

ANTONIO MORALES MOYA Y MARIANO ESTEBAN DE VEGA (Eds.)

# LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA

EN ESPAÑA



Ediciones Universidad  
**Salamanca**

---

LA HISTORIA  
CONTEMPORÁNEA EN ESPAÑA



ANTONIO MORALES MOYA Y MARIANO ESTEBAN DE VEGA (Eds.)

LA HISTORIA  
CONTEMPORÁNEA  
EN ESPAÑA

PRIMER CONGRESO DE HISTORIA  
CONTEMPORÁNEA DE ESPAÑA  
SALAMANCA, 1992



EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

ACTA SALMANTICENSIA  
ESTUDIOS HISTÓRICOS & GEOGRÁFICOS

99

©

Ediciones Universidad de Salamanca  
y los autores

1.<sup>a</sup> Edición: septiembre 1996  
I.S.BN.: 84-7481-840-0  
Depósito legal: S. 820-1996

Ediciones Universidad de Salamanca  
Apartado 325  
E-37080 Salamanca (España)

Impreso en España-Printed in Spain  
Imprenta Kadmos  
Salamanca

*Todos los derechos reservados.  
Ni la totalidad ni parte de este libro  
puede reproducirse ni transmitirse  
sin permiso escrito de  
Ediciones Universidad de Salamanca*



CEP. Servicio de Bibliotecas

CONGRESO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE ESPAÑA  
(1.º 1992. Salamanca)

La historia contemporánea de España / Primer Congreso  
de Historia Contemporánea de España, Salamanca, 1992  
; Antonio Morales Moya, Mariano Esteban de Vega (Eds.).  
- Salamanca : Ediciones Universidad de Salamanca, 1996  
( Acta Salmanticensia. Estudios Históricos Geográficos ; 99)  
1. España-Historia-S.XIX-Congresos  
2. España-Historia-S.XX-Congresos.  
I. Morales Moya, Antonio. II. Esteban de Vega, Mariano

946.0"18/19" (063)

# Índice

<i>Presentación</i>	
IGNACIO BERDUGO.....	9
MIGUEL ARTOLA.....	10
<i>Introducción</i> .....	II

## 1.<sup>a</sup> PARTE

### EL ESTADO EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

«La Jefatura del Estado y del Gobierno»	
JUAN PABLO FUSI.....	15
«El Parlamento en la España contemporánea»	
JUAN IGNACIO MARCUELLO y MANUEL PÉREZ LEDESMA.....	33
«Los orígenes de la Administración Pública contemporánea»	
ANTONIO MORALES MOYA.....	53
«Nacionalidades y regiones. Problemas y líneas de investigación en torno a la débil nacionalización española del siglo XIX»	
BORJA DE RIQUER.....	73

## 2.<sup>a</sup> PARTE

### CRISIS Y TRANSFORMACIONES EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

«Del Antiguo Régimen al Régimen Liberal. En torno al supuesto del 'fracaso' de la Revolución Liberal»	
MARÍA ESTHER MARTÍNEZ QUINTEIRO.....	93
«De la Revolución democrática a la Restauración: el horizonte de una historia social»	
CARLOS FORCADELL.....	103
«La España invertebrada durante la crisis de la Restauración (1914-1931)»	
IGNACIO OLÁBARRI.....	125
«De la Monarquía a la República: una segunda fase en la crisis española de entreguerras»	
JULIO ARÓSTEGUI.....	145
«Del Franquismo a la Democracia»	
JOSÉ ÁLVAREZ JUNCO.....	159

3.<sup>a</sup> PARTENUEVAS ORIENTACIONES EN LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA  
Y SUS REPERCUSIONES EN LA HISTORIOGRAFÍA ESPAÑOLA

«La renovación de la Historia Política»	
TERESA CARNERO .....	173
«La Historia Social y la Historiografía española»	
SANTOS JULIÁ.....	183
«Nuevas orientaciones en Historia Cultural»	
OCTAVIO RUIZ-MANJÓN.....	197
«Historiografía española sobre otros países»	
GUILLERMO GORTÁZAR.....	207
«La historiografía religiosa»	
JOSÉ ANDRÉS-GALLEGO.....	215
«La integración de la informática en el trabajo del historiador»	
ANTONIO RODRÍGUEZ DE LAS HERAS.....	221

4.<sup>a</sup> PARTERELACIÓN DE LAS COMUNICACIONES PRESENTADAS  
AL PRIMER CONGRESO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE ESPAÑA

<i>Presentación</i> .....	231
«Del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal»	
RELATORA: MARÍA ESTHER MARTÍNEZ QUINTEIRO.....	233
«El Sexenio Revolucionario y los inicios de la Restauración»	
RELATOR: MIGUEL ÁNGEL PERFECTO GARCÍA.....	247
«La crisis de la Restauración»	
RELATOR: SANTIAGO GONZÁLEZ GÓMEZ.....	255
«De la Monarquía a la República»	
RELATORA: JOSEFINA CUESTA BUSTILLO.....	267
«Del Franquismo a la Democracia»	
RELATOR: MANUEL REDERO SAN ROMÁN.....	281
«Nuevas orientaciones en Historia Contemporánea y sus repercusiones en la historiografía española»	
RELATORA: MARÍA DOLORES DE LA CALLE VELASCO.....	297



## Presentación

Este hecho de mirar hacia atrás —aunque nuestra mirada se quede perdida ahí, a la vuelta— ha sido muchas veces la forma de justificar la desilusión por el presente, complaciéndose en el desasosiego de no querer— de no saber— mejorarlo. Visto así, el recurso al pasado ha servido para dejar de lado lo cotidiano, con la coartada de buscar un inalcanzable paraíso perdido.

Por ello, este *Primer congreso de historia contemporánea*, celebrado en Salamanca en 1992, de cuya importancia dan cumplida cuenta estas actas, no es sólo motivo de satisfacción para los historiadores que lo desarrollaron y para el Estudio Salmantino que lo acogió, sino que supone también un acicate para una universidad que quiere confiar a su pasado la condición de trampolín para el futuro.

Se reúnen aquí las contribuciones científicas de un grupo de historiadores que han sido conscientes de que su trabajo ha de promediar en proporciones razonables el sentido crítico, el espíritu vanguardista y la búsqueda de neutralidad —que no la neutralidad misma—. Son ingredientes que convierten estas actas en ejemplares: para los universitarios, ciertamente, pero también para las personas dotadas de la lucidez de intentar vivir el presente siguiendo el camino de la concordia.

Una vez más, en momentos en que han tenido un gran protagonismo en la vida pública española distintas formas de linchamiento verbal, el ejemplo del quehacer universitario reflejado en estas actas demuestra que nuestra actuación no puede quedar reducida a la que se desarrolla entre las paredes de nuestros laboratorios y bibliotecas, sino que ha de salir fuera de ellas, como ocurre en la presente ocasión, para hacer inviable el preocupante diagnóstico que Francisco Tomás y Valiente hacía de algunos aspectos de nuestra convivencia:

*En este contexto, donde lo que vale más son las palabras hostiles, están condenadas al fracaso las que procuran el acercamiento de posturas o el levantamiento de puentes entre puntos que se suponen cercanos.*

Una vez más el concienzudo trabajo de los historiadores puede servir de puente entre nuestro pasado y futuro, pero también entre las personas que confían en su capacidad para mejorar el presente.

IGNACIO BERDUGO

*Rector*

La *Asociación de Historia Contemporánea* responde a un modelo de organización en la que el interés prioritario es fomentar la comunicación entre quienes nos dedicamos al conocimiento del pasado más reciente. La convergencia de objetivos ha producido la intensificación de las relaciones, la comunicación de las personas y las ideas. En tanto una corporación deja su huella en el hacer diario, el colectivo ha de reunirse para dejar rastro de su existencia. La *Asociación de Historia Contemporánea* celebró su I Congreso en Salamanca en 1992 y cuando escribo estas líneas acabamos de cerrar en Valladolid las sesiones del III Congreso. La huella del trabajo colectivo se recoge en la publicación de los trabajos de sus individuos, empeño siempre difícil por las dificultades materiales que encierra la publicación de un importante material bibliográfico. Antonio Morales, que dirigió el I Congreso, expresa nuestro agradecimiento a las instituciones que han contribuido a la comunicación de nuestras ideas, y al rendir homenaje a cada una de ellas es necesario añadir a ellas a nuestro compañero, que ha dedicado tanto trabajo en beneficio del proyecto común.

En su día, el número de asistentes al I Congreso aconsejó que las personas asistiesen a las sesiones en las que tenían mayor interés. Hoy tenemos la ocasión de conocer —y con nosotros todos los lectores— la totalidad del trabajo realizado en aquella ocasión. Un juicio favorable, como el que podría formular, del interés de los trabajos aquí reunidos encontraría el natural escepticismo del lector, cuyas reservas frente a un testimonio interesado como el mío, son perfectamente legítimas.

Existe, sin embargo, una vía para hacerse una opinión inmediata de su interés y a ella remito al lector, en la seguridad de que la lectura de los nombres y los temas del índice han de despertar su apetito intelectual, tan urgente, al menos, como el material.

MIGUEL ARTOLA

*Presidente de la Asociación de Historia Contemporánea*

## Introducción

Este volumen reúne un conjunto de estudios que, en ciertos casos, versan sobre determinados aspectos centrales en la Historia de la España Contemporánea —el Estado, las principales crisis y transformaciones— y, en otros, se centran de forma explícita en la reflexión sobre el estado presente y el futuro de nuestra disciplina. El título del libro pretende subrayar precisamente el carácter crítico de la mayoría de ellos, su voluntad de discutir los logros y límites de nuestra producción historiográfica, lo que hace de esta obra una especie de balance de situación del contemporaneísmo español.

Los textos que aquí se editan coinciden con la totalidad de los ponencias presentadas al «Primer Congreso de Historia Contemporánea de España», celebrado en Salamanca entre el 7 y el 9 de abril de 1992, aunque muchos de ellos han sido posteriormente reelaborados. El éxito de aquel Congreso, que convocó a más de 700 participantes, fue desde luego una prueba de la extraordinaria vitalidad de nuestra Asociación de Historia Contemporánea. Sin embargo, como otras muchas manifestaciones de los últimos años, vino a poner de relieve un fenómeno mucho más general: la Historia vive hoy, nos parece muy claro, un buen momento. Lejos de estar concluida, se abre al futuro, recobrando sus viejos fueros: oscuridad, sorpresas súbitas, desafío a las previsiones humanas. Si alguna disciplina ha quedado arrumbada —ha recordado un ilustre profesor de Derecho Administrativo— es la prospectiva. El carácter abierto del futuro, su indeterminación, su libertad, en fin, es, realmente, la propia libertad del hombre. Estamos, en definitiva, asistiendo a la recuperación de la Historia, como realidad y como disciplina, tarea que debemos cumplir con esfuerzo y con imaginación.

Por supuesto, en este momento no faltan los problemas. Actualmente se cuestionan la ideologías globales, los grandes paradigmas, las *metahistorias*, mas este cuestionamiento no debe hacernos olvidar lo que en aquéllas había de pasión por las ideas, de compromiso moral en las apuestas o de preocupación por el sentido de la evolución humana. Se multiplican los ámbitos de producción del discurso histórico, las controversias metodológicas entre los historia-

dores o los debates sobre la enseñanza de la Historia. Se renuevan sectores historiográficos clásicos y retornan con fuerza otros hasta hace poco olvidados. Este es un momento, en fin, en el que la sociedad parece pedir a los historiadores no sólo que sean la *memoria* de la colectividad, que cumplan la función de recordar, sino que se constituyan como auténticos expertos en las materias que tratan. A esta situación, esperanzadora y compleja, así como a otros problemas más específicos que afectan a la Historia Contemporánea en España, se refieren los autores de este libro.

Al publicar ahora estos trabajos, los editores —miembros también del Comité Organizador del «Primer Congreso de Historia Contemporánea de España»— desean dejar constancia de su agradecimiento al Ministerio de Educación y Ciencia, la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León y a Apple Computer España, S. A., por la colaboración económica que prestaron a la organización de aquel Congreso. Por otra parte, la compleja organización de aquella reunión tan numerosa tampoco habría sido posible sin el trabajo de los otros miembros del Comité organizador, los profesores María Dolores de la Calle Velasco, Tomás Pérez Delgado y José Miguel Sánchez Estévez, y en especial del Secretario del mismo, José Manuel Peláez Roperó. Quizá sea ocioso señalar, por último, que todos los méritos que pueda reunir este libro deben ser atribuidos a los autores de los diferentes trabajos, que los editores de esta obra han reunido en este volumen seguros de su interés para nuestra comunidad científica.

ANTONIO MORALES MOYA  
MARIANO ESTEBAN DE VEGA (Eds.)



# Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea

ANTONIO MORALES  
*Universidad de Salamanca*

## I

El Estado y, sobre todo, la *Administración pública*, vienen teniendo escasa presencia dentro de la Historia política cultivada en España. No se trata, ciertamente, de un fenómeno exclusivo de la Historiografía española. En Francia, Pierre Rosanvallon, ha denunciado el desfase: «El Estado como problema político, como fenómeno burocrático, está en el centro de las pasiones partidistas y de los debates filosóficos, a la vez que permanece como una suerte de no-objeto histórico»<sup>1</sup>. Falta un estudio global, siquiera exista ya un número considerable, aunque desde luego insuficiente de trabajos parciales<sup>2</sup>, de la Administración Pública española contemporánea, integrada en la Historia general y concebida<sup>3</sup>, en términos de García de Enterría, como «Estado, como organización inserta en y al servicio de la Comunidad política (...) tematizada en cuanto realidad histórica y singular, desde sus orígenes modernos a su situación y posibilidades actuales, hasta llegar, finalmente, a sus exigencias de futuro»<sup>4</sup>. Entendemos así por *Administración pública*, si bien la doctrina jurídica actual habla,

<sup>1</sup> *L'Etat à France de 1789 à nos jours*, París, 1990, p. 9.

<sup>2</sup> Hoy día resulta superada, en buena medida, la afirmación que hacía, a comienzos de siglo, Adolfo Posada: «La Administración del Estado no tiene en España ni una bibliografía numerosa. Parece que la Administración del Estado no se quiere considerar como ciencia». Prólogo a J. Meyer, *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, Madrid, s-f. Cfr. J. L. Villar Palasí, «Problemática de Historia de la Administración», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 29-38; J. García Madaria, «Metodología del estudio de la Administración pública española y aproximación a sus fuentes», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1 (1980). Sobre el concepto de *Historia contemporánea*, cfr. J. M<sup>a</sup> Jover, «Política y civilización en España, 1834-1874», en *La civilización española a mediados del siglo XIX*, Madrid, 1992, p. 39, n<sup>o</sup> 2.

<sup>3</sup> Toda vez que las organizaciones administrativas pueden ser contempladas desde muy distintas perspectivas: sociológica, económica, psicológica...

<sup>4</sup> *La Administración española*, Madrid, 1961, pp. 13-15.

de acuerdo con la Constitución de 1978, de *Administraciones públicas*, siendo el Derecho Administrativo el derecho común a las mismas<sup>5</sup>, *el aparato orgánico al servicio del Gobierno*, quien, junto con la Administración, integra el *Poder ejecutivo*, y de *los restantes entes públicos territoriales*. Es decir, «una estructura instrumental orientada al cumplimiento efectivo de los fines del Estado» (J. A. Santamaría). O, en términos de Jover, «el conjunto institucional a través del cual el poder político transmite unas decisiones, impone coactivamente unos comportamientos, controla una sociedad»<sup>6</sup>. La Historia de la Administración Pública está, en consecuencia, estrechamente vinculada a la de la organización estatal de la que forma parte y a la que sirve, extendiendo sus funciones y actividades en la medida en que el Estado ha ido ampliando sus fines<sup>7</sup>. Asimismo, desde el momento en que la administración pública se encarna en unos servidores, los funcionarios públicos<sup>8</sup>, su estudio debe incluir la *función pública*, es decir, la *Burocracia*: «la historia administrativa de España, como la de todo el mundo es una sucesión interminable de reformas burocráticas, más o menos logradas. Apenas si existen Gobiernos que hayan resistido la tentación de ‘arreglar a los funcionarios públicos’, en la castiza expresión decimonónica»<sup>9</sup>. Hay que afrontar, finalmente, el problema de la efectividad de la Administración pública, de su capacidad real para servir los fines que el nivel de los tiempos ha ido exigiendo del Estado.

El artículo 137 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 establece que «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». En consecuencia, se configuran, al menos, cuatro tipos diferentes de Administraciones públicas: el propio Estado, las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios, rompiéndose la orientación centralista tradicional en un intento de resolver el problema histórico de la vertebración territorial del Estado español. A la vez, acercando la Administración a los ciudadanos, se cumple con las exi-

<sup>5</sup> «Hemos hablado hasta ahora de Administración Pública (...) En todo ello subyace una cierta simplificación que conviene precisar ahora. En efecto, no hay una sola Administración Pública, sino una pluralidad de Administraciones públicas, titulares todas ellas de relaciones jurídico-administrativas. Junto a la Administración del Estado se alinean las de las Comunidades Autónomas, las Administraciones Locales (Provincias, Municipios, Entidades Locales menores), todas y cada una de las cuales cuentan con su propia personalidad jurídica independiente, y una pléyade de entidades institucionales o corporativas igualmente personificadas». E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1986, p. 33.

<sup>6</sup> J. M<sup>a</sup> Jover Zamora, «Política y civilización en España, 1834-1874», p. 97.

<sup>7</sup> «En efecto, según es la constitución política así está la Administración. Tiene el Estado una esfera amplia, es absorbente; la administración revestirá los mismos caracteres. Por el contrario, es el Estado, limitado en su acción, individualista, disgregado; pues en este caso, la administración será también limitada, individualista, disgregada. He aquí por qué pueden cuadrar a la administración política los mismos sistemas modernos de la organización del Estado y que no son otros que los de *Centralización*, *Selfgovernment* o autonomía (*Selbsverwattung*) y *Descentralización*». A. Posada, «Introducción al Estudio del Derecho Administrativo», en J. Meyer, op. cit. pp. 30-31.

<sup>8</sup> Acerca de las distintas denominaciones de los agentes de las organizaciones públicas, cfr. J. Lalinde Abadía, *Los medios personales de gestión del poder público en la Historia española*, Madrid, 1970, pp. 15 y ss.

<sup>9</sup> A. Nieto, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, 1986, pp. 295-296.

gencias democráticas de nuestro tiempo inspiradoras de la propia Constitución y se intenta dotar de una mayor efectividad al sistema de las Administraciones públicas. Diversificación, por tanto, de dichas Administraciones, lo que no supone doctrinalmente una fragmentación del Estado: «éste, como unidad estructural, engloba a todas ellas y además se sirve de su administración directa o centralizada para someter a las demás a una cierta disciplina unitaria mediante las técnicas de la tutela administrativa»<sup>10</sup>. Está por analizar desde la perspectiva indicada, faltan, ciertamente, estudios de base, el completo proceso histórico que ha llevado a esta ordenación policéntrica de las funciones administrativas desde la rígida centralización inicial de nuestro Estado Contemporáneo.

## II

En la España del siglo XVIII, hay una *Ilustración* y un *Estado ilustrado*, integrado por un monarca que lo representa y con el que, en buena medida, se confunde, con unos intereses económicos y de prestigio, y por equipos de gobierno con hombres cuya ideología, mezcla de ideales e intereses, les llevaba a fortalecer el absolutismo real, centro de una política reformista, orientada a conservar y aumentar el poder del estado y a lograr la felicidad de los súbditos<sup>11</sup>. La nueva dinastía borbónica, desde su llegada a España, intentará restaurar en su antiguo poder la Monarquía hispánica, que sufre a fines del siglo XVII su máxima degradación política, renovando el Estado según el modelo de la monarquía francesa, fundada en un vigoroso concepto de la autoridad real, y reestructurando la sociedad. Procede, pues, aplicar en gran medida al Estado español de la Ilustración las palabras de François Furet: «La Monarquía francesa cumple en verdad desde hace siglos y en el siglo XVIII más que nunca la función activa de dislocación de la sociedad de órdenes»<sup>12</sup>.

La política reformista de los Borbones tiene su centro en el poder absoluto del Monarca, verdadera encarnación del Estado, término entonces indistinto del de Monarquía. Esta identificación adquiere particular intensidad con la nueva dinastía y en el monarca habrá de legitimar su acción todo el que pretenda transformar la realidad nacional. La Monarquía absoluta supone la acumulación de la totalidad del poder, concretado en una serie de regalías sin que exista ningún tipo de representación, en una persona que delega en quienes desempeñan los oficios públicos, cuya importancia es muy grande en los comienzos del absolutismo. Por ello, el poder real, hasta entonces tan absoluto en teoría como limitado en la realidad por los Consejos, la personalidad jurídica de las provincias o los privilegios sociales, paralizado por lo que Maldonado Macanaz denominó «plétora de tradicionalismo e inercia»<sup>13</sup>, se despliega —su consecuencia necesaria, la centralización— con una fuerza desconocida hasta entonces. La segunda mitad de nuestro siglo XVIII contemplará, por tanto, la

<sup>10</sup> E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, op. cit., I, p. 382.

<sup>11</sup> Cfr. A. Morales Moya, «La ideología de la Ilustración española», *Revista de Estudios Políticos*, 59 (1988).

<sup>12</sup> *Pensar la Revolución francesa*, Barcelona, 1980, p. 34.

<sup>13</sup> *España y Francia en el siglo XVIII*, Madrid, 1986.

plenitud del despotismo monárquico. El *despotismo ilustrado* no está, desde luego, separado de la *Ilustración*, al exigir, por de pronto, como señala Llobart, que el rey absoluto «opte por la Ilustración» y que «los pensadores ilustrados confíen en la monarquía absoluta como instrumento o nervio de la reforma»<sup>14</sup>, mas no deben identificarse totalmente al ser aquel «despotismo conforme a la razón»<sup>15</sup>.

Salvaguardar la unidad de la monarquía hispánica, restaurar su antiguo poder y prestigio, fueron, como se ha dicho, los principales propósitos de la monarquía borbónica. Después de Utrecht, y pese a los conflictos derivados del «irredentismo italiano» y de la conservación del Imperio, España, libre de sus posesiones en el Norte de Europa, respecto de la que abandona, en favor de Francia, toda pretensión hegemónica, puede programar una acción interior orientada a la recuperación política y económica del país que se instrumentaliza a través de una serie de medidas de gobierno. Producto de este renovado absolutismo será la inevitable tendencia a la centralización, la necesidad de configurar España como una realidad unitaria sobre la que se ejerza en plenitud el poder real, tal como ocurre, por lo demás, en el resto de las monarquías europeas. La vieja *Monarquía hispana* formada por dos Coronas, Castilla (22 provincias, más las tres llamadas «exentas» y el Reino de Navarra) y Aragón (con los cuatro reinos: Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca), constituía un heterogéneo entramado, con «fronteras imprecisas e instituciones que no responden a un plan general de organización político-administrativa». Los diversos reinos hispánicos participaban de forma totalmente desigual en la asunción de cargas fiscales y militares que recaían abrumadoramente sobre Castilla, recibiendo el monarca más ayuda extrapeninsular que del resto de los reinos hispánicos<sup>16</sup>. Se hacía, pues, preciso corregir tan desequilibrada estructura política.

Las primeras medidas de gobierno que se dictaron —decisivas, al sentar las bases de cuanto vendría después— hubieron de estar encaminadas, por tanto, a eliminar los obstáculos que perpetuaban los particularismos e impedían la construcción de un poder fuerte. Se trataba de «hacer de España una sola monarquía en la que todos los súbditos quedasen sujetos a un régimen común, a una mismas leyes y a una sola administración y para ello nada mejor que suprimir los fueros y privilegios que conservaban todavía los reinos peninsulares»<sup>17</sup>. La victoria de Felipe V en la Guerra de Sucesión hará posible, en represalia por el apoyo de la Corona de Aragón al Archiduque, la promulgación, entre junio de 1707 y enero de 1716, de los llamados «Decretos de Nueva Planta», que declararon abolidos los fueros de Aragón y Valencia, primero, de Cataluña y Mallorca, después. «Todo el continente de España» —rezaba el Decreto de 29 de julio de 1707— se reduciría «a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales», suprimiéndose las instituciones políticas, administrativas, judiciales y fiscales de los territorios de la Corona de Aragón, si bien sólo

<sup>14</sup> V. Llobart, *Campomanes, economista y político de Carlos III*, Madrid, 1992, p. 361.

<sup>15</sup> A. Mestre, *Despotismo e ilustración en España*, Barcelona, 1976, p. 8.

<sup>16</sup> Cfr. M. Artola, «Introducción. El Estado y la política económica de los Borbones ilustrados», en *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*, Madrid, 1982, pp. XIII y ss.; L. Díez del Corral, *Velázquez, la Monarquía e Italia*, Madrid, 1975, pp. 67-69.

<sup>17</sup> A. García-Baquero, *Cádiz y el Atlántico (1717-1778)*, Sevilla, 1976, I, pp. 77-78.



Valencia perdió su derecho privado. Uniformizar, unificar, equivalía a «castellanizar»: todos habrían de gobernarse «por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo» (Decreto de 9 de junio de 1707). González Alonso subraya, sin embargo, que los citados Decretos «uniformizaron más que castellanizaron»<sup>18</sup>.

No es el momento de valorar los Decretos de Nueva Planta. Sí hay que subrayar que, aunque el particularismo no desapareció del país, no hubo, quizás, «época menos particularista que aquella (...). Entonces fue cuando aparecieron y fueron ya de constante uso, a partir de 1760-1770, las palabras «patria», «patriota» «patriotismo» y pareció que lo que más había de unir a los españoles era la defensa de la lengua y del patrimonio cultural depurado con nuevos criterios(...). Comparada, pues, con las centurias anteriores y posteriores, la de la Ilustración es, de hecho, la que ostenta la mayor cohesión y solidaridad en cuanto se refiere al esfuerzo de renacimiento nacional»<sup>19</sup>. Para Jover, los Decretos de Nueva Planta asientan o estructuran la «pequeña España», segregado definitivamente Portugal y perdidos los territorios italianos, reducida a las Coronas de Castilla y Aragón, con una Administración uniforme, unificadora y centralizadora: por vez primera, la totalidad de los súbditos comparten una misma condición nacional, superando la vinculación personal con el titular de la soberanía, propia del Antiguo Régimen<sup>20</sup>. Y resulta manifiesto el fortalecimiento de un Estado cuya actividad, no sin contradicciones, irá desestructurando social, económica e institucionalmente el Antiguo Régimen, haciendo posible, en su momento, la emergencia del liberalismo. España se muestra como un espacio político, como una realidad unitaria<sup>21</sup>, irreductible a un «mosaico regional»<sup>22</sup>. Concluyendo, con

<sup>18</sup> «La Nueva Planta desmontó la organización política y administrativa peculiar de la Corona de Aragón, pero no siempre la sustituyó automáticamente por la de Castilla. En realidad, los cambios no habían hecho más que comenzar y pronto alcanzarán también a los territorios castellanos, si acaso con la salvedad de Navarra y de las Vascongadas. Las reformas acometidas por Felipe V y sus sucesores distaron de agotarse en la expansión y generalización de un supuesto arquetipo preexistente. A menudo, las mutaciones apenas resultaron menos llamativas y profundas en Castilla que en la extinguida Corona aragonesa: algunas de tanto fuste como la proliferación de las Secretarías de Despacho, el despliegue de los intendentes, etc. subvirtieron igualmente en no escasa medida la 'planta' que Castilla poseía en 1700, contribuyendo a conformar un sistema que ya no era castellano ni aragonés y al que sólo le cuadra el calificativo de español». «El fortalecimiento del Estado borbónico y las reformas administrativas», en *Carlos III y la Ilustración*, Madrid, 1988, t.I. pp. 84-85.

<sup>19</sup> F. López, «Las Españas ilustradas», en *Carlos III y la Ilustración*, p. 103.

<sup>20</sup> «Sólo a partir de Felipe V todos los españoles —excepto los portugueses— comenzaron a considerarse 'españoles' antes que aragoneses, valencianos, catalanes o castellanos». «Política y civilización en España, 1834-1874», pp. 102-104.

<sup>21</sup> Cfr. F. Tomás y Valiente, «Estudio preliminar» a L. de Santayana Bustillo, *Gobierno Político de los pueblos de España y el Corregidor, alcalde y juez en ellos*, Madrid, 1979, pp. XVI-XVII.

<sup>22</sup> «Existen las Españas, con diferentes tradiciones, con distintos crecimientos económicos y demográficos (...), con diversas lenguas y con conductos sociales diferenciados. Esas son realidades sociales innegables. Pero tampoco lo es menos la existencia de un Estado monárquico que influye y dirige su actividad sobre todas y cada una de las regiones (...) hay un pensamiento ilustrado que tiene poco de 'regionalista'. O, incluso, que es precisamente en esta época cuando más cuaja el sentimiento colectivo de pertenencia a la realidad nacional de España y no por obra de los castellanos exclusivamente». No puede, pues, admitirse, a la hora de elaborar una historia general, el «acumulacionismo regional»: las Españas sólo se entienden dentro de España. R. Fernández, Introducción a *España en el siglo XVIII*, Homenaje a Pierre Vilar, Ed. R. Fernández, Barcelona, 1985, p. 28.

Pierre Vilar, «el impulso del siglo XVIII había sido la oportunidad para la nación española», alcanzándose entonces «un esbozo demasiado efímero de gran nación burguesa y colonial, fórmula que respondía a las necesidades de la época», siendo España entera «la que se asentó sobre un equilibrio nuevo, a la vez en cuanto a las relaciones entre el Estado y sus provincias y en cuanto a sus relaciones con el extranjero»<sup>23</sup>.

Para que el poder Real se desplegara con eficacia era necesario, junto con la configuración de España como una realidad unitaria y la reintegración a la Corona de derechos jurisdiccionales cedidos en épocas anteriores, racionalizar, dotar de eficacia al aparato del Estado con la reforma de la Administración pública<sup>24</sup>, empezando, punto imprescindible para una sólida afirmación de la Monarquía, por la propia Corte. Esta última se cumple, en gran medida, entre 1700 y 1714: Gobierno, del que estará ausente la alta nobleza, y Corte marcharán en adelante por separado durante casi todo el siglo, aunque nunca dejó de ser ésta el Centro de las maniobras políticas nobiliarias, y la subordinación de aquella al monarca será plena, aun en un momento tan poco propicio para ello como será el reinado de Carlos IV<sup>25</sup>.

La Administración Central española se fundaba en el régimen polisinodial o de Consejos, integrados por alta nobleza y funcionarios, «verdadera oligarquía», compuesta, según Louville, «por personas que unía el orgullo, dividía la ambición y adormecía la pereza»<sup>26</sup>. El sistema, que ya a fines del siglo XVI da «pruebas de fatiga», entra en crisis en el XVII, sin que remedios como el recurso de los validos o el reforzamiento del papel de los Secretarios puedan evitar el desconcierto de la Administración española bajo Carlos II, que prepara «el camino de la subversión total de las instituciones hispánicas a imagen francesa durante el reinado del primer Borbón»<sup>27</sup>. Frente a los Consejos —sólo el de Castilla o Consejo Real conserva, aun disminuida, su transcendencia— se produce el ascenso de las Secretarías de Estado y del Despacho. Surgidas en 1705, a partir de la Secretaría del Despacho Universal, creada en 1621, se estabilizaron en 1721 tras diversas vicisitudes, consagrándose, de acuerdo con la tradicional división de la materia administrativa, el número de cinco: Estado, Gracia y Justicia, Marina, Guerra y Hacienda, adquiriendo rango preeminente la primera, siendo el antecedente de los modernos ministerios<sup>28</sup>. La transcendencia de esta

<sup>23</sup> *Cataluña en la España moderna*, Barcelona, 1978, esp. pp. 95 y 479.

<sup>24</sup> Lenta, costosa, ineficaz, corrupta... El cuadro de la Administración española a fines del siglo XVII, y a despecho de los signos de recuperación económica del país, «no puede ser más sombrío». J.L. Bermejo Cabrero, *Estudios sobre la Administración Central española*, Madrid, 1982, p. 10.

<sup>25</sup> Cfr. A. Morales Moya, «El Estado de la Ilustración», en *Nación y Estado en la España liberal*, G. Cortázar, ed., Madrid, 1994, pp. 56-59.

<sup>26</sup> *Memorias del Marqués de Louville*, cit. por G. Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón, desde 1700 que subió al trono Felipe V*, Madrid, 1846, I, p. 372.

<sup>27</sup> J. Vicens Vives, «Estructura administrativa-estatal de los siglos XVI y XVII», en *Coyuntura económica y feformismo burgués*, Barcelona, 1968, pp. 124-126.

<sup>28</sup> «Los Secretarios de Estado y del Despacho borbónico, aun cuando conservaron la anterior titulación tienen funciones muy distintas. Al asumir la dirección de un campo específico, Guerra, Hacienda, Justicia, etc., les corresponde definir una línea política por la que se responsabilizan ante la Corona y cuya realización supone disponer de los medios necesarios para imponer las normas necesarias», M. Artola, op. cit. p. XVI.

reforma la resume así González Alonso: «alteró los mecanismos y técnicas de gobierno y abrió nuevas vías al acceso y disfrute del poder. Frente a la rigidez de procedimiento inherente a los Consejos, los Secretarios despachan directamente con el Rey. Las Secretarías se adueñan paulatinamente de atribuciones de los Consejos y resuelven los asuntos por 'vía reservada' sin dar conocimiento de los mismos en multitud de ocasiones a los Consejos respectivos». Se trataba, realmente, «de dos concepciones administrativas, dos maneras de entender la acción estatal y de ejercer el poder», lo que impedía su mantenimiento en pie de igualdad: «Las Secretarías de Estado, Guerra y Hacienda prevalecieron sobre los Consejos homónimos, y a la inversa, la pujanza del Consejo de Castilla —la excepción confirma la regla— determinó el relativo oscurecimiento de la Secretaría de Gracia y Justicia durante largos períodos»<sup>29</sup>. Tal ocurrió en el ámbito de la Hacienda pública, progresivamente centralizada en el Secretario del Despacho y en sus funcionarios delegados. El ejército conoció también una organización centralizada, considerando Artola como rasgo importante del Estado borbónico la intervención militar en la vida pública «a través de la reforma de las Audiencias que dio a los comandantes militares la presidencia de la nueva institución»<sup>30</sup>. Hay que destacar, por último, la creación en 1787, aunque solo duró hasta 1792, de la Suprema Junta de Estado, considerada generalmente como antecedente del Consejo de Ministros, inspirada por Florida-Blanca, que institucionalizó las reuniones semanales de los Secretarios del Estado coordinando la acción administrativa y examinando las competencias entre las Secretarías de Estado y los tribunales superiores<sup>31</sup>.

La necesidad de extender el poder del Estado, asegurando la creación y movimiento de riqueza y una gestión económica eficaz, exigía la ordenación racional del territorio. Tal es el sentido de la creación de una red de comunicaciones, de las obras portuarias, de las colonizaciones..., de la reforma, en fin, de la Administración territorial y local, capaz de impulsar un nuevo urbanismo, tanto en España como en América<sup>32</sup>. La Administración territorial se fundamenta en dos instituciones básicas: los Capitanes Generales y los Intendentes. Los primeros asumen también la Presidencia de las Reales Audiencias, militarizándose así la cúspide de la Administración de Justicia. Las Intendencias, establecidas en 1711, adquieren consistencia definitiva en 1749, unidas a los corregimientos, de los que se separan en 1766 y supondrán un avance en la configuración del mapa regional español, extremadamente complejo por la desigualdad e irre-

<sup>29</sup> «El fortalecimiento del Estado borbónico...», p. 92

<sup>30</sup> Op. cit., p. XXX; cfr., también, P. Molas Ribalta, «El Estado de la Administración en la España del siglo XVIII», *Coloquio Internacional Carlos III y su siglo*, Madrid, 1990, pp. 536-542. Para D. López Garrido, la influencia del ejército será creciente, desde su carácter de elemento básico en el modelo de seguridad del Estado de la Ilustración, anticipando la disputa entre el partido «aragonés» y el partido «golilla», «la gran dialéctica poder civil/poder militar de cuya resolución va a depender en gran parte el carácter del futuro Estado liberal centralizado». *La guerra civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, 1982, pp. 20-21.

<sup>31</sup> Cfr. J.A. Escudero, *Los orígenes del Consejo de Ministros. La Junta Suprema de Estado*, Madrid, 1979; y *Los cambios ministeriales en la España del Antiguo Régimen*, Sevilla, 1975.

<sup>32</sup> Un ejemplo del progreso del país está en el correo, que adquiere ahora «unos tintes de modernidad y unas características que van a marcar su identidad por lo menos hasta principios del siglo XX». A. Bahamonde Magro, Introducción a *Las comunicaciones en la construcción del estado contemporáneo en España: 1700-1736. El correo, el telégrafo y el teléfono*, Madrid, 1993.

gularidad de las provincias, por lo que fue duramente criticado por los ilustrados (Gándara, Cabarrús, Jovellanos, Arroyal, Argenti Leys...).

Los corregidores, presidentes de los Ayuntamientos, definitivamente reglados en 1788, experimentarán modificaciones considerables al adaptarse a los nuevos tiempos, adquiriendo un más preciso perfil funcional. Extendidos los corregimientos a la Corona de Aragón, como consecuencia de la Nueva Planta, son frecuentemente desempeñados, en Cataluña y Valencia, por militares, nueva muestra de la «militarización» a que antes nos referimos<sup>33</sup>.

El municipio arrastra hasta bien entrado el siglo, tal como nos lo describe Lorenzo Santayana, todos los males adquiridos bajo los Austrias, especialmente los que se derivan de una situación económica difícil y del monopolio de los oficios públicos por las oligarquías locales. El reformismo borbónico se tradujo, acentuándose un proceso de centralización apreciable ya en el siglo anterior, en la aproximación de los municipios a un régimen común; en el mayor control estatal de las haciendas locales, en las disposiciones de Carlos III y Carlos IV, encaminadas a incorporar a la Corona los oficios enajenados; en los intentos de alterar la composición de los Ayuntamientos, mediante la creación de los procuradores síndicos personales y de los diputados del común, representantes —mediante sufragio indirecto— de elección popular, a fin de contrarrestar la influencia de las oligarquías locales; y en la revitalización del corregidor como órgano del poder central, capaz de disciplinar a los regidores. Todas estas actuaciones esbozan un proyecto ilustrado de régimen municipal que alcanzó una cierta realidad a través de los municipios de nueva creación, en los que no existían las rémoras tradicionales, especialmente en los de Sierra Morena<sup>34</sup>. El criterio más autorizado (González Alonso, Domínguez Ortíz...) respecto de este conjunto de reformas que afectaban a la nobleza, media o pequeña, que controlaba los concejos, es el de que no alteró profundamente el régimen municipal. Por su parte, R. Herr considera como «talón de Aquiles» del despotismo ilustrado español, «la falta de un vínculo efectivo entre el regio Gobierno de Madrid y sus súbditos de todo el país»: «No obstante los muchos años de experiencia de la autoridad real, España seguía siendo en muchos sentidos una federación de municipios autogobernados, al menos en aquellas zonas donde los municipios formaban pueblos grandes. Autogobernados en sentido relativo, desde luego, pues los que gobernaban eran los oligarcas, los poderosos y no los vecinos en general. Su resistencia fue decisiva para que fracasara el intento de contribución única del marqués de la Ensenada, lo mismo que el de distribuir los baldíos entre los campesinos (...) (en cuanto a) la creación de los diputados del común y de los procuradores síndicos personeros del público (...) como medida para arrebatar el poder a las elites locales fue un fracaso y con ella se esfumó toda esperanza de legislar contra su parecer»<sup>35</sup>. No obstante, las

<sup>33</sup> Cfr. B. González Alonso, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970; A. Riesco, «Elites locales y del Estado: el corregidor de las Luces», en *Les élites locales et l'Etat dans l'Espagne moderne, XVI-XIX siècles*, Actes réunis et présentés par M. Lambert-Georges, Paris, 1993, pp. 239-252; E. Giménez López, «Los corregidores de Alicante. Perfil sociológico y jurídico de una elite militar», *Revista Historia Moderna. Anales de la Universidad de Alicante*, 6-7 (1988), pp. 67-85.

<sup>34</sup> Cfr. B. González Alonso, «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», *Revista de Estudios de la vida Local*, 190 (abril-junio, 1976), p. 275.

<sup>35</sup> *La Hacienda Real y los cambios rurales en la España de fines del Antiguo Régimen*, Madrid, 1991, pp. 63-64.



reformas municipales iniciadas en el siglo XVIII, sobre todo por Carlos III, están en el origen del municipio constitucional, estableciéndose las vías «que luego continuaron los diputados gaditanos»<sup>36</sup>: así, las ordenanzas municipales realizadas en los primeros años de la etapa constitucional y en los siguientes, son, en líneas generales —si es que se realizan— muy similares a las que se venían elaborando en la etapa anterior, es decir, mantienen los mismo elementos en su contenido y en su forma y lo que es más importante, necesitan de los mismos requisitos para entrar en vigor y para que su aplicación, por consiguiente, pueda ser efectiva»<sup>37</sup>.

En cuanto al desempeño de los cargos públicos, el análisis de quienes ocupan los puestos claves, tanto en la Administración Central como en la territorial o local, muestra claramente cómo la alta aristocracia, convertida en elite de poder en el siglo XVII y que alcanza en el reinado de Carlos II «su más alta cota de esplendor y poderío»<sup>38</sup>, pero cuyo fracaso como clase gobernante resultaba evidente para los contemporáneos, resulta sustituida en aquellos puestos —tal parece en el estado actual de la investigación<sup>39</sup>— por hombres provenientes en su gran mayoría de la pequeña nobleza y no de una burguesía cuyo escaso desarrollo le impedía ser cantera de hombres públicos y que careció, por tanto, de poder político<sup>40</sup>. En cuanto a los funcionarios propiamente dichos, el antecedente de los actuales, es decir, los oficiales de las Secretarías, consolidan en este período —el proceso arranca del siglo XVI— su dimensión pública, definida por el servicio a la comunidad política<sup>41</sup>.

El análisis del Estado y la Administración —inseparables entonces— del siglo XVIII, permite establecer, en principio, las siguientes conclusiones:

a) Allí está en buena medida el antecedente de la organización administrativa posterior, llevada al extremo de la centralización, como demostró Tocqueville respecto de Francia, por el régimen liberal.

b) La actividad administrativa realizada fue extremadamente amplia y, teniendo en cuenta, sobre todo, la exigüidad del aparato burocrático, de un notable nivel de eficacia. Ya nos hemos referido a los avances, decisivos para muchos historiadores, en la construcción de la Nación española, a lo que hay que añadir las grandes encuestas administrativas y económicas —Catastro de Ensenada, Censo de Frutas y Manufacturas...—, la eficaz política de obras públicas y de creación y mejora de servicios públicos: comunicaciones, política asistencial...

<sup>36</sup> J. García Fernández, *El origen del municipio constitucional. Autonomía y centralización en Francia y en España*. Prólogo de P. Lucas Verdú, Madrid, 1983, p. 151.

<sup>37</sup> A. Hijano Pérez; *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla. Siglos XV al XIX*, Prólogo de M. Artola, Madrid, 1992, pp. 32-33.

<sup>38</sup> H. Kamen, *La Guerra de Sucesión en España. 1700-1715*, Barcelona, 1974, p. 76.

<sup>39</sup> Es cierto, como señala Linz, que es escasa la investigación erudita moderna sobre «dirigentes burocráticos profesionales». «Cinco siglos de historia española. Cuantificación y comparación», en *Las dimensiones del pasado. Estudios de historia cuantitativa*, Madrid, 1974, p. 192, nota 47.

<sup>40</sup> Cfr. A. Morales Moya, «Política y Administración en el siglo XVIII (Notas para una sociología histórica de la Administración Pública)», *Revista de Administración Pública*, 105 (septiembre-diciembre, 1984), pp. 167-200.

<sup>41</sup> Secretarios y Consejeros pertenecían más bien, siquiera antes del siglo XIX, como señala J. A. Santamaría, no hay una organización administrativa formalmente diferenciada en el conjunto del aparato del Estado, al ámbito de la política. Cfr. M. Martínez Robles. *Los oficiales de las Secretarías de la Corte bajo los Austrias y los Borbones, 1517-1812*. Madrid, 1987, pp. 33 y ss.

c) Hay que referirse, finalmente, a la capacidad del Estado español del siglo XVIII para modelar la sociedad y reordenar las relaciones entre las clases sociales en orden a mantener y aumentar el poderío estatal y lograr la «felicidad» de los súbditos: de ahí se desprende la necesidad de unas transformaciones sociales y de un desarrollo económico que pugnan con las viejas estructuras que han de ser transformadas. Los logros fueron importantes, mas es lo cierto que, enfrentado el reformismo ilustrado a una sociedad inmersa por la obra de la historia, en un mundo de valores ajenos a la modernidad, y en la que la alta nobleza y la iglesia tenían un enorme peso social y económico, deberá hacer frente a una fuerte hostilidad de estos estamentos, lo que limitará su obra renovadora, hasta llegar a la crisis de finales de siglo. Entonces se patentizará el carácter en extremo precario del Estado ilustrado, carente tanto del necesario soporte burgués como del apoyo de un pueblo fácilmente manejable por los poderes tradicionales. Mas las ideas estaban ahí y la obra, con sus limitaciones e interrumpida al finalizar la centuria, también.

Realizar, por tanto, una valoración global del siglo XVIII, conduce a una visión inexacta de lo que tal siglo fue. Hay, pues, que distinguir entre el período reformista, iniciado con Felipe V, consolidado por Fernando VI y que alcanza su cénit con Carlos III, y la crisis de finales de siglo, coincidente con el reinado de Carlos IV. La crisis será, ante todo, una crisis política: degradación del prestigio mítico de la monarquía, influencia decisiva de la Revolución francesa y del período napoleónico. Unase a ello la desastrosa política exterior del período, la interrupción del proceso de crecimiento económico de la segunda mitad del siglo a partir de las guerras con Inglaterra que paralizan, desde 1796, el comercio exterior español, la situación desesperada de la hacienda pública, que obligará a la primera desamortización de 1798, la continua escalada de precios, sin paralela subida de salarios, la manifiesta crisis moral, con una Corte corrompida que «suelta las difíciles riendas de la España ilustrada» (Gómez de la Serna). Concluyendo: se produce entonces, consecuencia de la crisis generalizada, lo que, para Herr, supone el momento decisivo de la historia moderna de España: «la pérdida de fe en el despotismo ilustrado, en el ideal de un monarca libre de prejuicios que guía a su pueblo hacia la justicia, la prosperidad y la felicidad». La verdadera revolución de fines del XVIII en España, y en general en Europa, la constituye «la destrucción del estado de ánimo para continuar el Antiguo Régimen», producido, especialmente, «por los conflictos ideológicos e internacionales acarreados por la Revolución francesa»<sup>42</sup>. Así comienza la crisis de nuestro Antiguo Régimen, cuya evolución se vio alterada no sólo por su problemática interna y sus conflictos con la Francia revolucionaria, sino por la invasión napoleónica y por la emancipación de las colonias americanas, proceso del que el reinado de Carlos IV es el comienzo y que se prolongará durante medio siglo. Sólo en 1840 —dice Domínguez Ortiz— se podrá dar por finalizado el Antiguo Régimen «a pesar de su multiforme supervivencia en muchos aspectos de la realidad española». No es posible, agrega, desconocer la importancia de 1808, «pero tampoco puede ignorarse que por entonces el Antiguo Régimen estaba lo suficientemente quebrantado como para ser derribado por

<sup>42</sup> R. Herr, *España y la Revolución del siglo XVIII*, Madrid, 1964, p. 372.

un accidente externo y, a la vez, en otros sectores, dotado de la suficiente vitalidad como para reaccionar con violencia e intentar una imposible vuelta a situaciones pasadas»<sup>43</sup>.

La libertad política nace en España con la insurrección de 1808. Después del Dos de Mayo, entre el 22 y el 30, ante la conducta sumisa a Napoleón por parte de la Junta de Gobierno, nombrada por Fernando antes de partir para Bayona y la actitud, al menos equívoca, de las autoridades tradicionales, encabezadas por el Consejo de Castilla, las provincias españolas de Oviedo a Cádiz, de la Coruña a Valencia, representadas por Juntas, frecuentemente llamadas Supremas, se alzan contra los franceses. Se inicia así, según el expresivo título del libro del Conde de Toreno, el *levantamiento, guerra y revolución de España*, verdadera guerra de liberación nacional, epopeya patriótica y popular de una nación en armas, afirmación de una identidad colectiva frente al extranjero<sup>44</sup>. Mas germen también de caudillismos e integrismos futuros, de la que España salió materialmente arruinada y en cuyo «trágico foso» se perdió «el Estado tan trabajosamente construido por los ilustrados»<sup>45</sup>.

La necesaria actividad política y administrativa de la Nación durante la Guerra de la Independencia se realizará inicialmente por las Juntas Provinciales, a las que, concluye Morán, de acuerdo con Moliner Prada: «cabe atribuir un papel ambivalente y aun contradictorio, pues si de puertas adentro mantuvieron el tradicional estado de cosas, poseían en último término una significación revolucionaria cuyos efectos se harán operativos en un plazo más largo»<sup>46</sup>. El 25 de septiembre de 1808, las Juntas Provinciales transmitirán sus competencias a una Junta Central Suprema Gubernativa del Reino, a fin de concentrar la soberanía y coordinar las fuerzas dispersas para hacer frente a las necesidades bélicas. Durante su corta existencia, la Junta Suprema deberá arrostrar el continuo rechazo de los partidarios del Antiguo Régimen, manteniendo numerosos conflictos con el Consejo de Castilla y con las Juntas Provinciales. Las Juntas, de acuerdo con el reglamento sobre las mismas promulgado por la Central el 1 de enero de 1809, dejaron de nombrarse «Supremas», pasando a ser de «observación y defensa», mientras que el Consejo de Castilla, de acuerdo con la Real Cédula de 18 de julio del mismo año, se fusionará con los restantes Consejos de la Monarquía en el llamado Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias. La Central, preocupada sobre todo por ganar la guerra y evitar el desorden público, se estructuró en Secciones, equivalentes a las Secretarías de Despacho borbónicas —Estado, Justicia, Guerra, Marina y Finanzas— incorporando representantes de las colonias al gobierno, y organizó el reclutamiento militar, sin desanimarse por las continuas derrotas de los ejércitos nacionales entre los

<sup>43</sup> *Sociedad y Estado en la España del siglo XVIII*, Barcelona, 1976, p. 495.

<sup>44</sup> Resulta significativo, sin embargo, subraya Fusi, que el patriotismo fuese «a menudo fragmentado y, además de nacional, localista, como pusieron de relieve los continuos conflictos entre la Junta Central y las diversas Juntas Provinciales». Introducción a «España, Autonomías», *España*, t.V, Madrid, 1989, p. 17

<sup>45</sup> E. García de Enterría, *La Administración española*, p. 32

<sup>46</sup> M. Morán Ortí, «La formación de las Cortes (1808-1810)», *Ayer* 1(1991), *Las Cortes de Cádiz*, ed. M. Artola, pp. 14-19; cfr., también, R. Herr, «Nación, política y pueblo en el levantamiento de España en la primavera de 1808», *Actas del Congreso Internacional El Dos de Mayo y sus precedentes*, Madrid, 1992, pp. 231-241.

meses finales de 1808 y los primeros de 1809. Posteriormente, se disolverán las Secciones anteriores, creándose una Sección Ejecutiva y una Comisión de Cortes, encargada de preparar su convocatoria. Las circunstancias de la guerra —la batalla de Ocaña de 19 de noviembre de 1809 deja Andalucía abierta al avance francés— y la oposición de los partidarios del Antiguo Régimen, obligarán a la Junta Central, por Decreto de 29 de enero de 1810, a traspasar sus poderes a un Consejo Supremo de Regencia de España e Indias, que procederá a la convocatoria de Cortes. La Junta Central tuvo, sin duda, el mérito de haber organizado la resistencia contra los franceses y aun cuando careció de ímpetu reformista, entiende Aymes que «los liberales de la época pueden reivindicar parte de (su) obra (...) supresión de las alcabalas, instauración de la libertad de imprenta y, en el campo de la expresión doctrinal, los manifiestos y proclamas de Quintana. Más que nada, una decisión afecta al porvenir: la reunión de las Cortes. Al preparar su convocatoria, los miembros de la Junta Central admiten el postulado de que la solución de los graves problemas del momento está en la reunión de las Cortes, verdadera panacea»<sup>47</sup>.

### III

Junto al levantamiento contra los franceses, la revolución liberal. España se inserta en la «Revolución Atlántica» que, con la Revolución francesa como momento culminante, agita Europa y las colonias inglesas del Norte de América ente 1770 y 1815, destruyendo el Antiguo Régimen y haciendo emerger el Estado liberal. El nuevo Estado difiere de forma radical del Estado absolutista en cuanto a sus presupuestos ideológicos y de estructuración: la soberanía nacional, los derechos de los ciudadanos, la división de poderes como norma de racionalización del aparato estatal y el principio de legalidad. Ahora bien, indica Santamaría Pastor, es equivocado pensar en la Revolución «como un proceso de ruptura y destrucción de la Administración absolutista, sin edificar otra en su lugar». Por el contrario, como ya señaló Tocqueville, el poder del Estado y de la Administración no hicieron sino aumentar bajo el nuevo orden<sup>48</sup>. La Administración experimentará a lo largo de todo el siglo XIX, «un doble fenómeno de racionalización de sus estructuras y de redistribución social de los centros de poder público». El Estado liberal precisaba «de una estructura administrativa racional y centralizada, que permitiese eliminar las disparidades locales y conseguir la formación de un mercado nacional, así como eliminar las perturbadoras trabas feudales; y también de una Administración robusta y enérgica, que procediese a la creación de las infraestructuras y servicios necesarios para potenciar la actividad económica (carreteras, canales, ferrocarriles, educación) y que permitiese la instauración de un orden público riguroso»<sup>49</sup>. A fines del siglo XVIII surge la

<sup>47</sup> J. R. Aymes, *La Guerra de la Independencia en España (1808-1814)*, Madrid, 1980, p. 88; J. M. García Madaria, *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Madrid, 1982, pp. 25 y ss.; P. Álvarez Rubiano, «Esquema de la Administración española durante la Guerra de la Independencia», *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 384-439; J. Castel Domingo, *La Junta Central Suprema y Gubernativa de España*, Madrid, 1950; A. Martínez de Velasco, *La formación de la Junta Central*, Pamplona, 1972.

<sup>48</sup> *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, 1911.

<sup>49</sup> J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, p. 138.

oposición antiabsolutista, empezando a agrietarse el amplísimamente mayoritario consenso en torno a los dos pilares básicos de la «Constitución» tradicional española: la monarquía absoluta y la religión católica. Aparecen los primeros grupos liberales, siquiera la palabra «liberal» no adquirirá verdadero sentido antes de las Cortes de Cádiz, en Madrid, Cádiz, Sevilla, Salamanca..., conectados entre sí, con Quintana como su más destacada figura. Al levantamiento popular contra los franceses acompañará entonces un movimiento revolucionario contra el absolutismo político y las bases sociales y económicas del Antiguo Régimen. La convocatoria de Cortes, exigida por las circunstancias del país, se realiza definitivamente sin tener en cuenta la división estamental de la sociedad, abriendo así un proceso constituyente. El 24 de septiembre de 1810 tiene lugar, en la Isla de León, la apertura de las Cortes Generales y Extraordinarias, depositarias de la soberanía nacional y a las que corresponde el poder legislativo, jurando el Consejo de Regencia obediencia a las disposiciones que emanen de las mismas. La obra revolucionaria de las Cortes se realiza, por un lado, mediante una serie de disposiciones, trabadas en una secuencia lógica, que subvierten los fundamentos de la sociedad tradicional<sup>50</sup>: decreto de 6 de agosto de 1811 por el que se declara abolido el régimen señorial; decreto de 4 de enero de 1813, reduciendo a propiedad particular los terrenos de baldíos o realengos y de propios o arbitrios; decreto de 13 de septiembre de 1813, sobre «clasificación y pago de la deuda nacional», que establece el modelo de la posterior política desamortizadora, consagración de las libertades de industria y de comercio (8 de junio de 1813)<sup>51</sup>. Por otro, el Consejo de Regencia, en nombre de Fernando VII, promulgó la Constitución de 19 de marzo de 1812, que habrá de suponer una profunda transformación del Estado y de la Administración.

La Constitución de 1812, al margen de una presunta inspiración tradicional que busca, más o menos ingenuamente, el entronque histórico con las instituciones medievales, rechazando el absolutismo austracista y borbónico<sup>52</sup>, muestra la clara influencia de los dogmas político-sociales de la Revolución francesa. El principio de la soberanía nacional, recogido primeramente en el Decreto de 24 de setiembre de 1810, queda consagrado en el art. 3º de la Constitución: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales». Concluye el poder absoluto del monarca, sometido a una Constitución que debe jurar guardar y hacer guardar al acceder al trono (art. 173).

La división de poderes se afirma, correspondiendo al rey, «por la gracia de Dios y de la Constitución», la potestad de ejecutar las leyes, extendiéndose su autoridad «a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y las leyes» (art. 170). La persona del rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a

<sup>50</sup> Cfr. M. Pérez Ledesma, «Las Cortes de Cádiz y la sociedad española», *Ayer*, 1 (1991), esp., pp. 190 y ss.; S. de Moxó, *La disolución del régimen señorial*, Madrid, 1965.

<sup>51</sup> Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de Cádiz (reedición facsímil: Madrid, 1987).

<sup>52</sup> «Nada ofrece la Comisión en su proyecto —afirma Argüelles en su discurso preliminar al texto constitucional— que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mire como nuevo el método con que se han distribuido las materias».



responsabilidad (art. 168), correspondiéndole nombrar y separar libremente a los Secretarios de Estado y del Despacho (art. 171). Las Cortes —«reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos» (art. 27)—, formadas por una sola cámara, tienen la facultad de «proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario» (art. 131). Aunque el Rey podía hacer propuestas de ley y tenía veto suspensivo sobre las mismas (arts. 144 a 152), aparece configurado como mero órgano del Estado, excluido de la reforma constitucional (arts. 372-384) y sujeto a una posible inhabilitación por parte de las Cortes (arts. 162, 2º y 187). A los tribunales, en fin, «pertenece exclusivamente» la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales (art. 242): «Ni la Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes ni mandar abrir los juicios fenecidos» (art. 243).

La Constitución de 1812, puede, pues, concluirse con Blanco Valdés, establece: «Por un lado unas Cortes que ejercerían casi en exclusiva —con la sola excepción, de dimensión puramente temporal, del veto suspensivo—, el poder legislativo, ordinario y de reforma, y cuyo funcionamiento institucional aparecía totalmente independiente de la voluntad real que, en ningún caso, podría, legalmente, entorpecer sus actuaciones. Por el otro, y frente a ellas, un Monarca al que los constituyentes acababan de negar el conjunto y complejo haz de facultades propio de una auténtica Jefatura del Estado, y al que, en consecuencia, se constituía en mero titular de la potestad ejecutiva<sup>53</sup>; pero con una importantísima particularidad, quizás la más clara manifestación de esa vocación, casi frustrada en 1813, hacia la Jefatura estatal: un titular del ejecutivo que en su actuación política estaría exento de responsabilidad, que sólo recaería en los Secretarios del Despacho, agentes a los que el Monarca nombraría y separaría libremente»<sup>54</sup>. En cuanto a la realidad nacional de España —«creación romana y visigoda, latente como utopía en la Edad Media y restaurada en el Renacimiento gracias a la política peninsular de los Reyes Católicos»<sup>55</sup>— afianzada, como vimos, en el siglo XVIII, adquiere una nueva dimensión a partir del principio de soberanía establecido por la Constitución de 1812, que supondrá implícitamente la abolición de los fueros vascongados y navarros. Al no corresponder ya la soberanía al Monarca sino a la Nación española, «no tenía sentido seguir hablando de diversos reinos dentro de ella, ni parecía conforme con la concepción liberal de la igualdad la diversidad de fueros en un espacio que había empezado a ser homogéneo. Hasta entonces razones de eficacia, de incremento del poder del soberano, habían favorecido la creación de lazos de unión entre los súbditos de la monarquía. Ahora era la igualdad de todos los conciudadanos que formaban la nación la que veía toda diferencia en el gobierno de los distintos territorios de la misma como un privilegio y exigía, por tanto, la creación de un Estado unitario»<sup>56</sup>. Una nueva organización territorial, que pusiera fin a «las varias constituciones muni-

<sup>53</sup> «En 1812 no se constitucionaliza un Jefe de Estado moderador del funcionamiento y recíprocas relaciones entre los diversos órganos del Estado, si no que el Rey es, él mismo, el titular de uno de esos órganos y, en consecuencia con ello, el titular de una serie de funciones directamente ejecutivas». *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal. (1808-1823)*, Madrid, 1988, p. 135.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> A. Morales, «Conversaciones con José María Jover», *Nueva Revista*, 43 (febrero-marzo, 1996), p. 25.

<sup>56</sup> I. Olábarri, «Un conflicto entre nacionalismo: la 'cuestión regional' en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías*, Madrid, 1985, pp. 83-84.

cipales y privilegiadas de algunos pueblos y provincias que son parte constituyente del cuerpo social», nacional, al margen de la tradición histórica, por tanto, se hacía necesaria para nuestro primer liberalismo<sup>57</sup>.

Considerada la Constitución de Cádiz como exponente típico del liberalismo radical, llama la atención, sin embargo, como ha puesto de relieve Manuel Ballbé, en un libro decisivo, según García de Enterría, «para la comprensión de nuestra historia contemporánea»<sup>58</sup>, la «consciente omisión» en la misma, lo que le aparta de los regímenes constitucionales en los que se inspiraba, de una amplia declaración de derechos y libertades. En efecto, no se recogieron ni la libertad de religión —«la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera» (art. 12)— ni las de expresión y reunión, cuya ausencia haría ficticia, más del 80% de la población española era analfabeta, la de imprenta<sup>59</sup>. No sólo esto: continuando en el orden público el sistema del Antiguo Régimen, fundado en la preponderancia militar, los intentos de la Junta Central por fortalecer la administración gubernativa frente a la militar —Decreto de 14 de enero de 1809 creando el Tribunal Extraordinario de Seguridad Pública y confirmación y complemento de la normativa sobre Tumultos de 1774— no se recogieron en la Constitución. Se impondrá, así, un liberalismo «de corte militarista», fundado, pese a que la Constitución establecía, junto al principio de unidad de Códigos (art. 258), el de unidad jurisdiccional, prohibiendo los fueros personales, (art. 248), en el mantenimiento de la Jurisdicción militar —Tribunal de Guerra y Marina— y en el carácter militar —Ejército y Milicia Nacional— que se da a las instituciones encargadas del orden público. Tal falacia, «la de creer que sólo las armas y los modos de la guerra pueden ser eficaces para mantener integrada una sociedad» se ha mantenido en España sin interrupción alguna: «monarquías y repúblicas, conservadores y liberales, dictaduras y regímenes constitucionales, derechas e izquierdas, han coincidido, por de pronto, en esta sorprendente fórmula»<sup>60</sup>. Surgirá, de este modo, una realidad jurídica administrativa «que puede quedar sintetizada en un concepto: militarismo»<sup>61</sup>.

La Constitución de 1812 confiere al monarca, como se ha dicho, la exclusividad del poder ejecutivo (arts. 170 y 171), junto con una serie de restricciones a

<sup>57</sup> Silvela comentaba, en 1839, criticando la división provincial de Javier de Burgos, que hubiese sido preferible «una división territorial que en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias hubiese procurado formarlas tomando terreno de unos y otros; una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco a poco la antigua; (...) la propagación de la lengua castellana, la publicación de códigos uniformes (...), favorecerían extraordinariamente la creación de un interés general, nacional, español y harían de nosotros un todo más compacto». Cit. por I. Olábarri, op. cit., pp. 84-85.

<sup>58</sup> Prólogo a M. Ballbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1985, p. 11

<sup>59</sup> «Se deseará saber —critica el *Semanario Patriótico*— qué se entiende en la Constitución por libertad civil, qué por propiedad, generales son los demás derechos legítimos que la Nación reconoce en sus individuos. No se nos diga que estas cosas son facilísimas de conocer y claras a cualquier comprensión». Cit. por M. Ballbé, op. cit., pp. 42-43.

<sup>60</sup> E. García de Enterría, Prólogo a M. Ballbé, op. cit., pp. 12-13; cfr., también, L. Martín-Retortillo Baquer, «Notas para la historia de la noción de orden público», *Actas del IV Congreso de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 475-497; P. Casado Burbano, *Las fuerzas armadas en el inicio del Constitucionalismo español*, Madrid, 1982.

<sup>61</sup> M. Ballbé, op. cit., p. 21

su autoridad (art. 172): dirige el Gobierno y la Administración e interviene en el ámbito legislativo a través de la iniciativa y la sanción, con veto suspensivo durante dos años. El Monarca queda, pues, configurado «como un titular efectivo y eficiente de la potestad ejecutiva», con amplias facultades, destacando las relativas a la política militar<sup>62</sup>. La Administración Central dependerá, por tanto, directamente del Monarca, a través de las Secretarías de Estado y del Despacho —se mantiene la antigua denominación para los que son ya verdaderos ministros— nombrados y separados libremente por el Rey, cuyas órdenes deben refrendar con su firma para que tengan validez, respondiendo, incluso personalmente por sus actuaciones, sin poder excusarse en el mandato regio. La combinación de ambas instituciones, refrendo y responsabilidad ministerial, pudieran, quizás, haber dado paso, aunque la división de poderes establecida por la Constitución tiene un carácter rígido, a un gobierno de gabinete parlamentario, si bien, consideran Solé Tura y Aja, la pronta vuelta del absolutismo impide dar, en este punto, una respuesta precisa<sup>63</sup>. El número de Secretarías del Despacho se fija en siete: Estado, Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, Gobernación del Reino para Ultramar, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina (art. 222), distribuyéndose los asuntos entre las mismas en abril de 1812 y organizándose tanto en sus competencias como en su estructura interna, fijando unas tareas comunes a todas ellas, un año después<sup>64</sup>. Destaca la creación de la Secretaría de la Gobernación del Reino, antecedente del Ministerio de la Gobernación o del Interior, inspirada, como otras reformas gaditanas, en las disposiciones de José Bonaparte, y a la que corresponde todo lo relativo al gobierno político y económico<sup>65</sup>. El Consejo de Estado, con funciones meramente consultivas, será el último resto del régimen polisinodial<sup>66</sup>. La Constitución, finalmente, de acuerdo con el carácter rígido con que se fija la división de poderes, establece un sistema judicialista, atribuyendo —Decreto de 8 de septiembre de 1813— a los Tribunales ordinarios la resolución de los conflictos en que fuera parte la Administración pública<sup>67</sup>.

El Estado, unitario y centralista —la nación se define como «la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios» (art. 1)— adopta la forma de una

<sup>62</sup> R. L. Blanco Valdés, op. cit., pp. 146-147.

<sup>63</sup> J. Solé Tura y E. Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Barcelona, 1978, p. 18. P. González Mariñas, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1808-1875)*, Madrid, 1974.

<sup>64</sup> Cfr. J. M.<sup>a</sup> García Madaria, *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Madrid, 1982, pp. 29-58.

<sup>65</sup> Cfr. F. Suárez, «La creación del Ministerio del Interior en España», *Anuario de Historia del Derecho español*, 19 (1948-1949), pp. 15-56; J. Mercader Riba, «La organización administrativa francesa en España», *Congreso de la Guerra de la Independencia y su época*, Zaragoza, 1959; H. Juretschke, *Los afrancesados en la Guerra de la Independencia*, Madrid, 1962.

<sup>66</sup> Restablecidos parcialmente con el retorno del absolutismo (1814-1820 y 1823-1833), los Consejos fueron definitivamente suprimidos por los Reales Decretos de 24 de marzo de 1834, que crearon, asignándoles las atribuciones judiciales de aquellos, los Tribunales Supremos.

<sup>67</sup> En el trienio constitucional, el conocimiento de dichos conflictos corresponderá a órganos de la propia Administración (Decretos de 25 de junio de 1821 y 8 de febrero de 1823), hasta que en 1845 se instauró la jurisdicción contencioso-administrativa, con la creación de un Consejo Real y unos Consejos Provinciales.



«Monarquía moderada hereditaria» (art. 2) y, lejos de cualquier orientación jacobina<sup>68</sup>, acepta y parte, en gran medida, de la división histórica en reinos y regiones (art. 10). La inviabilidad de una organización territorial, heredada de la época medieval, y la conciencia de las dificultades que supone establecer una nueva, se reflejan, sin embargo, tanto en el preámbulo como en el propio texto constitucional: «se hará una división más conveniente del territorio español, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan» (art. 11), siquiera se fueran creando, mientras tanto, algunas nuevas provincias a efectos judiciales y contributivos y para el establecimiento de diputaciones provinciales (Decreto de 23 de mayo de 1812)<sup>69</sup>.

La Administración local configurada por la Constitución de 1812, completada por los Decretos de Cortes de 23 de mayo de 1812 (sobre formación de los Ayuntamientos Constitucionales y para el establecimiento de las Diputaciones Provinciales en la Península y Ultramar), de 10 de julio de 1812 (estableciendo reglas sobre la formación de los Ayuntamientos constitucionales) y de 23 de junio de 1813 (aprobatorio de la «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias») sincretiza elementos provenientes del Antiguo Régimen y de la Revolución francesa, más exactamente del sistema napoleónico. Así, continúa la orientación centralizadora del municipio del siglo XVIII y el diseño de las competencias municipales y, parcialmente, la figura del alcalde, parecen inspirarse en la Novísima Recopilación<sup>70</sup>. Más importante resulta la influencia revolucionaria, de acuerdo con el modelo forjado en Francia, desde 1789 a las reformas napoleónicas del año VIII (1795), manifestada en el reconocimiento de un poder municipal propio, el uniformismo —el territorio deja de ser una fuente de privilegio—, la gestión por parte de los vecinos, la figura del jefe político y los procedimientos de tutela<sup>71</sup>. La Constitución dedica al régimen local su título VI, «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos» (arts. 309 y s.), articulándose en dos únicos niveles territoriales, el municipal, constituido por los Ayuntamientos a los que se atribuyen muy amplias facultades (art. 321) y el provincial, institucionalizado por medio de las Diputaciones<sup>72</sup>. Los órganos unipersonales o monocráticos —Alcalde y Jefe Superior, después llamado Jefe Polí-

<sup>68</sup> Cfr. J. Fernández Sebastián, *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*, Madrid, 1991, p. 500

<sup>69</sup> A. Guaita, «La división provincial y sus modificaciones», en *División territorial y descentralización*, Madrid, 1975.

<sup>70</sup> J. García Fernández, *El origen del municipio constitucional...*, pp. 296 y ss.

<sup>71</sup> Cfr. E. García de Enterría, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1981; W.H. Diem considera que la influencia francesa se manifiesta a través de la Constitución de 1795, algunos de cuyos artículos copia el texto gaditano. «Las fuentes de la Constitución de Cádiz», en *Estudios sobre las Cortes de Cádiz*, Pamplona, 1967, pp. 351-486; V., también, M. Martínez Sospedra, *La Constitución española de 1812 (El constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX)*, Valencia, 1978.

<sup>72</sup> En las Memorias remitidas a la Junta Central, con ocasión de la Consulta de 1809, no se percibe una visión clara acerca de cómo construir un nuevo sistema municipal. Cfr. M. Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, 1975, esp. T.I, p. 409. Debe destacarse la importancia que en orden a la reestructuración del municipio tuvo el Decreto de 6 de agosto de 1811, sobre incorporación de señoríos a la Corona, por cuanto establece la electividad democrática de los ediles municipales en más de la mitad de las ciudades y pueblos de España e «insinúa el retorno de ciertas competencias a los municipios que durante el absolutismo habrían quedado localizados en el poder central o en sus agentes». J. García Fernández, *El origen del municipio constitucional*, p. 243.

tico, Subdelegado de Fomento y, finalmente, Gobernador civil— quedan diferenciados de los órganos colegiados —Ayuntamiento, Diputación provincial— y articulados jerárquicamente de acuerdo con su naturaleza: el Alcalde está sometido al Jefe Superior y el Ayuntamiento a la Diputación provincial que, con escasas competencias específicas, se orienta a intervenir y controlar la actividad de aquellos. Tal separación no se dio realmente, señala Adolfo Posada, para quien los rasgos distintivos del régimen local implantado en Cádiz son los siguientes:

1. Reconocimiento de la existencia de una realidad natural, los pueblos con su comarca, a los que se da expresión legal, el Ayuntamiento, constituido sobre bases electivas, sujeto a un régimen jurídico uniforme y cuya competencia se extiende a un amplio núcleo de asuntos propios o de carácter doméstico a los que hay que añadir todos aquellos que se le concedan o deleguen por la Administración estatal.

2. La provincia se concibe como circunscripción dependiente del Estado para su más eficaz actuación. La Diputación Provincial se constituye, lo mismo que el Ayuntamiento, sobre una base electiva y carece de facultades resolutivas, limitándose a asesorar a su Presidente, el Jefe Político.

3. Las instituciones locales se engranan en un régimen de subordinación, siendo el agente del poder político en la provincia, el Jefe Político, el centro de la vida local, ejerciendo como superior jerárquico, el control y tutela de los Ayuntamientos, a los que preside cuando asiste a sus sesiones<sup>73</sup>.

Preocupados los legisladores de Cádiz por una amplia transformación del Estado —pensemos en el factor de racionalidad y modernidad que supone el Presupuesto del Estado, existente ya con su constitucional tramitación parlamentaria desde 1814<sup>74</sup>— su labor habría de ser, de momento ineficaz. No supuso, dice Sánchez-Arcilla, «una ruptura de las estructuras que caracterizaban al municipio del Antiguo Régimen (...). Muchos de los regidores perpetuos del Antiguo Régimen los encontramos actuando como electores de las juntas parroquiales, desempeñando el cargo de regidores constitucionales o de regidores en el municipio josefino. El 'cambio' es un mito, porque en la vida municipal no ha cambiado nada»<sup>75</sup>, revelándose la implantación de los Ayuntamientos consti-

<sup>73</sup> Cfr. A. Posada, *Evolución legislativa del régimen local en España*, Madrid, 1910, pp. 1 y ss.; *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1936, pp. 415-520 y *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, 1979; V., asimismo, A. Rubiales Torrejón, *La Región. Historia y actualidad*, Sevilla, 1973; A. Melón y Ruiz de Gordejuela, «Inmediata génesis de las provincias españolas», *AHDE* (1957-1958), pp. 17-59 y «Provincias e Intendencias en la España peninsular del siglo XVIII», *Estudios Geográficos*, 92, pp. 287-310; G. Martínez Díez, «Génesis histórica de las provincias españolas», *AHDE* (1980), pp. 523-591; A. M.<sup>a</sup> Calero, *La división territorial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, 1987; E. Garrigos Pico, «Precedentes de la división provincial española actual», *CEUMT*, 38 (mayo, 1981), pp. 15-18; A. Guaita, «La división provincial y sus modificaciones». *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, pp. 309-332; C. de Castro, *La Revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979; J.A. Manzanedo Mateos, «Autogobierno y centralismo en los orígenes del Régimen fiscal francés», *REVL*, 170 (1971), pp. 219 y ss.; E. Roca Roca, «Los orígenes constitucionales de la Provincia», *DA*, 194 (1982); L. Morell Ocaña, «La figura del Alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo», *REDA*, 33 (1982), pp. 165 y ss.; J. J. Morillo Velarde, *El alcalde en la Administración española*, Sevilla, 1977.

<sup>74</sup> Cfr. M. Beltrán, *Ideologías y gasto público en España, 1814-1860*, Madrid, 1977

<sup>75</sup> J. Sánchez-Arcilla Bernal, «Del municipio del Antiguo Régimen al municipio constitucional. Un caso concreto: Guadalajara», *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, p. 679.

tucionales «poco menos que imposible, en amplias zonas del país, especialmente en las zonas rurales de población dispersa»<sup>76</sup>. La implantación de las reformas será, pues, laboriosa y de larga duración por lo que su valor estará, ante todo, en su proyección hacia el futuro, prefigurándose «el régimen local que va a desarrollarse durante el régimen constitucional con las atenuaciones y acentuaciones que entrañan las leyes municipales ulteriores (...) de lo pensado y vivido entonces vivimos todavía —escribe Adolfo Posada— (...) las Cortes de Cádiz construyeron, o más exactamente, planearon el defectuoso servicio político-administrativo de la España del siglo XIX y siguientes»<sup>77</sup>. Aparte, pues, de su valor por la continuidad que tendrán muchos de sus elementos, la reforma local gaditana tendrá un valor indiciario grande «de lo que serán las aspiraciones liberales a lo largo de una gran parte del siglo XIX, en mantenido y constante deseo por la vigencia del texto de Cádiz, de tan marcado carácter centralizador, y que, como es sabido, alcanzará un valor de auténtico paradigma, rodeado de un prestigio casi mítico»<sup>78</sup>. Es este, concluye Sebastián Martín-Retortillo, un dato a tener en cuenta «para entender debidamente el azaroso proceso de nuestro régimen local posterior»<sup>79</sup>. Por su parte, García Fernández criticará, con dureza, una reforma a la que califica de «coyuntural y oportunista», que sacrificó la organización democrática del municipio «a un esquema político que daba clarísimo predominio al poder ejecutivo», impidiendo, al mantener el «dirigismo y la pasividad política del Antiguo Régimen, la integración de las masas campesinas». Por otro lado, agrega, «el empobrecimiento y la tutela financiera de los nuevos Ayuntamientos dejaba a éstos en una situación de inferioridad frente a la nobleza feudal, cuya posición no había sido puesta en peligro por el Decreto de abolición de señoríos con lo que el poder seguía en muchos municipios en las mismas manos». En fin, resume este autor: «se puede decir que, en materia municipal, la obra de las Cortes de Cádiz resultó mimética y utópica, y supuso una gravísima quiebra del modelo democrático que la constitución quería diseñar»<sup>80</sup>.

F. Garrido Falla, analizando el Decreto del Consejo de Regencia de 8 de abril de 1813, que establece las bases sobre las que habrían de organizarse las distintas secretarías del Despacho, concluye que la estructura de la función pública responde al catálogo o plantilla de los empleos existentes en cada secretaría, incomunicada con respecto a las demás. Asimismo, dentro de cada Secretaría existe una carrera administrativa, dadas las perspectivas de ascenso gradual que se ofrece a los funcionarios<sup>81</sup>. Parece, pues, acertada la opinión de Tomás y Valiente para quien «no hay ni en el período de Cádiz ni el trienio definiciones legales precisas de cada uno de los términos de la cadena Poder ejecutivo-Administración-funcionario (o empleado) público, ni una regulación del *status* de empleado público, ni una fijación del principio de que no puede ejercer un

<sup>76</sup> Cfr. C. de Castro, *La Revolución liberal y los municipios españoles*, pp. 57 y ss.

<sup>77</sup> *Escritos municipalistas y de la vida local*, p. 188.

<sup>78</sup> S. Martín-Retortillo y otros, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, *Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid, 1973, pp. 61-62.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>80</sup> *El origen del municipio constitucional...*, p. 301.

<sup>81</sup> *Reformas de la función pública*, Madrid, 1985, pp. 37-38.

empleo público aquel que sea propietario del mismo»<sup>82</sup>. Se explica así, según el citado historiador, que una institución tan ajena a los principios del naciente Estado liberal como es la propiedad privada de oficios públicos subsista al menos parcialmente, aun cuando en el ámbito de dichos oficios públicos enajenados hubiera de incidir decisivamente tanto el Decreto de 6 de agosto de 1811 como el art. 312 de la Constitución, al adquirir carácter efectivo —desaparecida la distinción entre señorío y realengo y cesando cuantos sirvieran oficios públicos en los Ayuntamientos— los cargos de alcaldes, regidores y procuradores síndicos<sup>83</sup>.

#### IV

A partir del origen descrito, las líneas generales de la evolución de la Administración española, falta, como se ha dicho, de una Historia general, han sido precisadas, por Santamaría Pastor, resaltando la hegemonía creciente de la Administración estatal, que asume una progresiva identidad dentro del poder ejecutivo, muestra un incontenible crecimiento orgánico que «fuerza la adopción de estructuras internas cada vez más complejas y racionalizadas» e incrementa continuamente sus competencias. Asistiremos así a un «proceso de succión lenta e implacable de las competencias municipales por parte de la Administración central, que no utiliza a los Ayuntamientos como instancias ejecutivas, sino que absorbe sus funciones, confiándolas a una estructura periférica de nuevo cuño (la Administración periférica, fundamentalmente). Un proceso que tiene su origen y justificación en la endémica debilidad financiera de las Corporaciones locales, cuyo régimen tributario (frente a las sucesivas reformas del ordenamiento fiscal del Estado) queda petrificado. Un proceso, en fin, que se inicia en la década de 1830, pero que se prolonga imperturbablemente hasta nuestros mismos días»<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> «A mi juicio —escribe Tomás y Valiente— bajo toda indecisión terminológica subyace una inseguridad, una indefinición conceptual (...) los conceptos jurídico-políticos se perfilan siempre trabajosamente y, por muy consustanciales que algunos de ellos nos parezcan hoy con el Estado liberal, no todos aparecen plasmados con nitidez y precisión en los primeros textos constitucionales. Fijémonos en los del poder ejecutivo, Administración y funcionario público (...). «Legislación liberal y legislación absoluta sobre funcionarios y sobre oficios enajenables», *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, p. 703.

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp. 708 y ss.

<sup>84</sup> J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, pp. 139 y ss.



ESTUDIOS HISTÓRICOS & GEOGRÁFICOS, 99



Ediciones Universidad  
**Salamanca**

ISBN 84-7841-840-0



9 788478 418404