

**DEL GOBIERNO DE LA MONARQUÍA AL GOBIERNO DE LA
SOCIEDAD⁽¹⁾**
**FROM THE GOVERNMENT OF THE MONARCHY TO THE
GOVERNMENT OF SOCIETY**

JOSÉ M. PORTILLO
portival@gmail.com
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibersitatea
ORCID: 0000-0003-1771-005

Texto recebido em / Text submitted on: 29/06/2018
Texto aprovado em / Text approved on: 22/10/2018

Resumen:

Hacia los años treinta del siglo XIX, los liberales consiguieron asentar la idea de la monarquía constitucional como el mejor gobierno posible. Lo hicieron renunciando a una preponderancia del principio de la soberanía nacional y dando entrada – no en la constitución pero sí en el sistema político – a la Administración como el nuevo nervio esencial del sistema. Este texto analiza algunos rasgos de la cultura política que primó desde entonces el gobierno de la sociedad desde la tutela de la Administración.

Palabras clave:

Liberalismo español, administración, ciencia de la administración, monarquía constitucional, Estado liberal.

(1) Este texto fue presentado originalmente en el homenaje que la Universidad de Sevilla tributó al profesor Bartolomé Clavero con motivo de su jubilación en septiembre de 2017.

Abstract:

By the thirties in the nineteenth century liberals reached to impose the constitutional monarchy as the best possible government. They had to renounce to the principle of national sovereignty and they also admitted that the Administration constituted the new nerve of the political system even if it was not defined as such in the constitution. This article analyzes some aspects of the political culture that gave priority to the problem of the government of the society under the tutelage of the administration.

Keywords:

Spanish liberalism, administration, science of administration, constitutional monarchy, liberal state.

Hay historia política, menos constitucional, que puede llegar a interesar a las Constituciones. Puede haber incluso períodos no constitucionales que pesen en los constitucionales con un efecto a la postre constituyente.

En 1989 abría Bartolomé Clavero con las palabras de la cita capitular el capítulo de su *Manual de Historia Constitucional* en el que se ocupaba del período que va del final de Trienio al restablecimiento de la constitución de Cádiz en 1836 (Clavero 1989: 35). Un momento, el de ese decenio largo que se reorienta hacia el constitucionalismo desde la muerte de Fernando VII en 1833 para no abandonar ya la senda constitucional hasta 1923. La apreciación de Clavero es importante porque, en efecto, la reforma constitucional iniciada en 1836 dará por integrados en el nuevo sistema de gobierno piezas esenciales forjadas en el período de gobierno absolutista de Fernando VII.

Una de ellas, la principal, una Administración que era entonces poco más que una idea. No era poco, sin embargo, pues fue la Administración el sujeto que vino a sustituir a la nación como referencia fundamental del sistema político desde la reforma de 1836-1837. Para tomar la adecuada perspectiva el recorrido debe iniciarse antes, en los momentos en que en la corte de Fernando VII comienza a tomar cuerpo la idea de que debía darse respuesta a un fenómeno derivado de la modernidad: la formación de la sociedad. Se conformó ahí un debate ideológico que decantó entonces la formación de sendas facciones que irían a parar al carísimo o al liberalismo moderado. Fueron los moderados quienes de una manera más militante y participativa defendieron la necesidad de idear ese nuevo sujeto que encarnara la dirección y gobierno político de la sociedad. A diferencia de ellos, los carlistas no aceptarán la premisa de la modernidad de que

las diferentes sociedades que componían el reino se disolvieran en una sola sociedad, la sociedad española. Por lo tanto, tampoco concibieron la necesidad de generar una Administración que, con su mayúscula, era todo un desafío a la figura del rey como arquitecto y jefe de una sociedad compleja, una sociedad de sociedades.

Lo interesante de este proceso, intensamente promovido en las décadas de los años treinta y cuarenta del XIX, es que también lo hicieron suyo los progresistas. Con diferencias no de matiz respecto de la idea de los moderados, para ellos también resultó interesante bajarle los humos a la nación de Cádiz y aceptar que la Administración debía conformarse como el nuevo cemento cohesionador del Estado y la sociedad. Una de las diferencias que más les separarán de los modernos tuvo que ver, precisamente, con el alcance que entendían conveniente dar a la Administración, negándose a otorgarle el halo y efectividad de *super omnia* que los moderados se empeñaron en conferirle.

Es por ello, y porque entre 1837 y 1868 casi siempre gobernaron los moderados, que resulta interesante evaluar la efectividad que esta idea tuvo en la España de Isabel II. Tratándose de sacar a la nación de la escena política (llevándola al ámbito de la historia y de la cultura) y de sustituirla por la Administración, no parece que al filo de la revolución de 1868 se hubiera alcanzado gran efectividad al respecto. Puede que fuera más exitosa la operación de enviar la nación al espacio historiográfico y artístico. Entre Modesto Lafuente y Benito Pérez Galdós en letra de molde, y entre José Casado del Alisal y Alejo Vera sobre la tela, la nación española no podía quejarse de tratamiento a la altura de los años ochenta y noventa del XIX, justo antes de su gran crisis de 1898.

Otra cosa bien diferente era la efectividad que para entonces había alcanzado el despliegue de la Administración tal y como lo habían diseñado originalmente los liberales de los años treinta y cuarenta. Como musculatura del Estado dejaba mucho que desear y como conector entre el Estado y la sociedad más aún. Lo constarán los regeneracionistas de finales del siglo cuando, ya sin imperio, se enfrenten a la necesidad de explicar España como Estado-nación.

Todo comenzó, sin embargo, con una crítica de fondo de la constitución de 1812. La constitución de Cádiz no solamente fue criticada por los partidarios del despotismo fernandino. También, y de manera muy notable, por quienes se tenían por liberales, incluso por quienes, como el conde Toreno, habían participado muy activamente en la ingeniería

constitucional de 1810 a 1812 (Varela 2005). Desde los primeros debates constitucionales de las Cortes se había manifestado una opinión que, sin ser partidaria de un poder irrestricto del monarca, no aceptaba tampoco la idea de la soberanía de la nación del diseño doceañista. Vicente González Arnao, un afrancesado, lo explicó en un opúsculo crítico con la constitución escrito en 1813 y publicado en 1824 en el que sostuvo que los constituyentes «o no quisieron o no acertaron a constituir una monarquía». Si el proyecto era, como se decía en el discurso de acompañamiento al proyecto de la comisión de constitución, alumbrar una «monarquía moderada» habían generado más bien un gobierno republicano. «Por manera – argumentaba – que el rey de la Constitución de Cádiz viene a heredar los despojos de la autoridad que el Consejo de Castilla ejercía con las pragmáticas y cédulas reales que por su conducto se promulgaban». Más aún, el texto gaditano, según esta crítica, establecía un principio que desbarataba la idea de separación y equilibrio de poderes al afirmar una supremacía nacional a través de las Cortes que sometía a los demás poderes, el del rey y el de los tribunales: «[...] parece que este cuerpo [las Cortes] no forma parte del gobierno de España, sino que es otra cosa superior, la nación misma [...]» (González Arnao 1814: 18).

Entre los conspiradores liberales posteriores a 1814 no fue tan extraña como se ha supuesto la idea de reformar la constitución gaditana en vez de, como finalmente ocurrió en 1820, proclamarla sin más. Uno de los motivos para proponer la reforma de la carta gaditana radicaba precisamente en desactivar esa suerte de supremacía nacional. Se solía expresar aludiendo a la necesidad de acomodar la constitución española a la de las «monarquías limitadas» europeas, es decir, bien a la francesa de la Carta de 1814 o bien a la práctica constitucional inglesa. Ello significaba, por supuesto, la recuperación de prerrogativas por parte de la corona respecto del proceso legislativo y, sobre todo, el blindaje de su campo de actuación sin la permanente vigilancia de las Cortes que establecía el texto gaditano. La reforma constitucional como alternativa al despotismo fernandino fue algo ya común entre los conspiradores de la década ominosa que usualmente añadieron siempre a sus reivindicaciones la necesidad de que las Cortes revisaran y adaptaran la constitución al entorno de monarquías constitucionales (Castells 1989: 54).

Si algo tuvieron claro tanto progresistas como moderados desde finales de la década de los treinta fue que al sistema de Cádiz le sobraba nación y le faltaba Estado. Ello requería que la reforma no solamente incidiera en el

refuerzo de la prerrogativa regia sino que permitiera también la eclosión de un nuevo poder, muy escasamente regulado en la constitución, y que fuera el auténtico soporte del Estado, la Administración (que comúnmente escribían así, con mayúscula). La constitución que vino a suplir a la de 1812 en 1837 no utiliza esa palabra más que para referirse a la financiación de la «administración pública» y un sinónimo entonces muy en uso, «gobierno interior», aparece solamente referido a los ayuntamientos. Así lo reprodujo su sucesora en 1845 haciendo expresa por añadidura la presencia del Gobierno en el gobierno municipal y provincial mediante sus delegados. Sin embargo, tanto moderados como progresistas hicieron de la administración uno de sus objetos preferidos de reflexión.

Este dato es relevante porque corre parejo a otro igualmente ilustrativo del cambio operado en los años de la guerra civil de 1833-1840. En 1837 la soberanía de la nación española, tan contundente en 1812, desapareció completamente del articulado y quedó como una referencia únicamente en el preámbulo para legitimar la reforma constitucional. En 1845 ni eso. Es algo con lo que se contaba desde que la regente María Cristina fuera obligada en el verano de 1836 a firmar un decreto que restablecía la constitución de Cádiz, abriendo en la misma disposición la posibilidad de la reforma constitucional. En esa línea de reforma del texto gaditano se habían movido ya algunos liberales y afrancesados durante el exilio. La experiencia del exilio tuvo como efecto no deseado por el absolutismo fernandino acomunar a quienes hasta 1814 habían estado a ambos lados de la guerra peninsular y una de las conclusiones de ese acercamiento fue, precisamente, la necesidad de intervenir sobre el texto aprobado en 1812, como previeron algunas conspiraciones liberales (Simal 2012, Morange 2006).

Al optar por esta vía, la mayoría progresista de las Cortes entendió que la reforma debía afectar ante todo a la concepción general de la constitución: «Una constitución debe reducirse a establecer quién y cómo ha de hacer las leyes, quién y cómo se ha de encargar de su ejecución y quién las ha de aplicar a los casos particulares; esto es, debe contener únicamente la división y forma de los poderes del Estado y la consignación de los derechos políticos y de los que, sirviendo de garantía a los civiles, deben ser respetados por aquellos»⁽²⁾. Dicho de otro

(2) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, edición electrónica en www.congreso.es, en adelante DS, Apéndice primero al nº 43 30/11/1836, p. 2.

modo, no debe entrar a definir la soberanía y mucho menos a asignarla en exclusiva a la nación. Por ello, la comisión encargada de presentar el proyecto de la nueva constitución entendió que el principio de la soberanía nacional debía quedar también relegado al preámbulo y a una mera referencia de legitimidad: «[...] y es que así se evitan las falsas y perjudiciales interpretaciones a que podría dar lugar si formase por sí solo un artículo», como lo había hecho en 1812⁽³⁾.

Deslizar el principio de la soberanía nacional hacia una parte no dispositiva de la constitución como el preámbulo tenía consecuencias notables para la concepción misma del sistema constitucional. Para empezar, porque permitió intervenir sobre la representación nacional para generar un nuevo cuerpo representativo que añadiera a la popular la voluntad del monarca. Pero, sobre todo, porque fue el principio desde el que se reorientó la constitución hacia un modelo de monarquía constitucional, sacudiendo el lastre republicano que estos artífices constitucionales apreciaban en el texto de Cádiz.

Ese hecho tenía estrechamente que ver con el encaje de la administración como nuevo elemento vertebrador del Estado. Su lugar no estaba en la constitución sino en la legislación y producción normativa generada entre las Cortes y el gobierno de la corona. Por ello pudo aceptarse sin ningún tipo de contradicción legislación y doctrina al respecto producida en momentos en los que no existía ni rastro de orden constitucional. Se da así la circunstancia de que para conocer los orígenes de este nuevo artefacto de poder, no regulado en la constitución pero llamado a ser el protagonista del siglo, debemos situarnos en un momento totalmente ajeno a la idea de la separación y equilibrio de poderes, así como de libertades civiles y derechos políticos, esto es, en las antípodas de lo que los propios constituyentes de 1837 entendían que era un orden regular y legítimo.

Como parte de una serie amplia de servicios e informes, en 1829 Pedro Sainz de Andino presentó a Fernando VII una conocida exposición con una propuesta de regeneración de la monarquía (Sainz de Andino 1965 y García 2003). Su argumento central se desmarcaba de cualquier experimento constitucional previo para entroncar con una tradición proveniente de las décadas finales del siglo anterior. Al igual que muchos consejeros de la monarquía borbónica del setecientos, Sainz de Andino

(3) DS, Apéndice primero al nº 124, 18/02/1837 p. 1753.

asumía que tocaba solamente al monarca en tanto que «médico sabio» y «tutor celoso y solícito» de sus criaturas promover un vasto programa de reformas que debía recorrer desde el «régimen político» hasta los espacios locales e incluso familiares; en otras palabras, «la administración general del Estado». Para ello debía primero el monarca recuperar una posición central como autoridad del Estado y «las atribuciones que son peculiares e inseparables de la soberanía», no permitiendo que otras autoridades y magistrados llegaran al punto de interpretar, aclarar y hasta cierto punto formar las leyes (Sainz de Andino 1965: 22, 50 y 69).

Donde de manera más eficaz debía mostrarse ese celo paternal del príncipe era en el espacio de «la administración civil o pública del Reino». Es la parte de su exposición donde Sainz de Andino usa más profusamente la metáfora política del padre y del tutor con el fin de dejar patente la diferencia entre la administración y la justicia: la primera debía tutelar en tanto la segunda tenía como objeto castigar. Por esa vía de tutela de la sociedad podía el rey dar curso a toda una batería de medidas que eran de sobra conocidas, pues desde Campomanes a Jovellanos o Cabarrús se habían expuesto con claridad: policía de granos basada en la libertad de comerciar, fomento de la propiedad y tutela de sus intereses, promoción de la industria popular, entre otras. La cuestión no estaba, pues, tanto en aceptar una parte sustancial del programa económico y social ilustrado (cosa que también hacían los liberales) sino en cómo se implementaba: «En efecto, Señor, radicada en una sola mano y regida bajo unos mismos principios la Sección del Fomento general de las fuentes de producción, notará SM con qué abundancia fluirían estas». (Sainz de Andino 1965: 94)

Respetar la propiedad, fomentar la libre circulación de frutos, hacer canales y vías de comunicación, establecer ferias y mercados en régimen de libertad, promover las artes y las ciencias no generaba problema moral alguno a alguien como Sainz de Andino. Todo ello, sin embargo, debía realizarse desde un ministerio de Fomento general del reino que trajera exclusivamente causa de una capacidad tutelar del príncipe. En el diseño que presentó a Fernando VII, su estructura podía comenzar a tener cierta complejidad con un Consejo de Administración, direcciones generales, jefes de la administración civil en las provincias y ayuntamientos. El principio genético de dicha estructura era, sin embargo, puramente monárquico y tutelar.

Es perspectiva era la manejada en el partido cortesano que se había configurado en torno al ministro de Hacienda Luis López Ballesteros.

Conectaba con el reformismo de las décadas finales de la anterior centuria en el punto de generar en torno al monarca un expansivo poder administrativo que fuera absorbiendo espacios jurisdiccionales de otros cuerpos y estados del reino. En esa línea, el incansable gaditano elaboró también en esos años finales de la década de los veinte informes sobre los fueros de Navarra y sobre el traslado de aduanas a la frontera con Francia. Este grupo de reformistas contaba, sin embargo, desde este segundo gobierno despótico de Fernando VII con un instrumento de enorme interés para ellos, en el Consejo de Ministros, que el sector más tradicionalista había querido desactivar mediante la interposición del Consejo de Estado, pero que en 1826 habían logrado reactivar anulando la tutela de dicho Consejo (López Tabar 2001: cap. 4).

El hecho interesante es que, con sus más que notables limitaciones, la Administración, como parte sustancial del programa reformista, logró ir abriéndose paso en esos años. La creación en 1832 de una secretaría de Fomento puede tomarse como un primer fruto político del planteamiento que realizaban los reformistas desde mediados de la década precedente. En el escenario creado después del intento fallido de hacer a un moribundo Fernando VII anular la publicación de la pragmática sanción de 1789 para permitir la sucesión de su hermano, los reformistas que se habían criado alrededor de la secretaría de Hacienda pudieron imponer sus puntos de vista. Entre ellos estaba la creación de una nueva secretaría de Fomento, en principio dependiente de Hacienda pero enseguida con pie propio (Luis 2002: 24s, Pérez Núñez 2004).

Como es bien conocido, este nuevo departamento ministerial nació con cierta voracidad. Su diseño, sobre todo cuando llegó a él Javier de Burgos, antiguo afrancesado como Sainz de Andino, debería haber abarcado ni más ni menos que agricultura, industria, comercio, minería, ayuntamientos, policía, instrucción pública, sociedades económicas, beneficencia, cárceles, hermandades y cofradías, caminos y canales, bibliotecas y museos, teatros y espectáculos, socorros, división territorial y estadística, despoblados y caza y pesca⁽⁴⁾. Dicho de otro modo, lo que Javier de Burgos señalaba a los subdelegados de Fomento era su condición de instrumentos para el gobierno de la sociedad. En una conocida exposición dirigida al rey en 1826 se había permitido señalar que la

(4) Son los epígrafes en que dividió Javier de Burgos su *Instrucción para el gobierno de los subdelegados de Fomento*, que publicó la *Gaceta de Madrid* (155 a 158 5 a 12 de diciembre de 1833).

regeneración de la monarquía pasaba por una amnistía que restaurase la imagen de España en el exterior, un empréstito de trescientos millones de reales para ir tirando mientras se hacían las reformas estructurales y la implementación de una «administración civil» como el único medio de establecer la necesaria conexión entre el gobierno y la sociedad. No fue la única memoria que entonces se dirigió al monarca en estos términos, pero sí la mejor conocida, sobre todo por su publicación en 1834 (Gay 1993: cap V). Interesaba para ello diferenciar claramente un tipo de normas, las leyes administrativas, que se referían a la sociedad, de las «leyes de justicia» que lo hacían a las personas en sus relaciones con otras personas y las cosas (Burgos 1834: 48).

Ya en dicha memoria exponía la necesidad de centrarse en el gobierno de ese espacio que regulaban las leyes administrativas y hacerlo de modo que se extendiera la «omnipresencia de la administración», implementando una estructura que conectara al «jefe de la administración» con «el último agente municipal». Ese ministerio «de lo Interior» – con ocupaciones muy similares a las que en 1833 dispuso para el de Fomento – vendría a ser una suerte de, podríamos decir, «ministerio de la sociedad».

Conviene advertir desde ahora que en esa idea de gobierno de la sociedad jugaba un papel decisivo el control desde la jefatura de la administración (el rey a través de su ministro de Fomento) del espacio local. Era ahí donde se producían la mayor parte de los hechos sociales que se trataban de regular y por ello estos primeros diseños de una «administración civil» no dudaron en disponer su intervención tutelar: «Los ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extiende desde el palacio del grande a la choza del labrador... Deben por tanto ser constantes y frecuentes sus relaciones con los subdelegados de Fomento, sus jefes inmediatos [...]»⁽⁵⁾. Mensaje que los nuevos jefes provinciales asumieron y transmitieron a los pueblos de sus provincias: «Nuestro encargo es el de vigilar sobre vuestro reposo y vuestra felicidad, examinar vuestras necesidades y buscar los medios de satisfacerlas» (Chavier 1834).

Es sobre esa base que Javier de Burgos desempeñó el encargo de la Regente de proceder a una división administrativa de España. Esto significó que la previsión del artículo 11 de la constitución de Cádiz, de realizar una división más conveniente del territorio, no vino finalmente

(5) *Gaceta de Madrid*, 156 7/12/1833, p. 668.

como estaba allí dispuesto de la mano de «una ley constitucional» sino de una ley producida por la voluntad exclusiva de la corona, por mucho que el ministro tuviera presentes los trabajos de las Cortes en 1821 y 1822 al respecto (Calero 1987: 31s.). Únicamente las provincias vascas y Navarra se libraron del bautismo administrativo que estableció como nombres de las provincias el de sus respectivas capitales. El constitucionalismo de 1837 no se planteó siquiera validar como ley constitucional esa división obviando cualquier alusión a ella y dándola por supuesta a efectos electorales y de administración.

Por supuesto que se tenía conciencia del alcance de este planteamiento que suponía entroncar con los proyectos más cercanos a la idea de la tutela monárquica y, consecuentemente, más alejados tanto del despliegue ciudadano-vecinal de Cádiz como de la tradición jurídico política relativa a los gobiernos municipales. Es significativa a este respecto la aclaración realizada por el sucesor de Javier de Burgos, José María Moscoso, anterior subdelegado en Lugo, para que los ayuntamientos fueran presididos por un electo local y no por los mismos subdelegados (Nieto 2007: 307). Trataba con ello de amortiguar un tanto el alcance del decreto anterior.

Más lo es la publicación casi de seguido de un ensayo que criticaba de manera sistemática lo hecho por Javier de Burgos al frente del nuevo ministerio. Luis Rodríguez Camaleño propuso en 1835 considerar la necesaria implementación de una administración general desde un abordaje sustancialmente diferente al considerarla no como un poder tutelar sobre la sociedad sino más bien un poder que debía ejercerse junto con la sociedad a través de sistemas de representación. Más en la línea de Cádiz, el jurista cántabro detectaba la necesidad no tanto de administración como de constitución para poder organizar coherentemente el Estado. Se trataba de una labor, por lo tanto, que no debía despacharse desde el escritorio del ministro sino desde un foro parlamentario: «En vez de encargar estos trabajos a pocos, reunamos la razón, la prudencia, la experiencia y los esfuerzos de muchos [...] publíquese por medio de la prensa [...] concédase la más amplia libertad a todos los particulares [...]» (Rodríguez Camaleño 1982: 53).

La cuestión para Camaleño no estaba tanto en generar un nuevo derecho administrativo como en contar con un bueno derecho civil y, sobre todo, con una buena constitución. Esto no significaría la supresión del ministerio recién creado ni tampoco abortar el despliegue de delegados suyos en las provincias, sino acomodar su actuación a la existencia legal

y constitucional de ayuntamientos y diputaciones provinciales: «[...] es preciso que se apesure [el Gobierno] a establecer sobre bases sólidas el poder municipal y el superior provincial». El modelo, por lo tanto, no debía ser el de una tutela sino el de una colaboración entre la sociedad y el gobierno. Con ello saldría ganando este último en poder efectivo: «[...] en vez de disminuir su poder los Gobiernos que reducen su esfera en el orden político y administrativo, le aumentan considerablemente [...]» (Rodríguez Camaleño 1982: 67). Si debía, en fin, separarse a los jueces del gobierno ello no implicaba tener que transferir a un nuevo poder todas las atribuciones relacionadas con lo administrativo. Del mismo modo que el anhelado código civil debía venir a sancionar el principio de la autonomía de los individuos en la determinación y prosecución de sus intereses, «lo mismo decimos con relación a los pueblos en los asuntos de su propio interés» (Rodríguez Camaleño 1982: 60).

Es lo que estaba programado bajo el sistema constitucional de 1812. «Sin duda, semejante Código Civil no se limitaría al derecho que comúnmente se llama privado, sino que abrazaría también el derecho público interior, o sea, la administración general del Estado en los ramos eclesiástico, militar, judicial y político con todas sus dependencias». Al presentar el proyecto de código civil en 1821, la comisión parlamentaria encargada de ello anunció la intención de abrir una segunda parte del mismo «bajo el nombre de *administrativa*» en la que entrara «todo lo concerniente al gobierno interior del Reino y sus poderes ejecutivo y judicial». Aunque el articulado del código proyectado no llegó a cubrir esa parte, el discurso preliminar permite saber al menos el itinerario trazado desde la cultura de la constitución de 1812. Entendía la comisión que era cosa de ese código regular la «administración general del Estado» para «hacer efectivos los derechos y obligaciones» de los españoles. Debía hacerlo en tres ámbitos, el eclesiástico, el militar y el gubernativo. En todo ello el código habría de entrar únicamente con respecto a los aspectos generales y permanentes, pero no en el detalle reglamentario que podía requerir de hecho otra especie de código: «Esta especie de Código administrativo no entraba literalmente en el cargo que dieron las Cortes a la Comisión».

La regulación que quedó prevista, por tanto, para todo lo gubernativo se refería a lo que posteriormente se denominó la administración general del Estado: «A la administración *político-gubernativa* pertenecen todas las leyes económicas que regulan los impuestos, así generales como tópicos o locales; las leyes que determinan las atribuciones del poder ejecutivo y

sus agentes y las de aquellos poderes que son de nombramiento popular, con arreglo a la Constitución; las leyes, en fin, paternales, cuyo objeto es proporcionar la instrucción, dar el impulso a la riqueza, establecer la paz de los pueblos, ahogar los crímenes en su cuna, hacer efectiva la beneficencia para con el desgraciado y promover todo género de prosperidad pública»⁽⁶⁾.

Como es sabido y veremos luego, el modelo que acabará imponiéndose en la España de Isabel II estará mucho más cerca del planteamiento de Javier de Burgos que del previsto en el proyecto de Código del Trienio. En él no tendrán cabida ni la idea de una administración local y provincial intervenida por la representación ciudadana ni, mucho menos, un control judicial de la administración con arreglo al derecho común. Es interesante anotar que los orígenes de esa concepción de la administración como poder por sí misma entroncaban con una tradición ajena al constitucionalismo y cercana a la idea del soberano como tutor y padre del reino. Más aún, en el caso del proteico pensamiento de Javier de Burgos se trataba de una concepción que no había surgido forzada por un contexto de ausencia constitucional sino que puede perfectamente rastrearse en artículos escritos durante el Trienio, utilizando incluso expresiones que posteriormente trasladará literalmente al decreto de creación de los subdelegados⁽⁷⁾.

Pero conviene, también, marcar bien las diferencias porque no hubo una línea de continuidad sin más entre los planteamientos reformistas de las últimas décadas del XVIII y el surgimiento de la idea de la Administración. En primer lugar, porque entre medias se sitúa, ni más ni menos, que una propuesta alternativa fundamental basada en la prevalencia política de la nación española. También porque la experiencia de los dos periodos de gobierno personal de Fernando VII, especialmente el segundo, determinaron muy estrechamente la eclosión de dicha idea. En efecto, es en esa década última del reinado que se gestaron de manera más clara las diferencias entre la idea del gobierno del príncipe padre y tutor de su reino, que había alimentado el reformismo de finales del

(6) *Proyecto de código civil que presenta la comisión especial de las Cortes nombrada en 22 de agosto de 1820*, Madrid, Imprenta Real, 1821 p. 5, 31 y 32. Existe una edición de este texto (Lasso Gaité 1970). Cito de la versión electrónica del original que está disponible en la biblioteca del Congreso de los Diputados.

(7) Como la idea mencionada de una omnipresencia de la administración que llegue «hasta la choza más humilde» (Arenilla 1996: 79 s).

setecientos, y la idea de la Administración como nuevo sujeto político que debía simultáneamente superar esa idea y la de la nación soberana.

Es importante, por lo tanto, tomar perspectiva. Aunque se atisbase su necesidad, en el escenario de finales del setecientos no había hecho su aparición la constitución como forma de organización política (Portillo 2010). En los años treinta, por el contrario, no solamente pesaba la experiencia y, sobre todo, el mensaje de Cádiz sino que inmediatamente, desde 1836, se abrirá de nuevo camino la constitución como norma política básica. Por ello justamente es aún más relevante y significativo el hecho de que las ideas y las primeras realizaciones prácticas respecto de la administración como poder se dieran en un contexto ajeno a la experiencia constitucional.

El medio de cultivo de la que será la primera ideología de la Administración en España, estuvo en la experiencia de gobierno de una monarquía fiscalmente quebrada y con muy pocas posibilidades de restablecimiento financiero dentro de sus propios principios (Luis 2017). Fue más bien la constatación de la necesidad de implementar algunas reformas que iban más allá de lo asimilable por parte de la monarquía tradicional, lo que impulsó desde finales de la década de 1820 la concepción de la Administración como nervio principal del gobierno del rey. Si, por un lado, la experiencia constitucional previa se rechazaba por su fundamento nacional, por otro, la necesidad al mismo tiempo de controlar más eficazmente los únicos recursos fiscales disponibles ya, los interiores, condujo a proponer una relación diferente entre corona y administración.

Tanto en los textos de Javier de Burgos o de Sainz de Andino de los años de la década ominosa, como en los que en aluvión desde 1833 tratarán sobre la administración, se establecerá una equivalencia entre ésta y la corona como referencia última de residencia de ese poder. Sin embargo, la corona no tenía ya la significación del rey-tutor sino que se presentaba más bien como símbolo del gobierno. Al filo de 1830 se tuvieron varios debates en la corte sobre la conveniencia de crear un ministerio de Fomento como punto de arranque de las reformas necesarias (Luis 2002: cap. VIII). Esos debates dejaron ver que las reticencias de los sectores más ultrarrealistas tenían que ver precisamente con la posibilidad de que un ministerio fuerte viniera en el fondo a despolitizar al propio monarca.

Se trata de un punto interesante porque permite matizar la imagen de ese sector cortesano que acabará en pocos años en el carlismo. Si bien su idea de la monarquía suele definirse (también lo fue en la época) aludiendo

a su absolutismo, no debe perderse de vista que fueron defensores de una conformación corporativa de la sociedad y, por lo tanto, de la existencia de espacios jurisdiccionales propios de gestión y gobierno⁽⁸⁾. Es decir, su concepción de la sociedad pedía no una Administración sino diversas administraciones siendo el papel fundamental del rey tutelarlas y mantener su lugar en el orden de la monarquía. De tal modo, si por un lado no había duda acerca de su idea de un príncipe que concentraba en su persona el espacio de la política, tampoco la había de su rechazo a la expansión de un espacio de poder que bajo forma de «la Administración» fuera absorbiendo el que tradicionalmente había estado repartido entre diferentes instancias jurisdiccionales de la monarquía, desde el Consejo de Castilla hasta los corregidores y alcaldes mayores. Se trataba, en fin, de una concepción muy apegada a la tradición política del catolicismo y su defensa de la sociedad, es decir, de los diferentes cuerpos que la conformaban y del orden entre ellos. Eso requería, como queda señalado, no una Administración sino tantas como cuerpos y un «arquitecto» o «jefe» de la sociedad que velara y tutelara su orden.

Desconfiaban por ello de una nueva magistratura que, bajo el especioso nombre de «ministerio de lo Interior», comenzara a absorber espacios de «gobierno» y «administración» que hasta entonces habían estado en manos de autoridades, magistraturas y dignidades «naturales». No es casual que el sector de esta facción que acabe en el moderantismo como los «conservadores autoritarios», fueron quienes de manera más decidida se opusieron a las leyes de desamortización y quienes defendieron una versión más tradicional de la foralidad vasca a finales de la década de los treinta, como fue el caso del marqués de Viluma (Cánovas 1982: 192)⁽⁹⁾.

Los realistas moderados que desde su fortín en Hacienda presionaron para conseguir la creación de Fomento, entendían, por su parte, que ese ministerio era la clave de toda la reforma necesaria de la monarquía. Por ello, desde un primer momento vincularon su proyecto con la serie de medidas que desde 1718 y 1749 habían tratado de establecer una conexión más estrecha entre los territorios y el gobierno a través de las intendencias. En esa línea estaba situada la real cédula que en

(8) Una pertinente diferenciación entre pensamiento reaccionario y absolutismo en López Alós 2011: cap. 3.

(9) Ese rasgo ideológico de comprensión compuesta de la monarquía como conjunto de sociedades diferenciadas, encontrará su tierra de promisión precisamente en el norte, en las provincias vascas y Navarra (Rivera y de Pablo 2015).

enero de 1824 había creado la superintendencia general de policía y sus ramificaciones territoriales⁽¹⁰⁾. Al igual que la ordenanza de 1749 y su réplica perfeccionada para Nueva España de 1786, arrancaba fundamentando en la *vis* doméstica del gobierno monárquico la creación de magistraturas especiales. «Siendo propio de mi paternal amor facilitar cuantas providencias puedan conducir a restituir uno y otro [gobierno económico y administración de justicia] a su antiguo esplendor...»; «Movido del paternal amor que me mueve con todos mis Vasallos, aun los más distantes...»; «Entre las atenciones que [...] reclaman mi paternal solicitud [...]»⁽¹¹⁾. Son todas estas disposiciones que apelaban a la concepción del rey como padre tutelar de sus reinos.

El giro que en esa línea introdujo en 1833 Javier de Burgos es significativo. En los decretos de diciembre de 1833 con los que se presentó la división provincial y la instrucción para los subdelegados de Fomento prescindió ya de esa referencia a la tutela monárquica de los reinos y vasallos: «Persuadida de que para que sea eficaz la acción de la administración debe ser rápida y simultánea», la reina gobernadora establecía unos agentes sobre los territorios reducidos a provincias, los cuales serían «los encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos y los agentes inmediatos de la prosperidad del reino»⁽¹²⁾. No desaparecía, ni mucho menos, la idea de la necesidad de una tutela de la sociedad pero sí se marcaba un camino que tendrá largo recorrido en el siglo XIX y que consistió en la transferencia de esa capacidad desde la persona del rey a la del gobierno simbolizado en la corona. Paradójicamente, quienes se tenían por herederos de esa tradición de gobierno fundado en la *vis* doméstica del príncipe fueron quienes acabaron poniendo punto final a la misma. Desde entonces la idea de la Administración o la de una monarquía administrativa tendrá una significación diferente y propia del siglo XIX.

(10) Reconstruye los debates a este respecto en la corte de Fernando VII en 1830 Pérez Núñez 2011: 32 s.

(11) *Ordenanza del 13 de octubre de 1749 para el restablecimiento e instrucción de intendentes de provincias y ejércitos*, Madrid, Manuel Fernández, 1749; *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*, Madrid, s.e., 1786; *Consejo Real. Real Cédula de S.M. y Señores del Consejo por la que se manda guardar y cumplir el Real Decreto inserto comprensivo de las reglas que han de observarse en el establecimiento de la Superintendencia General de Policía del Reino, con lo demás que se expresa*, 13 de enero de 1824.

(12) *Gaceta de Madrid*, 154 y 155 de 3 y 5/12/1833.

El constitucionalismo reiniciado en 1836 aportará también al respecto. Como ya se dijo, desde la sargentada de La Granja (y antes) la idea no era tanto restablecer la constitución de 1812 como reformarla, que es lo que el Congreso dirá a la corona en respuesta a su discurso de apertura de las Cortes: que estaban allí para asegurar «el triunfo de la libertad [...] y la reforma de la constitución de 1812»⁽¹³⁾. Debatiendo sobre la base constitucional que abriría el camino a una capacidad irrestricta de veto por parte del rey, el ideólogo del nuevo proyecto constitucional, Salustiano de Olózaga, aclaró lo que para la mayoría que gestionaba el tránsito constitucional significaba la «revolución española», la que se había producido ese verano en varias provincias españolas y cuajado tras los sucesos de La Granja. Si en algo convenían los liberales, analizaba el diputado riojano, era en la necesidad de reformar la constitución «en un sentido monárquico»⁽¹⁴⁾.

Ese «sentido monárquico» permitió, por un lado, concitar voluntades de liberales templados (y de la propia regente a la postre) y, por otro, preparar el camino para una definitiva sustitución del *príncipe* por la *corona* en el espacio de la política. Para ello fue esencial la renuncia al principio constitucional de la soberanía nacional que, como señalamos antes, quedó como referencia únicamente de la legitimidad de la reforma constitucional en el preámbulo del texto. En palabras de Olózaga, la soberanía nacional no debía tomarse como «elemento esencial de un Gobierno» sino como principio opuesto al del derecho divino de los reyes. En otros términos, la soberanía nacional servía únicamente para avalar el tránsito desde el rey antiguo (entendido como el único político y el padre, pastor, médico y director de la sociedad) al rey moderno que tiene en los ministros y en la administración el verdadero *instrumentum regni*.

Liberales más partidarios de una efectividad constitucional del principio de la soberanía nacional, como Pascual Madoz o Domingo María Vila – que se estrenaban entonces en la vida parlamentaria – argumentaron que en el caso de prosperar tal planteamiento, la realidad sería que aparecería un rey *super omnia*, es decir, en la etimología que entonces se daba por buena, soberano. Preferían confiar en la capacidad del Congreso para determinar la voluntad pública de los reyes dejando a su albedrío y para sus asuntos domésticos su voluntad

(13) DS, 27/X/1836 apéndice 3.

(14) DS, 62 19/12/1836 p. 695.

privada⁽¹⁵⁾. Prosperó, sin embargo, sin problemas parlamentarios la base constitucional ideada en el círculo dominado por Olózaga y Argüelles – del que no casualmente participaron entonces personajes como Alejandro Mon o Andrés Borrego (Gómez Ureña 1999: 159 ss.). Su traducción constitucional fue sucinta y es bien conocida: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» y «El Rey sanciona y promulga las leyes». Estos artículos constitucionales (12 y 46) asentaban una prerrogativa regia según la cual técnicamente el rey podría bloquear incluso los presupuestos (leyes de contribuciones y crédito público) a pesar de la previsión que en esta materia daba preeminencia al Congreso respecto del Senado. En lo que equivocadamente confiaban los artífices del texto de 1837 era en que ese rey de la constitución se entendiera más como símbolo que como poder y que, consecuentemente, esa amplia prerrogativa no fuera utilizada – como lo fue – para alterar sino para hacer valer la voluntad de la nación (Burdíel 2010: 50).

Por supuesto que hacer desaparecer de la constitución la soberanía nacional como principio operativo tenía ulteriores consecuencias en el diseño político, como habían mostrado para entonces otras experiencias europeas (Schiera: 1987). Su primer efecto fue la división de las Cortes en dos cámaras, igualmente legisladoras pero no igualmente representativas, pues el Senado no solamente era elegido a medias entre los electores y el rey (los primeros elegían una terna para que el monarca decidiera el nombramiento) sino que no podía elegir siquiera por sí (lo hacía el rey) su presidente y vicepresidente. A ello debería añadirse la desaparición del dispositivo constitucional del Consejo de Estado gaditano, que era el contrapeso que tenían las Cortes en las decisiones más transcendentales de gobierno para equilibrar el influjo del rey en el proceso legislativo (Clavero 1989: cap. 4).

Más allá de las previsiones constitucionales, se estaba en todo este proceso implementando también una cultura política que tendía a sacar a la nación del discurso político. Es a partir de este momento, de los años treinta, que la nación encontrará su medio más propicio fuera de la política, en la literatura, la historia y la pintura donde, a medida que avance la centuria irá adquiriendo una notable presencia⁽¹⁶⁾. No quiere

(15) DS, 62 cit. p. 1700.

(16) Tomás Pérez Vejo, *España imaginada. Historia de la invención de una nación*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2015.

ello decir que no volviera a la política, y de manera protagonista, pero lo hará en momentos en que las crisis políticas requieran un refuerzo extra del discurso, como en 1854 y en 1868. Tanto progresistas como moderados, cada uno obviamente con sus acentos, creyeron que la Administración podría servir como medio de cohesión en la medida en que su desarrollo fuera abarcando crecientemente espacios sociales desde los municipios y provincias hasta las nuevas instituciones nacionales. Fue ahí, sin embargo, donde probablemente más falló la previsión, dejando, por decirlo así, a la nación sin una «sociedad española» conectada con su Estado.

Bibliografía:

- Arenilla, Manuel (1996). *La teoría de la administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*. Sevilla: Junta de Andalucía
- Burdiel, Isabel (2010). *Isabel II. Una biografía (1830-1904)*. Madrid: Taurus
- Burgos, Javier de (1834). *Exposición dirigida a SM el Señor Don Fernando VII desde París el 24 de enero de 1826*. Cádiz: Feros
- Calero, Antonio María (1987). *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local
- Cánovas, Francisco (1982). *El Partido Moderado*. Madrid: CEPC
- Castells, Irene (1989). *La utopía insurreccional del liberalismo. Torrijos y las conspiraciones liberales de la década ominosa*. Barcelona: Crítica
- Chavir, Serafín (1834). *Habitantes de Gerona*. Gerona: s.e.
- Clavero, Bartolomé (1989). *Manual de Historia Constitucional de España*. Madrid: Alianza
- García, Rosario (2003). *Pedro Sainz de Andino: vida y obra*. Madrid: Senado
- Gay, Juan C. (1993). *Política y administración en Javier de Burgos*. Granada: CEMCI
- Gómez Ureña, Gracia (1999). *Salustiano de Olózaga. Élite políticas en el liberalismo español, 1805-1843*. Logroño: Universidad de la Rioja
- González Arnao, Vicente (1814). *Opinión sobre la constitución política de la monarquía española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*. Madrid: Núñez
- Lasso Gaité, Juan Francisco (1970). *Crónica de la codificación española*, 4, II. Madrid: Ministerio de Justicia
- López Alós, Javier (2011). *Entre el trono y el escano. El pensamiento reaccionario español frente a la revolución liberal (1808-1823)*. Madrid: Cortes Generales

- López Tabar, Juan (2001). *Los famosos traidores. Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*. Madrid: Biblioteca Nueva
- Luis, Jean-Philippe (2002). *L'Utopie réactionnaire. Épuration et modernisation de l'État dans l'Espagne de la fin de l'Ancien Régime (1823-1834)*. Madrid: Casa de Velázquez
- «-» (2017). «La realidad es tozuda. Las contradicciones del absolutismo restaurado frente a la cuestión de la Hacienda», en Pedro Rújula y Javier Ramón Solans (eds.) *El desafío de la revolución. Reaccionarios, antiliberales y contrarrevolucionarios (siglos XVIII y XIX)*. Granada: Comares
- Morange, Claude (2006). *Una conspiración fallida y una constitución nonnata (1819)*. Madrid: CEPC
- Nieto, Alejandro (2006). *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la regencia de María Cristina*. Barcelona: Ariel
- Pérez Núñez, Javier (2004). «El primer ministerio de Fomento y sus delegados, 1832-1834. Otra perspectiva desde el caso de Madrid», *Hispania*, LXIV, 217
- «-» (2011), *Entre el ministerio de Fomento y el de la Gobernación. Los delegados gubernativos de Madrid en la transición a la monarquía constitucional, 1832-1836*. Madrid: UAM
- Portillo, José M. (2010). «Entre la Historia y la Economía Política: orígenes del constitucionalismo» en Carlos Garriga (ed.) *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*. México: Instituto Mora-CIDE
- Rivera, Antonio y Pablo Santiago de (2015). *Profetas del pasado. Las derechas en Álava*. Vitoria: Ikusager
- Rodríguez Camaleño, Luis (1982). *Consideraciones sobre el nuevo ministerio de lo Interior (1835)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- Sainz de Andino, Pedro (1965). *Exposición a SM sobre la situación política del Reino y medios de su restauración en Federico Suárez, Documentos del reinado de Fernando VII. T V-1*. Pamplona: EUNSA
- Schiera, Pierangelo (1987), *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Milán: Il Mulino
- Simal, Juan Luis (2012). *Emigrados. España y el exilio internacional, 1814-1834*. Madrid: CEPC
- Varela, Joaquín (2005). *El Conde de Toreno (1786-1843). Biografía de un liberal*. Madrid: Marcial Pons

