente el poder ejecutivo?... Querer que la justicia administrativa deje de estar bajo la influencia del gobierno, compararla con la judicial para deducir que una y otra han de ofrecer garantías idénticas al interés individual, es desconocer la índole, el fin y los medios de la primera. Ni un instante debe perderse de vista la naturaleza singularísimas de estos juicios, así llamados en sentido figurado: su nombre propio es decisiones administrativas..., en una palabra, que la justicia administrativa no es más que el complemento indispensable de la acción administrativa”<sup>334</sup>.*

Con esta premisa se justifica la ruptura de la unidad jurisdiccional, y la creación a nivel provincial de un esquema de Administración simétrica a la del nivel nacional, que posibilite el control de la actividad administrativa en este escalón. Oliván va aún más lejos en la reproducción del esquema en escalones inferiores proponiendo la creación de Consejos de partido, que también contempla Silvela en

---

<sup>334</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.187.



su proyecto, aunque como posible necesidad futura <sup>335</sup>. En definitiva, los Consejos de Provincia se entienden como un eslabón más en la cadena de justicia administrativa inserta en la planta general de la Administración, que desde los posibles Consejos de partido, iría al Consejo de Estado.

La implantación de este modelo de justicia administrativa como parte de la propia Administración del Estado (jurisdicción contenciosa) a nivel provincial se lleva a cabo finalmente en la década moderada, cuando se trata de poner en pie de forma completa el modelo de administración napoleónica que en etapas anteriores habían justificado y desarrollado teóricamente los administrativistas moderados, señaladamente Silvela y Oliván. Los Consejos de Provincia se crean definitivamente en España con la Ley de Consejos de Provincia de 1845; su vigencia como institución tiene dos períodos: 1845-54 y 1856-68.

La Ley de 1845 recoge los elementos esenciales de la institución introducidos por Silvela en su proyecto de ley: su consideración como órgano deliberatorio y consultivo al servicio del Jefe político, cuya creación suponía en definitiva un recorte de las competencias y atribuciones de las Diputaciones provinciales, circunstancia que interesaba especialmente a los moderados, siempre desconfiados frente a las mismas. Ya Silvela apuntaba que con la creación de los Consejos de Provincia se conseguía reducir las Diputaciones provinciales a sus “*proporciones naturales*” (las propuestas por el propio autor en su proyecto de ley de Diputaciones, es decir convertirlas en un órgano con competencias exclusivamente de carácter económico administrativa). En este sentido justifica el planteamiento total de su sistema en el nivel provincial, apuntando que:

*“En lugar de la confusión de facultades gubernativas y económicas en una misma corporación (lo que según él venía ocurriendo hasta entonces en las Diputaciones provinciales) habrá dos corporaciones. La una, por derecho propio, representará y manejará, con la debida independencia los intereses provinciales; la otra, por delegación del trono, ejercerá aquellas funciones de orden político que, no sin gravísimos inconvenientes, corrieron aunados con los puramente locales”* <sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.191.

<sup>336</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P. 186.

**3.2.2 Naturaleza de la institución.** En cuanto a la naturaleza de la institución, se entiende mixta, en correspondencia con el doble carácter de sus atribuciones: se trata de un órgano puramente administrativo en el ejercicio de su función de consejo consultivo auxiliar del Jefe de provincia; y a la vez se trata de un órgano jurisdiccional de naturaleza híbrida entre lo judicial y lo administrativo en el ejercicio de su función contenciosa, en cuyo ejercicio entiende que los Consejos de Provincia son *“Tribunales administrativos de primera instancia, pero no de alzada con respecto a las resoluciones de alcaldes o Ayuntamientos; en tales autoridades no hay que reconocer jurisdicción civil administrativa”*. En la consideración de los Consejos de Provincia como tribunales administrativos de primera instancia, Silvela reconoce expresamente que sigue el modelo francés *“Así sucede en Francia. Allí los Consejos de Provincia son verdaderos tribunales administrativos de primera instancia que ofrecen al interés individual las garantías que le son debidas”*<sup>337</sup>.

**3.2.3 Delimitación de competencias.** Una vez afirmada la consideración de los Consejos de Provincia como tribunales administrativos, Silvela intenta delimitar cuales son los asuntos objeto de su competencia, distinguiendo para ello entre las cuestiones de carácter gubernativo, propiamente competencia de los Consejos de Provincia en su función de tribunales administrativos, y las de carácter contencioso, competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria. Siguiendo la línea general de la doctrina contemporánea en la materia instituye como criterio fundamental de distinción entre lo contenciosos y lo gubernativo la presencia en el asunto objeto de litigio de intereses de carácter general. En este mismo sentido se pronunciaba ALEJANDRO OLIVÁN en *De la Administración pública con relación a España* cuando aborda la naturaleza de la acción administrativa de carácter jurisdiccional y señala que lo característico de la jurisdicción contencioso-administrativa es que entiende de asuntos en los que se ven enfrentados el interés público y el interés particular y existe una vulneración de derechos.

La presencia de intereses generales en los asuntos que se ventilan conlleva para Silvela como característica de la justicia administrativa, un género de

---

<sup>337</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P. 201.

publicidad y transparencia en las actuaciones y resoluciones que no se da en los asuntos conocidos por la jurisdicción civil:

*“Solemnidades, generalidad de intereses, abstracción de los pormenores, relación íntima con principios fijos y conocidos, he aquí el carácter de lo gubernativo. En lo contencioso todo es incidencia, particularidades, oscuridad; porque la especie de publicidad con que se decide lleva consigo la notoriedad, el conocimiento universal de los ciudadanos: una cosa es que un acontecimiento pueda ser sabido de todos y otra que lo sea real y forzosamente siempre”*<sup>338</sup>

En este sentido destaca el hecho de que Silvela enuncie como características esenciales de las resoluciones de los Consejos de Provincia el que sean motivadas<sup>339</sup> y la ejecutoriedad de las mismas, en cuanto que considera que los recursos no deben tener efectos suspensivos.

En todo caso, enumera sin considerar *“numerus clausus”* algunas materias en cuyo conocimiento siempre sería competente el Consejo de Provincia en cuanto Tribunal contencioso-administrativo, fundamentalmente las relativas a contratos de suministro, arrendamiento etc... (en general cualquier contrato administrativo o controversias que tengan su origen en actos administrativos)<sup>340</sup>.

Y a modo de delimitación negativa de las competencias de los Consejos de Provincia, excluye de su conocimiento los asuntos referentes a los considerados como derechos fundamentales en la época: propiedad, estado civil, derechos políticos...

En los supuestos en los que la duda consiste en saber si de un asunto debería conocer el Jefe político o el Consejo de Provincia Silvela propone como regla que la jurisdicción voluntaria (la vía puramente administrativa) corresponde al Jefe político, mientras que la contenciosa corresponde al Consejo.

En su función consultiva, el Consejo de Provincia según Silvela, es el órgano encargado de asesorar al Jefe político en todas aquellas cuestiones en las que sea

---

<sup>338</sup>SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P. 196

<sup>339</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P 207. “Y a caso no pocas veces, en vez de motivos legales, se verán reducidos los jueces a tener que exponer los de analogía o principios”. En este párrafo puede observar claramente la importancia de la formación jurídica de Silvela a la hora de plantearse cualquier cuestión.

<sup>340</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P. 218

requerido para ello, arrastrando así hacia el Consejo de Provincia las funciones de esta índole antes encomendadas las Diputaciones provinciales.

**3.2.4. Composición.** Con carácter general, Silvela entiende que las funciones que han de desempeñar los miembros del Consejo de Provincia, tanto en su vertiente consultiva como en su vertiente contenciosa, exigen que los mismos sean personas conocedoras del manejo de los asuntos públicos, circunstancia que explica, según él, por un lado, que las funciones consultivas se extraigan del ámbito competencial de corporaciones populares (Diputaciones provinciales), y por otro, el hecho de los consejeros deban ser considerados empleados públicos, sujetos a responsabilidad, y perceptores de una retribución.

Propone que los consejeros sean designados por las Diputaciones provinciales mediante un sistema de ternas, con la participación obligatoria de los Jefes de provincia. Como requisitos de los candidatos establece: edad superior a 25 años, arraigo en la provincia (haber nacido en la misma o residir en ella cinco años o más) y ser abogado con estudio abierto, licenciado o doctor en leyes; la comisión que estudió el proyecto prefirió limitar esta exigencia a que al menos uno de los consejeros fuera abogado y así queda en el texto articulado definitivo del proyecto.

Este texto articulado se refiere en su Título I a la composición del Consejo de Provincia: en los artículos 1 a 7; establece que estará integrado por 4 consejeros designados por el procedimiento arriba mencionado y a los que se les exigen los requisitos ya comentados cuyo nombramiento en principio tendría carácter vitalicio, sujeto a un régimen disciplinario, y por el Jefe político, a quien corresponde la presidencia y que dispone de voz y voto de calidad.

Los artículos siguientes, del 8 al 12 contienen disposiciones acerca de las causas de recusación de los consejeros, el régimen de suplencias, sueldos y pensiones y la dotación del personal.

En los Títulos siguientes del proyecto se regulan las cuestiones referentes al funcionamiento interno del Consejo de Provincia, sobre todo su carácter de órgano

contencioso. El Título II recoge el régimen de celebración de las sesiones, estableciendo que en todo caso estas tendrán carácter público.

El Título III se dedica al procedimiento, señalando que trata en todo caso de procedimientos escritos, en los que no es necesaria la intervención de letrado ni de procurador. El escrito de reclamación que dará origen al proceso, debía ser presentado en la Secretaria del Gobierno político; el propio Jefe político dará traslado al Consejo de todos los asuntos que considere contenciosos, no sólo aquellos en los que las partes lo soliciten. Una vez iniciado el proceso, se reconoce el derecho de las partes a ser oídas y a valerse de todos los medios de prueba admitidos en Derecho; por su parte, el Consejo, de oficio, puede realizar cuantas diligencias considere oportunas y solicitar informes. La justicia contencioso-administrativa tendría carácter gratuito, los procesos celebrados ante los Consejos de provincia no devengan derechos (art. 18.10).

Las sentencias y decisiones son el objeto del Título IV, estableciendo el sistema de “*quórum*” para la adopción de las mismas, el régimen de los votos particulares, la obligatoriedad de la motivación, y su carácter ejecutivo; las sentencias sólo pueden ser reformadas si hay súplica: en todo caso, los Consejos de provincia no pueden pronunciarse sobre cuestiones relativas al derecho de propiedad o al estado civil de las personas, que de suscitarse darían lugar a cuestiones prejudiciales.

El Título V se dedica a la notificación y ejecución de las sentencias del Consejo, especificando que las mismas siempre se llevarán a cabo por agentes de la Administración.

Los recursos que proceden frente a las decisiones y sentencias de los Consejos de Provincia se recogen en el Título VI. Ante el órgano jerárquicamente superior, el Consejo de Estado, pueden interponerse recursos de nulidad y de apelación, por infracción de ley o defecto de forma, limitados a cuestiones que excediesen de una determinada cuantía (arts. 32 y 33). Para interponer estos recursos están legitimados activamente tanto la parte interesada como el Jefe Político. Ante el propio Consejo de Provincia, pueden interponer recurso de súplica

los condenados en rebeldía si pueden probar su imposibilidad de comparecer en tiempo y forma cuando fueron citados y los terceros a quienes perjudique la sentencia.

El Título VII establece el régimen de responsabilidad de los consejeros de provincia equiparándolo al de los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria; en todo caso se dirimirá ante el Tribunal Supremo.

Finalmente, el Título VIII contiene la parte más sustantiva del texto, ya que en él se recogen las atribuciones del Consejo de Provincia, en los artículos 46 a 48.

Como órgano consultivo las atribuciones del Consejo consisten, con carácter general, en prestar auxilio e ilustración a la autoridad superior de la provincia, a través de la emisión de informes (que pueden tener carácter voluntario o preceptivo por ley en ciertos casos), examinar los presupuestos de los pueblos y las cuentas del Jefe político, y asumir las funciones de diferentes órganos provinciales cuya desaparición se prevé: contadurías, juntas provinciales de sanidad, etc.

En cuanto a las atribuciones del Consejo de Provincia como órgano contencioso, según el artículo 48 del proyecto, éste era competente para conocer: a) en materia tributaria, las cuestiones suscitadas por repartimientos y contribuciones. b) en materia electoral, las relativas a la inclusión en las listas electorales y nulidad de elecciones. c) todos los asuntos referidos al repartimiento de uso comunes, a establecimientos insalubres, a contratos administrativos (suministros, contratos de obras públicas, de servicio público, de arrendamiento de bienes públicos...), a montes, caminos, caza, pesca, correos (ramos especiales). Como cláusula de cierre el punto 26 del art. 48 establece la competencia de los Consejos de Provincia en todos los asuntos contencioso-administrativos: *“Anular o reformar los acuerdos de Ayuntamientos o de los alcaldes en todo lo contencioso-administrativo, por contrarios a las leyes o reglamentos de la Administración pública, ordenanzas municipales y órdenes vigentes”*.

El último de los Títulos del proyecto recoge una serie de disposiciones generales, entre las que destaca que en Madrid el número de consejeros será de cinco.

**3.3 Gobiernos políticos.** Este apartado resulta especialmente interesante, porque Silvela pone de manifiesto en múltiples ocasiones las divergencias que su modelo presentaba frente al de Javier de Burgos. Si bien su base continúa siendo el modelo prefectoral francés napoleónico, el enfoque es radicalmente distinto; abandonada la concepción ilustrada de la figura caracterizada por la neutralidad política y la función de fomento, se presenta ya desde una perspectiva netamente liberal.

**3.3.1 Características fundamentales de la figura.** Silvela sigue pensando en el Gobernador civil como autoridad administrativa, y por supuesto como gestor. Sin embargo la función de fomento y promoción social pasan a un segundo plano, tras el mantenimiento del orden público y su actividad como elemento de intervención política. Las notas definitorias de la figura serían:

a) Elemento de vertebración territorial. El nuevo sesgo que se le da a la figura se introduce paradójicamente, no tanto a través del texto articulado de la proposición de ley y la enumeración de las atribuciones del gobernador, sino en el articulado de las proposiciones que de ley de Consejos de Provincia, y sobre todo de Diputaciones, así como en lo recomendado en materia de Administración local, que ponen claramente de manifiesto la importancia de la figura del gobernador como tutor de las actividades de estas corporaciones de carácter popular. En todo caso, para Silvela la figura del Gobernador civil sigue teniendo la consideración de pieza clave en el engranaje de la Administración periférica, que debía asegurar la unidad de la acción administrativa, y colaborar eficazmente a la vertebración del Estado <sup>341</sup>.

---

<sup>341</sup> CAJAL VALERO A., *El Gobernador Civil y el Estado Centralizado*, MAP, Madrid, 1999. El fracaso en la consecución de estos objetivos, señaladamente en la vertebración del Estado y la creación de una estructura administrativa fuerte, soporte de la política proviene, según expone de la propia debilidad de la figura del Gobernador Civil a lo largo de todo el siglo XIX, limitado en su función de homogeneización del territorio y de la actividad administrativa por el sometimiento a un régimen caciquil y por la proliferación de representantes en la provincia de cuerpos especiales de la Administración que van a actuar de facto con gran autonomía.

El cambio de orientación que se le quiere dar a la figura se pone de manifiesto de nuevo en algo tan sutil como la cuestión terminológica, a la hora de escoger la denominación del órgano. En una nota a pie de página, Silvela reconoce que prefiere la denominación de Jefe político a la de Subdelegado de fomento, en tanto que ésta última hace alusión a “*una idea secundaria*”; también prefería la denominación de Jefe político frente a la de Gobernador civil porque la actividad del gobernador versaba sobre asuntos de naturaleza administrativa y no civil; tampoco considera conveniente volver a términos que han tenido un contenido determinado en el pasado como Adelantado o Intendente. Entiende pues que la mejor denominación posible es gobernador de provincia. Frente a esa opinión Oliván proponía el nombre de Prefectos (que sabía iba a ser rechazado por recordar demasiado a la Administración josefina) y Javier de Burgos rechazaba tanto el de Gobernador como el de Jefe político sin proponer ninguno a cambio.

Para desarrollar el perfil de la institución Silvela incluye varios textos, y no sólo legales, aunque no deja de incluir el texto de su proposición de ley presentada al Congreso de los Diputados en la sesión de 12 de noviembre de 1838, con la que completaba el esquema total de organización de la Administración en el nivel provincial; así, incluye también un artículo que él mismo escribió para un periódico de Madrid sobre la necesidad de suprimir las intendencias y conservar los gobiernos políticos, la descripción inserta en el Boletín Oficial de la provincia de Ávila de la visita de Gobernador civil (el propio Silvela) al partido de Arenas de San Pedro, y el texto íntegro de la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* de JAVIER DE BURGOS. Respecto de la *Instrucción* dice que se trata de “*un cuerpo hermoso de doctrina que los empleados de gobernación nunca deben dejar de su mano*”, sin embargo, reconoce en un momento dado, al tratar de justificar la urgente necesidad de un arreglo de la Administración a pesar de encontrarse el país inmerso en una guerra civil, que cuando él se incorporó al cargo (no ha de olvidarse que el suyo fue uno de los primeros nombramientos que hizo el propio Javier de Burgos) se encontró sin texto legal alguno que enumerase sus atribuciones y responsabilidades. El texto de la *Instrucción* es, por así decirlo, un manual de gestión, como ya se ha comentado, incluso en lo más menudo; pero en ningún caso delimita la figura del Subdelegado legalmente, ni establece claramente



el alcance de las relaciones del Subdelegado con otras instituciones provinciales y locales, y que sólo dedica referencias aisladas y poco precisas a los Ayuntamientos y en el capítulo final de prevenciones generales. Esta carencia de una delimitación legal precisa de la figura resultaba especialmente relevante a los ojos de Francisco Agustín Silvela dada su condición de jurista.

Con la inclusión del artículo sobre la conveniencia suprimir la figura del Intendente, y mantener la del Gobernador civil como autoridad en la provincia, Silvela pretende exponer los elementos fundamentales de la figura del Gobernador civil; en primer lugar, y sobre todo, la concepción del Gobernador civil como pieza fundamental en la Administración periférica para conseguir que una Administración civil fuerte y centralizada capaz de funcionar con un impulso uniforme en todo el territorio nacional a través de una técnica de desconcentración para conseguir así la vertebración del propio Estado.

b) Carácter generalista: Partiendo de la consideración del Gobernador civil como jefe supremo de la Administración provincial, representante del poder ejecutivo, Silvela piensa en un órgano unipersonal generalista, que reúna bajo su coordinación la actividad de cualquier ramo de la Administración en el territorio provincial, de ahí que afirme, en primer lugar que:

*“No parece dudoso para quienes poseen las más sencillas nociones de administración y de gobierno, que el poder ejecutivo debe tener en las provincias una sola expresión, un solo y único agente superior. Así su acción, mejor dirigida, gana en uniformidad, fuerza y rapidez. A mayor abundamiento añade: “El intendente no es ni aún administrador de un ramo particular: es solo su protector; al paso que el Jefe político está, de hecho y de derecho, encargado de la Administración general: la intendencia constituye, cuando más, una parte; el gobierno político, el todo”<sup>342</sup>*

c) Jefe supremo de la Administración a nivel provincial. En cuanto a la consideración de la figura del Gobernador civil como elemento esencial en la construcción de un sistema de Administración fuerte, Silvela opina que eliminar la figura del Gobernador civil, para reunir ambas figuras en la del Intendente, como se había intentado por un R.D. de 20 de enero de 1839, es un error, y que en todo caso el gobierno debe aspirar a crear un poder civil fuerte y vigoroso.

---

<sup>342</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P.55 y 256.

Respecto de la afirmación de la fortaleza y supremacía del Gobernador civil al frente de la Administración provincial, Silvela, al abordar la figura plantea la cuestión de la intervención de los mandos militares en la Administración; este problema ya había sido abordado con anterioridad por Javier de Burgos en la Instrucción y el Decreto de 1833, y será una idea recurrente en todos los proyectos moderados, que a lo largo de todo el siglo XIX tratan de conseguir un poder civil robusto, que permitiera disminuir la influencia de los militares en ámbito político.

d) Dimensión política. También en el texto de este artículo se pone de manifiesto la dimensión política de la figura del Gobernador civil, ya que entre las atribuciones del Gobernador civil incluye *“influir de una manera eficaz y directa en los intereses morales y políticos de los pueblos”*. Más claro aún, como contraste a la figura ilustrada del Subdelegado de fomento, afirma que la figura del Gobernador civil es más necesaria que nunca en tiempos de guerra, porque no ha de reducirse su función exclusivamente al fomento (labor propia de los tiempos de paz) sino que la más relevante de sus funciones es *“la dirección moral de los ánimos”*. Como demostración práctica del tinte político de la actividad del Gobernador civil, en el relato de la visita de Silvela al partido de Arenas de San Pedro en su etapa de Gobernador civil de Ávila, se recoge como su primera actividad al llegar a cada una de las poblaciones reunir información acerca de la situación de la milicia urbana, y el nombramiento de sus mandos entre *“los defensores del trono e Isabel”*, y enterarse *“reservadamente del número de ex-realista que hubo en cada población”*. Una vez hecho esto, pasa a supervisar escuelas, cárceles, pósitos, fuentes, carnicerías etc.; en todo caso, en el propio texto se reconoce que la visita se realizó en cumplimiento de una R.O de 22 de junio, que imponía a los Gobernadores civiles

*“la obligación de informar a S.M. acerca del espíritu público en cada pueblo, bueno malo o mediano; sobre proponer en su caso, recompensas y resarcimientos para alentar a los valerosos defensores de Isabel y la libertad; proporcionar trabajo a los menesterosos, elevar a su conocimiento las necesidades de los pueblos, aconsejar y oír a los Ayuntamientos y demás que en la misma se expresa”.*

**3.3.2 Desarrollo de la figura en el texto articulado.** Todas estas notas de la figura del Gobernador civil se incorporan en el breve texto articulado de la proposición de Silvela: el Título I se dedica a regular las cuestiones relativas al nombramiento del Jefe político y su personal, la naturaleza del cargo, el régimen de funcionamiento interno y sustituciones, etc.

El artículo 4 señala que la propuesta del nombramiento de los gobernadores civiles partirá del Consejo de Ministros; sin embargo el personal del gobierno civil (secretarios y oficiales) es nombrado por el Ministro de la Gobernación. Así se pone de manifiesto claramente la naturaleza política de la figura del Gobernador, frente al carácter “funcionarial” de la secretaría; la secretaría se considera el último escalón de la carrera administrativa y el acceso al puesto de Gobernador civil no es un derecho adquirido por grado o antigüedad, sino que se trata de un cargo reservado a “*ingenios superiores, publicistas, hombres de estado*”<sup>343</sup>. Trata de marcar la diferencia hasta el punto de que en caso de ausencia del Gobernador civil, su suplente será uno de los consejeros de provincia, pero en ningún caso el secretario, cuyas atribuciones se recogen expresamente en los arts. 16 y 17<sup>344</sup>.

De los artículos 9 y 10 se extrae claramente el carácter generalista de la figura, y su consideración de jefe supremo y representante de todos los ramos de la Administración en la provincia, como garantía de un impulso uniforme a la Administración en todo el territorio. El artículo 9 pone a todos los jefes del orden administrativo de la provincia bajo la dirección inmediata del Jefe político y al resto de los empleados públicos bajo su vigilancia y sometidos a su inspección, el 10 contiene una disposición similar respecto a los alcaldes en cuanto agentes de la Administración general.

En el artículo 11 se recoge una referencia curiosa a los alcaldes de los municipios cabeza de partido, como escalón administrativo intermedio entre el nivel provincial y el local; en realidad se trata de la Administración de partido, que todos

---

<sup>343</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, P. 244

<sup>344</sup> CAJAL VALERO A., *Op. Cit.* P. 132. Señala que, en el caso francés, a pesar de la naturaleza política del cargo de prefecto, los subprefectos y los secretarios de la prefectura constituían un vivero para ocupar el cargo; lo que sin embargo no ocurrió en España, en primer lugar porque no existió una figura asimilable al

consideran deseable pero inviable por incapacidad financiera del Estado para sostener una estructura administrativa de semejante envergadura. En esta ocasión se pone de manifiesto un posibilismo en Silvela que no se da en Oliván probablemente porque este último expone en su obra un sistema ideal y abstracto de administración, y Silvela, pretende que sus textos legales sean llevados a la práctica y por ello tiene en cuenta el paupérrimo estado de la Hacienda pública<sup>345</sup>.

Los artículos 12 y 13 son una afirmación de la supremacía del Gobernador civil sobre cualquier otra autoridad en el nivel provincial a la vez que refuerza sus atribuciones en materia de orden público al poner a su disposición al Comandante general, a la fuerza de orden público que organice, y a la Milicia Nacional. Esta disposición se completa con la contenida en el artículo 28 en el Título II que elimina la autoridad de los Comandantes generales sobre alcaldes y Ayuntamientos.

El Título II es probablemente el más relevante en su contenido; se dedica a definir las atribuciones del Gobernador civil. Tras una referencia general a su función de ejecutor de las leyes y encargado de la Administración en los artículos 21 y 22, el artículo 23 pone el acento en la competencia del Gobernador civil en materia de orden público, aludiendo expresamente a que *“La tranquilidad y el orden público y la seguridad de las personas... están bajo su más estrecha responsabilidad”*. Los artículos 24 a 26 recogen las competencias en materia económica (vigilancia y control de las cuentas de Diputaciones y Ayuntamientos) y de fomento y finalmente el artículo 31 incluye una cláusula general de cierre remitiéndose a todas las competencias recogidas en el R.D. de 1832 de creación del Ministerio de Fomento.

Destaca el artículo 27 por el cual se suprime la figura del intendente y se acumulan sus competencias a las del Gobernador civil, siguiendo así lo expuesto en el artículo periodístico del propio Silvela, en el que defendía que, precisamente

---

subprefecto, y en cuanto a los secretarios, porque éstos prefería la seguridad que ofrecía su puesto funcional a la incertidumbre que acompaña a un cargo político.

<sup>345</sup> CAJAL VALERO, A., *Ibid*, P 173 y SS. También pone de manifiesto la debilidad estructural que la ausencia de un escalón administrativo intermedio entre el Gobierno civil y los municipios supuso para la Administración periférica española; pero igualmente señala que su inexistencia no se debe a que esta posibilidad no se tuviera en cuenta, sino a la imposibilidad material ante la falta de recursos económicos del Estado

por su condición generalista y por estar reclutados entre personas de mayor formación y capacidad, los Gobernadores civiles serían perfectamente capaces de asumir las funciones de los Intendentes, que no eran más que empleados de un ramo especial.

Así, las disposiciones contenidas en este título ponen de manifiesto, de forma general, que las funciones del Gobernador civil son diversas y más amplias que las previstas para el Subdelegado de fomento.

En definitiva, los textos legales, el artículo de prensa y la *Instrucción* de Javier de Burgos configuran un perfil de Gobernador civil distinto del proyectado por el propio Javier de Burgos, se trata ya de una figura moderna y plenamente liberal, no ilustrada.

#### **4. La Administración estatal o suprema**

En último lugar y como apéndice a las cuatro partes en las que divide el contenido de su libro, Silvela se ocupa de la Administración en su más alto nivel, el estatal, analizando los órganos que ocupan la cúspide de la organización administrativa, y que son la pieza más importante en cuanto a toma de decisiones en un modelo administrativo tan fuertemente centralizado como el que se propone. Son asimismo el más alto eslabón de la cadena jerárquica que, como complemento indispensable de la centralización, aseguraría la unidad y la fortaleza en la acción administrativa.

Puede resultar llamativa la escasa extensión que dedica Silvela en su obra a la estructura del más alto escalón de la Administración, a las instituciones en las que en definitiva va a tener su origen la actuación de la Administración, y sin embargo, se trata de una característica común a la mayoría de los autores contemporáneos. Ello puede deberse, en primer lugar, a la dificultad que entraña el análisis desde un punto de vista administrativo exclusivamente, de instituciones y órganos en los que la naturaleza política y constitucional, y la meramente administrativa se entremezclan, y en segundo lugar porque precisamente esa componente política y constitucional, dado lo accidentado y reciente de la instauración definitiva de un régimen constitucional en España hicieran que ciertas instituciones como el Consejo de Ministros y el propio Consejo de Estado, o ciertas

figuras como su presidente, estuvieran aún por definir el propio marco constitucional y en la pura práctica política española.

Sin embargo, este silencio acerca de la organización de la Administración a nivel estatal no deja de sorprender en este momento preciso, ya que no hacía muchos años, en 1834, se había procedido a desmantelar toda la estructura de la Administración central heredada del Antiguo Régimen con los seis Decretos de Javier de Burgos que suprimieron el sistema de Consejos. Además recientemente se había elaborado un nuevo texto constitucional, el de 1837, circunstancias ambas, que parecerían a propósito para abordar el tema con interés e introducirlo en el debate tanto teórico administrativo y constitucional, como en el puramente político.

En todo caso, Silvela se ocupa del tema con mayor amplitud de la que lo hacen sus contemporáneos, sobre todo en lo referente a la organización interna de los Ministerios en Direcciones generales, y trata de encontrar encaje teórico para las mismas en la estructura administrativa, lo que no resultaba fácil en absoluto cuando se partía del principio de responsabilidad del ministro. Como excepción del escaso tratamiento del que son objeto los órganos de la Administración a nivel estatal, está el Consejo de Estado. Este era objeto de tratamiento en cuanto elemento necesariamente vinculado a un determinado modelo de control de la actividad administrativa, tema que durante la segunda mitad de la década de los treinta estuvo siempre sometido a discusión. En este sentido, Silvela incluye para ilustrar el modelo que propone varios textos articulados: en primer lugar, inserta el dictamen de la comisión del Senado, presentado el 29 de Enero de 1839 acerca del proyecto de ley relativo a la creación del Consejo de Estado, presentado por el gobierno el 3 de enero, que incluye tanto el texto del proyecto gubernamental como las enmiendas introducidas por la comisión, y el texto del R. D. de 18 de septiembre de 1839 sobre reorganización del Consejo de Estado en Francia, donde encuentra el modelo más acabado de control de la actividad administrativa<sup>346</sup>. De cualquier manera, la cuestión del modelo de justicia administrativa que defendía y el propio Consejo de Estado como institución ya habían tenido tratamiento en páginas anteriores del texto de Silvela, cuando al completar la estructura de la Administración a nivel provincial trató de los Consejos de Provincia.

#### 4.1 El Consejo de Estado.

El sistema de justicia administrativa es, como hemos visto, tema preferente para Francisco Agustín Silvela, y como también hemos tenido ocasión de observar, se refiere a él constantemente; sin embargo, en este apéndice sobre la estructura de la Administración a nivel estatal, no incorpora comentarios personales, a penas una nota a pie de página con algunas objeciones a los textos que inserta, y la referencia a ciertos artículos de JOAQUÍN FRANCISCO PACHECO en la *Revista de Madrid*. Probablemente esta ausencia de comentarios se deba a que consideraba suficientes los que realizó al presentar su proposición de texto articulado sobre los Consejos de Provincia en el Congreso donde, como vimos, insertaba la creación de los mismos en el marco de una actuación más amplia de organización de un sistema de justicia administrativa en España. En efecto, Silvela considera, y así lo pone de manifiesto en multitud de ocasiones, pero fundamentalmente al presentar a las Cortes ese proyecto, que es prioritaria la creación de un Consejo de Estado con competencias jurisdiccionales contencioso-administrativas y de Consejos de Provincia como primera instancia en esta materia. Y es precisamente en lo que pudiéramos llamar la exposición de motivos que acompaña en el proyecto al texto articulado, cuando Silvela expone sus ideas básicas sobre la organización y atribuciones del Consejo de Estado. Define la institución como *“Reunión de hombres de estado jurisconsultos encargados de auxiliar con sus luces y cooperación al jefe supremo en el ejercicio de sus poderes legítimos”* Así recoge la doble naturaleza del Consejo de Estado, como cuerpo consultivo que auxilia al monarca (en realidad al Consejo de Ministros) en los asuntos que por su importancia así lo requieran, y como órgano mixto de carácter jurisdiccional, que propone al rey las resoluciones en materia contencioso-administrativa.

En cuanto a su composición, advierte que los consejeros deberían ser personas activas y preparadas, para que el Consejo no se convierta en *“un panteón para ex ministros o antiguos senadores”*; además propone que el cargo de consejero no sea vitalicio sino amovible, para preservar la responsabilidad de los ministros, quienes en definitiva responden de los actos del rey.

---

<sup>346</sup> Solo cabe reiterar lo expuesto en el epígrafe 2.2.1, a tratar los Consejos de Provincia

Y en cuanto a su funcionamiento propone que para el ejercicio de su labor jurisdiccional se lleve a cabo en salas y guardando todas las formalidades jurídicas, correspondiendo la resolución de los asuntos al pleno.

Como veremos inmediatamente al realizar el análisis de los textos articulados que Silvela inserta en esta ocasión, el modelo que propone es muy parecido al que se define en el R.D. de 18 de septiembre de 1839 de reorganización del Consejo de Estado francés; el modelo que se deriva de los textos españoles (el proyecto del gobierno presentado a las Cortes en enero de 1839 y el dictamen de la comisión del Senado sobre el mismo) no termina de convencer a Silvela, que encabeza la nota a pie de página que inserta como único comentario diciendo que se le ocurren varias observaciones, entre las cuales sólo alude al hecho de que se trate de organizar la instancia superior de la jurisdicción contencioso-administrativa (ya que considera que de las atribuciones del Consejo de Estado, la de naturaleza jurisdiccional es la más importante) sin haber antes organizado su primera instancia (los Consejos de Provincia).

En primer lugar Silvela incluye en su libro el dictamen de la comisión del Senado sobre el proyecto de ley presentado por el gobierno en 1839; del mismo se desprende la voluntad tanto del gobierno como de la comisión de dar mayor relieve a la función consultiva del Consejo que a la jurisdiccional. La comisión al emitir su dictamen manifiesta claramente que su intención es crear un órgano colaborador del gobierno, un cuerpo mixto consultivo y judicial, que jamás pueda ejercer actos de administración. De los articulados se deriva que el dictamen será preceptivo en algunos casos y obligatorio en otros.

Respecto a las atribuciones de carácter judicial del Consejo, la comisión advierte que en todo caso no constituye en sí mismo un poder, dado que las resoluciones del Consejo no recaerán nunca sobre el fondo de las cuestiones, sino que se trata más bien de la resolución de incidentes preliminares: conflictos de jurisdicción, de competencia o de atribuciones. En cuanto a resoluciones de naturaleza administrativa que adquieren el carácter de contenciosas, entienden los ponentes que en beneficio de los interesados deben concluirse de una manera arbitral.

En el libro, Silvela inserta el texto articulado del proyecto gubernamental y el propuesto por la comisión uno al lado del otro por artículos para que se puedan



observar las modificaciones que la comisión realiza, que son en realidad bien pocas, y se refieren fundamentalmente al número de consejeros, a su tratamiento honorífico y remuneración y al régimen de incompatibilidades de los consejeros.

En ambos textos se recoge un catálogo de atribuciones similares: en el ejercicio de su función consultiva, el dictamen del Consejo de Estado se consideraba preceptivo en ambos textos en “*cuestiones graves de interés público*” como la aplicación del Derecho de gentes y los tratados internacionales; y se consideraba facultativo para el gobierno en cuestiones de guerra y paz y alianzas y tratados.

En el ejercicio de su función jurisdiccional las variaciones entre un texto y otro son de matiz; el texto de la Comisión del Senado dice que el Consejo de Estado conocerá en los negocios contencioso-administrativos; el texto del gobierno decía que el Consejo de Estado debía consultar en los negocios contencioso-administrativos en el modo y la forma que determine la ley. Además el texto del Senado incluye entre las atribuciones del Consejo de Estado en su carácter de órgano jurisdiccional la resolución de conflictos de jurisdicción, de competencias y de atribuciones entre los ministros.

Frente a estos dos textos españoles que intentan configurar la estructura del Consejo de Estado, Silvela incorpora el texto del R.D. de 18 de septiembre de 1839 sobre reorganización del Consejo de Estado en Francia; por comparación con los españoles, pone de manifiesto la insuficiencia de los textos españoles en aspectos técnicos y organizativos.

El texto francés es mucho más maduro y denota la existencia de un modelo de institución preciso que permite establecer un esquema organizativo y de funcionamiento claro, así como definir su marco de relación con otras instituciones. También pone de manifiesto la mayor disponibilidad de recursos del Consejo de Estado francés, y en general del aparato del Estado en Francia.

Así, en cuanto composición, no sólo se reduce al número de consejeros, sino que se contemplan otras figuras como secretarios, auditores y relatores, en definitiva la existencia de toda una estructura de personal que soporta las funciones del Consejo.

Pero lo que más destaca del texto es la diferenciación clara entre los esquemas de funcionamiento del Consejo según ejerza funciones de órgano consultivo o de tribunal. En el título dedicado al funcionamiento del Consejo como

cuerpo consultivo se establece su división en secciones (en el caso francés cinco, de las cuales la más relevante es la de legislación), que deliberan por separado y dan su dictamen en junta general del Consejo, que resuelve por mayoría de votos.

Actuando como tribunal, el Consejo dispone de una sección especial encargada de realizar los trámites de instrucción por escrito y preparar los dictámenes en materia contenciosa. Se prevé la existencia de una figura similar a la de un magistrado ponente (relator informante), y la tramitación del asunto siguiendo un procedimiento con intervención de las partes a través de la presencia de abogados de parte y de un comisario real. Las resoluciones debían tomarse en junta general con número impar de componentes y tomarían la forma de decreto. En todo caso cabía frente a las mismas recurso de súplica por incumplimiento de forma. Así, Silvela por comparación entre ambos modelos de organización enfatiza las bondades y madurez del sistema francés que, en definitiva, es el que propone.

#### **4.2 Ministerios.**

Parece necesario reiterar aquí lo llamativo de la escasa atención que los primeros administrativistas dedican a la cúspide de la estructura administrativa. Si bien es cierto que organizar la estructura de la Administración local era de vital importancia en cuanto “*de facto*” era la más operativa, la que disponía de mayor capacidad de obrar, y sobre todo, la encargada en última instancia de recaudar los tributos; y que la Administración provincial creada *ex novo* constituía un objeto de atención preferente y era considerada pieza angular del sistema, indispensable para lograr a través de la desconcentración un reforzamiento del centralismo y la unidad de la actuación administrativa, y en definitiva, la vertebración del Estado, no es menos cierto que no hacía muchos años que la Administración Central había sufrido una radical transformación, que acabó definitivamente con la estructura administrativa del Antiguo Régimen al separar orgánicamente las competencias contenciosas de las gubernativas, suprimiendo el sistema de Consejos en los que históricamente había descansado la Administración del Estado, y que acumulaban ambas funciones.

Además, la instauración definitiva de un sistema constitucional había hecho necesaria la adaptación de la práctica política y administrativa a la nueva realidad política y parlamentaria así como a la nueva definición de las relaciones del

monarca con sus ministros. En definitiva, el proceso de transformación que había experimentado y continuaba experimentando hacia 1839 el sistema político y administrativo en el escalón superior de la Administración, parece hacerlo merecedor de mayor atención de la que en realidad fue objeto.

Con carácter general y como ejemplo de definición de atribuciones entre los ministerios, inserta Silvela parte del texto de R.D. de 9 de noviembre de 1832 sobre atribuciones del Ministerio de Fomento.

#### **4.2.1 El monarca.**

Silvela aborda la dimensión constitucional de la figura del monarca en la Introducción de su libro; pero, como Javier de Burgos y Alejandro Oliván, parte del monarca como administrador supremo, como cúspide de la estructura administrativa: *“Al rey corresponde la potestad ejecutiva pero no la ejerce por sí”*<sup>347</sup>. El rey no puede ejercer por sí mismo la ingente actividad de la Administración; en consecuencia, el rey delega su poder para el ejercicio de la misma, y por tanto goza de la facultad de organizar su ministerio, y sobre todo de nombrar y separar libremente a sus ministros.

Sin embargo, Silvela, establece ciertas recomendaciones al respecto, señalando que el rey:

*“Debe escoger hombres de estado, que al propio tiempo sean especiales en su ramo, que por lo general pertenezcan a la mayoría de los cuerpos colegisladores, que posean en alto grado el don de la palabra, que se hayan distinguido por sus escritos, por servicios al país, por su amor a los instituciones; hombres en fin, tocados por sus virtudes y talento en los puntos culminantes de la esfera social y política”*<sup>348</sup>.

Así pues, la relación del rey respecto de sus ministros es una verdadera delegación de poder, que permite, en todo caso la revocación del mandato. Sin embargo, Silvela señala que el rey actúa por sí cuando firma un Real Decreto, y en el resto de las actuaciones el ministro obra por delegación. Obre por sí o a través de sus ministros el rey es irresponsable; la responsabilidad de las actuaciones

---

<sup>347</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit*, P. 323

<sup>348</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit*, .P. 327

recae siempre sobre los ministros; así la inviolabilidad de la figura del rey, conduce irremediablemente a la responsabilidad ministerial.

#### **4.2.2 El Consejo de Ministros.**

Silvela señala también que el rey debe procurar en al escoger a quienes han de desempeñar los cargos ministeriales, formar ministerio. Es decir, intentar conseguir que entre el grupo de personas escogidas haya cierta unidad en el pensamiento político y tengan formas parecidas de “ver lo esencial”, con objeto de que formaran un “*corpus*”.

Esta prevención puede parecer una obviedad en un sistema parlamentario, pero no lo es tanto teniendo en cuenta los antecedentes de la institución en España. El Consejo de Ministros en España se crea “*de iure*” por un R. D. del 19 de diciembre de 1823. Fernando VII creaba así un órgano cuyas características eran bien diferentes de las del Consejo de Ministros de un régimen constitucional, en cuanto que los secretarios de despacho (ministros) no eran más que los ejecutores de la voluntad real, y carecían de programa propio; además, el propio Fernando se encargaba de que la unidad en la actuación de gobierno fuese imposible, nombrando como miembros de su gabinete a personajes representantes de tendencias encontradas (por ejemplo, López Ballesteros representante de la corriente reformista, y Calomarde, representante de las posturas más intransigentes). Incluso en los gabinetes nombrados por M<sup>a</sup> Cristina hubo diferencias de criterio entre sus componentes, lo que constituyó un elemento coadyuvante a la inestabilidad política.

El Consejo de Ministros como institución, tras su creación por el citado R. D. toma carta de naturaleza con la promulgación del Estatuto Real, y después con la Constitución de 1837. Estos textos introducen una nueva orientación de la institución en cuanto que se inserta ya en un esquema político totalmente diferente, en un régimen parlamentario. Esta circunstancia planteó la necesidad de que el ministerio, cuyos miembros eran nombrados y separados libremente por el monarca, contase no sólo con la confianza de éste, sino también, en cierta medida, con la del Parlamento. Como acabamos de ver, Silvela trata de conjugar ambas

situaciones recomendando que el rey escoja sus ministros teniendo en cuenta que pertenezcan a la mayoría de los cuerpos colegisladores <sup>349</sup>.

En cualquier caso se trata de introducir la concepción del Consejo de ministros no como mero agregado de individuos que desempeñan sus cargos de secretarios de estado y de despacho, sino como “*corpus*”, como “*ente moral*” que actúe solidariamente, siendo solidaria entre todos sus miembros también la responsabilidad, por ello Silvela continúa diciendo que el rey debe procurar formar su ministerio con personas que además de tener afinidad en cuanto a ideas políticas acepten “*franca y lealmente la responsabilidad solidaria de sus principios y sus actos*”.

En cuanto a las funciones del Consejo de Ministros, Silvela, como Oliván, reducen lo reduce a mero cuerpo consultivo:

*“Presidido por el presidente o el rey delibera sobre asuntos grave, ya generales, ya especiales, tales como las dificultades que presenta la legislación o las circunstancias y medios de vencerlos dictando medidas acertadas justas y vigorosos o proponiendo leyes nuevas a los cuerpos colegisladores, o relativo a la seguridad del estado, a lo exterior y su tranquilidad interior y el mantenimiento de todas las prerrogativas de la Corona o facultades del poder ejecutivo”* <sup>350</sup>.

Así pues, Silvela caracteriza al Consejo de Ministros como órgano de dirección e impulso de la alta política y Administración, de naturaleza deliberante y entiende que cuando se reúne y delibera fuera de la presencia del rey, las decisiones del Consejo deben limitarse a la resolución de proyectos o planes, por lo que en ningún caso tendrán carácter ejecutivo. En este sentido, afirma Silvela, que el corpus constituido por la reunión de todos los ministros puede menos que cada uno de sus miembros individualmente considerados, cuyas decisiones sí son ejecutivas.

Del funcionamiento interno de Consejo poco sabemos a pesar de estar publicadas las actas de Consejo de Ministros, dado lo reciente de su creación y por tratarse de un órgano todavía en fase de afirmación y definición. Y acerca de su composición, hay que señalar que estaba integrado por los titulares de las secretarías de despacho. En principio las clásicas eran Estado, (Asuntos

---

<sup>349</sup> NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 53 y SS alude además a la necesidad del gabinete de contar con una tercera confianza, la de Ayuntamientos y diputaciones, de los cuales podían partir en cualquier momento revueltas y algaradas que pusiesen en situación difícil al ministerio, e incluso de la existencia de una cuarta confianza, la del Ejército.

<sup>350</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, .P. 328

Exteriores), Guerra, Marina, Hacienda y Gracia y Justicia. Como ya se ha comentado hasta la saciedad, en 1832 se creó el Ministerio de Fomento, en principio extrayendo competencias del de Hacienda, pero enseguida acumulando otras provenientes sobre todo del de Estado (hasta el punto de que Javier de Burgos afirmaba que la importancia de la secretaría de Estado había quedado seriamente disminuida reduciéndose sus atribuciones exclusivamente a las relaciones exteriores). El nuevo Ministerio, como ya sabemos sufrió varios cambios de denominación en los años siguientes, pasando a llamarse Ministerio de lo Interior y de Gobernación posteriormente.

#### 4.2.3 La figura del Presidente del Consejo de Ministros

A la novedad del Consejo de Ministros como institución, corresponde la de la figura de su presidente; el cargo en sus orígenes tampoco revestía demasiada importancia, si se piensa que en realidad, en un régimen absolutista, los miembros del Consejo, no eran más que los ejecutores de la voluntad del monarca y su presidente, que sólo actuaba como tal en ausencia del rey, era entre ellos uno más<sup>351</sup>. Pero esta consideración varía obviamente cuando se pasa de un régimen absolutista a uno constitucional; en el nuevo contexto político la figura adquiere mayor relevancia ya que generalmente el presidente del gabinete es el encargado de formar el ministerio, abandonando el plano de igualdad con el resto de los secretarios de despacho, dejando de ser un *“primus inter pares”*, asumiendo, por así decirlo, la personificación del gobierno. Así las cosas se discutió si el cargo de presidente del Consejo iba indisolublemente unido al de secretario de Estado, o podía encomendarse al titular de cualquier secretaría<sup>352</sup>.

El refrendo de la importancia que se le va a conceder al esta figura viene de la mano del Estatuto Real, que atribuye ya en sus artículos 36, 37 y 40 competencias concretas al presidente del Consejo, aunque no regula la figura. Pero la importancia de la presidencia es más política que administrativa; aunque adquiere algunas competencias administrativas, procedentes del resto de las

---

<sup>351</sup> BERMEJO CABRERO J.L., “Orígenes del Consejo de Ministros”. 1812-1992. *El arte de Gobernar: Historia del Consejo de Ministros y de la presidencia del gobierno*, Tecnos, Madrid, 1992. P. 60. Supone que en este período el cargo de presidente del consejo de ministros tenía un carácter honorífico.

<sup>352</sup> Interesa recordar la cuestión suscitada al nombrar la regente M<sup>a</sup> Cristina de Borbón su segundo gabinete, a la caída de Zea Bermúdez, cuando Javier de Burgos reclamaba para sí la presidencia del nuevo gabinete, ya que él de hecho había inspirado el nombramiento de sus componentes, incluido el propio Martínez de la Rosa.

secretarías, fundamentalmente de la de Estado, y se le dota de estructura organizativa y personal propio, la figura mantiene una fuerte componente política, dado que sus competencias más importantes eran el refrendo de los RR.DD. de nombramiento de presidente y vicepresidente de las Cortes y de apertura y cierre de las mismas. Es en este sentido en el que hay que interpretar la afirmación de Silvela de que la figura del presidente del Consejo es esencial en las monarquías verdaderamente constitucionales <sup>353</sup>. En todo caso, la figura del presidente del Consejo de ministros en los primeros años de práctica constitucional varía en función de elementos subjetivos, de la dimensión política de los titulares del cargo. Al respecto, VILLARROYA señala que durante los primeros años del reinado de Isabel II la importancia de los presidentes del gobierno experimentó una notable variación entre la época del Estatuto Real, momento en que el cargo lo ostentaban figuras de la importancia política de Martínez de la Rosa o Mendizábal que consiguieron su afianzamiento, y la etapa posterior, durante la vigencia de la Constitución de 1837, cuando la situación política de la regente era más frágil, y la figura del presidente del Consejo pierde vigor <sup>354</sup>.

#### 4.2.4 Los ministros

La figura del ministro, sin embargo, mereció atención por parte de todos los estudiosos de la Administración; como figura “*de facto*” en la cúspide de la acción administrativa Javier de Burgos y Oliván analizan la figura del ministro, sus competencias y atribuciones, y la problemática de la responsabilidad ministerial y la irresponsabilidad real. En la misma línea, Silvela dedica más atención a la figura de los ministros como vértice jerárquico de cada uno de los ministerios, como responsables últimos de la acción administrativa y ofrece una definición de los mismos como “*Primera línea de agentes intermedios entre el jefe del poder ejecutivo y los súbditos*”. La afirmación de que cada ministro individualmente considerado puede más que el Consejo de Ministros como órgano deliberante, puede explicar, en cierto modo, que sean los ministros punto de atención preferente, ya que en definitiva, de ellos parte la acción administrativa.

---

A pesar de ello, la reina no se pronunció y siguiendo la costumbre la presidencia fue ocupada por Martínez de la Rosa, como titular de la secretaría de Estado.

<sup>353</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, .P. 327

<sup>354</sup> VILLARROYA, J “El gobierno durante el reinado de Isabel II”, *1812-1992. El arte de Gobernar: Historia del Consejo de Ministros y de la presidencia del gobierno*, Tecnos, Madrid, 1992, P. 75

En todo caso, Silvela no olvida la dimensión política del cargo, y como hemos tenido ocasión de ver con anterioridad, al enumerar las condiciones que el rey debe buscar en las personas a quienes encomiende la titularidad de un ministerio, incluye no solo su afinidad ideológica con el resto de los miembros del gabinete y con la mayoría parlamentaria, sino que recomienda que se trate de hombres de estado, figuras relevantes, y buenos oradores, condiciones que poco tiene que ver con el buen administrar en sentido técnico, aunque no deja de advertir que debe tratarse de personas especiales en el ramo.

Silvela enumera también las atribuciones del ministro, pero sin entrar a distinguir entre las actuaciones del ministro como delegado del poder real, y las que ejerce como competencia propia, ya que considera que unas y otras producen idénticos efectos prácticos. Dice simplemente que son funciones del ministro:

- Vigilar la ejecución de las leyes.
- Formar los reglamentos para su ejecución
- Dirigir a los demás agentes de la Administración
- Censurar, premiar o castigar su conducta.
- Contratar suministros
- Ordenar los presupuestos y disponer los gastos.
- Ejercer el derecho de tutela sobre pueblos y provincias, considerándolas

como personas civiles o sobre los establecimientos públicos de beneficencia. Al llegar a este punto no puede dejar de hacer notar que en el momento en que redacta su texto esta atribución viene siendo conferida, según él de forma equivocada, a las Diputaciones provinciales. Siguiendo el esquema que propone Silvela, la misma dejaría de estar en manos de las Diputaciones para pasar a las del Jefe político como agente dependiente del ministro en la Administración provincial, incidiendo una vez más en el recorte de las atribuciones de las diputaciones y la reducción de su papel a lo meramente económico-administrativo.

Sin embargo, respecto de la figura del ministro, la cuestión que más parece preocupar a Silvela es la responsabilidad. Afirma que es extremadamente necesaria la redacción de una ley de responsabilidad ministerial; ante la inexistencia de ésta considera que dan lugar a responsabilidad ministerial aconsejar al rey actos contrarios a la ley fundamental, a las libertades públicas, o aquellos supuestos en los que se comete traición, prevaricación o concusión. En



todo caso, la responsabilidad ministerial, debe ventilarse ante las Cortes según lo previsto por el texto constitucional; en efecto, la Constitución de 1837 en su artículo 46 preveía que los ministros fueran acusados por el Congreso y juzgados por el Senado. Además, según Silvela existe una responsabilidad moral de los ministros ante la opinión pública.

Finalmente señala, como defecto del sistema español, que las decisiones ministeriales no puedan apelarse, y propone, con la creación del Consejo de Estado, que se adopte el sistema francés en el que las decisiones de los ministros pueden ser apeladas ante el Consejo de Estado, correspondiendo al rey la resolución. Al respecto afirma que:

*“En este particular, todo hemos destruido sin haber fundado nada. El establecimiento de tribunales administrativos de primera y segunda instancia o sea los Consejos de Provincia y de Estado son un verdadero progreso: son instituciones verdaderamente liberales que desearíamos ver bien planteadas y arregladas en nuestro país”<sup>355</sup>.*

#### **4.2.5 Los subsecretarios.**

Silvela no se extiende mucho sobre el particular, lo que no deja de resultar extraño, puesto que la figura del Subsecretario se había creado pocos años antes, en 1834. Sin embargo su utilidad nunca fue discutida. Las únicas referencias al respecto del texto de Silvela son la mención del Secreto por el que se crean las Subsecretarías, y una somera enumeración de las atribuciones propias de los subsecretarios. En cuanto al Decreto de 16 de junio de 1834, por el mismo se creaban las Subsecretarías con el fin de descargar de trabajo a los ministros, a quienes era materialmente imposible atender a todos los asuntos de su ramo y a los requerimientos de la vida parlamentaria. El texto del Decreto respondía a unas bases que el gabinete de Martínez de la Rosa había elaborado, cuyos elementos más significativos correspondían a la necesidad de conjugar la delegación con la responsabilidad indivisible de ministro y eran los siguientes: los subsecretarios lo serían por nombramiento real y actuarían siempre bajo la responsabilidad del ministro, tramitando los expedientes hasta llegar a la resolución, que en todo caso competía al ministro; se admitía la autorización ministerial para extender las resoluciones, pero siempre habrían de estar rubricadas por el titular del ministerio.

---

<sup>355</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, .P. 327

A partir de este Decreto que habilitaba a cada Secretaría de despacho para establecer su propia estructura de acuerdo con sus necesidades se reorganizaron todas las secretarías de despacho que integraban el gabinete, adoptando estructuras bastante similares, dividiéndose en secciones o negociados generales, al frente de los cuales se colocaba un jefe, cuya reunión en juntas o consejos solía presidir el subsecretario. Las atribuciones que Silvela enumera como propias de los subsecretarios son: la instrucción de expedientes, la evacuación de traslados, la coordinación y activación de los trabajos de la secretaría, el mantenimiento del orden en la propia secretaría, la representación del ministro en determinadas ocasiones y el auxilio a éste en ciertos pormenores. Como ejemplos de organización interna de las subsecretarías alude a reglamento interior de la secretaría de estado y despacho de Gobernación de 20 de diciembre de 1835 en lo relativo al subsecretario.

Señala ALEJANDRO NIETO que la creación de las subsecretarías resultó una experiencia muy positiva, porque fueron vivero y escuela de los mejores administrativistas de la época, como el propio Silvela en la citada subsecretaría de Gobernación, Alejandro Oliván, Ortiz de Zúñiga o Gil de Zárate<sup>356</sup>.

#### **4.2.6. Las Direcciones Generales.**

Francisco Agustín Silvela es también pionero en el tratamiento de las Direcciones generales como integrantes del esquema de la Administración central. En un momento en que la existencia de las mismas estaba sujeta a discusión y su encaje teórico era extremadamente complicado, Silvela se pronuncia inequívocamente a favor argumentando razones de orden exclusivamente práctico, y tratando de soslayar los problemas de encaje teórico que presentaban. El propio Silvela alude en su texto a la existencia de opiniones favorables a la desaparición total de las Direcciones generales; sin embargo él defiende su existencia por considerar que las ventajas que se derivan de la misma superan los inconvenientes que plantea incluso en el marco teórico de responsabilidad ministerial indivisible en el que se mueve. Por eso Silvela propone limitar las atribuciones de las Direcciones generales, y su sometimiento más intenso al ministro, reduciendo sus facultades al auxilio del ministro, despachando con él, y dándole cuenta verbal y diaria de aquellos asuntos que revisten mayor importancia, reconociendo a los directores

generales capacidad de obrar por sí las funciones que se derivasen de una delegación legal expresa. Esta última prevención es consecuencia de que, en parte, las críticas a la existencia de las Direcciones generales venían propiciadas por algunos episodios protagonizados por directores generales que, en el ejercicio de una independencia de criterio incuestionable, habían emitido informes en contra de las disposiciones de los titulares del ministerio, colocando a éstos en situaciones políticas ciertamente complicadas. Al respecto, señala Silvela que *“en otros tiempos las direcciones generales gozaban de facultades más o menos extensas e independientes de los ministros... manejaban los asuntos del ramo con excesiva holgura”*<sup>357</sup>. En todo caso, Silvela considera que de la existencia de Direcciones generales se derivan una serie de ventajas que justifican su permanencia en el esquema orgánico de los ministerios; considera que facilitan la inspección general del ramo, que agilizan la tramitación de los asuntos, que sirven para crear espíritu de cuerpo y carrera y permiten mantener el rumbo del ministerio ante los cambios de ministro. Esta última alusión al mantenimiento del rumbo de los asuntos públicos ante los frecuentes cambios de los ministros entronca con la idea de conseguir una Administración que fuera en sí misma un sistema de poder, capaz de superar sin paralizaciones de su actividad los cambios de titularidad de los ministerios, que eran, por lo demás moneda corriente en la época de que se trata. Al respecto dice Silvela que *“el cambio frecuente de ministros; el sinnúmero de negocios que tienen que despachar, su importancia misma, son un obstáculo para que el ministro pueda entrar en la infinidad de pormenores de cada administración”*.

## 5. CONCLUSIONES

Para terminar con la sección de su libro que titula apéndice, Silvela recoge y sistematiza de forma muy breve, bajo el título de conclusiones las ideas fundamentales que había venido exponiendo a lo largo de todo el texto de la obra.

- En primer lugar reitera lo perentorio de la en necesidad de abordar una reforma administrativa que acomodase la planta de la Administración a la estructura política y organizativa derivada de la promulgación de un nuevo texto constitucional en 1837.

---

<sup>356</sup> NIETO A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 222.

<sup>357</sup> SILVELA, F. A., *Op. Cit.*, .P.335.

- Como consecuencia de lo anterior, la necesidad de llevar a cabo una revisión en profundidad de la legislación administrativa, derogando parte de la misma y ordenando los textos que conservasen vigencia en una *“recopilación metódica”*; además considera que esta tarea es especialmente importante en relación con las atribuciones del Ministerio de Gobernación, dado lo vario y extenso de sus competencias. En definitiva, plantea la necesidad de conseguir, en la medida de lo posible, una codificación de la legislación administrativa.

- Resalta la importancia para el desarrollo del control de la actividad de la Administración y del Derecho administrativo de la existencia de una jurisprudencia administrativa, pensando en un modelo como el francés en el cual las resoluciones del Consejo de Estado fueran una herramienta de creación y consolidación del Derecho administrativo y del control de la actuación de la Administración de notable importancia. Entiende, en este sentido, que la falta de motivación de las sentencias de los tribunales administrativos constituye un absurdo; entendida la jurisprudencia, como *“reunión de principios que guían a los tribunales en sus fallos sobre casos análogos o semejantes”* constituye un complemento indispensable de la ley y un auxilio insustituible para los magistrados en el desarrollo de su actividad jurisdiccional.

- Reitera también la importancia de establecer un sistema reglado de estudios administrativos en las universidades, que permita la formación de personal experto y suficientemente preparado, y posibilite la selección de quienes han de ocupar los empleos públicos entre los mejores a través de exámenes de capacidad y aptitud.

- Finalmente, insiste en que todas estas medidas pretenden que el ministerio de la Gobernación dispense a la sociedad todos los beneficios que se persiguieron con su creación.

## **6. CONSIDERACIONES FINALES**

La primera de las consideraciones que sugiere el estudio de la vida y la obra de Francisco Agustín Silvela es lo lamentable del olvido en el que se ha mantenido su figura, oscurecida entre las de otros administrativistas más o menos contemporáneos suyos, como Javier de Burgos, Alejandro Oliván o Posada Herrera, cuya actividad política y parlamentaria ha prestado mayor relieve a su obra

administrativa; también ha quedado como figura de segunda fila entre otros miembros de su familia que por un motivo u otro se han distinguido pero fundamentalmente ha quedado oscurecido por la de su hijo, el político Francisco Silvela. Sin embargo, Francisco Agustín Silvela merecería mayor reconocimiento aunque sólo fuera como autor de *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*, que puede considerarse como el primer texto de Derecho administrativo en español ya que hasta su publicación, en materia de administración solo se disponía en España de textos franceses traducidos o no. En este texto, Silvela pone de manifiesto su condición de jurista, y se expresa a través de textos articulados; como metodología de exposición de un determinado modelo de administración propone el análisis y comparación de los diferentes textos articulados reguladores de las instituciones, a través de la cual pretende sacar a la luz los principios que deben inspirar un buen sistema administrativo.

Con los textos incluidos en su obra, la mayor parte de ellos textos articulados en diferentes fases del iter legislativo, de origen español o francés, Silvela trata de dibujar un completo sistema de administración. El modelo que se propone explicar con esta variada colección de textos es el modelo de administración francés napoleónico, en el que se va a basar la estructura administrativa de estado liberal, fundamentado en los principios de unidad, centralización, jerarquía y responsabilidad.

Si se ha calificado la obra de Oliván *De la Administración pública con relación a España* como la exposición del modelo de administración napoleónica en estado puro, esta afirmación es aún más cierta referida al modelo que expone Silvela, que realiza menos concesiones a las peculiaridades propias que Oliván, quien siempre tratando de introducir criterios de moderación, modula ciertos extremos, como por ejemplo la rigidez en la centralización. La única concesión de Silvela en atención a las circunstancias específicas de la realidad española se encuentra en la omisión del escalón administrativo intermedio entre la provincia y el municipio, lo que para Oliván es la Administración de partido, correspondiente a la división francesa en distritos. No obstante, Silvela no deja de afirmar de forma reiterada lo deseable de su existencia, pero la imposibilidad por parte de la Hacienda pública de sostener una estructura institucional semejante, le hace proponer, en ciertos casos alternativas, recurriendo a figuras como el alcalde del

municipio cabeza de partido judicial como auxiliares de los Gobernadores Civiles, alternativas que por las mismas razones prácticas son también manejadas después por Oliván.

El modelo de administración expuesto por Oliván y Silvela en sus respectivas obras, como se acaba de indicar, es esencialmente el mismo, el modelo francés napoleónico, expuesto por ambos ya desde una perspectiva netamente liberal, y no desde presupuestos ilustrados como lo hace Javier de Burgos. Este, como Sainz de Andino, y otros ilustrados reformista y afrancesados mantenía una confianza ingenua y extrema en la eficacia de la acción administrativa como elemento de dinamización social y generación y fomento de la prosperidad materia, pero limitaban o incluso excluían las funciones de control y acción política. Sin embargo para los primeros, la Administración ha desbordado ya el ámbito de fomento y ha adquirido la dimensión de elemento de control y de intervención política y social, de instrumento adecuado para posibilitar el acceso y la permanencia en el poder de un determinado partido. La diferencia entre el modelo de administración expuesto por Silvela y el expuesto por Oliván, viene marcada más que por el contenido, por cuestiones de matiz; la formación jurídica de Silvela hace que temas como la justicia administrativa sean para él objeto de tratamiento preferente, de manera que si algo destaca como elemento distintivo en su obra es el desarrollo de un sistema completo de justicia administrativa basado en la existencia de los Consejos de Provincia, y del Consejo de Estado. En este sentido llega a afirmar que en materia de control de la actividad administrativa *“todo lo hemos destruido y no hemos creado nada”*.

Frente a otros intentos de exposición de un sistema completo de administración, como el llevado a cabo por Oliván, o el inconcluso de Javier de Burgos en las *Lecciones de Liceo de Granada*, el de Silvela destaca también por la extensión del tratamiento del nivel provincial de la Administración. A él está dedicado el cuerpo de formado fundamentalmente por los textos que él mismo presentó como proyectos de ley en sede parlamentaria en la legislatura de 1838, referidos a organización y atribuciones de cada una de las instituciones que integraban el nivel provincial de la Administración: Diputaciones provinciales, Consejos de Provincia, y Gobiernos Civiles. Del examen global de todos estos textos se concluye que Silvela propone la creación de una estructura administrativa

periférica fuerte, que favorezca, a través de la desconcentración la vertebración de territorio de Estado, y el control de la Administración Central sobre las corporaciones de base popular, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, disminuyendo sensiblemente las atribuciones de las primeras en favor de los Consejos de Provincia e incrementando las posibilidades de control y tutela de los Gobernadores civiles obre ambos.

Finalmente, hay que destacar en el texto de Silvela, en apéndice dedicado a la Administración Central, el tratamiento de las Direcciones generales, tratando de encontrar encaje teórico para las mismas en la planta de la estructura de los ministerios, basada en el principio de responsabilidad indivisible del ministro, y defendiendo su existencia sobre todo por cuestiones de carácter práctico.

En conclusión, la labor de Francisco Agustín Silvela no ha sido reconocida como debiera; a él debemos el primer texto de Derecho administrativo español, en el que expone un sistema completo de administración (si bien haciendo más hincapié en algunos niveles que en otros), y que ofrece además una información interesantísima de estado del Derecho administrativo y la Ciencia de la administración en el momento de su publicación, al recoger un extenso catálogo bibliográfico, tanto de obras españolas como francesas (traducidas o no) así como una enumeración casi exhaustiva de la legislación vigente en materia administrativa. Por todo ello, aunque pueda considerarse que su aportación a la construcción del Derecho administrativo español ha sido menos decisiva que la de Burgos u Oliván en cuanto que introduce menos elementos innovadores o su pensamiento es menos creativo, en el sentido de que el modelo administrativo que propone es prácticamente una transposición del modelo francés, su formulación jurídica es impecable, y sólo por esto merecería un reconocimiento mayor.

## MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA.

### I. NOTAS BIOGRÁFICAS.

Andalucía fue cuna muchas de las más brillantes figuras políticas de nuestro siglo XIX: Martínez de la Rosa, Mendizábal, Narváez, Lista..., hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que el siglo liberal fue políticamente el siglo de Andalucía por la cantidad de políticos y ministros andaluces que formaron parte de los gobiernos de Fernando VII y de Isabel II<sup>358</sup>. Pero no sólo abundan andaluces entre los hombres de política, sino que son también muy numerosos entre los hombres de la Administración, baste recordar a Javier de Burgos y Pedro Saínz de Andino. Uno más entre los andaluces dedicados a la Administración fue Manuel Ortiz de Zúñiga, tarea a la que junto al estudio y la práctica del Derecho dedicó toda su vida.

Manuel Ortiz de Zúñiga nació en Sevilla el 29 de enero de 1806. Y en la Universidad de Sevilla, como Pedro Sainz de Andino, realizó sus estudios de Derecho; debió hacerlo de forma brillante porque muy joven, en 1824, se recibió como abogado y muy joven también, en 1832, y su primer cargo fue el de alcalde corregidor de La Palma, en la provincia de Huelva. Para entonces ya había publicado la primera de sus obras, además de temática administrativa: *Deberes y atribuciones de los corregidores y ayuntamientos*, precedente de una de sus obras más importantes después, el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*.

Su carrera transcurrió en los tribunales, ya que en 1836 fue nombrado juez de Morón, y luego de Orihuela y de Sevilla. Poco después fue promovido a fiscal de la Audiencia Territorial de Granada; en este periodo publica en 1840 la segunda de sus obras, la *Biblioteca judicial o tratado original y metódico de cuanto hay vigente en la legislación y en la práctica, con relación a los Juzgados de primera instancia* que ya revela su voluntad de compilar y

---

<sup>358</sup> CUENCA J.L. y MIRANDA S., *El poder y sus hombres. ¿Por quienes hemos sido gobernados los españoles? 1705-1998*, Actas Editorial, Madrid 1998, P. 43.



sistematizar la legislación vigente en ciertas materias para facilitar el desenvolvimiento, en ese caso, de la Administración de Justicia.

También durante este tiempo asistió a las *Lecciones* de Administración que Javier de Burgos imparte en el Liceo de Granada, y que tanto influirían, como todo el pensamiento administrativo de Javier de Burgos, en su obra administrativa.

Como consecuencia de la llegada de Espartero y los progresistas al poder fue apartado de su cargo y quedó en situación de cesante, circunstancia que aprovechó para publicar casi de forma incesante; a este periodo corresponde la publicación de sus dos obras más importantes de temática administrativa: el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, y los *Elementos de Derecho administrativo*, y varias obras menores: *Practica de secretarios y de Ayuntamientos* y *Biblioteca de escribanos o tratado general teórico práctico para la instrucción de estos funcionarios*. También escribió unos *Elementos de práctica forense*, que reelaboró años después.

En 1843 fue repuesto como fiscal aunque desempeñó el cargo poco tiempo porque fue reclamado en Madrid para participar como vocal en la comisión de Códigos, pero su labor más importante en el seno de la Administración la llevó a cabo desde el Ministerio de Gracia y Justicia, de que fue subsecretario desde 1843 hasta 1847, formando parte del equipo de varios de sus titulares: Mayans, Arrazola, Egaña y Díaz Caneja. Pero cuando Bravo Murillo asumió el ministerio dimitió de su cargo. Emilio Tajueco Gallardo ofrece un curioso comentario sobre la dimisión de Ortiz de Zúñiga:

*“En 1843 se nombró subsecretario de Gracia y Justicia. Cuando D. Juan Bravo Murillo se encargó del despacho de la Secretaría de Gracia y Justicia, Ortiz de Zúñiga que era fisónomo se apresuró a ofrecer su dimisión. Hay quien dice que Bravo le aconsejó que así lo hiciera para no verse en el duro trance de premiar sus servicios exonerándole”*<sup>359</sup>.

---

<sup>359</sup> TAJUECO GALLARDO, E., *Fisonomía del Congreso de 1851*, Madrid, 1851, P. 208

Comentario que contrasta con la afirmación de otros cronistas parlamentarios contemporáneos, que afirmaban por contra que “*Quebrantada su salud por tanto trabajo renunció a su puesto cuando subió al Ministerio Bravo Murillo*”<sup>360</sup>. Como nota anecdótica en su relación con el Ministerio de Gracia y Justicia cabe señalar que llegó a ser nombrado ministro interino en febrero de 1846, pero que ocupó el cargo solo un día.

En todo caso producto de su paso por la Subsecretaría de Gracia y Justicia fueron una serie de reformas importantes en su régimen interno, la creación de los presidentes de sala de los Tribunales y de las salas de gobierno de los mismos; un reglamento para los Juzgados de primera instancia, una nueva planta y organización del Ministerio Fiscal, la creación de cátedras para la enseñanza de escribanos, la reforma de los estatutos de los Colegios de abogados, el establecimiento de un procedimiento para los conflictos de competencias entre órganos judiciales y de la Administración, mejoras en los archivos de los Tribunales y trascendentales reformas en la Administración de Justicia en Cuba y Filipinas.

Fue diputado desde 1847 hasta 1853, primero por Huelva y después por Granada, pero su participación en la vida parlamentaria se reduce a diversas comisiones. Sus ocupaciones parlamentarias no le impidieron continuar escribiendo, y durante estos años publicó la *Práctica general forense o tratado completo que comprende la constitución y atribuciones de todos los Juzgados y Tribunales y los procedimientos judiciales* y unas *Explicaciones al Código penal* en colaboración con CASTRO Y OROZCO.

A parte de esto, poco más sabemos de Manuel Ortiz de Zúñiga salvo que desde que abandonó el Congreso vivió dedicado al estudio del derecho, haciendo bueno lo que de él dice EMILIO TAJUECO Gallardo en su *Fisonomía del Congreso* de 1851, cuando lo describe como laborioso, honrado y antiguo jurisconsulto. Gracias a otras crónicas parlamentarias sabemos que físicamente era “*alto y delgado como un pino, moreno y serio y muy pausado*”

---

<sup>360</sup> VARGAS MUCHUCA, F. y LOBO RUI PÉREZ, V., *Libro de la verdad o semblanzas de los diputados del Congreso de 1851*, Madrid, 1851, P. 53 y 54.

*en todos sus movimientos”* <sup>361</sup> y en cuanto a su carácter y su psicología que era *“Un hombre notable por más de un concepto, habiendo pasado casi toda su vida en escribir y organizar la buena administración de justicia; si no es talento de primer orden, tiene al menos derecho a la gratitud del país por su infatigable celo y constante laboriosidad”* <sup>362</sup>.

## **II PENSAMIENTO POLÍTICO**

A pesar de haber ocupado un escaño durante años, las referencias de las que disponemos sobre el pensamiento político de Manuel Ortiz de Zúñiga son pocas; se reducen a las manifestaciones que vierte en sus obras, y que nunca están directamente expuestas como teoría política, sino más bien como parte de su defensa de un determinado modelo de Administración, y por consiguiente de un modelo de Estado o como crítica frente a los modelos contrapuestos, de manera que van envueltas en términos de buenos principios de administración o de Economía política. Y los autores españoles que cita, fundamentalmente Javier de Burgos, pero también Silvela y Lista, son claros representantes de una corriente ideológica determinada.

También disponemos de los indicios que nos aporta su peripecia vital: su promoción a determinados cargos, su paso a la condición de cesante, el momento en que accede a la condición de diputado. Y contamos con algunos comentarios de los cronistas parlamentarios de la época, pero en todo caso lo que resulta llamativo es la falta de manifestación expresa, especialmente teniendo en cuenta que en su casi cinco años como parlamentario no pronunció un solo discurso.

De todos los indicios que pueden manejarse se deduce claramente la adscripción moderada de Manuel Ortiz de Zúñiga. Contemporáneo

---

<sup>361</sup> *Semblanzas de los 340 diputados en cortes que han figurado en la legislatura de 1849 a 1850*, Madrid, 1850.

<sup>362</sup> VARGAS MUCHUCA, F. y LOBO RUI PÉREZ, V., *Op. Cit.*, P 53 y 54.

prácticamente de Francisco Agustín Silvela, y un poco más joven que Oliván, forma parte de esa generación de jóvenes moderados que acceden a puestos preeminentes en la política o la Administración tras la muerte de Fernando VII, con la consolidación de régimen constitucional. Pertenece a ese grupo de tendencia templada que huye de los excesos, formada por un conjunto de personajes que saltan a la escena política y administrativa tras la muerte del monarca y que se sitúan en posiciones separadas de los hombres políticos del pasado: tanto de los representantes del reformismo ilustrado, protagonistas de los últimos años del reinado de Fernando VII, como de los liberales más exaltados defensores del régimen constitucional de Cádiz y del trienio <sup>363</sup>. Ortiz de Zúñiga es un más entre los defensores del justo medio, núcleo del nuevo partido moderado, importadores de las tesis doctrinarias que, en muchas ocasiones, enriquecen con sus aportaciones haciendo al doctrinarismo español especialmente fecundo probablemente gracias a su componente historicista, basada en un poso ideológico que se prolonga sin solución de continuidad desde las tesis jovellanistas sobre la constitución histórica que contribuyen a dar solidez y coherencia a su pensamiento. Así el propio Ortiz de Zúñiga reconoce en la introducción a sus *Elementos de Derecho administrativo* la existencia de este hilo conductor que se prolonga desde los ilustrados como Jovellanos o Cabarrús hasta Javier de Burgos y el propio Francisco Agustín Silvela.

Así pues, basta analizar el conjunto de la obra de Ortiz de Zúñiga para apreciar que, en todo caso, y aunque por su enfoque positivista se vea obligado a trabajar sobre una legislación administrativa que refleja el sistema progresista, él es un claro defensor de los presupuestos antagónicos, de un modelo administrativo radicalmente distinto, y de que su pensamiento administrativo, por más que trate de revestirse de neutralidad alegando buenos principios de administración, no es ideológicamente inocente.

---

<sup>363</sup> COMELLAS, J.L., *Los moderados en el poder*, CSIC, Madrid, 1970, P. 146. Caracteriza a los moderados como hombres puente entre los exaltados constitucionalistas y los absolutistas, pero que desconfiaban de los cimientos colocados en ambas orillas.

Su pertenencia a la corriente liberal, que ha superado ya los regustos ilustrados que aún laten en la obra de Javier de Burgos se pone claramente de manifiesto cuando expone su concepción de cual debe ser la misión de la Administración; como señala PI SUÑER <sup>364</sup>:

*“Ortiz de Zúñiga defiende a lo largo de su tesis el espíritu liberal propio de la época y cree que la misión administrativa consiste no en impulsar de manera activa las acciones humanas que se encaminen de un modo concreto a tal prosperidad, sino en dejarles libres, dentro de un ambiente de paz y orden, dando así al estado una función de policía en el sentido negativo que se otorga a este concepto”.*

Esta afirmación, si bien puede ser aceptada con carácter general, ha de ser matizada en cuanto que los influjos del pensamiento administrativo de Javier de Burgos en Ortiz de Zúñiga son notables, y aún late en sus planteamientos, como en definitiva en los de todos sus contemporáneos el culto al mito lustrado de la Administración de fomento que tardará en desaparecer, y que le llevará a recomendar a las autoridades administrativas (siguiendo el camino indicado por BURGOS en la *Instrucción a los Subdelegados de fomento*) una actitud más activa e intervencionista, promoviendo la iniciativa individual para emprender determinados proyectos, bien entendido que desde posicionamientos ya claramente liberales, tratando de conjugar como señala el propio PI SUÑER, el respeto a la libertad individual con la necesidad de que la Administración intervenga <sup>365</sup>.

Pero no es solo a través de su concepción de la misión de la Administración donde Ortiz de Zúñiga nos revela su ideología liberal moderada, ésta se aprecia sobre todo, y no podía ser menos dado que el tema ocupa la mayor parte de su producción administrativa, en su exposición del modelo de Administración municipal. Como se ha señalado más arriba, por cuestiones metodológicas en tanto en cuanto que el objetivo de su obra es exponer el Derecho administrativo vigente, se ve obligado a trabajar sobre el modelo progresista, pero a través de sus comentarios, fundamentalmente de carácter crítico, y de las alternativas que propone, nos ofrece el contraste con el sistema

---

<sup>364</sup> PI SUÑER, “La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos”, *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, IEAL, Madrid, 1944, P. 111

moderado de una forma al menos tan evidente como OLIVÁN el *De la Administración pública con relación a España* al realizar expresamente una comparación entre ambos. De las manifestaciones de Ortiz de Zúñiga se desprende su opción por un determinado sistema, que hay que repetir no era ideológicamente neutral, se trata, como señala ALEJANDRO NIETO de la defensa del modelo moderado, antidemocrático, estatalista, centralista, constructor del Estado de arriba abajo y preocupado por el equilibrio y el orden, frente al modelo progresista democrático, descentralizador, enraizado en la sociedad constructor del Estado de abajo arriba<sup>366</sup>. Ortiz de Zúñiga expone su pensamiento al respecto de la manera más clara en unas extensas notas a pie de página que introduce en los *Elementos de Derecho administrativo* al explicar el sistema de organización municipal en las que reitera todo lo que ya había manifestado en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* y se reafirma en sus argumentos:

*“Todas las constituciones confían al jefe del Estado, ya sea rey, presidente cónsul o regente, el ejercicio de las atribuciones propias del poder ejecutivo; mal podrán éstas desempeñarse si los agentes subalternos de cada localidad, lo mismo que los magistrados superiores de cada provincia, no son escogidos por el magistrado supremo, cuyo poder ejercen por delegación”*<sup>367</sup>.

El ideario liberal de Ortiz de Zúñiga se refleja también cuando trata en sus obras de otras muchas materias colaterales a la Administración y al propio derecho administrativo. Un ejemplo claro son sus comentarios acerca del proceso desamortizador y del concepto de propiedad que defiende, el concepto de propiedad burguesa que, como vimos, se fue configurando en España precisamente durante esos años a través de medidas legislativas dispersas promovidas además desde el Ministerio de Fomento o de Interior durante los años inmediatamente anteriores a la publicación de las obras de Ortiz de Zúñiga<sup>368</sup>. En cuanto al proceso desamortizador lo presenta en el *“Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos”* como absolutamente necesario y deseable tanto en su vertiente civil como eclesiástica en aras de la promoción del interés y la

---

<sup>365</sup> PI SUÑER, *Ibid*, P. 123

<sup>366</sup> NIETO. A., *El libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* IEAL Madrid 1978, P. 306.

Estudio preliminar a la reedición que es la que se va a citar

<sup>367</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo, Tomo I*, Granada, 1842, P. 140

<sup>368</sup> Referencia al epígrafe del Cap. II

iniciativa privadas que, por supuesto, entiende como los más eficaces generadores de riqueza y prosperidad:

*“Tan perjudicial es la adquisición y estancamiento de la propiedad territorial bajo el dominio común de los pueblos como para el fomento de la riqueza pública las vinculaciones y la amortización eclesiástica. Sustraer del interés privado los bienes raíces, sacarlos de la influencia poderosa y generadora es cegar los más abundantes manantiales de la producción esterilizando las tierras y arrancando a la industria y al comercio los elementos que le dan vida”<sup>369</sup>.*

Y como complemento indispensable de esta traslación de la propiedad a manos privadas se presenta la configuración del nuevo concepto de propiedad, entendido como el más amplio haz de facultades sobre el objeto de la misma, consecuencia de la progresiva eliminación de limitaciones y trabas a su libre ejercicio y de su protección tanto frente a otros particulares como frente a la propia Administración. A este proceso alude Ortiz de Zúñiga en los *Elementos de Derecho administrativo* al examinar la legislación vigente en cuanto al aprovechamiento de la caza y la pesca, reconociendo no obstante que se trata de materias más propias del derecho privado que del administrativo:

*“El goce de la propiedad privada, ligado en otro tiempo con trabas y restricciones que tanto lo menguaban y oprimían, es hoy absolutamente libre y los dueños de montes y plantíos tiene facultad de hacer en ellos lo que más les convenga”<sup>370</sup>.*

La defensa del liberalismo y de la necesidad de eliminar trabas a la iniciativa particular se reproduce en la obra de Ortiz de Zúñiga también al tratar otros muchos temas como la supresión de los privilegios de la Mesta, o de los gremios a favor del libre ejercicio de lo que él llama las artes y la industria:

*“Mientras rigieron principios erróneos de Economía pública, la industria era rígidamente esclavizada por el sistema de gremios y monopolios, y por reglamentos que imponían tasa, fiscalizaban y ejercía una dura tutela sobre las artes y las fábricas y enervaban el espíritu más ardiente y emprendedor”<sup>371</sup>.*

Y totalmente liberales son también las ideas que vierte sobre la política arancelaria y tributaria, donde se aprecia claramente la influencia del pensamiento económico de Javier de Burgos, que éste había expuesto, junto

---

<sup>369</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 306

<sup>370</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid.*, P 179

con el administrativo, en sus conferencias del Liceo de Granada, y que abogaba en gran medida por el librecambismo, aunque matizado en el caso español por las especiales circunstancias económicas, y sobre todo por la eliminación de trabas al comercio interior.

El elemento moderado del pensamiento de Ortiz de Zúñiga sale a la luz no sólo a través de su defensa de un determinado modelo de Estado y Administración, sino también en el tratamiento de la cuestión religiosa, donde critica abiertamente el anticlericalismo exaltado. Y sobre todo en que se nos presenta a lo largo de toda su obra como un hombre de orden; en toda ocasión pero especialmente cuando toca determinados temas, como la Milicia Nacional, su organización y, sobre todo sus funciones, expresa claramente la idea de orden, básica en el pensamiento moderado, como presupuesto indispensable para la edificación de ese modelo de Estado que persiguen <sup>372</sup>. En este sentido hay que entender el especial cuidado que pone en subrayar que los fines de la Milicia Nacional eran el mantenimiento del orden y el sostenimiento de las autoridades, así como la protección de la seguridad, y que recordando acontecimientos de un pasado reciente haga hincapié en que de la mala organización de la Milicia solo puede derivarse “*desorden, resistencia y anarquía*”<sup>373</sup>.

Pero las manifestaciones más estrictamente políticas que realiza Ortiz de Zúñiga se encuentran en las secciones de sus obras referidas a la materia electoral y en menor medida a la libertad de imprenta, cuestiones que reconoce exceden lo puramente administrativo, aunque por necesidades impuestas por los planes de estudios incluye en los *Elementos de Derecho administrativo*, y en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* siguiendo un criterio eminentemente práctico. En éste critica el procedimiento de elección de alcalde (tema sobre cuya significación y relevancia no se va a insistir de nuevo) y por extensión el sistema de elección por sufragio indirecto y popular (curiosamente

---

<sup>371</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M, *Ibid.*, P 241

<sup>372</sup> Tanto COMELLAS J.L., *Op cit*, P. 149 como CÁNOVAS SÁNCHEZ en “Los Partidos políticos” *Historia de España*, Espasa Calpe, destacan el carácter de hombres de orden de los moderados y la importancia del concepto de orden en su ideario.



tan defendido por Silvela) que la legislación municipal procedente de Cádiz y del trienio, imponía. En aquel, explica ampliamente la legislación electoral vigente (Ley de 20 de julio de 1837) considerando que ofrecía un amplio derecho de sufragio activo; lo cual no dejaba de ser cierto, ya que aunque el sistema era de sufragio censitario el porcentaje de población con derecho a voto había aumentado significativamente respecto del derivado de la aplicación del Estatuto Real.

En definitiva, Manuel Ortiz de Zúñiga se nos presenta a través de todos estos datos indiscutiblemente adscrito a la corriente liberal moderada; es uno más entre los administrativistas de calidad que sustentan con la firmeza y coherencia de sus planteamientos teóricos el modelo de Estado que quieren los moderados, basado en un sistema político de monarquía constitucional (de hecho el nombre oficial del partido por aquella época era monárquico constitucional), el en gobierno de los mejores a través del sufragio censitario y en el ideario doctrinario del justo medio y la primacía del orden.

### **III PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO**

#### **1. CUESTIONES GENERALES**

El pensamiento administrativo de Manuel Ortiz de Zúñiga no destaca por sus aportaciones originales; el mérito de la obra administrativa de Ortiz de Zúñiga radica fundamentalmente en su capacidad de sistematización de las doctrinas y la legislación administrativas de su tiempo. Pero en esta tarea la labor de Ortiz de Zúñiga es minuciosa y como tal debe ser valorada. El propio autor reconoce su condición de recopilador o expositor de doctrinas, no de creador de las mismas: *“Para ello me propongo no salir de los límites de un mero expositor de doctrinas, aunque procurando presentarlas con orden y método que en vano se aspiraría a encontrar en las compilaciones legales”*<sup>374</sup>.

---

<sup>373</sup> Mantiene esta tesis tanto en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, P. 406, como en los *Elementos de derecho administrativo*, tomo III, P.207

<sup>374</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo Tomo I*, Granada, 1842, P. XVII

A través de su obra administrativa, fundamentalmente del sus *Elementos de Derecho administrativo* y de su *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* nos ofrece prácticamente una fotografía del estado de la Administración de la época en un momento particularmente interesante, ya que la estructura de la Administración general o suprema está en pleno proceso de formación, y la de la Administración provincial o superior y la Administración municipal es el principal tema de debate político: el derecho positivo vigente en estas materias plasma el modelo progresista (no olvidemos que cuando Ortiz de Zúñiga redacta sus obras está vigente la legislación provincial y municipal proveniente de 1813 y 1823, puesta de nuevo en vigor tras la sargentada de La Granja), pero este modelo está siendo puesto en tela de juicio y en sede parlamentaria se discuten proyectos organización y atribuciones de Diputaciones y Jefes de provincias (como los de Silvela), y sobre todo la Ley de ayuntamientos, y el mismo Ortiz de Zúñiga, de adscripción moderada, al exponer y glosar el derecho positivo vierte sus críticas hacia el modelo progresista e introduce a través de sus comentarios el modelo moderado.

En todo caso, el pensamiento administrativo Ortiz de Zúñiga, como se ha indicado carente de aportaciones originales, e influenciado, como tendremos ocasión de ver, de forma decisiva por el de Javier de Burgos, a quien se remite continuamente, ofrece como elemento distintivo la aproximación jurídica con que el autor aborda la materia, más intensa aún que la que se advierte en otros autores también juristas, como Francisco Agustín Silvela o Pedro Saínz de Andino, ya que no se trata ya de que en su obra se aprecien destellos de un brillante dominio de la técnica jurídica o de la expresión en texto articulado de un sistema administrativo; en este caso la base de la obra administrativa de Ortiz de Zúñiga son textos legales, que el autor glosa para facilitar su aplicación, en los que además, en ocasiones, comenta la medida en que se ajustan a lo que el considera buenos principios de administración, en definitiva, en qué medida incorporan a la legislación vigente el modelo de Administración que el autor propugna.

El pensamiento administrativo de Ortiz de Zúñiga está comprendido fundamentalmente en dos de sus obras, el *Libro de los alcaldes y de los*

*ayuntamientos* y los *Elementos de Derecho administrativo*, publicados consecutivamente y en fechas muy próximas (1841 el primero, y entre 1842 y 1843 el segundo); en su producción administrativa hay que contar además con otra obra, "*Práctica de secretarios de ayuntamiento*" que vendría a ser un complemento de la primera en su finalidad de facilitar la gestión de la Administración municipal a los encargados de llevarla a cabo.

Entre sus dos obras principales existen muchos elementos comunes, y las remisiones al *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* en los *Elementos de Derecho administrativo* son numerosas. En primer lugar la finalidad en ambos textos es idéntica: se trata de obras de carácter didáctico, pero no en el sentido de las de Oliván, Silvela o las Lecciones del Liceo de Granada de Javier de Burgos, en las que se pretende exponer teorías, un sistema completo de Administración. Ortiz de Zúñiga pretende más bien facilitar el conocimiento y el manejo de la legislación administrativa a aquellos que necesariamente han de hacer uso de ella: los futuros profesionales del derecho y la administración en el caso de los *Elementos de Derecho administrativo*, y los alcaldes y empleados públicos de la Administración municipal, en el caso de *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* y en la *Práctica de secretarios de ayuntamientos*" En este sentido, el propio autor en la introducción de *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* expone sus intenciones:

*"De todos aquellos tratados, ninguno puede ser más útil ni más urgente que el que tenga por objeto exponer de una manera clara, lacónica y comprensiva, a toda clase de lectores, la legislación municipal de España, explicada por el texto de las leyes, ordenanzas y reglamentos que forman un cuerpo complicado, indigesto y muchas veces contradictorio de nuestra legislación"*<sup>375</sup>.

Y puesto que la finalidad es la misma, la metodología también es muy similar. Ortiz de Zúñiga en ambos casos, al hilo de la exposición de la organización o las atribuciones de los distintos órganos administrativos, enumera las disposiciones legales aplicables, incluyendo en algunos caso el texto de las mismas, y a veces, como apéndices, el texto completo de algunas leyes que considera especialmente relevantes como la Ley electoral o la Ley de

---

<sup>375</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 10.

imprensa<sup>376</sup>. Este método es precisamente el que nos permite en la actualidad tomar la obra de Ortiz de Zúñiga como una fotografía de la Administración del momento: glosa la legislación en vigor y explica la organización y composición del entramado institucional existente, y en cuanto al funcionamiento de la Administración, ofrece también una información muy relevante, ya que la mayor parte de la obra de Ortiz de Zúñiga se dedica a la Administración municipal, que dada la debilidad, la práctica inexistencia de la Administración en otros niveles, era la única que ejercía funciones y prestaba servicios. En realidad, el “*Libro de los alcaldes y los ayuntamientos*” es un retrato de la vida de la época, fundamentalmente de la vida rural.

En definitiva, la homogeneidad existente entre las dos obras principales de Ortiz de Zúñiga y el especial relieve que otorga en ellas al Derecho municipal, que en los *Elementos de Derecho administrativo* considera como parte especial del Derecho Administrativo, han llevado a afirmar a ALEJANDRO NIETO que “*Como quiera que sea, los “Elementos de Derecho administrativo” de Ortiz de Zúñiga es un derecho administrativo local, y a la inversa, su “Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos” es un libro de derecho administrativo general*”<sup>377</sup>. En efecto, éste último contiene una amplia introducción en el que se abordan temas de derecho administrativo general, a la vez el contenido de los *Elementos de Derecho administrativo* se dedica en gran parte al derecho municipal. Así pues, y dada la homogeneidad que presentan ambas obras el análisis de ambas se va a llevar a cabo de forma conjunta; no obstante en primer lugar conviene hacer un breve comentario individual de cada una de ellas.

En *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* so pretexto del análisis de la legislación administrativa en el ámbito municipal y su aplicación práctica Ortiz de Zúñiga vierte multitud de principios de Ciencia de la administración y de gestión pública, y se realizan comentarios acerca de otras cuestiones de carácter general como por ejemplo sobre el nuevo contenido del derecho de

---

<sup>376</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA *Elementos de derecho administrativo*, explica su metodología: Yo acepto la legislación administrativa, tal cual hoy existe... pero sin embargo procuraré coordinar sus partes, metodizar su estudio”. P. XVII.

<sup>377</sup> NIETO, A., *El libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* en el estudio preliminar a la reedición.

propiedad, la propiedad burguesa, que se está configurando, precisamente como característica diferencial en el caso español, a partir de una serie de normas dispersas muchas de ellas de naturaleza administrativa, y no como consecuencia de su definición en un Código Civil, o sobre la libertad de mercado, comentando también las abundantes medidas liberalizadoras adoptadas en este sentido que desde los últimos años del reinado de Fernando VII y sobre todo durante el periodo en el que Javier de Burgos fue ministro de Fomento. En este contexto alude también a las trabas que para este proceso liberalizador supone el sistema impositivo vigente que hace necesario mantener determinadas medidas contrarias a la libertad de mercado.

El texto, que ha sido calificado como una obra técnica de artesanía administrativa <sup>378</sup>, tiene, como ya se ha puesto de manifiesto, una finalidad didáctica, pero además un enfoque eminentemente práctico. El propio autor en la Introducción nos da la clave: trata de ofrecer a quienes van a ocupar cargos municipales una guía que les permita desempeñar esos cargos de forma en primer lugar, ajustada a la legalidad, y sobre todo eficaz, ya que no hay que olvidar que Ortiz de Zúñiga, fiel seguidor de Javier de Burgos y hombre de su tiempo, seguía confiando plenamente en los efectos positivos de la actividad de fomento desarrollada por una Administración eficaz. Así. nos dice:

*“Mas en el día, presididos los Ayuntamientos por particulares comúnmente no iniciados en la jurisprudencia y aptos para entrar en el seno de las corporaciones, todos los ciudadanos a quienes la ley declara hábiles para estos cargos honoríficos ... tienen interés y aún indispensable obligación de adquirir conocimiento exacto del Derecho municipal y de su materia la aplicación a los negocios públicos y del común”* <sup>379</sup>.

En la Introducción, además aborda temas propios del Derecho administrativo general, más bien incluso de la Ciencia de la administración, y de su evolución en general y durante los años inmediatamente anteriores en España en particular. Después se centra más en la materia municipal, y fundamentalmente en la legislación que le va a servir de base, y que en el momento de publicación de la obra, ya sabe que va a ser efímera. La Ley

---

<sup>378</sup> NIETO, A., *Ibid*, P. XXI

electoral en vigor en 1841, y a la que se debe remitir Ortiz de Zúñiga en su obra es la Ley municipal de 1823, exponente máximo del modelo municipal progresista descentralizador y participativo, frontalmente enfrentado con el modelo moderado centralizador y limitador de la participación propugnado por el autor<sup>380</sup>.

Así, basándose, como todos los moderados para justificar su independencia ideológica en los buenos principios de Ciencia administrativa, defiende la centralización como elemento indispensable para lograr el orden y la eficacia administrativa y no ahorra críticas al sistema vigente caracterizado *“por la tendencia pertinaz y ciega de los reformistas a ensanchar el poder municipal a costa de la fuerza del poder central y a disolver así el principio de unidad en que descansa la base de un buen gobierno”*<sup>381</sup>. Propone como deseable un sistema en el que *“se subordinen los Ayuntamientos a los principios conservadores de todo gobierno, y se les ponga por medio de sus presidentes, en una dependencia necesaria del Monarca para que no operen como pequeñas repúblicas independientes y descentralizadas del centro común”*<sup>382</sup>. En definitiva no hace más que exponer el modelo de Estado de los moderados: centralizado, y estructurado como una cadena jerárquica que desciende desde el ministro hasta el alcalde, considerado como agente de la Administración.

En apoyo de sus tesis, y en contra del modelo vigente acude también a argumentos históricos y se remite a un artículo de ALBERTO LISTA, al que también se refería SILVELA en su *“Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración”* así como a las *Lecciones del Liceo de Granada* de JAVIER DE BURGOS para llegara la conclusión de que

---

<sup>379</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M. *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEA, Madrid, 1978, P 12

<sup>380</sup> NIETO, A *El libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*. En la introducción a la reedición, P. XXXV. Pone de manifiesto la profunda confrontación que significaba no solo en cuanto a concepción del poder municipal, sino en cuanto a idea del Estado que existía entre los modelos municipales progresista y el moderado : “ El modelo liberal (progresista) era democrático, descentralizador, enraizado en la sociedad, construyendo el Estado de abajo arriba, haciendo participar al pueblo directamente en las instancias territorialmente pequeñas , que no subordinadas, haciendo responsable a un organismo en la parte proporcional en las tareas públicas. Mientras que el modelo conservador (moderado) era antidemocrático, estatalista, centralista, construyendo el Estado de arriba abajo, preocupado por el equilibrio”

<sup>381</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Op cit.* P 21

<sup>382</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 26.

los Ayuntamientos deben reducirse a su condición de órganos administrativos, eliminando de ellos cualquier poder político. Estas tesis se verán reiteradas a lo largo del cuerpo de la obra, ya que al explicar el sistema de elección de los miembros de la corporación municipal y del alcalde insiste en ellas.

Después de la Introducción, Ortiz de Zúñiga entra ya en materia y va recorriendo a lo largo de los distintos capítulos cada uno de los aspectos de la vida municipal; en este recorrido, el influjo de JAVIER DE BURGOS es evidente, ya que el orden y la metodología escogidas (al margen de la referencia en cada punto a las normas legales de aplicación) reproducen la *Instrucción a los subdelegados de fomento*<sup>383</sup>, de modo que dedica el primer capítulo a la organización de los ayuntamientos, y luego repasa una a una todas las atribuciones de alcaldes y ayuntamientos: religión y moral, orden público y protección y seguridad de las personas y los bienes, instrucción pública, beneficencia, abastos, policía rural y fomento de agricultura y ganadería, montes y plantíos etc...incluyendo una alusión a los “servicios en favor del estado general” y a las atribuciones judiciales de los alcaldes. Así, la obra de Ortiz de Zúñiga, siguiendo la estela de la Instrucción a los subdelegados de fomento, puede considerarse también como un verdadero manual de gestión municipal.

En cuanto al los *Elementos de Derecho administrativo*, puede considerarse verdaderamente el primer manual de derecho administrativo español, ya que pese a la finalidad didáctica de la obra de Silvela, esta es más la exposición de un modelo de Administración a través de textos articulados; en modo alguno es, como la obra de Ortiz de Zúñiga la exposición del derecho administrativo vigente. Ortiz de Zúñiga trata de responder con su libro a una necesidad surgida con la creación de cátedras de Derecho administrativo y la introducción de éste como asignatura en los remodelados planes de estudios de las facultades de leyes. La necesidad de contar con centros en los que se

---

<sup>383</sup> MESA SEGURA, A., “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga”, *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, IEAL, Madrid, P 30, 1944. Afirma que “Había que sistematizar el material legislativo, y para este propósito no encontró mejor guía que el Memorial a Fernando VII, la Instrucción a los subdelegados de fomento, las lecciones del Liceo de Granada, y las conversaciones con aquel socio del Liceo”

preparara a los futuros empleados públicos y de dar a conocer en general la Ciencia de la administración, había sido ya señalada por JAVIER DE BURGOS, quien en cierto modo pretendió cubrir estas carencias con la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* y después con *las Lecciones del Liceo de Granada*. Ortiz de Zúñiga es también consciente de esta situación y en las páginas que dedica a la instrucción pública, al abordar la enseñanza universitaria, plantea como sistema preferible la creación de una Escuela de administración para la formación de empleados públicos, considerando que la formación que debían reunir éstos excedía en mucho la que se ofrecía en las Facultades de Derecho y debía ser más interdisciplinar y enfocada a la gestión de los intereses públicos, incluyendo materias como Derecho político, Derecho internacional, Economía política, Ciencia de la administración y Derecho administrativo y al respecto señala que:

*“Recientemente se ha introducido en la enseñanza de la jurisprudencia el derecho administrativo; pero es imposible que a la vez, y ocupada la atención de los escolares en otras ciencias más análogas y necesarias al ejercicio de la abogacía, puedan dedicarse con espacio y madurez a adquirir aquellos conocimientos. Las actuales instituciones políticas, y sobre todo los progresos que se han hecho en la Ciencia de la administración, exigen que se forme, separadamente de la de jurisprudencia, la carrera administrativa circumscrip<sup>ta</sup> a los conocimientos que ella exige”<sup>384</sup>*

En todo caso, y como tendremos ocasión de ver, el concepto de Derecho administrativo que maneja Ortiz de Zúñiga se aleja en mucho del predominante después a lo largo del siglo XIX y todo el XX referido fundamentalmente a la práctica forense y la resolución de controversias entre la Administración y los ciudadanos.

Como obra destinada a servir de manual para universitarios, el enfoque de Ortiz de Zúñiga tiene un carácter marcadamente más académico que el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, así en la introducción aborda con mayor amplitud temas que había tocado más ligeramente en su primera obra, fundamentalmente la cuestión de la administración como ciencia y su origen y desarrollo a partir de la Revolución Francesa, y como consecuencia del auge de la Economía política. Destaca en este sentido el notable desarrollo que



había tenido en España en las décadas precedentes, no solo con la recepción de las doctrinas francesas, sino con la propia producción nacional, que partiendo de los precedentes ilustrados de Jovellanos o Cabarrús llega a Javier de Burgos a quien en todo momento va a reconocer como maestro<sup>385</sup>. Ya antes, en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* había hecho referencia al progreso experimentado en la parte administrativa durante los últimos diez años del reinado de Fernando VII, señalando la importancia de la actuación de López Ballesteros en este proceso, y sobre todo el hito que significó la creación del Ministerio de Fomento. No obstante no deja de reconocer que, si bien los avances en materia de Ciencia de la administración había sido notable, no podía decirse lo mismo en materia de Derecho administrativo, y sobre todo la carencia de una jurisprudencia administrativa.

La finalidad didáctica y el tono académico de Ortiz de Zúñiga le llevan a abordar en primer lugar una cuestión de precisión conceptual. Por ello, antes de empezar a explicar la organización administrativa se detiene en delimitar los conceptos de Administración como poder, de Administración como ciencia y de Derecho administrativo

- Administración como poder: en la definición que ofrece Ortiz de Zúñiga de la Administración como poder se aprecia de manera incontestable más que la de la doctrina francesa que cita (concretamente GUIZOT), la influencia de JAVIER DE BURGOS en su idea de una Administración omnicomprensiva, de un poder que acompaña al hombre desde que nace hasta que muere; así define la Administración como: *“El poder que desde la altura del trono hasta el hogar de las familias vela por la protección de los asociados desde el momento en que nace hasta que sus cenizas reposan en el sepulcro”* Y además reafirma aun la finalidad de fomento de la Administración, puesto que considera, citando al propio Javier de Burgos que *“en términos generales y absolutos promover la prosperidad, proteger los intereses generales, y en una palabra, hacer el bien,*

---

<sup>384</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo, Tomo I*, Granada, 1842, P. 107 y SS.

<sup>385</sup> NIETO, A., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, estudio preliminar a la reedición, señala “ORTIZ DE ZÚÑIGA detecta la existencia de un impulso político intelectual de carácter tradicional (Jovellanos, Cabarrús) que sentaron los cimientos que un día habrían de servir para levantar la ciencia de la administración”

es su *incumbencia esencial*<sup>386</sup> en todo caso y a pesar de ser un claro representante de la ideología liberal, y en este sentido se pronunciará páginas más adelante a propósito de las doctrinas económicas, se manifiesta a favor de una Administración fuertemente intervencionista y opina que la Administración solo debe abstenerse de intervenir en aquellos puntos que no afecten a los intereses generales<sup>386</sup>.

- En su definición de la Administración como ciencia recoge, esta vez textualmente, las palabras de JAVIER DE BURGOS al definir la ciencia de la administración como: *“La más variada, la más vasta y la más útil de todas las ciencias”*. Además, se muestra crítico con la confianza de BONNIN que creía posible el establecimiento de principios y doctrinas universales e invariables. Ortiz de Zúñiga se adhiere más bien a las ideas vertidas por JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada* y también por Silvela acerca de que la Ciencia de la administración es una ciencia más de hechos que de principios, de modo que su reducción a principios y verdades de aplicación universal resulta punto menos que imposible, y afirma: *“Tengo pues por regla evidente, que en la administración son contados los principios generales e incontrovertibles, y muy pocas las teorías ciertas y universales que puedan formularse”*<sup>387</sup>.

- Y finalmente, delimita el concepto de Derecho administrativo, diciendo que es el que *“Tiene por objeto las doctrinas que emanan de las leyes y disposiciones relativas a la Administración; a la manera que el Derecho civil se ocupa de las leyes y las disposiciones civiles”*. El concepto de Derecho administrativo que maneja, pues, está más relacionado con la organización administrativa y las atribuciones de los órganos de la Administración, en definitiva, con la Administración como poder, y no tanto con la resolución de las controversias entre la Administración y los administrados, que es en casi exclusivamente en lo que se convirtió después. En cuanto al contenido, especifica que el Derecho administrativo está compuesto además de la ley formal por todos los reglamentos, órdenes, resoluciones y decisiones

---

<sup>386</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 2

<sup>387</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 12

gubernativas, incluyendo los bandos y ordenanzas municipales, que a su juicio constituyen una parte especial del Derecho administrativo, el Derecho municipal<sup>388</sup>.

## 2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Después de las precisiones conceptuales, Ortiz de Zúñiga entra verdaderamente en materia y empieza con la explicación de la organización administrativa. A partir de aquí su obra nos ofrece, fiel a su intención de ser un mero expositor aceptando la situación y la legislación tal y como existe, un retrato fiel de la estructura administrativa existente en 1842 y en cierto modo, de su funcionamiento; al respecto hay que tener muy presente el certero diagnóstico que realiza en la Introducción de esta obra, que no es más que una reiteración del expuesto también en la Introducción del *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, de la situación en la que se encuentra la Administración en general en el momento: “*La Administración propiamente dicha, según indiqué en otra ocasión, está sin organizar: en ella se observa lo que en un majestuoso edificio, para el cual solo se han elevado los cimientos y preparado preciosos materiales*”<sup>389</sup>.

Con estas premisas, empieza ofreciendo una idea general de la organización administrativa, siguiendo el mismo esquema que JAVIER DE BURGOS había utilizado en las *Lecciones del Liceo de Granada*; como punto de partida toma de la división territorial, afirmando que una buena división territorial es la base indispensable para una buena organización administrativa, y a la vez que se remite al Decreto de 30 de noviembre de 1833, nos da cuenta de la existencia de un Decreto de noviembre de 1840, iniciativa administrativa progresista, que disponía que se formulase un nuevo plan de división territorial que pusiera en armonía todos los ramos de la Administración, pero que hasta la fecha de publicación de la obra, casi dos años después, no se habían visto los resultados.

---

<sup>388</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 13 y SS

<sup>389</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. XV

El otro pilar sobre el que a su juicio se asienta una buena organización administrativa es una buena organización de los agentes administrativos, y por supuesto, el esquema que considera más correcto es el reflejo más estricto de los principios de centralización y jerarquía: un centro de acción (Administración suprema o general) situado en la capital del reino, auxiliado por una Administración provincial o superior, encabezada por los jefes de provincia situados en cada capital de provincia, (Administración periférica) y en los pueblos, por los agentes inferiores de la Administración (los alcaldes). En definitiva un modelo administrativo centralista, y con una fuerte estructura jerárquica, cuyo funcionamiento se basa en la desconcentración de los órganos administrativos y las relaciones de delegación y subordinación entre sus agentes.

**2.1.** Establecidos los principios que considera fundamento y base de una correcta organización administrativa, pasa a exponer el esquema institucional concreto de la Administración española de la época, empezando por el primer nivel, la Administración central:

- En la cúspide de la misma sitúa a los Ministerios. Destaca el hecho de que entra directamente en los ministerios a título individual sin hacer referencia al Consejo de Ministros ni a su presidente, dando a entender que el carácter de ambas instituciones era exclusivamente político, no administrativo. En todo caso, ofrece un cuadro casi completo de la estructura de la Administración Central, al menos de la parte más importante de ésta ya que se centra, siguiendo una vez más las *Lecciones* de JAVIER DE BURGOS en Granada, en el ministerio de la Gobernación, y no incluye la estructura del resto de los ministerios: Hacienda, Marina, Guerra y Gracia y Justicia.

Recuerda los argumentos de JAVIER DE BURGOS en la *Exposición de 1826* para justificar la creación del Ministerio de la Gobernación, define este ministerio como centro de la actividad administrativa, y afirma que “*personifica a la Administración*”. Enumera las competencias del ministerio de forma muy similar a como lo hacen Oliván o Javier de Burgos. De hecho, parece que utiliza como guía el índice de la *Instrucción a los Subdelegados de fomento*,

pero excluyendo lo relativo al comercio y gobernación en ultramar, competencias del Ministerio de Marina.

- Las Direcciones generales, de cuya existencia y problemática de justificación había hablado ya SILVELA en su *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración* son, a juicio de Ortiz de Zúñiga, quien no hay que olvidar que tenía como Silvela un amplia experiencia en la Administración, convenientes y necesarias. En apoyo de su afirmación recurre los mismos argumentos de Silvela recogiéndolos literalmente. Sitúa a los Directores generales como cooperadores de los ministros e imprescindibles para la buena marcha de la Administración. Entiende que se trata de una clase de agentes administrativos dotados de facultades de impulso y dirección, subordinados al Ministro y a las normas dictadas por el gobierno, pero superiores a los Jefes políticos. Finalmente hace un listado de las direcciones generales que en ese momento componen la estructura del Ministerio de la Gobernación. Así en 1842 existían en el organigrama del Ministerio las siguientes Direcciones generales: Dirección general de estudios, de caminos, canales y puertos, de minas y de presidios y lamenta que recientemente hubiese desaparecido la dirección general de montes

- Junto a las Direcciones generales da cuenta de la existencia de una especie de Administración institucional, formada por órganos con competencia no territorial, sino sectorial, de carácter especializado, y contemplada como auxiliar o instrumental de una administración territorial a la que están vinculadas: La Junta suprema de sanidad, la Asociación general de ganadería (sustituta del Honrado Concejo de la Mesta), el Conservatorio de Artes y la Inspección general de la Milicia Nacional. En cada caso, recoge su composición y sus atribuciones y cita su normativa reguladora.

**2.2.** El siguiente escalón administrativo lo constituye la Administración provincial en cuyo esquema de organización se mantiene el principio de que los órganos de ejecución deben ser unipersonales y los de deliberación o consejo, colegiados.

- Así, como órgano unipersonal de ejecución están los Jefes políticos. A su juicio son piezas esenciales en el funcionamiento de la Administración, porque, en consonancia con lo expuesto por JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones* de Granada, entiende que a los ministros corresponden la alta dirección administrativa o política de los asuntos de su ramo, las labores de impulso y dirección, pero que quienes en realidad gestionan y administran son los Jefes políticos, ya que son los encargados de *“la aplicación de las leyes y los reglamentos administrativos a las necesidades locales”*.

Aunque empiece criticando la terminología del momento, y la denominación de Jefes políticos, en la línea de Javier de Burgos, sin embargo supera la concepción ilustrada y políticamente neutral, reducida en sus funciones a la promoción social y fomento, de la figura de 1833; de ahí que tras afirmar que los Jefes políticos son jefes superiores de todos los ramos de la Administración en cada provincia, (bien entendido que siempre bajo la dependencia de todos los ministros, y en especial del de la Gobernación) señala la importancia política y administrativa de estos agentes y su influencia en el orden público, en la prosperidad y en el bienestar de los pueblos. De esta manera subraya en primer lugar la dimensión política de la figura y después introduce como atribución principal el mantenimiento del orden público; el fomento aparece ya en el tercer lugar.

No obstante la influencia de Javier de Burgos sigue siendo intensa en Ortiz de Zúñiga, y si bien subraya el hecho de la misión de los Jefes políticos, como agentes de ejecución consiste en ejecutar las leyes y mandarlas ejecutar a sus subordinados, sin poder mandar ni prohibir otra cosa que lo que manden o prohiban las leyes del gobierno (lo cual viene a manifestar una vinculación positiva a la ley), entiende que en su función de fomento, esta relación con el texto de la ley debe entenderse como vinculación negativa, expresando el concepto con mayor claridad y precisión en términos de técnica jurídica de lo que lo había hecho JAVIER DE BURGOS en la *Instrucción a los Subdelegados de fomento*

*“Tienen los jefes de provincias sagradas obligaciones y facultades vastísimas encaminadas todas a promover el fomento y prosperidad de los intereses de los administrados. En efecto, no todo es legal en el orden administrativo: no todo cuanto se dispone o ejecuta está sujeto al texto expreso de la ley... Basta con que ésta no interponga su prohibición para que los jefes de provincia se hallen autorizados, y aún obligados estrechamente a ejecutar cuanto crean que conduce a la prosperidad”<sup>390</sup>.*

En relación con la actividad de fomento de los jefes políticos, cita también BONNIN y a lo que este llama *“la moral de la Administración”*, que se correspondería actualmente con un concepto amplio de gestión pública, ya que Ortiz de Zúñiga lo interpreta como: *“Todo lo que conduce al conocimiento de las causas y medios de aumentar en cada localidad la población, cultura, industria, comercio e instrucción, que son las verdaderas señales que demuestran el estado positivo de un país y de su prosperidad pública”<sup>391</sup>.*

A la hora de enumerar las atribuciones de los Jefes políticos se remite a la Ley municipal vigente, en la que con anterioridad había criticado la lasitud a la hora de establecer los requisitos necesarios para acceder al cargo de Jefe político, bastando ser español, mayor de 25 años y gozar de buen concepto, sin requerir preparación ni capacidad específica, algo que iba en contra de los requerimientos que Javier de Burgos había establecido al crear la figura en 1833, cuando reclamaba para el ejercicio del cargo a hombres especiales y bien preparados.

Las atribuciones que otorgaba la Ley municipal a los Jefes políticos eran prácticamente las mismas que se incluían en la *Instrucción de 1833*, a las que se añadía la presidencia de todas las corporaciones administrativas de la provincia: Ayuntamientos, Diputaciones, Sociedades económicas, Juntas de instrucción y sanidad...y la competencia en dos materias fundamentales en el momento: la libertad de imprenta y el voto electoral, que subrayan el nuevo sesgo que había adquirido ya la figura del Jefe político como instrumento de actuación política por parte del Gobierno.

---

<sup>390</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 59

Finalmente, Ortiz de Zúñiga señala del deber de los jefes políticos de consultar a las Diputaciones en los negocios graves de su atribución y alude a la potestad sancionadora de la que gozaban para la imposición de las penas y multas previstas por las leyes de policía y buen gobierno.

- El principal órgano colegiado de deliberación y consejo en el nivel provincial eran las Diputaciones provinciales. Ortiz de Zúñiga manifiesta que en ese momento eran las corporaciones más influyentes en el orden administrativo. Sin embargo critica la dificultad de su análisis por lo caótico y confuso de las normas que las regulaban, provenientes de épocas distintas: la Constitución de 1812, la Ley de 1813, la de 1824, la Constitución de 1837, y otras disposiciones posteriores; a su juicio deberían retomarse como ejemplos deseables los proyectos de Silvela de 1838 y los dictámenes de la comisión encargada de su examen. En este sentido, y con respecto de las atribuciones repite casi literalmente lo expuesto por Silvela sobre la naturaleza de las Diputaciones y de las provincias en sí y sobre las relaciones entre el interés provincial y el general. En definitiva, se adhiere al modelo moderado, que contempla a las Diputaciones provinciales como organismos de naturaleza exclusivamente administrativa, cuya organización debía basarse en los principios de unidad y centralización (frente a la excentralización que a juicio de Silvela y Ortiz de Zúñiga propiciaba la legislación en vigor) y que debían estar sometidas a una cierta tutela o control por parte del Jefe político <sup>392</sup>. A continuación señala que: *“Nuestro derecho vigente no respeta mucho estos buenos principios, según se verá por los numerosísimas facultades que concede a las Diputaciones y el poder supremo que en muchas ocasiones ejercen”*<sup>393</sup>.

Considera, como Silvela que las funciones de las Diputaciones provinciales eran fundamentalmente de auxilio del Gobierno en la ejecución de las leyes, de administración de los fondos públicos y establecimientos de la provincia y de promoción de los intereses materiales de la provincia. En cuanto al auxilio a la Administración general en medidas de interés general, cita como

---

<sup>391</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 59

<sup>392</sup> En este punto nos remitimos a lo expuesto al respecto en este mismo capítulo en la parte dedicada al análisis de la obra de Francisco Agustín Silvela



esenciales las referidas a los repartimientos en materia tributaria (repartimiento de los cupos entre las poblaciones), pero señala que del reconocimiento de estas atribuciones, las propias Diputaciones habían querido deducir muchas otras en relación con impuestos generales que correspondían en exclusiva al Gobierno, de modo que *“fundadas en este error se han obrogado a veces atribuciones soberanas”*. Las labores de auxilio a la Administración general también podían estar relacionadas con reemplazos, con la Milicia, con determinadas intervenciones sobre los Ayuntamientos, en los procesos electorales (formación de listas electorales, atribución ampliamente criticada por Ortiz de Zúñiga que la considera impropia de las Diputaciones), y finalmente con labores de inspección en sanidad, instrucción, cárceles etc...

En cuanto a la administración de las propiedades, fondos e intereses de la provincia, las atribuciones de las Diputaciones provinciales englobaban la tutela sobre los Ayuntamientos en abastos, propios y pósitos, la resolución de las quejas de los particulares, así como la concesión de permisos para la enajenación de bienes comunales, atribución esta última que Ortiz de Zúñiga consideraba exorbitante, manteniendo la tesis expuesta en el proyecto de Silvela y en el informe de la comisión a cerca de las limitaciones de la capacidad de obrar de las Diputaciones a los actos de administración entendidos en sentido estricto, excluyendo pues la enajenación, como acto de disposición que es.

Finalmente las Diputaciones provinciales tenían entre sus atribuciones la promoción de las mejoras materiales de la provincia y la formación de presupuestos y censura de cuentas. Y como órgano colegiado, Ortiz de Zúñiga entiende que las Diputaciones provinciales son también cuerpo auxiliar y consultivo de los Jefes de provincia.

La composición de las Diputaciones estaba encabezada por el Jefe político, que gozaba de derecho de veto. Este elemento es relevante por cuanto pone de manifiesto la dimensión política que se da tanto a las Diputaciones provinciales como a la figura del Jefe político, y contrasta con el

---

<sup>393</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 102

modelo moderado plasmado en el proyecto de Silvela, que Ortiz de Zúñiga consideraba el deseable, en el cual las Diputaciones provinciales veían reducidas sus atribuciones a materias puramente administrativas, y sus reuniones a los periodos autorizados por el Gobierno, pero en las cuales el Jefe político solo era presidente en aquellas sesiones a las que acudía (de hecho se contemplaba expresamente la figura de un presidente de diputación distinto del Jefe político) y en todo caso, salvo en la aprobación de presupuestos, carecía de voto. Además, la Diputación estaba compuesta por un vicepresidente, el Intendente (figura que Silvela consideraba que debía desaparecer, dado el carácter generalista que otorgaba a la figura del Jefe político), y por un número de diputados igual al de partidos judiciales en los que estuviera dividida la provincia, con un mínimo de siete. Como miembros de la Diputación podían ser elegibles los residentes en la provincia (no necesariamente en el partido judicial en el que fueran elegidos), sin otro requisito y con exclusión de clérigos y funcionarios; Ortiz de Zúñiga, alineado una vez más con los criterios vertidos por JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada*, entendía que en consideración a la naturaleza económica de las atribuciones de la institución, debería exigirse un mínimo de renta o patrimonio.

Finalmente, y para completar la referencia a la legislación vigente reguladora de la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales señala la existencia de peculiaridades en Navarra y las Provincias Vascongadas, consecuencia del Convenio de Vergara.

- El entramado institucional de la Administración provincial se completaba con una serie de órganos a modo de Administración institucional: las Juntas provinciales de sanidad, las Comisiones superiores de instrucción primaria, las Juntas económicas de los presidios, las Inspecciones de minas las Juntas de comercio, y las Subinspecciones de la Milicia Nacional. En todos los casos recoge las disposiciones que los regulaban, su composición, sus atribuciones y su régimen de funcionamiento. Junto a éstas coloca a las Sociedades económicas, aunque haciendo constar que no formaban parte del orden administrativo propiamente dicho. También señala que todos ellos estaban sometidos de alguna manera a la tutela del Jefe político.

**2.3.** La parte más extensa de la obra administrativa de Ortiz de Zúñiga está dedicada a la Administración municipal. A ella dedica no solo buena parte de los *Elementos de Derecho administrativo* (ya que los tomos II y III, dedicados a las atribuciones de la Administración, se abordan desde una perspectiva fundamentalmente municipal) sino probablemente su obra más significativa o al menos más original. *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* y aún una obra posterior, la *Práctica de los secretarios de Ayuntamientos*. La importancia que el autor concede a la Administración municipal, su organización y sus atribuciones y su funcionamiento es manifiesta cuando afirma que el Derecho municipal es un Derecho administrativo especial<sup>394</sup> y cuando subraya que las ordenanzas y bandos municipales son normas muy importantes en cuanto que permiten descender a pormenores que el legislador no puede ni debe contemplar en la legislación general. Y como consecuencia de la relevancia que el autor otorgaba a esta parte del Derecho administrativo el conjunto de su obrar nos ofrece la descripción mas completa y detallada de la organización y funcionamiento de la Administración municipal entre 1840 y 1845, lo que le otorga un valor singular.

Ortiz de Zúñiga es, también, un hombre de su tiempo, y que además ha tomado partido claramente por una opción política y por un modelo administrativo, y en concreto por un modelo de Administración municipal. Por todo ello no podía permanecer ajeno al debate aún muy encendido entre progresistas y moderados sobre el modelo de Administración municipal, y si bien en sus obras nos recuerda que él se limita a recoger la legislación vigente (representativa del modelo progresista) sobre su exposición realiza las críticas que considera convenientes.

- Así, en cuanto a los órganos de la Administración municipal, en primer lugar sitúa al alcalde, subrayando su importancia al señalar que *“Siempre ha sido la autoridad más inmediata al hogar doméstico, y el lazo de unión entre el individuo y la sociedad, entre los ciudadanos y el gobierno”*<sup>395</sup>.

---

<sup>394</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 19

<sup>395</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo*, Granada, 1842, P. 139

Con esta definición además pone de manifiesto uno de los elementos esenciales del modelo administrativo moderado, centralista, jerárquico y de estructura piramidal: la condición de agente del gobierno del alcalde, que le convierte en el último eslabón de la cadena de gobierno, el más próximo al ciudadano.

Este extremo ya lo había destacado, y con mayor claridad si cabe, en *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* donde definía al alcalde como “*agente local del poder ejecutivo, y como tal encargado del gobierno político de su respectivo pueblo, es al mismo tiempo presidente nato del ayuntamiento con voz y voto en sus deliberaciones*”<sup>396</sup>. En esta definición, además Ortiz de Zúñiga introduce la doble naturaleza del cargo de alcalde, de agente del poder supremo y presidente del órgano local, naturaleza que en realidad es triple, ya que el alcalde acumulaba también determinadas funciones de carácter jurisdiccional. Pero de nuevo el autor desliza una crítica a la legislación vigente porque considera que las funciones que el alcalde acumula en su doble carácter no están suficientemente bien deslindadas, y ofrece un criterio de discriminación: corresponden al alcalde como agente de poder supremo (de la Administración general) la protección y seguridad pública (lleva aparejada la Milicia), la policía de subsistencia, la conservación de los montes del Estado, el fomento de la ganadería, los caminos y las carreteras generales, y la realización de labores de auxilio en los procesos electorales, recaudación de tributos, etc. Como agente de la Administración general, el alcalde estaba subordinado al Jefe político, autoridad competente para entender de los recursos frente a las actuaciones del alcalde.

En cuanto agente de la Administración municipal, el alcalde tenía la condición de presidente del Ayuntamiento, con cuyo consejo debía contar en los negocios graves. En todo caso, el consejo no tenía carácter vinculante. El alcalde también presidía otras corporaciones en el nivel local, como las Juntas de beneficencia, sanidad o instrucción.

---

<sup>396</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P 34

No obstante, siguiendo el esquema tradicional de organización administrativa en que se basa el modelo moderado en el cual los órganos de ejecución debían ser unipersonales y los de consejo y deliberación colegiados, Ortiz de Zúñiga critica una vez más el modelo progresista vigente, con varios alcaldes en cada municipio:

*“El cargo de alcalde debiera confiarse a una sola persona en cada pueblo, para que hubiera unidad de acción gubernativa y fácil medio de exigir responsabilidad, que siempre debe ser personal y no colectiva, pero la Ley municipal fue omisa y rige otra que determina que haya desde uno hasta seis según escala gradual de número de vecinos”<sup>397</sup>.*

Las críticas de Ortiz de Zúñiga sobre el modelo vigente se hacen más explícitas al abordar la cuestión más espinosa, el sistema de elección del alcalde:

*“Son los alcaldes, según nuestras leyes administrativas, los jueces elegidos por los ciudadanos de cada pueblo, para ejercer en su término jurisdiccional el cargo de los agentes del poder ejecutivo y la presidencia de las corporaciones municipales. Su nombramiento es absolutamente popular”.*

Seguidamente, en nota a pie, más sustanciosa que el texto por cuanto revela su posición al respecto, aclara:

*“Muy fácil me sería probar, como ya en otra ocasión he hecho (se refiere al Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos, publicado con anterioridad) que el nombramiento de los alcaldes ha emanado siempre por nuestras leyes fundamentales de la corona...Así lo aconseja, por otra parte a conveniencia pública. Quizás no pueda citarse un solo país, aún de los de instituciones más democráticas, en que los agentes del poder ejecutivo sean de nombramiento del pueblo...Pretender su nombramiento es lo mismo que aspirar a apropiarse también de los Jefes de las provincias y demás autoridades que ejercen funciones a escala más elevada...Todas las constituciones confían al Jefe del Estado, ya sea Rey, presidente, Cónsul o Regente, ejercicio de las atribuciones propias del poder ejecutivo; y mal podrán estas desempeñarse si los agentes subalternos de cada localidad, lo mismo que las magistrados superiores de cada provincia, no son escogidos por el magistrado supremo, cuyo poder ejercen por delegación”<sup>398</sup>.*

---

<sup>397</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo*, Granada, 1842, P. 141

<sup>398</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 140.

Ortiz de Zúñiga hace una mención a parte de las atribuciones de los alcaldes en cuanto agentes del poder judicial en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, haciendo notar que los alcaldes ejercen como jueces ordinarios y agentes del poder judicial en juicios de conciliación, en juicios civiles comunes, en juicios comunes mercantiles, en determinados negocios judiciales, en algunos procedimientos criminales, en denuncias por daños en pastos, frutos y arbolados y en los delitos de imprenta.

- En cuanto a los Ayuntamientos, Ortiz de Zúñiga los define como *“Corporaciones compuestas de individuos nombrados por los vecinos de cada pueblo, para administrar los fondos de municipales, cuidar de la policía urbana y rural y proteger los intereses de las comunidades por cuyo voto ejercen su cargo”*<sup>399</sup>.

En la introducción de *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* había tratado ya el autor en profundidad la cuestión del procedimiento de elección del alcalde y de los Ayuntamientos dejando bien a las claras su posición crítica con el sistema vigente proveniente de la Constitución de Cádiz. En esta ocasión su argumentación es más completa y consistente, en cuanto que la justificación de lo erróneo de la elección popular del alcalde se encuadra en la opción por un modelo de administración fuertemente centralizado y jerarquizado, en el que *“Se subordinen los Ayuntamientos a los principios conservadores de todo gobierno, y se ponga por medio de sus presidentes, en una dependencia necesaria del monarca para que no operen como pequeñas repúblicas independientes y desenlazadas del centro común”*<sup>400</sup>.

En este modelo, la Administración municipal venía a representar solo los intereses municipales y exclusivamente en el ámbito administrativo, eliminando así cualquier connotación de representación política en los órganos municipales. En este sentido, afirma que:

*“Así, es evidente que los cuerpos municipales fueron siempre los tutores de los intereses comunes... de todo lo que no era de la nación en general, ni privativamente de ningún ciudadano. (La*

<sup>399</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo*, Granada, 1842, P 156

<sup>400</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 26

reforma municipal) *tuvo por objeto restituirles aún más absoluta libertad electoral, darles intervención en los negocios políticos, emanciparles del poder central y revestirlos de muchas de las omnímodas atribuciones que tuvieron en la Edad Media*<sup>401</sup>

Y a mayor abundamiento, se remite de nuevo al artículo de Lista al que ya había aludido SILVELA en la *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*, así como a las *Lecciones* de JAVIER DE BURGOS en el Liceo de Granada para terminar afirmando rotundamente que *“los Ayuntamientos no son ni deben ser más que corporaciones administrativas ni deben tener nunca ningún poder político”*<sup>402</sup>, porque ello redundaría en un debilitamiento del poder central y del *“sagrado principio de unidad”* fundamento de la buena Administración. En los *“Elementos de Derecho administrativo”* retoma la idea cuando trata de las atribuciones de los ayuntamientos, reduciéndolas a las puramente municipales, y al cumplimiento de las obligaciones que les imponen las leyes, que deben cumplir con sujeción a las propias leyes, y bajo dependencia de las Diputaciones y a veces del Jefe político y del Gobierno supremo.

La pujanza de la Administración municipal, y sus posibilidades de actuación se ven como una amenaza para el modelo centralista y de férreo control de los moderados, además de la experiencia de la rebelión de las provincias y municipal (señaladamente de los grandes municipios) por eso Ortiz de Zúñiga, a pesar de trabajar sobre la legislación progresista de 1823, mucho más laxa en el control de la actividad de las corporaciones municipales, hace hincapié en la facultad de control y tutela por parte de los Jefes políticos y del Gobierno, así como en el deslinde de las competencias puramente locales de los alcaldes de aquellas que ejercen en su condición de agentes de la Administración (además de las judiciales).

En cuanto al régimen de funcionamiento, los Ayuntamientos se reunían en cabildos ordinarios o extraordinarios, a uno o dos por semana según el número de vecinos, en sesiones abiertas, y las decisiones se debían

---

<sup>401</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 21

<sup>402</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 23.

tomar por mayoría en reuniones cuyo quórum debía ser al menos de la mitad más uno.

Al procedimiento vigente para la elección del alcalde y de los miembros del Ayuntamiento se refiere Ortiz de Zúñiga en los *Elementos de Derecho administrativo*, pero donde lo detalla pormenorizadamente es en *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*: en cuanto al derecho de sufragio activo, se reconocía a todos los que estuvieran en ejercicio de los derechos de ciudadanos (según la Constitución de 1812); elegibles eran todos los mayores de 25 años en ejercicio de los derechos de ciudadano, avecindados de más de 5 años, y en los que no concurrieran determinadas excepciones como ser funcionario público, eclesiástico, etc..., en todo caso el cargo de concejal era incompatible con el de diputado en Cortes o miembro de una Diputación provincial.

El número de concejales dependía del de vecinos, y se renovaba anualmente por mitades, salvo el alcalde que se renovaba todos los años, estando prohibida su reelección hasta dos años después.

El método de elección era indirecto<sup>403</sup>, sistema que a Ortiz de Zúñiga le parece en extremo criticable, hasta el punto de que en los *Elementos de Derecho administrativo* reitera sus palabras del *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*:

*“La elección de Ayuntamientos ... se hace en dos grados o por el método indirecto, nombrando los vecinos un determinado número de electores y que éstos, sin intervención de los primarios son los que hacen la elección de concejales: sistema defectuosísimo, desacreditado por la experiencia y productor de males incalculables”*<sup>404</sup>.

En todo caso, el alcalde era la autoridad competente para la convocatoria y supervisión del proceso electoral.

---

<sup>403</sup> Como vimos en el apartado dedicado a su pensamiento político, en contra de la opinión mayoritaria en el partido moderado, que es la que representa Ortiz de Zúñiga, Francisco Agustín Silvela opinaba que la elección indirecta era el mejor de los sistemas posibles.

<sup>404</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 34



En cuanto al sistema de recursos y quejas, Ortiz de Zúñiga contempla tres posibilidades: las dirigidas por los municipios frente a los Jefes políticos, las dirigidas por los ciudadanos frente a los municipios y las dirigidas por los ciudadanos frente a la Administración en general; en general establece un principio de subordinación del alcalde al Jefe político y del ayuntamiento a la Diputación provincial.

- Otras figuras de la Administración local eran los regidores, síndicos y alcaldes de barrio, encargados de realizar funciones auxiliares de alcaldes y ayuntamientos.

- Para completar la referencia a la organización de la Administración municipal, Ortiz de Zúñiga recoge la normativa, composición y atribuciones de las Comisiones locales de instrucción pública, las Juntas municipales de sanidad, las Juntas municipales de beneficencia, los Subdelegados de Montes de los partidos y los Subdelegados de medicina, cirugía y farmacia.

En todo caso, a través de la obra de Ortiz de Zúñiga se trasluce una clara realidad: la Administración municipal asume una enorme cantidad de competencias, consecuencia además de lo exiguo de las posibilidades de actuación y de los medios disponibles en la Administración del Estado. La Administración municipal es ciertamente la más cercana al administrado y la que más fácilmente puede intervenir en determinadas materias, pero asume multitud de competencias como consecuencia de la debilidad del Estado. Y esta circunstancia es caldo de cultivo para caciquismo municipal y provincial.

### **3. ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN**

La estructura que Ortiz de Zúñiga mantiene en sus dos obras administrativas más importantes es idéntica; tras explicar la organización administrativa (exclusivamente en el nivel municipal en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* y en todos los niveles en los *Elementos de Derecho administrativo*), y cada uno de los órganos que integran la estructura de cada nivel de la Administración, el paso siguiente es enumerar sus atribuciones. En

la enumeración sigue en ambas obras el mismo orden y la misma metodología expositiva, de modo que ambas resultan complementarias en su contenido: en los *Elementos de Derecho administrativo* se comentan cada una de las materias desde un punto de vista general y las funciones de la Administración así como los órganos encargados de llevarlas a cabo y la normativa legal aplicable. En el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* el esquema se repite, pero reducido al ámbito municipal. En la mayor parte de los casos el contenido es coincidente y los comentarios de Ortiz de Zúñiga se reiteran, la diferencia radica en el mayor o menor hincapié que el autor hace en determinados aspectos, consecuencia de la naturaleza mayoritariamente general o municipal de cada una de las atribuciones.

En *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, y luego en los *Elementos de Derecho administrativo*, al recorrer cada una de las materias que son competencia de la Administración, Ortiz de Zúñiga pone de manifiesto la certeza de la afirmación de Javier de Burgos y López Ballesteros del carácter omnicompreensivo de la Administración. En efecto, las materias objeto de atención para la Administración, como se desprende de las obras de Ortiz de Zúñiga acompañan al hombre desde su nacimiento hasta su muerte: desde la casa de maternidad hasta la policía mortuoria.

- Tanto en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* como en los *Elementos de Derecho administrativo*, Ortiz de Zúñiga encabeza su enumeración de las atribuciones de la administración con lo relativo a la moral y la religión, lo cual no deja de ser llamativo si se tiene en cuenta que la Constitución de 1837 había declarado la aconfesionalidad del Estado. No obstante, Ortiz de Zúñiga, como ALEJANDRO OLIVÁN lo había hecho en *De la Administración pública con relación a España*, incluye entre las funciones de la Administración velar por la defensa de la religión, frente al “*anticlericalismo exaltado*”. Citando a BONNIN afirma que la Administración debe encargarse de lo relativo a la moral pública y considera por tanto, dignos de protección la religión y sus ministros como “*base esencial de la moral del pueblo*”, y se remite también a un mandato constitucional, ya que aunque como se ha apuntado anteriormente, la Constitución de 1837 consagraba la

aconfesionalidad del Estado, sin embargo establecía el deber de conservación del culto y el clero. En consecuencia, introduce un listado de deberes y obligaciones de la Administración en esta materia con remisión a las normas jurídicas concretas de las que emanaban y señalando las autoridades competentes para su cumplimiento. Y en este punto introduce una nueva crítica al manifestarse contrario al régimen de mantenimiento de culto y clero establecido por la Ley de 14 de agosto de 1841 y la Instrucción de 31 del mismo mes. En el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* la remisión a los deberes de las autoridades administrativas es más detallada, y además Ortiz de Zúñiga deja entrever la desconfianza que aún latía entre los liberales (moderados o no) hacia ciertos sectores del clero, que se mantenía incluso acabada la primera Guerra Carlista; señala el autor que *“El clero...debe abstenerse de censuras depresivas de los gobernantes que contribuyen a excitar la odiosidad contra ellos”*<sup>405</sup>.

Consecuencia de la obligación de la Administración de velar por la moral pública, Ortiz de Zúñiga introduce en ambas obras como epígrafe siguiente los referido a las costumbres públicas, pero en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* el tratamiento es más detallado con referencias expresas a las atribuciones del alcalde para impedir y reprimir los escándalos públicos, la vagancia y los juegos prohibidos.

• La siguiente materia que aborda es **el orden público y la seguridad de bienes y personas**, es decir, la policía en sentido estricto, entendida siguiendo a JAVIER DE BURGOS y BONNIN como

*“Reunión de facultades y obligaciones confiadas a los agentes de la Administración para defender a las personas y sus propiedades de las acechanzas de todo género de agresiones; también se entiende por policía este mismo poder del gobierno y las autoridades cuando tiene por objeto impedir el trastorno del orden público, proteger las instituciones políticas y desconcertar los planes que atenten contra la seguridad e independencia del Estado”*<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 55.

<sup>406</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo*, Granada, 1842, P. 31

Esta competencia es propia de los alcaldes, en cada municipio, bajo la dependencia de los Jefes políticos, e incluso llegando a poder recabar la colaboración y auxilio de los jefes militares. El elemento que a priori puede resultar más llamativo, y que se repite en las dos obras de Ortiz de Zúñiga, es la minuciosidad con la que detalla la legislación aplicable y el modo de actuación en los motines y asonadas. Sin embargo, deja de resultar llamativo si se tiene en cuenta que los motines y asonadas habían sido más que frecuentemente utilizadas para acceder al poder forzando el juego político, circunstancia a la que el autor se refiere de forma explícita.

Como en otras materias, Ortiz de Zúñiga desciende enormemente en el nivel de detalles en *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* contemplando todas las competencias de los alcaldes en materia de expedición de pasaportes y licencias, control del tráfico rodado o de instalación de industrias o comercios peligrosos e insalubres. Pero lo más relevante es la alusión a las competencias de los Ayuntamientos sobre el cuerpo de Milicia Nacional, otro de los tradicionales instrumentos utilizados por el partido progresista en tumultos, algaradas y levantamientos frente a los gobiernos moderados. El mantener a los Ayuntamientos, Diputaciones y Milicia Nacional bajo control, era pues, un elemento crítico para el mantenimiento del poder político desde el Gobierno central. Así Ortiz de Zúñiga limita las competencias de los Ayuntamientos como corporación municipal sobre estas fuerzas y las coloca bajo dependencia exclusiva del alcalde como agente del poder ejecutivo:

*“La intervención de los Ayuntamientos en la creación de esta fuerza debe limitarse a la parte relativa a los arbitrios o impuestos que se establezcan para sostenerla, pero sin facultades para el nombramiento de sus individuos ni para disponer de ella. Ambas atribuciones son exclusivamente del alcalde, porque siendo este el único encargado y responsable de la protección y seguridad pública, él debe elegir las personas que le inspiren confianza y a él deben estar subordinados”<sup>407</sup>.*

- Ortiz de Zúñiga continúa con las materias propias de lo que llamaríamos policía administrativa o lo que Oliván califica de gobierno de los ínfimo, preferentemente encomendadas a la Administración municipal y empieza por salubridad pública. El espacio que dedica a esta materia es

sensiblemente más amplio en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* que en los *Elementos de Derecho administrativo*, ya que como se señala en la primera de estas obras, son fundamentalmente los ayuntamientos los órganos competentes en materia de policía de salubridad (ahora bien, siempre bajo la inspección de los Jefes políticos). Entre las competencias de alcaldes y Ayuntamientos señala Ortiz de Zúñiga la contratación de facultativos y el control del ejercicio de los profesionales sanitarios, el control de balnearios y establecimientos de baños y lo relativo a cementerios y policía mortuoria.

- La siguiente materia que aborda Ortiz de Zúñiga es la Instrucción pública. Al ocuparse de ella se advierte en el autor aún un regusto ilustrado por la importancia que otorga a la instrucción de los pueblos como instrumento de progreso social, y lo esencial de formar verdaderos ciudadanos<sup>408</sup>:

*“Sin instrucción bastante para comprender sus deberes ni sus derechos, sin ideas de una religión cuyos sagrados y filosóficos principios reclaman la caridad, la beneficencia y las celestiales virtudes...tan importante y necesaria es la instrucción pública y especialmente la enseñanza primaria”<sup>409</sup>.*

Así, deslinda las competencias de cada una de las Administraciones en esta materia: a la Administración central corresponden labores tutelares, de inspección y colaboración con medios materiales, pero son los Ayuntamientos los encargados de gestionar la enseñanza primaria y dotarla de medios materiales y personales. En todo caso el alcalde tenía encomendadas las labores de inspección sobre los establecimientos de enseñanza como agentes de la Administración central.

- En cuanto a la beneficencia, Ortiz de Zúñiga reconoce como principio general inspirador de toda la legislación en la materia el sometimiento a la inspección por parte del Gobierno de todos los establecimientos sostenidos con fondos públicos, a través de los Jefes de provincias, de las Diputaciones provinciales, y de los Ayuntamientos, con el auxilio de las Juntas de

---

<sup>407</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 87.

<sup>408</sup> En el mismo sentido reformista apuntado al estudiar la figura de Oliván

<sup>409</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 105

beneficencia. En todo caso, en los *Elementos de Derecho administrativo*, se limita a repasar las instituciones competentes, sus atribuciones y la normativa aplicable, pero señalando que era necesaria una reforma de la legislación existente para darle mayor unidad.

En el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, la obra de Ortiz de Zúñiga sin embargo vuelve, bajo la inspiración de Javier de Burgos, a convertirse en una especie de manual de gestión, donde se hacen recomendaciones concretas acerca de como organizar determinados servicios y dependencias como hospitales, hospicios y casas de maternidad.

- Seguidamente, hace referencia a una competencia exclusivamente municipal, la policía de abastos. Lo más interesante en este apartado es la defensa de la libertad de comercio y la alabanza de la política liberalizadora que desarrolló Javier de Burgos a través de un Decreto de 20 de enero de 1834, y que glosa en toda su extensión en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*". En todo caso señala como obstáculo para la consecución de una verdadera libertad de comercio el sistema impositivo vigente respecto del estanco en la venta de determinados artículos de primera necesidad.

- A continuación hace referencia a las competencias de la Administración en materia de caza y pesca. En este caso, lo más relevante de los comentarios de Ortiz de Zúñiga poco tiene que ver con el Derecho administrativo y la Ciencia de la administración; se refiere más a cuestiones propios de Derecho civil, pero de gran relevancia en su momento, en concreto a la nueva configuración del derecho de propiedad que se estaba llevando a cabo precisamente a través de normas reguladoras de este tipo de materias, a falta de un Código Civil, y que extendían de manera notable el haz de facultades del propietario. En este sentido, Ortiz de Zúñiga defiende el nuevo concepto del derecho de propiedad, entendido como dominio absoluto sobre el objeto de la propiedad.

- El fomento de la agricultura y la ganadería ocupan un lugar destacado, bajo el epígrafe "*Policía rural*". En sus dos obras, Ortiz de Zúñiga

pone de manifiesto la condición de la agricultura de primera fuente de riqueza del país, de manera que identifica el fomento precisamente con la promoción de la actividad agrícola y ganadera, siguiendo las ideas vertidas por JAVIER DE BURGOS en la *Instrucción a los Subdelegados de fomento*, a la que cita expresamente en reiteradas ocasiones. Así defiende como instrumento más eficaz para el fomento de la agricultura y la ganadería la adopción de medidas liberalizadoras y la protección y ampliación de la propiedad privada, ya que parte de la idea de que la Administración debe intervenir en este ámbito exclusivamente para desembarazar y excitar a la iniciativa privada en el aprovechamiento de los recursos <sup>410</sup>.

En todo caso reconoce, en los *Elementos de Derecho administrativo*, que la mayor parte de las normas a las que alude son más propias de Derecho civil que de Derecho administrativo, porque hace referencia fundamentalmente a las medidas desamortizadoras y liberalizadoras, que como ya se ha insistido, dotaron de un nuevo contenido al derecho de propiedad. Pero la inclusión de la referencia estas normas es lógica en un manual pensado para estudiantes de Derecho.

No obstante, como es lógico, donde más se extiende al tratar este tema es en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*. Aquí, además de hacer referencia a las cuestiones de carácter general ya comentadas, estudia con detalle todo lo relativo a pastos y baldíos, empezando por criticar los antiguos privilegios de la Mesta, remitiéndose de nuevo a la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* en sus comentarios más favorables a la liberalización, y hace un repaso a toda la legislación posterior a 1833 extrayendo seis principios generales: desaparición de la Mesta; libertad de producción y comercio, extinción de los privilegios; participación en los pastos públicos; conservación del uso de caminos y cañadas y reforma tributaria.

---

<sup>410</sup> Como muestra del tipo de intervención administrativa que propone par el fomento de la agricultura y la ganadería puede servir de ejemplo una de sus recomendaciones en el *Libro de los alcalde y los ayuntamientos* : “Los ayuntamientos de aquellos pueblos en cuyos términos o distritos haya aguas aprovechables derramarían grandes bienes sobre sus administrados ya acometiendo por si la realización de proyectos de esta clase, ya alentando y protegiendo (y esto es lo más eficaz) las asociaciones particulares para convertir en fértiles las tierras áridas e infecundas” P. 167

En el plano puramente administrativo, en este apartado es de destacar que recoge minuciosamente la regulación del uso de pastos públicos y de dominio privado, y de los baldíos y realengos. Finalmente, y a propósito de los bienes de propios, se hace alusión a al repartimiento de tierras y pastos de propios, describiendo el procedimiento de reparto y quienes deben ser preferidos en ello. En todo caso señala que el paso de estos bienes a propiedad privada sería de evidente interés para el Estado.

- Hasta aquí, Ortiz de Zúñiga mantiene el mismo orden de exposición de las diversas atribuciones de la Administración en sus dos obras, sin embargo, tras la agricultura y la ganadería se produce una pequeña alteración: en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* se ocupa inmediatamente después del comercio y sus auxiliares y después de las artes y la industria, mientras que en los *Elementos de Derecho administrativo* invierte el orden para ocuparse primero de las artes y la industria y a continuación del comercio. En cuanto al comercio, a pesar de que en principio la materia a la que hace referencia en ambas obras es la misma, las diferentes perspectivas (general y rural) que contempla en una y otra le dan en cada una un contenido bien diverso. En el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* advierte en primer lugar que no era competencia municipal la intervención a través de medidas directas en la promoción del comercio; su papel se reducía a hacer cumplir los principios de libertad de comercio proclamados por la legislación general, de manera que en este punto se remite al Código de Comercio y a la matrícula de comerciantes. Donde se detiene con más detalle es en las cuestiones más menudas como la ordenación de ferias y mercados, remitiéndose en este caso una vez más a la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* y señalando que la concesión de permisos para la celebración de ferias y mercados corresponde a la Administración general, concretamente al Ministerio de Marina, Comercio y Gobernación de ultramar, y que el alcalde, como agente de la Administración general es el encargado de asegurar la concurrencia de gentes y mercancías.

También bajo el epígrafe del comercio y sus auxiliares incluye Ortiz de Zúñiga lo referente a pesas y medidas (recomendando su unificación en todo el reino bajo el sistema métrico decimal), a monedas, a caminos, puentes y



posadas y correos y postas, haciendo hincapié en que la movilidad de bienes y personas y la seguridad en el tráfico de los mismos es un elemento esencial de fomento.

En los *Elementos de Derecho administrativo* la remisión al Código de comercio y a materias puramente de derecho mercantil es más amplia como corresponde a un manual para estudiantes de Derecho. Después hace también referencia a las pesas y medidas, reiterando sus recomendaciones de racionalizar el sistema, a la moneda, señalando que en lo concerniente a su fabricación el competente era el Ministerio de Hacienda, pero en el resto lo era el de Gobernación. Asimismo hace referencia a la cabaña de carreteros, a los caminos, canales, puertos, barcos y faros, explicando aquí el sistema del contrato de suministro y la concesión de contratos administrativos a través del procedimiento de subasta; al tratar de los portazgos y pontazgos incluye lo relativo al de concesión.

Al abordar la materia desde un punto de vista más general y con referencia la sistema de aranceles, justifica el proteccionismo imperante en ciertas materias en la situación concreta de la economía española de la época y se remite a lo expuesto por JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada* dedicadas a este tema.

- En cuanto a las **artes y la industria** , Ortiz de Zúñiga las trata conjuntamente con las asociaciones de socorros mutuos en sus dos obras. De nuevo hace una ferviente defensa del liberalismo como mejor sistema para excitar la generación de riqueza y critica las estructuras gremiales y proteccionistas; no obstante advierte que “*varias restricciones se encuentran, sin embargo, en nuestra legislación con referencia al ejercicio de las artes y de la industria: restricciones que de ningún modo coartan la prudente libertad generalmente sancionada*”<sup>411</sup>. Coherente con este planteamiento, indica que los la labor de los Ayuntamientos en este ámbito debe reducirse a allanar todos los obstáculos para el libre desarrollo de las artes y la industria; y en cuanto a

---

<sup>411</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 249.

la Administración en general, en los *Elementos de Derecho administrativo*, reitera que su función es la de “*protección, libertad y estímulo*”.

En este apartado también alude a las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, recomendando a las autoridades locales que propicien su creación en todos los municipios; sin embargo, en cuanto a las asociaciones de seguros mutuos, señala que las autoridades locales no deben mezclarse en su dirección, y deben propiciar su constitución sólo cuando lo consideren conveniente. En todo caso estas son materias más propias del Derecho mercantil que del administrativo.

También en este apartado, pero exclusivamente en los *Elementos de Derecho administrativo*, incluye Ortiz de Zúñiga lo referente a la minería y sus agregados.

- La siguiente materia que en el orden de la exposición es lo que en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* llama ornato público y conservación de monumentos, y en los *Elementos de Derecho administrativo* agrupa bajo el epígrafe de policía urbana, que define como “*Todas las reglas y disposiciones de buen gobierno que tienen por objeto la comodidad y ornato de los pueblos y la prevención de daños a sus habitantes*”<sup>412</sup>. En este apartado se detiene en un comentario extenso acerca de la potestad expropiatoria de los ayuntamientos, y sobre todo de los principios fundamentales en materia expropiatoria. El detalle con el que se explica lo referente al ornato público en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* es mucho mayor, como corresponde a su carácter de competencia mayoritariamente municipal; de nuevo nos encontramos ante un manual de gestión donde se hacen recomendaciones prácticas de todo tipo y se comenta con detalle las declaraciones de ruina. En ambas obras Ortiz de Zúñiga añade al ornato público la conservación de monumentos y objetos científicos y artísticos.

---

<sup>412</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo Tomo III*, Granada, 1843, P. 168

- Los espectáculos y diversiones públicas son la siguiente de las atribuciones administrativas que enumera Ortiz de Zúñiga. Es precisamente al abordarla en los *Elementos de Derecho administrativo* cuando destaca el carácter de parte especial del Derecho administrativo del Derecho municipal, ya que esta materia es una competencia exclusivamente municipal; en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* ya lo había dejado claro al afirmar que: “La policía de espectáculos y diversiones públicas corresponde a los ayuntamientos, y con especialidad a sus presidentes como autoridades locales”

413

- A partir de aquí se rompe la unidad temática y de orden que guardan las dos obras de Ortiz de Zúñiga. En el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* aborda en este momento el gobierno económico de los pueblos para ocuparse después de lo que él llama servicios que prestan los ayuntamientos en favor del Estado en General. Sin embargo, en los *Elementos de Derecho administrativo* pasa directamente a este tema, y aborda la materia impositiva (esta vez, claro está el sistema tributario en general) después. Bajo el epígrafe de varios servicios en favor del Estado en general agrupa Ortiz de Zúñiga una serie de funciones para las cuales, la aún débil Administración central, necesitaba de la colaboración y auxilio activo de las Administraciones municipales, mucho más capaces de llevarlas a cabo en la práctica dada su cercanía a los administrados: registro civil y estadística, servicios de bagajes, alojamientos de tropas, y auxilio en los procesos electorales.

Pero de todas ellas la que destaca por su importancia no solo en el momento en el que se dan a la luz las obras de Ortiz de Zúñiga, sino también antes, y no tanto en el plano administrativo como en el político, es la Milicia Nacional, que había adquirido reconocimiento en el artículo 77 de la Constitución de 1837, pero hacia la cual los moderados guardaban recelo por haber constituido un eficaz instrumento de acción política de los progresistas a través de los Ayuntamientos y Diputaciones en las oleadas revolucionarias anteriores. En los *Elementos de Derecho administrativo* Ortiz de Zúñiga ofrece

---

<sup>413</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 275

una definición de la Milicia Nacional en los siguientes términos: “*compónese de los vecinos que reúnen los requisitos legales y tiene por objeto sostener la Constitución, mantener el orden , proteger la seguridad y auxiliar a las autoridades dentro del término de sus respectivos pueblos*”<sup>414</sup>. La desconfianza de Ortiz de Zúñiga se pone de manifiesto en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* al recalcar que aunque el reclutamiento y la administración económica de la Milicia eran competencia de los Ayuntamientos, y su organización e inspección general lo eran de las Diputaciones provinciales, existía una “*dependencia de la Milicia a la autoridad de los alcaldes y del Jefe político de la provincia para cumplir el objeto de su instituto que es sostener el orden público y proteger a las autoridades*”<sup>415</sup>. Pero el recelo del autor hacia la institución se revela de forma mucho más clara en el comentario que incluye al tratarla en los *Elementos de Derecho administrativo*:

“*Esta institución puramente civil es altamente útil si está organizada de modo que contribuya a sostener las leyes, mantener el orden, proteger la seguridad y auxiliar a las autoridades; pues por el contrario, mal organizada, puede ser un elemento de desorden, de resistencia y de anarquía*”<sup>416</sup>.

Y también de vital importancia para el mantenimiento del Estado, corrían a cargo de los municipios los reclutamientos de remplazos del ejército y la recaudación de impuestos.

- En cuanto a los tributos, en los *Elementos de Derecho administrativo*. las referencias son escasas y de carácter general, limitándose a señalar que los impuestos generales se recogen en el artículo 6 de la Constitución, que para su establecimiento se requiere reserva de ley, y que esta materia es “*incumbencia de una especie de sección de la Administración que se llama Hacienda pública; y se limita solamente a inspeccionar la distribución de los impuestos directos y a oír y resolver las agravios de los pueblos o individuos querellosos*”<sup>417</sup>.

---

<sup>414</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo, Tomo III*, Granada, 1843, P. 267

<sup>415</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 406.

<sup>416</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo, Tomo III*, Granada, 1843, P. 267

<sup>417</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 289.

• Sin embargo, en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* Ortiz de Zúñiga se extiende mucho más al tratar la materia tributaria, incluida como apartado bajo el epígrafe “De los propios y arbitrios y de los presupuestos municipales”. El autor define en primer lugar los conceptos de propios y arbitrios, que constituían las principales fuentes de ingresos para los municipios, pormenoriza los sistemas de gestión y administración más convenientes y el procedimiento presupuestario, para acabar haciendo referencia a la desamortización civil y la legislación vigente en la materia. Luego, separadamente se ocupa de los impuestos nacionales en los que intervienen los Ayuntamientos, planteando como cuestión previa la necesidad urgente de una reforma tributaria (que los moderados abordarían al establecerse en el poder; fue la reforma de Mon). Pero lo más interesante es la explicación detallada del sistema de recaudación a través del encabezamiento:

*“Son estos unos contratos que hacen los pueblos por medio de sus Ayuntamientos con los representantes de la hacienda pública bajo la aprobación de la Dirección general por los cuales se obligan aquellos a satisfacer todos los años al erario una cantidad alzada, equivalente a la que debieren abonar por los productos de cada una de las rentas comprendidas en el título de provinciales”<sup>418</sup>.*

De esta manera las corporaciones municipales quedaban subrogadas en el lugar de la Hacienda Pública y podían exigir a los contribuyentes el pago por diversos medios. Ortiz de Zúñiga termina su explicación con un ejemplo práctico de repartimiento, y señalando que las decisiones de los Ayuntamientos son recurribles ante la Diputación, que también es el órgano competente para conocer de las reclamaciones de los pueblos que se creían agraviados en el señalamiento del cupo que les correspondía.

Completa la explicación con un catálogo de los tributos que no se englobaban en el encabezamiento y aclarando que en los pueblos donde no había Administración de rentas, la recaudación de éstos correspondía al alcalde como agente de la Administración general.

---

<sup>418</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, P. 314.

Finalmente recoge el sistema de responsabilidades de los pueblos y Ayuntamientos en la recaudación de contribuciones y las formas de hacerlas efectivas: “*Los pueblos son responsables colectivamente al Gobierno del pago íntegro se sus contribuciones. Por esta razón, todo lo que deja de cobrarse por fallido o por otra causa se cubre con el fondo supletorio de un diez por ciento...*”<sup>419</sup>. Lo que resulta más llamativo en este caso es que de los apremios contra los Ayuntamientos morosos respondían los concejales y el secretario con sus bienes personales.

- Ortiz de Zúñiga trata en los *Elementos de Derecho administrativo* los ingresos y gastos de la Administración en un sentido general. En cuanto a la Administración central, señala que aunque algunas dependencias disponen de recursos propios, todas deben estar sometidas a unas reglas de unidad y centralización, que en cierto modo vienen aseguradas por el sometimiento a los presupuestos.

Los organismos de la Administración provincial gozaban de recursos propios, y las Diputaciones provinciales podían crear impuestos o arbitrios en determinados supuestos.

- Por tratarse de un manual para estudiantes de Derecho, y por su carácter general, en los *Elementos de Derecho administrativo* Ortiz de Zúñiga introduce un tema que no había incluido en *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*: los derechos políticos de los ciudadanos, y recoge el catálogo de derechos de la Constitución de 1837. Pero sobre todo, y como respuesta al programa de la asignatura a la que correspondía el manual al que había aludido al principio de la obra, hace hincapié en la legislación electoral y en la Ley de imprenta y explica detalladamente la Ley electoral de 20 de julio de 1837 y la legislación que consagraba la libertad de imprenta, que en aquel momento era una pieza importante, otro de los caballos de batalla entre progresistas y moderados.

---

<sup>419</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Ibid*, P. 349.

#### 4. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El problema de la justicia administrativa, del modelo que se debería implantar y de las dificultades de deslinde entre lo contenciosos y lo gubernativo ya lo abordó Ortiz de Zúñiga en *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, a pesar de que en principio excedería el ámbito al que se circunscribía la obra. No obstante, como afirma ALEJANDRO NIETO, es un libro de Derecho municipal que puede considerarse un libro de Derecho administrativo general<sup>420</sup>.

Hace notar la necesidad de erigir tribunales contencioso-administrativos<sup>421</sup> y se remite en todo caso al discurso que SILVELA pronunció al presentar su proyecto de ley sobre Consejos de Provincia. Anticipa ya la confusión existente en la materia y la necesidad de legislar estableciendo límites claros entre los asuntos contenciosos y los gubernativos, y los órganos competentes para conocer cada uno de ellos, y apunta ya someramente las ideas que va a exponer después con mayor detalle en los *Elementos de Derecho administrativo* como posibles criterios de deslinde entre ellos, ofreciendo ejemplos prácticos de negocios que considera indiscutiblemente gubernativos o indiscutiblemente contenciosos y dando la medida de su calidad como jurista, analiza en profundidad el supuesto de los interdictos.

Pero es en los *Elementos de Derecho administrativo* donde Ortiz de Zúñiga aborda con profundidad el tema de la justicia administrativa, en lo que resulta una de las partes más interesantes de su obra, y probablemente la más original, ya que en este terreno el autor, como jurista, se siente más seguro y menos tributario de las ideas de otros; Javier de Burgos poco tiene que

---

<sup>420</sup> NIETO, A., *Op. Cit.*, P. XLV

<sup>421</sup> Afirma que “ Por eso es tan urgente como indispensable la creación de tribunales, que cualquiera que sea su denominación, puedan resolver esas cuestiones”

aportarle, y aunque en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* cita a Silvela, el enfoque de Ortiz de Zúñiga es, dado el carácter académico de los *Elementos de Derecho administrativo*, mucho más técnico que de Silvela en sus proyectos.

Ortiz de Zúñiga asume directamente que el mejor sistema de justicia administrativa es el modelo francés, y no trata de justificarlo como hacen OLIVÁN y sobre todo SILVELA en sus obras. Dando ya por sentado un modelo de justicia administrativa concreto incluido en la estructura de la Administración y no en el de la Justicia, el autor se centra como problema en la delimitación de la materia contencioso-administrativa, y establece unas reglas, que MESA SEGURA calificó de ingenuas<sup>422</sup>, y que ciertamente lo son, pero constituyen el primer intento sistemático de dar una solución práctica al problema, puesto que los que se habían ocupado del problema hasta entonces, OLIVÁN y fundamentalmente SILVELA, se habían reducido a hacer enumeraciones más o menos extensas de materias concretas que debían conocer los tribunales contencioso administrativos, y a ofrecer cláusulas de cierre de estas enumeraciones de carácter muy general, basadas siempre en la existencia de una confrontación entre el interés público o común y el privado.

Así, en primer lugar ofrece una distinción conceptual entre lo contencioso civil, lo puramente administrativo y la materia contencioso-administrativa. Como regla, el conocimiento de los asuntos contenciosos corresponde a los Tribunales de Justicia, el de los asuntos puramente administrativos o gubernativos, a la Administración, y el de los asuntos de naturaleza mixta a los aún no creados Tribunales de lo contencioso administrativo. La inexistencia de estos Tribunales en España generaba grandes perjuicios, según Ortiz de Zúñiga, ya que si los negocios calificados de contencioso administrativos, a falta de otros órganos competentes, eran conocidos por órganos puramente administrativos, no existían suficientes garantías en su resolución, y si los conocían los Tribunales de Justicia, se resolvían con gran lentitud.

---

<sup>422</sup> MESA SEGURA, “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga”, *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, IEAL, Madrid, 1944, P. 35.



Pero la dificultad fundamental radicaba en establecer la naturaleza del asunto objeto de controversia y aquí es donde Ortiz de Zúñiga introduce un planteamiento original: entiende como civiles o puramente contenciosos los asuntos en los que se ejercita una acción civil que genera derechos y obligaciones, para lo cual hay que estudiar el origen del negocio objeto de la controversia y si puede o no promoverse una acción legal preexistente; como gubernativos todos aquellos asuntos que versan sobre objetos propios de la Administración y no han llegado a ser contenciosos, y como contencioso-administrativos aquellos negocios cuya naturaleza sea contenciosa en función de la existencia de un derecho preexistente, pero en los cuales el objeto sea administrativo por las circunstancias o el interés. En última instancia, Ortiz de Zúñiga retoma el criterio de la presencia de un interés común o público para identificar a la materia contencioso-administrativa, pero el modo de abordar el problema y las soluciones aportadas son mucho más sistemáticas y prácticas, aunque no conduzcan a la resolución definitiva.

Consciente de la deficiencia de su propia aportación y de la dificultad extrema del deslinde entre lo contencioso y lo administrativo, Ortiz de Zúñiga se refiere a los conflictos de competencias; alude a la existencia de una comisión encargada de redactar un proyecto de ley sobre la materia, que en el momento de concluir el libro aun no había dado resultados. Ante la inexistencia de una solución legal se remite a una solución jurisprudencial: la resolución de estos conflictos correspondía a la Corona, resolviendo en definitiva el Ministro de la Gobernación, ya que la práctica del momento consistía en la reunión de los órganos en conflicto que elevaban sus expedientes a los ministerios y resolvía el gobierno. Sin embargo, el sistema que el autor consideraba deseable era la resolución de los conflictos por la Corona, pero con el auxilio de un órgano consultivo, de un Consejo de Estado también inexistente y por organizar.

#### **IV CONSIDERACIONES FINALES**

La primera reflexión que sugiere de la lectura de los libros de Manuel Ortiz de Zúñiga es que se trata de las obras de un hombre que vive su tiempo y que reflejan la realidad que le circunda y las preocupaciones del momento; en ellas aporta sus opiniones sobre los temas importantes de la época histórica en la que le ha tocado vivir como la configuración de un nuevo derecho de propiedad, la desamortización, la liberalización de los mercados o la necesidad de una reforma fiscal a pesar de que se trata de obras de carácter técnico administrativo y de vocación didáctica.

En segundo lugar hay que destacar la categoría del autor como jurista; despliega una enorme amplitud de conocimientos sobre legislación no sólo administrativa sino también civil, penal, y procesal. Sus obras, y sobre todo *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, son como ha señalado ALEJANDRO NIETO, obras de artesanía, en cuanto que suponen la recopilación y sistematización de gran parte de la legislación administrativa vigente en el momento de su publicación. En realidad, forman parte, la parte dedicada al Derecho administrativo, de la extensa obra de un jurista notable, cuya característica más destacada es la vocación didáctica de cada una de sus producciones, sea cual sea la materia que aborde, desde el Derecho administrativo hasta los elementos de práctica forense. Esta extensa obra es el reflejo de una vida dedicada a la Justicia y al Derecho, tanto desde los Juzgados y los Tribunales, como desde la Administración en el Ministerio de Gracia y Justicia, del que llegó a ser titular interino aunque solo por un día en 1846, o desde su escaño de diputado, que le hizo participar en numerosas comisiones dedicadas a materias jurídicas. Esta experiencia le hizo consciente de la necesidad de ofrecer tratados y manuales que facilitasen no sólo el estudio teórico, sino las buenas prácticas entre los profesionales del Derecho y de la Administración, y a esta tarea dedicó gran parte de sus esfuerzos.

La delimitación, en el sentido antes apuntado de la finalidad de su obra, puede ser, en gran medida la causa de su escasa originalidad; en materia administrativa no va más allá de la mera compilación y sistematización de la legislación vigente, que comenta a la luz de las ideas de otros; más que de otros, diríamos de otro, porque es fundamentalmente el pensamiento de Javier

de Burgos el que se manifiesta a través de todos y cada uno de sus comentarios. En este sentido, puede considerarse la obra de Ortiz de Zúñiga como la traslación a un punto de vista predominantemente jurídico de las doctrinas que Javier de Burgos formula desde la Ciencia de la administración. La única originalidad que presenta sobre la obra no solo de Javier de Burgos, sino otros juristas como Silvela o Sainz de Andino, es enfoque del problema de la justicia administrativa, centrado en las cuestiones prácticas que trata de resolver a través de instrumentos exclusivamente jurídicos, y que deja de lado la discusión puramente teórica y doctrinal sobre el modelo de justicia administrativa deseable.

Otro elemento distintivo en la obra administrativa de Manuel Ortiz de Zúñiga frente a la de otros administrativistas contemporáneos es su especial dedicación al Derecho municipal y la importancia que le otorga, llegando a afirmar que se trata de un aparte especial del Derecho administrativo. Frente al objetivo de Oliván, que pretende explicar un sistema completo de Administración desde sus niveles más elevado hasta el nivel municipal, pero siempre desde una perspectiva universalizadora y generalizadora, de grandes principios, o el interés que manifiesta Silvela por la organización de la Administración en su nivel provincial, Ortiz de Zúñiga se centra en la Administración local, su organización y sus atribuciones, probablemente consciente, por su experiencia, de la importancia que para la marcha de la vida cotidiana de los administrados tenía el buen funcionamiento de la Administración municipal. La obra de Ortiz de Zúñiga deja ver claramente que la Administración municipal, la más cercana al administrado y la que más fácilmente puede intervenir en determinadas materias, asume una enorme cantidad de competencias, consecuencia además de lo exiguo de las posibilidades de actuación y de los medios disponibles en la Administración del Estado.

Si de Oliván, Silvela, Saínz de Andino, e incluso de Javier de Burgos, se puede afirmar que como políticos se mantuvieron como figuras de segunda fila (por contraste con las grandes figuras como Martínez de la Rosa, Toreno, Olózaga, Mendizábal o Argüelles), en el caso de Ortiz de Zúñiga parece que hay que descender un escalón más. Diríamos que como político es ya de

tercera fila, y un segunda fila dentro de la Administración. Es cierto que llegó a ocupar un escaño en el Congreso durante varias legislaturas, pero su participación en la vida parlamentaria se limitó a su pertenencia a diferentes comisiones, especialmente relacionadas con asuntos relativos a la Justicia o la Administración, destacando su participación en la comisión de códigos. Sin embargo no participó jamás en un debate ni pronunció un discurso, por pequeño que fuese, en sede parlamentaria. De su actitud en el Congreso solo quedan los comentarios del anónimo autor de las *“Semblanzas de los 340 diputados a Cortes que han figurado en la legislatura de 1849 a 1850”*<sup>423</sup>:

*“Después de tentar el vado en varios distritos al fin vino al Congreso en el año próximo pasado. Se nos figuró que votaría con la oposición, pues hablando de los ministros solía decir: ¡esta gente, esta gente!. Pero nada de eso; su señoría entró en el rigorismo parlamentario, votando autorizaciones y callando como un muerto. No será porque no tenga ni medios para hablar, pues tiene mucha instrucción y sabe hacer cargos”*

Esta semblanza pone además de manifiesto la condición de militante del partido moderado de Ortiz de Zúñiga; de su pensamiento político no tenemos otras referencia que los comentarios aislados que vierte en sus obras de carácter administrativo; pero estas son bastante claras. Sus críticas al modelo progresista, que paradójicamente es el que está comentando tanto en *el Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* como en los *Elementos de Derecho administrativo*, y su alineación con las tesis de Javier de Burgos, Silvela o sus referencias a Lista bastan para situarle. Pero su circunstancias vitales y el desarrollo de su carrera administrativa también nos ofrecen indicios: es cesante durante toda la regencia de Espartero, y accede al Congreso en 1846, con la llegada de los moderados al poder.

En consecuencia, Ortiz de Zúñiga debe considerarse como uno más entre la nómina de administrativistas moderados que con la calidad de su obra hicieron posible el predominio de un determinado modelo de Estado y Administración al aportar unas sólidas bases teóricas en que apoyar el proyecto político del partido, bases y coherencia de las que carecieron los progresistas y su programa.

---

<sup>423</sup> *Semblanzas de los 340 diputados a Cortes que han figurado en la legislatura de 1849 a 1850*, Madrid, 1850, P. 158.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA REALIZACIÓN PRÁCTICA DEL MODELO MODERADO.**

#### **I. LA REGENCIA DE ESPARTERO.**

Con la caída de M<sup>a</sup> Cristina y su exilio en Francia se materializaba la oportunidad de los progresistas de poner en marcha su proyecto político; y sobre todo llegaba la oportunidad de Espartero, que subió al poder envuelto en una aureola de prestigio y aceptación pública como defensor de las libertades, que le transformaría en una especie de mito del pueblo liberal en el que se personalizaba en cierto modo el ideal revolucionario<sup>424</sup>. En todo caso, en opinión de SÁNCHEZ JIMÉNEZ, el acceso de Espartero al poder no fue otra cosa que el resultado de un pronunciamiento del partido progresista amparado por el prestigio personal del general que ya desde el final de la primera Guerra Carlista había aparecido como el gran triunfador y poco a poco había contado cada vez más con el apoyo de M<sup>a</sup> Cristina<sup>425</sup>.

La salida de M<sup>a</sup> Cristina de España y su renuncia a la regencia hacían necesaria su sustitución. En aplicación de lo previsto por la Constitución de 1837, hasta el nombramiento de un regente por las Cortes, la regencia debía ser asumida por el Consejo de Ministros. A la cabeza de este ministerio-regencia provisional Espartero anuló inmediatamente la Ley de Ayuntamientos moderada (excusa última de la caída y exilio de M<sup>a</sup> Cristina) y disolvió las Cortes convocando elecciones. De esta convocatoria en 1841 surgieron unas Cortes con aplastante mayoría progresista, gracias en gran medida a la estrategia de retraimiento político practicada por los moderados; estas eran las Cortes que debían designar definitivamente la persona del regente. Pero la designación de Espartero, hombre fuerte que había llevado al progresismo al poder, estuvo más sujeta a discusión de lo previsto en un principio teniendo en cuenta la composición de las Cámaras.

---

<sup>424</sup> BAHAMONDE, A. y OTRO, *Historia de España. Siglo XIX*, Cátedra, Madrid, 1994, P. 229.

<sup>425</sup> SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J., *La España contemporánea I*, Istmo, Madrid, 1991, P. 349.

El primer elemento de discusión en la Cortes y en el seno del propio partido progresista fue la composición del órgano de regencia; la Constitución permitía que la regencia fuera ostentada por una, tres o cinco personas y los debates parlamentarios se centraron entre la elección de una regencia única o trina. Finalmente se impuso la solución de la regencia única, pero por un estrecho margen apoyada por los seguidores personales de Espartero y por los moderados, frente a la opinión, en principio mayoritaria entre los progresistas, a favor de una regencia trina. La designación en concreto de Espartero como regente tampoco fue tan mayoritaria como se había previsto, y el margen de ventaja que obtuvo frente al otro candidato, Argüelles, escaso.

En realidad, aunque Espartero representaba a los ojos del pueblo, como ya se ha apuntado, el mito de la defensa de las libertades y, en cierto modo había vinculado su suerte con la del partido progresista como M<sup>a</sup> Cristina lo había hecho con el moderado, desde muy pronto surgieron discrepancias y desavenencias entre el regente y una parte de los progresistas, el ala civil del partido. Los apoyos de Espartero no partían tanto de una política o estrategia de partido como de una red de adhesiones personales, fundamentalmente entre el estamento militar, que se trasladaron al terreno político creando la estructura de un grupo clientelar que los opositores al regente llamaron el grupo de los Ayacuchos por estar formado mayoritariamente por militares liberales, seguidores de la Constitución de 1812, que habían desarrollado parte de su carrera en América<sup>426</sup>. Esta circunstancia estaba en el origen de lo que CARR califica la inestabilidad crónica del régimen de Espartero, que desde sus inicios estuvo sometido a un proceso de desgaste propiciado tanto por una facción de los progresistas como, lógicamente, por parte de los moderados, llegando ambos a unir sus fuerzas para conseguir la caída definitiva del regente<sup>427</sup>.

Una de las causas de la fractura entre Espartero y el ala, llamémosle civil, del partido progresista fue su incapacidad para mantenerse como elemento neutral y moderador; trataba de controlar no sólo la regencia, sino

---

<sup>426</sup> BAHAMONDE, A. Y OTRO, *Ibid*, P. 230.

<sup>427</sup> CARR, R., *España 1080-1975*, Ariel, Barcelona, 1988, P. 219.

también de intervenir en las labores del Ejecutivo, encomendando la presidencia del Gobierno siempre a hombres de su entera confianza, prescindiendo de si contaban o no con el apoyo parlamentario, lo que hacía sentirse a buena parte de los progresistas excluidos del ejercicio del poder, o al menos, ver cada vez con más desconfianza la separación entre las Cámaras y el Ejecutivo. El primero de estos presidentes de Consejo de Ministros fue Antonio González, que permaneció en el cargo hasta que la falta de apoyo parlamentario le hizo caer en mayo de 1842; su sucesor, el General Rodil, otra persona de la entera confianza de Espartero tampoco contaba con apoyo en las Cortes, por lo que el regente procedió a disolverlas. Esta maniobra propició la unidad de progresistas y moderados en un frente común contra Espartero.

Pero la oposición al regente no solo tenía su sede en el Parlamento, donde progresistas como Olózaga y Joaquín M<sup>a</sup> López aparecían como defensores de la legalidad y la práctica constitucional frente a un ejercicio del poder basado en la hegemonía militar y un cierto caudillismo<sup>428</sup>. En este sentido COMELLAS opina que Espartero en realidad no tuvo jamás alma de dictador, sino que sus dificultades provinieron de su incapacidad par entender los entresijos de la política lo que le hizo chocar con la plana mayor de los progresistas<sup>429</sup>. Los moderados, y con ellos M<sup>a</sup> Cristina desde su exilio parisino, conspiraban también en su contra; en septiembre de 1841 estalló el primer pronunciamiento de los moderados, dirigido desde París. Se inició en Pamplona y Vitoria y culminó con el intento frustrado de Diego de León y Manuel Concha de apoderarse de la Reina y la Infanta mediante un asalto al palacio. Al margen del fracaso en Madrid, este primer pronunciamiento se vio prácticamente sin posibilidades de éxito cuando los carlistas del norte no le prestaron su apoyo. En todo caso, la reacción de Espartero fue extremada y Montes de Oca, iniciador del pronunciamiento en el norte, y Diego de León fueron fusilados. Esta medida provocó la indignación de una parte del Ejército, porque consideraron que Espartero había violado en cierta medida reglas no escritas de carácter corporativo.

---

<sup>428</sup> CARR, R., *Ibid*, P. 222

<sup>429</sup> COMELLAS, J.L., *Isabel II. Una reina y un reinado*, Ariel Historia, Barcelona, 1999, P. 76

Y un tercer frente de oposición a Espartero lo iba a representar, paradójicamente, el más firme de los apoyos de su ascenso al poder: amplios sectores del pueblo barcelonés. Realmente la política desarrollada por Espartero frustró las esperanzas que en él habían depositado cuando lo aclamaban en el verano de 1840. Como señala BAHAMONDE <sup>430</sup>, en la insurrección del pueblo barcelonés se mezclaron variables diversas: relaciones laborales conflictivas, extensión del ideario republicano, reclutamientos forzosos en los pueblos catalanes, la formación de juntas en respuesta al pronunciamiento moderado de 1841, y sobre todo, la firma de un acuerdo librecambista con Inglaterra que la industria textil catalana percibió como un ataque a sus intereses y que aglutinó frente al Gobierno a trabajadores y empresarios. Pero el elemento catalizador de la revuelta fue cuestión de los consumos, que desató una revuelta popular más que duramente sofocada por Espartero.

En la primavera de 1843 se produjo una crisis política seria, y un momento de relaciones especialmente difíciles entre el regente y el partido progresista, que había obligado incluso a Espartero a nombrar a Joaquín M<sup>a</sup> López presidente del Consejo de Ministros, quien trató de obligar al regente a destituir a su mano derecha, el brigadier Linage, de su cargo en la Inspección General de Infantería; Espartero se negó a firmar la orden, sustituyó a López por Gómez Becerra y pretendió suspender las Cortes, que en sesión de 23 de mayo de 1843 retiraron formalmente su confianza al Gobierno, lo que obligó al regente a disolverlas.

Esta fue la ocasión que aprovecharon los moderados para intensificar su labor conspiradora desde París, y durante el verano se produjeron una serie de focos insurreccionales desde mayo hasta junio, carentes eso sí de un plan conjunto y, finalmente, el 27 de este mes Narváez desembarcó en Valencia. La insurrección se extendió sobre todo en Andalucía y Cataluña, encabezada por Prim y Serrano. Espartero salió para Sevilla y encomendó a Seoane reducir otros focos; en este momento Narváez se dirigió a Madrid y su victoria sobre Seoane en Torrejón de Ardoz determinó la derrota del regente y su salida

---

<sup>430</sup> BAHAMONDE, A. Y OTRO, *Op. Cit.*, P.232



desde Cádiz con destino a Inglaterra, de forma que su regencia terminó en el exilio, como había terminado la de M<sup>a</sup> Cristina.

En términos de construcción administrativa, la regencia de Espartero fue una página en blanco por no decir que una vuelta atrás, ya que tras la anulación de la Ley de Ayuntamiento de los moderados, una de las primeras medidas del ministerio regencia, se volvió a poner en vigor la legislación municipal proveniente de la época de Cádiz y del trienio, que es la que explica ORTIZ DE ZÚÑIGA en sus obras, fundamentalmente en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*<sup>431</sup>. Por las mismas obras de ORTIZ DE ZÚÑIGA sabemos que se constituyeron en sede parlamentaria comisiones encargadas del estudio y preparación de proyectos en varias materias, pero que ninguna de ellas dio frutos. Los proyectos de ley de Diputaciones presentados por los gabinetes González y Rodil, tan criticados por ALEJANDRO OLIVÁN<sup>432</sup> en *De la Administración pública con relación a España* como exponentes del modelo de Administración propugnada por los progresistas, tampoco prosperaron.

La única referencia a un programa de reformas, o al menos de actuaciones en el campo de la Administración lo representa un documento de 1843, en la etapa final de la regencia, y emanado del efímero ministerio de Joaquín M López, titulado *Bases convenidas y suscritas por los individuos del gabinete de 9 de mayo de 1843, y presentados al Regente del Reino al tiempo de jurar sus puestos*. El texto dice lo siguiente:

*“El gabinete, que acaba de merecer la confianza de S.A., se propone, como pauta de conducta, las dos bases siguientes:*

*1<sup>a</sup> Observar religiosamente los principios y prácticas constitucionales, para que en todos los casos la Ley sea superior a todas las voluntades.*

*2<sup>a</sup> Desarrollar el germen de bienestar que el pacto constitucional encierra, para que tengan efecto las mejoras positivas que ansían los españoles.”*

Entre los medios que enumera para conseguir los primero está *“Constituir un Administración paternal, sin exclusivismo ni predilecciones de*

---

<sup>431</sup> Nos remitimos a lo expuesto en el capítulo anterior al estudiar la figura y la obra de MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA.

*ninguna clase*”; pero lo más importante son los medios que propone para conseguir lo segundo: *“normalizar la Administración en todos los ramos, procurando recaiga el premio y el castigo con severa imparcialidad*”; *“presentar a las Cortes los proyectos de leyes orgánicas que desarrollen y afiancen las instituciones y promuevan la felicidad pública*”; y *“activar la conclusión de los Códigos*”.

Sin embargo esta manifestación, programática y poco concreta, ni siquiera partió de los gobiernos auspiciados por Espartero, sino del gobierno de Joaquín M<sup>a</sup> López, su opositor progresista, lo que viene a confirmar el escaso interés que durante los años de la regencia de Espartero despertaron entre quienes ostentaban el poder las cuestiones relacionadas con la Administración; al contrario de los moderados, que cada vez que llegaban al poder planteaban, aunque solo fuera en proyecto, una batería de reformas en la Administración, los progresistas resultaban más indiferentes a esta cuestión. Como señala ALEJANDRO NIETO, entre los progresista se detecta un cierto menosprecio hacia lo meramente administrativo, empeñados como estaban la consecución de metas de carácter exclusivamente político, en las que centraban su atención, como las leyes de imprenta, la Milicia Nacional o la cuestión religiosa

433 .

Por ello, el resultado práctico de la política de los progresistas durante la regencia de Espartero resulta muy limitado y se reduce a la renovación de la legislación de Mendizábal y a la regulación del mantenimiento de culto y clero y la supresión del diezmo, incrementando la tensión de las relaciones entre el Estado Español y la Santa Sede en materia religiosa. En materia económica a la adopción de medidas arancelarias de corte proteccionista; y en otro orden de cosas a la supresión de la licencia foral, que extendía la aplicación de las leyes generales del Estado a los territorios forales. La ausencia de medidas no solo administrativas, sino de desarrollo de una política determinada en general durante la regencia de Espartero se debió, desde la perspectiva moderada de

---

<sup>432</sup> Una vez más nos remitimos al capítulo anterior, esta vez en su parte dedicada al pensamiento administrativo de ALEJANDRO OLIVÁN.

<sup>433</sup> NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 80

SANTILLÁN, a la debilidad en que le colocaba el propio modelo administrativo progresista, descentralizado y propiciador de la intervención de Ayuntamientos y Diputaciones; en este sentido se pronuncia en sus *Memorias*<sup>434</sup>:

*“No ha existido tal vez un gobierno que más atormentado se viera por los principios mismos que le elevaron al poder (hace referencia a la ley de Ayuntamientos que llevó a la caída de M<sup>a</sup> Cristina), que lo fue el de Espartero muy desde el principio de su instalación...Los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales, regidos por la anárquica legislación de 1823, se mantenían como poderes independientes al frente del Gobierno, cuya acción se encontraba así entorpecida todos los días por aquellas corporaciones”*

## **II LA ETAPA DE TRANSICIÓN**

En el movimiento antiesparterista participaban tanto moderados como progresistas, que trataban de aparecer como defensores de la legalidad constitucional. Sin embargo una vez exiliado el regente, la unidad de todos los que habían participado en su caída (moderados y progresistas, civiles y militares) se demostró imposible, y su salida de España inició una etapa de transición que supuso la caída en pendiente del partido progresista y el acercamiento progresivo de los moderados al poder a través de una estrategia consciente o inconsciente de descrédito de sus rivales que apartó a éstos del poder durante prácticamente una década<sup>435</sup>. Así la vinculación de Espartero a los progresistas, como antes había ocurrido con la de M<sup>a</sup> Cristina a los moderados, había unido su suerte personal con la del partido, y el ala civil progresista no fue capaz de hacer frente a los moderados, que contaban además con la figura del general Narváez, de modo que durante diez meses se produjo un paulatino debilitamiento de la posición política de los progresistas en el poder, que condujo, después de dos gobiernos progresistas (los de Joaquín M<sup>a</sup> López y Salustiano Olózaga) y uno con cierta inclinación moderada (de González Bravo) al primer gobierno Narváez y al inicio de la década moderada.

---

<sup>434</sup> SANTILLÁN, R., *Memorias*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1960, P. 301

<sup>435</sup> BAHAMONDE, A.Y OTRO, *Op. Cit*, P. 248 afirma que el proceso de acceso de los moderados al poder no solo fue consecuencia de una estrategia previamente diseñada sino que se vio facilitado por la actitud de los progresistas que intentaron recuperar su proyecto político sin alterar los compromisos que

No obstante, en los primeros momentos tras la marcha de Espartero, moderados y progresistas mantuvieron, al menos en apariencia, su unión; retomando la imagen de la unidad de la familia liberal, Joaquín M<sup>a</sup> López formó el 23 de julio de 1843 un Gobierno provisional. Pero la situación política de los progresistas era tan comprometida, y su necesidad de desligarse como partido de la figura de Espartero y de poder llevar a cabo su programa político, tan evidente, que llevó a quienes habían hecho bandera de la defensa del texto constitucional frente a las violaciones de las que le había hecho objeto el regente a violar el mismo texto de la forma más descarada so pretexto de acabar con una época que había pasado. Así el gobierno López empezó por destituir a Argüelles como tutor de la Reina sin el preceptivo concurso de las Cortes, siguió con una convocatoria electoral para renovar el Senado en su totalidad, en vez de por terceras partes como prescribía la Constitución, y continuó con la práctica hasta el punto de que la oposición en el Parlamento presentó un listado de hasta diecinueve violaciones del orden constitucional que el Gobierno justificaba como medidas urgentes y necesarias para hacer frente a una situación revolucionaria. En todo caso, todo este proceso iba debilitando cada vez más la posición política de los progresistas.

Todas esta infracciones del texto constitucional pueden considerarse de menor cuantía frente a la cuestión del adelanto de la mayoría de edad de la Reina, que el Gobierno planteó como necesidad. Debatida la cuestión en unas Cortes que, salidas de las elecciones de septiembre en las que progresistas y moderados se había presentado en cierto modo coaligados y pero que en la práctica habían supuesto un reforzamiento de la representación parlamentaria moderada, se aprobó el adelanto y la proclamación parlamentaria de la mayoría de edad de la Reina en noviembre.

La situación de desgaste del gobierno de Joaquín M<sup>a</sup> López resultaba prácticamente insostenible a finales de noviembre y los progresistas recurrieron a otra de sus figuras, Salustiano Olózaga, que en opinión de CARR era más

---

como coalición habían contraído con los moderados al unirse para derrocar a Espartero hasta el punto de llegar a la coalición en las elecciones de septiembre de 1843.

hombre de partido, y sobre todo más consciente de las ambiciones de los moderados<sup>436</sup>. Probablemente ello le indujo a querer imponer un programa y un gobierno netamente progresista, frente a las expectativas de permanencia de la coalición. La oposición de las Cortes le llevó a tratar de conseguir de la Reina un Decreto de disolución que le permitiera construir una mayoría a su medida, y efectivamente consiguió la firma de Isabel II pero en unas circunstancias un tanto ambiguas que permitieron a los moderados acusarle de haber llegado incluso a utilizar la violencia física para obligar a la Reina a que firmara. Como consecuencia de este incidente Olózaga fue destituido, inculcado ante las Cortes y condenado a ser privado de todos sus cargos y condecoraciones y del ejercicio de cualquier empleo oficial<sup>437</sup>.

Al gabinete Olózaga siguió un breve gobierno de transición, donde la inclinación moderada era ya manifiesta y presidido por González Bravo, quien desde las posiciones más radicales del progresismo (cuando publicaba artículos más que ofensivos para M<sup>a</sup> Cristina en el *Guirigay*) había ido acercándose paulatinamente a posiciones más moderadas. La voluntad, al menos aparente de mantener una cierta unidad entre las dos familias liberales se vio pronto desmentida por las medidas tomadas desde el Gabinete, entre las cuales resulta especialmente significativa la vuelta a la vigencia de la Ley de Ayuntamientos de 1840, que junto con la disolución de la Milicia Nacional, determinados recortes en la libertad de imprenta y la creación de la Guardia Civil marcaban ya claramente las pautas de lo que iba a constituir el programa de los moderados.

---

<sup>436</sup> CARR, R., *Op Cit*, P. 227

<sup>437</sup> En cualquier biografía de Isabel II puede encontrarse un relato detallado de como se supone que ocurrieron las cosas ; siguiendo a COMELLAS, J.L., *Isabel II. Una reina y un reinado*, Ariel Historia, Barcelona, 1999, P. 85 y SS el 18 de noviembre Olózaga presentó a la firma de la Reina en palacio tres documentos : dos contenían concesiones de medallas y honores, el tercero era el Decreto de disolución de Cortes. Olózaga salió del palacio con los tres documentos firmados y un paquete de dulces, regalo de la Reina para su hija. La Marquesa de Santa Cruz, camarera mayor de la Reina y figura cercana a los moderados preguntó a Isabel II qué había firmado, a lo que la Reina contestó que entre otros documentos un decreto de disolución de Cortes. No obstante se hizo circular la versión de que Olózaga forzó física y moralmente a la joven Isabel II a firmar y conforme a ella fue condenado, a pesar de la elocuente oratoria que en defensa de sí mismo desplegó en sede parlamentaria en la llamada sesión de “las lágrimas”. BAHAMONDE cita varias versiones e interpretaciones de los hechos y abundante bibliografía : DE LUZ, P., *Isabel II, Reina de España*, Juventud, Barcelona, 1937; DE FIGUEROA Y TORRES, A., *Un drama político. Isabel II y Olózaga*, Espasa Calpe, Madrid, 1941; y, C., *Isabel II y su tiempo*, Alcoy, s.f.

Una oleada de pronunciamientos progresistas en la zona de Levante, y el regreso de M<sup>a</sup> Cristina desde París, cuyas relaciones con el presidente del Gobierno no podían más que resultar sumamente difíciles, condujeron a González Bravo a una situación de debilidad aumentada por una victoria moderada en las elecciones municipales que desembocó en una crisis ministerial, tras la cual asumió la presidencia del Gobierno el General Narváez.

El General Narváez, convertido en el hombre fuerte del momento, la base de apoyo del partido moderado, era un personaje complicado y de algún modo lo sigue siendo, por las controversias que aún genera su figura: algunos autores destacan su ambición por el poder, otros la modestia de sus ambiciones; unos lo presentan como el paradigma del militarismo autoritario, otros entienden que no lo representa tanto. En todo caso queda claro que era un verdadero hombre de orden, y eso era lo que querían los moderados. Nacido de una familia de la nobleza granadina en Loja, inició su carrera militar una vez acabada la Guerra de la Independencia, fue expulsado del Ejército durante el trienio por sus ideas y sufrió exilio en Francia. Reintegrado al ejército en 1833, participó con éxito en la Guerra Carlista, pero sin llegar al brillo de Espartero, con quien desde 1836 mantuvo una fuerte rivalidad. Acusado de conspiración en 1838 huyó a Francia donde permaneció hasta 1843 colaborando con las intrigas de París para derrocar a Espartero. Tras el pronunciamiento de 1843 se convirtió en la cabeza del partido moderado y figura clave de la política española durante más de una década.

En cuanto a su personalidad, se ha destacado su carácter sanguíneo y ciclotímico, su brusquedad y sus arranques coléricos. También su carácter autoritario, su ambición de poder. Sin embargo SECO SERRANO afirma, no sin razón, que la figura de Narváez está por encima de las de otros “espadones” isabelinos por su capacidad como gobernante; está claro que los logros en la construcción del Estado que los moderados llevaron a cabo durante la década moderada no partían del pensamiento de Narváez, pero sí hay que reconocerle su capacidad de rodearse de sujetos válidos y capaces para las tareas de gobierno y de saber escucharlos y llevar a la práctica sus ideas. Aunque las grandes ideas las recibiese de otros, su vigor en la ejecución, como destacaría

LESSEPS en sus informes al Gobierno francés durante su etapa como embajador en Madrid, le convertía en el complemento indispensable para poner en marcha los principios del pensamiento moderado. En este sentido hay que entender la afirmación de COMELLAS citada por SECO SERRANO acerca de que Narváez y Pidal no eran exactamente uña y carne pero sí eran mutuamente imprescindibles: Pidal era el cerebro y Narváez el brazo ejecutor

438

### **III. EL GOBIERNO MODERADO.**

En efecto, a la altura de mayo de 1844 la coyuntura era lo suficientemente favorable para que los moderados asumieran el poder sobre unas bases lo bastante sólidas como para permitirles abordar su completo programa de gobierno; y éste no era otro que en palabras de BAHAMONDE *“impulsar, moldear y completar la inacabada tarea de construcción del Estado Liberal con base en unos moldes técnicos que acabaron por configurar el modelo liberal centralista en España”*.<sup>439</sup> En este sentido, el diputado Roca Togores, en sesión Congreso de fecha 5 de diciembre de 1844 donde se discutía la concesión al Gobierno de una Ley de autorización para llevar a cabo la reforma administrativa, manifestaba:

*“He creído que el actual gabinete, al pedir ese voto de autorización, pensaba organizar de todo punto la Administración del país aprovechando para ello el apoyo que le da la mayoría, y la sed de buen gobierno y recta administración que se nota en todas las clases”*<sup>440</sup>

Además, los moderados pretendían representar en este momento la alternativa a un clima revolucionario y de inestabilidad; se presentaban como garantes del orden y del progreso material, y como afirma CARR, explotaron el temor a la revolución <sup>441</sup>. La condición de los moderados como hombres de orden se pone de manifiesto más que nunca en este momento; su proclamada divisa ya en 1834 de orden y libertad va a bascular de forma evidente hacia el

---

<sup>438</sup> SECO SERRANO, C., *Historia del conservadurismo español*, Temas de hoy, Madrid, 2000.

<sup>439</sup> BAHAMONDE, A. Y OTRO, *Op. Cit*, P. 241

<sup>440</sup> DSCD 5 de diciembre de 1844.

<sup>441</sup> CARR, R., *Op Cit*, P. 232

lado del orden en detrimento de las libertades, entendidas y configuradas bajo un prisma posibilista que modulará su ejercicio. La consolidación de las instituciones que perseguían los moderados puede considerarse desde esta perspectiva como una manifestación más de su voluntad de dar permanencia al orden<sup>442</sup>.

El primer gobierno moderado presidido por Narváez se prolongó desde mayo de 1844 hasta febrero de 1846; pero en este periodo de menos de dos años su labor legislativa fue muy intensa de manera que se asentaron las bases del modelo de Estado moderado. La pieza clave sobre la cual los moderados iban a montar toda su construcción fue la Constitución de 1845; este texto constitucional se analizará con más detalle más adelante, pero en todo caso conviene adelantar que el gobierno Narváez lo presentó como una reforma del de 1837, reforma limitada en cuanto a su extensión pero fundamental en cuanto a su contenido, hasta tal punto que cambió totalmente su sesgo ideológico al eliminar el principio de soberanía nacional y sustituirlo por el de soberanía compartida, que los ideólogos moderados consideraban la esencia de la constitución histórica española basada en la confluencia de voluntades del pueblo (las Cortes) y el Rey.

Pero si hay una característica que se ha puesto de manifiesto de forma generalizada como destacada en el pensamiento moderado, es su posibilismo. Este posibilismo les había llevado a comprender que las reformas constitucionales no conducirían a nada si no iban acompañadas de otras medidas de reforma en el orden administrativo y económico, de forma que el nuevo texto constitucional fue acompañado de una batería de medidas legislativas que terminaron de perfilar la estructura administrativa, los sistemas tributario y educativo, y perfeccionaron el control y el mantenimiento del orden público (elemento de vital importancia para los moderados) con la organización de la Guardia Civil.

En definitiva, los objetivos del primer gobierno Narvéz pueden concretarse en palabras de BAHAMONDE en el diseño de un Estado de corte

---

<sup>442</sup> COMELLAS, J. L., *Los moderados en el poder*, CSIC, Madrid, 1970, .P. 8



doctrinario basado en los principios liberales entendidos desde una perspectiva moderada, la estabilización de la revolución con el orden, y la adopción de medidas de reforma en el plano económico y administrativo con un carácter pragmático y posibilista <sup>443</sup>.

El primer gobierno Narváez estaba compuesto por Alejandro Mon al frente del Ministerio de Hacienda, Pidal en Gobernación, Mayans en Gracia y Justicia, Armero en Marina, Viluma en Estado y el propio general que se reservó el Ministerio de la Guerra; pero Viluma fue pronto sustituido por Martínez de la Rosa al surgir las primeras disensiones en el seno del partido moderado en torno a la reforma constitucional y al problema del matrimonio de la Reina.

El partido moderado en realidad, más que una formación homogénea, estaba constituido por una amalgama de tendencias ideológicas aglutinadas fundamentalmente por una comunidad de intereses. Y estas divisiones pronto se pusieron de manifiesto en el seno del propio Gabinete, con motivo de la reforma constitucional; el Marqués de Viluma, Ministro Estado, encabezaba el ala más conservadora dentro de los moderados y, si bien estaba de acuerdo en lo inadecuado del texto constitucional de 1837, pretendía una reforma más radical que la proyectada por el grueso del Gobierno, de tendencia centrista, y proponía una vuelta al Estatuto Real. Esta discrepancia determinó que Viluma fuese sustituido en su cargo por Martínez de la Rosa, que ya participó en la comisión encargada de redactar el proyecto de reforma constitucional. En todo caso, el proyecto de reforma constitucional contaba con la oposición del ala más aperturista del partido moderado, la facción de los denominados puritanos que discutían tanto la legalidad como la oportunidad de una reforma constitucional, defensores como eran del mantenimiento del texto de 1837.

Las complicaciones para el gobierno Narváez no solo procedían de las discrepancias en el seno de su propio partido. Los progresistas, anulados en sus posibilidades de actuación política, iniciaron la vía del pronunciamiento; en

---

<sup>443</sup> BAHAMONDE, A. Y OTRO, *Ibid*, P. 250

esta corriente se inscribe la intentona del general Zurbano, firmemente reprimida por Narváez y que terminó con el fusilamiento de los pronunciados.

Sin embargo, y a pesar de todas estas complicaciones y de las que representaba otra cuestión candente y de vital importancia como era la discusión en torno al matrimonio de la Reina, el primer gobierno Narváez desarrollaba de forma eficaz su programa de gobierno y las medidas de reforma en lo económico y lo administrativo se adoptaban con sorprendente celeridad.

- Probablemente, uno de los legados más relevantes de la actuación de gobierno de los moderados fue la reforma tributaria; la reforma Mon supuso la definitiva modernización del sistema tributario español y la superación de la estructura tributaria heredada del Antiguo Régimen, que llevaba decenios demostrándose ineficaz e insuficiente y a la altura de 1845 resultaba además inadecuada para la nueva estructura económica. Los precedentes más remotos de esta reforma habría que buscarlos en las intentadas por Garay y López Ballesteros en los últimos años del reinado de Fernando VIII<sup>444</sup>; pero el antecedente más inmediato estaba en la Memoria para la reforma del sistema tributario elaborada por Ramón de Santillán<sup>445</sup> cuando Alejandro Mon ocupó la cartera de Hacienda en el primer gobierno moderado tras la aprobación de la Constitución de 1837, que presidía O'Falia. Así se repite la colaboración entre Mon y Santillán, quien ya figuraba en el equipo de colaboradores de López Ballesteros, y se reproduce tanto en el ámbito económico como en el administrativo la circunstancia de que las medidas de reforma introducidas por el primer gobierno Narváez procedían inmediatamente de proyectos elaborados en la década de los treinta por las figuras técnicas o tecnócratas del partido moderado que, en este periodo, son quienes van a ocupar los puestos de segundo nivel en la política y la Administración y a aportar ideas y proyectos ya absolutamente maduros, de forma que más que a la reforma Mon habría que referirse a la reforma Santillán. En la elaboración de la Ley por la que se aprobó la reforma tributaria también participaron de forma destacada, a través

---

<sup>444</sup> BAHAMONDE, A.Y OTRO, *Ibid*, P. 273

<sup>445</sup> El propio SANTILLÁN alude en sus *Memorias* a la elaboración de este proyecto.

de la comisión encargada de su estudio, Javier de Burgos, quien presidía la comisión, y ALEJANDRO OLIVÁN, que ya en el capítulo V de *De la Administración pública con relación a España* había apuntado, junto a la necesidad urgente de abordar la reforma administrativa, la no menos urgente de una reforma tributaria, y de una reforma en la Justicia.

En primer lugar, y antes de entrar sucintamente en el contenido de la reforma, conviene destacar el hecho de que, a diferencia de los intentos de reforma precedentes, la estructura económica había experimentado un proceso de cambio y de modernización similar al político y social; en definitiva, el éxito del nuevo sistema tributario de los moderados hundía sus raíces en los cambios jurídicos y económicos que se habían producido con la nueva configuración del derecho de propiedad conseguida con las medidas desamortizadoras y liberalizadoras que se habían venido adoptando desde 1834<sup>446</sup>. Se trataba, pues, no de una reforma tributaria planteada como aplicación de una solución técnica, sino de la adaptación del sistema tributario a una realidad social y económica concreta que había evolucionado en su organización y en sus principios<sup>447</sup>.

En realidad, la reforma tributaria se planteaba como necesaria no sólo como ajuste del sistema tributario a una nueva situación económica y social, sino también como respuesta a la crítica situación en que la Hacienda pública se encontraba a la llegada de los moderados al poder. La supresión de los diezmos, base del sistema tributario del Antiguo Régimen, y el endémico endeudamiento habían llevado al Estado a una situación próxima a la quiebra situando al ministro Mon en la disyuntiva entre recurrir a la suspensión de pagos o abordar una reforma tributaria que podía resultar impopular entre quienes apoyaban a los moderados. Con anterioridad a la reforma tributaria y como medidas urgentes para solucionar el acuciante problema de la deuda, el ministro Mon adoptó dos decisiones: el desarriendo de la renta del tabaco,

---

<sup>446</sup> Al respecto nos remitimos a lo expuesto en el capítulo II.

<sup>447</sup> En este sentido habría que entender la afirmación de SANCHEZ JIMÉNEZ, J., *Op. Cit.*, P. 345 citando a FONTANA, de que fue la realidad social la que modeló al sistema tributario y no al revés.

adjudicada a particulares por el gobierno de González Bravo, y la consolidación de la deuda al tres por ciento, que llegaría a convertirse en un sólido valor.

La reforma tributaria de Santillán representaba la aplicación en el terreno de la Hacienda pública de los principios racionalizadores de los moderados; consistió fundamentalmente la simplificación y sistematización de las numerosas figuras impositivas vigentes durante el Antiguo Régimen. El nuevo sistema tributario se estructuraba en torno a dos tipos de impuestos: los directos, que gravaban la percepción de rentas, y los indirectos, cuyo hecho imponible era el consumo. Entre los impuestos directos, el más importante fue la contribución sobre el cultivo, inmuebles y ganadería, que supuso la unificación y extensión a todo el territorio español de las contribuciones territoriales vigentes hasta entonces exclusivamente en las antiguas coronas de Castilla, Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares. También se estableció el subsidio industrial y de comercio y el derecho de inquilinato que gravaba la percepción de rentas por alquileres superiores a una determinada cuantía. Y entre los indirectos, el más importante fueron los derechos de puertas y consumos, que gravaban la circulación y consumo de bienes de "comer, beber y arder". También se estableció un impuesto que gravaba las transmisiones del derecho de propiedad, llamado derecho de hipotecas, que tuvo más repercusión a efectos de registro de transmisiones que a efectos recaudatorios.

La reforma tributaria supuso una simplificación técnica del modelo, al reducir el número de tributos vigente hasta el momento, pero para obtener resultados había que establecer un eficaz sistema recaudatorio, lo que resultaba complicado habida cuenta de la debilidad y del enanismo de la Administración central, y ello obligó a recurrir a la intervención de las Administraciones provincial y local en la gestión del principal impuesto, la contribución de inmuebles, cultivos y ganadería, y a la de los gremios en el subsidio industrial y de comercio. Ambos se basaban en la combinación de una distribución de cupos con una recaudación de cuotas, en cierto modo parecido a los anteriores repartimientos. En el primer caso, el Ministerio de Hacienda fijaba por ley anualmente, un rendimiento total del impuesto, y el cupo que en éste correspondía a cada provincia, que se repartía después entre todos los

Ayuntamientos de la misma. Ya en el nivel municipal unos organismo llamados Juntas periciales establecían, dentro de los márgenes legalmente establecidos, la cuota general del municipio que debía aplicarse al líquido imponible de las fincas de cada propietario para obtener el cupo asignado. En el caso del subsidio industrial los encargados de repartir el cupo eran los gremios, que si bien habían desaparecido a nivel jurídico a partir de la codificación mercantil y la introducción de medidas liberalizadoras, se mantuvieron como unidades de recaudación.

La reforma tributaria supuso además de la modernización del sistema, un notable incremento de la presión fiscal difícil de soportar en un país empobrecido y con recursos muy limitados; sin embargo, hizo posible un aumento de los recursos del Estado que le permitió abordar tanto la prestación de los nuevos servicios que la sociedad demandaba, como, y sobre todo, inversiones en obras públicas e infraestructuras que la iniciativa privada en España no estaba preparada para asumir. Así, la reforma tributaria se planteó con una perspectiva a largo plazo para posibilitar la respuesta a las crecientes necesidades de una Administración en expansión, centralizada y con vocación de fomento de la riqueza<sup>448</sup>.

El aumento de la presión fiscal levantó las lógicas protestas hacia la reforma, tanto desde posturas conservadoras, frente a las contribuciones territoriales, como desde las liberales, que hicieron bandera del impopular impuesto sobre consumos en cada una de sus intentonas revolucionarias.

En definitiva, la reforma tributaria de los moderados, en paralelo con lo ocurrido con la reforma administrativa, supuso un hito, y dibujó un sistema que perduró a lo largo todo el siglo XIX con escasas adaptaciones técnicas hasta incluso bien entrado el siglo XX <sup>449</sup>.

- Otro elemento decisivo en el proceso de configuración del modelo de Estado de los moderados fue la reforma educativa. En 1845 desde el Ministerio

---

<sup>448</sup> BAHAMONDE, A.Y OTRO, *Ibid*, P. 275.

<sup>449</sup> BAHAMONDE, A. Y OTRO, *Op Cit*, P.275.

de la Gobernación se impulsó, junto a la importante batería de medidas legislativas que configuraban la definitiva estructura de la Administración del Estado, otra importante reforma en una de las áreas de su competencia, la Instrucción pública. Responsable de esta reforma fue Antonio Gil y Zárate, cuya figura ha sido después más conocida como autor teatral, pero que desarrolló una importante carrera dentro de la Administración, ocupando importantes cargos en el Ministerio de la Gobernación, donde entró como oficial, llegando a ocupar el cargo de director General de Instrucción pública en el momento de la reforma, y más tarde el de Subsecretario. También llegó a ser miembro del Consejo de Estado. Además, su actividad administrativa no se limitó al desempeño sucesivo de estos cargos, sino que desde su calidad de reconocido periodista, publicó durante estos años abundantes artículos sobre materia administrativa.

La reforma educativa, contenida en un R. D. de 17 de septiembre de 1845, consagraba el principio de centralización, base del modelo moderado, y establecía fuertes mecanismos de control. En cuanto a la enseñanza primaria se introducían escasas novedades, las más relevantes se referían a la enseñanza secundaria. En este nivel se crearon los institutos, como centros públicos de enseñanza media en dependencia, en ocasiones, de las universidades, y en otras, de las autoridades provinciales. La apertura de centros privados estaba sometida a autorización administrativa previa y al depósito de determinadas cantidades en función de la categoría de los mismos, criterio que también era tenido en cuenta a la hora de establecer los requisitos necesarios para ser director, figura que se separaba definitivamente de la del propietario. Los centros de enseñanza secundaria se dividían tres categorías: aquellos cuyo programa capacitaba para proseguir estudios universitarios, los que impartían exclusivamente el ciclo elemental, y los que impartían solo una parte de las materias incorporadas a éste.

Las modificaciones en el régimen de la enseñanza universitaria fueron las más relevantes; se trataba de establecer un control total del Estado que se atribuía el monopolio sobre la misma. Se reconocían exclusivamente diez universidades y se suprimieron las facultades de Teología, desplazando su

estudio a los seminarios. Por contra se crearon las facultades de Filosofía en las que se incluyeron los estudios de Ciencias. Para acceder a determinadas facultades (como Jurisprudencia, Farmacia y Medicina) se exigía haber cursado la enseñanza secundaria elemental más la ampliación, y para la obtención del título de doctor, que solo estaba habilitada para conceder la Universidad de Madrid, era necesario cursar dos años más. La centralización y el control se reforzaron estableciéndose la oposición como sistema de selección del profesorado y con la fijación del escalafón del cuerpo docente.

- En cuanto a la creación de la Guardia Civil, no puede atribuirse estricto sensu al gobierno de Narváez; su creación se produjo durante el efímero gabinete de González Bravo en marzo de 1844. Sin embargo, el definitivo impulso vino de su confirmación por un R.D de 13 de mayo de 1844 y de su reglamento de 9 de octubre, ya bajo gobierno Narváez y del nombramiento del Duque de Ahumada como Inspector General. La constitución de la Guardia Civil venía a dar cuerpo a una de las principales prioridades de los moderados como hombres de orden. Se trataba de asegurar el orden y la seguridad pública con un cuerpo nacional, cuya organización se basaba en rígidos principios de centralización, jerarquía y obediencia.

En principio, la filosofía y los objetivos de la Guardia Civil no eran sustitutivos ni incompatibles con los de la Milicia Nacional, pero al disponer ya de una fuerza que garantizase el orden público, el tradicional recelo de los moderados hacia la Milicia Nacional concluyó en la desaparición de ésta. Ya en el R.D. de creación de la Guardia Civil se argumentaba que ni el Ejército ni la Milicia eran organizaciones idóneas para el desarrollo de las labores de policía; de manera que se planteaba como necesidad la existencia de un cuerpo nacional de carácter civil y con estructura más flexible que la del Ejército, que se ocupara de ellas.

Además la dispersión territorial de los efectivos de la Guardia Civil permitió la presencia de representantes de la Administración del Estado en prácticamente todos los núcleos de población, circunstancia que colaboró de forma decisiva en el fortalecimiento a la vertebración nacional. Y también

supuso un eficaz instrumento de lucha contra el bandolerismo y de mantenimiento de la seguridad en los caminos.

- En cuanto a la cuestión religiosa, la llegada de los moderados al poder supuso el inicio de un proceso de acercamiento y normalización de las relaciones del Estado Español con la Santa Sede; este proceso se inició con la suspensión de la venta de los bienes eclesiásticos y la devolución de las propiedades no vendidas, así como con la discusión de las dotaciones de culto y clero. No obstante, las relaciones entre la Iglesia y el Estado se regularon por acuerdos provisionales hasta la firma definitiva del Concordato en 1851.

#### **IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1845.**

En opinión de BAHAMONDE la Constitución de 1845 fue la pieza magistral del orden moderado<sup>450</sup>, si bien el proceso constituyente no estuvo exento de problemas que sacaron a la luz la heterogeneidad de planteamientos dentro del partido moderado y la existencia en su seno de varias tendencias.

El gabinete de Narváez planteó, como elemento indispensable para el desarrollo de una estrategia política global, llevar a cabo una reforma del texto constitucional de 1837 ante la convicción de que el clima de desorden procedía del texto vigente<sup>451</sup>. Así, convocadas las Cortes, que iban a ser constituyentes como expresamente se recogía en el Decreto de convocatoria de 4 de julio de 1844, se reunieron finalmente en octubre del mismo año y ante ellas se presentó el dictamen de la comisión encargada de estudiar la reforma, en la que habían participado prácticamente todos los miembros del Gobierno y de la que había sido secretario Donoso Cortes. La tramitación parlamentaria fue bastante rápida y la Constitución fue sancionada por la Corona el 23 de mayo de 1845.

Las cuestiones previas que plantea el texto constitucional de 1845 antes de entrar en el contenido de la reforma, aparentemente reducida, pero

---

<sup>450</sup> BAHAMONDE, A. Y OTRO, *Op. Cit*, P. 255.

<sup>451</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las constituciones históricas españolas*, ICAI, Madrid, 1981, P. 225.



que terminó siendo tan sustancial que permite hablar realmente de un nuevo texto constitucional, se refieren tanto a la legalidad de la reforma como a la oportunidad de la misma. En cuanto a la legalidad, se planteaba la cuestión de si las Cortes (además ordinarias) con el Rey podían modificar una Constitución que proclamaba la soberanía nacional; la respuesta debe ser positiva, ya que la Constitución de 1837 era una constitución flexible que no preveía procedimiento determinado para su reforma.

En cuanto a la oportunidad, el tema era más debatido, y su discusión sacó a la luz las diferencias de criterio entre las diversas tendencias del partido moderado. La tendencia más centrista dentro del partido, en la que militaban los miembros del gabinete, defendía la oportunidad de la reforma basándose en el origen bastardo de la Constitución de 1837 (en referencia a las circunstancias de su promulgación, y a su origen en el Motín de la Granja que entendían como un acto de fuerza sobre la Corona) y lo inadecuado que el texto se había revelado para propiciar la estabilidad política y el ejercicio pacífico de una labor de gobierno. Frente a la postura gubernamental se situaba el ala puritana del partido moderado, presidida por Pacheco, que encontraba innecesaria la reforma del texto constitucional y, en consecuencia, se oponía a ella entre otras razones porque consideraban que la modificación de la norma fundamental cada vez que se produjese una alternancia en el poder generaría como efecto adverso una endémica inestabilidad constitucional y política y la incapacidad de establecer unas reglas del juego válidas para todos.

En todo caso, se impuso la opinión de la tendencia gubernamental, dominante en el partido moderado y se llevó a cabo la reforma . Se trató de una reforma en apariencia muy reducida, ya que no se variaba ni la estructura ni prácticamente el contenido del texto de 1837, manteniendo sus trece títulos e incrementando en solo tres el número de sus artículos; sin embargo, el alcance y contenido de las escasas modificaciones hacen que mayoritariamente se entienda que se trataba de una Constitución nueva<sup>452</sup>. En efecto, las

---

<sup>452</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Op Cit*, P. 2319 comenta la existencia de una división de opiniones en este sentido, señalando que si bien VILLARROYA no considera la reforma profunda ni sustancial,

modificaciones venían a eliminar los elementos netamente progresistas que incluía la Constitución de 1837 y transformaban al texto constitucional en la expresión del ideario del partido moderado, del doctrinarismo francés. Como señala SÁNCHEZ AGESTA, las modificaciones introducidas presentaban un alcance político tal que eran suficientes para poner de manifiesto exactamente las diferencias de principios y accidentes entre los dos partidos<sup>453</sup>.

La primera y más relevante de las modificaciones se introducía en el preámbulo: se eliminaba la referencia a la soberanía nacional, que de alguna manera ya había sido puesta en cuestión en el momento de examinar la legalidad de la reforma en cuanto que se trataba de reformar un texto constitucional aprobado por unas Cortes mediante un texto aprobado expresamente por las Cortes con el Rey, e introducía el principio doctrinario de soberanía compartida sustentado teóricamente en los argumentos historicistas que hicieron más fecundo al doctrinarismo español; continuadores del pensamiento jovellanista, los doctrinarios españoles, como señala COMELLAS<sup>454</sup>, fueron capaces de aportar a la doctrina del justo medio interpretaciones doctrinales que iban a cristalizar en una de las teorías constitucionales más interesantes del siglo XIX y que después se reflejaría en el pensamiento canovista<sup>455</sup>.

El pensamiento moderado expresado en el preámbulo presentaba la fórmula de las Cortes con el Rey como la propia del derecho histórico español acudiendo en cierto modo a la tesis de la constitución interna jovellanista ya invocada de alguna manera en el Estatuto Real. La formulación teórica de estos planteamientos correspondía a Donoso Cortes, que partía del reconocimiento de la existencia de un “*previum*” a ley, de una forma de organización espontánea que la norma constitucional no hacía sino reconocer y atemperar al proceso histórico; por ello entendía que las constituciones, para

---

SÁNCHEZ AGESTA y COMELLAS entienden que se trata realmente de una nueva Constitución. Y en el mismo sentido de estos últimos se pronuncia DE ESTEBAN, J., *Apuntes de derecho político II*, UCM, Madrid, 1988, P. 46.

<sup>453</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, P. 287.

<sup>454</sup> COMELLAS, J.L., *Los moderados en el poder*, *Op cit*, P. 148

<sup>455</sup> SANCHEZ AGESTA, L., *Op. Cit*, P. 223.

ser fecundas, no debían buscarse en teorías abstractas y planteamientos filosóficos, sino en *“las entrañas de los pueblos”*.

Esta fórmula en realidad venía a poner de manifiesto la voluntad transaccionista de los moderados que trataban de conjugar los principios de la monarquía tradicional con los presupuestos liberales y de situarse en el justo medio. En este sentido SÁNCHEZ JIMÉNEZ entiende que la Constitución de 1845 fue el resultado de una transacción histórica entre nobleza y burguesía<sup>456</sup>.

En el capítulo de los derechos fundamentales se introdujeron también algunas modificaciones importantes y en todo caso la remisión a un desarrollo legislativo posterior abrió la posibilidad de atemperar y controlar el ejercicio de estos derechos. Uno de los recortes más relevantes se refería a la libertad de imprenta: se eliminaban los juicios por jurado para los delitos de imprenta; la limitación de la libertad de prensa se completó con un Decreto de 6 de julio de 1845 que insistía en la desaparición de los jurados para los delitos de imprenta sustituyéndoles por Tribunales de jueces.

En cuanto a la cuestión religiosa, la Constitución de 1845 supuso un paso más hacia la confesionalidad del Estado sobre el texto de 1837; mientras que éste se reducía a manifestar que la fe católica era la que profesaban los españoles, la nueva redacción incorporaba el principio de unidad religiosa declarando que la religión de la nación española era la católica, apostólica y romana y establecía la obligación del Estado de sostener el culto y al clero. Esta aproximación a la Iglesia del texto constitucional facilitó de alguna forma la conclusión del Concordato de 1851.

Pero las reformas de más hondo calado se referían al poder real y sobre todo al funcionamiento, estructura y composición del Legislativo. En general los poderes del Rey se incrementan de forma notable; en primer lugar se le reconocía copartícipe de la soberanía, junto con el pueblo (las Cortes). También se le reconocía un mayor ámbito de libertad de actuación en determinadas materias, la más relevante de las cuales en aquellos momentos era lo referido al matrimonio real; así la Constitución de 1845 eliminaba la

necesidad de autorización especial de las Cortes al Monarca para contraer matrimonio, limitándola a la necesidad de poner en conocimiento de las Cortes el matrimonio, que exclusivamente debían prestar su aprobación a los acuerdos y contratos matrimoniales. También se variaba el régimen de la regencia: el procedimiento de nombramiento de regente por las Cortes previsto en la Constitución de 1837 se sustituía por una especie de tutela legítima a la cual eran llamados, por orden, una serie de parientes y solo en caso de inaplicabilidad de este sistema se acudía de forma residual a la tutela electiva.

En incremento de los poderes del Monarca se completaba dotándole de iniciativa legislativa y de la capacidad para nombrar y separar libremente sus ministros. En realidad esta última disposición no variaba sustancialmente lo recogido en la Constitución de 1837, pero la torticera y abusiva utilización de que fue objeto por parte de la Corona posibilitó una devaluación del juego parlamentario y de la teoría de la doble confianza; los gobiernos, en vez de responder a la composición de las Cámaras, “construían” unas Cámaras a su medida a través de un sencillo artificio: la Reina nombraba un Consejo de Ministros de su confianza concedía al presidente un decreto de disolución de Cortes y mediante manipulaciones electorales, conseguía un Congreso a su medida. De esta manera bastaba con la confianza real para acceder al poder.

La influencia del Monarca se veía incrementada con la nueva configuración del Senado<sup>457</sup>; en efecto, las innovaciones introducidas en esta institución permiten hablar de una nueva configuración, de un cambio de modelo. Si el modelo de Senado electivo por ternas que contenía la Constitución de 1837 fue criticado por consistir en una mezcolanza, el modelo de la Constitución de 1845 seguía basándose en los mismos principios transaccionistas, adoptando el sistema francés, que además resultaba el más coherente con el ideario doctrinario de los moderados: los miembros del Senado lo eran de forma vitalicia y por designación real, pero no entre los nobles, sino entre las “aristocracias naturales”: miembros de la alta clase media, de la política, el Ejército, la Administración o el alto clero, a los que se

---

<sup>456</sup> SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J., *Op. Cit.*, P. 380.

<sup>457</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Op Cit.*, P. 239.

exigía además una elevada renta o cifra de contribución directa. De esta manera se estaba vinculando directamente el Senado a la Corona. Además el número de senadores era ilimitado. Junto a las modificaciones en cuanto a su composición y configuración, se dotó de mayor relevancia a la Cámara Alta en el juego parlamentario colocándola casi en paralelo al Congreso que solo contaba con primacía en la presentación de las leyes.

Las modificaciones en cuanto al Congreso tuvieron un alcance más reducido: se impuso la elección por distritos y no por provincias y se amplió la duración del cargo de tres a cinco años. Estas modificaciones vinieron a completarse con la Ley electoral aprobada el año siguiente en la que se introducía la elección por distritos nominales y se endurecían las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo <sup>458</sup>.

La reforma constitucional se completaba con una serie de medidas que suponían en general un refuerzo de los poderes del Ejecutivo y una adaptación del texto constitucional a las premisas ideológicas de los moderados, como la supresión de la Milicia Nacional que en la práctica se sustituyó por la Guardia Civil, entendida como fuerza de mantenimiento del orden y bajo el control de los Jefes políticos, dando forma así a la idea moderada que ya había sido expresada por ORTIZ DE ZÚÑIGA en sus obras de que este tipo de fuerzas solo sería útil y beneficiosa si su organización posibilitaba el mantenimiento del orden y la seguridad y el auxilio a las autoridades <sup>459</sup>.

Otra de estas medidas se refiere a los poderes locales; el texto constitucional remitía la regulación de esta materia a un posterior desarrollo legislativo en su artículo 74 que dice textualmente: *“La ley determinará la organización de las Diputaciones y de los Ayuntamientos y la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones de los Delegados del gobierno”*; pero en realidad la reforma del poder local había sido abordada por el primer

---

<sup>458</sup> BAHAMONDE, A. Y OTRO, *Op Cit*, P. 258, señala que la remisión a la idea del voto cualificado y responsable hizo duplicar la cuantía de las rentas necesarias parase elector sobre la exigida con la legislación anterior, que quedó de aplicación exclusivamente para las capacidades ; en cuanto a las cualidades que debían reunir los candidatos, las sumas exigidas eran de tan alta cuantía que el ejercicio de la política quedaba reservado a una élite de propietarios.

gabinete Narváez con anterioridad a la promulgación de la Constitución, a través de una Ley orgánica de Administración de fecha 8 de enero de 1845. Decretada por el gobierno merced a una autorización de las Cortes, esta ley recogía los presupuestos básicos del modelo moderado como ya lo había hecho la de 1840. La referencia a la intervención de los Delegados del gobierno constitucionalizaba de alguna manera la tesis de la tutela estatal sobre los municipios y los Ayuntamientos<sup>460</sup>.

En cuanto a la Justicia, la reforma supuso un cambio de denominación: de Poder Judicial, se pasó a Administración de Justicia; de alguna manera se eliminaba el concepto del Poder Judicial como poder político independiente, convirtiéndole en una suerte de derivación del Poder Ejecutivo, situado en el mismo plano que el poder administrativo. En este sentido, FERNÁNDEZ SEGADO se remite a las palabras de Oliván en el Congreso: *“no trueque la toga pacífica y respetable por el movible y peligroso, aunque esplendente mando del poder”*<sup>461</sup>. Este giro en la concepción de la Justicia resultó especialmente relevante el proceso de construcción del modelo de Justicia administrativa posibilitando la huida de la Administración del control de los tribunales ordinarios, y la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que la nueva redacción constitucional permitía interpretaciones diversas, y no obstaculizaba en absoluto la creación de tribunales especiales para la resolución de controversias entre la Administración y los administrados, que iban a reforzar la posición preeminente de la primera<sup>462</sup>.

En definitiva, el texto de 1845 fue la más depurada expresión del ideario doctrinario de los moderados, de la ideología del justo medio y de una combinación de orden y libertad en la que primaba el primero sobre la segunda. Y dibujó el marco político idóneo para la perpetuación de los moderados en el poder y el desarrollo y promoción de los intereses de los grupos sociales que

---

<sup>459</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo, Tomo III*, Granada, 1843, P. 267.

<sup>460</sup> La referencia a esta tesis es amplia en la sección dedicada a Francisco Agustín Silvela, concretamente en el epígrafe donde se analizan los proyectos y dictámenes sobre ayuntamientos. También se hace referencia a esta tesis al analizar la obra de OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España*.

<sup>461</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Op Cit*, P. 239.

les sustentaban, consiguiendo, en palabras de SÁNCHEZ JIMÉNEZ, “*la adecuación del sistema político a las clases socialmente dominantes*”<sup>463</sup>.

## **V. LA CONSTRUCCIÓN DE UN COMPLETO SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN**

Pero para lograr de forma efectiva esa adecuación del sistema político a las clases dominantes no bastaba con la promulgación de un nuevo texto constitucional; el posibilismo de los moderados les hacía comprender que la reforma de la ley fundamental, por mucho que ésta acogiera todos sus presupuestos ideológicos y pusiera en sus manos todos los resortes de manejo del poder, quedaría en nada si no iba acompañada de un bloque legislativo de desarrollo de esos principios y mecanismos y sin una organización institucional que los hiciera posibles. Así, como señala NIETO para los moderados la reforma administrativa no era ya, como para los ilustrados, un sucedáneo de la reforma política, sino un complemento indispensable de las reformas políticas y constitucionales, absolutamente necesario para la realización práctica de las mismas y garantía de permanencia y estabilidad<sup>464</sup>. En este sentido, basta recordar la justificación de SILVELA sobre la oportunidad de la reforma de la Administración provincial cuando presentó su proyecto de ley de Diputaciones, aludiendo a la necesidad de “arreglar” la Administración al marco constitucional, o las palabras de OLIVÁN en su obra *De la Administración pública con relación a España: “Con la constitución del Estado ha de ponerse en armonía la Administración por medio de leyes orgánicas”*. El propio OLIVÁN dedicó el capítulo quinto de su obra, titulado Reforma administrativa en España a la necesidad de llevar a cabo una reforma administrativa de carácter global, que estableciera un completo sistema de administración, superando los enfoques sectoriales y parciales de las reformas administrativas llevadas a cabo hasta entonces (1842), y que por su falta de coherencia generaban disfunciones; en refuerzo de su tesis, OLIVÁN presentó la reforma administrativa como necesidad unánimemente sentida, haciendo referencia a la

---

<sup>462</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Civitas, Madrid, 1998, P. 126 y SS.

<sup>463</sup> SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J., *Op. Cit*, P. 377.

proliferación de estudios y obras sobre materia administrativa e incluso a la reciente creación de la Escuela de Administración de Madrid.

La urgencia de una reforma administrativa como condición indispensable para el ejercicio del poder proviene de una especial concepción instrumental de la Administración como elemento profesionalizado al servicio del poder político, y alejada, en cierto modo de la alternancia política, pero atribuyéndole, en función de sus fines, una importancia que trasciende la mera subordinación al gobierno<sup>465</sup>.

En consecuencia, los moderados nada más llegar al poder, se pusieron manos a la obra e incluso antes de disponer de un nuevo texto constitucional abordaron una reforma administrativa completa, para poner en pie el sistema completo y coherente de Administración que sus teóricos propugnaban; y lo hicieron con carácter de urgencia y a través de un procedimiento discutible, y discutido, una ley de autorización concebida en los términos más amplios, que eliminando la discusión parlamentaria de cada uno de los textos possibilitó la rapidez en las reformas. Así, el proyecto de los moderados pudo llevarse a cabo finalmente a partir de 1845, y al menos de iure el edificio del Estado se puso en pie con una rapidez notable; y ello porque tanto en su dimensión política como en la administrativa estaba teóricamente muy bien fundamentado y ya maduro, gracias a la labor realizada por los teóricos del partido moderado, tanto políticos como sobre todo administrativistas, a partir de la década anterior. En definitiva, como señala BAHAMONDE:

*“Conformar técnicamente el Estado liberal fue el horizonte de la práctica moderada, pero creando un molde de funcionamiento político y económico acoplado a la confluencia de los intereses de las élites. Así se consolidaron la centralización y la racionalización de la organización administrativa ...Y todo ello en un conjunto institucional, apoyado en la Constitución de 1845. ... El modernatismo, pues, más que un partido, denominado conservador por sus propios mentores contemporáneos era una forma de entender en términos doctrinales y técnicos la construcción del*

---

<sup>464</sup> NIETO, A., *Op. Cit.*, P. 79.

<sup>465</sup> ARENILLA SAEZ, M., “La ciencia de la administración en la época de Oliván”, La configuración jurídico-política del estado Liberal en España, Actas del Congreso en conmemoración del II centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván, Escuela universitaria de estudios empresariales, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997, P. 178.



*Estado Liberal y el funcionamiento económico y social en que debía sustentarse”<sup>466</sup>.*

En efecto, los moderados comenzaron la labor de construcción del Estado liberal y de un determinado modelo de Administración con anterioridad a la reforma constitucional; paralelamente a la tramitación de la reforma constitucional, y mediante el recurso, discutido, de una ley de autorización, de 27 de diciembre de 1844, por la que se habilitaba al Gobierno para el arreglo de Ayuntamientos, Diputaciones, Gobiernos políticos, Consejos de Provincias y Consejo Supremo de Administración, el gabinete Narváez llevó a cabo su reforma administrativa y configuró definitivamente su modelo de Administración fuerte y centralizada y dotada, a priori, de todos los elementos necesarios para constituir un verdadero sistema de poder. ARTURO CAJAL VALERO afirma que con la reforma de 1845 se produjo la definitiva implantación del modelo napoleónico, superando el fracasado intento de 1833/1836, acentuando la centralización e introduciendo los elementos más característicos del modelo francés aún no implantados en la Administración española: reconducción de las corporaciones locales a funciones meramente consultivas y deliberantes, potenciación de una línea jerárquica de órganos monocráticos y Jefes políticos y creación de una jurisdicción contencioso-administrativa incardinada en la Administración civil y no en la de Justicia, organizada a través de órganos provinciales presididos por los Jefes políticos<sup>467</sup>. Así pues, objetivo prioritario de los moderados fue llevar a textos legales positivos el modelo de Administración que sus teóricos habían desarrollado desde 1833 tanto a través de sus textos, como de medidas legislativas incompletas en épocas anteriores; al respecto no hay que olvidar que todos y cada uno de los administrativistas moderados reconocen la fuerte influencia francesa de sus planteamientos, la superioridad del desarrollo de la Ciencia de la administración en Francia, y su acogimiento del modelo francés napoleónico, hasta el extremo de que sobre la obra de Oliván se ha llegado a afirmar que se trata de la exposición del modelo de administración napoleónica en estado químicamente puro.

---

<sup>466</sup> BAHAMONDE, A. Y OTRO, *Op Cit*, P. 242.

<sup>467</sup> CAJAL VALERO, A., *El Gobernador Civil y el Estado Centralizado*, MAP, Madrid, 1999, P. 55.

No obstante lo cual, y a pesar de reconocer que obra de los moderados fue un cierto afianzamiento del régimen constitucional y sobre todo la construcción de un modelo de Estado perdurable, así como que su modelo estaba mejor fundamentado teóricamente y reunía grandes dosis de coherencia y pragmatismo, J.C GAY ARMENTEROS se manifiesta crítico con la actuación de los moderados en cuanto considera que la imposición en exclusiva de este modelo cerró el paso a otros modelos posibles. Entiende que la identificación de los moderados con determinados intereses económicos y sociales les llevaron a excluir los modelos alternativos presentados a debate durante los años treinta por las otras familias liberales y a decantarse por una teoría administrativista basada en una concepción del entramado institucional, de la propia Administración, como sistema de poder. En definitiva, con la llegada de los moderados al poder se impuso la idea manejada por los administrativistas moderados de menos política y más Administración que tiene su cúlmen en las formulaciones de Bravo Murillo<sup>468</sup>. En el mismo sentido, al margen de la crítica, afirma ARENILLA SÁEZ que el modelo de Administración moderado suponía una opción ideológica completa por una determinada forma de entender la sociedad, las instituciones y el propio Estado, identificada con el liberalismo doctrinario y cuyas bases eran el mantenimiento de la Monarquía y la creación de un sistema de poder fuertemente centralizado, en el cual el Ejecutivo estuviera dotado de amplias potestades<sup>469</sup>.

El proceso de reforma administrativa del gabinete Narváez iba a suscitar pocas discusiones en cuanto a su oportunidad; no así en cuanto al procedimiento, concretamente su tramitación a través de una ley general de autorización que hurtaba de la discusión parlamentaria la legislación de materias que se consideraban de vital importancia<sup>470</sup>. La oposición al recurso a una ley de autorización tan amplia que ni siquiera sometía a las Cámaras las bases de las disposiciones que se iban a adoptar, suscitó las protestas de varios parlamentarios, incluso entre las filas del partido moderado, destacando especialmente la postura beligerante de Javier de Burgos, que le llevó a

---

<sup>468</sup> GAY ARMENTEROS, J.C., "El último Javier de Burgos", *Homenaje a J.L. Comellas*, Secretaría de publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2000, P. 110.

<sup>469</sup> ARENILLA SAEZ, M., *Op. Cit.*, P. 177

<sup>470</sup> *Diario de sesiones del Congreso (DSCD)* 5 de diciembre de 1844 recoge el enfrentamiento entre Javier de Burgos y Pidal.

alinearse con las posturas progresistas y a denunciar la inconstitucionalidad del recurso a una ley de autorización, elevando su protesta frente al oscurantismo y la urgencia del desarrollo legislativo de la reforma administrativa. A su juicio, evitar la discusión en sede parlamentaria de estas cuestiones en función de su complejidad constituía un serio error, ya que por el contrario, el debate parlamentario permitiría la introducción de criterios y mejoras en el orden técnico y científico <sup>471</sup>. Por otra parte, destacan los argumentos de carácter jurídico y garantista que esgrime Javier de Burgos, frente a los que el ministro Pidal opone sistemáticamente razones de tipo político y de practicidad, poniendo de relieve como señala FERNÁNDEZ TORRES, la influencia del utilitarismo en el pensamiento de los moderados.

Javier de Burgos basó su oposición a las pretensiones del Gobierno en el papel y las garantías de acierto en la toma de decisiones que supone el Parlamento en un régimen representativo, manifestando que incluso en los regímenes absolutistas las leyes nunca eran producto de una decisión individual en cuanto que el Monarca actuaba asistido por un consejo consultivo, y poniendo de relieve la importancia de su labor como representación del pueblo, que en ningún caso podía abdicarse; aludió además a la ley de autorización, prácticamente en blanco, que permitió a Mendizábal llevar a cabo la Desamortización como precedente desastroso de uso de este procedimiento. Además, planteó de forma abierta sus recelos ante medidas legislativas de las que desconocía el origen y autores, rechazando tanto la vagas referencias hechas por el Gobierno en el preámbulo de la ley de autorización a su origen en proyectos presentados anteriormente y a anteriores discusiones en sede parlamentaria, como la referencia concreta al precedente de la Ley de Ayuntamientos de 1840<sup>472</sup>.

Frente a los argumentos legalistas y garantistas de Javier de Burgos, el Ministro Pidal trató en primer lugar de desplazar la cuestión al terreno

---

<sup>471</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Op.Cit*, P. 227 y SS se refiere con detalle a esta oposición de Javier de Burgos a la tramitación de la reforma administrativa a través de una ley de autorización.

<sup>472</sup> En el capítulo II dedicado al pensamiento administrativo de Javier de Burgos se hace referencia de forma más pormenorizada a este discurso de Javier de Burgos y al contenido del mismo en cuanto a sus críticas a la Ley de Ayuntamientos de 1840 y a las Diputaciones provinciales como institución

puramente personal, y después esgrimió argumentos claramente políticos, equiparando la concesión de la autorización en los términos solicitados por el Gobierno a un voto de confianza, voto de confianza que calificó de acto de alta política; acudió también a argumentos de orden técnico y práctico, considerando que los textos salidos de su secretaría y elaborados por sus asesores presentaban garantías suficientes de acierto y bondad derivadas de los conocimientos tanto teóricos como prácticos de sus autores y que, en todo caso, las Cámaras eran un cuerpo esencialmente político, cuya misión no era tanto la discusión de códigos artículo por artículo como el control del Gobierno, y en consecuencia era lícito encargar la elaboración de los textos articulados a *“Personas que han de confeccionar estas leyes y que deben ser las más a propósito por sus conocimientos y práctica y no por los ensayos que hayan hecho o escritos que hayan presentado”*.

En definitiva, la reforma administrativa de 1845 suponía la configuración completa del esquema administrativo de los moderados, y estos consideraban además a su llegada al poder que la reforma debía llevarse a cabo con rapidez, a pesar de lo discutible y, como ya se ha puesto de manifiesto, discutido, del procedimiento utilizado: el uso, y abuso de la una ley de autorización. En todo caso, los precedentes abonaban en cierta medida la actitud del gobierno de Narváez y su recurso a una ley de autorización para abordar la reforma administrativa, ofreciendo además poca información acerca de sus bases y contenidos; tenían presente aún la problemática tramitación de la Ley de Ayuntamientos de 1840, en el curso de la cual la distorsión del juego parlamentario por parte de los progresistas hizo que entraran a discutir cada uno de los artículos del texto articulado que el Gobierno había acompañado al artículo único de la ley de autorización, en principio, objeto exclusivo e la discusión<sup>473</sup>.

No obstante el oscurantismo con el que se llevó a cabo el proceso legislativo de la reforma, tan duramente criticado por Javier de Burgos<sup>474</sup>, el

<sup>473</sup> NIETO, A., *Op. Cit.*, P.172, 173 y 330 hace referencia detallada a este proceso.

<sup>474</sup> GAY ARMENTEROS, J.C., *Op Cit.*, P. 95 destaca que la trayectoria política de Javier de Burgos acabó enfrentándole con el liberalismo en general, y señaladamente con los progresistas ; no obstante lo

resultado fue una batería de disposiciones que ponían definitivamente en pie el edificio de una Administración que se proyectaba fuerte, centralizada y poderosa, concebida principalmente como herramienta, como técnica de uso del poder<sup>475</sup>. Este conjunto de medidas lo componen una Ley de Ayuntamientos y Diputaciones de 8 de enero de 1845, desarrollada por un Reglamento de 16 de septiembre de 1845 y una Ley de Jefes de provincias de 2 de Abril de 1845 que organizaban la administración local y provincial, completadas por una Ley de 2 de Abril de 1945 desarrollada por un Reglamento de 1 de octubre de mismo año por la que se creaban los Consejos de provincia y una Ley de 6 de julio de 1845 por la que se creaba el Consejo Real, a través de la cuales se configuraba de una vez por todas un sistema de justicia administrativa. La organización de una Administración de partido se preveía en la Ley de 2 de abril de 1845 pero no llegó a materializarse hasta 1847 por un RD de 29 de septiembre sobre subdelegados civiles, y un decreto de 1 de diciembre del mismo año sobre Jefes de distrito.

### **1.- La creación de un sistema de justicia administrativa:**

Los elementos más novedosos en cuanto a contenido de la reforma administrativa de 1845 lo constituyen las Leyes de 2 de abril y de 6 de julio de creación de los Consejos de Provincia y del Consejo Real respectivamente, ya que suponen como conjunto el establecimiento por primera vez en España de una jurisdicción contencioso-administrativa. Si bien el Consejo Real ya contaba con precedentes en su dimensión estrictamente consultiva, los Consejos de Provincia constituían una verdadera novedad en el sistema institucional de la Administración española, aunque para 1845 ya se hubiese discutido su creación abundantemente, tanto en sede teórica como en sede parlamentaria, mediante la presentación de sucesivos proyectos, el más importante e

---

cual, los gobiernos moderados fueron los que en definitiva pusieron en práctica sus ideas, pero no tanto por comunidad de ideología política, sino como instrumento eficaz para la consecución de sus fines.

<sup>475</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Op.Cit.*, P. 67 y 247.

influyente de los cuales fue el presentado por Francisco Agustín Silvela <sup>476</sup>. Este carácter de novedad es el motivo por el cual la creación y organización de la jurisdicción contencioso-administrativa es abordado en primer lugar.

En efecto, el tema de la justicia administrativa venía siendo tratado desde principios de los años treinta. Ya se planteó en 1836 a raíz de la elaboración de la Ley de Expropiación forzosa, cuando en su discusión parlamentaria se advierte la necesidad de contar con órganos especializados que dirimiesen los conflictos de intereses entre la Administración y el administrado (en este caso el expropiado), fundamentalmente los referidos al justiprecio, dado que la remisión de estos conflictos a los tribunales ordinarios supondría un entorpecimiento y un retraso inadmisibles para actuaciones administrativas de relevante interés social. Con el sistema vigente en ese momento el Gobierno justificó precisamente en este motivo la atribución del conocimiento de estas cuestiones a órganos administrativos, de manera que la Administración actuaba como juez y parte, y aún reconociendo que éste era un sistema erróneo, lo plantearon como el mejor hasta que existieran tribunales administrativos <sup>477</sup>. J R FERNÁNDEZ TORRES <sup>478</sup> ha localizado en diferentes disposiciones normativas contemporáneas o muy poco posteriores a la discusión del proyecto de Ley de Expropiación forzosa otras referencias a lo necesario de la creación de tribunales administrativos o a la voluntad de hacerlo, e incluso alude, citando a POSADA HERRERA, a la posibilidad de que Javier de Burgos (dato sin confirmar, ya que POSADA solo se refiere a “*un ministro del Interior muy ilustrado y que conoce muy bien todas estas materias*”) ofreciera la presentación a los Estamentos de un proyecto de ley de organización de los tribunales administrativos. Esta posibilidad resulta bastante verosímil por cuanto el propio Javier de Burgos afirmó, años después de ser ministro, que la división territorial en provincias y la creación de la figura del Subdelegado de fomento formaban parte de un proyecto más amplio de

---

<sup>476</sup> El proyecto de ley de Consejos de Provincia presentado por Silvela formaba parte de un plan más ambicioso de reforma que incluía toda la Administración provincial. Su estudio pormenorizado se ha llevado a cabo en la parte del Capítulo III dedicada al pensamiento administrativo de Francisco Agustín Silvela, y a él nos remitimos, sin perjuicio de las múltiples ocasiones en que debamos volver sobre él al tratar la Ley de 1845 por la notable influencia que como precedente tuvo la iniciativa de Silvela.

<sup>477</sup> DSCD 26 de enero de 1835.

<sup>478</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R, *Op.Cit.*, P. 214 y SS.

reorganización administrativa, afirmación que corrobora incluso el propio texto de la *Instrucción a los Subdelegados de fomento*, donde se anuncia un futura ley de Ayuntamientos.

No obstante, todas estas referencias no pasan de ser meras alusiones a la necesidad de crear un sistema de justicia administrativa. El primer intento verdaderamente serio que se plasma en un texto articulado es el proyecto de ley presentado por Francisco Agustín Silvela en el Congreso en la sesión de 12 de noviembre de 1838 y tomado en consideración el día 16 del mismo mes. Este proyecto, de notable nivel técnico, a pesar de no haber tenido éxito en el momento de su presentación (ya sea por lo complicado del momento político o, como sugiere FERNÁNDEZ TORRES<sup>479</sup>, por la falta de apoyo político con que contaba el propio diputado Silvela, quien rechazaba someterse a la disciplina de partido) influyó decisivamente después en el texto aprobado en 1845 que acoge los mismos principios ya asentados por Silvela. En todo caso esta influencia no resulta sorprendente teniendo en cuenta la calidad del proyecto Silvela, y la afirmación del propio ministro Pidal en su discusión con Javier de Burgos acerca de que los orígenes de los textos que iban a elaborarse con base en la discutida Ley de autorización, estaban en anteriores proyectos parlamentarios y dictámenes doctrinales.

Entre los primeros además del proyecto Silvela, pueden contarse otros dos de las legislaturas 1837 y 1839/40 respectivamente, y los trabajos resultado de la comisión nombrada al efecto en 1843 por el gobierno González Bravo, en la cual participaron entre otros destacados administrativistas, el propio Silvela, Alejandro Oliván y Javier de Burgos. La influencia de los trabajos

---

<sup>479</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R, *Ibid*, P. 218. Entiende que los proyectos de Silvela de reorganización de la Administración, señaladamente en el escalón provincial y que son objeto de estudio en el capítulo III, no fueron tenidos en consideración, a pesar de haber suscitado elogios unánimes, debido a falta de apoyo político con el que contaba Francisco Agustín Silvela, quien si bien profesaba, como ha quedado claramente de manifiesto en el capítulo II al analizar su pensamiento político, una ideología netamente moderada, sin embargo parecía reacio a acatar sin más la disciplina de partido. FERNÁNDEZ TORRES reconoce que apoya esta hipótesis en una afirmación de POSADA HERERA que calificó la iniciativa de Silvela de “Obra hecha, por decirlo así, a conciencia, sin espíritu de partido”. En apoyo de la hipótesis de FERNÁNDEZ TORRES habría que tener en cuenta además las propias manifestaciones de Francisco Agustín Silvela en la introducción a su proyecto de Ley electoral, en el cual frente al las tesis mayoritarias entre los moderados propone un sistema de elección indirecto con sufragio casi universal en la primera vuelta.

de esta comisión sobre el texto definitivo de 1845 es discutida por J. R. FERNÁNDEZ TORRES <sup>480</sup> que niega rotundamente esta posibilidad basándose en las críticas de Javier de Burgos en sede parlamentaria a la Ley de autorización base de la reforma administrativa del ministro Pidal, y opina que la elaboración de las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845 transcurrió completamente al margen de la comisión nombrada en 1844. Sin embargo, este mismo autor alude a R. DE MENDIZÁBAL Y ALLENDE<sup>481</sup>, quien mantiene la tesis contraria, afirmando que el resultado de los trabajos de esta comisión compuesta, además de los antes citados por Alejandro Mon, y que utilizó como base el proyecto de Silvela de 1838, fueron los textos de 2 de abril y 16 de septiembre de 1845. Sin embargo ambas posiciones pueden conciliarse; la hipótesis más razonable es que si bien la redacción de los textos de 1845 no se debe directamente a esta comisión, sus trabajos constituyeron las bases de los textos, como claramente afirmó Pidal en su respuesta a Javier de Burgos; por otra parte resultaría sorprendente que la labor llevada a cabo por esa comisión de expertos fuera completamente ignorada por un gabinete en el cual uno de sus miembros, Alejandro Mon, era ministro (concretamente de Hacienda).

En los precedentes de orden exclusivamente teórico, entre otros muchos, basta recordar la importancia que al tema de justicia administrativa otorgan en sus respectivas obras ALEJANDRO OLIVÁN, que apoya en gran medida su defensa del modelo de administración propuesto por los moderados en el hecho de que éste contempla la organización de un sistema completo de justicia administrativa, y ORTIZ DE ZÚÑIGA, así como los artículos de GIL DE ZÁRATE.

En cuanto a la creación de un Consejo de Estado, ALEJANDRO OLIVÁN reseña en *De la Administración pública con relación a España* la presentación de tres proyectos ante las Cámaras elaborados en 1838, 1839 y 1840. A estos dos últimos hace referencia FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA en su obra *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de*

---

<sup>480</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Op.Cit.*, P. 234.

<sup>481</sup> MENDIZÁBAL Y ALLENDE, R., "Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa I", *Actualidad administrativa*, nº 18, Mayo, 1994, P XVII y XVIII.



*administración*, fundamentalmente al proyecto presentado el 3 de enero de 1839, cuyo texto incluye íntegro, así como el dictamen de la Comisión encargada de su examen; sobre el texto de 1840 se limita a decir que era prácticamente idéntico al anterior. No obstante, el Consejo de Estado como institución contaba con numerosos precedentes, aunque en su vertiente de órgano de consejo, como se recordaba en la exposición de motivos del proyecto de 1839, donde se destaca que solo desde 1836 no existía en la Administración española un órgano con esta función. Finalmente, el precedente más inmediato serían los trabajos de la citada comisión constituida por el gobierno González Bravo en 1843.

El sistema de justicia administrativa definitivamente instaurado por las leyes de 1845 responde al esquema propuesto por Silvela, y que sirvió, en definitiva, para hacerlo aceptable a los ojos de los progresistas, más partidarios de sistema judicialista vigente hasta el momento que suponía el sometimiento de Administración a los tribunales ordinarios<sup>482</sup>. El esquema seguido por los moderados distingue la naturaleza del Consejo Real y la de los Consejos Provinciales; se basa en la tesis, luego consagrada de alguna manera en el texto constitucional de 1845 cuando elimina la referencia la Poder Judicial sustituyéndola por la denominación de Administración de Justicia, de que la Justicia en general, y con ella la Justicia administrativa no son más que emanaciones de la soberanía del Monarca. En consecuencia, el Consejo Real actúa en virtud de un principio de justicia retenida, en cuanto que carece en sí mismo de potestades decisorias en materia contencioso-administrativa, limitándose sus funciones a la elaboración de propuestas de resolución que son definitivamente aprobadas por el rey bajo la responsabilidad de sus ministros.

Sin embargo, los Consejos de provincia actúan como verdaderos tribunales de primera instancia en el orden administrativo, y como cualquier

---

<sup>482</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Op.Cit.*, P. 286 y SS afirma que la jurisdiccionalización del Consejo Real mediante la creación de una naturaleza mixta y no administrativa en puridad fue una maniobra moderada para encontrar el encaje de la revisión de los actos administrativos en su modelo de administración sin encontrar una oposición frontal de los progresistas ; se trataría de hacer algunas concesiones para obtener algo a cambio, o más bien de maquillar una posición determinada.

otro tribunal de justicia lo hacen en virtud d un principio de justicia delegada: sí disponen de facultades decisorias propias y sus resoluciones son actos jurisdiccionales ejecutorios. J.R. FERNÁNDEZ TORRES afirma que la configuración de la función contenciosa en el Consejo Real como justicia delegada habría supuesto el establecimiento de un auténtico sistema de control de la actuación de la Administración que en el fondo los moderados no deseaban, puesto que su pretensión era desembarazar y fortalecer la posición del ejecutivo; sin embargo, en el caso de los Consejos de Provincia, estas prevenciones desaparecían gracias a la garantía que para el Ejecutivo representaban la presidencia de los mismos por parte de los Jefes políticos, y la posibilidad de revisión de sus sentencias por el Consejo Real<sup>483</sup>.

**1.1. Los Consejos de Provincia.** Los Consejos provinciales fueron por fin creados por la Ley de 2 de abril de 1845, texto muy breve desarrollado por un R.D. de octubre de 1845 que contenía el reglamento de funcionamiento de los Consejos Provinciales en los negocios contenciosos. Como ya se ha puesto de manifiesto, la influencia del texto de Silvela en ambos textos es notable; aunque la primera diferencia reseñable sería precisamente que en 1845 se separa en dos textos la parte organizativa de la parte procedimental, mientras que SILVELA presentaba en un solo texto ambos aspectos. No obstante, la redacción definitiva responde a la idea reconocida por FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA de dotar a los Consejos Provinciales de atribuciones que venían desempeñando las Diputaciones para que éstas quedasen “*reducidas a sus proporciones naturales*”. De esta manera, la Ley de 2 de Abril de 1845 venía a ser un complemento a la Ley de Diputaciones de 8 de Enero de 1845, y ambos textos suponían la consagración de las ideas moderadas respecto a las Diputaciones, tendentes a controlar al máximo su actividad y a reducir sus atribuciones a cuestiones estrictamente económico administrativas, eliminando cualquier elemento de representatividad política así como su control sobre los Ayuntamientos. No obstante, la Ley de 1845 no incorpora el carácter de Tribunal de Cuentas a nivel provincial que Silvela incluía entre las funciones de los Consejos Provinciales.

---

<sup>483</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Ibid*, P. 310.

El texto de la Ley de 1845 contiene 20 artículos divididos en tres títulos, el primero de los cuales está dedicado a la organización de los Consejos provinciales (arts. 1 a 5): el artículo 1 establece la existencia de un Consejo Provincial en cada capital de provincia, compuesto por el Jefe político y un número de tres a cinco vocales nombrados por el Rey dos de los cuales, al menos, debían ser letrados. El procedimiento de nombramiento de los vocales es uno de los puntos en los que el texto de la Ley de Consejos Provinciales se separa del proyecto de Silvela, que en su redacción primitiva contemplaba un Consejo Provincial compuesto por el Jefe político más cuatro vocales, todos ellos abogados (la comisión encargada del examen del proyecto suavizó esta exigencia, estableciendo que al menos uno de los vocales debía ser abogado), nombrados por el rey entre una terna propuesta por la Diputación; de éste modo, Silvela pretendía compensar la pérdida de atribuciones que éstas sufrirían en favor del Consejo.

En cuanto a los requisitos de edad y arraigo que Silvela exigía reuniesen los vocales de los Consejos, el texto de 1845 nada establece, como tampoco respecto a las incompatibilidades ni causas tasadas de separación del cargo y al procedimiento para llevar a cabo ésta, dejando al Gobierno en total libertad; otra diferencia notable entre el proyecto de Silvela y la Ley de 1845 es que mientras en el primero el cargo de vocal era vitalicio, en el texto definitivo los miembros de los Consejos Provinciales eran amovibles.

El título II de la Ley de 2 de abril de 1845 recoge las atribuciones de los Consejos provinciales. En este apartado, las diferencias con el proyecto de Silvela son notables en cuanto suponen un recorte de las atribuciones primitivamente previstas para estos órganos: en las funciones consultivas, el contenido es prácticamente idéntico en ambos textos, si bien, Silvela preveía explícitamente la desaparición de otros órganos consultivos en ramos específicos como las Juntas provinciales de sanidad, e incorporaba entre las atribuciones de los Consejos Provinciales las de un verdadero Tribunal de Cuentas en el nivel provincial eliminado las Contadurías. Pero sobre todo Silvela proyectaba los Consejos provinciales como verdaderos tribunales ordinarios administrativos de primera instancia; sin embargo, la enumeración

de competencias del artículo 8 de la Ley de 1845, entendida como *“numerus clausus”*, los convirtió en tribunales administrativos especializados. Si bien es cierto que el proyecto de Silvela contenía una enumeración de materias competencia de los Consejos provinciales en su función contenciosa similar a la contenida en el artículo 8 de la Ley de 1845, excepción hecha de la materia electoral, la cláusula general de cierre *“todo lo contencioso-administrativo”* no aparece en la Ley de 1845, y el artículo 9 en su contenido no supone una cláusula general de extensión de la competencia de los Consejos de Provincia a toda la materia contencioso-administrativa, ya que si bien atribuye a los Consejos de Provincia competencia en *“todo lo contencioso de los diferentes ramos de la Administración civil”*, exceptúa todas aquellas materias para las que legislativamente se prevean juzgados especiales.

El breve texto de la Ley de 2 de abril de 1845 se vio completado en cuanto a los aspectos procedimentales por un Reglamento aprobado en octubre del mismo año. Su contenido también está claramente influido por el texto de Silvela y recoge los mismos principios: gratuidad en la justicia administrativa, no obligatoriedad de abogado y procurador, audiencia de partes, vista pública y motivación de las decisiones. Las causas de recusación de los consejeros son también prácticamente las mismas que en el texto de Silvela, similares a las aplicables a los jueces . El sistema de recursos es también prácticamente el mismo: Silvela recoge un recurso de súplica que en el texto de 1845 se sustituye por un recurso de interpretación; pero los principales recursos, el de apelación y el de nulidad, ante el Consejo Real, se configuran de forma prácticamente idéntica como lo había hecho Silvela.

En todo caso la nota común en los textos de 1845 es la amplitud de las facultades exorbitantes de la Administración, lo manifiesto de su posición de superioridad, y las posibilidades de intervención de la Administración activa en los negocios contenciosos. La muestra más clara de todo ello es la preeminencia de la posición del Jefe político que además de ser el presidente, contaba con voto de calidad en caso de empate, no podía ser recusado, tenía la capacidad de nombrar a los consejeros suplentes y, sobre todo, tenía la facultad de decidir a priori qué asuntos pasaban a conocimiento del Consejo,

ya que las demandas debían ser interpuestas en la secretaría del Gobierno político, y era el Jefe político, quien tras su examen, decidía si conforme a su naturaleza, el asunto era gubernativo, y en consecuencia de su exclusiva competencia y conocimiento, o si se trataba de un asunto contencioso y debía darse traslado al Consejo de Provincia (si bien la decisión del Jefe político era recurrible en alzada frente al Ministro de Gobernación).

De todo ello se desprende una notable falta de garantías orgánicas de independencia en el funcionamiento de los Consejos de Provincia como tribunales administrativos, tanto en sí mismos como en sus componentes, ya que a diferencia de lo establecido en el proyecto de Silvela, los consejeros en la Ley de 1845 era amovibles y no se establecían ni incompatibilidades ni causas ni procedimiento determinado para su remoción, dejándolo a la discrecionalidad del Gobierno. A pesar de todo ello, la doctrina moderada defendía su imparcialidad; una año después de la creación de los Consejos Provinciales, CRISTÓBAL BORDIÚ<sup>484</sup> afirmaba en un opúsculo titulado *Del Consejo Real como elemento del Gobierno Constitucional* a propósito de los Consejos de Provincia:

*“Los Consejos Provinciales son tribunales colegiados, y ofrecen así más garantías de acierto en su deliberación que un agente unipersonal; tiene por presidentes a los Jefes políticos, lo que impide que puedan entorpecer la marcha de la Administración activa, a la cual por otra parte no pertenece la mayoría los vocales, lo que es nueva garantía de imparcialidad; tiene formas y trámites establecidos, y por lo mismo no pueden por omisión dejar de llegar a la verdad.”*

No obstante hay que reconocer, que pese a todo, existía una serie de garantías para el administrado, como la propia instauración de un procedimiento legal general, la publicidad de las sesiones, el trámite de vista y la audiencia de las partes, y la necesidad de motivar la sentencia.

Considerada en su conjunto, FERNÁNDEZ TORRES<sup>485</sup> se manifiesta muy crítico con la Ley de 1845 y la organización que de ella se deriva, y más

---

<sup>484</sup> BORDIÚ, C., “Del Consejo Real como elemento del gobierno constitucional” recogido y prologado por NIETO, A., RAP, nº 88, 1977.

<sup>485</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Op. Cit.*, P. 256

partidario del sistema judicialista; opina que este texto supuso fundamentalmente un instrumento de huida de la Administración de la sujeción a la Ley y al Derecho, de manera que la organización derivada de la ley de 1845 era más cercana a la Administración que a una estructura verdaderamente jurisdiccional capaz de asegurar las garantías de los administrados. Sin embargo, SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO <sup>486</sup> matiza esta visión crítica, y señala que el establecimiento de la dicotomía entre lo contencioso y lo gubernativo, pilar de la jurisdicción contencioso-administrativa en 1845 no respondía tanto a una pugna entre el Poder y el Derecho, sino que se trataba simplemente de la transposición del modelo francés, de un mecanismo técnico para la inserción del principio de jurisdicción retenida en el que se basaba el funcionamiento del Consejo de Estado Francés.

En definitiva, la influencia del proyecto de Silvela era manifiesta en unos textos legales que plasman de forma clara las tesis moderadas acerca del control jurisdiccional de la actividad administrativa a través de un sistema que posibilitaba un efectivo control y predominio del Ejecutivo. En todo caso, la calidad jurídica y la claridad de los textos que llegaron a convertirse definitivamente en leyes es manifiestamente inferior a la de los proyectos de Silvela, quien además de contar con excelentes conocimientos y experiencia en el campo de la Administración, era sobre todo un gran jurista. En este sentido FERNÁNDEZ TORRES <sup>487</sup> señala como elemento más destacable en cuanto supone de anticipación del derecho español de veinte años sobre el derecho francés, la obligatoriedad de motivar las decisiones, que suponía además un elemento de racionalización y unificación del ejercicio del poder y del control de las autoridades.

En todo caso, el sistema de justicia administrativa creado en 1845 resultó un fracaso; a pesar de los extensos estudios y discusiones que durante décadas le había precedido y del éxito del modelo en Francia, con su

---

<sup>486</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Fragmentos de derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000

<sup>487</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Ibid*, P. 333.

implantación en España no se consiguieron los efectos deseados y los Consejos de Provincia desaparecieron de la planta administrativa.

**1.2. El Consejo Real.** Por Ley de 6 de julio de 1845 se crea El Consejo Real, como órgano de la Administración general o suprema y dotado de atribuciones de doble naturaleza: contenciosa y consultiva. En un principio, la creación del Consejo Real no estaba prevista en la Ley de autorización que el Gobierno presentó a las Cortes; su inclusión se debió a una enmienda introducida en su discusión en el Congreso por el diputado Roca Togores, en la sesión de 5 de diciembre de 1844, rápidamente admitida, en tanto en cuanto, como ya se ha puesto de manifiesto más arriba, con anterioridad se habían formulado proyectos y creado comisiones de estudio para su creación.

El texto de la ley es similar al del proyecto e informe de la comisión parlamentaria de 1839, recogidos por SILVELA en su *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*. SILVELA, había incluido además un texto de reorganización del Consejo de Estado en Francia, de 1839, sin duda por considerarlo de mayor calidad técnica que el español. Pero en todo caso, había dejado claro ya en su momento que consideraba necesaria la creación de un cuerpo mixto consultivo y judicial, que actuase como auxiliar sin entrometerse jamás en los actos de administración, y por tanto exento siempre de facultades ejecutivas y decisorias, y en consecuencia exento de responsabilidad, que recaería siempre en los ministros. En su función consultiva, el Consejo Real, en opinión de SILVELA suponía una garantía de acierto en la toma de decisiones por parte del Gobierno, pero nunca las decisiones del Consejo debían representar un obstáculo para la libre actuación del Ejecutivo, de modo que en ningún caso se reconoce a los dictámenes del Consejo carácter vinculante, ni siquiera cuando la consulta al Consejo resultase preceptiva porque así se previniera en la ley de atribuciones del Consejo o en leyes especiales.

En su función contenciosa, el Consejo de Estado se configura para Silvela, como para todos los administrativistas moderados, como tribunal administrativo de apelación de los tribunales administrativos ordinarios y

extraordinarios de primera instancia. Su competencia en las materias contencioso-administrativas se basa en el principio de justicia retenida, de modo que en palabras de SILVELA, *“La parte judicial que ha de corresponder al Consejo no constituye propiamente un poder porque no versará sobre el fondo de los negocios para dar o quitar derechos”*. En todo caso, las decisiones del Consejo no eran ejecutivas, sino que se trataba de una especie de dictámenes que elevados al Monarca, debían ser aprobados por él y refrendados por los ministros. De esta manera se justificaba, como se ha puesto de manifiesto, la responsabilidad de los ministros (libres en definitiva de adoptar o no la resolución del Consejo) y la irresponsabilidad de los consejeros (quienes no podían imponer su solución a la Administración activa). OLIVÁN en *De la Administración pública con relación a España* manifiesta que las resoluciones del Consejo de Estado en su vertiente contenciosa, debían considerarse como cuasi-sentencias, que solo mediante la aprobación real eran ejecutivas; así abona la tesis de la naturaleza no estrictamente judicial de la justicia administrativa, sino su carácter especial, cuasi-judicial. Y en consecuencia afirma que los consejeros debían tener la consideración de agentes indirectos de la Administración, y ser por tanto amovibles y libremente nombrados y separados por el rey a propuesta de sus ministros.

Por otra parte, para estos autores de formación francesa resulta de especial importancia el Consejo Real en cuanto instrumento de uniformización y estabilización de la práctica administrativa, ya que como órgano en principio poco sujeto a variaciones de origen político, podía crear un útil cuerpo de jurisprudencia administrativa que consagrara sanos principios de doctrina administrativa, de ahí su insistencia en la motivación de las resoluciones. En este sentido se pronuncian tanto SILVELA, como OLIVÁN. A modo de ejemplo, SAINZ DE ANDINO en texto de la enciclopedia jurídica en cuya redacción participa en 1848 entiende que una de las funciones esenciales del Consejo Real es <sup>488</sup>:

*“Conservar una especie de tradición permanente de la historia de la Administración misma, para reunir y recordar los antecedentes y datos que pueden servir para ilustrarla y uniformarla”*.

---

<sup>488</sup> GARCÍA MADARIA, J.M., *El pensamiento administrativo de Pedro Sainz de Andino*, INAP, Madrid, 1982, P.308.



Todos estos precedentes, legislativos y doctrinales se reflejan de alguna manera en el texto de julio de 1845 que instituye la existencia de un Consejo Real compuesto por treinta consejeros ordinarios más el número de consejeros extraordinarios que el rey autorice anualmente, del que forman parte como consejeros natos todos los ministros y presidido por el presidente del Consejo de Ministros. Como requisitos para ostentar el cargo de consejero ordinario se exige una edad mínima de treinta años y reunir especiales méritos de conocimiento y experiencia en el servicio administrativo; los consejeros extraordinarios solo podían ser nombrados entre un grupo delimitado de funcionarios recogido en el artículo 7 del texto legislativo.

En cuanto a las atribuciones del Consejo Real, la Ley de 1845 recoge puntualmente las doctrinas expuestas previamente por los administrativistas moderados, atribuyéndole funciones consultivas, contenciosas, así como el conocimiento de los conflictos de competencia y de jurisdicción. CRISTÓBAL BORDIÚ<sup>489</sup> reivindicó también como competencia del Consejo Real el conocimiento de los recursos de nulidad contra los fallos del Tribunal Mayor de Cuentas. Las atribuciones del Consejo Real se enumeran en el Título II del texto legislativo, en su artículo 11, y bajo la fórmula genérica de *“El Consejo Real deberá ser siempre consultado”*. El número 5 de este artículo se refiere a los asuntos contenciosos de la Administración, formulando así como ya se ha comentado, la actuación del Consejo Real bajo el principio de justicia retenida en cuanto las resoluciones del Consejo se entienden como meras consultas no vinculantes que para adquirir ejecutoriedad han de ser ratificadas por el monarca a través de sus ministros. El texto de la Ley de 1845 solo establece diferencias en materia contenciosa en cuanto a procedimiento, ya que el Título III se dedica al modo de proceder en los asuntos administrativos y el Título IV al modo de proceder en lo contencioso. Ambos son muy someros y se limitan a establecer unos pocos principios generales: el primero se limita a establecer la posibilidad de conocimiento de los asuntos en pleno y por secciones, la organización del Consejo en secciones y el quórum necesario para decidir; el segundo prescribe la existencia de una sección especial para la instrucción de

los asuntos contenciosos, la organización provisional de ésta, y la celebración pública de las vistas contradictorias.

Lo limitado del contenido de esta regulación se completó en parte mediante un R. D. de 22 de septiembre de 1845, en el que se especificaba el procedimiento para el nombramiento de cada una de las clases de consejeros, y se establecían determinadas reglas de funcionamiento interno, si bien escasas, ya que la exposición de motivos de la norma reconoce expresamente la necesidad de la confección de un reglamento de orden interno del Consejo Real, aunque se entiende como más acertado que este reglamento sea obra del propio Consejo.

Pero lo más interesante del contenido de esta norma es que viene a completar la enumeración de atribuciones del artículo 11 de la Ley de 6 de julio, de manera que establece en su artículo 7 una serie de materias en las que el Consejo debía ser consultado de forma preceptiva y en su artículo 8 otras en las que la consulta era facultativa; en ambos casos el dictamen del Consejo no tenía carácter vinculante.

Asimismo se encomienda a la sección de Gracia y Justicia el conocimiento de los conflictos de competencia y de jurisdicción, atribución esencial para el correcto funcionamiento tanto de la Administración contenciosa como de la de Justicia.

En todo caso el establecimiento del procedimiento y sistema de funcionamiento del Consejo Real como Tribunal administrativo se remitía a un reglamento especial posterior.

No obstante, en las secciones 2 y 3 del Capítulo V del Título III del Reglamento sobre el modo de proceder en los Consejos Provinciales en los negocios contenciosos de la Administración, de octubre de 1845, dedicados al recurso de apelación y al de nulidad respectivamente se alude al funcionamiento del Consejo Real como Tribunal administrativo de segunda

---

<sup>489</sup> BORDIÚ, C., “Op Cit”. P. 551.

instancia en cuanto se establecen los casos y requisitos necesarios para la interposición de los citados recursos, que en el caso de la apelación se trata de un valor de la cuantía discutida superior a 2.000 reales y en el caso de la nulidad la existencia de vicios de nulidad derivados de incompetencia, quebrantamiento de ley o defectos de forma. En cuanto a las competencias del Consejo Real como tribunal administrativo de segunda instancia, CRISTÓBAL BORDIÚ <sup>490</sup> afirma en 1846 la importancia de éstas como garantía para los intereses públicos y particulares:

*“Pero son más importantes las funciones de este cuerpo cuando se trata de asuntos jurisdiccionales de la Administración. Ya hemos visto que es tribunal de apelación, así de los ordinarios como de los extraordinarios, y debe serlo porque no tan solo pueden ser vejatorios dando una sentencia injusta, sino también faltando a las formas legales y privando así a las partes de los medios de defensa”.*

Resulta interesante para conocer el desarrollo de la institución, y en general del sistema de justicia administrativa implantado por la legislación de 1845 la lectura de un opúsculo atribuido a CRISTÓBAL BORDIÚ <sup>491</sup>, antes aludido, fechado en 1846, en cuanto que ofrece una idea de las cuestiones que se planteaban a los pocos meses de su aprobación; en primer lugar llama la atención la defensa y justificación de la existencia de la institución como tal, como elemento indispensable de limitación del poder del Ejecutivo y de garantía para el administrado (cuando, como hemos visto con anterioridad, FERNÁNDEZ TORRES defiende argumentadamente la tesis de que el modelo de justicia administrativa impuesto por los moderados en 1845 no significa sino una huida del control jurisdiccional de la actividad administrativa). En este sentido, BORDIÚ<sup>492</sup> a propósito del sistema de 1845 afirma que:

*“No satisfecha la ley con haber introducido en la Administración tribunales ordinarios y extraordinarios de primera instancia, como garantía a la vez de derechos individuales y de los intereses públicos, ha añadido uno de apelación de todos ellos, que si no es inamovible e independiente, como los que entienden de asuntos civiles y criminales, porque esto dañaría a la libertad de la*

---

<sup>490</sup> BORDIÚ, C., *“Ibid.”* P. 548.

<sup>491</sup> Se trata del citado, en “Del Consejo Real como elemento del gobierno constitucional” publicado por NIETO, A, *RAP*, nº 88, 1977, . Y decimos atribuido, porque en su introducción, Nieto señala que como autor figura un tal D.C.B “fiscal del mismo Consejo”, hecho que le lleva a pensar que se trata de Cristóbal Bordiú y Góngora, que en esas fechas era fiscal del Consejo Real.

<sup>492</sup> BORDIÚ, C., *“Op cit”*, P. 546.

*administración, lo es de hecho, porque hasta el trono mismo ha de respetar sus fallos”.*

El mismo autor afirma pocas páginas más adelante que *“el Consejo Real es un elemento indispensable del gobierno constitucional”.*

Pero a pesar de su condición de fiscal del Consejo, BORDIÚ reconoce las limitaciones en su funcionamiento y la existencia de nubes en su futuro y consolidación, entendiendo que todo lo que se espera de él, su virtual eficacia y validez como medio rápido de resolución de las contiendas contencioso-administrativas se verán comprometidos si no se le dota de una organización adecuada, de la cual reconoce que en la fecha carece.

El sistema de justicia administrativa implantado por las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, traslación del modelo francés se mantuvo vigente durante cincuenta y seis años, duración relativamente corta si se compara con la del resto de los componentes del modelo administrativo de los moderados, que pervivió prácticamente hasta 1978.

No obstante, durante este período estuvo sujeto a ligeras variaciones: los Consejos Provinciales y el Consejo Real fueron suprimidos en 1854 durante el bienio progresista siendo asumidas las funciones de los primeros por las Diputaciones provinciales y las del segundo por un tribunal contencioso-administrativo, que pese a su nombre no revestía ninguna de las características de los verdaderos tribunales, y no supuso el cambio a un modelo judicialista, ya que sus acuerdos continuaban siendo meramente consultivos, se mantenía el sistema de justicia retenida, y sus miembros continuaban siendo amovibles. En 1856 un R.D de 16 de octubre de 1856 restablecía la situación de partida, modificada en parte en 1860 cuando el Consejo Real se convierte en Consejo de Estado, y con la reestructuración de los Consejos Provinciales en 1863. Salvo estas mínimas modificaciones de contenido más formal que sustancial, el sistema de 1845 perduró hasta 1868.

## **2. El arreglo definitivo de la Administración provincial:**

El arreglo definitivo de la Administración provincial resultaba esencial para el mantenimiento y la consolidación de los moderados en el poder, ya que como se ha comentado reiteradamente, las repetidas algaradas veraniegas, lo que ALEJANDRO NIETO llama la rebelión de las provincias, suponían una amenaza para la continuidad de los gobiernos moderados.

Eso en el orden político; en el orden administrativo no hay que olvidar que el modelo moderado se basaba precisamente en la creación del Ministerio del Interior como instrumento y origen de una actuación administrativa uniforme y eficaz, conseguida a través de la extensión en todo el territorio nacional de una red de agentes fuertemente jerarquizados que asegurase la presencia de la Administración hasta en el último rincón del territorio. De ahí que la cuestión territorial revista una vital importancia en el esquema administrativo moderado, y que tras conseguir que se creara un Ministerio de Fomento, la primera actuación de Javier de Burgos al frente de este Ministerio fuese la división territorial en provincias como paso previo a una adecuada distribución de esa red de agentes de la Administración en toda la extensión del territorio nacional; de ahí también la importancia de la figura del Gobernador civil como pieza clave en el esquema administrativo de los moderados y la del alcalde como último eslabón de la cadena administrativa.

En este sentido, como afirma ARENILLA SÁEZ, la concepción territorial está vinculada a una cierta concepción ideológica de las relaciones entre el poder y la sociedad y el papel que la Administración central de representaba en esta interacción, que en los moderados se decanta por un modelo fuertemente centralista<sup>493</sup>.

Y con la reforma administrativa de 1845 lo que se pretende es potenciar la presencia y el control de la Administración central mediante una doble estrategia, el fortalecimiento de la figura del Gobernador civil (Jefe político) y del debilitamiento de las Diputaciones provinciales, cuyas atribuciones

quedaban limitadas al máximo con la creación de los Consejos Provinciales, que vinieron a asumir algunas de las competencias que hasta ese momento eran propias de las Diputaciones.

De esta forma el esquema orgánico de la Administración provincial o Superior quedaba diseñado según los principios teóricos del modelo moderado: junto a un órgano unipersonal de ejecución, el Jefe político, que actuaba como delegado de todos los departamentos ministeriales, aparecían dos órganos colegiados con atribuciones de consejo, el Consejo Provincial en su vertiente consultiva, y la Diputación provincial, encargada de auxiliar con su consejo al Jefe político en todo lo referido a los intereses propios de la provincia; además el Consejo Provincial se constituía como tribunal administrativo de primera instancia, cumpliéndose así estrictamente la máxima sostenida por todos los administrativistas moderados de que *“para deliberar y juzgar son buenos muchos, para actuar solo uno”*.

Así, el arreglo de la Administración en el nivel provincial en 1845 se llevó a cabo por las leyes de Diputaciones de 1845, desarrollada por un reglamento de 16 de septiembre de 1845, de Jefes de provincias de 2 de Abril de 1845 y de 2 de Abril de 1845 desarrollada por un reglamento de 1 de octubre de mismo año por la que se creaban los Consejos de Provincia, normas que van a ser objeto de un somero análisis a continuación, excepto la última a la que se refería el epígrafe anterior.

### **2.1. La ley de Diputaciones provinciales.**

El 8 de enero de 1845, meses antes de la promulgación del nuevo texto constitucional que las Cortes preparaban, y en virtud de la tantas veces citada ley de autorización, se aprobaron las Leyes de organización y atribuciones de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales.

Esta última representaba la primera de las normas que iban a organizar la estructura de la Administración en el nivel provincial, que vendría a

---

<sup>493</sup> ARENILLA SAEZ. M., *Op. Cit.*, P. 189.

completarse con las ulteriores leyes de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, ya comentada y con la Ley para el Gobierno de las provincias, ambas aprobadas en abril del mismo año, estableciendo definitivamente la estructura orgánica de la Administración provincial según el conocido esquema de órgano unipersonal de ejecución y órganos colegiados de deliberación y consejo.

La Ley de Diputaciones de 1845 es la clara transposición a un texto positivo de las ideas vertidas por los administrativistas moderados durante los años anteriores, y en su contenido se advierte de forma manifiesta la influencia del texto del proyecto presentado por Silvela a las Cortes en 1838, incrementándose, eso sí, los mecanismos de control sobre las actuaciones de estas corporaciones, ya que refleja la voluntad del Gobierno de fortalecer la figura del Gobernador civil, y de disminuir la importancia de las Diputaciones

494 .

La necesidad de una nueva regulación de las Diputaciones conforme a lo que los administrativistas moderados consideraban los buenos principios había sido puesta de manifiesto repetidamente por estos autores a la vez que criticaban duramente el modelo vigente, el de los progresistas, en el que las Diputaciones provinciales gozaban de una cierta autonomía e independencia, y reunían atribuciones que los moderados consideraban impropias y excesivas. En este sentido, SAINZ DE ANDINO, todavía en 1848 recordaba que las Diputaciones provinciales, nacieron en España en 1812 “*Con facultades extraordinarias y con una independencia impropia, que solo contribuyeron a embarazar la acción del resto de las autoridades provinciales*”<sup>495</sup>, y OLIVÁN en *De la Administración Pública con relación a España* hace hincapié en la independencia de las Diputaciones provinciales de las Cortes, que traduce en la recomendación de prohibir la correspondencia entre ellas. El rechazo de OLIVÁN a todo tipo de relación de las Diputaciones provinciales con las Cortes pone de manifiesto también su rechazo al modelo progresista que en cierto modo trataba de establecer una estructura simétrica en los niveles estatal,

<sup>494</sup> ARENILLA SAEZ, M., *Ibid*, P. 193.

<sup>495</sup> GARCÍA MADARIA, J.M., *Op Cit*, P.312.

provincial y municipal, y en el que las Diputaciones y los Ayuntamientos, corporaciones de carácter electivo, venían a tener un cierto carácter representativo y un componente político que los moderados querían eliminar a toda costa.

El reconocimiento más expreso de los verdaderos motivos de la desconfianza de los moderados hacia el poder de las Diputaciones provinciales, quizá el menos envuelto en argumentos técnicos lo ofrece JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada*, que en un contexto menos rígido en cuanto a expresión que los textos académicos de SILVELA, OLIVÁN y ORTIZ DE ZÚÑIGA. Así, al abordar el examen de las Diputaciones provinciales dice<sup>496</sup>:

*“Por de contado, corporaciones populares dotadas de facultades políticas fueron casi siempre, y sobre todo en tiempos de revueltas civiles y de desquiciamiento social, instrumentos de pasiones en vez de agentes de prosperidad”.*

Y más adelante sigue:

*“El carácter de las Diputaciones provinciales, instituidas sólo para promover la prosperidad material, es exclusivamente económico y administrativo. Por consiguiente, la ley no debe conferirles atribuciones que puedan convertirlas en instrumentos de pasiones políticas”.*

De esta manera reconocía el deseo de los moderados de asegurarse el ejercicio del poder neutralizando uno de los tradicionales instrumentos de los progresistas para lograr el acceso al mismo, las Diputaciones provinciales, cuya intervención en revueltas y algaradas había sido destacada e incluso habían servido en ocasiones para institucionalizar la juntas provinciales levantadas.<sup>497</sup>

La crítica más concreta que recibe el modelo progresista de Diputaciones en su periodo de vigencia (y realmente cuando le quedaba ya poco tiempo de vigor) se encuentra en la obra de ORTIZ DE ZÚÑIGA, quien afirma que, en ese momento, las Diputaciones eran las corporaciones más

---

<sup>496</sup> BURGOS Y OLMO, J, *Lecciones del Liceo de Granada*.

<sup>497</sup> BURGOS Y OLMO, J, *Anales del reinado de Dña Isabel II*, Madrid, 1850 ; alude a una R. O. de 15/8/1836 por la que “ Se mandó que las juntas gubernativas creadas en las provincias con motivo del pronunciamiento llamado nacional, se asociasen a las Diputaciones provinciales y constituyesen comisiones de armamento y defensa... de forma que no sólo se transmitió a las juntas una parte de las atribuciones del poder ejecutivo, sino que se las revestía de una autoridad privativa”.



influyentes en el orden administrativo y que se las había concedido a veces atribuciones excesivas tanto en materia impositiva como electoral, así como facultades excesivas en relación con la administración de los bienes de la provincia; en definitiva, concluye que la caótica legislación que regulaba la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales, provenientes de épocas diferentes (1812,1813, 1823, 1837...) no respetaba en absoluto los buenos principios de administración, y se remitía al proyecto de Silvela como modelo deseable. ORTIZ DE ZÚÑIGA, siguiendo lo expuesto por Silvela al presentar en las Cortes su proyecto de ley de organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales afirmaba también que la legislación vigente propiciaba la escentralización y disminuía notablemente la capacidad de actuación de la Administración central, porque no garantizaba el predominio de los intereses generales sobre los provinciales.

JAVIER DE BURGOS, años después, en su obra *Anales del reinado de Dña Isabel II*, respecto al modelo de Administración provincial de los progresistas y comentando la restitución en 1837 del Decreto de 1 de septiembre de 1823 sobre Gobierno político y económico de las provincias, dictado en el trienio bajo la vigencia de la Constitución de 1812 afirmaba<sup>498</sup>:

*“La Ley de septiembre tenía defectos tales, se hallaba fundada en principios tan democráticos, debilitaba de tal modo la acción del gobierno, que ponerla en práctica equivaldría a atarse las manos los ministros para poder gobernar, lo cual si en cualquier época era un grandísimo mal, debía considerarse como el mayor de los absurdos en aquélla en que toda la fuerza del gobierno era poca para dominar la situación y alejar el inmenso cataclismo que amenazaba la monarquía. Aquella Ley daba todo el poder a los Ayuntamientos y a las Diputaciones provinciales, corporaciones ambas que, elegidas tumultuariamente, tenían, entre otras omnímodas facultades, la de formar a su gusto la Milicia Nacional y disponer de ésta fuerza pública, lo propio que el Gobierno disponía del ejército permanente. Las provincias venían por tanto a ser otros tantos pequeños estados, semi independientes del poder central, con quien no unía más que la autoridad del Jefe político, la cual, sometida siempre a la autoridad militar, vivía condenada a sufrir desaires frecuentes y representar aun papel deslucido y subalterno en tan monstruosa y anómala organización”.*

---

<sup>498</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Anales del reinado de Doña Isabel II*, Libro IX, Tomo II, 1850-1851, P 12

Así pues, todos los administrativistas moderados coincidían en sus críticas al modelo progresista y en la necesidad de cambiarlo por su propio modelo, basado en lo que ellos entendían buenos principios, en concreto los principios de unidad y centralización. Con ligerísimas diferencias todos (Oliván, Javier de Burgos, Silvela, Ortiz de Zúñiga, Sainz de Andino) presentan el mismo modelo, cuya expresión más acabada era, y así lo reconocen en sus obras ORTIZ DE ZÚÑIGA, ALEJANDRO OLIVÁN, y JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada*, el proyecto de Silvela de 1838. Los elementos fundamentales de este modelo eran en reconocimiento como principios básicos e irrenunciables en la organización administrativa de la unidad y la centralización, la naturaleza exclusivamente económica y administrativa de las Diputaciones provinciales, excluyendo así cualquier carácter representativo en estas corporaciones de elección popular y, en consecuencia, la reducción de su ámbito y posibilidades de actuación a lo que estos autores consideraban sus justos términos, lo que en definitiva se iba a traducir en un modelo de Diputación débil, con escasas atribuciones y fuertemente sometida en el desarrollo de las mismas al control de los Gobernadores civiles y del Gobierno central, debilitamiento que venía reforzado por la inclusión en el esquema orgánico de la Administración provincial de los Consejos de Provincia.

Siguiendo esta vía de reducción de las atribuciones de las Diputaciones a las propias de su naturaleza exclusivamente económica y administrativa, SILVELA afirmaba que las atribuciones de las Diputaciones provinciales se reducían a dos clases: atribuciones de auxilio y consejo al Gobierno, y atribuciones en cuanto a la administración de los derechos y propiedades que la provincia posee, y ello siempre bajo el control del Rey. OLIVÁN mantiene en *De la Administración pública con relación a España* un criterio de clasificación muy similar y que SILVELA había introducido en su obra *Colección de proyectos, dictámenes, y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración* a través del texto de la ley francesa de 1838 que establecía entre las atribuciones de las Diputaciones una distinción entre acciones que implican decisión, actuaciones de deliberación, actuaciones de consejo y actos de comunicación.

En definitiva, las Diputaciones provinciales se entendían como órganos auxiliares de la Administración central en el desempeño de labores que ésta no podía asumir por falta de medios personales y materiales y que resultaban imprescindibles, como el repartimiento de tributos y de quintas, a la vez que se les reconocía una cierta función de asesoría en determinadas cuestiones de carácter provincial, de manera que a través de estos órganos se crease una corriente de información en sentido ascendente que facilitase tanto al Gobierno como sobre todo al Gobernador civil, el ejercicio de sus funciones. En este sentido, el catálogo de atribuciones que entienden como propias de las Diputaciones provinciales todos estos autores es el que se refleja en el proyecto de Silvela de 1838 que va a pasar casi a la letra a los artículos 55, 56 y 57 de la ley de 1845.

No obstante ser pacífico entre la doctrina administrativista el modelo de Diputación provincial que deseaban implantar, lo que resultaba más discutido era la conveniencia misma del mantenimiento de estas corporaciones en el esquema institucional de la Administración provincial; una vez creados los Consejos de Provincia, la necesidad de cuya existencia no era discutida, y que en realidad se ajustaba de modo más exacto a un diseño simétrico de las Administraciones Suprema y Superior, algunos de los representantes del pensamiento administrativo moderado pusieron en cuestión la existencia misma de las Diputaciones. Ya antes de la reforma de 1845, JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones de Liceo de Granada* se había manifestado muy crítico con el modelo progresista y establecía unos principios, los antes comentados, para su organización. Pero cuando llega el momento de llevar a cabo la reforma administrativa en 1844, cuando se discute en el Congreso la concesión de la Ley de autorización al Gobierno, en la que se incluía la nueva organización de las Diputaciones provinciales afirma tajantemente: *“Solo diré que no deben existir Diputaciones provinciales, o no debe quedar al reformarlas ni uno solo de los elementos de su acéfala formación”*<sup>499</sup>.

---

<sup>499</sup> DSCD 5 de diciembre de 1844

E incluso años después, bastante consolidado ya el esquema administrativo en 1848, SAINZ DE ANDINO se plantea de nuevo hasta qué punto es necesario mantener las Diputaciones provinciales, toda vez que existiendo los Consejos Provinciales, que habían asumido algunas de sus atribuciones, podían ser más un impedimento que una rueda útil en el engranaje administrativo”<sup>500</sup>:

*”Como además de estas corporaciones se han establecido los Consejos Provinciales con el doble cargo de ejercer funciones consultivas, y judiciales y administrativas, puede haber lugar a ventilar la cuestión de si es o no necesario que coexistan ambas corporaciones”.*

En todo caso, la necesidad de la existencia de las Diputaciones provinciales se discute exclusivamente por los elementos más radicales del partido moderado, aquellos que procedían del reformismo fernandino (Javier de Burgos y Pedro Sainz de Andino), y que preconizaban aún en los años 40 una idea de Administración como instrumento al servicio de la acción de gobierno, fundamentalmente como elemento de fomento y prosperidad. Los representantes de la nueva generación de liberales doctrinarios, más interesados por el juego político, no discuten en ningún caso la existencia de las Diputaciones como representantes de los intereses provinciales, si bien no dejan de reconocer lo difuso de estos intereses, que en modo alguno consideran comparables a los del municipio representados por los Ayuntamientos. Y es que consideran (y de ello podemos encontrar ejemplos en los textos de Oliván y de Silvela) que las provincias son una creación en cierto modo artificial, no una comunidad social con arraigo como los municipios, y que sus intereses propios son más difusos y en general coincidentes con el interés general, no obstante lo cual las Diputaciones debían ser los órganos encargados de representarlos. En este sentido basta recordar lo expuesto por SILVELA al presentar su proyecto de Ley de Diputaciones:

*“Recuérdese que la provincia no es más que una fracción de la sociedad ya constituida: una mera división administrativa, que las más de las veces sus intereses se confunden con los del Estado, y que de consiguiente las facultades de las Diputaciones se modifican por necesidad, según la naturaleza de estas relaciones. En los casos*

---

<sup>500</sup> GARCÍA MADARIA, J.M., *Op Cit*, P. 312.

*en los que pueda considerarse a la provincia separadamente del Estado, represéntela enhorabuena la Diputación sin límites”.*

Así, todas las ideas expuestas en sede doctrinal, y que como hemos tenido ocasión de ver no son sino la reiteración por diversos autores y con matizaciones de una serie de principio sólidamente fijados, se van a plasmar en el texto definitivo de organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales presentado por el Gobierno en enero de 1845. En todo caso la influencia más evidente, como ya se ha comentado, es la de Silvela a través del proyecto de ley de organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales que presentó en la legislatura de 1838, junto con el de Consejos de Provincia y Gobernadores civiles, en un intento de configurar de forma coherente la Administración en su nivel provincial. No obstante, el texto de 1845 recogiendo alguno de los principios expuestos por JAVIER DE BURGOS en sus *Lecciones del Liceo de Gradada*, resulta más restrictivo aún que el de Silvela en cuanto a atribuciones de las Diputaciones a la vez que extiende en mayor medida las posibilidades de control sobre sus actividades del Gobernador civil y de la propia Administración central.

En primer lugar hay que señalar que el texto de la Ley de 1845 reproduce íntegramente el esquema del proyecto de Silvela: el primer Título se dedica en ambos casos a la organización de las Diputaciones provinciales. Y los elementos vienen a ser los mismos: un diputado provincial por cada partido judicial, hasta el número de 9; la diferencia radica en que en la Ley de 1845 se incluyen como miembros natos de la Diputación al Jefe político y al Intendente. En cuanto a la duración del cargo, la Ley de 1845 marca dos años, reduciendo así los cinco recomendados por Oliván y los tres contemplados por Silvela. En todo caso la ley reconocía la gratuidad del cargo y su carácter honorífico y obligatorio, en contra de lo recomendado por JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada* que entendía que dado el carácter gratuito de cargo, la carga de debían soportar quienes lo ostentasen en ningún caso debía ser impuesta de forma obligatoria, y por supuesto, merecía algún tipo de indemnización, proponiendo la *“exención de alojamiento o alguna otra prerrogativa análoga, que*

*convierta en hecho material y positivo el honor nominalmente anejo a las funciones”.*

En cuanto a los requisitos para ser elegible, el texto de 1845 reproduce las establecidas por Silvela: ser mayor de veinticinco años, tener arraigo (aunque reducía de cuatro a dos los años necesarios de residencia) y fijaba una renta mínima; las incompatibilidades en el ejercicio del cargo también son prácticamente idénticas. En este sentido, JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada* por considerar que los intereses que les están encomendados son más amplios que los correspondientes a los Ayuntamientos, recomendaba más precauciones en la elección de los miembros de las Diputaciones, así como una mayor exigencia en cuanto a la capacidad económica.

El Título III se dedica en ambos textos, el del proyecto de Silvela y el de 1845 al modo de hacer las elecciones, describiéndole de forma detallada y dando un papel preeminente en el proceso electoral al Jefe Político, que en ocasiones puede contar con el auxilio de Consejo Provincial.

También ambos textos dedican su Título V al modo de celebrarse las sesiones, y en consonancia con la desconfianza moderada hacia las Diputaciones provinciales, tanto en el proyecto de 1838 como en el texto de 1845 se limitan y definen los periodos de reunión sometiéndolos al control y la autorización del Gobierno. Este extremo también figuraba como recomendación de JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada*. En concreto, la ley de 1845 señala en su artículo 36 que las Diputaciones provinciales celebrarán anualmente dos reuniones ordinarias en las épocas en las que determine el Gobierno; sesiones que solo podrían celebrarse durante veinte días prorrogables por el Jefe político por otros quince días. Se contemplaba también la posibilidad de celebración de reuniones extraordinarias siempre bajo el control y la autorización del Jefe político y del Gobierno.

El contenido del Título V de la Ley de 1845 es el que más se aparta del proyecto de ley presentado por Silvela, en el sentido de incrementar el control

gubernamental de las actividades y decisiones de las Diputaciones. Mientras que el proyecto de Silvela contemplaba que las sesiones se celebrarían públicamente, que el Jefe político podría acudir con voz pero sin voto excepto a aquellas sesiones en las que se fiscalizasen sus cuentas; que las sesiones a las que asistiera el Jefe político serían presididas por éste, y que en la última sesión del periodo, el presidente de la Diputación debería hacer entrega de las actas y de toda la documentación al Jefe político para que procediera a su archivo, en la Ley de 1845 se prevé expresamente que las sesiones se celebrarían a puerta cerrada y el voto de calidad del presidente (que es el Jefe político). Aquí resulta curioso constatar como, una vez llevado a la legislación positiva, los moderados prescinden de algunos de los presupuestos que habían defendido de manera más o menos expresa en sede teórica, ya que el planteamiento restrictivo de Silvela en su proyecto de Ley de Diputaciones sobre la posibilidad de intervención de los jefes políticos en las sesiones de la Diputación, puede considerarse como una expresión tácita de un principio que OLIVÁN reivindica de forma expresa en *De la Administración pública con relación a España* al criticar los proyectos de Ley de Diputaciones presentados por el ministro González en 1837, calificándoles de inconstitucionales<sup>501</sup>:

*“Pero lo que admira en aquellos proyectos, lo que pone el sello al espíritu desenfadado y audacia en que están concebidos, es el infringir sin rebozo y casi sin objeto la constitución del Estado, no solamente confiriendo asiento y presidencia al Jefe político en la Diputación provincial y en el Ayuntamiento, sino concediéndole también el derecho a votar, y aún el de voto doble en caso de empate”.*

Sin embargo, vemos como poco tiempo después, los moderados incorporan los elementos tan duramente criticados a su propio modelo en pro de un mayor control de la actividad de las Diputaciones y de una potenciación de la figura del Jefe político.

En la misma línea de recortar las dimensiones institucionales de las Diputaciones como corporación, se las impedía cualquier contacto con el Gobierno, autoridades o particulares que no pasase por el filtro del Jefe político y se impedía también que tuviesen infraestructura personal y material propia, declarando que el secretario y el vicesecretario se nombrarían temporalmente para cada periodo de

---

<sup>501</sup> OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España*, Centro de Estudio Constitucionales, Madrid, 1957, P. 267.

sesiones y que todos los asuntos y expedientes que debieran conocerse por las Diputaciones se tramitasen en los oficinas del Gobierno político (art. 51).

Pero los instrumentos de control de las Diputaciones provinciales, en este caso sí reproducen los establecidos por Silvela en su texto: el artículo 52 establecía la posibilidad el Jefe político de suspender la celebración de las sesiones, o a alguno de sus miembros, dando cuenta al Gobierno; y el artículo 53 preveía la posibilidad de que el rey (el Gobierno) suspendiera la celebración de las sesiones, de separar de sus cargos a sus miembros, y de informar, en su caso a los jueces y tribunales para formarles causa.

El Título VI se dedica a las atribuciones de las Diputaciones provinciales; es probablemente uno de los más importantes, ya que reduce las competencias de las Diputaciones a los términos unánimemente manejados por la doctrina moderada. Así, las atribuciones fundamentales de la Diputación provincial eran el reparto de las cargas públicas (contribuciones entre los distritos o pueblos, y los reclutamientos militares); el examen y aprobación de las cuentas de la provincia y la evacuación de informes al rey sobre la situación de la provincia. También debían ser consultadas tanto por la Administración central como por el Jefe provincial en cuestiones particulares o generales de interés provincial. En definitiva labores de auxilio a la Administración general en la realización de tareas que no estaba en condiciones de asumir, y que sin embargo resultaban de capital importancia para la recaudación de tributos, labores de consejo a la Administración central, y al Jefe político en particular y de administración de los intereses provinciales

Como atribuciones propias, a las que OLIVÁN otorgaba carácter ejecutivo estarían el repartimiento de contribuciones y quintas y las que se enumeran en el artículo 55. El resto de las atribuciones son de carácter deliberatorio; para las comprendidas en el artículo 56 referidas a la administración de los bienes y derechos de la provincia se prevé expresamente en el texto de la ley que las decisiones adoptadas al respecto solo se llevarían a cabo después de ser aprobadas por el Gobierno o el Jefe político, recogiendo así la teoría de la tutela establecida por SILVELA respecto de las actuaciones de las Diputaciones sobre los bienes de la provincia, porque en definitiva se les somete en cuanto al manejo de estos bienes a



un régimen parecido al que se somete a las personas físicas cuya capacidad de obrar debe ser completada por un tutor. En el artículo 57 se enumeran una serie de cuestiones sobre las que el informe de las Diputaciones es preceptivo, si bien no vinculante.

Entre las atribuciones de las Diputaciones provinciales que se enumeran en el texto de 1845 por supuesto, no aparece ninguna en relación con el nombramiento de los miembros de los Consejos de Provincia; en los proyectos de Ley de Consejos y Diputaciones provinciales, Silvela, consciente de la reducción de atribuciones que supondría la creación de los primeros respecto de las segundas proponía como una cierta contraprestación la intervención de las Diputaciones provinciales en el nombramiento de los miembros de los Consejos. Sin embargo nada más lejos de las intenciones de la reforma de 1845, cuyo mayor interés consistía en el reforzamiento del papel y control del ejecutivo, simultáneo a un debilitamiento de las dimensiones e importancia de las Diputaciones provinciales.

La enumeración de las atribuciones de las Diputaciones se cierra de nuevo con una cláusula de control; el artículo 58 revela de forma evidente la desconfianza gubernamental hacia las Diputaciones y su voluntad de eliminar cualquier connotación política en sus actividades, limitando sus actuaciones al ámbito exclusivamente económico y administrativo y de someterlas a un fuerte control; textualmente dispone que:

*“Las Diputaciones provinciales no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente Ley; ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin el permiso del Jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere”.*

Esta limitación de la posibilidades de actuación de las Diputaciones provinciales, de vital importancia en el modelo de los moderados y sobre todo para el control de las actividades políticas de éstas así como de su capacidad de poner en marcha el poderoso mecanismo que para las revueltas representaban las Milicias Urbanas, respondía a ideas expresadas ya hasta la saciedad por los administrativistas moderados. A modo de ejemplo, OLIVÁN señala en *De la Administración pública con relación a España* y respecto de las relaciones entre

Ayuntamientos y Diputaciones que no resultaba razonable que las segundas tengan autoridad sobre los primeros, ya que solo la Administración central es responsable y a ella compete el control de la actividad municipal mientras que las Diputaciones, por el contrario, al ser independientes del ministerio son irresponsables; de modo que no existe razón para mantener entre ambas corporaciones vías directas de comunicación, sino que en todo caso, paso intermedio debía ser el Jefe de político, figura central y clave de la Administración en el escalón provincial. En este sentido manifiesta que<sup>502</sup>:

*“Las corporaciones son ruedas laterales en el orden administrativo, distantes y sin comunicación entre sí, y que su modo de participación en el movimiento general es únicamente por el contacto con la Administración activa colocada a su respectiva altura o nivel, es la idea precisa que se forma quien haya concebido el verdadero sistema y esté ajeno de prevenciones e injustas repugnancias”.*

El texto de la Ley de 1845, siguiendo el esquema del proyecto Silvela acaba con el título dedicado al presupuesto provincial.

## **2.2. La Ley para el gobierno de las provincias.**

La regulación de la figura del Gobernador civil contaba con precedentes desde la Constitución de Cádiz; de nuevo estamos en presencia de la incapacidad absoluta en España de llegar a un modelo neutral de configuración de las instituciones administrativas por cuanto aparecen enfrentados una vez más el modelo adoptado por las Instrucciones para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813 y de 3 de febrero de 1823, producto de gobiernos progresistas, con el propugnado por los moderados y expresado no tanto en la figura del Subdelegado de fomento de Javier de Burgos, como en los textos de Oliván y Ortiz de Zúñiga (en este caso mediante la crítica expresa al modelo progresista) y sobre todo en el proyecto de ley presentado por Silvela en 1838.

---

<sup>502</sup> OLIVAN, A., *Ibid*, P. 265.

En efecto, el acuerdo parece unánime entre progresistas y moderados en la importancia de la figura del Gobernador civil o Jefe político como representante de la Administración central en la Administración periférica y como elemento fundamental en el modelo de organización territorial del Estado liberal aplicando una técnica de desconcentración; en este sentido la figura no se discute. Sin embargo el nivel de centralización y las facultades de control sobre Ayuntamientos y Diputaciones constituyeron el elemento de fricción entre las dos familias liberales.

Y aún hay que introducir una matización más dentro del modelo moderado, que no presenta respecto de la figura del Gobernador civil la misma uniformidad que se aprecia en otras cuestiones. Así, como ya se ha puesto de manifiesto con anterioridad, entre la figura del Subdelegado de fomento de Javier de Burgos y la figura del Jefe político que se desprende de los textos de Oliván o de los proyectos de Silvela existen notables diferencias de concepción. La figura del Subdelegado de fomento puede considerarse más como un residuo del pensamiento ilustrado, producto del llamado reformismo fernandino, que como una manifestación del pensamiento liberal, del modelo de Administración que perseguían los liberales moderados. El Subdelegado de fomento de Javier de Burgos, como se desprende fácilmente del contenido de la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* de 1833 se concibe como pieza clave en una Administración entendida en términos de fomento, como instrumento de promoción económica y social, no en vano deja claro que la función de los Subdelegados de fomento es “*ser encargados especiales de la protección de los intereses legítimos y se agentes inmediatos de la prosperidad el reino*”; y les pide que intervengan activamente en la generación de riqueza y en la revitalización social el país; aún en 1840 mantenía en las *Lecciones del Liceo de Granada* que debía darse preferencia entre todas las atribuciones del poder superior administrativo de las provincias a las de fomento, y que importaba, en todo caso, no perder de vista el hecho de que las atribuciones del poder administrativo debían dirigirse, en último término, a la prosperidad del país.

El Jefe político de los moderados se concibe también como pieza clave, pero del control de la Administración central sobre la Administración provincial y municipal, como elemento indispensable para la uniformidad, la centralización, y porqué no, de la acción política, de manera que las tareas de fomento pasan a ocupar en el pensamiento netamente liberal moderado, un segundo, y aún un tercer plano <sup>503</sup>. Y en consecuencia el texto de la Ley de 1845 para el gobierno de las provincias es el reflejo en la legislación positiva del modelo de los liberales moderados, del modelo expuesto por OLIVÁN, ORTIZ DE ZÚÑIGA en sede teórica y por SILVELA en el proyecto de ley que presentó a las Cortes en 1838 y que después incluye en sus *Estudios prácticos de Administración*, donde al abordar la figura del Gobernador civil, y en el plano puramente terminológico, señala en nota a pie que prefiere como denominación de Jefe político a la de Subdelegado de fomento, en tanto que esta última hace alusión a una idea secundaria. No obstante lo cual, el texto de la *Instrucción a los Subdelegados de fomento* siguió siendo para los moderados texto de obligada cita elogiosa, de modo que SILVELA la incluye en su *Colección de dictámenes proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración* al tratar de la figura del Jefe político, y su influencia en la obra de Ortiz de Zúñiga, como se ha comentado en otro apartado de este trabajo, es evidente, a pesar de que el modelo de Jefe político presentado por Ortiz de Zúñiga por contraste con el configurado por la legislación progresista en vigor que está glosando en su obra es ya netamente el modelo liberal moderado y no la figura ilustrada de la Instrucción a los Subdelegados de fomento.

Las características fundamentales de la figura del Jefe político en el modelo teórico de los moderados, sus notas definitorias, expuestas por SILVELA<sup>504</sup> serían, en primer lugar, su vital importancia como elemento de vertebración territorial, en cuanto instrumento indispensable para lograr la unidad de la acción administrativa; en consecuencia con este principio se introduce la discusión sobre la conveniencia de eliminar la figura del intendente y proceder a su unificación con la del Gobernador civil, que trataremos con algo más de

---

<sup>503</sup> NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 78 y SS y CAJAL VALERO, A., *El Gobernador Civil y el Estado Centralizado*, MAP, Madrid, 1999, P. 44 y SS.

<sup>504</sup> Nos remitimos al análisis de la figura del Jefe político en el pensamiento administrativo de Francisco Agustín Silvela del Cap III.

detenimiento más adelante. En segundo lugar, su carácter generalista, como representante en la provincia no solo del Ministerio de la Gobernación, sino de todo el Gabinete; su condición de jefe supremo de la Administración provincial, y finalmente su dimensión política como instrumento de intervención en los intereses morales y políticos de los pueblos.

La influencia directa del proyecto legislativo de 1838 de Silvela es inferior en el caso de la Ley para el Gobierno de las provincias que en el de las Leyes de Diputaciones y Consejos Provinciales. En esta ocasión el texto aprobado es mucho más escueto, menos detallado, pero en todo caso sirve de asiento a un modelo de organización territorial fuertemente centralizado, en el cual la figura clave es la del Jefe político como delegado del poder central, y que se ve apoyado en el desempeño de sus funciones por otros órganos de la Administración provincial y local<sup>505</sup>. Lo reducido y parco del texto de la Ley de 2 de abril de 1845 contrasta con la importancia de la figura que regula, que en definitiva iba a ser la pieza sobre la que pivotase toda la actividad de la Administración periférica, pero hay que tener en cuenta que su contenido debe completarse con todas las disposiciones alusivas a los Jefes políticos en las leyes de Ayuntamientos, Diputaciones y Consejos de Provincia, que suponían el reforzamiento y la potenciación de la figura.

No obstante, el modelo de Jefe político que se introduce mediante toda la batería de disposiciones legislativas que conforman la reforma administrativa de 1845 difiere un poco de la figura diseñada por los teóricos moderados: en primer lugar, su condición de jefe supremo de la Administración en la provincia se ve limitada por su coexistencia con la figura del Intendente; SILVELA en la *“Colección de dictámenes, proyectos, y leyes orgánicas o estudios prácticos e administración”* incluye el texto de un artículo suyo donde aboga por la eliminación de los intendentes y la acumulación de sus funciones en los Jefes políticos, opinión que suscriben OLIVÁN Y ORTIZ DE ZÚÑIGA. Sin embargo Javier de Burgos aparece crítico con esta medida como consecuencia de su concepción diferente de la figura del Subdelegado por entender que la reunión en un solo órgano de tareas de promoción de la riqueza y de exacción de

tributos podría resultar desconcertante para los administrados, no obstante reconocer que la unificación de ambas figuras era como principio abstracto el más correcto. Y ello a pesar de que el propio JAVIER DE BURGOS en sus artículos sobre la división provincial durante el trienio en *La Miscelánea* y *El Imparcial*, abogaba por una organización territorial que permitiese poner al frente de cada una de las provincias una única autoridad civil, otra militar y otra eclesiástica.

La limitación del carácter generalista no solo se deriva de la coexistencia de la figura del Jefe político con la del Intendente, se desprende también del tenor literal de la ley por contraste con la definición de SILVELA, quien afirma que el Jefe político resume en sí la dirección provincial de todos los ramos del servicio público civil, y que como tal está sometido a todos los ministros y con especialidad al de la Gobernación<sup>506</sup>. El artículo 1 de la ley de 1845 dispone que *“Para el gobierno de las provincias de la monarquía habrá en cada una de ellas una autoridad superior nombrada por el Rey, bajo la dependencia inmediata del ministerio de Gobernación de la Península...”*; y entre sus atribuciones, enumeradas en el artículo 4 figuren en el punto 1 *“Publicar, circular, ejecutar y hacer que se ejecuten en la provincia de su mando las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto le comunique el Gobierno”*. Y en su punto 9 *“Y en general, hacer y ejecutar todo lo que dispongan las leyes, decretos y órganos del gobierno en la parte en la que requieran la intervención de su autoridad”*. Incluso en la potestad sancionadora, se limita a los funcionarios o empleados dependientes del Ministerio de Gobernación la posibilidad de suspenderles en sus funciones. Igualmente se limita a las corporaciones dependientes de ese Ministerio la facultad de presidirlas cuando estimase conveniente y posibilidad de suspender, modificar o revocar decisiones.

Otra de las notas definitorias de la figura del Jefe político presentado por los teóricos moderados es su carácter de Jefe supremo de la Administración; pero esta nota también sufre un debilitamiento notable en el texto de la ley de

---

<sup>505</sup> ARENILLA SAEZ, M., *Op. Cit.*, P. 185.

<sup>506</sup> SILVELA, F. A., *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*, Imprenta Nacional, Madrid, 1839, P. 240.

1845 frente a los postulados que Silvela ofrece en su proyecto de ley de 1838, ya que no contiene ninguna disposición asimilable a las contenidas en los artículos 9 y 10 del texto de Silvela, el primero de los cuales prevenía que *“Todos los jefes del orden administrativo dentro de la provincia están bajo la dirección inmediata del jefe político...los demás empleados bajo su inspección y vigilancia”*, mientras que el segundo colocaba expresamente a los alcaldes en sus funciones como agentes de la Administración general bajo la dirección inmediata y las órdenes del Jefe político. El robustecimiento del carácter de jefe supremo de la Administración en la provincia del Jefe político se veía incrementado con el tenor de otros artículos del proyecto, como el 12 que ponía a disposición del Jefe político al Comandante general y a la fuerza que organizaba, así como a la Milicia Nacional, el 27 que incorporaba al Jefe político las atribuciones del Intendente, que desaparecía, y el 28 que eliminaba la competencia de los Comandantes generales sobre alcaldes y Ayuntamientos. Así, además se trataba de potenciar el componente civil de la Administración limitando la intervención de militares en materia administrativa, objetivo también tradicional de los teóricos moderados, y que en ocasiones trataron de extender también a lo político, aunque con escaso éxito. Sin embargo, el texto de 1845 se limita en su artículo 8 a establecer que los funcionarios o agentes inferiores de la Administración en las provincia están obligados a obedecer y cumplir las ordenes del Jefe político.

Y una tercera diferencia llamativa entre la figura de Jefe político presentada por los moderados en sede teórica, y su plasmación práctica en la legislación positiva reside en el procedimiento y requisitos del nombramiento de quienes fueran a desempeñar el cargo; apartándose en general del modelo francés de preferencia por la profesionalización, que llevaba a plantear la prefectura como culminación de una carrera administrativa, en España se tiende a una dimensión política del cargo, manifestada en la amovilidad del mismo, y en el hecho de que los nombramientos correspondieran al Gobierno. Este matiz se pone de manifiesto aún más intensamente en el proyecto de Silvela que en la propia Ley de 1845: el artículo 4 del proyecto Silvela señala que la propuesta del nombramiento de los gobernadores civiles partirá del Consejo de Ministros; sin embargo el personal del gobierno civil (secretarios y oficiales) es nombrado por el Ministro de la Gobernación. Así

evidencia claramente la naturaleza política de la figura del Gobernador, frente al carácter “funcionarial” de la secretaría; la secretaría se considera el último escalón de la carrera administrativa y el acceso al puesto de Gobernador civil no es un derecho adquirido por grado o antigüedad, sino que se trata de un cargo reservado a ingenios superiores, publicistas, hombres de estado, tratando de marcar la diferencia hasta el punto de que en caso de ausencia del Gobernador Civil, su suplente será uno de los consejeros de provincia, pero en ningún caso el secretario, cuyas atribuciones se recogen expresamente en los arts 16 y 17. La necesidad de contar con ciertos requisitos de preparación o capacidades como hombre de estado en los Jefes políticos la había planteado ya Javier de Burgos en la creación de los Subdelegados de fomento, y coherente con ello, los nombramientos que realizó atendieron más a criterios de aptitud y capacidad que a criterios de afinidad política. También Ortiz de Zúñiga criticaba la legislación progresista porque los requisitos para acceder al cargo eran demasiado laxos (bastando ser español, mayor de 25 años y gozar de buen concepto, sin requerir preparación ni capacidad específica). No obstante el texto de 1845 se limita a decir que los Jefes políticos serían nombrados por Reales Decretos refrendados por el Ministro de la Gobernación; la suplencia en caso de ausencia del Jefe político la realizaría el Vicepresidente del Consejo de Provincia, reafirmando así la ausencia de carácter funcionarial del puesto.

A pesar de estas notables diferencias, el contenido en cuanto a funciones y atribuciones del Jefe político contenidas en el texto de la Ley de 2 de abril de 1845 son transposición de lo señalado por Oliván, Silvela u Ortiz de Zúñiga en sus textos, y por consiguiente, diversas y más amplias de las atribuidas por Javier de Burgos a los Subdelegados de fomento, haciéndose especial hincapié en lo relativo al orden público, a la vez que se incrementan las posibilidades de control y actuación del Jefe político sobre Ayuntamientos y Diputaciones. En cuanto a las funciones del Jefe político el texto se ajusta en gran medida a lo propuesto por OLIVÁN en *De la Administración pública con relación a España* reconduciendo estas a la transmisión, notificación y ejecución de las disposiciones de la autoridad suprema, el mantenimiento del orden público y a la emisión de su propias disposiciones sobre las necesidades del servicio público provincial actuando como correa de transmisión



entre la Administración central y el nivel provincial. De este tenor es también el texto del Título II del proyecto de ley de Silvela de 1838.

En todo caso, como consecuencia de la integración de las diferentes normas que componían la reforma de 1845 la figura del Jefe político quedó bastante reforzada respecto su situación anterior, tan duramente criticada por Silvela. Sin embargo, este reforzamiento, incrementado tras la desaparición de la figura del Intendente y su refundición con la del Jefe político a través de la creación del Gobernador de provincia por un R.D de 28 de diciembre de 1849 fue insuficiente porque no se superaron las carencias que tanto a nivel organizativo como respecto de la dotación de medios humanos y materiales presentaba la institución, de modo que los Gobernadores civiles en España carecieron de la fuerza suficiente para desempeñar eficazmente su función de instrumento de actuación administrativa y de cohesión y vertebración territorial, capaz de sustentar un modelo de Estado fuertemente centralizado, según el modelo prefectoral francés que se pretendía emular<sup>507</sup>.

### **3. La configuración definitiva del régimen municipal**

La organización de la Administración municipal era, para los moderados, tan importante o quizá más que la de la Administración provincial, ya que el control de los Ayuntamientos resultaba aún más útil para la conservación del poder que el control sobre las Diputaciones, porque si éstas habían sido caldo de cultivo de revueltas y algaradas, los Ayuntamientos había desempeñado este mismo papel y de forma más reiterada y eficaz.

---

<sup>507</sup> CAJAL VALERO, A., *El Gobernador Civil y el Estado Centralizado*, MAP, Madrid, 1999, expone esta tesis y apunta los motivos del fracaso de la figura del Gobernador civil como instrumento de vertebración nacional que derivaron en la debilidad endémica del modelo de Estado unitario y centralizador radicarón en la penuria económica del Estado Español a lo largo del siglo XIX que no permitió contar a los Gobiernos civiles con los suficientes medios personales y materiales, y también a deficiencias de carácter organizativo, como la ausencia en España de una figura similar en un escalón jerárquico inferior (la Administración de distrito, que figura en los sistemas y modelos propuestos por todos los teóricos moderados, y aún se prevé como posibilidad en el artículo 10 de la Ley para el gobierno de las Provincias de 1845), al hecho de que en realidad el Gobernador Civil nunca llegase a ser el jefe supremo de la Administración provincial con carácter generalista, y a la falta de capacidades para el desempeño del cargo de quienes eran nombrados por ello, unido a la escasa duración de los mismos en sus puestos.

Así, la cuestión municipal trascendía lo meramente administrativo y tenía tintes políticos que los moderados no dejaban de admitir; en este sentido el diputado Roca Togores, en 1844, reconocía en sede parlamentaria que lo que se discutió en 1840 no fueron tanto los elementos técnicos de la Ley de Ayuntamientos sino su significación política:

*“ Yo tuve la desgracia de pertenecer a la trabajada comisión que examinó aquella ley, no la consideré como una obra administrativa para organizar el país, sino como una obra política que reclamaban las circunstancias. En 1840 la revolución, desterrada del gabinete y de las urnas electorales, se había refugiado en las Municipalidades, desde allí nos quería combatir, y allí era preciso darle batalla; allí se la dimos y esa consideración me movió a poner mi firma al pie de una ley que no merecía mi aprobación y cuyos defectos, que aun yo conocía, mucho menos se ocultaron tampoco a los ilustrados individuos que componían la comisión”<sup>508</sup>.*

No obstante, los teóricos de la Administración moderados trataban de disfrazar sus motivaciones políticas con argumentos que ellos calificaban de científicos, de modo que al enfrentarse al modelo progresista, (o autonomista) mantenían su propio modelo basándose en lo que ellos defendían como principios de buena administración: unidad, centralización, jerarquía.... Este es el sentido de las palabras de JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada* cuando afirmaba que:

*“No es de política ni de partidos de lo que yo me ocupo...a mí me toca hoy reunir las (teorías) más importantes y presentar en su conjunto el santo símbolo de la ortodoxia administrativa... debo proclamar los principios que aseguran hoy la paz y la prosperidad de las naciones que los adoptaron y a los cuales los partidos mismos, si a su gloria y a nuestro bien aspiran, acabarán por rendir un solemne homenaje”.*

La manifiesta voluntad de contar con una Administración que constituyera un eficaz instrumento de ejercicio del poder llevo, como ya se ha puesto de manifiesto, a los moderados a plantear por vía de urgencia la necesidad de una reforma administrativa; y esta necesidad, expresada en la solicitud a las Cámaras de una ley de autorización, iba a tener como resultado pocos días

después (el 8 de enero de 1845) la presentación de una Ley de organización y atribuciones de Ayuntamientos.

Este texto legislativo, cuya base es la Ley de Ayuntamientos de 1840, como se verá más adelante, termina por configurar el modelo de Administración municipal de los moderados organizado en torno a dos polos: el alcalde, órgano unipersonal dotados de funciones de una triple naturaleza (como agentes de la Administración central, administrador de los intereses municipales, y agente del Poder judicial) y el Ayuntamiento, como órgano colegiado de carácter exclusivamente administrativo, representante de los intereses de los pueblos y auxiliador de la Administración central. Ambas figuras se regularon en este caso, y a diferencia de los ocurrido en otros niveles administrativos, en un solo texto.

### **3.1 La Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos.**

La primera de las medidas legislativas de los moderados para implantar su modelo administrativo fue la aprobación de una ley de Ayuntamientos, retomando así en el mismo punto la línea que los acontecimientos que derivaron en la caída de la regente en 1840 habían quebrado.

Y la expresión retomar en el mismo punto puede entenderse casi en un sentido literal en cuanto que el contenido de la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos aprobada en Enero de 1845 era prácticamente idéntico al de la célebre ley de Ayuntamientos moderada de 1840, que nunca llegó a aplicarse aunque fue parcialmente puesta en vigor en 1843. Circunstancia que no resulta sorprendente ya que el propio Pidal, ministro de la Gobernación durante la conflictiva tramitación parlamentaria de la Ley de autorización al Gobierno para abordar la reforma administrativa había reconocido al discutir con Javier de Burgos que las bases sobre las que se iba a legislar en materia municipal eran los anteriores proyectos legislativos y fundamentalmente la Ley municipal de 1840<sup>509</sup>.

---

<sup>508</sup> *DSCD* de 5 de diciembre de 1844.

<sup>509</sup> *DSCD* de 5 de diciembre de 1844.

*“Ya ha manifestado (el Gobierno) en el mismo preámbulo de su petición, las bases, pues hablando relativamente a los Ayuntamientos dice así: los Ayuntamientos se organizarán sobre la Ley de 14 de julio de 1840 recogiendo la mudanza principal que en ella se intenta hacer sobre el censo de elección, que en la actualidad produce un resultado que se acerca mucho al sufragio universal”*

En esta discusión el propio Javier de Burgos, aunque lanza críticas a la Ley de 1840, no deja de reconocer que en cuanto a principios generales se iban a suscitar pocas discrepancias; y ello porque como en el caso de la Administración provincial y de la organización de la Justicia administrativa, el bagaje teórico que los moderados habían construido durante las regencias de M<sup>a</sup> Cristina y Espartero estaba lo suficientemente desarrollado y prestaba una fuerte cimentación al modelo municipal de los moderados <sup>510</sup>.

En efecto, los principios generales sobre los que se iba a organizar el régimen municipal concitaban el acuerdo de los moderados e incluso en algunos extremos el de los progresistas, porque tanto unos como otros partían del modelo doctrinario francés y admitían como indiscutibles sus elementos esenciales: organización bipolar de la Administración municipal en torno a las figuras de alcalde y el Ayuntamiento, subordinación del gobierno municipal a las autoridades provinciales, régimen electoral directo y censitario y triple naturaleza de las funciones del alcalde, como administrador del municipio, agente del poder central y representante del poder judicial. Sin embargo, las diferencias que empezaron siendo de matriz, y fundamentalmente derivadas de la voluntad de establecer elementos distintivos entre una y otra facción de la familia liberal, se fueron ahondando por motivaciones estrictamente políticas que llevaron a los progresistas a una situación comprometida y la necesidad de defender principios contrapuestos, lo que derivó en que su modelo careciera de la coherencia y fortaleza teórica del modelo moderado. Y lo que es más importante, las discrepancias entre progresistas y moderados referidas fundamentalmente al sistema de elección del alcalde y a las relaciones de control y subordinación de la Administración municipal respecto de la general, defendidas con encono y

---

<sup>510</sup> NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, P. 351. Afirma que durante la Regencia de M<sup>a</sup> Cristina se llegó en el terreno del derecho municipal a una elaboración técnica exhaustiva y de gran valor doctrinal, y que la teoría de la organización municipal se afirmó prodigiosamente.

hechas “*casus belli*” político impidieron la aprobación de un modelo de Administración municipal de consenso y propiciaron la vigencia de un régimen municipal, el proveniente de las Cortes de Cádiz y la Instrucción del trienio, que tanto progresistas como moderados consideraban inadecuado e inaplicable.

En efecto, los moderados aceptaron íntegramente el modelo doctrinario francés, y por tanto la condición de los Ayuntamientos de último eslabón de la cadena administrativa y su subordinación total a la Administración central. Los progresistas, basaban también su modelo en el doctrinario pero más matizadamente, sobre todo en cuanto al principio de unidad administrativa y al nivel de subordinación de los Ayuntamientos al Gobierno. Otro de los puntos de fricción era la mayor o menor amplitud que al derecho de sufragio otorgaban unos y otros: mientras que los moderados propiciaban mayores restricciones a los derechos de sufragio activo y pasivo, los progresistas pretendían ampliar el censo dando entrada a representantes de sectores más afines a través de las “capacidades”.

Pero estas diferencias tan limitadas se magnificaban como consecuencia de la perspectiva política desde la que se abordó desde el principio la cuestión municipal <sup>511</sup>. El hecho de que Ayuntamientos, Diputaciones y Milicia Urbana fueran los principales instrumentos de acceso al poder de los progresistas a través de las revueltas y bullangas callejeras hacía lógico que los progresistas trataran de sustraer al control del Gobierno las actividades de estas corporaciones y el nombramiento de los alcaldes, mientras que los moderados estaban interesados justamente en lo contrario, en someter a un estrecho control a Ayuntamientos y Diputaciones y en poder nombrar como alcaldes a personas de su confianza. Ello llevó al enfrentamiento irreconciliable de dos modelos: el que según ALEJANDRO NIETO en *Los primeros pasos de Estado Constitucional* era conocido como científico de los moderados, y el autonomista, de los progresistas<sup>512</sup>.

---

<sup>511</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P. 308 y ROCA TOGORES en el discurso ya citado,

<sup>512</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P. 298.

Además, los progresistas frente a la cuestión municipal fueron rehenes de sus propios actos; cuando accedieron al poder en 1836 tras la sargentada de La Granja y repusieron la Constitución de Cádiz y su legislación complementaria, entró en vigor el régimen municipal de la Instrucción de 1813 y fundamentalmente de la Instrucción de 3 de febrero de 1823, glosado por ORTIZ DE ZÚÑIGA en *El libro de los alcaldes y los Ayuntamientos*, que constituían en conjunto un conglomerado caótico y poco coherente, que tanto progresistas como moderados consideraban inaplicable, y que junto a una fuerte tendencia al centralismo consagraba un sistema electoral indirecto de base democrática. La defensa de este modelo, en buena medida incompatible con sus propios principios, frente al de los moderados llevó a debilitar la unidad y coherencia teórica de los progresistas. La incoherencia de los presupuestos progresistas, y de su modelo la destaca ya OLIVÁN en *De la Administración pública con relación a España* al realizar la comparación de los modelos progresista y moderado.

Lo que más interesaba sin embargo a los progresistas de este modelo municipal era la dimensión política de los Ayuntamientos (y las Diputaciones), instrumentos de actuación a los que no estaban dispuestos a renunciar, frente a la consideración puramente administrativa de estas corporaciones que defendían los moderados. La base del modelo moderado eran los principios de unidad y centralización administrativa, lo que les llevaba a afirmar, aun reconociendo la existencia de los pueblos como comunidad con unos intereses propios, su subordinación como partes de un todo al interés general, de modo que los Ayuntamientos, encargados de la administración y gestión de estos intereses propios de los pueblos, debían quedar subordinados al Gobierno, representante y defensor del interés general; en esto era evidente la influencia de los doctrinarios franceses, en especial de Guizot, que se habían esforzado en eliminar cualquier dimensión política en los organismos de la Administración municipal a través de la reducción de sus competencias a lo meramente económico y administrativo.

Un elemento decisivo a la hora de mantener el control sobre las actividades de los Ayuntamientos era el procedimiento de elección de alcalde;

mientras los progresistas defendían la designación como alcalde del concejal más votado, los moderados entendían que la doble naturaleza de la función del alcalde, como representante del Concejo y como agente de la Administración central, justificaba la intervención tanto del pueblo como de las autoridades estatales en la elección del alcalde, y por tanto su nombramiento por el rey o el Jefe político entre los concejales elegidos por los vecinos con derecho a voto. Para justificar la naturaleza mixta de la figura del alcalde existía además un argumento eminentemente práctico que OLIVÁN esgrimió en *De la Administración pública con relación a España*: el tesoro público no podía permitirse el gasto que supondría destinar un agente en cada población, además la unidad de actuación sería más difícil si hubiera dos autoridades en el municipio, de modo que lo razonable era reunir en un solo cargo la condición de representante de la corporación y de agente del poder central.

La Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1845, como la de 1840 de la que a penas difiere, es la expresión más acabada del modelo moderado. Este había venido fraguándose ya desde 1835 y el arreglo provisional en el cual los moderados habían introducido de alguna manera los elementos más significativos de su modelo: la reducción de los Ayuntamientos como corporaciones a instituciones de carácter exclusivamente administrativo, la elección del alcalde por los Jefes políticos o por el rey (el Gobierno) entre los tres concejales más votados, según el número de habitantes de cada municipio y el rígido control de alcaldes y Ayuntamientos por parte de los Jefes políticos.

Los proyectos legislativos presentados por los moderados durante la vigencia de la Constitución de 1837 (en 1838 y después en 1839) reiteraban los mismos principios, y se veían avalados por una mayor elaboración en sede teórica, ya que los moderados, y especialmente ALBERTO LISTA había ido desarrollando toda una teoría de la organización municipal a la vez que rechazaba uno a uno los presupuestos progresistas; así, el pensamiento de LISTA fue referencia obligada de todos los teóricos moderados en materia municipal<sup>513</sup>. Los principios reflejados en estos proyectos seguían siendo un

---

<sup>513</sup> LISTA, A., “Del régimen municipal” *La revista de Madrid*, nº 1, Madrid; artículo al que se refieren tanto SILVELA, F. A., *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de*

severo centralismo, el sufragio censitario y directo, y la elección del alcalde por el rey o el Jefe político entre los elegidos como concejales, respondiendo en todo al modelo que, por ejemplo, había propuesto SILVELA en las mismas fechas en su *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*” a través de la inclusión de tres textos de origen francés: un dictamen de la comisión encargada de informar a cerca del proyecto de ley municipal redactado por Mr. Vivien y leído en sesión de 26 de abril de 1836 en el Congreso de los Diputados en Francia; la Ley de 21 de marzo de 1831 sobre organización municipal en Francia; y la Ley de 18 de julio de 1837 sobre atribuciones municipales en Francia.

El nuevo intento de los moderados, en situación política más precaria debido el incremento de la influencia de Espartero, sobre todo entre la opinión pública tras la firma del Convenio de Vergara y la adscripción de éste a ala progresista y al enrarecimiento de la vida política y parlamentaria, fue la Ley de Ayuntamientos de 1840. Al margen de todos los avatares a los que dio origen su discusión parlamentaria y de las consecuencias políticas de su aprobación y que ya han sido comentadas con anterioridad<sup>514</sup>, cuando empezó su tramitación, el ministro de la Gobernación Calderón Collantes puso de manifiesto con acierto que su elaboración había costado poco trabajo, ya que se contaba con numerosos elementos previos; no solo los proyectos presentados con anterioridad y sus discusiones parlamentarias o los dictámenes emitidos sobre los mismos, sino también las opiniones vertidas en prensa.

En efecto, la Ley de Ayuntamientos de 1840, de cuya comisión de estudios fue presidente Alejandro Oliván es consecuencia de la aplicación estricta de los principios en materia de organización municipal del modelo moderado, expuesto por Silvela pocos años antes: la reducción de las competencias estas instituciones a las materias que componen el interés municipal; la preeminencia de los intereses generales sobre los municipales; la existencia de un poder tutelar del Gobierno central sobre todas las actividades

---

*administración*, Madrid, Imprenta Nacional, 1839 ; como ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de derecho administrativo*, Granada, 1842.

<sup>514</sup> NIETO, A., *Op Cit*, P. 328 a 340 realiza un estudio minucioso.



de las corporaciones municipales y la elección del alcalde por el Gobierno o el Jefe político. En cuanto al alcalde tenía dentro de la Administración municipal un doble carácter: era, por un lado, delegado de la Administración central (el último eslabón de la cadena administrativa) y por otro, representante del Concejo. El resultado fue, en palabras de OLIVÁN, “*un monumento de grandiosas proporciones*”, con pequeños lunares imperceptibles, y debidos a las enmiendas incluidas como consecuencia de la discusión parlamentaria, opinión compartida por el Ministro Pidal, que en la tantas veces citada discusión con Javier de Burgos dice textualmente:

*“Tenga entendido el Sr. Burgos y el Congreso que la mayor parte de los defectos que tiene esa Ley nacieron de las discusión de las propuestas de la comisión y de las enmiendas que se hicieron, porque casi ninguno existía en el proyecto primitivo del Gobierno”.*<sup>515</sup>

El modelo expuesto en abstracto se tradujo en la discusión del texto entre progresistas y moderados fundamentalmente en cuatro cuestiones, las que tradicionalmente habían marcado la diferencia entre los modelos de organización municipal propugnados por cada uno de ellos: la extensión del derecho de sufragio, el sistema de elección del alcalde, que al final sería la excusa de la caída de M<sup>a</sup> Cristina, la extensión y naturaleza de las atribuciones de los Ayuntamientos, y el nivel de control de la actividad de las corporaciones locales a través de la posibilidad de disolución y suspensión de alcaldes y Ayuntamientos por parte del Gobierno y los Jefes políticos.

La Ley de Ayuntamientos de 1840 recogía toda la doctrina municipalista que los moderados habían elaborado durante la Regencia de M<sup>a</sup> Cristina y representaba su modelo más acabado; hasta el punto que Alejandro Nieto afirma que se trataba de una obra técnicamente tan madura que con ella alcanzó su mayoría de edad el derecho local español, y que su influencia sobre la legislación posterior ha sido tan intensa que ha llegado prácticamente hasta la actualidad<sup>516</sup>.

---

<sup>515</sup> DSCD 5 de diciembre de 1844.

<sup>516</sup> NIETO, A., *Ibid*, P. 333.

Si la influencia sobre toda la legislación posterior de la Ley de 1840 ha sido notable, sobre el texto de la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1845 fue intensísima, hasta el punto de que las diferencias entre ambos textos legales son mínimas y responden fundamentalmente a las modificaciones que en 1840 se introdujeron en la discusión parlamentaria a las que OLIVÁN hacía referencia en *De la Administración pública con relación a España*, referidas a cuestiones menores como la duración de los mandatos.

Así tanto en el texto de 1840 como en el de 1845 se consagra un modelo simétrico al propuesto para el resto de los escalones administrativos: órgano unipersonal de ejecución, el alcalde, y órgano colegiado de deliberación, el Ayuntamiento; junto al alcalde aparecen los cargos de teniente de alcalde y el regidor. La duración del cargo de alcalde se amplió en 1845 a dos años sobre el año de duración establecido en 1840, extremo que había sido criticado tanto en sede teórica como parlamentaria por Javier de Burgos y Alejandro Oliván; por otra parte la Ley de 1845 admite la reelección en el cargo.

En cuanto al nombramiento del alcalde y del teniente de alcalde, se reproducía el procedimiento mixto de la ley de 1840: nombramiento por el rey o por el Jefe político en función de las dimensiones e importancia de la población entre los concejales elegidos por los pueblos. Además en la Ley de 1845 contempla la figura del alcalde corregidor, que el rey podría nombrar libremente en las poblaciones donde lo considerase oportuno cuyo mandato era indefinido; de esta manera las posibilidades de intervención y control en la actividad municipal se incrementaban notablemente.

El Título III consagra el sistema de sufragio censitario, otorgándose derecho de sufragio activo y pasivo a los mayores contribuyentes; para ser elegible en los municipios de más de sesenta habitantes se exigía además saber leer y escribir. También se contemplan incompatibilidades y causas de excusa para la aceptación del cargo.

En cuanto al procedimiento de celebración de elecciones se recoge en los Capítulos 3, 4 y 5 del Título III y la novedad radica en que se contempla la

intervención del Consejo de Provincia, cuya creación estaba prevista y tuvo lugar pocos meses después de la aprobación de la Ley de Ayuntamientos.

El Título IV se dedica a las sesiones del Ayuntamientos; su contenido es muy relevante porque recoge algunas de las limitaciones más importantes a la actividad de los Ayuntamientos. En primer lugar, se limitan los periodos de celebración de sesiones, siguiendo lo recomendado por JAVIER DE BURGOS y ALEJANDRO OLIVÁN <sup>517</sup>. También se incluye otra de las recomendaciones JAVIER DE BURGOS en las *Lecciones del Liceo de Granada*: la celebración de las sesiones a puerta cerrada. Pero los elementos de control más importantes se recogen en los artículos 67 y 68, que habilitan al Jefe político para suspender Ayuntamientos y alcaldes y al Gobierno para la destitución de alcaldes y tenientes de alcalde y la disolución de los Ayuntamientos. Prevenciones que se completaban con lo dispuesto en artículo 24, en virtud del cual, cuando un Ayuntamiento fuera disuelto las personas que le hubieran compuesto no podrían volver a ser nombrados ni en la primera elección ni en la ordinaria general inmediata.

El Título VI se dedica a las atribuciones de los alcaldes y Ayuntamientos. El Capítulo I del mismo enumera las atribuciones de los alcaldes siguiendo prácticamente a la letra en cuanto a metodología y contenido el texto de 1840, distinguiendo entre aquellas que desempeña como delegado del gobierno (recogidas en el artículo 73 y que pueden resumirse en notificar y ejecutar las decisiones de éste, certificar y autorizar informaciones, así como mantener el orden público); aquellas que desempeña como administrador del pueblo (enumeradas en el artículo 7: cuidar del patrimonio del pueblo, dirigir las obras públicas, liberar para gastos y ejercer las acciones del común y ejecutar los acuerdos de los Ayuntamientos en el reparto de las cargas locales), y las que le corresponden como agente del poder judicial, a las que se refiere el artículo 78. La clarificación y deslinde de la naturaleza de las atribuciones del alcalde había

---

<sup>517</sup> BURGOS Y OLMO, J., *Lecciones del Liceo de Granada* recomiendan que convendría reducir las reuniones a treinta y dos o cuarenta sesiones al año celebradas por ocho o diez días consecutivos en periodos limitados del año (enero, abril, julio y octubre), y OLIVÁN, A., *Op. Cit* afirma que “En el Ayuntamiento con el alcalde se divisa un remedo de las Cortes y el Ministerio, y en cierto modo de la

sido reclamada por ORTIZ DE ZÚÑIGA que criticaba en *El Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* la confusión con que se enumeraban en la legislación de 1823.

En cuanto a las atribuciones de los Ayuntamientos, a las que se dedica el Capítulo 2 de este mismo Título, también se distinguen tres tipos, como había hecho SILVELA<sup>518</sup>: atribuciones privativas (artículo 79), atribuciones sujetas a superior censura (artículo 80), en el ejercicio de las cuales puedan resultar comprometidos la renta o el patrimonio de los municipio, motivo por el cual los acuerdos tomados por la corporación a pesar de ser directamente ejecutorios podían ser suspendidos por el Jefe político de oficio o a instancia de parte, y atribuciones de deliberación (8 artículo), en cuyo caso, los acuerdos de la corporación solo podrían ser llevados a cabo tras la aprobación del Jefe político o del Gobierno. El artículo 85 contiene la limitación cualitativa más importante a las actividades de los Ayuntamientos; repitiendo lo ya previsto en la Ley de 1840 y recomendado antes y después por todos teóricos moderados se establecía en este artículo de la Ley de 1845 que:

*“Los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley, ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones obre negocios políticos, ni publicar sin el permiso del Jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere”.*

De este modo se impedía la intromisión de los Ayuntamientos en las cuestiones de política nacional, objetivo prioritario de los moderados, que no querían más revueltas ni algaradas, ni sufrir en las Cortes las presiones de Diputaciones y Ayuntamientos, que ya no podían elevar quejas ni exposiciones.

El Capítulo 3 y último del Título VI se dedica a los tenientes de alcalde, los regidores, los alcaldes pedáneos y los secretarios.

---

Diputación Provincial y el jefe político” y por eso propone que como el resto de los órganos de deliberación, se reúnan los Ayuntamientos solo en periódicamente, y de forma no demasiado frecuente.

<sup>518</sup> Según SILVELA, F.A., *Op Cit*, P. 60 y SS los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia podían llevar a cabo actos de tres tipos : los ejercidos por derecho propio, aquellos en los que su derecho quedaba sometido a superior censura, y meras manifestaciones de opinión.

Finalmente el Título VII regula todo lo relativo al presupuesto municipal.

La aprobación de esta Ley, junto con la de organización y atribuciones de Diputaciones provinciales inauguró la reforma administrativa de los moderados, y también un periodo muy largo de estabilidad en el derecho municipal español que colma las expectativas de los moderados. En este sentido, SAÍNZ DE ANDINO, en 1848 respecto de la organización municipal vigente manifestaba que la Ley de Ayuntamientos de 1845 había supuesto un gran avance, pero aún reclamaba una mayor limitación de las atribuciones en cuanto a la recaudación de determinados tributos *“Que aún están a su cargo con mengua y menos cabo de muchos sagrados intereses y trastornos del orden administrativo”*<sup>519</sup>.

En todo caso, la entrada en vigor del régimen municipal de 1845 parece que facilitó el desempeño de la gestión municipal, que con la caótica y dispersa legislación proveniente de las Instrucciones de 1813 y 1823 debía resultar en extremo complicada (ORTIZ DE ZÚÑIGA en el *Libro de los alcaldes y los Ayuntamientos* reconoce que el fin de su obra es poner al alcance de cualquiera la comprensión de la complicada legislación municipal de la época, 1842, a la que califica de *“cuerpo complicado, indigesto y muchas veces contradictorio”*). Como testimonio de quienes desempeñaban cargos municipales queda el de RAMÓN MESONERO ROMANOS, que relata su experiencia en 1846:

*“Por fortuna eran ya pasadas las grandes peripecias del periodo anterior, desde 1836, y los Ayuntamientos, reducidos por la nueva Ley a la gestión administrativa, hallabanse relevados “ipso facto” de las atribuciones y procedimientos que antes les envolvían en la atmósfera insana de los partidos políticos. No era su misión agitarse dentro de aquella órbita vertiginosa; ni ocuparse en poco ni en mucho en manifestaciones patriotas, según las distintas fases de la política dominante, ni organizar, vestir, arengar, presidir ni costear las charangas de la milicia ciudadana; ni designar jueces de hecho, ni intervenir en juicios de imprenta,; ni presidir asociaciones políticas ni fiestas patrióticas, ni ocuparse, en fin, en otra cosa que no fuese la buena administración y fomento de la localidad”... Por contraste con la situación anterior presidida por la legislación de 1813 y 1823, en la que: “Los Ayuntamientos constitucionales de este periodo, cohibidos y abrumados por aquellas azarosas*

---

<sup>519</sup> GARCÍA MADARIA, J.M., *Op Cit*, P.317

*circunstancias, poco o nada habían podido hacer para continuar desarrollando los intereses materiales, y los alcaldes electivos, dominados y absorbidos por las atenciones políticas hubieran dejado escasa memoria de su administración”<sup>520</sup>.*

En todo caso, el modelo administrativo establecido por los moderados en 1845 perduró prácticamente hasta 1978, y algunos de sus elementos, como la división territorial de base provincial se mantienen aún, consagrada incluso constitucionalmente.

Salvo el sistema de justicia administrativa, que fracasó en el último tercio del siglo XIX y de la Administración de partido, que a pesar de varios intentos no terminó de cuajar debido a la escasez de recursos de la Hacienda pública, el modelo que plantearon los teóricos de la Administración moderados durante los años treinta y primeros cuarenta de mil ochocientos se llevó a la práctica y perduró en España hasta épocas recientes, lo que demuestra la importancia y aún la calidad del pensamiento de los hombres que contribuyeron a su diseño e implantación.

---

<sup>520</sup> MESONERO ROMANOS, R., *Op Cit* p.469 y SS

## **CONCLUSIONES**

1.- En la transformación de la estructura administrativa del Estado en España puede señalarse con claridad la existencia de diferentes etapas.

El proceso se inicia con anterioridad al de apertura política durante los últimos años del reinado de Fernando VII y de la mano de los reformistas fernandinos encabezados por Luis López Ballesteros. En este período se pusieron las bases de una nueva Administración, y entraron en escena figuras que luego iban a adquirir una extraordinaria relevancia en la construcción del nuevo modelo de Estado y Administración, como Javier de Burgos.

Durante estos años se realizó una intensa labor de desbroce del terreno que permitió que en la etapa posterior, y sin solución de continuidad se abordase con un ritmo, sorprendente por lo rápido, la renovación total de las estructuras institucionales del Estado español, y el diseño de un nuevo sistema administrativo. Sin la labor previa que supusieron medidas como la creación del Consejo de Ministros, y sobre todo, del Ministerio de Fomento, el desarrollo en etapas posteriores del nuevo modelo de Administración que iban a tratar de implantar los neoilustrados inmediatamente después de la muerte de Fernando VII, y que cristalizó en el modelo español de Administración decimonónica, impuesto por los moderados (luego conservadores) de claro corte napoleónico y con fuertes pretensiones centralizadoras habría sido imposible. Así, uno de los aspectos más destacables de éste período es su condición de vivero de lo que va a ser inmediatamente después la total renovación de las estructuras no sólo políticas, sino administrativas.

De esta manera, los últimos años del reinado de Fernando VII supusieron una primera etapa, de carácter preparatorio, en el proceso de reforma de la estructura de la Administración.

Una segunda etapa la constituye la regencia de M<sup>a</sup> Cristina, durante la cual el modelo moderado de Administración alcanzó un notable grado de madurez en su formulación teórica, pero no logró implantarse en la práctica debido fundamentalmente al clima de inestabilidad política, incluido el desarrollo de la primera Guerra Carlista.

Las figuras emergentes de Alejandro Oliván y Francisco Agustín Silvela representan la renovación generacional que se produce precisamente durante los primeros años de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina y que suponen la superación definitiva de las corrientes de pensamiento ilustrado de la generación anterior, de la que toman el relevo acercándose al poder junto con figuras que al menos al principio de esta etapa mantiene una posición hegemónica, como Javier de Burgos cuyo pensamiento administrativo está presidido por una idea rectora: la creación de una administración de fomento, fuerte y activa, intervencionista en el sentido de eliminar cualquier tipo de barreras para el desarrollo económico de la sociedad y de la iniciativa individual.

Durante la regencia de Espartero se produce un compás de espera en la evolución de la reforma administrativa en cuanto a su implantación efectiva tanto de iure como de facto. Pero en contraste, en el plano teórico, el modelo moderado alcanza altas cotas de concreción y perfeccionamiento, ya que la elaboración doctrinal administrativa moderada se traslada formalmente a libros y manuales. La solidez de la obra teórica de los moderados puede considerarse como una de las bases del éxito del modelo que defendían frente al propuesto por los progresistas o exaltados, más abierto, al menos aparentemente, a la descentralización y a la promoción de instituciones con mayor componente participativo, como Diputaciones provinciales y ayuntamientos. En este momento, el estado de la reforma administrativa, acudiendo a palabras de Ortíz de Zúñiga, es el de un majestuoso edificio diseñado, para el cual solo se han echado los cimientos y preparado preciosos materiales.



La fase final de la reforma administrativa de los moderados viene marcada por la batería de mediadas administrativas de 1845, conocida como reforma Pidal - Mon. Este conjunto de leyes no supuso sino la cristalización de la doctrina elaborada por los teóricos moderados en las etapas anteriores, que en ese momento sí encontró una coyuntura política favorable para su implantación. Con el acceso de los moderados al poder y gracias a la relativa estabilidad política experimentada durante la llamada década moderada, fue posible traducir en legislación positiva el modelo teórico que había alcanzado madurez y solidez teórica en la etapa anterior. Así, durante el primer gobierno de Narváez, que se prolongó desde mayo de 1844 hasta febrero de 1846 se aprobó una larga serie de disposiciones por medio de las cuales se fijó y reguló de forma definitiva la estructura administrativa del Estado en todos sus niveles.

**2.-** Los teóricos moderados presentan un modelo homogéneo de Administración, el modelo napoleónico de corte doctrinario que se basaba en una serie de principios considerados por los administrativistas moderados como la ortodoxia de la Ciencia administrativa. Ello llevaba a los moderados a presentar su modelo como científico, buscando una pretendida asepsia ideológica.

Los principios básicos del sistema administrativo que invocaban los moderados eran unidad, centralización y jerarquía.

En cuanto a la estructura institucional se plantea simétricamente en cada uno de los escalones administrativos: Central o Superior, Provincial o Suprema y Municipal y partiendo de la máxima de que los órganos de ejecución deben ser unipersonales, mientras que los de consejo y deliberación deben ser colegiados.

**3.-** Del estudio de los autores seleccionados como elementos más representativos en la formulación del modelo administrativo de los moderados en cada una de las etapas antes delimitadas, tanto en lo referente a su

pensamiento político como sobre todo en su pensamiento administrativo, y más someramente en su trayectoria vital, se deduce que entre ellos hay una serie de características comunes:

- Su objeto de estudio y trabajo es la Ciencia de la administración, y no el derecho administrativo, y ello incluso cuando se trata de juristas.

- Se adhieren al partido moderado, dentro del amplio espectro ideológico que abarca este partido, y aunque proceden de puntos de partida diferentes terminan por coincidir en los presupuestos ideológicos del doctrinarismo como tercera vía alejada de posiciones extremas. Militando en las filas parlamentarias moderadas a la altura de 1845, e incluso colaborando con el gobierno Narváez encontramos tanto a López Ballesteros, procedente de los gobiernos fernandinos, a Javier de Burgos y Sainz de Andino, representantes en cierta medida del reformismo ilustrado, y a Oliván, Silvela y Ortíz de Zúñiga, cuyo pensamiento político es ya netamente liberal.

- En el panorama político ocupan, excepción hecha de López Ballesteros, un segundo plano. A pesar de que algunos llegan a ocupar carteras ministeriales, con ejercicio efectivo del poder, como Javier de Burgos, o de forma fugaz y casi testimonial, como Oliván y Silvela, no destacan como figuras políticas o parlamentarias eclipsadas por otras más brillantes, de modo que la mayor parte de su trayectoria administrativa se desarrolla como asesores o en las subsecretarías de diferentes ministerios, e igualmente su participación en la vida parlamentaria es mucho más abundante en diversas comisiones elaborando dictámenes, que en intervenciones parlamentarias y brillantes discursos.

4.- No obstante, este estudio pone también de manifiesto notables diferencias:

- En primer lugar, representan dos generaciones de españoles; ello se traduce en diferencias ideológicas, las que suponen la transición del pensamiento ilustrado al netamente liberal y que se traducen en un enfoque distinto de las funciones y fines de la Administración. Figuras como Alejandro Oliván y Francisco Agustín Silvela representan una renovación generacional, de modo que puede afirmarse que los integrantes de esta nueva generación de jóvenes moderados tiene su origen, incluso biológicamente en los últimos ilustrados; el más claro es el caso de Francisco Agustín Silvela, cuyo padre sufrió exilio en Francia y convivió con el círculo más relevante de los ilustrados en el exilio, como Moratín y que entro en la vida política y administrativa española apadrinado por el mismo Javier de Burgos.

A pesar de presentar un modelo y un sistema de Administración homogéneo en cuanto a elementos técnicos y estructurales los jóvenes moderados, y entre ellos Silvela y Oliván pensaban ya en la Administración como sistema institucional instrumentalizado para lograr a través de él un control eficaz de la vida política y la preeminencia o el mantenimiento en el poder de un partido, de modo que relegan a un segundo plano la dimensión de fomento de la actividad administrativa y colocan ya en primer término la relativa al control y mantenimiento del orden público. Ello frente al pensamiento reformista ilustrado presidido por una visión de neutralidad política de la Administración como estructura y como sistema de poder, Javier de Burgos piensa en una Administración que funcione como sistema de poder, pero no al servicio de un determinado partido, sino como elemento de control y mantenimiento de la neutralidad de la sociedad civil, políticamente desmovilizada, cuya prosperidad económica, en definitiva, el fomento, debía constituirse como objeto preferente de la actividad administrativa.

- La formación de estos autores es diversa: la de algunos es eminentemente jurídica, como Pedro Sainz de Andino, Francisco Agustín Silvela y Manuel Ortiz de Zúñiga; sin embargo la formación de López Ballesteros, Javier de Burgos y Oliván se centra en la Economía política, la Hacienda pública y la Ciencia de la administración. Pero en todo caso, salvo en

cuestiones tan específicas como la justicia administrativa, todos abordan la materia administrativa desde un punto de vista estrictamente de ciencia de la administración.

5.- En cuanto a los caracteres más destacados de cada uno de estos autores individualmente considerados:

- **Luis López Ballesteros** destaca fundamentalmente por su capacidad organizativa, que logró imponer orden y racionalización en las dependencias de su Ministerio, y su clara visión de la importancia de los recursos humanos, consecuencia de la cual fueron la regulación del acceso y desarrollo de la carrera administrativa (lo que se ha dado en llamar el Estatuto López Ballesteros), ciertos planes de formación del personal, y sobre todo el hecho de que se rodease de un conjunto de brillantes colaboradores seleccionados fundamentalmente en función de sus capacidades; entre ellos destacan en el plano administrativo Javier de Burgos y el propio Sainz de Andino, pero se encuentran otros muchos nombres relevantes como el de Ramón de Santillán, seleccionados siempre en función de sus capacidades, y dejando de lado en gran medida su adscripción o sus antecedentes políticos. Probablemente ésta sea la principal aportación a la creación del nuevo modelo de Administración de López Ballesteros: posibilitar el acceso a los círculos cercanos al poder a sujetos muy bien dotados y preparados que serían quienes a la postre iban liderar el cambio de modelo.

En cuanto al aspecto ideológico, el reformismo que representa López Ballesteros es un reformismo de carácter exclusivamente técnico, que en ningún modo plantea innovaciones en los principios políticos, sino que trata de responder a la desastrosa situación en la que se encontraba la España de la época con medidas de carácter económico y de fomento, entre las cuales, buscando una mayor eficacia en la gestión y en el control del gasto, se incluyó la reestructuración de la organización del Ministerio de Hacienda y se creó la Junta de Fomento de la riqueza del reino, antecedente del Ministerio de Fomento, cuya creación se retardó hasta 1832. Se puede considerar a López Ballesteros, en su pensamiento, como heredero de la ideología reformista del

despotismo ilustrado. Sin embargo, por confrontación con el radicalismo de otros elementos que formaron parte de los gobiernos de Fernando VII, sus ideas absolutistas no dejan de ser templadas. En todo caso, en el pensamiento político de López Ballesteros es muy importante su elemento de fidelidad personal a Fernando VII.

- **Pedro Sainz de Andino** resulta poco conocido por sus obras en materia administrativa, frente a su notoriedad en el ámbito penal y sobre todo en el campo del Derecho mercantil. Es un jurista brillante y un certero analista de la situación de la Administración y sus posibles soluciones, pero se nota en su obra la falta de experiencia directa en el funcionamiento de las dependencias administrativas, de la que sin embargo disponen ampliamente el resto de los autores estudiados, ya que aunque trabajó para diferentes ministerios, sus labores fueron de asesoramiento y elaboración de informes, proyectos y dictámenes, cuando no la pura práctica judicial. Así los escritos administrativos de Sainz de Andino carecen en gran medida del enfoque sociológico dirigido hacia el interés público que se detecta en los de Burgos, Silvela u Oliván.

Como valoración de su aportación al modelo administrativo de los moderados, no obstante hay que señalar que sin llegar al nivel de las primeras figuras entre el brillante plantel de los administrativistas españoles de las primeras décadas del siglo XIX, su labor en materia de Administración merece ser tomada en cuenta, destacando en ella su rigor técnico y su precisa formulación en términos jurídicos.

Como excelente jurista es en el campo del Derecho donde la calidad de su obra resalta sobre todos los demás; su labor codificadora y las leyes que dieron lugar a la creación de la Bolsa de Madrid y a otras instituciones mercantiles son una muestra de su profundo conocimiento de la materia mercantil, y constituyeron una aportación indispensable en el proceso de modernización de las estructuras económicas de la España contemporánea.

- **Javier de Burgos** es uno de los más brillantes cultivadores de la Ciencia de la administración y sus textos, producto tanto de una sólida formación teórica como de una amplia experiencia gracias a su paso por todos los escalones de la Administración y aún de la política, sirven como manuales tanto de los grandes principios de organización administrativa como de los detalles de gestión más cotidianos.

Una de las características más importantes que presentan tanto la trayectoria biográfica como el pensamiento administrativo de Javier de Burgos es que reflejan su condición de elemento bisagra entre dos épocas históricas y dos realidades sociales: puede considerarse el último de los ilustrados en un mundo que ya funciona con esquemas liberales; es el trampolín que sirve de impulso para la entrada en escena de una nueva generación de hombres de ideología más abierta, pero que comparten sus preocupaciones por el tema de la Administración y la Ciencia administrativa, y que toman su relevo en la tarea de dotar de estructura al naciente Estado liberal.

Otro elemento destacado y característico en la trayectoria y el pensamiento de Javier de Burgos es su el posibilismo, que le lleva a no poner en ningún momento en tela de juicio el sistema político del Antiguo Régimen a fondo. Considera que lo más importante es procurar la prosperidad material de los pueblos, y que este es el fin de la Administración y el deber último de quien gobierna. Acepta cooperar con los liberales moderados no porque esté de acuerdo con sus posicionamientos políticos, sino porque su sentido práctico y su carácter posibilista le hacen ver que es el único camino , la única vía de salida posible para la continuidad de sus reformas, en tanto que la otra posibilidad, el ultrabsolutismo de los carlistas, era contrario a todo tipo de reformas, incluso las administrativas. Resultado de este planteamiento es su activa participación en la redacción del Estatuto Real.

Su aportación al proceso de creación de la moderna Administración desde el Ministerio de Fomento no solo se redujo a la división territorial en provincias y al impulso que supuso la creación de la figura del Subdelegado de fomento y la Instrucción para los mismos, sino que entre sus logros debe apuntarse como uno de los más relevantes haber dado el golpe de gracia definitivo al modelo de

Administración tradicional del Antiguo Régimen con la disolución de los Consejos que habían constituido la base del sistema de gobierno y administración borbónica, y con la creación de Tribunales Supremos eliminando así la confusión orgánica entre funciones jurisdiccionales y gubernativas.

• **Alejandro Oliván** gracias a su variadísima formación y a su sentido analítico es el autor que expone más clara y sistemáticamente el modelo administrativo de los moderados, y también probablemente el que lo hace con un sentido más didáctico. Tanto en su ideología política como en su pensamiento administrativo es el representante más puro del ideario doctrinario, y de entre todos los autores estudiados es el que más destaca como parlamentario. Por ello es el miembro más representativo, y probablemente el más conocido de la generación de administrativistas que sucede sin solución de continuidad a los reformistas fernandinos, como Saínz de Andino y Javier de Burgos, a los que puede calificarse de los últimos ilustrados. Avanzando un paso, la Administración que plantea Oliván, en sus propias palabras, ha roto el estrecho círculo fiscal, y ha ampliado sus fines desde recaudar y pagar, a satisfacer las necesidades interiores de la sociedad y vigilar sus intereses.

Los elementos más destacados de la labor administrativa de Alejandro Oliván son, de una parte, la coherencia interna y la solidez que presenta, características que impregnan no solo su labor administrativa, sino su postura acerca de otras materias como la política y la religión. Oliván defiende a lo largo de toda su vida los mismos principios y valores, en sede parlamentaria, en la prensa y en su obra escrita, y siempre trata de elaborar un sistema que guarde coherencia entre todas sus partes. Y de otra el hecho de que en su traslación a la realidad española del sistema administrativo napoleónico no se limita a copiar, sino que introduce elementos innovadores en la Ciencia de la administración y en el Derecho administrativo, que sorprenden tanto por lo novedoso de sus planteamientos, como por la precocidad con que se manifiestan y la madurez del pensamiento administrativo que denotan; por ejemplo, la noción de servicio público como finalidad de la acción de administrativa, la definición de la Administración como gestión de responsabilidad.

**Francisco Agustín Silvela** es, de entre los autores estudiados, aquel cuya figura más hay que reivindicar. Falta por reconocer la importancia de su pensamiento administrativo y la influencia del mismo y de su obra en los textos de las leyes que conformaron la reforma administrativa de 1845. La labor de Francisco Agustín Silvela no ha sido reconocida como debiera; a él debemos el primer texto de Derecho administrativo español, en el que expone un sistema completo de administración (si bien haciendo más hincapié en algunos niveles que en otros), y que ofrece además una información interesantísima de estado del Derecho administrativo y la Ciencia de la administración en el momento de su publicación, al recoger un extenso catálogo bibliográfico, tanto de obras españolas como francesas (traducidas o no) así como una enumeración casi exhaustiva de la legislación vigente en materia administrativa. Por todo ello, aunque pueda considerarse que su aportación a la construcción del Derecho administrativo español ha sido menos decisiva que la de Burgos u Oliván en cuanto que introduce menos elementos innovadores o su pensamiento es menos creativo, en el sentido de que el modelo administrativo que propone es prácticamente una transposición del modelo francés, su formulación jurídica es impecable, y sólo por esto merecería un reconocimiento mayor.

Como se ha puesto de manifiesto, Silvela es un excelente jurista y a la vez un gran conocedor de la Administración por dentro ya que desempeñó diversos cargos en el nivel provincial y estatal; la combinación de la formación jurídica de Silvela con su experiencia administrativa hacen que temas como la justicia administrativa sean para él objeto de tratamiento preferente, de manera que si algo destaca como elemento distintivo en su obra es el desarrollo de un sistema completo de justicia administrativa basado en la existencia de los Consejos de Provincia, y del Consejo de Estado. En este sentido llega a afirmar que en materia de control de la actividad administrativa *“todo lo hemos destruido y no hemos creado nada”*.

En el pensamiento administrativo de Silvela destaca, y es prueba de ello la extensión que dedica a su tratamiento, su preocupación por el nivel provincial de la Administración, entendido como escalón básico en la nueva estructura administrativa del Estado. A él está dedicado el cuerpo formado por los textos que él mismo presentó como proyectos de ley en sede parlamentaria en la legislatura de 1838,



referidos a organización y atribuciones de cada una de las instituciones que integraban el nivel provincial de la Administración: Diputaciones Provinciales, Consejos de Provincia, y Gobiernos Civiles. Del examen global de todos estos textos se concluye que Silvela propone la creación de una estructura administrativa a nivel provincial fuerte, que favorezca, a través de la desconcentración la vertebración de territorio de Estado. El conjunto de esta labor legislativa de Francisco Agustín Silvela influyó después decisivamente en los textos que integraron la reforma administrativa de 1845.

Pero el valor del pensamiento y la obra de Silvela no se reducen a su aportación en materia administrativa, su gran talla como publicista se trasluce además en el nivel del resto de su escasa y poco conocida producción: el opúsculo sobre la pena de muerte lo revela como un jurista brillante de sólida formación en Derecho penal y Filosofía del derecho, al margen de que se compartan o no sus opiniones con una impecable explicación sobre las finalidades de la pena y otros aspectos de política criminal; del mismo nivel puede reputarse su proyecto sobre el Senado como tribunal (era ya senador como representante del Tribunal Supremo del que era magistrado). E igualmente hay que destacar la brillantez de Silvela como jurista, especialmente como publicista en su defensa de la constitucionalidad del procedimiento de designación de alcalde en terna, a través de una interpretación de los artículos 70 y 71 de la Constitución de 1837.

En su obra sobre legislación electoral también se revela como gran publicista, y además deja traslucir claramente su base ideológica moderada, fuertemente inspirada en los principios del doctrinarismo; sin embargo defiende posiciones heterodoxas con respecto a los planteamientos dominantes en el partido moderado en ese momento, al defender un sistema electoral basado en un sistema indirecto.

• **Manuel Ortiz de Zúñiga** ve compensada la escasa originalidad de su pensamiento con su sólida formación jurídica y sobre todo con lo laborioso y minucioso de su labor de exégesis de la legislación administrativa, especialmente la municipal; sus obras representan la recopilación y sistematización de gran parte de la legislación administrativa vigente en el momento de su publicación. A través de sus comentarios críticos sobre el modelo administrativo progresista, vigente cuando

publica sus obras, expone con claridad, y con un enfoque eminentemente práctico y didáctico, el modelo administrativo de los moderados. En realidad no va más allá de la mera compilación y sistematización de la legislación vigente, que comenta a la luz de las ideas de otros, siendo fundamentalmente el pensamiento de Javier de Burgos el que se manifiesta a través de todos y cada uno de sus comentarios.

No obstante la obra de Ortiz de Zúñiga aporta un elemento de originalidad, incluso frente a las de otros administrativistas juristas también, y es su enfoque del problema de la justicia administrativa, centrado en las cuestiones prácticas que trata de resolver a través de instrumentos exclusivamente jurídicos, y que deja de lado la discusión puramente teórica y doctrinal sobre el modelo de justicia administrativa deseable.

Si en la obra de Silvela destaca por su extensión e intensidad el tratamiento de la Administración provincial, la obra de Ortiz de Zúñiga se dedica fundamentalmente a la administración municipal, y le otorga tanta importancia que incluso llega a afirmar que el Derecho municipal es una parte especial del Derecho administrativo.

Además las obras de Ortiz de Zúñiga aportan como valor añadido ser el reflejo de la realidad que le circundaba y las preocupaciones del momento; en ellas el autor aporta sus opiniones sobre los temas importantes del momento histórico que le ha tocado vivir como la configuración de un nuevo derecho de propiedad, la desamortización, la liberalización de los mercados o la necesidad de una reforma fiscal a pesar de que se trata de obras de carácter técnico administrativo y de vocación didáctica.

**6.-** Finalmente hay que concluir que el contenido de la reforma administrativa de 1845 es el resultado de la elaboración llevada a cabo por los teóricos de la administración moderados durante las Regencias de M<sup>a</sup> Cristina y Espartero, y que el modelo desarrollado por estos primeros administrativistas ha configurado la estructura del Estado en España durante todo el siglo XIX y prácticamente hasta la entrada en vigor del modelo de Estado de las autonomías impuesto por la Constitución de 1978.

## **FUENTES**

Dados el alcance y el objeto perseguidos con la realización de esta tesis doctoral, referidos al estudio del pensamiento político y administrativo de diferentes autores, las fuentes a las que se ha recurrido han sido mayoritariamente bibliográficas, fundamentalmente textos de estos autores, que en todo caso se han consultado en ediciones originales, aunque en determinados supuestos se ha recurrido a reediciones dada la mayor facilidad de acceso y manejo de las mismas. Los textos que se han manejado son de muy diferente naturaleza, y van desde obras con una eminente finalidad didáctica, a memorias, escritos periodísticos, textos legislativos o discursos parlamentarios.

Para la delimitación del contexto social, económico, político y cultural en el que se desarrolla el pensamiento administrativo de los autores estudiados se ha recurrido a obras de Historia de carácter general, otras propiamente de Historia del Derecho y derecho constitucional, así como a monografías sobre temas específicos. En el caso de las memorias de los contemporáneos se ha seguido el criterio de acudir preferentemente a las ediciones originales, no obstante lo cual, en ocasiones se ha recurrido a reediciones, de nuevo por razones de facilidad de acceso y manejo.

Para la consulta y examen de las citadas fuentes bibliográficas se ha recurrido a los fondos de la Biblioteca Nacional, y de las Bibliotecas del Centro de Estudios Constitucionales, del Congreso de los Diputados, del Senado, del Instituto Nacional de Administraciones Públicas, y de las Facultades de Derecho e Historia de la U.C.M., así como de la Hemeroteca Municipal de Madrid.

Y para la obtención de los datos biográficos y sobre las carreras administrativas de los diferentes autores estudiados se han consultado los fondos de diferentes archivos: Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares, Archivo Histórico Militar de Segovia, Archivo del Congreso de los Diputados, Archivo del Senado, Archivo del Tribunal Supremo, Archivo Provincial de Pontevedra y Archivo Provincial de Ávila y Archivo Diocesano de Valladolid.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARENILLA SÁEZ, M, *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, IAAP, Sevilla, 1996
- ARTOLA, M., *Partidos y programas políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1991
- ARTOLA, M., *Antiguo régimen y revolución liberal*, Ariel, Barcelona, 1991.
- ARTOLA, M, *Los afrancesados*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- ARTOLA, M (dir), *Historia de España*, Vol II, Alianza Editorial, Madrid 1988.
- ARTOLA, M, *La burguesía revolucionaria*, Madrid, 1990.
- ARTOLA, M, *La España de Fernando VII.*, Espasa Calpe, Madrid, 1999.
- AZORÍN, “Oliván” *ABC* 4 Marzo 1949.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M, “La generación primitiva de administrativistas y la moderna Ciencia de la Administración”. *La configuración jurídico política del estado Liberal en España*, Actas del Congreso en conmemoración del II centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván, Huesca, Escuela Universitaria de Estudios empresariales, Universidad de Zaragoza, 1997
- BAHAMONDE, A. Y MARTÍNEZ, J.A., *Historia de España*, Cátedra, Madrid, 1994.
- BAR, A., *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983.
- BARRANCHINA JUAN, E. *La función pública. Su ordenamiento jurídico. Parte general I*, PPV, Barcelona, 1991.
- BARRERO GARCÍA, A. Mº, “La materia administrativa y su gestión en el reinado de Fernando VII”, *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*.
- BELTRAN, L, *Historia de la doctrinas económicas*, Teide, Barcelona, 1989.
- BERMEJO CABRERO, J.L., “Sainz de Andino y los orígenes de la bolsa de Madrid”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. Tomo LXVII vol II, Madrid, 1997.
- BORDIÚ Y GÓNGORA, C. “Del Consejo Real como elemento del gobierno constitucional” Imprenta de la Cía de Impresores y Libreros. Madrid. 1846. Publicado por NIETO, A., *RAP*, nº 84, 1977.
- BURGOS Y OLMO, J, *Anales del reinado de Dnª Isabel II*, Madrid, 1850.

- BURGOS Y OLMO, J., *Observaciones sobre el empréstito Guebhard*. Imprenta de Miguel de Burgos, Madrid 1834.
- BURGOS Y OLMO, J., *Exposición al Rey Nuestro Señor*, Imprenta de Ana Benitez, Cádiz 1834.
- CAJAL VALERO, A., *El gobernador civil y el estado centralizado en el siglo XIX*, M.A.P, Madrid, 1999.
- CÁMARA DEL PORTILLO, D, “La Administración civil o pública durante el reinado de Fernando VII”, *Revista de la Universidad Complutense*, nº 4, 1981
- CARR, R., *España.1808-1975*, Ariel, Barcelona, 1988.
- CASABO RUIZ, J.R., *El proyecto de código criminal de 1831 de Sainz de Andino*, Universidad de Murcia, Murcia, 1978.
- CASTELLS, I Y OTRO, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal en España*, Ariel, Barcelona, 2000.
- COMELLAS, J.L., *Isabel II. Una reina y un reinado*, Barcelona, Ariel, 1999.
- COMELLAS, J.L., *Los moderados en el poder 1844-1854*, CSIC, Madrid, 1970.
- *Cortes de 1847. Biografías y retratos litografiados*
- CRUZ SEOANE, M, *Oratoria y periodismo en la España del S. XIX*, De Castalia y Fundación Juan March, Valencia, 1977.
- CUENCA, J Y OTRA, *El poder y sus hombres. ¿Por quienes hemos sido gobernados los españoles ?*, Actas editorial, Madrid,1998.
- *Diario La Abeja*, Madrid, 1834-1836.
- DÍEZ DEL CORRAL, L, *El liberalismo doctrinario*, IEP, Madrid, 1973.
- DOMINGUEZ ORTIZ,A.(dir), *Historia de España*, Planeta, Barcelona, 1988.
- DONOSO CORTÉS, J. “Historia de la regencia de M<sup>a</sup> Cristina” *Obras Completas*, Biblioteca de autores cristianos, Madrid, 1970.
- ELORZA, A, *La ideología liberal de la ilustración española*, Tecnos Madrid, 1970.
- ESCUDERO, J.A., *Los secretarios de estado y de despacho*. I.E.A., Madrid, 1976.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Cívitas, Madrid, 1998.
- *Fisonomía natural y política de los procuradores en las Cortes de 1834,1835 y 1836. Por un asistente diario a tribunas*, Madrid,1836.

- FONTANA, J, “Mendizábal y la desamortización civil”, Hacienda Pública española, nº 27, 1974
- FUSI, J.P Y PALAFOX, J, *España : 1808/1996. El desafío de la modernidad*, Espasa Calpe, Madrid, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E, *La lengua de los derechos*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E, *La Administración española*, IEP, Madrid, 1964
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E, *Revolución francesa y Administración contemporánea. La formación del sistema municipal francés contemporáneo*, Taurus, Madrid, 1984.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 2000
- GARCÍA MADARIA, J.Mª, *El pensamiento administrativo de Sainz de Andino*, INAP, Madrid ,1982.
- GARCÍA OVIEDO, C, Saínz de Andino y la Administración pública de su época”, *Anales de la Universidad Hispalense*, nº3, 10 1949
- GARRIDO FALLA, F, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1989.
- GAY ARMENTEROS, J.C, *Política y Administración en Javier de Burgos*, Perspectiva histórica, Granada, 1993.
- GAY ARMENTEROS, J.C, *Javier de Burgos*, Comares, Granada, 1999.
- GAY ARMENTEROS, J. C., “El último Javier de Burgos”, *Homenaje a J.L.Comellas*, Secretaría de publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2000.
- GIL NOVALES, A, *Diccionario biográfico del Trienio Liberal*, Ediciones Museo Universal, Madrid, 1991.
- GONZALEZ CASANOVAS, J.A., *Las Diputaciones provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985*. Mancomunidad General de diputaciones de régimen común, Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, E., *Luis López Ballesteros: Ministro de Hacienda de Fernando VII*, Fundación Pedro Barne de la Maza, Coruña, 1987
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)* I.E.A., Madrid, 1974.

- GONZÁLEZ MARIÑAS, P, “D. Luis López Ballesteros e a Administración Española”, *Actas de III Simposio de Historia de la Administración Pública*, Escuela Gallega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1997.
- GONZÁLEZ PALENCIA, A, “Javier de Burgos, humanista y filósofo”, *Boletín de la Real Academia Española*, 1935 y 1936.
- GUAITA, A, *El Ministerio de Fomento. 1832-1931*, IEAL, Madrid, 1984.
- GUAITA, A, *El Consejo de Ministros*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1959.
- HERRERO FERNANDEZ-QUESADA, M<sup>a</sup> D. *La enseñanza militar ilustrada. El Real Colegio de Artillería de Segovia*. Academia de artillería de Segovia. Segovia 1990.
- JOVER ZAMORA, J.M. (Dir) “La era isabelina y el sexenio revolucionario”, *Historia de España*, Espasa Calpe. Madrid, 1981.
- LAZARO TORRES, ROSA M<sup>a</sup>, *La otra cara del Carlismo navarro.(1833-1836)*, 1991
- LE BRUN, C, *Retratos políticos de la revolución de España*. Filadelfia, 1826.
- LEÓN, V, *La Europa ilustrada*, Ediciones Istmo, Madrid, 1989.
- LISTA, A, “Del Régimen Municipal”, *Revista de Madrid*, nº 1, Madrid.
- LLANOS Y TORRIGLIA, F, Francisco Silvela, Purcalia, Madrid, 1946.
- LÓPEZ-CHAVEZ CASTRO, I, “Reformas de López Ballesteros na función pública”, *Actas de III Simposio de Historia de la Administración Pública*, Escuela Gallega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1997
- LUZ de, P, *Isabel II . Reina de España*, Juventud, Barcelona, 1962.
- MAESTRE ROSA, J, “Javier de Burgos, liberal doctrinario”, en *Revista de estudios políticos*, nº 181, Madrid ,1972.
- MARCUELLO BENEDICTO, J.I., *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
- MARTÍN-RETORTILLO, L., “Un retrato y un discurso de Alejandro Oliván”, *Revista de Administración Pública* nº57, Madrid, 1968.
- MARTÍN-RETORTILLO, S, *Alejandro Oliván : Reflexiones sobre su vida y su obra*, Civitas, Madrid, 1997.
- MARTÍN-RETORTILLO, S, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 2000

- MARTINEZ DE LA ROSA, F., *El espíritu del siglo.*, Imprenta de Tomás Jordán, Madrid, 1850.
- MESA MOLES-SEGURA, A, *La labor administrativa de Javier de Burgos*, IEAL, Madrid, 1946.
- MESONERO ROMANOS, R, *Memorias de un setentón*, Edición facsimil. Madrid, Caja de Madrid, 1980.
- MIRAFLORES, (marqués de), *Continuación de las Memorias políticas para escribir la historia del reinado de Isabel II.*
- MIRAFLORES, (marqués de) *Memorias para escribir la historia contemporánea de los siete primeros ños del reinado de Isabel II*, Imprenta de la viuda de Calero, Madrid, 1843.
- MOLAS RIBALTA, P, “De la junta de comercio al Ministerio de Fomento” *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración.*
- MOLINER PRADA, A, *Lesseps y los políticos españoles, el informe de 1848*, Alicante, 1993.
- MORÁN ORTÍ, M. *La Miscelánea de Javier de Burgos : la prensa en el debate ideológico del Trienio Liberal*, Ediciones CEES. Villaviciosa de Odón, 1996.
- NADAL, F, *Burgueses burócratas y territorio*, IEAL, Madrid, 1987.
- NIETO, A, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986.
- NIETO, A., “Apuntes para una historia de los autores del Derecho Administrativo general español” *34 artículos seleccionados de la RAP con ocasión de su centenario*, INAP, Madrid, 1983.
- NIETO, A, *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996.
- NIETO, A., “Influencias extranjeras en la evolución española de la Ciencia del Derecho Administrativo” *Anales de la Universidad de La Laguna*, 1966.
- OLIVÁN, A, *De la Administración Pública con relación a España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1954.
- OLIVÁN, A, *De la Administración Pública con relación a España*, Imprenta Boix, Madrid, 1843.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, M, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978.



- ORTIZ DE ZÚÑIGA, M, *Elementos de derecho administrativo*, Granada, 1842/43.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, M, *Legislación de minas*, 1843.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, M, *Proyecto de Código de Procedimiento Criminal*. 1854.
- PASTOR DÍAZ , N., *Galería de españoles célebres contemporáneos*, Imprenta de Vicente de Lalama, Madrid, 1842.
- PÉREZ DE LA CANAL, M.A., “ La creación de los subdelegados de fomento y los primeros nombramientos”, *Anuario de Historia del Derecho Español*. Tomo LXVII vol II, Madrid, 1997.
- PIRALA, A, *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, Turner-Historia 16, Madrid, 1984.
- RICO PÉREZ, F., “D. Manuel Ortiz de Zúñiga y la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Homenaje a D. Antonio Hernandez Gi*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001
- RIVAS SANTIAGO, N, *Luis López Ballesteros. Gran ministro de Fernando VII*, Mediterráneo, Madrid, 1945.
- ROCA ROCA, E, *Javier de Burgos. Madrid 1798*, IEAL, Granada, 1987.
- ROCA ROCA, E, *Las ideas de administración de Javier de Burgos* INAP, Alcalá de Henares, 1987.
- ROCA ROCA, E., “De Javier de Burgos a José Posada Herrera : la iniciación del derecho administrativo”, *I Seminario de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, 2001.
- RODRÍGUEZ ALONSO, M., “Otra visión de los gobernantes, políticos y militares españoles durante la regencia de M<sup>a</sup> Cristina”, *Revista de estudios políticos*, nº 65, 1989.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Sobre el origen de la Ciencia Administrativa en España” *La configuración jurídico política del estado Liberal en España*, Actas del Congreso en conmemoración del II centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván, Escuela Universitaria de Estudios empresariales, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.
- RUBIO, J, *Sainz de Andino y la codificación mercantil*, CSIC, Madrid, 1950.
- RUIZ CORTES, F Y OTRO, *Diccionario biográfico de personajes históricos del siglo XIX español*, Rubiños 1960 S.A, Madrid, 1998.
- SANCHEZ AGESTA, L, *Historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

- SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia del derecho I. Instituciones políticas y administrativas*, Madrid, 1995.
- SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas. (1808-1975)*, Madrid, 1994
- SANCHEZ BELLA, I., “La reforma de la Administración Central en 1934” *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, 1974.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J, *La España contemporánea*, Madrid, Istmo, 1991.
- SANCHEZ MANTERO, R, *Fernando VII*, Arlanza Ediciones, Madrid, 2001
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1973.
- SANTILLÁN, R., *Memorias*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1960.
- SARMIENTO LARRAURI, J.I., “El pensamiento administrativo y político de Javier de Burgos”, *Revista de documentos del Ministerio de Justicia e Interior*, nº 7, 1994.
- SARRION GUALDA, J., “La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la rebelión de sus diputaciones”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. Tomo LXVII vol II, Madrid, 1997.
- SECO SERRANO, C, *Historia del conservadurismo español*, Temas de Hoy, Madrid, 2000.
- *Semblanzas de los 340 diputados a Cortes que han figurado en la legislatura de 1840 a 1850*, Imprenta de Gabriel Gil, Madrid, 1850.
- SHUBERT, A, *Historia social de España. (1800-1990)*, Nerea, Madrid, 1991.
- SILVELA, F.A, *Colección de dictámenes, proyectos y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*, Imprenta Nacional, Madrid, 1839.
- SILVELA, F.A, *Proyecto de ley electoral arreglado a los principios del derecho político interior o derecho constitucional*, Imprenta Corominas, Lérida, 1836.
- SILVELA, F.A, *Consideraciones sobre la necesidad de conservar en los códigos y de la aplicación en su caso, la pena capital*, Madrid, 1835.
- SILVELA, M., *Obras póstumas*, Madrid, 1845.
- SUÁREZ, F, *Documentos del reinado de Fernando VII.. López Ballesteros y la Hacienda entre 1823/1832*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1970

- SUÁREZ, F Y BERAZALUCE, A.M<sup>a</sup>, *Documentos del reinado de Fernando VII. Pedro Sainz de Andino*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1968.
- TAJUECO GALLARDO, E, *Fisonomía del Congreso de 1851*, Madrid,1851.
- TOMÁS Y VALIENTE, F, *El marco jurídico de la desamortización en España*, Ariel, Barcelona, 1971.
- TOMÁS Y VALIENTE, F, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, 1981.
- TOMAS VILLARROYA, J, *Breve historia del Constitucionalismo Español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,1987.
- TOMAS VILLARROYA, J, *El sistema político del Estatuto Real*, IEP, Madrid, 1968
- TOSCANO PUELLES, F, *Sainz de Andino, el hacedor de leyes*, Diputación de Cádiz, Cádiz,1987.
- TUSSELL, J.(dir), *Historia de España*, Planeta, Barcelona.
- VARGAS MACHUCA Y OTRO, *El libro de la verdad o semblanzas de los diputados del Congreso de 1851*, Madrid,1851.
- VARIOS, *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, IEAL, Madrid, 1944.
- VARIOS, *1812-1992 El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1992.
- VARIOS, *La Casa de la Química . Ciencia , artillería , ilustración*, Segovia, 1992.
- VICENTE GUERRERRO, G, *Alejandro Oliván y Borruei. Vida y obra de un ilustrado altoaragonés*, Huesca, Escuela Universitaria de Estudios empresariales, Universidad de Zaragoza, 1997.
- VICENTE GUERRERRO, G., “Alejandro Oliván : Una biografía intelectual”, *La configuración jurídico política del estado Liberal en España*, Actas del Congreso en conmemoración del II centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván, Escuela Universitaria de Estudios empresariales, Universidad de Zaragoza, Huesca,1997.
- UN ASISTENTE DIARIO A TRIBUNAS, *Fisonomía natural y política de los procuradores de Cortes de 1834,1835 y 1836*, Imprenta de D. Ignacio Boix, Madrid,1836
- ZAVALA, I. M, *Románticos y socialistas, Prensa española del Siglo XIX*, Siglo XIX de España, Madrid, 1972.