

EL DERECHO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMACIÓN POLÍTICA EN LOS ALBORES DE LA REVOLUCIÓN LIBERAL EN ESPAÑA (1833-1843)

GUILLERMO VICENTE Y GUERRERO

El fallecimiento del absolutista Fernando supone, ciertamente, la apertura de una gran ventana que se abre anhelando el vigor y el aroma de los viejos aires liberales. Éstos vuelven con fuerza, desprovistos, no obstante, del frescor exaltado de antaño que acompañó a las ilusionadas reuniones de los diputados en la Isla de León o que, con posterioridad, envolvió los apasionantes y turbulentos días del Trienio Liberal.

Días de vino y rosas finalmente empañados por el amargo sabor de la derrota, progresivamente mitificados en las mentes y en los corazones de unos individuos que, desde el exilio, la cárcel o el anonimato transmitirán, a través de su ejemplo, sus propios anhelos y esperanzas a la plana mayor del liberalismo europeo. Éste, al asumir el modelo español como paradigmático, ayudará definitivamente a construir el carácter mítico de nuestra propia Revolución, lo que marcará, en buena parte, su indiscutible eco exterior (1).

Así, en un territorio abonado con las semillas de la libertad pero anegado por las lágrimas y la incomprensión renacerá, en otoño de 1833, un contro-

(1) Resonancia exterior que, a su vez, repercutirá en el propio territorio español. Muy posiblemente la fama de nuestra Revolución fue mayor que su intensidad, pero como afirma acertadamente Gil Novales, «esta fama reobró inmediatamente hacia el interior del país». ALBERTO GIL NOVALES: «España exporta la Revolución. Repercusiones internacionales del Trienio Liberal», en *El trienio liberal, Cuadernos historia 16*, núm. 91, Madrid, 1985, pág. 20.

vertido ser que, apoyado circunstancialmente en una favorable coyuntura, propiciada por la necesidad de la reina regente de obtener el apoyo liberal en su causa dinástica, irá creciendo y fortaleciéndose con el paso de los años hasta convertirse, por fin, en el frondoso árbol de nuestra Revolución.

Efectivamente, la muerte del rey Borbón origina un considerable vacío de poder que, desde una perspectiva eminentemente política, se intentará llenar mediante un vigoroso enfrentamiento armado, formalmente planteado en clave dinástica, en busca de los derechos de sucesión, simple pretexto jurídico (2) esgrimido por dos tendencias mentalmente incompatibles.

Unos meses atrás, los llamados *sucesos de La Granja* (3), botones de muestra del desquiciado destino que parece marcar el devenir de nuestro siglo XIX, habían provocado una importante crisis política, que lógicamente se recrudece tras la muerte del monarca. Su esposa, huérfana de apoyos reales, se lanza con urgencia en busca de la firma de una alianza duradera con los anatematizados círculos del liberalismo, pacto aparente marcado por la más absoluta conveniencia y suscrito en un clima de total desconfianza por ambos lados (4).

Así, de una forma en cierto modo casual, el liberalismo español, tenazmente perseguido y estigmatizado durante diez largos años por el régimen político absolutista, se encuentra ante una histórica e irrenunciable oportunidad, asegurando su acceso a los entramados de la máquina de poder a cambio de su apoyo a la candidatura de la princesa Isabel, en una nueva y representativa muestra del perturbado sino que parece mover los hilos de nuestra historia decimonónica.

La alianza se intuye sellada, cuando menos tácitamente, entre la reina regente y unos sectores liberales a los que tanto las exigencias implícitas que lleva aparejadas dicho pacto como el contacto con las nuevas ideas políticas europeas como, muy especialmente, su penosa situación personal a lo largo de la anterior década, a caballo entre el destierro y la prisión, han influido poderosamente en un proceso de evidente moderación ideológica sustentado

(2) En este sentido se pronuncia igualmente Artola, quien subraya el carácter absolutamente secundario del problema jurídico planteado por dicho pleito dinástico. Ver: MIGUEL ARTOLA: *La España de Fernando VII*, Espasa Calpe, Madrid, 1999, págs. 736-752.

(3) Ver sobre el particular: FEDERICO SUÁREZ: *Los sucesos de La Granja*, CSIC, Escuela de Historia Moderna, Madrid, 1953, cuya tesis de fondo incide en la posible falta de legitimidad de la futura reina al basar su candidatura al trono en el hecho de fuerza que se esconde tras los mencionados sucesos.

(4) Como señala atinadamente Comellas, se trata de una «alianza artificial, fomentada por intereses comunes, y porque ambas partes esperan salir ganando con ella». JOSÉ LUIS COMELLAS: *Los moderados en el poder (1844-1854)*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1970, pág. 10.

en la elaboración de un *justo medio* que sintetice, congraciando, orden con libertad (5).

Dicha transformación se irá progresivamente radicalizando hacia la derecha, basándose fundamentalmente en un notable pragmatismo que entenderá la alianza con el trono como garantía de orden, y en un fuerte elitismo que, con el establecimiento del sufragio censitario, olvidará de forma ciertamente consciente uno de los lemas básicos de la Revolución, el de la igualdad.

Así, la satisfacción de los ideales revolucionarios se llevará a cabo con vocación de parcialidad, mostrando una absoluta repulsa contra aquellos extremismos ideológicos que pudieran inducir no sólo a la reimplantación del sistema absolutista sino incluso, paradójicamente, a la puesta en práctica hasta sus últimas consecuencias de los principios de la misma revolución.

Paralelamente, el mencionado proceso de moderación ayudará a ir ampliando las bases sociales de ese liberalismo emergente, mediante el ingreso en sus filas del sector conservador de las clases medias, de los funcionarios públicos, de los militares de graduación, de las profesiones liberales y, posteriormente, de la propia nobleza terrateniente y del alto capitalismo comercial, industrial, agrario y de negocios (6). Este considerable aumento de su basamento social repercutirá a su vez en una mayor acentuación, en la práctica, de sus componentes reformistas y mesurados.

Así, la Revolución en España se va paulatinamente atemperando, en mi opinión, por este evidente proceso de moderación ideológica que provoca, como consecuencia fundamental, la gradual ampliación de las propias bases sociales del liberalismo. Se trata de un proceso lento y progresivo, en el que corazón y cartera tejen y entretejen una pegajosa maraña de hilos de seda.

En este sentido, no resulta posible satisfacer, a mi entender, la pretensión de nuestra historiografía marxista de datar en una fecha concreta la consumación de la Revolución *burguesa* en España (7), por muy relevantes que pudieran llegar a ser, que lo fueron, hechos puntuales como la *sargentada* de

(5) En este sentido, el ya clásico: LUIS DIEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 24.

(6) De imprescindible consulta: FRANCISCO CÁNOVAS SÁNCHEZ: *El partido moderado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, en especial el capítulo IV dedicado a las bases sociales del moderantismo, págs. 247-294.

(7) Tesis mantenida por Bartolomé Clavero, para quien la Revolución *burguesa* se consuma en territorio español en 1836, subrayando la importancia de esta fecha «en cuanto que momento final —tras los previos intentos de 1808-1814 y el ensayo frustrado de 1820-1823— de una constitución feudal de la sociedad en nuestro país». BARTOLOMÉ CLAVERO: «Política de un problema: la revolución burguesa», en: VVAA, *Estudios sobre la revolución burguesa en España*, Siglo XXI, Madrid, 1979, págs. 6 y 7.

1836 (8), la renuncia a la regencia de María Cristina en 1840 tras los disturbios ocasionados por la sanción regia de la Ley de Ayuntamientos (9) o la mayoría de edad de la reina Isabel.

En cualquier caso, es precisamente la ampliación progresiva de sus bases sociales el factor esencial que, en buena medida, ayuda a entender el *a priori* sorprendente éxito de una tendencia política que acababa de ser aplastada durante la *década oscura* (10) por las bayonetas francesas (11) y ultrajada por la indiferencia popular, lo que sin embargo no impedirá durante esos años la lenta y soterrada reconstrucción del Estado y de la sociedad liberales (12) que, desde la inseguridad de la *oscuridad*, llevarán a cabo algunos sectores del liberalismo depuesto (13).

Efectivamente, una nueva clase social va gestándose con celeridad intuyendo que su acceso al poder está próximo, estructurándose ideológicamente en torno a un partido, el liberal moderado o doctrinario, que sin renegar de los lemas revolucionarios busca la efectiva limitación práctica de éstos ondeando como único estandarte la bandera del reformismo, asegurando tanto

(8) En este sentido: JOSÉ FONTANA: *La Revolución Liberal. Política y Hacienda en 1833-1845*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977, para quien el correspondiente al 1789 francés se situaría en España en 1836 con la rebelión de los sargentos borrachos y con todo lo que ésta llevaba ciertamente implícita.

(9) Ver sobre el particular: ALEJANDRO NIETO: *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, págs. 328-341. La consulta de esta obra resulta capital para la historia administrativa de la regencia de María Cristina.

(10) Terminología que ya he defendido en otros trabajos anteriores y que, a mi juicio, puede retratar mejor el color de una década a la que el ímpetu de nuestro liberalismo decimonónico calificó, con cierta exageración, de *ominosa*.

(11) Ver: GONZALO BUTRÓN PRIDA y ALBERTO RAMOS SANTANA (editores): *Intervención exterior y crisis del Antiguo Régimen en España*, actas del Congreso conmemorativo del 175 aniversario de la invasión de los Cien mil Hijos de San Luis, celebrado en El Puerto de Santa María (Cádiz) en septiembre de 1998, Universidad de Huelva, Huelva, 2000. Ver igualmente: RAFAEL SÁNCHEZ MANTERO: *Los Cien mil Hijos de San Luis y las relaciones franco-españolas*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1981.

(12) En esta línea de pensamiento: JEAN-PHILIPPE LUIS: «La década ominosa (1823-1833), una etapa desconocida en la construcción de la España contemporánea», en RAFAEL SÁNCHEZ MANTERO (editor): *Fernando VII. Su reinado y su imagen*, AYER, núm. 41, Madrid, 2001, pág. 86.

(13) Cuyo espíritu de lucha queda perfectamente simbolizado por las frustradas tentativas insurreccionales que se sucederán en 1824, 1826, 1830 y 1831 materializadas, como señala con acierto Irene Castells, en «el empeño en aplicar una y otra vez la estrategia del pronunciamiento, la única fórmula que conocían, sin embargo, para el restablecimiento del sistema constitucional». IRENE CASTELLS OLIVÁN: «La resistencia liberal contra el absolutismo fernandino (1814-1833)», en *Fernando VII. Su reinado y su imagen*, op. cit., págs. 58 y 59. Ver igualmente de esta misma autora: *La utopía insurreccional del liberalismo*, Crítica, Barcelona, 1989.

el respeto a la propiedad privada como el mantenimiento del orden público, y alineándose en la contienda civil al lado de la reina regente que, carente de verdaderos respaldos, transigirá necesariamente con algunas de las pretensiones ideológicas de sus nuevos aliados (14).

De esta forma, en una situación dramática de auténtica guerra civil, se suscribe un verdadero pacto tripartito, cuya firma lleva necesariamente implícitas unas inevitables exigencias de moderación por sendos lados, tanto entre los esperanzados círculos del liberalismo, que tras su reciente exilio a Inglaterra (15) y Francia (16) buscan un lugar al calor de la nueva hoguera, como entre los núcleos de una emergente clase social eminentemente activa económicamente (17) que se intuye como principal sujeto interventor en la presumible nueva vida pública como, muy especialmente, entre los sectores del absolutismo que apoyan la candidatura de Isabel.

Cuando la diosa fortuna dicta su previsible sentencia tras siete años de encarnizado y fratricida enfrentamiento (18), la suerte de nuestro moderantismo parece emparejada con la de la monarquía isabelina y, por ende, con la de unas incipientes clases medias basadas en su particular predominio de la razón (19). Con el paso de los años, las tres principales tendencias del moderantismo y sus correspondientes bases sociales pasarán a fundirse, cada grupo lógicamente con sus propias características (20), como caras de una misma moneda, llegando a equipararse erróneamente dos términos que durante

(14) En este sentido: JOSÉ FONTANA: *La Revolución Liberal...*, op. cit., pág. 11.

(15) El exilio español en tierras británicas ya fue brillantemente estudiado. Así: VICENTE LLORENS CASTILLO: *Liberales y románticos. Una emigración española en Inglaterra (1823-1834)*, Publicación de la *Nueva Revista de Filología Hispánica*, El Colegio de México, México, 1954.

(16) Nuestro exilio en suelo francés también ha sido ya abordado. Ver: RAFAEL SÁNCHEZ MANTERO: *Liberales en el exilio. La emigración política en Francia en la crisis del Antiguo Régimen*, Rialp, Madrid, 1975.

(17) En esta época se utilizan de modo confuso e indistinto las expresiones de «burgués», «empresario», o «capitalista» para referirse a las clases medias vinculadas con el desarrollo del capitalismo emergente. En este mismo sentido: FRANCISCO CÁNOVAS SÁNCHEZ: *El partido moderado*, op. cit., pág. 254.

(18) Cuyo desenlace era ciertamente previsible, al afrontar el combate los absolutistas que rodeaban al infante don Carlos sin el dominio de los mecanismos de decisión estatal. En este sentido: MIGUEL ARTOLA: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel, Barcelona, 1978, pág. 286.

(19) No obstante, como afirma agudamente Gil Cremades, «una razón que, aunque interesada, puede discriminar entre intereses razonables e irracionales». Así: JUAN JOSÉ GIL CREMADES: *Krausistas y liberales*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975, pág. 8.

(20) De nuevo me remito al trabajo de: FRANCISCO CÁNOVAS SÁNCHEZ: *El partido moderado*, op. cit., en especial el capítulo III encargado de analizar las diversas tendencias del moderantismo, págs. 177-246.

la *década oscura* pudieron parecer contrapuestos (21). Así, dicha identificación liberal-moderado burguesa explicará, en parte, las dificultades que arrastrará nuestro liberalismo progresista para acceder a los resortes de la máquina política.

En cualquier caso, la no por esperada menos triunfante victoria en la contienda civil sobre las huestes del infante don Carlos agasaja con sus sabrosos frutos a un heterogéneo grupo que, no sin cierto cinismo, se considerará a sí mismo como el sujeto social naturalmente más apto e interesado en la adecuada dirección de la *res publica*, al incidir el progreso general del país de una forma más frontal en sus propias personas, bienes e intereses.

Dicho grupo pasa a trabajar con denuedo afanándose en la construcción y posterior consolidación de la nueva legalidad liberal de las clases medias que, basada en los templados postulados del reformismo y en una imprescindible y añorada estabilidad, satisfaga sus, por otro lado, incuestionables aspiraciones en busca de su propia legitimidad política.

Así, como era ciertamente previsible, el recurso al Derecho público y, más concretamente, al administrativo, rompe la secular prevalencia del Derecho privado, basándose en una concepción que le otorga un papel instrumental eminentemente técnico al servicio de los controladores de los mecanismos de mantenimiento del poder político (22), a los que ciertamente auxilia como elemento legitimador a través de la implantación reglada de toda una serie de valores y normas que poscan, en sí mismas, un consensuado refrendo social.

Desde esta perspectiva debe entenderse, a mi juicio, la imperiosa necesidad de recurrir a un moderno Derecho administrativo, síntesis engendrada de la miscelánea de valores tradicionales y revolucionarios (23), que sea capaz de abordar, con unas ciertas garantías de éxito, las diversas relaciones sociales que necesariamente emanarán del nuevo régimen político, lo que contribuirá, de forma decisiva, a dotar de un halo de pretendida legalidad a todo el sistema.

Son pues las interesadas notas de esc ascendente grupo ideológicamente liberal y económicamente activo, interpretadas en clave de legitimación y

(21) Ver, sobre el particular: LUIS DIEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, op. cit., pág. 22.

(22) Como señala acertadamente Elías Díaz, el Derecho es «un instrumento central, vinculado a la ética, imprescindible para la realización de los fines todos esenciales de la vida». ELÍAS DÍAZ: *La filosofía social del Krausismo español*, Edicusa, Madrid, 1973, pág. 71.

(23) Controvertido problema al que ya arrojé algunas modestas observaciones en un estudio anterior. Ver: GUILLERMO VICENTE Y GUERRERO: «Tradición versus modernidad. El problema de la creación del moderno derecho administrativo español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, Zaragoza, 1998.

pervivencia, las que tañerán el arpa de la *res publica* a través de un Derecho administrativo novedoso, cuyo principal objetivo consistirá en la edificación y sostenimiento de una Administración fuerte y centralizada (24), concebida como un verdadero sujeto con atribuciones plenas y estructurada en torno a un intervencionismo casi absoluto, a una noción de fomento inseparablemente relacionada con éste y a unas ideas de autoridad y fortaleza sustanciadas en los conceptos de orden público y de seguridad personal.

La priorización de esta poderosa y activa Administración y una adecuada regulación administrativa (25) acorde con el nuevo rol social dominante que el mencionado grupo aspira a protagonizar aparecerán, ante los ojos de sus más representativos actores, como verdades inequívocamente incuestionables (26). El moderno Derecho administrativo surge de esta forma en España como un necesario instrumento para ese ejecutivo liberal doctrinario en busca de la consolidación efectiva de su propio poder (27).

Así, adquieren sustantividad propia tanto el *iter* administrativa del granadino Javier de Burgos (28) como la redacción de los compendios y manuales administrativos de Agustín Silvela (29), de Manuel Ortiz de Zúñiga (30) y

(24) Ver sobre el particular: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución francesa y administración contemporánea*, Cuadernos Taurus, núm. 113, Madrid, 1972.

(25) Como bien subraya Nieto: «todos los movimientos de la Administración, y sobre la Administración, aparecen indefectiblemente en una disposición normativa». ALEJANDRO NIETO: *Los primeros pasos del Estado constitucional*, op. cit., págs. 3 y 4.

(26) En este sentido, el excelente análisis de: JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Instituto García Oviado, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1973.

(27) Ver, en sentido contrario, Sebastián Martín-Retortillo, para quien siguiendo a García de Enterría la paradigmática obra de Alejandro Oliván simplemente «trata de establecer una zona común y neutralizada, obra de todos los partidos y no señuelo para la dominación de un grupo interesado». Así: SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER: *Alejandro Oliván: Reflexiones sobre su vida y su obra*, Civitas, Madrid, 1997, pág. 97.

(28) A su pluma se deben la *Exposición dirigida a Fernando VII* (1826); la *Instrucción a los Subdelegados de Fomento* (1833); y sus imprescindibles *Lecciones de Administración* (1841). Ministro de Fomento tras la muerte del rey Borbón, fue el autor de la división española en provincias, de la creación de los Subdelegados de Fomento, posteriormente denominados Gobernadores Civiles y, muy posiblemente, del propio Estatuto Real. Sobre la actividad administrativa del granadino puede destacarse: ANTONIO MESA SEGURA: *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946. Ver igualmente, desde un punto de vista político: JULIO MAESTRE ROSA: «Javier de Burgos, liberal doctrinario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 181, Madrid, 1972.

(29) FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*, Imprenta Nacional, Madrid, 1839. De especial interés: FÉLIX DE LLANOS Y TORRIGLIA: *Francisco Silvela*, Purcalla, Madrid, 1946.

(30) MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: *Elementos de Derecho administrativo*, 3 vol., Imprenta y librería de D. Manuel Sanz, Granada, tomo primero: 1842, tomos segundo y tercero: 1843.

de Pedro Gómez de la Serna (31), reuniendo toda la normativa administrativa susceptible de utilización por el mencionado grupo (32) como, especialmente, las elaboraciones doctrinales del altoaragonés Alejandro Oliván (33) y de José Posada Herrera (34), moldeadoras éstas de una novedosa Ciencia de la Policía o Cameralística (35) basada en la combinación de elementos autóctonos, prusianos y franceses (36), que intentarán acoplar, con induda-

Sobre el sevillano resulta imprescindible: ALEJANDRO NIETO: «Obra jurídico-administrativa de Ortiz de Zúñiga», prólogo a la reedición de la obra de MANUEL ORTIZ DE ZUÑIGA: *El libro de los Alcaldes y de los Ayuntamientos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, págs. XXX y ss. Ver igualmente: ANTONIO MESA SEGURA: «De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga», y JOSÉ MARÍA PI SUÑER: «La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos», trabajos ambos aparecidos en el libro colectivo: VVAA, *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944.

(31) PEDRO GÓMEZ DE LA SERNA: *Instituciones del Derecho administrativo español*, Imprenta de D. Vicente de Zalama, Madrid, 1843. Ver sobre su actividad administrativa: EUGENIO PÉREZ BOTIJA: «La Serna y el Derecho Administrativo», en VVAA, *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico...*, *op. cit.*

(32) Recogida en los imprescindibles volúmenes anuales agrupados en la colección de *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II, dados en su real nombre por su augusta madre la Reina Gobernadora y reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho universal*, José María de Nieva (colector), Imprenta real, Madrid. Con el paso de los años, dicha colección pasará a intitularse *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes, y de los reales decretos, órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho*, Imprenta real, Madrid.

(33) ALEJANDRO OLIVÁN: *De la Administración Pública con relación a España*, Imprenta y librería Boix, Madrid, 1843. Reedición del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, con un valioso prólogo de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. Sobre el pensamiento político del altoaragonés ver: GUILLERMO VICENTE Y GUERRERO: *El pensamiento político-jurídico de Alejandro Oliván en los inicios del moderantismo (1820-1843)*, Instituto de Estudios Altoaragoneses, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 2003. Desde una perspectiva administrativa: JOSÉ GASCÓN Y MARÍN: «Oliván y la Ciencia de la Administración», en el volumen: *Centenario de los Iniciadores...*, *op. cit.* Sobre su trayectoria biográfica ver los trabajos de: SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Alejandro Oliván: Reflexiones sobre su vida...*, *op. cit.*, y de: GUILLERMO VICENTE Y GUERRERO: *Alejandro Oliván y Borruel. Vida y obra de un ilustrado altoaragonés*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.

(34) JOSÉ POSADA HERRERA: *Lecciones de Administración*, 3 vols., Establecimiento tipográfico, Madrid, 1843. Existe reedición del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978. Ver, sobre el asturiano: FRANCISCO SOSA WAGNER: *Posada Herrera, actor y testigo del siglo XIX*, El Oriente de Asturias, Llanes, 1995. Un análisis de su teoría administrativa en: SABINO ÁLVAREZ GENDÍN: «El Régimen Administrativo, según Posada Herrera», en VVAA, *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico...*, *op. cit.*

(35) Sobre el particular: MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR: «La generación primitiva de administrativistas y la moderna Ciencia de la Administración», en JUAN JOSÉ GIL CREMADES y GUILLERMO VICENTE Y GUERRERO (editores): *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.

(36) Ver igualmente, por su carácter pionero: LUIS JORDANA DE POZAS: «Los cultivadores

ble éxito, a las nuevas circunstancias propiciadas por la mutación de todo el sistema.

Será pues a partir de la evolución del concepto dieciochesco de policía (37) cuando se producirá el nacimiento de la Ciencia de la Administración en España (38), partiendo de un doble proceso consumado ya a finales del siglo XVIII que por un lado superponía gobierno con policía, transmutándose en administración en el tránsito del régimen absolutista al liberal (39), y por el otro reducía el objeto de la policía al fomento del bienestar y a la protección de la seguridad (40).

En cualquier caso, todos estos individuos afanados en la construcción de un verdadero Estado liberal (41) capaz de proteger y fomentar sus diversos intereses materiales, preocupados por la búsqueda de fórmulas idóneas para el difícil arte de gobernar y de administrar, irán paulatinamente buscando acomodo en las tendencias del liberalismo moderado doctrinario de Pidal, en el grupo puritano de Francisco Pacheco o, incluso más adelante, en el sector conservador autoritario de Bravo Murillo.

En este acceso a los mecanismos del poder político juega un papel ciertamente fundamental la puesta en práctica del Estatuto Real (42), significativamente pergeñado por Javier de Burgos. No obstante, tal ingreso se encontrará inicialmente obstaculizado *de facto* por el particular juego de relaciones establecido entre los tres poderes que, con la finalidad típicamente doceañista de intentar limitar las facultades omnímodas del soberano, privilegia al legislativo en detrimento del propio ejecutivo. Las reacciones de éste no se harán esperar, articulando un Derecho administrativo ciertamente inte-

españoles de la ciencia de la policía», en VVAA, *Centenario de los iniciadores de la Ciencia Jurídica Administrativa*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944.

(37) De lectura imprescindible: MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR: *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1968.

(38) Sobre el particular: MANUEL ARENILLA SAEZ: «La Ciencia de la Administración en la época de Oliván», en JUAN JOSÉ GIL CREMADES y GUILLERMO VICENTE y GUERRERO (editores): *La configuración jurídico política...*, *op. cit.*

(39) En estos mismos términos: BENJAMÍN GONZÁLEZ ALONSO: «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», en *De la ilustración al liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 168.

(40) Ver: ALEJANDRO NIETO: «Algunas precisiones sobre el concepto de Policía», en *Revista de Administración Pública*, núm. 81, Madrid, 1976, págs. 49 y ss.

(41) Sobre el particular: JOSÉ LUIS COMELLAS: *Los moderados en el poder*, *op. cit.*, pág. 355.

(42) Ver el imprescindible trabajo de: JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

resado no ya sólo en la potenciación de sus propias atribuciones sino, incluso, en la adopción de una posición indiscutiblemente agresiva frente al resto de los poderes (43).

Así, ante la primacía del poder legislativo se arbitrará una potestad reglamentaria independiente, no subordinada (44), que basada en su carácter imperativo y en su vocación de generalidad socavará de forma inmediata tanto el principio de separación de poderes, al injerir repetidamente en las propias atribuciones del legislativo, como incluso el mismo principio de legalidad, al rechazar un papel limitado al mero desarrollo de lo regulado por ley previamente por el propio legislativo.

Igualmente sufrirá las embestidas del ejecutivo el poder judicial, objeto de desconfianzas ideológicas y políticas al amenazar frontalmente la nueva actividad administrativa a través de su hipotética defensa de los derechos individuales. La emancipación completa de la Administración en relación con la jurisdicción ordinaria pasará a ser un objetivo irrenunciable para aquélla, pese a haber sido consagrado legalmente el modelo opuesto por la propia Constitución de 1812 (45).

El dicotómico modelo gubernativo *versus* contencioso (46), generalizado durante el Antiguo Régimen para distinguir las posibles competencias entre los órganos administrativos y los judiciales, va disolviéndose mientras constata su fracaso como instrumento desvinculador de la actuación de la propia Administración del control de los Tribunales ordinarios. En este contexto, la implantación en 1845 de la jurisdicción contencioso-administrativa (47) supone un indudable éxito para esas emergentes clases medias moderadas que han ido copando progresivamente el ejecutivo, a la par que vuelve a infringir el principio de separación de poderes al conceder el con-

(43) Tesis que defiendo con un mayor detenimiento en mi último trabajo, al cual necesariamente me remito. Ver: GUILLERMO VICENTE Y GUERRERO: *El pensamiento político-jurídico de Alejandro Oliván...*, op. cit., en especial págs. 269-283.

(44) Sobre el particular: JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, págs. 149 y ss.

(45) No obstante, hasta la muerte de Fernando continuó en la práctica el sistema propio del Antiguo Régimen, resolviendo a través de la actuación de los Tribunales privativos los contenciosos en los que la Administración pudiese intervenir como parte. Así: SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: «La reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991, pág. 2753.

(46) Ver sobre el particular: ALFREDO GALLEGO ANABITARTE: *Administración y jueces: gubernativo y contencioso*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971.

(47) Ver, por todos, el excelente trabajo de: JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES: *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Civitas, Madrid, 1998.

trol de la actividad administrativa no a jueces independientes sino a órganos estrictamente administrativos vinculados a sus propias directrices.

Por último, el poder municipal y provincial, principal reducto del liberalismo progresista, se va a ver fuertemente amenazado por la puesta en práctica de las teorías de la centralización (48), progresivamente defendidas, no sin cierta brillantez, por Burgos al frente del Ministerio de Fomento (49), por Oliván en la tramitación parlamentaria de la trascendental Ley de Ayuntamientos de 1840 (50) y por las respectivas obras doctrinales de ambos, a las que hay que añadir las *Lecciones* de Posada Herrera.

Así, mediante una inteligente legislación, el Derecho administrativo se concibe como un instrumento capaz de absorber las principales facultades de los poderes municipales, centrándose de modo fundamental en el elocuente problema de la elección y nombramiento de los Alcaldes o Jefes Políticos y en la igualmente trascendental cuestión del reparto de las atribuciones de los entes locales (51).

Ya para concluir, toda esta actividad jurídica va paulatina y conscientemente atemperando nuestra propia Revolución liberal, afanada en la búsqueda, como objetivo primordial, de la legitimación política de los principales actores que se han encaramado a la vida pública del país, y se incardina necesariamente dentro de una política legal ciertamente globalizadora, materializada en medidas de alta consideración. Así, por ejemplo, la desvinculación de la propiedad supone en la práctica la culminación de la Revolución en el ámbito del Derecho de propiedad (52), mientras que las reformas ha-

(48) Siempre al servicio del titular del poder efectivo para conseguir el dominio de los núcleos locales. Sobre el particular: ALEJANDRO NIETO: «Obra jurídico-administrativa de Ortiz de Zúñiga», *op. cit.*, págs. XXX y ss.

(49) Mediante la elaboración de dos Decretos promulgados el 30 de noviembre de 1833 que rejuvenecerán la marchita fisonomía del régimen local español, estableciendo la figura de los Subdelegados de Fomento y mandando hacer la división territorial de España en provincias. Ver, sobre el particular: JESUS BURGUEÑO RIVERO: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

(50) Cuya sanción real provocará un estallido revolucionario que llevará a la propia María Cristina a renunciar a la regencia. Resulta significativo que un conflicto rigurosamente administrativo tuviera unas consecuencias tan marcadamente políticas. Como afirma Nieto: «aquí no se sabe bien dónde termina lo administrativo y empieza lo político». ALEJANDRO NIETO: *Los primeros pasos del Estado constitucional*, *op. cit.*, pág. 20.

(51) Ver: SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BÀQUER y ENRIQUE ARGULLOL MUGADAS: *Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931*, tomo I del volumen colectivo dirigido por: SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BÀQUER: *Descentralización administrativa y organización política*, Alfaguara, Madrid, 1973.

(52) En este mismo sentido: BARTOLOMÉ CLAVERO: *Mayorazgo*, Siglo XXI, Madrid, 1989, pág. 412.

condística y tributaria (53), los diversos intentos desamortizadores (54) o la creación de la guardia civil como necesario instrumento de defensa y control social (55) son igualmente medidas que contribuyen, cada una a su manera, a la desmembración definitiva del Antiguo Régimen en España y al establecimiento del nuevo Estado liberal.

(53) Ver sobre el particular: JOSÉ FONTANA: *La Revolución Liberal...*, *op. cit.*

(54) De especial interés: PETER JANKE: *Mendizábal y la instauración de la monarquía constitucional en España (1790-1853)*, Siglo XXI, Madrid, 1974.

(55) Ver: ENRIQUE MARTÍNEZ RUIZ: *Creación de la Guardia Civil*, Editora Nacional, Madrid, 1976.