

Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino

JUAN CRUZ ALLI ARANGUREN

Derecho, Estado y Administración en
el pensamiento de Sáinz de Andino

Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino

JUAN CRUZ ALLI ARANGUREN

Prólogo de
ALEJANDRO NIETO

Universidad Pública
de Navarra
Nafarroako
Unibertsitate Publikoa



Título: *Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino*

Autor: Juan Cruz Alli Aranguren

Edita: Universidad Pública de Navarra

Fotocomposición: Pretexto

ISBN: 978-84-9769-116-4

© Juan Cruz Alli Aranguren

© Universidad Pública de Navarra

Dirección de Publicaciones

Universidad Pública de Navarra

Campus de Arrosadia

31006 Pamplona

Fax: 948 169 300

Correo: publicaciones@unavarra.es

A LOLI ESPOSA Y MADRE:

*“La mujer fuerte, ¿quién la
hallará? Vale mucho más
que las perlas... Álzanse
sus hijos y la aclaman
bienaventurada, y su
marido la ensalza”*

Proverbios 31, 10 y 28

Índice

Prólogo	13
Introducción	41

Capítulo I

La vida y la obra de Pedro Sáinz de Andino entre el Antiguo Régimen y la monarquía liberal

1. INFANCIA Y JUVENTUD DURANTE LA ILUSTRACIÓN Y LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN	58
1.1. Del Despotismo ilustrado al despotismo ministerial	58
1.2. La Constitución de Bayona y la monarquía bonapartista	64
1.3. La Guerra de la Independencia	70
1.4. Las Cortes de Cádiz y el régimen liberal	72
1.5. Sáinz de Andino y su tiempo histórico	81
1.6. Formación y primer compromiso político	82
1.6.1. Estudiante en Cádiz y Sevilla	83
1.6.2. Al servicio de José I y el exilio	88
1.7. Fin de la Guerra de la Independencia. Absolutismo y liberalismo	89
1.8. Regreso del exilio y trienio liberal	94
2. EL CONSEJERO DE FERNANDO VII DURANTE LA <i>OMINOSA DÉCADA</i>	103
2.1. Represión, exilio y amnistía	105
2.2. La alianza del Trono y el Altar	107
2.3. El ascenso de la burocracia ilustrada y las reformas administrativas	109
2.4. La codificación mercantil	119
2.5. El intendente y consejero real	122

2.6.	Los informes sobre la Real Hacienda	125
2.6.1.	Fiscalidad	125
2.6.2.	Aduanas	128
2.6.3.	Deuda pública	129
2.6.4.	Contrabando y defraudación	130
2.6.5.	Bienes	130
2.6.6.	Bagajes y alojamientos	131
2.7.	Informes de carácter político	131
2.8.	Informes de naturaleza mercantil	134
2.9.	Organización administrativa	136
2.10.	Fomento	137
2.11.	Codificación civil	138
2.12.	Banca y Bolsa	138
2.13.	Los sucesos de La Granja	140
2.14.	El curso de legislación y las instituciones comerciales	142
2.15.	Cargos	142
3.	MUERTE DE FERNANDO VII, REGENCIA Y REINADO DE ISABEL II	144
3.1.	El conflicto dinástico	144
3.2.	La Regencia de María Cristina	146
3.3.	Los primeros pasos de la monarquía constitucional. El Estatuto Real	150
3.4.	Las reformas administrativas	154
3.5.	Las reformas ideológicas	155
3.6.	La Constitución de 1837	158
3.7.	La Regencia de Espartero	161
4.	LA DÉCADA MODERADA (1844-1854)	164
4.1.	El partido moderado y el moderantismo	166
4.2.	La Constitución moderada	169
4.3.	El final del periodo moderado	172
4.4.	Sáinz de Andino al servicio de los moderados	177
4.4.1.	La crítica de la especulación bursátil	180
4.4.2.	Contribución al Derecho y a la Administración	183
4.4.3.	Nuevos nombramientos	183
5.	EL SENADO Y EL SENADOR SÁINZ DE ANDINO	185
5.1.	El debate sobre el unicameralismo o el bicameralismo	185
5.2.	La actividad senatorial de Sáinz de Andino	189
5.2.1.	II Legislatura (1846-1847)	190
5.2.2.	III Legislatura (1847-1848)	191
5.2.3.	IV Legislatura (1848-1849)	191
5.2.4.	V Legislatura (1849-1850)	192
5.2.5.	VI Legislatura (1850-1851)	193

5.2.6. VII Legislatura (1851-1852)	193
5.2.7. VIII Legislatura (1852)	193
5.2.8. IX Legislatura (1853)	194
5.2.9. X Legislatura (1853-1854)	194
5.3. El Senado durante el bienio progresista	196
5.4. El gobierno de la Unión Liberal	197
5.4.1. XI Legislatura (1857)	199
5.4.2. XII Legislatura (1858)	199
5.4.3. XIII Legislatura (1858-1860)	200
5.4.4. XIV Legislatura (1860-1861)	202
5.4.5. XV Legislatura (1861-1862)	202
5.4.6. XVI Legislatura (1862-1863)	203
5.5. Balance de una labor legislativa	203
5.6. Final del reinado de Isabel II. Sexenio revolucionario y Restauración	205

Capítulo II

Una trayectoria ideológica desde la Ilustración al liberalismo moderado

1. EL HUMANISTA ILUSTRADO	213
1.1. Un texto sobre la libertad de los pueblos	224
1.1.1. Introducción sobre los objetivos perseguidos	225
1.1.2. Constitución y derecho a constituirse	226
1.2. La libertad y las virtudes políticas	233
1.3. La elocuencia forense	247
1.4. La agricultura y otras ciencias	254
1.5. La Bolsa y el agio bursátil	256
2. EL AFRANCESADO	261
3. EL LIBERAL MODERADO	274
3.1. La ideología liberal	277
3.2. Progresistas y moderados	283
3.3. El partido moderado	290
3.3.1. La legitimación del sistema	293
3.3.2. El control electoral	295
3.4. La ideología moderada. Doctrinarismo y eclecticismo	299
3.4.1. Providencialismo	306
3.4.2. Autoridad y orden	307
3.4.3. El orden político de la clase media	309
3.5. El orden institucional moderado	312
3.5.1. La Monarquía constitucional	314
3.5.2. El principio monárquico	318
3.5.3. El Estado Nacional	320

3.5.4. El centralismo	325
3.5.5. El reformismo administrativo	331
3.5.6. El Derecho administrativo	333
3.6. La Constitución de 1845	335
3.6.1. Exclusión de la soberanía popular y primacía de la Corona	336
3.6.2. Utilización política de la confesionalidad	339
3.6.3. Sufragio electoral censitario	340
3.6.4. Desaparición de la Milicia Nacional	342
3.7. La influencia romántica	343
4. EL CODIFICADOR	347
4.1. La codificación racionalista	347
4.2. Código penal	353
4.3. El codificador mercantil	354
4.4. El Código civil	361
4.5. La codificación administrativa	363

Capítulo III

Contribución a la creación del Estado constitucional

1. EL REFORMISMO ADMINISTRATIVO DEL PERIODO FERNANDINO	368
1.1. El nuevo sistema de poder	371
1.2. La Exposición de Javier de Burgos	373
2. LA APORTACIÓN DE SÁINZ DE ANDINO AL REFORMISMO ADMINISTRATIVO ...	383
2.1. La Exposición sobre el Proyecto de Ley sobre recaudación y cobranza de las contribuciones reales de cuota fija	391
2.2. La consulta en el expediente general de purificaciones	392
2.3. La incompetencia de los Tribunales ante los derechos de Fisco	393
2.4. Elección de los cargos de los Consulados	395
2.5. Traslado de las aduanas	397
2.5.1. Carácter político de la cuestión	399
2.5.2. Procedencia del traslado por razones administrativas y económicas	401
2.5.3. El traslado sería beneficioso para la economía	404
2.5.4. Los fueros de Navarra no podían prevalecer sobre la voluntad real	406
2.5.5. El traslado de las aduanas era una decisión real	408
2.5.6. Dudó de que las Cortes representaran la voluntad de los navarros	410
2.5.7. El Rey debía proceder en ejercicio de su soberanía a adoptar las medidas	410
2.5.8. Conclusiones para una reforma	414
2.6. La Exposición sobre la situación política del Reino y los medios de su restauración	416
2.6.1. Introducción sobre los principios de la actividad de gobierno	420
2.6.2. Administración de Justicia civil y criminal	424

2.6.3.	Administración civil o pública	434
2.6.3.1.	La seguridad común del Estado e individual de las personas	440
2.6.3.2.	Salubridad, comodidad y abundancia de mantenimientos	441
2.6.3.3.	La administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común	441
2.6.3.4.	Administración de las rentas de propios y arbitrios de los pueblos	443
2.6.3.5.	Fomento de la riqueza pública	444
2.6.3.6.	Objetos de la beneficencia y socorros públicos	445
2.6.3.7.	Instrucción pública	447
2.6.3.8.	Estadística general	447
2.6.3.9.	La organización de las autoridades administrativas	448
2.6.4.	La Administración económica	449
2.6.4.1.	Las rentas del Estado	452
2.6.4.2.	Los principios de la Administración económica	454
2.6.4.3.	Los presupuestos anuales	459
2.6.5.	La Administración militar	460
2.6.5.1.	Fuerzas militares de tierra	462
2.6.5.2.	Armada naval	466
2.6.6.	Política exterior	467
2.6.6.1.	Bases generales de la política exterior	468
2.6.6.2.	Los intereses políticos de España	473
2.6.6.3.	Bases de la política conveniente a los intereses de España ...	474
2.6.7.	Conclusiones	476
2.7.	La creación de un Ministerio de lo Interior	478
2.7.1.	Antecedentes y <i>Exposición</i> al Rey	478
2.7.2.	La <i>Nota</i> sobre la creación del Ministerio	482
2.7.3.	La <i>Carta</i> al Rey y el <i>Proyecto de Organización Ministerial</i>	483
2.8.	La <i>Exposición reservada</i> de 1832	488
2.9.	Creación del Ministerio de Fomento, División provincial e Instrucción a los subdelegados	492
3.	LAS IDEAS ADMINISTRATIVAS DE SÁINZ DE ANDINO	496
3.1.	El sistema de poderes	496
3.1.1.	Administración de Justicia	497
3.1.2.	Gubernativo y contencioso	498
3.2.	El sistema normativo	505
3.2.1.	Funciones de la ley	505
3.2.2.	Condiciones de la ley	508
3.2.3.	La codificación	512
3.2.4.	Principio de legalidad	514
3.2.5.	Los reglamentos	517

3.3. La organización administrativa	518
3.3.1. Principios	521
3.3.2. La Administración civil	524
3.3.3. La Administración local	526
3.3.4. Establecimientos públicos	527
3.4. Los actos administrativos y la responsabilidad	528
3.4.1. Actos administrativos y principio de legalidad	528
3.4.2. La responsabilidad	530
3.5. Los empleados públicos	531
3.6. Los bienes públicos	532
3.6.1. Inalienabilidad e inembargabilidad	532
3.6.2. Los bienes comunales	534
3.7. La policía	535
3.8. El fomento	543
3.9. El servicio público	547
3.10. El control de la actividad administrativa	551
3.11. Sectores de la actividad administrativa	553
3.11.1. Hacienda	553
3.11.2. Beneficencia	555
3.11.3. Instrucción pública	557
3.11.4. Intervención en la propiedad privada. Las minas	559
4. DERECHO NATURAL, CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO	561
4.1. El Derecho natural	563
4.2. La invocación de la Ciencia administrativa	565
4.3. El Derecho administrativo	577
4.3.1. El Derecho administrativo como disciplina autónoma	582
4.3.2. Los precursores del período moderado	585
4.3.2.1. D. Francisco Agustín Silvela	589
4.3.2.2. D. Alejandro Oliván	590
4.3.2.3. D. Manuel Ortiz de Zúñiga	593
4.3.2.4. D. José Posada Herrera	595
4.3.2.5. D. Pedro Gómez de la Serna	600
4.3.2.6. D. Manuel Colmeiro	601
4.3.3. Las críticas de D. Adolfo Posada	605
5. VOCES DE LA ENCICLOPEDIA ESPAÑOLA DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN ...	609
6. RECAPITULACIÓN	610
Bibliografía	613
Índice de Autores	639

Prólogo

Tratándose de una personalidad tan relevante como la de Juan-Cruz Alli Aranguren sería impertinente recordar aquí su significado político en la Comunidad Autónoma Navarra, e inútil subrayar su importancia en la comunidad académica de los administrativistas españoles, ya que son datos sobradamente conocidos y el autor en verdad que no necesita presentación. A mí me hubiera gustado poner de relieve las facetas humanas que trascienden de lo político y de lo académico y de las que con tanta admiración podríamos extendernos quienes nos honramos con su trato y amistad; pero considero que esto también está fuera de lugar y hasta podría ser tenido como un rito de cortesía: lo que heriría la sinceridad de estas líneas. En tales condiciones voy a limitarme estrictamente a comentar el libro o, mejor dicho, una parte mínima de él, dejando que el resto hable por sí solo, que hartos dice a los interesados en la cultura jurídica y constitucional de la primera mitad del siglo XIX.

1. El grueso volumen que el lector tiene en sus manos desarrolla, de acuerdo con un conocido esquema tradicional, “la vida, la obra y el tiempo” de Sáinz de Andino: tres elementos que el profesor Alli Aranguren considera inseparables desde los presupuestos metodológicos que enuncia en sus primeras páginas. Y en efecto, al llegar al final del libro pocas dudas caben sobre la vinculación indicada ya que una vida como la del personaje estudiado sólo hubiera sido posible en esa época, de la misma manera que sus escritos únicamente pudieron tener sentido en los años en que se produjeron. Este es el hilo argu-

mental de toda la obra desde la primera a la última página, que en el fondo no es más que una descripción de las interacciones de una época y un hombre, de una ideología social y de un autor individual.

Todo encaja ciertamente y en tal plano nada se puede añadir que no esté explicado con minuciosidad por Alli Aranguren. Ahora bien, aprovechando la honrosa oportunidad que se me ha dado de redactar este prólogo, me propongo hacer un análisis más detallado de un aspecto concreto –la Administración de Justicia civil y criminal– como en su día hizo Rubio García-Mina en el ámbito mercantil: dos aspectos de la producción enciclopédica de don Pedro Sáinz de Andino que se apartan algo de lo que fue –por encargo– el centro de sus preocupaciones, es decir, la Administración civil y económica. Y por lo mismo el autor pasa por esta cuestión como de puntillas con objeto de no desviarse de lo que constituye el objetivo confesado de su trabajo: la “trayectoria ideológica desde la Ilustración al Liberalismo moderado” y la “contribución a la creación del Estado constitucional”. De hecho los administrativistas modernos que se han asomado a esta época (como García de Enterría o Sebastián Martín-Retortillo) no se encuentran cómodos en esta parcela, que también ha desdeñado García Madaria en su monografía sobre Sáinz de Andino y ni Gallego Anabitarte ni Parada ni Santamaría se han ocupado de este punto y período en sus brillantes análisis sobre la jurisdicción ordinaria y contenciosa. Lo que igualmente ha sucedido con Miguel Ángel Aparicio (*El status del Poder Judicial en el constitucionalismo español: 1808-1936*, 1955). En las páginas siguientes va a hacerse, por tanto, un breve comentario al pensamiento de Sáinz de Andino en materia de Administración de Justicia, remitiéndonos al texto reproducido por Suárez y Berazaluze así como al pormenorizado resumen que de él ha hecho Alli Aranguren.

El tema se encuentra desarrollado fundamentalmente en la sección primera de la Exposición a S.M. sobre la situación política del reino y medios para su restauración, fechada el 22 de junio de 1829, aunque también se ha tenido en cuenta otro escrito menor: el Dictamen legal –redactado en diez días por encargo de Real Orden– en que se muestra la ilegalidad e incumplimiento político de las elecciones populares para los cargos judiciales y que su nombramiento debe reservarse a la autoridad soberana del Rey N.S. con arreglo a las leyes fundamentales del reino y principios generales de organización social, ambos recogidos en el volumen II de Suárez y Berazaluze. Deliberadamente se deja a un lado el artículo aparecido en la Enciclopedia Española de

Derecho y Administración bajo el título de “Administración de Justicia” que García Madaria (en *El pensamiento administrativo de Sáinz de Andino*) ha atribuido a nuestro autor sin aportar razón alguna.

La exploración de esta parcela aislada, por muy marginal que parezca, va a resultar, sin embargo, muy rentable en cuanto que nos ofrece pistas seguras para la identificación intelectual y política de un autor que no obstante su prolificidad se nos antoja singularmente huidizo y de una personalidad casi inescrutable. Además, el análisis de estos documentos, fielmente resumidos por Alli Aranguren, nos permitirá valorar la calidad jurídica de Sáinz de Andino, rastrear su genealogía cultural y detectar, en fin, una característica inesperada y que a algunos puede parecer quizás infundada y en todo caso sorprendente: el arbitristo. Mi modesto objetivo, en suma, no es otro que el de complementar en un punto concreto el ambicioso estudio del profesor Alli sobre “Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino”.

2. Por lo que se refiere a la personalidad de don Pedro sólo contamos con un testimonio directo y no precisamente halagüeño, a saber, que algunos contemporáneos le injuriaron por sistema en documentos privados que hoy nos son conocidos: Lista en su correspondencia y Arias Tejeiro en sus Diarios le tratan siempre de pillo y sinvergüenza. El que sean documentos no destinados a la publicidad es muy significativo y aumenta su valor porque demuestra que no formaban parte de una campaña de desprestigio político sino que reflejaban la opinión personal de un determinado círculo social.

Implícitamente se le imputaban pequeñas inmoralidades, no delitos de gran estilo como a Burgos: un paisano y compañero de destino al que nos encontraremos varias veces en las páginas siguientes y a quien se acusó formalmente de haberse apropiado de una parte del llamado empréstito Gebhardt que estuvo negociando en París como comisionado de Fernando VII, como también se aludió en público y de forma reiterada a la escasa limpieza de sus negocios empresariales. Mas de todo ello tuvo ocasión de defenderse por escrito y por ello estamos ahora nosotros en condiciones de formar una opinión propia sobre el particular.

De Sáinz de Andino, en cambio, nada podemos decir ya que no sabemos de qué se le acusaba y nunca se le dio oportunidad de replicar. ¿Rivalidades de grupos, envidias y odios personales; simple cuestión de temperamento? No

hay que olvidar que Arias Tejeiro era famoso por su mala lengua, tanto en público como en privado; pero a Lista se le considera mesurado fuera de sus apasionamientos literarios. Lo grave del caso es que tanto uno como otro, al no justificar ni precisar sus calificativos, están dando a entender que no era necesario hacerlo al ser una opinión tan común y generalizada que no exigía mayores precisiones. En estos casos la eficacia de los epítetos reside cabalmente en un efecto retórico bien conocido: quien insulta da la sensación de que no está manifestando juicios propios sino recogiendo una opinión común difusa pero inequívoca. En estas condiciones el historiador actual que no conoce otros datos se encuentra en una situación muy embarazosa porque no puede silenciar las injurias pero le pesa tener que proyectar con tan escaso fundamento sombras siniestras sobre el honor del destinatario. Sombras o manchas que desde luego no se lavaron con los títulos y premios con que posteriormente se agració al perjudicado ya que otros los obtuvieron aún mayores y hoy tenemos pruebas de su bajeza moral.

En unos tiempos en que se mandaba a presidio a un ministro por culpa de un anónimo y se llamaba en los periódicos “egregia prostituta” a la viuda del rey, ¿qué valor puede darse a los insultos realizados en unos diarios íntimos o en una carta privada?

En cuanto a los avatares del azaroso destino del protagonista (minuciosamente relatados en este libro) parece probable que no se debieran tanto a sus circunstancias personales como a las presiones del contexto político.

Sobre su integración en el régimen absolutista se hablará inmediatamente; aunque no puede pasarse por alto que se le aceptó como a regañadientes y que se le mantuvo aislado de la línea operativa de la Administración.

Al fallecimiento de Fernando VII –el inesperado protector que le rescató del exilio– desapareció de la escena pública y nada sabemos de él hasta el gobierno de González Bravo. Parece, por tanto, que la Regencia no le perdonó su pasado de afrancesado, antiabsolutista y fernandino. Pues bien, para entender esta situación, y a falta de testimonios concretos, tenemos que movernos en simples conjeturas.

En aquel momento el haber sido constitucionalista no era pecado, antes al contrario, y el poder estaba de hecho en manos de sus compañeros del Trienio. Por su parte, el josefinismo y afrancesamiento se habían olvidado y la mejor prueba de ello fue el encumbramiento de Javier de Burgos, que a punto estuvo de llegar a Primer Secretario de la Corona. Sin que fuera tampoco imper-

donable el haber colaborado con Fernando VII y ahí estaban Cea Bermúdez y el propio Burgos para demostrarlo. ¿Qué pasó entonces con nuestro personaje para ser tan maltratado durante el largo período de la Regencia?

Es posible que su eclipse fuera debido, entonces, a razones personales. Es posible que sus compañeros de 1820 no le perdonasen que se hubiera pasado al bando fernandino ahorrándose las amarguras de la emigración; y es casi seguro, además, que no contribuyó a la amnistía final de los emigrados.

Encerrado en su papel de asesor técnico sin preocuparse de su futuro, su aislamiento político terminó pasándole factura. Si sus compañeros políticos no le ayudaron, tampoco quisieron hacerlo sus paisanos, ya que el poderosísimo grupo de andaluces que dominaba la Corte (Mendizábal, Istúriz, Alcalá Galiano y tantos otros) no movieron un dedo en su favor. Mientras no aparezcan otros documentos tenemos que contentarnos con estas imprecisas pinceladas.

La reaparición en 1844 es, en cambio, perfectamente explicable. Desalojados del poder los progresistas, los moderados tuvieron que echar mano de todos los refuerzos disponibles. Sáinz de Andino seguía siendo un hombre de prestigio y, como demostraría inmediatamente, conservaba su capacidad de trabajo y su devoción a la causa pública. Fue, pues, una decisión inteligente colocarle en el Consejo Real y en el Senado: ya estaba definido irrevocablemente en el bando conservador y su experiencia técnica seguía siendo rentable. En esta época salió de su anterior situación vergonzante y participó activa, aunque no intensamente, en la vida política desde su escaño de senador.

3. El destino político de Sáinz de Andino da pie para reflexionar sobre el alcance real de las mutaciones revolucionarias en la primera mitad del siglo XIX español y hora es ya de ir revisando afirmaciones mostrencas que en la actualidad no pueden ser aceptadas sin crítica. De acuerdo con la historiografía oficial Fernando VII operó una cesura radical en la situación anterior, descomponiendo a la sociedad española en dos bloques separados e irreconciliables (afrancesados y constitucionalistas por un lado, absolutistas por otro); y simétricamente lo mismo sucedió con el advenimiento del liberalismo constitucional respecto del régimen absolutista. Los hechos –cesantías, destierros, cárceles– que avalan estas afirmaciones son tan abundantes como elocuentes. Ahora bien, ni la historia ni la sociedad admiten cortes absolutamente bruscos y radicales. Nunca se puede empezar de cero ni romper por completo un

cuerpo nacional que conserva la conciencia de su unidad esencial y que continúa funcionando.

¿Qué hay entonces de verdad en esta primera leyenda de las dos Españas?

Empezando por el principio cierto es desde luego que los afrancesados más significados cruzaron la frontera acompañando en su retirada al ejército de Napoleón; mas debe notarse que se trataba de una fracción cuantitativamente mínima puesto que la mayoría se quedó en España arrostrando los sinsabores y hasta las persecuciones oficiales y sociales que padecían no tanto por afrancesados como por vencidos. Represión que terminó olvidándose muy pronto: Sáinz de Andino y Javier de Burgos, por ejemplo, pasaron sin demasiadas dificultades al servicio del monarca absolutista; y nada digamos del regreso y reinserción social de los artistas y literatos. Fueron más bien pocos lo que, como Goya, murieron en el exilio. Lo que era explicable porque, nacionalismos xenófobos aparte, la influencia francesa nunca fue tan intensa como en aquellos años y en todas las áreas: política, económica, financiera y cultural. En estas condiciones el aislamiento de los afrancesados no podía durar mucho.

La situación de los constitucionales no pudo ser evidentemente la misma ya que, a diferencia de los afrancesados, suponían un peligro inmediato y real. No obstante existían canales permanentes de comunicación con el poder y buena parte de los ministros fernandinos estaban dispuestos a reconciliarse con cuantos liberales pudieran serles útiles con su ciencia, experiencia y relaciones internacionales, aunque éste no era el caso de los militares, de los políticos profesionales y de los conspiradores menudos.

Pero sin necesidad de decretos de amnistía individuos como Canga Argüelles o Mendizábal hubieran podido volver si hubieran querido, como lo hicieron otros de menos peso como Burgos y Sáinz de Andino. La necesidad de contar con técnicos facilita siempre las reconciliaciones, evita rupturas radicales y termina dando un cierto color ilustrado al absolutismo cerril de los primeros años del reinado. Con la consecuencia –siguiendo las palabras de Alli– de que “las propuestas de la modernización de la economía y de las instituciones que formuló la burocracia ilustrada fernandina reflejaban la actitud de la nueva burguesía industrial y profesional, deseosas de reformas económicas en marco de libertad, de competencia, de nuevos medios jurídicos y financieros y también de proteccionismo para evitar la competencia exterior y poder incrementar el beneficio por el control del mercado interior”.

Vista con suficiente perspectiva temporal la muerte de Fernando VII supuso desde luego una cesura histórica pero –tal como estamos viendo– ni la política ni la sociedad admiten rupturas totales. Cea Bermúdez significó una transición más bien suave, que hubiera podido prolongarse sin traumatismo con Javier de Burgos. Luego los liberales pretendieron iniciar un punto cero, mas –dejando a un lado incompatibilidades personales– era esa tarea imposible, de tal manera, aunque no quiera reconocerse, en la mesa de los constitucionalistas se sirvieron platos cocinados durante el régimen absolutista anterior por afrancesados patriotas, constitucionalistas moderados y revolucionarios arrepentidos, entre los cuales se encontraba sin duda nuestro protagonista. Las persecuciones de Fernando VII fueron apenas un amago puesto que la verdadera fractura de las dos Españas cuando tuvo lugar fue con las guerras carlistas.

4. Lo que ahora importa es investigar la genealogía del ideario de Sáinz de Andino y a través de ella podremos identificar la del pensamiento político de la época, identificando cada uno de los elementos que la componen.

El elemento liberal constitucional parece indudable pero desde luego no logró ser hegemónico ya que tuvo que convivir –en una situación tensa de continuas concesiones recíprocas– con el tradicional, el absolutista, el ilustrado y el revolucionario. Lo que hoy denominamos constitucionalismo liberal decimonónico español es una aleación de todo esto, cuyos componentes únicamente pueden separarse en un esfuerzo intelectual.

Esta afirmación puede comprobarse en la obra de Sáinz de Andino, reflejo, como se ha apuntado antes, de lo que sucedió con su vida: nacido y formado en un medio tradicional, pasó una etapa de afrancesamiento y luego otra más breve de constitucionalista revolucionario, para convertirse en absolutista más o menos ilustrado y terminar de liberal moderado. La hagiografía literaria suele fijarse en los hombres de una sola pieza y de héroes que mantienen su ideología en el tiempo y en la adversidad. Pero éstos son la excepción porque la sociedad se compone mayoritariamente de individuos sin vocación de víctimas que de fuerza o de grado se adaptan a las circunstancias y están dispuestos a cambiar de camisa cuantas veces sea necesaria para medrar o, más sencillamente, para sobrevivir. Es injusto condenar el camaleonismo de quienes, para su desgracia, vivieron bajo el despotismo ilustrado de Carlos IV, el influjo francés de José I, el absolutismo de Fernando VII, el constitucionalis-

mo de Fernando VII, el liberalismo de María Cristina, el progresismo de Espartero y el caleidoscopio político de Isabel II, sin olvidar las durezas de las sucesivas represiones y los horrores de una guerra civil permanente que duró más de veinte años. ¿Quién se atreverá en estas condiciones a condenar a nuestro personaje y a imputar exclusivamente su evolución a afanes de medro personal? Sin pretensiones heroicas ni ambiciones desmesuradas hizo lo que pudo para sobrevivir en unos tiempos singularmente duros y, aprovechando bien las cartas que tenía en la mano, se refugió en su calidad de jurista técnico y superó casi todas las tormentas que le tocó vivir. No podemos ser severos con él y otros no tuvieron tanta fortuna.

Pues si así le fue en la vida, veamos los elementos que forman su cultura e ideología.

El sustrato básico, como corresponde inevitablemente a toda su generación, es el *tradicional templado*. Así se revela en una confesión, que parece sincera, de su Exposición: “Yo estoy muy distante de propender a novedades, antes bien desconfío generalmente de todas las que se proponen en materia de Estado y profeso el principio de que ha de ser muy palpable la necesidad de la reforma y muy evidente la utilidad de un sistema nuevo, para admitirlo y sustituirlo al antiguo; pero no por eso caigo en el craso desacierto de desechar indistintamente toda clase de innovaciones porque eso sería reprobar la tendencia del hombre hacia su perfección y cerrar la puerta y la esperanza a todo género de progresos y adelantamientos”.

Tradicionalismo que, tratándose de un jurista, había de traducirse inevitablemente en un positivismo normativo ferviente, tal como hemos de ver más adelante, y lo que es más interesante, en una distinción entre leyes comunes y leyes fundamentales que es característica del ideario constitucional del Antiguo Régimen.

El *componente absolutista* inspira, como es lógico, todo lo escrito al servicio de Fernando VII y luce, como botón de muestra, en su rigurosa concepción de la ley. Las leyes son para él “los preceptos que el Soberano impone a sus súbditos para que ellos se dirijan en todas sus relaciones políticas y civiles”; y de los nombramientos judiciales que considera atributo inviolable del Soberano.

El 26 de noviembre de 1828 firmó Sáinz de Andino un “dictamen legal” redactado en diez días por encargo de Real Orden “en que se muestra la ilegalidad e inconvenientes políticos de las elecciones populares para los cargos

judiciales y que su nombramiento debe reservarse a la autoridad soberana del Rey N.S. con arreglo a las leyes fundamentales del reino y principios generales de organización social”.

Se trata de un ejercicio escolástico, formalmente impecable y materialmente insípido, en el que se argumenta –“demuestra” dice el autor– que la actividad judicial es un atributo propio e irrenunciable de la soberanía real basándose en testimonios históricos (la práctica inmemorial de todas las civilizaciones del pasado y del presente sin otra excepción que un brevísimo paréntesis durante los primeros años de la revolución francesa) y doctrinales de la Ilustración francesa (Rousseau, Montesquieu, Constant).

No parece muy fuerte el peso objetivo de estas invocaciones ni está clara su relación con las leyes fundamentales del Reino, pero la intención ideológica del argumento resulta, por lo demás, evidente ya que lo que al autor importaba era silenciar las referencias constitucionales de Bayona (art. 99) y Cádiz (art. 171) que no podían ser en este punto más terminantes ni más favorables a la tesis del dictaminante. Ahora bien, tales eran las reglas del juego político hasta tal punto que con tal de no aludir a la Constitución de 1812 había que cimentar las “leyes fundamentales del reino” en los precedentes bíblicos, los reyes de Egipto y los concilios visigóticos toledanos.

La conclusión del Dictamen “legal” era desde luego terminante: para el asesor de Fernando VII “no debe quedar duda en que ni el pueblo, ni sección o clase alguna de él, debe designar personas para las elevadas y graves funciones de la Judicatura y mucho menos conferirles el poder de administrar justicia (...) y no se permita que los mismos que han de ser juzgados nombren a sus juzgadores, lo cual es un absurdo en derecho público que, puesto en práctica, sería un atentado contra los inviolables derechos de los príncipes”.

Los escritos de Sáinz de Andino tienen una importante significación en el proceso del rearme ideológico del absolutismo en cuanto que suponen la incorporación de fuerzas y argumentos técnico burocráticos, que harto escaseaban. A vista de pájaro resultaba evidente que los intelectuales se habían pasado casi en bloque al constitucionalismo mientras que el grueso del bando absolutista estaba formado por el clero y en todo caso los argumentos que desde allí se utilizaban eran de índole religiosa, preconfigurando la poderosa Alianza entre al Altar y el Trono. Los secretarios de Fernando VII no eran de ordinario fanáticos ni nulidades intelectuales; pero el papel institucional que se les había asignado era muy reducido puesto que se limitaba a la gestión del

aparato administrativo y militar, a la vigilancia policial y, sobre todo, a solucionar la angustiada situación financiera. De aquí el valor de la incorporación de elementos como Sáinz de Andino de calidad técnica (jurídica) indiscutible.

Con el tiempo esto hubiera podido ocasionar la emergencia de una tecnocracia eficaz sucesora de los gestores ideológicamente esterilizados de los gobiernos de Fernando VII. Pero no hubo tiempo para ello y de notar es que se les llamaba no tanto para que gobernasen o administrasen de forma inmediata sino, más simplemente, para que colaborasen en tareas asesoras.

El caso de López Ballesteros es, por tanto, excepcional y su figura descuelga sobre la de los demás ministros no ya por su eficacia financiera, ciertamente poco brillante, como por su calidad intelectual, por su moderación ideológica y por su disposición a reclutar personas más abiertas. López Ballesteros hubiera podido facilitar la transición política de la Regencia de María Cristina; pero no tuvo tiempo ni fortuna aunque al menos dejó testigos de la importancia de Sáinz de Andino y Javier de Burgos. Las opciones de Cea Bermúdez y Martínez de la Rosa, cerrando el paso a la de Burgos, frustraron esta posibilidad. Andando los años el experimento de Bravo Murillo insistió en esta línea pero tampoco tuvo éxito ya que la expresión real de la monarquía isabelina no fue ni la democracia ni la tecnocracia sino la militocracia más descarnada.

El *componente ilustrado* es probablemente el más intenso y se manifiesta, por ejemplo, en su defensa de la codificación (sobre la que se hablará más adelante) y de la exigencia de las motivaciones judiciales.

Singularmente enérgica, y convincentemente argumentada, es la postura de Sáinz de Andino cuando exige la motivación de las sentencias, cuyas ventajas parecen incontestables habida cuenta de que “el juez que se ve obligado a dar razón de su fallo y deducir de una disposición legal los fundamentos que tuvo para darlo, no puede echar un velo sobre su injusticia y se encuentra retenido por el temor de la censura pública y por la mayor facilidad con que el Tribunal Superior enmendará sus desaciertos y prevaricaciones, porque buscando éste la razón de la sentencia y comparándola con la ley en que se funde, advertirá desde luego si ésta fue mal o bien aplicada”.

Tesis acertada, desde luego, pero nada original puesto que en ella convergen varias tendencias igualmente favorables: el pensamiento ilustrado que llegó a plasmarse por primera vez en Europa en la corte borbónica de Nápoles y

el pensamiento revolucionario plasmado en las leyes francesas de 1790 y ratificado luego en la Constitución del año III. Sin olvidar que esta reforma fue propuesta también por las Cortes de Cádiz, aunque no llegase a prosperar.

El *componente constitucional*, introducido como de contrabando, emerge inesperadamente en el lugar dedicado al análisis de la Jurisprudencia y es que el positivismo legalista militante de Sáinz de Andino no se contentó con (intentar) expulsar del Foro a los comentaristas sino que, en su afán de limpiar la ley —única fuente del Derecho, única voluntad del Soberano— pretendió también eliminar las adherencias jurisprudenciales que consideraba tan funestas como las doctrinales, dado que aquéllas significan “la sustitución de las opiniones y de la voluntad privada de los magistrados a las decisiones y a la voluntad soberana del legislador, porque entonces puede decirse que se halla realmente desquiciada la máquina política”. “Unas veces a pretexto de interpretar y aclarar, otras de suplir y enmendar y otras de explicar y regularizar los textos legales, ello es que la Autoridad de los magistrados se está sobreponiendo cada día a la voz soberana del legislador”. La prueba de esta situación es muy sencilla:

“Dígnese V.M. abrir la última Recopilación y hallará confundidas bajo una misma serie, y en igual rango de autoridad, las leyes dictadas por sus Augustos predecesores con las providencias de los tribunales de justicia y las pragmáticas sanciones de las órdenes reglamentarias de los tribunales”.

Ante tales rigores yo tengo la sensación de que o bien la manzana teórica de nuestro autor estaba emponzoñada por la doctrina liberal-constitucional de la división de poderes (aprendida en los años de su juventud antiabsolutista), lo que no creo; o bien tendremos que revisar el “modelo” con que hoy se vende el Estado absolutista con fusión estatal de poderes, ya que el Rey era al tiempo el legislador supremo (sin colaboración de las Cortes del Reino) y Juez supremo. Porque si esto fuera de veras así, carecería de sentido este afán de combatir la libertad de los jueces a la hora de atenerse a su propia jurisprudencia y a la doctrina de los comentaristas en contra de la voluntad del Soberano. ¿O es que los jueces no son también la voz del Soberano?

Pues parece que no a la vista de la Exposición que se comenta y de algunas de sus expresiones más inequívocas: “Debo manifestar a V.M. la necesidad de ligar estrechamente el bastón de los jueces a la voluntad de la ley de cuyas disposiciones son ellos los guardianes y no los moderadores. (Y sin embargo) ello es que la Autoridad de los magistrados se está sobreponiendo cada día a la voz

soberana del legislador, y que el contagio de esta usurpación se ha ido propagando de tal suerte que hasta el último Alcalde (de) una aldea se atreve a prescribir obligaciones nuevas, suprimir o coartar los derechos que las mismas leyes conceden, fulminar penas y ejercer otros actos que son peculiares de la suprema potestad”.

En esta formulación aparecen contrapuestas, sin duda alguna, el Legislativo y el Judicial y en la tensión se resuelve el conflicto a favor del Legislador, argumentando que es el monarca, pero olvidando que también es éste el Juez Supremo y, más todavía, pasando deliberadamente por alto que quien legisla no es un órgano especial diferenciado sino el aparato gubernativo.

Estas observaciones —agudas y bien vistas— eran contradictorias con el modelo estatal del Absolutismo y al tiempo disconformes con el pensamiento ilustrado que tanto valor daba a la jurisprudencia como contrapeso del poder del soberano. Por eso yo me inclino a ver en ellas —no sé si con demasiado optimismo— una contaminación, quizás involuntaria, del constitucionalismo o, al menos, del doctrinarismo: lo que en 1829 ya es mucho decir y no dejaba de ser arriesgado. Aunque también cabe una explicación más sencilla, a saber, que el autor no se estaba planteando una cuestión constitucional sino haciendo referencia a una mera situación fáctica, a saber, que los jueces, sin pretender oponerse al monarca, se veían obligados en ocasiones a tomar decisiones contrarias a una legislación obsoleta.

Desde la perspectiva actual puede tenerse a Sáinz de Andino como un positivista legal en su sentido más riguroso y estricto, ya que para él —según se ha visto— únicamente son leyes los mandatos del Soberano. Vistas así las cosas han de sobrar los aditamentos que a ellas pretenden añadir los comentaristas, cuya funesta actividad denuncia: “bajo el pretexto de aclarar el espíritu de las leyes se acude continuamente a las fuentes cenagosas de los tratados escolásticos de los intérpretes que parecen haber trabajado de propósito para hacer dudosa e incierta la jurisprudencia (...). El foro está inundado de una plaga de comentaristas, glosadores y casuistas (...) que no han hecho otra cosa que oscurecer las leyes, truncar su sentido genuino, mutilar sus textos y extraviar y confundir a los jueces y a los letrados que cometen la imprudencia de abandonar el estudio de las fuentes naturales del derecho para nutrirse con el agua corrompida y adulterada de las doctrinas escolásticas (...) Ni la vida del hombre basta para la lectura material de los millones de volúmenes que hoy componen la jurisprudencia de los pragmáticos, ni es posible desenvolver la com-

plicación y continuas contradicciones de sus dictámenes ni prevenirse contra las equivocaciones, faltas de sentido y arbitrariedades que a cada paso se hallan en sus posiciones ni evitar la irresolución y perplejidad que engendran naturalmente estas mismas dificultades”.

Todos estos reproches son merecidos ciertamente, mas de nuevo nos encontramos en el mismo callejón sin salida: porque si dejamos a un lado en efecto la herrumbre de los comentarios y nos concentramos en el texto de las leyes, ya sabemos que éstas no son claras ni coherentes ni completas.

Igual nos quemamos en definitiva en la sartén que en las brasas. La experiencia enseña que no hay nada tan propicio para los comentaristas como el positivismo legal.

La plétora de leyes imperfectas sólo puede remediarse con la poda implacable de una codificación rigurosa, que generará de inmediato una nueva generación de comentaristas (piénsese en la escuela francesa de la exégesis o en los Manresas españoles); pero si se mantiene íntegro el acervo normativo no hay otro alivio que abandonar el positivismo legal y acudir a los atajos de unos etéreos principios del Derecho natural de la Razón. Pero Sáinz de Andino no quiso abrir este camino y se limitó a predicar la codificación. Santa y bueno; pero hasta que llegase –y tardó justo medio siglo en llegar– ninguna solución supo ofrecer. En verdad que no veo aquí al jurista práctico, como de ordinario se le tiene, sino a un ilustrado a quien no preocupaba ni la realidad ni el tiempo de sus reformas ilusas.

Puestos a llegar hasta el final del análisis de lo que estamos llamando “aleación ideológica” del pensamiento de Sáinz de Andino, llegamos ahora al *elemento doctrinario*. Nuestro autor fue, a mi juicio, un doctrinario sin saberlo (aunque en una ocasión cita a Costant) como lo fueron todos los europeos de la época que, rechazando el absolutismo, no quisieron llegar a la revolución. En esta zona de templanza y de compromiso, de conciliación y equilibrio –más que de equilibrio– de lo compatible y lo incompatible, se sentía cómodo Sáinz de Andino y algunas de sus sugerencias tienen este signo inequívoco, como va a comprobarse seguido con algunos ejemplos.

5. En la Exposición se pueden distinguir tres niveles: el ideológico (que acaba de ser analizado), el teórico general (empapado inevitablemente de lo anterior) y el práctico singular.

a) *General-teórico*. En el plano teórico la invocación inicial que allí se hace de la justicia es un lugar común de la literatura jurídica que venía arrastrándose desde los tiempos de San Agustín: “La justicia debe ser el primer objeto de la atención y solicitud del gobierno, así como su recta administración es la garantía más poderosa del reposo y prosperidad de los pueblos (...). Es así, con efecto, que desde el momento en que se relaja en una Nación la Administración de Justicia y los particulares pierden la confianza y seguridad de alcanzarla de los Tribunales con facilidad y prontitud, todas las virtudes civiles se amortiguan y entra la confusión, el desorden y desaliento en el Estado. No puede haber garantía alguna, ni derecho seguro, ni tranquilidad de ánimo, ni orden público, ni esperanza de prosperidad, cuando la justicia no se distribuye con integridad, celeridad y acierto”.

Afirmado esto se aborda a renglón seguido y con prolijidad el primer vicio que “está royendo la columna de la justicia”, a saber, la intolerable abundancia de leyes, pues pasan de 35.000 (muy pocos años después Quiroga Torres recontaría exactamente 13.627) las leyes que gobiernan a los españoles, de tal manera que “puede asegurarse que nuestra jurisprudencia es un abismo tenebroso y lleno de precipicios en que ni aun con la antorcha de la ciencia puede penetrarse con seguridad y es al mismo tiempo una red extensísima en que la malicia enreda, ata y devora impunemente a la tímida e incauta inocencia”. Porque “en España hay leyes para todo y apenas hay cuestión legal que la agudeza y la mala fe no puedan sostener en distinto sentido (y) sobre un mismo objeto se encuentran a cada paso disposiciones no sólo diferentes sino encontradas e inconciliables”.

La solución, entonces, salta a la vista y no puede ser otra que el establecimiento de un código único y general (al que ya se ha aludido repetidamente en las páginas anteriores) como ordenaba el espíritu de los tiempos: “Si V.M., siguiendo la tendencia que muestra toda la Europa de siglo y medio a esta parte de adoptar un sistema de legislación regular, conforme y perfecto, se propusiese levantar un nuevo edificio legal a la manera que lo han verificado los soberanos de Dinamarca, Suecia, Prusia, Rusia, Austria y Francia, es menester echar a un lado los escombros del antiguo y forman un código completo de leyes (...) breve, sin dejar de abrazar en sus disposiciones todas las relaciones políticas y civiles de la sociedad; metódico en el orden con que se enlacen las materias; y concebido con un estilo y lenguaje propio de la ley”.

Nada nuevo, como se ve, puesto que la idea de la codificación es una constante en la historia del Derecho desde el siglo XVI y en el XVIII ya había publicado González Rioja un Compendio para la formación de un código a imitación de los publicados en Nápoles y Prusia. Y si la Novísima Recopilación supuso un intento frustrado en tal sentido, el reciente constitucionalismo había asumido este objetivo de manera expresa. “Las Españas y las Indias se gobernarán por un solo código de leyes civiles y criminales” (artículo 96 de la Constitución de 1808); y casi con la misma letra el art. 258 de la de 1812: “El código civil y criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes”.

Una declaración genérica que estuvo a punto de hacerse realidad durante el Trienio con la publicación de un Proyecto parcial pero bastante maduro. Y en 1829 se oficializó esta política no sólo a través del código de comercio redactado personalmente por Sáinz de Andino sino por las comisiones creadas ese año para la elaboración del código civil. El ideal codificador, como se ve, no había sido patrimonializado en exclusiva por una tendencia política puesto que tradicionalistas, ilustrados y constitucionales lo compartían con igual entusiasmo y nulidad de resultados. Ponderar las ventajas de la codificación era cosa fácil, mas llevarla a cabo resultaba muy difícil y no tanto por obstáculos técnicos como por ausencia de criterios para su realización.

Lo importante no era, pues, la denuncia de la caótica situación normativa y la petición de un código general sino el establecimiento de los criterios que habían de inspirarlo, puesto que desde el primer momento se había presentado el trilema de recoger la legislación española tradicional o de imitar más o menos abiertamente los códigos europeos especialmente el francés o, en fin, concretar las reglas universales de un pretendido derecho natural racional. Sería inútil, no obstante, buscar estas cuestiones en la Exposición de nuestro autor, que se limita a formular en ella unas reglas aparentemente eclécticas y en realidad carentes de contenido ya que recomienda que el nuevo código “sea acomodado al carácter y genio español, análogo a los progresos de la civilización y a las circunstancias políticas y morales de la monarquía, fundado en reglas fijas, seguras e inconcusas de justicia”. Ahora bien, ni que decir tiene que en este punto el autor también silenció los precedentes teóricos y oficiales a que acaba de aludirse. Lo que, por otra parte, no debe imputarse a preocupaciones políticas puesto que el rey había aceptado ya la idea.

Hay un punto, con todo, en el que el pensamiento de Sáinz de Andino es contundente: el concepto de ley. Y precisando todavía más, “las leyes comunes son por su naturaleza temporales y variables y no se han de confundir con las fundamentales del Estado, entendiéndose por tales las que determinan y arreglan la forma de gobierno de cada país, que son a las que realmente compete un carácter de perpetuidad e irrevocabilidad”, citando a este propósito nada menos que “al sabio Loke (sic)”, en cuyas palabras “desde el punto de vista en que una ley deja de ser provechosa a la sociedad, debe desaparecer y sustituirse por otra ley más acertada”. En suma, la legalidad parece dividida en dos bloques estratificados. El inferior está compuesto por las leyes comunes, numerosísimas y variables, que son las que urge poner al día y codificar. En el bloque superior se encuentran las leyes fundamentales, difusas e invariables, que forman la verdadera constitución del reino. Este modelo, característico del Antiguo Régimen, fue sustituido en el continente por las constituciones formales del siglo XIX y apenas si ha merecido la atención de nuestros autores empeñados en iniciar la historia constitucional de España en el año cero de 1812 silenciando a tal efecto la Constitución de Bayona e ignorando por completo el constitucionalismo anterior. Ignorancia inexcusable al referirse a una situación que llevaba varios siglos de existencia y que todavía se conserva, sin escándalo de nadie, en el Reino Unido.

Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen no fueron, pues, una anécdota episódica del absolutismo fernandino —ni mucho menos una ocurrencia personal de Sáinz de Andino— sino que venían, como estamos viendo, de muy atrás y la Regente intentó prolongar su vigencia a la muerte del soberano.

Así se declaró de forma expresa en el solemne Manifiesto de la Reina Gobernadora de 4 de octubre de 1833 inspirado por Cea Bermúdez: “Yo mantendré religiosamente la forma y las leyes fundamentales de la monarquía sin admitir innovaciones peligrosas, aunque halagüeñas en su principio, probadas ya sobradamente para nuestra desgracia (...). Un poder estable y compacto fundado en las leyes antiguas, respetado por la costumbre, consagrado por los siglos, es el instrumento más poderoso para obrar en bien de los pueblos”. Y al año siguiente, ya con el gobierno liberal presidido por Martínez de la Rosa, el Real Decreto de 10.4.1834 seguía insistiendo en la misma idea al convocar las Cortes Generales del Reino:

“Debiendo restablecer en su fuerza y vigor las leyes fundamentales de la monarquía con el fin de que se lleve a cumplido efecto lo que sabiamente previenen para el caso en que ascienda al Trono un monarca menor de edad...”.

Con la Constitución de 1835 decidieron las Cortes seguir la opción alternativa de la constitución escrita y las leyes fundamentales terminaron asumidas únicamente por el carlismo.

Retomando el hilo de la plétora de leyes, la consecuencia necesaria es su inaplicación posterior. Si las disposiciones reales no son siquiera conocidas ni por los súbditos ni por los magistrados, es ilusorio pensar que puedan luego ser obedecidas. Un fenómeno deplorable extendido por toda España y en todos los niveles habida cuenta de que “no solo en las aldeas y lugares de corto vecindario sino aún en las villas y en las ciudades se advierte esta indeferencia reprensible y funesta en la ejecución de las leyes, descuidándose hasta su publicación solemne para noticiarlas e instruir al público de lo que en ellas se dispone, antes bien queda reducido las más veces al conocimiento de la ley a los jueces, escribanos y secretarios de Ayuntamiento que, después de leerlas ligeramente, las arrinconan en un legajo de órdenes y no vuelven a pensar en ellas”.

Esta observación refleja fielmente la realidad; pero es dudoso que pueda hablarse —como hacía nuestro autor— de un “sistema corrompido” ya que la causa no se encontraba tanto en la negligencia de los oficiales como en la imposibilidad física de que un pueblo analfabeto pudiera seguir la progresión de una fuente normativa que inundaba las bibliotecas y los archivos de los juristas especializados. A mi juicio no era el pueblo el que se distanciaba del Soberano sino el mundo oficial y de las clases dominantes el que abría deliberadamente un foso de incomunicación para asegurar mejor su dominación. Y en esta tarea la Administración de justicia cumplía una función capital ya que el aparato decisor y represivo podía oprimir con absoluta impunidad y comodidad utilizando unas leyes que los dominados ignoraban por completo. Los ilustrados tenían razón cuando afirmaban que la ignorancia facilitaba la opresión; pero pecaban de ilusos —y probablemente obraban de mala fe— cuando pretendían, como Sáinz de Andino, que la ignorancia podía remediarse excitando el celo de los magistrados en la difusión de las leyes que en ningún caso podían ser ni conocidas ni entendidas por los súbditos. A lo más que podían pretender los ilustrados era a crear una capa intermedia —que luego se denominaría burguesa— capaz de comunicarse y colaborar (e incluso participar) con los gobiernos; pero nunca, ni en éste ni en ningún otro ámbito, se interesaron por el destino del pueblo llano. En este punto la herencia ilustrada se recibió íntegramente, y sin rectificación alguna, por el liberalismo constitucio-

nal del siglo XIX, cuyo único objetivo fue ampliar, siquiera en términos cuantitativamente mínimos, la participación en las franjas del poder político y económico.

b) Práctico singular. Las últimas páginas de esta sección de la Exposición abandonan el carácter abstracto o teórico hasta aquí dominante y, poniendo los pies en la tierra, se ciñen ya a cuestiones concretas empezando por las desastrosas demarcaciones territoriales de Audiencias y Juzgados heredadas de una tradición histórica que no tuvo en cuenta los intereses de los pleiteantes alejados de los órganos judiciales por distancias irracionales.

Ahora bien, lo que más ha de gustar al lector moderno son las observaciones deducidas pragmáticamente de la realidad cotidiana de los juzgados.

El primer defecto que se denuncia es el poder de los escribanos, sobre todo de los que operaban en juzgados legos: “No es posible —dice nuestro autor— formar una idea exacta sin haber observado materialmente los hechos, de la opresión que generalmente tienen los escribanos a los pueblos de su residencia respectiva; el año del alcalde pasa, pero el escribano siempre queda y así es que todos lo acatan y lo reverencian y lo miran como árbitro de los negocios públicos; desgraciado el pobre vecino que se pone en oposición con el escribano”.

No menos duro es el reproche que se hace a los curiales en general que han complicado en su opinión y transformado el proceso legalmente establecido, introduciendo en él corruptelas sin cuenta para aumentar su beneficio particular: “los escritos se multiplican sin coto ni límite, los trámites se complican con diligencias arbitrarias e inútiles y con pretensiones capciosas y opuestas a las leyes, se da lugar a pruebas inoficiosas que no aprovechan y los plazos se prorrogan desmedidamente”. Todo ello con la consecuencia de “la duración indefinida de los pleitos, la incertidumbre sobre los derechos más preciosos y caros al hombre, la impunidad de los delitos y la opresión, la miseria y la desolación de los miserables que buscan la justicia”.

De la crítica no escapan tampoco los letrados, para cuya reforma sugiere medidas variadísimas: “que se establezca su educación científica sobre un sistema más acertado y provechoso del que hoy se tiene, que se cierre la puerta absolutamente a las dispensas de edad y de años de estudio; que se proceda con más escrupulosidad en el examen de la aptitud moral y científica de quienes son admitidos a ejercer esta profesión”.

Los “asesores” no escapan ciertamente a la crítica del autor pero en unos términos que aún podrían ser más contundentes. Porque es el caso que la inmensa mayoría de los juzgados de los pueblos pequeños estaban ocupados por alcaldes legos que tenían que acudir a letrados para que les asesoraran en la tramitación y resolución de los pleitos y causas, con la consecuencia de que de hecho eran estos asesores y no los jueces quienes administraban la justicia. Contra esta situación se rebela Sáinz de Andino quien defendió “que las leyes se aplicasen solamente por jueces nombrados e instituidos por V.M. y no por asesores que se buscan los alcaldes legos y, siendo realmente los que juzgan y deciden los pleitos, no tienen ninguna autoridad pública; de lo cual resulta también un aumento de los gastos para los litigantes que tienen que pagar dobles derechos de juez y asesor”.

Todas estas observaciones son desde luego acertadas; pero forzoso es recordar de nuevo que nada tienen de originales puesto que se reiteran machaconamente en toda la literatura de la época y no sólo en la jurídica. Para comprobarlo basta repasar los repertorios testimoniales recogidos en el libro *Tariego de Riopisuerga: 1751-1799* (2005) del que son autores María del Carmen y Alejandro Nieto.

6. Más allá de las peculiaridades de la situación monárquica española de 1829 y por encima de las características personales del autor, los escritos de Sáinz de Andino, y muy particularmente su Exposición, nos recuerdan la vieja (y nueva) literatura arbitrista. Las circunstancias del encargo real y de la respuesta nos son bien conocidas puesto que se reiteran periódicamente a lo largo de nuestra historia con rasgos que se conservan de forma inalterable incluso hasta la actualidad.

En España, y desde hace varios siglos, cuando una situación se encona y un problema se hace irresoluble se acude a la fórmula milagrosa de una Consulta, Exposición, Libro blanco o similares. El procedimiento siempre es el mismo y los resultados se repiten sin excepción. Piénsese en 1618: un monarca enfermo que se cree acabado toma conciencia casi de repente de la triste situación de sus reinos y para remediarla provoca una Consulta general, un repaso al “estado de la nación” que evacua minuciosamente el Consejo de Castilla. En la sabia Consulta de 1619 se repasan crudamente lo que los consejeros consideran que son los grandes males de la monarquía y se ofrecen soluciones para todos. A las consultas encargadas se añadieron los escritos de

los arbitristas espontáneos –Fernández Navarrete, Sancho de Moncada, Caxa de Leruela y tantos otros menos conocidos– que en un puñado de folios se comprometen a resucitar una monarquía moribunda cuyas enfermedades han diagnosticado primero sin pelos en la pluma.

Las nulas consecuencias del pensamiento arbitrista del siglo XVII son bien conocidas; pero el desengaño no aplacó la fe milagrosa y, aunque fuera con nombres distintos, la práctica continuó en el siglo XVIII y es explicable que así fuese: acudir al milagro y a las fórmulas arbitristas es mucho más rápido, más cómodo y más barato que aplicar remedios efectivos, lentos y dolorosos sin excepción. La pretendida sinceridad del arbitrista sirve para encubrir las cuestiones de fondo, de la misma manera que la simplicidad de sus reformas evita acudir a remedios más enérgicos. Los gobernantes tranquilizan así su mala conciencia y, sobre todo, se justifican políticamente con la socorrida táctica de “hacer como que están haciendo algo” para salir del paso y esperar que se rebaje la tensión. La función del arbitrista es, por tanto, de cobertura política: se desvía la atención hacia problemas superficiales y se legitima con un gesto aparatoso la pasividad real. En una palabra, se gana tiempo.

Volvamos ahora al siglo XVIII y a su ejemplo más conocido: la Ley Agraria. Los monarcas y ministros ilustrados eran conscientes de un deslizamiento económico-social próximo ya al abismo; pero no se atrevían a acercarse a las raíces del problema y ni siquiera a reconocer su existencia. ¿Qué hicieron entonces? Convocar una nueva Consulta que dio lugar al voluminoso Expediente sobre la llamada Ley Agraria con sus Informes satélites, algunos tan famosos, retumbantes y vacuos como el de Jovellanos. De esta forma se salió del paso y se fue ganando tiempo hasta que la cuestión se pasó de moda.

La crisis de 1828 recuerda mucho la de 1618: una situación insostenible mantenida por un rey vital y políticamente acabado que no estaba dispuesto a hacer seriamente nada, pero que se distraía encargando Exposiciones tan brillantes y prometedores como las de nuestro autor. Por lo demás, los resultados efectivos de ella fueron tan nulos como los de la Consulta de doscientos años antes o la del Memorial Ajustado del Expediente de la Ley agraria del siglo anterior.

Fracaso que, por lo demás, ha llegado hasta nuestros días en fenómenos similares. Porque en los últimos decenios las antiguas Consultas y Juntas se han sustituido por comisiones ad-hoc y las viejas Exposiciones y Memoriales por inútiles Libros Blancos.

El observador de la realidad no sabe de qué asombrarse más: si de la ineficacia de estas técnicas o de la terquedad oficial de seguir acudiendo a ellas durante quinientos años a sabiendas de que nunca compensan ni siquiera el gasto de papel. La explicación, con todo, parece muy sencilla si se recuerda lo que acaba de decirse: las consultas, memorias y libros blancos no valen ciertamente para aliviar los males administrativos o económicos, pero el contrasentido es sólo aparente ya que su objetivo no es ése sino proporcionar una cobertura política (y en su caso, técnica) a la inactividad o a la torpeza del gobierno y facilitar el ganar tiempo y salir del paso; y esto es algo que consiguen de ordinario sin dificultad. Lo que no se logra con eficacia puede encubrirse fácilmente con cinismo e hipocresía rebautizando al efecto con nombres muy modernos fórmulas centenarias.

Por lo demás, la causa de la inutilidad real de todas ellas salta a la vista al cabo de tantos siglos de experiencia: el fracaso es inevitable cuando quienes estudian y reflexionan, por muy concienzudos que sean, carecen de influencia sobre quienes van a decidir. Los ministros de Fernando VII no se sentían vinculados a los análisis de la Exposición de Sáinz de Andino, como tampoco se habían sentido los ministros de Felipe III a los resultados de la Consulta del Consejo de Castilla ni los actuales gobiernos a los estudios de las comisiones de reforma administrativa o de Justicia o de televisión. Son ruedas que pertenecen a distintos engranajes y sin conexión recíproca la máquina no puede funcionar.

El trabajo de Sáinz de Andino, sin ir acompañado de un poder de decisión, se quedó en papel de archivo para entretenimiento de eruditos futuros.

Cuando los políticos quieren actuar de veras no necesitan acudir a libros blancos ni a exposiciones previas ya que, contra lo que suele creerse (y a riesgo, claro está, de equivocarse), la sustancia de las decisiones públicas importantes suele ser, salvo excepciones, elemental. De hecho, a los políticos inactivos no les falta agudeza mental sino pulso manual y lo que les sobra es temor a equivocarse puesto que la primera regla del juego político es la de que nadie es censurado por no hacer nada y que toda situación por desesperada que sea puede tirar un poco más, sobre todo si se enmascara con operaciones arbitristas debidamente publicitadas.

Para comprobar lo que se está diciendo basta comparar los resultados de las Exposiciones de Fernando VII (mucho papel y poca reforma) con las del ministerio constitucional de 1834.

La Exposición de Sáinz de Andino nunca tuvo consecuencia inmediata, como sucede siempre con los “libros blancos” que no van respaldados por una sincera voluntad política de reforma. Ahora bien, apenas cinco años después, pero ya en un marco político totalmente diferente –la Regencia de María Cristina– se reformó sustancialmente la Administración de Justicia española en un tono que “recuerda” la propuesta de nuestro personaje. Y se emplea deliberadamente el modesto verbo de recordar porque su ambigüedad sirve para cubrir las varias hipótesis imaginables: se trataba de un resultado directo de la Exposición; estaba inspirada, al menos, en ella; o, en fin, no mediaba relación alguna entre ambos fenómenos.

En mi opinión, la más plausible es la tercera hipótesis. La reforma establecida por la Regencia fue más ambiciosa (salvo en el aspecto de la codificación del Derecho material) que la de Sáinz de Andino y las muchas concordancias que ambas tuvieron no están enlazadas por una relación de causa a efecto sino por la circunstancia, ya señalada, de que Sáinz de Andino se hizo eco de una exigencia social generalizada que luego recogió también el legislador sin necesidad de utilizar un intermediario teórico.

Repasemos brevemente tales reformas:

1. El R. D. de 26.1.1834 uniformando los tribunales superiores y mandando observar la nueva distribución de los mismos con la creación de las Audiencias de Burgos y Albacete.
2. La R. O. de 17.3.1834 disponiendo que todos los escribanos acudiesen a obtener el título de notarios del Reino.
3. Una R. O. de 13.3.1834 disponiendo que las Audiencias del Reino examinasen a los que pretendiesen ser abogados para su respectivo territorio; y otra la misma fecha sobre el examen de escribanos.
4. Una R. O. de 21.3.1834 procediendo a la subdivisión de las provincias en partidos judiciales, tal como se había propuesto en la Exposición.
5. Seis Reales Decretos de 24.3.1834 que contiene el arreglo de los Tribunales de la Nación.
6. Una R. O. de 30.3.1834 sobre atribuciones y arreglo de la Audiencia de Madrid.
7. Un R. D. de 26.5.1834 sobre atribuciones del Supremo Tribunal de España e Indias.
8. Supresión de la jurisdicción contenciosa de los alcaldes ordinarios.

9. Reglamento para la Administración de Justicia en lo relativo a la jurisdicción ordinaria (adicionado en 8 de octubre).
10. Un R. D. de 17.10.1834 reglamentando al Tribunal Supremo.
11. Y, en fin, una Circular señalando los derechos de los Tribunales de Justicia.

Todas estas reformas habían sido sugeridas por Sáinz de Andino (y por cuantos autores coetáneos y anteriores se habían ocupado de la materia) y, sin embargo, los gobiernos absolutistas dejaron pasar la oportunidad de llevarlas a cabo y el mérito correspondió al Ministerio liberal que, sin necesidad de perder tiempo encomendando informes para estudiar problemas y soluciones que todo el mundo sabía, disponía de energía suficiente para imponer de forma inmediata unos remedios de sentido común.

Vistas así las cosas el juicio sobre los arbitristas cobra una dimensión nueva ya que hasta ahora se les consideraba como intelectuales empeñados en analizar fenómenos aislados y en proponer reformas sin tener en cuenta su viabilidad real. Por ello mismo fueron valorados despectivamente por los autores clásicos, comenzando por Cervantes y Quevedo, aunque posteriormente se ha rectificado esta actitud y reconocidos no pocos de sus méritos.

En mi opinión el planteamiento debe ser otro pues no son tan importantes los méritos personales de cada uno (ya que en este gremio, como en todos, hay escritores buenos, regulares y malos) sino su posición institucional: arbitrista es el técnico al que se encomiendan estudios concienzudos y proyectos de reforma sin concederles al mismo tiempo un mínimo apoyo institucional, de tal forma que están condenados de antemano al fracaso.

Las medidas que adopta el gobierno (sean acertadas o disparatadas) suponen una reforma. Las medidas que propone un asesor y no encuentran acogida política suponen un arbitrista ingenuo. El arbitrista es, en definitiva, un pensador al que no se coloca en el momento y lugar adecuados. Y tal es lo que sucedió a Sáinz de Andino.

Lo que él propuso se quedó en un papel perdido: desvaríos de técnico, ingenuidad de intelectual. Lo mismo, realizado cinco años después por Garellly e Imaz, fue la gran reforma constitucional, el establecimiento de un edificio cuyas huellas son fácilmente reconocibles todavía en las estructuras de la Administración de Justicia del siglo XXI.

7. Valorada desde una perspectiva técnica la obra de Sáinz de Andino (en lo que a la Administración de Justicia se refiere, que es lo único que en este

Prólogo se estudia) es meritoria sin reservas y mediocre sin paliativos. Nada original hay en ella. Es el consabido resultado de un asesor a sueldo dispuesto a dictaminar sobre todo lo que se le encargue. El autor es un trabajador infatigable, domina el oficio, sabe escribir con soltura aunque no elegantemente y decir lo que se espera de él sin arriesgar absolutamente nada ni en el plano político ni en el técnico. Hoy podría llamársele en estilo coloquial un “todoterreno”, un burócrata eficaz dispuesto a despachar de inmediato cuanto se le encargue, pero incapaz de aportar una idea luminosa propia que abra esperanzas para resolver situaciones difíciles o desesperadas. Su Exposición equivale a los Libros blancos que hoy se prodigan con la diferencia de que no fue elaborada por una comisión y su redacción más rápida, su contenido menos pedante y su coste más modesto. Documentos, en suma, que sirven únicamente para aparentar que se está haciendo algo, para posponer decisiones que no se quieren tomar o, más raramente, para justificar aparatosamente decisiones que ya se han tomado antes.

El gobernante sin ideas no sabe gobernar y para disimular sus carencias se han inventado y practicado muchas técnicas de actuación. La más antigua es la de los tutores y validos y también la de los Consejos públicos y privados. La función de tales Juntas y Consejos no es tanto aportar ideas como diluir la responsabilidad. El gobernante escuda su pasividad en el dictamen del Consejo y éste escuda su inanidad, la intrascendencia de sus opiniones, en la circunstancia de que no es a él a quien corresponde decidir y no quiere comprometer a su mandante y asesorado. Como quiera que sea, entre una y otro desaparece la responsabilidad. Por ello puede ampliarse la frase anterior: el gobernante sin ideas no sabe gobernar y pide consejo a extraños; pero también hay gobernantes que no quieren gobernar porque temen la responsabilidad. Fernando VII no rehuía las responsabilidades pero no sabía qué hacer con su poder y por ello acudía a personas y organismos irresponsables: desde asesores anónimos a consejos institucionalizados y camarillas semisecretas. Pedía opinión a muchos, a pocos escuchaba y a ninguno seguía.

Nuestro autor fue uno de sus asesores más distinguidos y su mediocridad pasaba por seriedad dado que en el país de los ciegos el tuerto es el rey. Lo más probable es que se trate de una consecuencia de su corta formación (una subprefectura y una fiscalía provincial) y son buenos observatorios pero no garantizan nada), de su timidez política y de su talante burocrático: de los escarmentados salen los avisados. Pero también hubieron de ser decisivas sus limi-

taciones institucionales. El asesor sabía de sobra que sus informes no iban a salir del papel y tal conciencia es irremisiblemente desestimulante.

El caso de Sáinz de Andino es un buen ejemplo del corto vuelo del tecnócrata de vocación: pero, andando los años y mejorada la coyuntura, su destino personal tuvo mucho de envidiable: llegar a consejero real y senador era el sueño de un cortesano ambicioso. Nuestro personaje es uno más de los que pueblan las novelas de Pérez Galdós. Al cabo de tantos sinsabores no le fue mal en la vida y quienes un siglo después le redescubrieron le han glorificado en exceso; yo no comparto al menos en este punto de la Administración de Justicia la generosidad del profesor Alli. No es para tanto, en suma, aunque desde luego fue injusto el haberle negado durante tantos años un puesto en la tribuna de honor que ocupaban Javier de Burgos, Oliván, Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna.

Mucho se ha escrito y alabado la competencia jurídica de nuestro autor; pero ésta no brilla ciertamente en la Exposición, que no es desde luego una obra jurídica sino de “ciencia de la Administración” o de “arte de gobierno” o, si se quiere, de política a secas. Ahora bien, la distinción entre estas disciplinas y la aportación que a cada una de ellas hizo nuestro autor ha sido minuciosamente desarrollada por Alli en la última parte de su libro, por lo que nada hay que añadir en este lugar. Esta calidad, reconocida ya en su época, hay que rastrearla ahora en otros escritos empezando por su Proyecto de Código de comercio, tal como ya ha hecho Rubio García-Mina. Alli lo hace también con más documentos e incluso en algunas publicaciones separadas, como la que ha aparecido recientemente en el número de mayo-agosto de 2004 en la revista *Príncipe de Viana*.

A su vista, forzoso es reconocer que Sáinz de Andino era un buen abogado que exponía con claridad y argumentaba con eficacia y orden. Mas no me atrevo a afirmar que fuera un jurista excelente. Por lo demás, muchos informes que evacuó tenían una orientación más política y constitucional que jurídica, pues lo que con ellos se pretendía era, salvo excepciones, ilustrar a quienes tenían que adoptar decisiones de aquel tipo y no de índole legal.

8. Para cerrar este brevísimo apunte puede tener interés relacionar a nuestro personaje con otro más conocido por los administrativistas, Javier de Burgos, pues las semejanzas y los contrastes que median entre ellos no pueden ser más llamativos. Dos andaluces —gaditano el uno, granadino el otro— de la misma generación cuyas vidas corrieron paralelas durante muchos años. Afrance-

sados militantes (y Andino, además, constitucionalista activo) emigrados a Francia, pasaron al servicio de Fernando VII en calidad de tecnócratas distinguidos, dispuestos los dos a arreglar el país a golpe de Exposición y Dictamen. Luego, derrumbado el régimen absolutista, se integraron con toda naturalidad –uno en calidad política y el otro en calidad técnica– en el régimen liberal constitucional en su ala mas moderada.

En el plano personal, no obstante, las diferencias son radicales. De Javier de Burgos sabemos todo o casi todo: desde sus poesías y correspondencia familiar hasta una obra histórica de gran formato y en todos estos lugares resulta fielmente retratado. Su ideario político quedó plasmado en obras doctrinales de alto vuelo y en documentos oficiales que llevan su sello inconfundible; sin perjuicio de su asombrosa habilidad para aprovechar materiales técnicos pacientemente acumulados con carácter previo y destinados presumiblemente al olvido que él sabía rescatar con instinto seguro y realizarlos políticamente en tiempos brevísimos. Lo que explica lo ingente de su labor durante su fugaz mandato ministerial. Conocemos con detalle su actividad política, sus negocios empresariales y la anécdota escandalosa de un procesamiento por supuestas apropiaciones indebidas de empréstitos públicos. De Sáinz de Andino, en cambio, no sabemos casi nada ya que no ha dejado –o se han perdido– pistas para identificar su personalidad.

Es significativo el distinto papel que jugaron en cuestiones relacionadas con el crédito público. Sabido es que las angustias financieras de la Corona en los últimos años de su reinado obligaron a Fernando VII a negociar unos empréstitos en Francia en condiciones más que sospechosas que terminaron en conflictos y pleitos enmarañados. Así las cosas, parecía natural que el Ministerio recabara la ayuda de individuos como Burgos y Sáinz de Andino en los que concurrían los méritos de dominar, como emigrantes, la lengua y, como juristas, el derecho de aquel país y que, además, estaban deseosos de hacerse perdonar sus pecados políticos, regresar a España y reiniciar su carrera política.

Los dos tuvieron éxito aunque el de Javier de Burgos se empañara con un turbio procesamiento que he estudiado con detalle en otro lugar (*La sombra de una sospecha: el empréstito real de 1823 y Javier de Burgos*, en el “Homenaje a Sebastián Martín-Retortillo”). La colaboración de Sáinz de Andino fue más modesta y, en lo que sabemos, se redujo a la elaboración de un dictamen jurídico que llevaba el largo título de Demostración jurídica de la incompetencia de los tribunales franceses para conocer de la causa promovida ante ellos con-

tra la Real Hacienda de España por la casa de comercio de Balguerie, Sarget y Compañía de Burdeos, y de la nulidad del embargo que se proveyó sobre los fondos que pudiesen existir en manos de don Alejandro Aguado, pertenecientes a la misma Real Hacienda.

A la hora de las rehabilitaciones –no siempre rigurosas puesto que en algunas de ellas hay más de nostalgia que de ciencia– se ha llevado Sáinz de Andino la mejor parte puesto que es una fortuna excepcional haber atraído la atención de universitarios tan calificados como Rubio García-Mina y Suárez y Berazaluce, sin olvidar los valiosos estudios de Toscano, García Jiménez, García Madaria y Casabó. El presente libro de Alli Aranguren ha cerrado en términos magistrales este ciclo poniendo de relieve el carácter enciclopédico de nuestro autor porque sus méritos de mercantilista, nunca regateados, eran justos pero parciales. Alli nos ha demostrado ahora que existían otros méritos, antes desconocidos, que no le van a la zaga.

Por lo demás, yo no comparto con el profesor Alli su entusiasmo por Sáinz de Andino. Alli es justo pero en mi opinión excesivamente generoso con su biografiado. Si se tratara de valorar comparativamente a ambos autores, él se inclinaría sin vacilar por Sáinz de Andino mientras que yo lo haría por Javier de Burgos.

En el terreno político es clara la supremacía del granadino, cuya carrera pública fue fulgurante por su brillo y brevedad; mientras que la del gaditano no pasó del modesto segundo plano de asesor y tecnócrata del Consejo y de una decorativa senaduría. Las diferencias culturales fueron también enormes ya que Burgos gozó en su tiempo de renombre literario y todavía se le respeta como poeta y traductor exquisito. Su aportación a la historiografía del reinado de Isabel II es de peso y también sus publicaciones de índole administrativa. En cambio, en el terreno estrictamente jurídico la superioridad de Sáinz de Andino es manifiesta ya que el otro ni siquiera era abogado de profesión. En suma, la obra de Javier de Burgos todavía sigue viva, mientras que la de Sáinz de Andino vale únicamente como pasto de eruditos. Aunque bien es verdad que este tipo de comparaciones es intelectualmente odiosa e históricamente impertinente. Lo que es seguro en cualquier caso es que después del libro del profesor Alli Sáinz de Andino será mejor conocido entre nosotros, como bien se merece.

Alejandro Nieto

Introducción

Sáinz de Andino no ha merecido muchos estudios o, al menos, tantos como otros personajes de su misma época. Fue el mercantilista Jesús Rubio García-Mina quien los inició en 1950 con su obra sobre la codificación mercantil, en la que puso de relieve el trascendental papel que desempeñó en aquélla, así como en la penal y procesal, como uno de los consejeros de Fernando VII y de Isabel II. Este autor destacó la “extrema y extraña” falta de estudios y la “desproporción entre las noticias de su vida y la importancia de su obra”¹, estimando que “su aportación a la disciplina jurídica de la estructura económica española es incalculable y apenas sin precedentes en nuestra historia del Derecho. El desarrollo entero de la evolución experimentada desde el Antiguo Régimen hasta comienzos de nuestro siglo está encauzado y presidido por tres Leyes que inició, concibió y redactó hasta en sus menores detalles”².

1. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz de Andino y la codificación mercantil*, Madrid, CSIC, 1950, p. 13. Aludió al autor a las dificultades que para elaborar una mejor biografía se derivaba de la desaparición durante la guerra civil de numerosos archivos en el Ministerio de Hacienda y los Juzgados de Tortosa y Tarrasa (pp. 16-17). JESÚS RUBIO GARCÍA-MINA (Pamplona, 1908-Madrid, 1976) fue el primer autor que estudió la vida y obra de Sáinz de Andino, falangista del periodo fundacional, catedrático de Derecho mercantil de la Universidad Complutense, presidente del Consejo Nacional del Movimiento y Ministro de Educación (*Gran Enciclopedia de Navarra, X*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1990, p. 59).

2. RUBIO, J., “Una vieja opinión sobre Rusia”, *Arbor*, XII (1949), p. 533, refiriéndose al Código de Comercio, a la Ley del Banco de San Fernando y a la creación de la Bolsa de Madrid.

Posteriormente, los historiadores Federico Suárez Verdeguer y Ana María Berazaluce Altadill elaboraron una amplia biobibliografía introductoria a la serie de documentos del reinado de Fernando VII de los que Andino fue autor, con base en los obrantes en el archivo del Palacio Real de Madrid³.

La obra conmemorativa de Fernando Toscano de Puelles está escrita desde el paisanaje alcalaíno y el afecto al antepasado ilustre, buscando la “comprensión del hombre, con modestas exploraciones sobre su patria y ambiente juvenil, de su familia y su propia persona”⁴, e importantes aportaciones del ambiente local y familiar.

El propósito de este trabajo no es biográfico, sobre todo después del meritorio esfuerzo realizado por Rosario García Giménez⁵, sin olvidar las anteriores aportaciones de Rubio, Suárez, Toscano, Alejandro⁶ y Gil Novales⁷. García Giménez estudió la vida y la aportación a la legislación mercantil y a la Hacienda Pública, sin despreciar otros aspectos de su labor, como las obras de juventud, su estudio de la elocuencia forense, el proyecto de Código criminal de 1831, las exposiciones más importantes a los reyes y a la Enciclopedia de Derecho y Administración que dirigió Arrazola. Completó la obra con un importante apéndice documental que permite conocer las inquietudes intelectuales de Andino a través del catálogo de su biblioteca, los textos del Código de comercio y del enjuiciamiento sobre causas y negocios mercantiles, así como los informes sobre el traslado de las aduanas del Ebro a los Pirineos y el derecho de extranjería. Su faceta de jurista afrancesado del equipo de López Ballesteros, que formó parte de “los famosos traidores”, ha sido estudiada por López Tabar⁸.

3. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A. M., *Documentos del reinado de Fernando VII. V. Pedro Sáinz de Andino. Escritos*, tres tomos, Pamplona, Universidad de Navarra, 1968.

4. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz de Andino, el hacedor de leyes*, Cádiz, Diputación de Cádiz, 1987, p. 16.

5. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro Sáinz de Andino: Vida y obra*, Madrid, Senado, 2003. Una breve reseña: ÁLVAREZ ALONSO, C., “Sáinz de Andino”, en ARTOLA, M. (dir.), *Enciclopedia de Historia de España*, 4, Madrid, Alianza, 1991, pp. 750-760.

6. ALEJANDRE, J. A., “El marco histórico de la creación de la Bolsa de Madrid”, en *Revista de Derecho bancario y bursátil*, 3 (1981), pp. 541-543.

7. GIL NOVALES, A., *Diccionario biográfico del trienio liberal*, Madrid, Museo Universal, 1991, pp. 597-598.

8. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos traidores. Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, pp. 340-346.

El presente estudio pretende valorar la aportación de Sáinz de Andino a la construcción de la monarquía constitucional y del régimen liberal por medio de su obra político-administrativa en el contexto histórico, político, económico y social del fin de la monarquía absoluta y su contribución a las reformas que la hicieron posible, que ha merecido las investigaciones de García Oviedo en 1949⁹ y de García Madaria en 1982¹⁰. En las otras facetas de don Pedro Sáinz de Andino, su importante obra mercantil fue objeto del estudio de Jesús Rubio García Mina, la penal ha merecido la consideración de Casabo Ruiz¹¹, y la bursátil ha sido valorada por Bermejo Cabrero¹².

Los estudios, propuestas e informes de Sáinz de Andino son muy valiosos para conocer el momento histórico y los comportamientos, porque recogen la opinión de un jurista al servicio del poder estatal de las épocas absoluta y liberal moderada en las que se sentaron las bases del cambio de régimen desde los principios de la organización del poder y la sociedad de los afrancesados servidores del absolutismo. Confirman que “el texto histórico debe ser entendido con referencia al contexto al cual se refiere y que este contexto contiene un elemento de objetividad no totalmente idéntico con la subjetividad del historiador, y un elemento de racionalidad que presupone elementos de intersubjetividad en los métodos de investigación histórica”¹³.

Una vida y una obra no pueden ser valoradas al margen de su contemporaneidad, del significado de la época histórica en que se han desarrollado y de cuyo espíritu se ha alimentado, más en un caso como el de Sáinz de Andino, en el que su aventura vital se desarrolló en un *tempo* lleno de cambios, crisis y turbulencias. Para entender la obra de don Pedro es preciso analizarla con sentido histórico, porque ha de situarse en la época y en el medio en que se produjo. En la consideración del momento histórico en que desarrolló su labor ha existido mucha subjetividad ideológica, y resulta preciso avanzar por

9. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino y la Administración pública de su época”, *Anales de la Universidad Hispalense*, 10 (1949), pp. 7-26.

10. GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino*, Madrid, INAP, 1982, pp. 9-51.

11. CASABO RUIZ, J. R., Estudio preliminar y edición del *Proyecto de código criminal de Sáinz de Andino*, Murcia. Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1978.

12. BERMEJO CABRERO, J. L., “Sáinz de Andino y los orígenes de la Bolsa de Madrid”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, II (1997), pp. 1.811-1.822.

13. IGGERS, G., “Rationality and History”, en KOZICKI, H., *Developments in Modern Historiography*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993, p. 147.

los hechos históricos para “hacer una historia objetiva de la subjetividad”¹⁴, en la que el pasado no sea objeto de una asimilación del presente, sino una percepción de su propia realidad de “pasado en sí mismo”, al margen del interés actual del historiador o del político.

Establecer la historicidad del personaje permite apreciarlo en una de las dimensiones que lo constituyen como parte de los movimientos humanos e institucionales y símbolo de los mismos¹⁵, como expuso Monod en 1896: “Hay demasiada costumbre en historia de atenerse, sobre todo, a las manifestaciones brillantes, retumbantes y efímeras de la actividad humana, grandes sucesos o grandes hombres, en lugar de insistir sobre los grandes y lentos movimientos de las instituciones, de las condiciones económicas y sociales, que son la parte verdaderamente interesante y permanente de la evolución humana, la que puede ser analizada con cierta certidumbre y, en cierta medida, ser remitida a leyes. Los sucesos y los personajes verdaderamente importantes lo son sobre todo como signos y símbolos de los diversos momentos de esta evolución; pero la mayor parte de los hechos llamados históricos no son, respecto a la verdadera historia humana, otra cosa que olas que, sobre el movimiento profundo y constante de las mareas, se elevan en la superficie del mar, se colorean por un instante con todos los reflejos luminosos y, después, se rompen sobre la arena, sin dejar nada detrás de ellas”¹⁶.

Se ha pretendido, quizá sin conseguirlo, seguir las observaciones metodológicas que realizó Manuel Azaña a la obra de Taine en sus “Estudios de política francesa”¹⁷: “El historiador debe tratar de captar la originalidad humana, evitando cuidadosamente el caer en la tentación del método encasillador del aludido historiador francés [...] Taine tiende a acentuar las fuerzas de modelación genérica y así se olvida con frecuencia *de la persona para disertar únicamente del tipo*”. “De aquí que los grandes personajes históricos sean, para Taine, más bien ilustraciones descollantes de tendencias colectivas que prota-

14. FRANK, R., “Enjeux épistémologiques de l’enseignement de l’histoire du temps présent”, en *L’Histoire entre l’épistémologie et la demande sociale, Actes de l’Université d’été de Blois*, septembre 1994, 1994, p. 166.

15. MARQUÍNEZ ARGOTE, G., “El problema de la historicidad del ser del hombre”, *Anthropos*, 201 (2003), pp. 117-120.

16. MONOD, G., “La société franco-scossaise”, en *Revue Historique*, 61 (1896), pp. 322-327. Citado por CARRERAS ARES, J. J., *Razón de Historia. Estudios de historiografía*, Madrid, Marcial Pons-Prensas Universitarias de Zaragoza, 2000, p. 150.

17. AZAÑA, M., *Obras completas, I*, México, Ediciones Oásis, 1966, pp. 345-355.

gonistas innovadores: *Écrire des généralités et les particulariser par des grands hommes*. [...] Según Azaña, Taine no percibe que “la acción personal para evadirse del imperio de las circunstancias crea sin cesar valores nuevos que se añaden a los preexistentes y modifican su influencia relativa”. “Complejidad creciente del proceso histórico que es harto visible en las biografías individuales. [...] Quien intente restaurar vidas pretéritas ha de esforzarse, por lo tanto, en ser fiel a la totalidad biográfica individual: *exclure de ella cualquier rasgo es una mutilación preñada de inexactitudes y de injusticias*”. Quien “practique las exclusiones tendrá forzosamente vedado el acceso a esa zona central de la vida individual” que Azaña llamaba acertadamente *la esfera de la motivación*: “esa zona donde se transparentan los tanteos de la vocación, los despliegues y repliegues de la persona, los gestos impulsores y los momentos inhibitorios, los designios resolutos y las crisis del ánimo”¹⁸.

El estudio del personaje se hace desde el contexto histórico e ideológico, porque es el protagonista de un proceso intelectual que se concreta en su vida y obra. Como expuso Marichal, hay que valorar la historia del pensamiento como historia intelectual con sus repercusiones en los hechos históricos y en los comportamientos de los protagonistas de la historia:

“La historia de las ideas es, en verdad, la historia de las ideas-núcleo, de que hablara Lovejoy, cuyo tránsito histórico puede seguirse como una concatenación lógica, como una línea clara, desvenada de la materia histórica de sus creadores o sustentadores humanos. La historia intelectual se ocupa de la relación entre ideas y opinantes, en un lugar y en un tiempo concretos de la historia humana. Esas ideas no son, además, exclusivamente filosóficas, ni ocupan siempre un espacio importante en la historia de las ideas, [...] en nuestros días, cuando dominan disciplinas obligatoriamente desmatizadoras como la sociología, la ciencia política, la economía, y todas las ramas de las ciencias estadísticas, el historiador debe defender el valor del matiz humano, de ese matiz que deja en la historia la singularidad absoluta de los seres humanos”¹⁹.

18. MARICHAL, J., “La vocación de Manuel Azaña (1880-1930)”, que introduce a AZAÑA, M., *Obras completas, I*, México, Ediciones Oásis, 1966, pp. XIX-XX; *La vocación de Manuel Azaña*, Madrid, EDICUSA, 1972.

19. MARICHAL, J., *Cuatro fases de la historia intelectual latinoamericana (1810-1970)*, Madrid, 1978, pp. 21, 23-24. Opinión directamente relacionada con la obra de Arthur LOVEJOY, *The great chain of being: a study of the history of an idea*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970.

La vida de Sáinz de Andino se desarrolló entre las postrimerías del Antiguo Régimen y la construcción del Estado liberal, discurriendo por la Guerra de la Independencia, el destierro, el absolutismo y el reinado de Isabel II. Se trata de un periodo convulso de la historia española por lo que supuso de crisis moral, ideológica, social y política de la vida nacional. En todo el tiempo de su fecunda vida de jurista servidor del Estado fue importante protagonista y uno de los sujetos de la historia, un “hacedor de leyes”, consejero y senador real. Su vida y obra no se entienden al margen del entorno histórico, que se recoge en el capítulo primero, como una de las personas que contribuyeron a la transformación del Antiguo Régimen en la sociedad y el Estado liberales.

Formó parte de una generación de juristas y administradores servidores del Estado y del Rey que, según Tomás y Valiente, estaba formada por “espíritus purísimos, no manchados por el *interés egoísta* de los políticos, ni contaminados por los rancios vicios de los letrados. No tienen que ver ni con la política ni con el derecho. Lo que significa que pueden servir a distintos señores: por ejemplo a José I, a Fernando VII y al naciente liberalismo isabelino-moderado, o también, siglo y medio después, al franquismo puro y duro o a la transición o incluso al Estado constitucional, que de alguno de ellos recibe lecciones no pedidas. Lo que significa que pueden instrumentalizar el derecho *pro domo sua*, convirtiéndolo en técnica dependiente y subordinada: subordinada a ellos, los nuevos tecnócratas”²⁰.

Como se expone en el capítulo segundo, su tiempo histórico fue, además, un periodo de confrontación ideológica que discurrió desde la Ilustración y el despotismo ilustrado hasta la consolidación del régimen liberal de mano de los moderados y el doctrinarismo. Su perfil ideológico fue acomodándose a los signos de los tiempos a partir de su formación de jurista ilustrado, de afrancesado al servicio de la monarquía bonapartista, de liberal desterrado y apóstol del régimen constitucional conforme a la Constitución de Cádiz, de consejero de Fernando VII en sus periodos liberales y absolutistas y de compromiso reformista con la Regencia e Isabel II como liberal moderado que defendía la Constitución de 1845. Aunque fue un jurista de Estado, sus aportaciones no se entienden al margen de las corrientes ideológicas que aparecen

20. TOMÁS Y VALIENTE, F., “Presentación”, en CAPPELLINI, P. y otros, *De la Ilustración al liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi, Madrid-Miraflores, del 11 al 14 de enero de 1994*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 18.

reflejadas en sus obras, en sus informes, en sus discursos y en los textos legislativos que elaboró como agente activo del proceso de codificación, que contribuyó a la institucionalización del orden liberal.

En los capítulos que estudian la biobibliografía, la evolución ideológica y la aportación de Sáinz de Andino a la creación del Estado constitucional se demuestra la exactitud de la valoración de Dilthey sobre la relación histórica entre el hombre y el medio: “el curso de la vida de un personaje histórico es un nexo efectivo en el cual el individuo recibe las acciones del mundo histórico, se va construyendo bajo ellas y, a su vez, reacciona sobre este mundo histórico. (...) el individuo no se enfrenta en el mundo histórico a un juego ilimitado de fuerzas: la esfera en que vive es Estado, religión, ciencia, en una palabra, un sistema particular de la vida o una conexión de los mismos. La estructura interna de esta conexión es la que atrae al individuo hacia sí, lo forma y determina la dirección de su acción: de las posibilidades contenidas en la estructura interna de un hombre histórico parten las aportaciones históricas”²¹.

21. DILTHEY, W., *El mundo histórico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 273.

Capítulo I

La vida y la obra de Pedro Sáinz de Andino entre
el antiguo régimen y la monarquía liberal

La vida y la obra de don Pedro Sáinz de Andino no pueden concebirse al margen de su época y del lugar que le correspondió desempeñar en un momento histórico de profundos cambios por la transición entre sistemas políticos y sociales y por los graves conflictos que se produjeron. Su personalidad se estructuró en un tiempo histórico, en una sociedad, en una cultura y en una ideología que interactuaron. Su formación, pero sobre todo su contexto, condicionaron su existencia personal y profesional hasta el punto de convertirlo en protagonista activo de algunas de las transformaciones y en medio eficaz para introducir las en un ambiente que las rechazaba formalmente. En este capítulo se estudia el personaje en una perspectiva que “legitima el cambio histórico del conocimiento, asignándole al orden cronológico una función creadora del conocimiento. Las verdades históricas se convirtieron en verdades reflexivas en virtud de su temporalización”¹.

Por medio del encuadramiento histórico se pretende “describir y explicar, volviendo a vivirlos, los fenómenos de la vida en aquello que se trata de los cambios que las relaciones de los hombres con las diversas colectividades sociales llevan consigo, seleccionándolos desde el punto de vista de su influencia sobre los tiempos posteriores o con respecto a sus cualidades típicas y concentrando la atención, fundamentalmente, en aquellos cambios que no pueden volver a repetirse en el tiempo ni en el espacio”².

Su trayectoria fue la que corresponde a una persona dotada de inteligencia, formación, “flexibilidad y vivacidad”³, propias de un agente histórico, cuyo pen-

1. KOSELLECK, R., *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós, 1993, p. 321.

2. BAUER, W., citado por HUIZINGA, J., *El concepto de la historia y otros ensayos*, México, FCE, 1980, p. 88.

3. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., p. 13.

samiento se expresó en una conducta externa que nos permite penetrar en aquél. Constituyó una expresión de cómo los conceptos y las categorías se imponen a las formas político-institucionales del momento, de modo que los reformistas introdujeron en el sistema autoritario del absolutismo los principios e instituciones propios del nuevo orden liberal, que contribuyeron a su transformación por evolución.

Su proximidad al poder en su papel de alto funcionario y consejero real permite conocer, de primera mano, sus respuestas a las preocupaciones del momento sobre aspectos muy importantes de la vida pública en el espacio socio-político-institucional en que se movió. Su periodo de formación coincidió con los últimos años del reinado de Carlos IV, que supusieron el fin del reformismo ilustrado, para dar paso a la dictadura ministerial personificada en Godoy. Su madurez académica se produjo en el momento de la Guerra de la Independencia, que marcó su destino de servidor de la monarquía bonapartista y, posteriormente, de la absolutista y moderada, formando parte de la corriente *afrancesada*, que resultó trascendental en el cambio político.

Su trayectoria nos acredita que, a partir del servicio al monarca absoluto, incorporó los valores, actitudes y propuestas de un reformismo que fue el medio real de cambio. El triunfo de la monarquía constitucional de la mano de los liberales moderados, tras la crisis de la primera guerra carlista, representó el éxito de sus actitudes y propuestas, de modo que Andino se reconoció en el liberalismo moderado: “liberal, liberal moderado siempre, eso es lo que he sido constantemente”⁴. Incluso su apartamiento de la vida pública en los momentos de crisis absolutista o de liberalismo exaltado confirman su condición de liberal y constitucionalista moderado, que huía de la revolución y reconocía la necesidad de una autoridad capaz de garantizar el orden. En definitiva, todo aquello que los afrancesados apreciaron en la monarquía de José I, como medio de transformación y modernización de España. Es significativo que el profesor de *Partidas* de la Universidad de Sevilla se convirtiera, durante su servicio a Fernando VII, en uno de los padres de la codificación, como autor del primer Código mercantil y de otras normas inspiradas en el uniformismo racionalista, como los códigos penal y civil.

4. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, Legislatura 1856-1860, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

En su obra no sólo se advierten referencias al contexto histórico en que se produce, sino que es parte del mismo, en cuanto contribuyó a formarlo y, por tanto, realizó aportaciones para su continuidad o para su transformación. Sus funciones asesoras se refirieron al presente, sus proyectos legislativos regularon el futuro, sus propuestas trataron de diseñarlo en un sentido evolutivo y reformista, alejado de cualquier actitud y postulado maximalista revolucionario (“estoy muy distante Señor –escribía dirigiéndose al monarca–, de propender a novedades”), como corresponde a la conciencia y sensibilidad de un alto funcionario, que ve lo inadecuado de las estructuras y propone medidas para su reforma y adaptación a los nuevos tiempos y retos sociales. En su consciente, como en toda su generación, estaban presentes los efectos de la Revolución francesa y sus secuelas en un país tan admirado y ejemplar para todos los afrancesados. La idea del cambio ordenado que se desprendía del imperio napoleónico, guió su comportamiento político y sus propuestas de gobierno y administración, porque integraba el racionalismo de los postulados liberales con el necesario control de los sentimientos que exige el respeto a la libertad ajena y al orden social. Con su labor contribuyó a abrir los nuevos horizontes necesarios en todo proceso de cambio, porque “la sociedad antigua no puede distraerse de la contemplación de la imagen que le refleja el espejo del pasado, salvo que en el mismo aparezcan poco a poco otras imágenes, con un contorno menos claro y familiar, que le descubran más amplias perspectivas”⁵.

Sáinz de Andino no fue un rupturista, sino un historicista que buscaba en la Historia y en algunas opiniones cualificadas los argumentos de autoridad que apoyaran sus valoraciones, al mismo tiempo que demostraba su condición de humanista y hombre culto. Como fue propio de los juristas de la época formados en las Humanidades clásicas de los seminarios conciliares y universidades, el mundo romano le era muy querido, pero tampoco desdeñaba la ocasión de invocar autores y episodios más recientes. Su lenguaje retórico, alambicado y abigarrado, más propio del discurso que del texto burocrático, era el propio del momento.

El fondo y la forma de sus documentos están condicionados por sus destinatarios, que eran el monarca, sus ministros y otros personajes relevantes del gobierno y la corte. Los compuestos en la época de Fernando VII no estaban

5. HALBWACHS, M., *Les cadres sociaux de la mémoire*, París, Presses Universitaires de France, 1994, p. 272.

destinados a la *camarilla*, tampoco los remitidos a la Reina Regente o a Isabel II, ni su colaboración en la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, sino a quienes, como él mismo, aconsejaban al rey en las decisiones de gobierno, a los miembros de las Cámaras o a funcionarios cualificados.

Como tendremos ocasión de examinar, don Pedro Sáinz de Andino encarnó la transición del absolutismo al liberalismo moderado, lo que permite adentrarse en el proceso histórico del cambio, así como acercarnos a la vida y obra de uno de sus protagonistas menos conocidos, a pesar de su importancia e influencia. Otros, que tuvieron mayor protagonismo público, son más admirados en sus aportaciones, pero quizá menos sólidos en sus fundamentos. Andino no brilló ni en la literatura ni en el debate político partidista, pero fue un factor decisivo en la elaboración de las decisiones e instrumentos que permiten concluir que contribuyó a la transformación de la monarquía absolutista en constitucional y a la consolidación del Estado liberal en España.

Las circunstancias en que las personas nacen, crecen y se desarrollan suelen ser ajenas a su voluntad y no se les puede juzgar por ellas, sino por las decisiones y acciones que realizan por su conocimiento y voluntad. En el caso de Sáinz de Andino, le correspondió nacer, crecer y progresar en un contexto histórico complejo, en una época de revolución socio-cultural y política que hizo más difícil su toma de decisiones y compromiso institucional. El carácter de revolución se refiere no sólo al cambio de régimen, con guerra civil incluida, sino también a los cambios de las estructuras que afectaron a la vida social e individual. Es preciso, por tanto, situar a la persona y sus actos en su época, medio y ambiente, de modo que su vida y obra se encuadrarán en el marco socio-político que le tocó vivir, lo que permitirá apreciar sus mutuas influencias y aportaciones.

Situación a don Pedro en su época y horizonte vital resulta imprescindible para conocer el pasado integral y la razón de ser de su vida y obra, de acuerdo con el consejo de Du Hamel, porque “basta el aislar un hecho de su época, con el fin de aproximarle al punto de óptica del que escribe, para que se vea bajo un aspecto falso”⁶. Sólo de este modo se puede percibir el sentido histórico e ideológico de sus acciones y tener la percepción actual de su significado. También permite realizar el *rastreo genealógico* que aconsejaba Nieto, por-

6. DU HAMEL, V., CONDE, *Historia constitucional de la monarquía española: desde la invasión de los bárbaros hasta la muerte de Fernando VII, 411-1833*, Madrid, Mellado, 1845, p. 9.

que “las instituciones nunca surgen de la nada sino que son consecuencia de mimetismos o de aceptaciones, deliberadas o no, de figuras anteriores”⁷.

No se persigue vindicar un personaje, sino conocerlo en su vida y en sus aportaciones a la ardua labor de construcción de las instituciones políticas y administrativas durante un momento trascendental de la historia de España. Se es consciente de la dificultad de conocer el auténtico pensamiento personal y propio del sujeto, cuando lo que se nos manifiesta y consta son los escritos y documentos que elabora en el ejercicio de sus relevantes funciones públicas al servicio del poder o como propuestas de un consejero real a su monarca. Como opinaron Suárez y Berazaluze, “da la impresión de un hombre solitario, sin amigos, aislado, bien por egoísmo u orgullo, bien porque realmente fuera incapaz de amistad. Tampoco en las épocas posteriores de su vida se encuentra calor humano, y cuando se le cita (...) siempre es de un modo frío, como si fuera sólo juriconsulto, no una persona”⁸.

En este sentido hemos de partir de su honestidad intelectual y rectitud de intención, de la congruencia de su pensamiento y acción y de su trayectoria y evolución, que hacen, en principio, congruentes sus propuestas con los cambios de ciclo histórico colectivo que acreditaron su libertad personal y, también, su capacidad de adaptación y pragmatismo. Precisamente por ello un autor contemporáneo ha calificado a don Pedro de *oportunista y veleidoso*⁹.

El mismo Andino recordó que sus tareas estaban “dirigidas constantemente al buen servicio del Trono y del Estado”¹⁰, actuando “sin haberme jamás separado de aquellos principios, acomodándome sólo a las formas de gobierno constituido, pero manteniéndome siempre firme en mis convicciones”¹¹. Al fin y al cabo el pragmatismo es el modo en que cada ser vincula los principios ideológicos a la vida real, porque el conocimiento y la verdad “no tienen

7. NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 20.

8. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A. M., *Documentos del reinado de Fernando VII. V. Pedro Sáinz de Andino. Escritos*, V.1º, Pamplona, Universidad de Navarra-CSIC, 1968, pp. 28-29. En la p. 51 recoge su matrimonio con doña Ana de Villanueva, del que nacieron sus hijas Joaquina y Rafaela, así como sus disposiciones testamentarias.

9. GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en CAPPELLINI, P. y otros, *De la Ilustración...*, cit., p. 169.

10. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico sobre la contratación de la bolsa de comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos*, Madrid, Imprenta de Vicente de Lalama, 1845, p. XVII.

11. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, Legislatura 1856-1860, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

vida fuera del contexto de los procedimientos reflexivos que adoptamos para tratar con problemas que son esencialmente prácticos”¹².

El año 1808 es la fecha símbolo del inicio de la revolución social y política que inició la revolución liberal. A este momento histórico se ha aplicado desde mucho tiempo atrás el método de las generaciones, que fue valorado por Ortega como “conjunto de los que son coetáneos en un círculo de actual convivencia”, integrada por “comunidad de fecha y comunidad espacial”, que significan la “comunidad de destino esencial”. [...] La idea de las generaciones, convertida en método de investigación histórica, no consiste más que en proyectar esa estructura sobre todo el pasado”¹³. Para el mismo autor, “una generación no es un puñado de hombres egregios, ni simplemente una masa; es como un nuevo cuerpo social íntegro, con su minoría selecta y su muchedumbre, que ha sido lanzado sobre el ámbito de la existencia con una trayectoria vital determinada. La generación, compromiso dinámico entre masa e individuo, es el concepto más importante de la historia, y, por decirlo así, el gozne sobre el que ésta ejecuta sus movimientos”¹⁴.

A la llamada generación de 1808¹⁵, le caracteriza un rasgo común: su mayor formación respecto a las anteriores, su conocimiento del exterior y una mente más abstracta formada en las ideologías. Como dice San Miguel refiriéndose a Argüelles, habían cambiado su “educación, sus costumbres y sus opiniones; se atrevieron a fijar la vista, no vieron tan altos a los grandes. Vino a menos el respeto, se rasgaron los velos del encanto, los ídolos cayeron”, como efecto de “la sola mano de los tiempos”, de los signos de la libertad, la igualdad y la fraternidad¹⁶. Esta generación creó “toda una mitología que dio sentido a la vida cotidiana y conformó los valores más profundos en la lucha por la libertad, individual o colectivamente. Aparece una nueva versión del mundo, de la historia, de la realidad con un significado nuevo. La guerra mis-

12. TILES, J., *Derwey*, Londres, Routledge, 1988, p. XII.

13. ORTEGA Y GASSET, J., “En torno a Galileo”, *Obras completas, V*, Madrid, Alianza-Revista de Occidente, 1987, pp. 38-41.

14. ORTEGA Y GASSET, J., “El tema de nuestro tiempo”, *Obras...*, cit., III, p. 147.

15. MORENO ALONSO, M., *La generación española de 1808*, Madrid, Alianza, 1989.

16. SAN MIGUEL, E., *Vida de don Agustín de Argüelles, III*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos, 1851-1852, p. 85. GIL NOVALES, A., “Agustín de Argüelles”, ANTÓN, J. y CAMINAL, M. (coords.), *Pensamiento político en la España contemporánea (1800-1950)*, Barcelona, Teide, 1992, pp. 79-118.

ma fue realizada por héroes –el pueblo– cuyo modelo sirvió para las siguientes generaciones, transmitiendo sus valores morales o sociales. Otras fuentes del mito son la religión y la lucha por la libertad, en el terreno político”¹⁷.

A esta generación, que propugnó “una renovación de la vida nacional y un cambio total en la estructura orgánica del Estado [...] pertenecen Argüelles, Lista, Quintana, Sáinz de Andino y el propio Martínez Marina, si no por edad, sí por la manera de pensar”¹⁸. La acción de aquellos hombres consistió en un empeño que no era cómodo en absoluto: edificar el Estado liberal sobre las ruinas del Antiguo Régimen¹⁹. Para ello tuvieron que luchar por una nueva concepción del Estado, de la economía y la sociedad, que se llevó a cabo desde 1808, y cuyo programa estuvo, de una u otra forma, en los debates constitucionales de Cádiz. Los hombres de 1808 fueron los fundadores del Estado y la sociedad liberales; su obra, verdaderamente revolucionaria, resultó de la acción de unos pocos y de la inquietud y asombro del resto.

La generación de 1808 pretendió instaurar un nuevo orden socio-político para España, basado en la sustitución del caduco régimen absoluto por el nuevo régimen liberal nacido de la Revolución francesa. Sus ímpetus juveniles se fueron amoldando a una realidad social que no les entendía y los rechazaba, lo que les llevó a suavizar sus posturas y a buscar el camino de la adaptación y evolución reformista, que hizo posible el triunfo final de su proyecto liberal sin excesos –moderado–, más adecuado a la sociedad española del momento.

La revolución liberal del siglo XIX terminó la construcción del Estado-Nación por medio del liberalismo moderado. Se realizó desde la cosmovisión liberal y el nacionalismo del Estado burgués, a partir del reinado de Isabel II, que fue cuando se consolidó el nuevo régimen, una vez desaparecido el riesgo de la tiranía e intolerancia del absolutismo con el final de la guerra carlista. El moderantismo recuperó los principios y muchas de las personas que, como los de la generación de 1808, se habían formado en la Ilustración, defendieron el régimen constitucional desde 1812 y sufrieron las persecuciones de 1814 y 1823: “La gestión callada y eficaz de algunos de ellos durante los años de su

17. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., p. 234.

18. MARTÍNEZ CARDÓS, J., “Estudio preliminar” a MARTÍNEZ MARINA, *Obras escogidas*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, CXCIV, Madrid, Atlas, 1966, p. XXXVII.

19. CHAUNU, P., *Histoire science sociale*, París, 1974, pp. 19 y ss., criticó el concepto de Antiguo Régimen y propuso sustituirlo por el de *civilización tradicional*.

colaboracionismo fue ejemplar, y en cualquier caso su experiencia no resultó desaprovechada del todo. Algunos de aquellos mismos hombres y sus ideas fueron protagonistas en los años siguientes de nuevos planes de regeneración nacional, puestos en práctica cuando ya había pasado la hora de aquellas generaciones”²⁰.

1. Infancia y juventud durante la Ilustración y la crisis del Antiguo Régimen

1.1. Del Despotismo ilustrado al despotismo ministerial

El siglo XVIII se inició en España con la Guerra de Sucesión (1701-1714) y el cambio de la dinastía de la casa de Austria por la de Borbón, cuyo primer rey fue Felipe V (1713-1746). Éste aportó las ideas ilustradas dominantes en Francia y un profundo cambio en la dirección política y económica del país, que tuvo su primera manifestación en los Decretos de Nueva Planta de centralización político-administrativa²¹. Como expuso Domínguez Ortiz, “después de la Nueva Planta los únicos países forales fueron los vasconavarros. Con importantes diferencias entre ellos, Navarra era un reino con todos los atributos de tal: capital donde residía el virrey; Cortes, Consejo de Navarra, hacienda propia, moneda, etcétera. Sería, sin embargo, exagerado decir que era un reino independiente unido sólo al de Castilla por una unión personal. No era así, y lo demuestra, entre otras cosas, la frecuente intervención del Consejo y Cámara de Castilla en asuntos internos de Navarra”²².

Los Tratados de Utrecht (1713-1715) configuraron un nuevo orden europeo basado en el equilibrio militar con hegemonía británica y un sistema económico internacional fundado en la libertad de comercio y libre navegación con los dominios españoles en América, con introducción en aquéllos de mercaderías y de hasta cien mil esclavos negros. La actividad comercial más

20. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., p. 157.

21. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción a la historia de España*, Barcelona, Teide, 1967, pp. 476-478.

22. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1976, p. 157.

importante se desarrolló entre Europa, África y las colonias americanas: “Europa proporcionaba productos manufacturados, África esclavos y América metales preciosos, materias primas y productos coloniales. El nervio vital de este subsistema de la economía mundial era el comercio de los esclavos; era él quien brindaba la fuerza de trabajo necesitada apremiantemente por las plantaciones que funcionaban con un sistema intensivo de trabajo”²³.

Durante el siglo XVIII se produjo un importante cambio en la vida española, porque “la revolución interna de España se estaba verificando de manera eficaz e inexorable, dirigida por los mismos reyes, quienes la patrocinan y la llevan a cabo sirviéndose de ministros reformistas, desde Ensenada hasta Godoy”²⁴. El poder real se comprometió directamente en la causa de la Ilustración para apoyar a la incipiente burguesía, incapaz de lograr por sí misma las reformas.

El impulso público, el comercio americano y la iniciativa industrial en Cataluña y País Vasco permitieron que durante el siglo XVIII España se incorporara a la industrialización, aunque la estructura social no fue evolucionando al mismo ritmo. Además las crisis políticas determinaron que no se alcanzara el siglo XIX con el nivel industrial de otros países europeos²⁵. Las medidas económicas para modernizar la economía española de los monarcas ilustrados obedecían a las ideas fisiocráticas y mercantilistas de suprimir las trabas de las aduanas interiores, que impedían la libertad del comercio en un mercado nacional, la liberalización del mercado de granos, de los procesos de fabricación frente al gremialismo y del comercio con América, los planes de colonización interior, el reparto de terrenos incultos, la reducción de los privilegios de la Mesta en beneficio de la agricultura, los canales de riego, los planes de carreteras y caminos, la libertad de establecimiento industrial, la libre circulación de mercancías dentro del reino y la creación de las Intendencias para tener un conocimiento real de la situación económica²⁶.

A partir de los principios fisiocráticos, se perseguía en el orden económico destruir los privilegios exclusivos y abolir cualquier forma de impuesto arbi-

23. KRIEDTE, P., *Feudalismo tardío y capital mercantil*, Barcelona, Crítica, 1983, p. 156.

24. CORONA BARATECH, C., *Las ideas políticas en el reinado de Carlos IV*, Madrid, 1954, p. 16. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 453-468.

25. VICENS VIVES, J., *Historia económica de España*, Barcelona, Vicens Vives, 1969, pp. 13, 429-549.

26. RODRÍGUEZ LABANDEIRA, J., “La política económica de los Borbones”, en *La Economía española al final del Antiguo Régimen, IV*, Madrid, 1982, pp. 112-113.

trario y vejatorio para las personas, el comercio y el trabajo, en un marco de seguridad y tranquilidad que garantizase la justicia frente a los atentados a los derechos²⁷. En España se siguió el modelo colbertiano francés de un Estado mercantil en el que el poder dirigía la actividad económica, basándose en los recursos coloniales, el fomento de la actividad industrial interior, el proteccionismo aduanero, la limitación de las importaciones y la supresión de las aduanas, porque “la libertad de comercio interior es la condición suficiente del crecimiento de la riqueza en un régimen capitalista”²⁸.

Por Real Cédula de Felipe V de 19 de noviembre de 1714 se suprimieron los puertos secos (aduanas) entre Castilla y los territorios de la Corona de Aragón y se les declaró Provincias Unidas. Por la de 31 de agosto de 1717 dispuso la desaparición de las aduanas interiores, que representaban la diferencia del reino de Navarra y su frontera con el resto de la Monarquía y su traslado del Ebro a los Pirineos, la imposición de los diezmos y el arancel castellano de 1709. Continuando las medidas liberalizadoras de la actividad económica, en 1765 Carlos III estableció la libertad del comercio de cereales y en 1778 la *Ordenanza de Libre Comercio* suprimió el monopolio andaluz del comercio con América.

Durante el reinado de Carlos III (1760-1788) nació Pedro Andino Álvarez en la ciudad gaditana de Alcalá de los Gazules el 11 de noviembre de 1786, en el seno de una familia hidalga de origen burgalés²⁹. Falleció en Madrid el 24 de abril de 1863. Cambió sus apellidos recuperando los de sus antepasados burgaleses, y fue conocido y figuró con los de Sáinz de Andino a partir de 1825³⁰. Su vida se inició en un momento de transformación socio-político por coincidir con el fin del Antiguo Régimen y concluyó con la consolidación del sistema liberal durante el reinado de Isabel II. En este periodo de profundos

27. WEULERSSE, G., *La physiocratie à la fin du règne de Louis XV (1770-1774)*, París, 1959, pp. 77-105. FUENTES QUINTANA, F., *Economía y economistas españoles. 3. La Ilustración*, Barcelona, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas-Círculo de Lectores, 2000.

28. DENIS, H., *Historia del pensamiento económico*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 125.

29. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Estado, Carlos III, núm. 2066. Su nobleza y limpieza de sangre quedó acreditada en el “Proceso de prueba de legitimidad e hidalguía” y en la “Información de vida y costumbres y que no está infamado de caso grave o feo”, que constan en el expediente abierto con motivo de su ingreso en la Orden de Carlos III, que fue aprobado en asamblea de 27 de noviembre de 1830.

30. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 33-49.

cambios sucedieron la ocupación militar francesa, la Guerra de la Independencia, las Cortes de Cádiz, los reinados de Fernando VII y de Isabel II tras la Regencia de su madre doña María Cristina, los conflictos en los periodos constitucionales y absolutistas, la guerra realista, la primera guerra carlista, los pronunciamientos y los procesos revolucionarios³¹.

Carlos III fue el monarca ilustrado español por excelencia, no tanto por sus cualidades sino porque se rodeó de ministros y consejeros que practicaron los principios del Despotismo ilustrado³². Menéndez Pelayo dijo de él que “*fue testa ferra* de los actos buenos y malos de sus consejeros. Era hombre de cortísimo entendimiento, más dado a la caza que a los negocios, y, aunque terco y duro, bueno en el fondo y muy piadoso, pero con devoción poco ilustrada”³³. En su reinado se operaron grandes transformaciones, de modo que “la oleada renovadora invade a España y abarca todos los ámbitos de la vida nacional”³⁴, aunque no fue posible la total modernización, muy a pesar de la importante labor realizada por los ministros y ambientes ilustrados, con el decidido apoyo del monarca, quien “no falla en esa conexión con las tendencias modernas de su época y que sus aciertos, sus vacilaciones, sus errores o insuficiencias en las reformas son las de una sociedad y una nación que se abre paso con dificultad en un mundo moderno y progresivo”³⁵.

El periodo de cambio inspirado en la Ilustración supuso una alianza del absolutismo monárquico con la burguesía reformista, por la convicción de que sólo un poder fuerte podía realizar las reformas necesarias para la transformación socio-económica, que posibilitara el ascenso social y político de aquélla y la pérdida del poder de la nobleza y el clero, estamentos dominantes en el

31. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1808-1836)*, Madrid, 1984, pp. 156-163.

32. PESET, M. y PESET, J. L., *La universidad española (siglos XVIII y XIX)*, Madrid, Taurus, 1974, pp. 85-116.

33. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia de los heterodoxos españoles, II*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1987, p. 428.

34. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 487-500. BITARD LETAYF, M., *Economistas españoles del siglo XVIII*, Madrid, 1968, p. 12. DEFORNEAUX, M., *Pablo de Olavide ou l'afrancesado (1725-1803)*, París, PUF, 1959: Sin embargo no impidió procesos de la Inquisición contra ilustrados como Pablo de Olavide y Jáuregui, que, con la conformidad de Carlos III, fue condenado a dos años de prisión secreta en 1778.

35. IGLESIAS, C., “Introducción” a la exposición *Carlos III y la Ilustración*, Madrid, 1988, p. 15.

Antiguo Régimen³⁶. La Iglesia se vio afectada por el regalismo, instrumento de reforzamiento del poder real en detrimento del eclesiástico, que se manifestó en la expulsión de los jesuitas, el inicio de la desamortización, la secularización de la enseñanza y la beneficencia, los límites de las jurisdicciones, la reducción del poder inquisitorial y el intento de crear una iglesia nacional y autónoma³⁷.

Para dar a la clase ascendente mayor rango social, en 1771 se creó la Orden de Carlos III, que premiaba la “virtud y el mérito” y hacía posible el acceso a la magistratura y a los Consejos. La valoración de los oficios y las artes mecánicas se contempló por la Real Cédula de 18 de marzo de 1783, porque “no sólo el oficio de curtidor, sino también las demás artes y oficios de herrero, sastre, zapatero, carpintero y otros a este modo son honestos y honrados; que el uso de ellos no envilece la familia ni la persona del que los ejerce, ni la inhabilita para obtener los empleos municipales de la república [ni] para el goce y prerrogativas de la hidalguía [...]”³⁸. Con esta condecoración fue premiado muchos años después don Pedro Sáinz de Andino, en reconocimiento de sus servicios a la monarquía.

Las actitudes ilustradas se manifestaron en dos partidos, el *golilla* de Floridablanca y el *aragonés* del Conde de Aranda³⁹. El primero defendía las reformas progresivas por medio de un poder real fuerte, el acabamiento de los privilegios y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la mejor distribución de la propiedad y una organización administrativa racional y centralizada en la que predominasen los ministerios sobre los Consejos. Por el contrario, Aranda defendió el papel dirigente de la nobleza y el mantenimiento de la organización territorial histórica de la monarquía, que implicaba la descentralización del poder y el fortalecimiento de los Consejos frente el poder del rey y de sus ministerios.

36. ROCA ROCA, E., *Javier de Burgos. Madrid, 1798 (Notas sobre un epistolario)*, Granada, CEMCI, 1987, p. 16, recoge el anuncio de Javier de Burgos en su carta de 16 de abril de 1840, tras la restauración en el trono de Francia de Luis XVIII: “Un orden de cosas se prepara, en que los reyes no tendrán disculpa, si no hacen felices a los pueblos”.

37. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., pp. 341 y ss.

38. *Resumen histórico de la Real y Muy Distinguida Orden de Carlos III*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1961.

39. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 471-472.

El equilibrio reformista de Carlos III se rompió durante el reinado de Carlos IV, que fue incapaz de mantenerlo, y dio lugar al puro absolutismo en forma de dictadura burocrática de Godoy —el llamado *despotismo ministerial*—, generando mayores tensiones entre los grupos sociales y culturales enfrentados. La Revolución francesa de 1789 demostró la posibilidad de un cambio radical del orden anterior y desató en España una reacción defensiva, que paralizó el reformismo y provocó posturas contrarias entre quienes lo habían sostenido, como Floridablanca, Jovellanos o Aranda. Este último miró la Revolución con menor temor y propuso la apertura hacia Francia suprimiendo el “cordón sanitario”⁴⁰ del primero y la introducción de reformas que evitaran el contagio de las actitudes revolucionarias radicales. Tras la prisión de Luis XVI en 1792 se produjo una mayor reacción defensiva, el rechazo de las actitudes de Aranda y el ascenso del partido *nacional*. A partir de este momento los partidarios *aragoneses* se convirtieron en la oposición del valido, germen del partido *fernandino*, que pretendió la sustitución del monarca por el príncipe heredero Fernando y urdió en 1807 la conjura de El Escorial⁴¹.

Las reformas ilustradas no pudieron superar la crisis económica de la sociedad del Antiguo Régimen, causada por la incapacidad de la agricultura para atender la demanda derivada del aumento de la población, que ocasionó desabastecimientos y una presión sobre la tierra cuya adecuación a las nuevas necesidades estaba impedida por el régimen señorial y las vinculaciones⁴². El reformismo terminó en un gran fracaso porque sólo un reducido grupo de las clases dirigentes pudo ser considerado realmente ilustrado, y la sociedad no logró comprender ni asumir la necesaria modernización de las estructuras económicas, sociales y políticas. Sin embargo sentó las bases de la renovación del sistema administrativo que se produjo durante el reinado de Fernando VII de la mano de los afrancesados y durante el de su hija Isabel II por medio de los moderados⁴³.

40. A partir del 21 de junio de 1784 se prohibió la introducción de la *Enciclopedia* y todas las obras que tuvieran relación con “la Revolución y nueva Constitución de Francia desde su principio hasta ahora” (23 de agosto de 1792), así como la venta de chalecos con el bordado de la palabra *Liberté*.

41. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 474-475, 512-514. PESET, M. y PESET, J. L., *La Universidad...*, cit., pp. 117-126.

42. ANES, G., *Las crisis agrarias en la España moderna*, Madrid, Taurus, 1970.

43. GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces...”, cit., pp. 159-196.

No obstante, el siglo XVIII desarrolló las reformas que se iban a producir en el siglo XIX, de tal modo que “los hijos de los ilustrados teorizantes de los salones dieciochescos impusieron la aplicación de sus principios y de sus conclusiones en las Cortes de Cádiz, y sus nietos hicieron prevalecer aquellas nuevas formas concretas, a tiros, en la revolución de 1820, o en la guerra civil, durante la regencia de María Cristina”⁴⁴.

La crisis política del régimen la desataron las guerras con Inglaterra derivadas de los pactos de familia con la monarquía francesa, por la grave situación de la Hacienda⁴⁵ y por las actitudes de la nobleza y el pueblo contra Godoy y Carlos IV, que se expresaron en el motín de Aranjuez del 17 de marzo de 1808⁴⁶. Esta movilización popular provocó la caída de Godoy y la abdicación de Carlos IV el 19 de marzo a favor de Fernando VII, que supuso “un cambio de signo: un monarca había sido destronado a causa de una acción popular”⁴⁷, organizada por el partido *aragonés* de la oposición dirigido por el Conde de Montijo, sucesor de Aranda. Mientras, el ejército de Napoleón ocupaba las plazas españolas con el pretexto de la invasión conjunta y posterior reparto de Portugal pactado en el Tratado de Fontainebleau de 1807. El regreso a Madrid de Fernando VII como nuevo rey coincidió con la entrada de las tropas francesas mandadas por Murat.

1.2. La Constitución de Bayona y la monarquía bonapartista

La crisis institucional aumentó a partir de la ocupación militar y de la tutela de Napoleón a la monarquía, de las renunciaciones del rey y del Príncipe de Asturias en Bayona en los primeros días de mayo de 1808 y de la entrega del trono de España por el emperador francés a su hermano José el 6 de junio, que

44. COMELLAS, J. L., *La teoría del régimen liberal español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 8.

45. HERR, R., *España y la revolución del siglo XVIII*, Madrid, Aguilar, 1964; “Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV”, *Moneda y Crédito*, 118 (1971), pp. 37-100. LASARTE, J., *Economía y Hacienda al final del Antiguo Régimen. Dos estudios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976.

46. SECO, C., *Godoy. El hombre y el político*, Madrid, Espasa-Calpe, 1978. MARTÍ GILBERT, F., *El motín de Aranjuez*, Pamplona, EUNSA, 1972.

47. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 151.

permitió incorporar el Estado español al Imperio e imponerle un aparato administrativo, un rey y la Constitución de Bayona de 20 de junio⁴⁸. Los diputados de la Junta de Bayona procuraron “sacar todas las ventajas posibles a favor de la independencia y libertad de la nación, apoyadas en razones de conveniencia política [...]. Si se consideran las alternativas a que pudiera quedar expuesta la España de resultas de la abdicación de sus Soberanos, es preciso confesar que todas se hacían menos funestas evitando una revolución en el interior, y una guerra de conquista que la hiciese entrar en la lucha contra las fuerzas de la Francia”⁴⁹.

La Constitución de Bayona reflejó la francesa y las actitudes del partido aragonés y de los afrancesados, siendo una “síntesis de los conceptos autoritarios del emperador y de los deseos de la clase ilustrada española”⁵⁰. Proclamó vagamente los derechos individuales y la igualdad de los ciudadanos ante la ley; el principio monárquico, con un rey que reina y gobierna con el Senado y el Consejo de Estado con potestad reglamentaria y función legislativa, que conocía de la “parte contenciosa de la Administración”, de los conflictos jurisdiccionales y de los juicios de los agentes y empleados de aquélla⁵¹; una cierta división de poderes, con un Parlamento bicameral, compuesto por el Senado y unas Cortes estamentales, que elaborarían leyes para la posterior aprobación real, y la independencia del poder judicial. Combinó la Constitución como mito revolucionario y la división de poderes con el autoritarismo y fue adoptada por numerosas monarquías tras la derrota de Napoleón, como medio para dar una imagen de modernización y superación del absolutismo precedente.

José I reinó con el apoyo de los ejércitos imperiales frente a la sublevación general que fue la Guerra de la Independencia (1808-1814), iniciada en

48. ESCUDERO, J. A., *Curso de Historia del Derecho*, Madrid, 1995, pp. 850-851.

49. *Memoria de D. Miguel José de Azanza y D. Gonzalo O’Farril, sobre los hechos que justifican su conducta política, desde marzo de 1808 hasta abril de 1814*, París, P. N. Rougeron, 1815, p. 111.

50. MARTIN, C., *José Napoleón I, “Rey intruso” de España*, Madrid, Editora Nacional, 1969, p. 139.

51. BARRIOS, F., *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1512-1812*, Madrid, Consejo de Estado, 1984. SUÁREZ, F., *Documentos del reinado de Fernando VII. VII. El Consejo de Estado (1792-1834)*, Pamplona, Universidad de Navarra. Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 15-20 y 87 y ss.

Madrid el 2 de mayo de 1808 y sofocada por Murat el día siguiente. Introdujo las reformas que Napoleón había anunciado en la convocatoria de las Cortes de Bayona: “Vuestra monarquía es vieja, mi misión es renovarla, mejoraré vuestras instituciones y os haré gozar, si me ayudáis, de los beneficios de una reforma sin que experimentéis quebrantos, desórdenes y convulsiones”. Abolió formalmente la Inquisición el 4 de diciembre de 1808 y al año siguiente las órdenes monásticas y la grandeza de España. Las medidas del nuevo régimen fueron posteriormente incorporadas por el liberalismo, como la supresión de los mayorazgos, la extinción de las órdenes monacales, las mejoras en la educación y el fomento mercantil e industrial⁵². Como expuso Artola, “las reformas institucionales que la constitución (de Bayona) proclama hubiesen supuesto una profunda transformación de la organización social”⁵³.

Entre las reformas administrativas destacaron la nueva organización ministerial con la creación de nuevos ministerios, los cambios de denominación que designaron como ministros a los antiguos Secretarios de Despacho. Los ministerios fueron los de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra, Marina, Interior y Policía General, y el rey podía fusionar los dos primeros y los dos últimos. Los ministros eran responsables de la ejecución de las leyes y las órdenes reales, y un secretario de Estado con calidad de ministro refrendaba los decretos⁵⁴. Se suprimió el orden polisindial del Antiguo Régimen, se creó el Consejo de Estado, se dividió España en treinta y ocho prefecturas con ciento once subprefecturas y un Consejo de Prefectura⁵⁵, y se racionalizó la administración territorial y local⁵⁶.

52. ROJO, J. A., “José Bonaparte (1808-1813) y la legislación mercantil e industrial española”, *Revista de Derecho Mercantil*, enero-junio (1977), pp. 121-182.

53. ARTOLA, M., “La burguesía revolucionaria 1808-1869”, en *Historia de España Alfaguara*, V, Madrid, Alianza, 1974, p. 18.

54. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., p. 909.

55. Por el Decreto de 17 de abril de 1810, conforme al modelo francés de organización en prefecturas dependientes del Ministerio de Interior, con competencias de control de la vida local, fomento económico, orden público, seguridad, rentas públicas, instrucción, hospitales y beneficencia. MERCADER RIBA, J., *José Bonaparte Rey de España (1808-1813): estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, Instituto de Historia Jerónimo Zurita, 1983. MORENO ALONSO, M., *Sevilla...*, cit., pp. 115-116.

56. ARTOLA, M., *La España de Fernando VII*, Madrid, Espasa, 1999, pp. 276-278.

Apoyaron la monarquía josefina españoles colaboracionistas llamados en la época *traidores*⁵⁷, *infidentes* o *juramentados*⁵⁸, y posteriormente *afrancesados*⁵⁹, con sentido despectivo. Sin embargo, como reconoció algún contemporáneo y ha demostrado la historia, entre ellos se hallaban los “hombres de más talento, las personas más ilustradas de España, se habían adherido a la Constitución de Cádiz o al partido de José”⁶⁰. Eran mayoritariamente funcionarios y titulares de algún cargo u oficio público, que trataban de mantener su empleo y medio de vida, pero no faltaron aristócratas, militares, burgueses, clérigos, religiosos y dignidades eclesiásticas⁶¹. Fueron el grupo de la burguesía que desde la Ilustración había recibido el apoyo de los monarcas, habían suplantado a la aristocracia dominante anterior y siguieron constituyendo la base del régimen liberal, muchos de ellos situados en los ámbitos de las instituciones y la Administración como profesionales de la misma. La actitud reformista la expuso Quintana en su proceso cuando afirmó que “deseaba que sucediese en ella (mi Patria) una reforma que la sacase del fango vergonzoso en que estaba sumergida; pero no en los términos con que se había hecho en Francia, cuyo mal éxito debía escarmentar hasta a los más temerarios”⁶².

57. A ellos se refirió el mercedario Fray Manuel Martínez en su folleto titulado *Los famosos traidores refugiados en Francia convencidos de sus crímenes, y justificación del RD de 30 de mayo por F.M.M.M.C.*, Madrid, Imprenta Real, 1814. Le replicó el afrancesado obispo auxiliar de Zaragoza Fray Miguel de Santander: ELORZA, A., “Cristianismo ilustrado y reforma política en Fray Miguel de Santander”, en *Cuadernos hispanoamericanos*, 214 (1967), pp. 73-107. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 772, los llamó “legión de traidores, de eterno vilipendio en los anales del mundo”.

58. El Real Decreto de 1 de octubre de 1812 dispuso que “los empleados y todos los que tengan sueldo o pensión del Tesoro público cesen de percibirlo hasta que conste haber hecho juramento de fidelidad” al nuevo rey. MORENO ALONSO, M., *Sevilla...*, cit., pp. 166-171.

59. JURETSCHKE, H., *Los afrancesados en la Guerra de la Independencia. Su génesis, desarrollo y consecuencias históricas*, Madrid, Rialp, 1962. ARTOLA, M., *Los afrancesados*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1953. BARBASTRO GIL, L., *Los afrancesados. Primera emigración política del siglo XIX español (1813-1820)*, Madrid, CSIC, 1993. MÉNDEZ BEJARANO, M., *Historia política de los afrancesados*, Madrid, 1912. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos traidores. Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2001.

60. MUÑOZ MALDONADO, J., *Historia política y militar de la guerra de la Independencia contra Napoleón Bonaparte*, Madrid, Imprenta de D. José Palacios, 1833, p. 584.

61. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 785, aludió a los “abates volterianos y toda la hez de malos frailes y clérigos mujeriegos y desalmados”.

62. *Memoria sobre el proceso y prisión de don Manuel José Quintana en 1814*, en MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., *Quintana revolucionario*, Madrid, Narcea, 1972, p. 56. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., p. 184.

Azanza y O’Farril resumieron las razones de quienes aceptaron la instauración del nuevo Rey y colaboraron activamente en los siguientes puntos, que resultan aplicables al resto de los servidores de José I:

- Las renunciadas de Carlos IV y Fernando VII “acompañadas de sus preceptos para que ella (la nación) se sometiese y evitase una guerra desoladora; el concepto de no poder obtener ventajas contra unas fuerzas superiores que ocupaban la capital y principales plazas; y los recelos de que la desunión y la anarquía facilitasen más seguramente la conquista”.
- El reconocimiento por las “autoridades y corporaciones civiles y eclesiásticas [...] nadie rehusó continuar en sus anteriores empleos; [...] Si alguna autoridad prestó su conformidad bajo protestas condicionales, o se mantuvo en estado de deliberación por lo respectivo al juramento de la constitución de Bayona, el mérito de esta excepción no prevaleció contra la conducta general, ni disminuyó por eso la marcha y ascendiente del nuevo Gobierno”.
- Falta de dirección en el Reino y en la nación por no existir “un cuerpo constituido que representase su voluntad, y pudiese servir de áncora al Estado en circunstancias tan críticas”.
- Ante el éxito de Napoleón en Europa sólo existían tres opciones para España: o ser gobernada por un Príncipe de su dinastía, o ser agregada a Francia, o ser desmembrada en pequeños Estados, de modo que “entre estos extremos no podía ser dudosa la preferencia del primero”.
- La salida de España de quienes acompañaron al ejército de Napoleón no se hizo “en pos de nadie”, sino para evitar el “arriesgado momento de las reacciones, y de los odios y venganzas”, con disgusto, porque “no ha tenido libertad para hacer otra cosa”, y para “aguardar en un asilo temporal a que calmasen las pasiones”, a la espera de que la restitución del Rey legítimo los juzgue “con la rectitud y perfecta equidad que no se puede esperar de otro que de S. M., como que ha experimentado en su persona las primeras pruebas de esta adversidad”⁶³.

También hubo quienes, desde posiciones sociales, económicas e intelectuales elevadas, vieron en el nuevo régimen la plasmación de los principios de la Revolución francesa con el orden derivado del autoritarismo napoleónico

63. “Memoria de D. Miguel José de Azanza...”, cit., pp. 193-204.

el único modo de modernizar España⁶⁴. La guerra y el nuevo régimen eran el modo de “probar a la nación si, hallándose privada de sus antiguos Soberanos, le convenía conservar su independencia, y recibir un Rey constitucional sostenido por las fuerzas de un Imperio que daba la ley a la Europa. Cualquiera otro país o nación donde hubiesen sucedido los acontecimientos que en España, hubiese infaliblemente presentado los mismos fenómenos, la misma diferencia de opiniones y de conducta, siendo compatible con una y otra la mejor intención: ningún hombre imparcial hallaría dificultad en reconocer que todos aspiraban sinceramente a salvar la patria, los unos por la sumisión y los otros por la guerra”. No se abandonó a los monarcas, sino que sus “transacciones de Bayona nos privaron de nuestro Rey; cuando no pudo optarse sino entre la anarquía y una monarquía constitucional, entre los males de la conquista y un gobierno independiente; a la vista de una guerra heroica, pero dilatada y sin probabilidad de un feliz término; es bien disculpable que el partido de la sumisión no fuese dudoso para muchos, y jamás será un delito para ninguno”⁶⁵.

Tanto Azanza como O’Farril recordaron al monarca que todo traía causa de los actos reales de abdicación de Bayona motivados por la situación y el deseo real del mejor servicio al país, que es lo mismo que ellos se habían visto obligados a hacer; postura ampliable a todos los emigrados y que, en realidad, significaba un reproche al comportamiento del monarca con ellos. En carta de Azanza al Rey fechada el 8 de abril de 1814, además de manifestarle su sumisión y de ofrecerse a su servicio, afirmó que había “podido errar, pero –añadía– que he obrado con la única mira del bien de mi patria, esto es, su independencia y su integridad, por los medios que la Europa toda y las indicaciones de V. M. mismo presentaban como más prudentes en las extraordinarias circunstancias del tiempo”. O’Farrill expuso que se creyó obligado “en tan desgraciada orfandad del Estado a abrazar el partido que podía salvarlo, y que V. M. mismo, por efecto de su amor, recomendó a sus vasallos”. Ambos recordaban a Fernando VII, sin decirlo, el Tratado entre Carlos IV y Napoleón firmado en Bayona el 5 de mayo de 1808, el comunicado a los Consejos de Castilla e Inquisición de la misma fecha, el Tratado entre el Príncipe

64. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., pp. 51-52, cita entre los afrancesados intelectuales a Miñano, Reinoso y Lista; entre los políticos a Urquijo, Azanza, O’Farril, Piñuela y Mazarredo.

65. “Memoria de D. Miguel José de Azanza...”, cit., pp. 115-116, 199-200.

de Asturias y el Emperador de 10 de mayo, su carta al Infante don Antonio y su proclama de 12 de mayo, a todos los cuales habían sido fieles, porque lo eran al Rey⁶⁶.

1.3. La Guerra de la Independencia

España inició el siglo XIX con una gran crisis institucional y una guerra que concluyó con el triunfo español, abriendo un difícil periodo de transición del absolutismo al liberalismo. La tensión entre el antiguo orden monárquico y el nuevo revolucionario dio lugar a la represión absolutista y a la explosión liberal, que se manifestaron durante el reinado de Fernando VII. Como afirmó Vicens Vives: “Durante dos decenios (1788-1808) se incubó en muchas almas el espíritu revolucionario que habría de estallar en 1808, con motivo de la crisis de la monarquía. Alimentose, en unos, con la llama de la tradición dinástica, y, en otros, con el alborozado deseo de sumergirse en el desbordante océano de ilusiones surgido de la Revolución francesa”⁶⁷.

La Guerra de la Independencia (1808-1814) fue un arrebato contra los invasores que, tras la derrota del ejército regular español en Talavera y Ocaña, se manifestó en la *guerra total* de la guerrilla popular⁶⁸. La guerra fracasó cuando las tropas regulares quisieron hacer frente al poderoso ejército de Napoleón, pero triunfó en la lucha popular, organizada “democráticamente y a la española, con ese federalismo instintivo y tradicional que surge en los grandes peligros y en los grandes reveses”⁶⁹. Desde el punto de vista de los españoles afrancesados colaboracionistas con el nuevo régimen, los llamados *patriotas*

66. “Memoria de D. Miguel José de Azanza...”, cit., pp. 239-251.

67. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 149.

68. ARTOLA, M., *La España...*, cit., pp. 107-235; “La guerra de guerrillas”, *Revista de Occidente*, 10 (1964), pp. 12-43. AYMES, J.-R., “La guérilla dans la lutte espagnole pour l’indépendance (1808-1814): amorce d’une théorie et avatars d’une pratique”, *Bulletin Hispanique*, LXXVIII (1976), pp. 325-349. ÁLVAREZ JUNCO, J., “La invención de la Guerra de la Independencia”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, XII (1994), pp. 75-99, analiza la interpretación nacionalista de la guerra. MIRANDA, F., *La guerrilla en la Guerra de la Independencia*, Pamplona, Diputación Foral de Navarra, 1982.

69. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 672, “aquella guerra, tanto como española y de independencia, era guerra de religión contra las ideas del siglo XVIII difundidas por las legiones napoleónicas”.

eran –según Marchena– unos “perversos ciudadanos conjurados contra la libertad y la salud de la patria”, que formaban una “feroz turba de asesinos forajidos [...] es la que ha tenido el poder nacional, y la que ha merecido aplausos de algunos fanáticos, no obstante que su profesión ha sido el robo, el incendio, y que la sed que más le ha aquejado ha sido la de beber sangre humana”. A este propósito Lista afirmó que “acaso no está lejos el día en el que la palabra traidor signifique un ciudadano pacífico que cultiva las virtudes sociales, y la palabra patriota sea el distintivo de los ánimos feroces y obcecados que no saben más que aborrecer”⁷⁰.

Con el apoyo del ejército inglés mandado por el Duque de Wellington se lograron los triunfos de Los Arapiles, Salamanca, Vitoria y San Marcial. El “Tratado de paz y amistad” firmado en Valençay el 11 de diciembre de 1813 reconoció la derrota francesa y la libertad de Fernando VII. En su artículo noveno se comprometió Fernando VII a que los adictos de José I “volverán a los honores, derechos y prerrogativas de que gozaban. Todos los bienes de que hayan sido privados les serán restituidos”; quienes quisieran permanecer fuera de España tendrían diez años para enajenar sus bienes, conservándoles los derechos sucesorios y el disfrute y disposición de su patrimonio⁷¹.

En la contienda, además de la lucha contra el invasor, se manifestaron los conflictos políticos e ideológicos que marcaron el reinado posterior de Fernando VII. Alcalá Galiano calificó la revolución de 1808 como el episodio en que “estaba, pues, expresado en compendio el mismo pueblo, con todas las calidades que a la sazón tenía”, dando lugar a la “democracia más perfecta que lo era nuestra patria en los días primeros del alzamiento contra el poder francés”⁷².

El año 1808 representó una fecha símbolo por lo que supuso en la creación de la conciencia nacional, porque en ella se manifestaron los conflictos latentes entre la tradición y la razón, entre el pasado y el futuro, entre el conservadurismo y la revolución, que se plasmaron en el absolutismo y el liberalismo: “fueron protagonistas y víctimas de una locura colectiva que tenía hondas raíces. [...] El enfrentamiento entre los partidarios de una y otra postura llegó a cotas de esquizofrenia colectiva difícilmente superadas en España. Por esto la revolución

70. MORENO ALONSO, M., *Sevilla...*, cit, pp. 159, 205 y 210.

71. “Memoria de D. Miguel José de Azanza...”, cit., pp. 275-279.

72. ALCALÁ GALIANO, A., *Recuerdos de un anciano*, Madrid, Hernando, 1890, p. 46.

que vive y sufre la generación de 1808 adquiere carácter de una guerra civil, más religiosa e ideológica que militar⁷³. Fueron muchas las personas de distintas edades –no necesariamente de la misma generación– a las que la guerra y todo su entorno afectaron en su proyecto vital e intelectual, marcándoles y condicionando toda su vida. Unos optaron por el patriotismo contra el invasor, mientras que otros se adhirieron al nuevo régimen con la esperanza de modernizar el país, sufrieron el destierro, pero terminaron siendo los agentes activos de la transformación del régimen absoluto en el nuevo régimen liberal.

La Guerra de la Independencia se ha venido considerando el inicio del liberalismo, como ruptura social, política e ideológica con el orden absolutista, a pesar de la vigencia posterior de éste. Nada fue como antes, porque desde el pensamiento preliberal de la Ilustración se habían minado los fundamentos del absolutismo. El momento histórico representó la ruptura violenta, por ser bélica, entre el Antiguo Régimen y el nuevo orden constitucional. Por otra parte, la proximidad de la experiencia revolucionaria francesa determinó que en España se produjera una transición muy diferente, porque la revolución fue sustituida por una agitada evolución en la que predominaron los ciclos entre ambos regímenes, suavizados por las tendencias reformistas. Esta misma fecha representa el inicio del romanticismo histórico, caracterizado, entre otros rasgos, por la pasión y la lucha por la libertad⁷⁴.

1.4. Las Cortes de Cádiz y el régimen liberal

Para Sánchez Agesta los elementos esenciales del siglo XIX fueron el nacimiento de la Constitución de Cádiz en la Guerra de la Independencia; la guerra civil primera carlista como guerra política, a cuya sombra resurgió el constitucionalismo y la Restauración de la Monarquía Constitucional por Cánovas del Castillo. A su vez, el constitucionalismo es “el régimen político coherente con una profunda revolución social y económica larvada en la ideología del siglo XVIII. Como el régimen de las clases medias”⁷⁵.

73. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., p. 85.

74. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., p. 222; *Historiografía romántica española*, Sevilla, 1979.

75. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 20 y 27.

Sin embargo, la transformación de España que se produjo durante el siglo XIX no resulta comprensible sin tener en cuenta los siguientes factores:

- a) Durante la gran crisis de la Guerra de Independencia hubo un objetivo nacional español común a las distintas clases, se transformaron algunas de las jerarquías del régimen anterior, como la vinculación del mando militar a la nobleza, y se estableció uno de los pilares políticos de la revolución burguesa del siglo XIX con la elaboración y promulgación de la Constitución de Cádiz, referente continuo del régimen liberal.
- b) La Guerra de la Independencia y la Constitución gaditana que proclamó la soberanía nacional, dieron un sentido y una conciencia nacional que aglutinó frente al invasor, en las elecciones y en los sucesivos procesos constitucionales, a las clases medias burguesas para hacer triunfar en España su revolución, como había ocurrido anteriormente en Francia. La Constitución se convirtió en el mito de referencia del liberalismo español a lo largo del siglo XIX, derogada en cada etapa absolutista, restaurada en las liberales, hasta el Motín de la Granja en que la Regente tuvo que jurarla, pero cuya falta de validez dio lugar a la Constitución de 1837⁷⁶.
- c) La Guerra Civil entre el liberalismo y el absolutismo, en la que los absolutistas o realistas, luego carlistas, defendieron las instituciones del Antiguo Régimen con su organización polisinodial y policéntrica, el poder absoluto del monarca y la sociedad estamental. Su derrota militar permitió establecer el régimen constitucional en sus diversas formas doceañistas, moderadas y progresistas, que se concretaron en el trienio liberal (1820-1823) y la década moderada (1844-1854).
- d) La creación de varios grupos dentro de los liberales: los doceañistas apoyaban moderadamente el régimen establecido por la Constitución de Cádiz de 1812; los radicales, exaltados o progresistas partían del régimen liberal gaditano desde una percepción jacobina y revolucionaria, sin concesiones a la sociedad y el régimen precedentes; los moderados o conservadores asumían el liberalismo con matices tradicionalistas e historicistas, respeto a la tradición institucional de la monarquía y a su poder, desde actitudes reformistas.

76. SUÁREZ, F., "La crítica liberal a la Constitución de 1812", en *Gades*, 16 (1987), pp. 37-55.

Durante la guerra de la Independencia se desató un movimiento que quiso “aprovechar aquellas circunstancias para dar a la Monarquía una nueva orientación que hiciera imposible el despotismo ministerial y la humillación que todos estaban sufriendo”⁷⁷. Precisamente el paternalismo real propio del Despotismo Ilustrado de Carlos III había degenerado en el *despotismo ministerial* de Godoy durante el reinado de Carlos IV, y el rechazo de este comportamiento fue una constante del periodo posterior. España tenía a su Rey en el exilio y era gobernada por un monarca impuesto por Napoleón, apoyado por los afrancesados y los reformistas moderados que rechazaban el absolutismo y el liberalismo radical. Junto a las instituciones de la monarquía gobernante surgieron las Juntas provinciales y la Junta Suprema Central Gubernativa del Reino, que asumió plenos poderes el 25 de septiembre de 1808 y, posteriormente, delegó sus funciones en la Regencia, que se constituyó el 27 de enero de 1810. Ésta convocó en junio de 1810 las Cortes generales y extraordinarias de Cádiz en cámara única⁷⁸.

La primera sesión de las Cortes se celebró el 24 de septiembre de 1810 y proclamó en su primer Decreto que los diputados “representan la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional”. Obligaron a la Regencia a prestar juramento, se reconoció como Rey a Fernando VII, constituyéndose en el cauce de la revolución liberal burguesa y, por tanto, en punto de partida del nuevo régimen, que ponía fin al absolutismo. Sin despreciar el carácter antiaristocrático y antiliberal del movimiento popular, las élites estaban divididas respecto a la compleja situación político-ideológica que existía en el país en guerra contra el invasor: “los que aceptaban el estado de cosas anterior al movimiento de mayo; los que habían acatado a José Bonaparte y consideraban que el mejor régimen para España descansaba en la imitación de la Francia napoleónica (se les llamaba *afrancesados*); los tradicionalistas, que buscaban la panacea de la reconstitución estatal en el respeto de los antiguos moldes de la Monarquía (ya fueran foralistas, ya centralizadores); en fin, los reformistas, que, combatiendo a los franceses, por invasores, creían en la oportunidad de la redacción de una carta constitucional de corte revolucionario”⁷⁹. El Decre-

77. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 152.

78. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 73-101. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 851-854.

79. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 153.

to de 10 de noviembre de 1810 sobre la libertad política de imprenta constituyó el inicio legal del liberalismo.

Las circunstancias de un país en guerra contra el invasor, en el que habían desaparecido el rey y las estructuras de gobierno del Antiguo Régimen, pero con unos grupos de oposición a aquél, fueron aprovechadas por los reformistas para intentar reconstruir la monarquía desde nuevos parámetros, utilizando las Cortes a pesar de las reticencias de miembros destacados de la Junta Central como Floridablanca o Jovellanos⁸⁰. Otros, como Calvo de Rozas, proponían una “novísima Constitución” que creara “una barrera entre la mortífera arbitrariedad y los derechos imprescriptibles del pueblo”⁸¹. El sentido revolucionario de la burguesía intelectual formada por eclesiásticos, catedráticos, abogados, militares, escritores, etcétera, se plasmó en la Constitución de Cádiz⁸². Fue el medio para el cambio de régimen político y del orden tradicional en la ideología y las instituciones; se caracterizó por la revolución liberal en lo ideológico y el inicio de la industrial en lo económico. Así lo acreditó el Decreto de 22 de febrero de 1813, que extinguió la Inquisición por entenderla inconciliable con la Constitución.

Los integrantes de este grupo burgués configuraron el sistema político-jurídico derivado de la Revolución francesa en el Estado liberal de la Constitución de 19 de marzo de 1812, que sustituyó la monarquía absoluta por la parla-

80. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 563, recogió la valoración que de Jovellanos hicieron don Cándido Nocedal y don Gumersindo Laverde, como “liberal a la inglesa, innovador, pero respetuoso de las tradiciones; amante de la dignidad del hombre y de la emancipación verdadera del espíritu, pero dentro de los límites de la fe de sus mayores y del respeto a los dogmas de la Iglesia”. Lo calificó como “tradicionalista acérrimo, como todos los buenos católicos que picaban en sensualistas” por influencia de Locke, Condillac y Wolf.

81. Citado por COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 63.

82. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 86, 113-117: “Esta clase media de abogados y literatos, de comerciantes e industriales, de banqueros y especuladores, de militares que deben su grado a la espada, es la que va efectivamente a gobernar España [...] A ellos se adaptaban las instituciones del régimen representativo y el constitucionalismo liberal. Pero hay que añadir que también ellos pesaron sobre la práctica de esas instituciones” (p. 117).

83. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 548-551. TOMÁS Y VALIENTE, F., “Génesis de la constitución de 1812”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 65 (1995), pp. 13-125. CHAVARRI, P., *Las elecciones de diputados a las Cortes generales y extraordinarias (1810-1813)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988. SUÁREZ, F., *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Rialp, 1982; *El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Pamplona, EUNSA, 1982. MORÁN, M., *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*, Pamplona, EUNSA, 1986. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Constitución española de 1812*, Valencia, Facultad de Derecho, 1978.

mentaria⁸³. Su borrador lo redactó el afrancesado Antonio Ranz Romanillos, que participó en la elaboración de la de Bayona y la tradujo al español⁸⁴. Incorporó el principio de la soberanía nacional, que “reside esencialmente en la Nación” (art. 3), que “no puede ser patrimonio de ninguna familia o persona”; atribuyó al pueblo el poder constituyente y la facultad de hacer las leyes; dividió los poderes y estableció la primacía del principio de legalidad, que configuraban el Estado liberal como Estado de Derecho⁸⁵; las elecciones por sufragio censitario, la confesionalidad católica del Estado (art. 12) y la Milicia Nacional defensora del orden constitucional, formada por el “pueblo en armas”⁸⁶, “baluarte de nuestra libertad”, según Argüelles⁸⁷; entre 1810 y 1834 fue “el soporte básico y el factor más dinámico, con más empuje de la acción de rompimiento con el Antiguo Régimen”⁸⁸.

A los españoles, que serían “justos y benéficos”, se les reconocieron los derechos ciudadanos de libertad, propiedad, seguridad personal, inviolabilidad de domicilio, petición y libertad de imprenta. La división de poderes configuró unas Cortes elegidas por sufragio restringido que compartían con el Rey el poder legislativo; el Ejecutivo residía en el Rey, asistido por los Secretarios de Despacho y por el Consejo de Estado, como “único Consejo del rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados” (art. 261)⁸⁹. El poder judicial se configuró basándose en el Supremo Tribunal de Justicia, las Audiencias Territoriales y los Juzgados de partido; desarrollado por los Decretos de 9 de octubre de 1812, que aprobó el Reglamento de las Audiencias y Juzgados, y el de 13 de marzo de 1814, del Reglamento del Supremo

84. DIZ-LOIS, M. C., *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1976.

85. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia de Derecho español*, Madrid, 1983, pp. 420-427; CLAVERO, B., *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, 1984, pp. 20-22. VARELA SUANCES, J., *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, CEC, 1983.

86. Artículo 42 del Reglamento de 1820.

87. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 224. ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de Derecho Administrativo*, Granada, 1842-1843, III, pp. 266 y ss. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal 1836-1847*, Madrid, IEP, 1974, pp. 834-842.

88. LÓPEZ GARRIDO, D., *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, Crítica, 1982, p. 30.

89. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., VII. *El Consejo de Estado (1792-1834)*, pp. 20-26.

Tribunal de Justicia. La Contaduría mayor de cuentas realizaría el control de los caudales públicos, como parte de la transparencia y publicidad de la gestión financiera de todas las Administraciones públicas.

El principio constitucional exigía que se sistematizasen los grandes bloques normativos reguladores de la sociedad en el orden civil, penal, mercantil y procesal por medio de códigos uniformes para todo el territorio, como instrumentos revolucionarios de transformación social⁹⁰. Así lo dispuso el artículo 285 de la Constitución: “El Código civil, el criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes”.

Las Cortes aprobaron las medidas de adecuación de la organización administrativa conforme al nuevo orden constitucional⁹¹. Se creó el Consejo de Estado, que sustituyó a los Consejos del Antiguo Régimen. A los anteriores ministerios de Estado, Guerra, Marina, Justicia y Hacienda se añadieron los de Gobernación para la Península e islas adyacentes y Gobernación para Ultramar, cuya organización podían variar las Cortes. Los Secretarios de Despacho refrendaban las órdenes reales y formaban el presupuesto departamental. El modelo sufrió los avatares de la propia Constitución, aunque antes del fin de la *ominosa década* se creó en 1830 el Ministerio de Fomento, de mano de las propuestas de Javier de Burgos en 1828, de Sáinz de Andino en 1829 y de López Ballesteros en 1830⁹².

Se invalidaron las estructuras de la administración napoleónica y también desaparecieron las antiguas estructuras del poder territorial –los reinos, regiones históricas, fueros y jurisdicciones– para configurar un modelo racional, uniforme y centralizado, en el que coincidieran las actividades gubernativas,

90. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual...*, cit., pp. 465-476; CLAVERO, B., “Historia jurídica y código político: los derechos forales y la Constitución”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50 (1980), pp. 131-154; *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, 1982, pp. 19-40. PÉREZ SERRANO, N., “Constitucionalismo y codificación”, en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, I, pp. 719-732. DE LOS MOZOS, J. L., “Iusnaturalismo y pandectismo en las grandes codificaciones modernas”, en *Derecho civil (método, sistemas y categorías jurídicas)*, Madrid, 1988, pp. 95-120.

91. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, Universidad, 1958, pp. 6-12; *La Administración Española*, Madrid, IEP, 1961; “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *RAP*, 33, pp. 7-107; “Aspectos de la Administración consultiva”, *RAP*, 24, pp. 163-184.

92. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., p. 910. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 311-318.

administrativas y judiciales, integrado por municipios y provincias, dotadas de un jefe político, una Diputación provincial, una Audiencia y una Delegación de Hacienda. La vida local uniforme y mediatizada rechazó el principio del *pouvoir municipal* y la estableció dirigida y controlada por el poder gubernamental, de modo que los Ayuntamientos eran, según el Conde de Toreno, “agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; [...] escogidos por sus propios vecinos, en la persuasión de que desempeñarán mejor su cargo y corresponderán a la confianza que los ha distinguido”. Esta concepción centralista se mantuvo en la *Instrucción para el gobierno de las provincias* de 1823 y en el decreto de 23 de julio de 1835, que realizó el “arreglo provisional de los ayuntamientos del reino”, con el sufragio censitario y el control por parte del gobernador civil representante del poder central⁹³.

Por Decreto de 11 de agosto de 1812 las Cortes depusieron a los empleados y a “cuantos en toda la Península permanecieron mientras su dominación”, aunque hubieran sido nombrados por Fernando VII; por otro de 21 de septiembre se dispuso que las personas nombradas por el gobierno intruso “no podrán ser propuestas, ni obtener empleo de ninguna clase o denominación que sea, ni ser nombradas ni elegidas para oficios de Concejo, Diputaciones de provincia, ni para diputados de Cortes, ni tener voto en las elecciones”. En el de 28 de octubre se excluyó a los *juramentados* de los destinos de regentes, secretarías de Despacho y Consejeros de Estado⁹⁴. Por orden de 13 de mayo de 1813 se dictaron “normas para la rehabilitación de empleados que han desempeñado destinos bajo la dominación enemiga”.

Amparándose en el convencimiento de que la nueva estructura económica exigía un nuevo sistema político que la hiciera posible y garantizara su estabilidad, era necesario suprimir los elementos propios del régimen económico feudal, para lo que la Constitución sentó las bases del nuevo sistema socio-económico burgués y la “síntesis de la transformación social”⁹⁵. Para desmantelar las estructuras económicas del Antiguo Régimen introdujo las medidas propias de la ideología burguesa: libertad contractual, de comercio y de trabajo; eliminación del feudalismo legal en el campo, desamortización eclesiástica

93. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., p. 926.

94. Recibieron este nombre quienes juraron fidelidad a José I conforme al Real Decreto de 1 de octubre de 1808.

95. LAFUENTE, M., *Historia...*, cit., *XXVI*, pp. 364.

y supresión de los gremios⁹⁶. Las reformas de la revolución liberal incidieron en la posesión de la tierra, que constituía la base del sistema económico tradicional, amparada por los señoríos, los mayorazgos, la amortización y los oficios vinculados que privaban de movilidad económica a los bienes y permitían “la conservación perpetua de unos mismos bienes, sustrayéndolos a la libre comunicación y comercio, y adjudicándolos permanentemente a unos mismos titulares”⁹⁷.

Las medidas económicas liberales persiguieron suprimir los privilegios y monopolios económicos y establecieron los principios de la revolución liberal en cuanto a las libertades de comercio, de explotación, de industria y arrendamiento, con la supresión de las aduanas interiores, la abolición de los señoríos y de sus jurisdicciones⁹⁸, de los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos, la extinción de los vínculos y mayorazgos, la desamortización; nacionalización y venta de los bienes de los afrancesados, los jesuitas, la Inquisición y las órdenes militares. Estas medidas sentaron las bases del nuevo sistema económico y social burgués⁹⁹, que se marcó como objetivo político el establecimiento del régimen constitucional¹⁰⁰. Como expuso años después Patricio de la Escosura: “Mientras ha habido en España una monarquía absoluta, ha debido haber un clero propietario, una aristocracia con mayorazgos; ha sido conveniente, ha sido bueno; desde el momento en que vamos a tener una monarquía constitucional, liberalísima, es preciso que no haya en España más que ciudadanos y propietarios cuya fortuna, cuya independencia, se cifren exclusivamente en su trabajo, para que no encuentren obstáculo para llegar por todos los caminos a lo más alto de la sociedad como más alto del gobierno”¹⁰¹. Sin

96. VICENS VIVES, J., *Historia económica...*, cit., p. 555.

97. PALACIO ATARD, V., *Fin de la sociedad española del Antiguo Régimen*, Madrid, Ate-neo, 1952, pp. 14-15 y 23-25.

98. Por Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 se abolieron privilegios feudales de base señorial, declarando que “los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad particular” (art. 5). Fue interpretado por las Leyes de 3 de mayo de 1823 y 26 de agosto de 1837 en el sentido de plena propiedad. HERNÁNDEZ MONTALBÁN, F., *La abolición de los señoríos en España (1811-1837)*, Valencia, Universitat, 1999.

99. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual...*, pp. 401-419. ARTOLA, M., *La burguesía...*, cit., pp. 128 y ss.

100. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 20-21.

101. *Diario de las sesiones de las Cortes. Congreso*, 26 de marzo de 1855.

embargo, el desempleo, la superpoblación del medio rural y la desamortización de los bienes de las “manos muertas” contribuyeron a las tensiones sociales y a la polarización antiliberal que proporcionó la base social del carlismo y de los movimientos sociales revolucionarios.

La preocupación por el fomento de la educación que habían demostrado los ilustrados se tradujo en el artículo 366 de la Constitución de 1812 que dispuso el establecimiento de escuelas de primeras letras “en todos los pueblos de la Monarquía [...] en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el Catecismo de la Religión Católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles”. Quintana elaboró en 1813 un *Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de instrucción pública*, que previó la formación universal, pública y útil de todos los ciudadanos, por medio de las enseñanzas primera, segunda o intermedia y la tercera universitaria¹⁰².

Con todo ello se produjo la revolución liberal en lo político, económico y social, como expuso Marchena: “cuando una nación altera la forma de gobierno, muda las instituciones, y hace nuevas leyes y forma nuevas costumbres, entonces es cuando propiamente puede decirse que hay una revolución en ella”¹⁰³. A pesar de la presencia en la vida política española de las corrientes progresistas, el desarrollo de los principios liberales fue lento y paulatino. Su causa pudo deberse a la influencia del historicismo, que trató de vincular el proceso a la historia nacional¹⁰⁴, por la larga y cruenta primera guerra carlista entre el absolutismo y el liberalismo, así como por la importancia política de la corriente moderada, que desde sus actitudes reformistas permitió consolidar el Estado liberal. Sánchez Agesta destacó la superficialidad del movimiento constitucional español por ser, más que elemento dominante, signo externo de cómo “la revolución ideológica (racionalismo, romanticismo, liberalismo, constitucionalismo) se apoya en una revolución social y económica paralela (decadencia de los estamentos tradicionales, presencia de las clases

102. PESET, M.-PESET, J. L., *La Universidad...*, cit., pp. 551-613. PESET, GARMA, PÉREZ GARZÓN, *Ciencias y enseñanza en la revolución burguesa*, Madrid, 1977.

103. Citado por MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., pp. 156-157.

104. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 38 y ss., 68 y ss. CLAVERO, B., *Evolución...*, cit., pp. 25-29. GIL NOVALES, A., “Francisco Martínez Marina”, en ANTÓN, J. y CAMINAL, M. (coords.), *Pensamiento...*, cit., pp. 1-18.

medias, libertad económica, desamortización, etc.) que a su vez está vinculada a una revolución técnica (máquina de vapor, ferrocarriles, telégrafo) y a la misma expansión demográfica que dobla la población de España en el transcurso del siglo XIX¹⁰⁵.

Vicens Vives aludió a la “desgarradora autenticidad” del siglo XIX, directamente relacionada con el romanticismo. Éste constituyó una actitud vital y cultural caracterizada por la exaltación de los valores nacionales, del individualismo, la libertad, el sentimiento, el culto a la naturaleza, el amor al exotismo y a la Edad Media. Desde sus contradicciones, estimuló “la intolerancia y el dogmatismo, el orgullo y el espíritu de secta, (que) provocaron una continua atmósfera de guerra civil, que desde 1808 a 1876 devoró el país y paralizó su desarrollo económico”. La revolución burguesa fracasó porque “la burguesía no tuvo ni bastante densidad numérica, ni bastante riqueza, ni tampoco ideología firme y clara para triunfar”, pero fue capaz de caracterizar al siglo “por el impulso constante de una minoría para lograr un nivel técnico y una riqueza cada día mayores”¹⁰⁶.

1.5. Sáinz de Andino y su tiempo histórico

Como ha quedado expuesto, don Pedro Sáinz de Andino (1786-1863) vivió durante un periodo convulso de la historia española. En su trayectoria vital y política podemos distinguir tres periodos¹⁰⁷.

El primero abarcó desde su nacimiento el 11 de noviembre de 1786 hasta su exilio en Francia en 1810. Coincidió con el tramo histórico descrito. En España el reinado de Carlos III y la Ilustración, la crisis del Antiguo Régimen durante el reinado de Carlos IV y la Guerra de la Independencia. En el exterior, Francia marcaba el cambio con los Estados Generales de Versalles de 5 de mayo de 1789, la proclamación del Tercer Estado en Asamblea Nacional el 17 de junio, en Asamblea Constituyente el 9 de julio y la toma de la Basti-

105. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit, p. 22.

106. VICENS VIVES, J., *Historia económica...*, cit., p. 552.

107. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 29, diferencia dos etapas. La primera comprende los reinados de Fernando VII y la Regencia de María Cristina; la segunda desde la mayoría de edad de Isabel II hasta su postergación tras el periodo moderado.

lla el 14 de julio, proceso que terminó con la ejecución del Rey el 21 de enero de 1793.

El segundo periodo vital correspondió al transcurrido desde su regreso del exilio de Francia hasta la primera retirada (1816-1834). Tras la Guerra de la Independencia y hasta la muerte de Fernando VII desempeñó la abogacía y diferentes empleos durante el trienio liberal (1820-1823) y la década absolutista (1823-1833). Su máximo esplendor como consejero real coincidió con esta década. A partir de 1834 se retiró durante el bienio progresista (1836-1837) y la regencia de Espartero (1840-1843).

El tercer periodo coincidió con el reinado de Isabel II. Durante la década moderada (1844-1854) fue rehabilitado, sin que tuviera tanto relieve público durante el bienio progresista (1854-1856) y años posteriores, aun siendo senador vitalicio desde 1847 hasta su fallecimiento en 1863.

Su vida coincidió con los acontecimientos históricos, culturales, sociales, económicos y políticos que posibilitaron el proceso de construcción nacional de la revolución liberal y del orden económico burgués y capitalista españoles. Se inició en las Cortes de Cádiz, se estableció durante la Regencia y consolidó durante el reinado de Isabel II. Andino fue uno de los protagonistas, en cuanto colaborador necesario en muchas de las decisiones que, de uno u otro modo, contribuyen a ordenarlo y a dotarlo de los medios jurídicos e institucionales que lo hicieron posible: “Se sientan, pues, en estos años las bases del desarrollo capitalista y se inicia la homogeneización del espacio fragmentado feudal para posibilitar la expansión de un mercado nacional. Los resultados se vieron más tarde; se percibían ya rotundamente a partir de la Restauración. Por eso, el reinado isabelino es un periodo de cimentación, de construcción del edificio burgués. Un edificio que nace como nacional. Y esa nación es la española”¹⁰⁸.

1.6. Formación y primer compromiso político

La primera etapa vital correspondió a su infancia y juventud, en las que afianzó su formación en Alcalá de los Gazules, Cádiz y Sevilla. Tras su experien-

108. CIRUJANO MARÍN, P., ELORRIAGA PLANES, T., PÉREZ GARZÓN, J. S., *Historiografía y nacionalismo español 1834-1868*, Centro de Estudios Históricos, Madrid, 1985, p. 77.

cia universitaria y profesional hispalense, se incorporó a la Administración napoleónica como uno más de los muchos intelectuales que apoyaron a José I, cuya derrota le llevó al exilio francés. A partir de ese momento formó parte de los llamados *afrancesados* y de los liberales que trataron de transformar las estructuras institucionales de España, sirviendo a los principios liberales desde una actitud reformista que le permitió compatibilizar su ideología con la condición de consejero de Fernando VII, de la Reina Regente y, finalmente, de Isabel II.

1.6.1. *Estudiante en Cádiz y Sevilla*

En Alcalá de los Gazules, donde había nacido en 1786, estuvo presente la Ilustración en la Real Sociedad Patriótica, de la que formaron parte su abuelo y padrino, cuyo objeto era “fomentar la agricultura, adelantar y perfeccionar las artes, excitar la industria y promover el comercio”; promovió un batán de paños y una escuela gratuita de niñas. Estudió las primeras letras, la Gramática y Latinidad en las aulas del convento de la Orden de los Mínimos¹⁰⁹.

El 1 de octubre de 1798 inició los estudios del Bachillerato en Teología en el Real Seminario Conciliar de San Bartolomé de Cádiz, a fin de “continuar en la Carrera de las letras; para poder adquirirlas con la mayor perfección”, en el que permaneció hasta el 15 de septiembre de 1801. Estudió “en el mismo seminario con aplicación y aprovechamiento lógica, metafísica, física, filosofía moral, lugares teológicos, y un año de matemáticas”¹¹⁰, los cursos de Filosofía Moral de 1800-1801 y dos años de Filosofía. Lo hizo “con aplicación, aprovechamiento y sin espíritu de partido, conforme a las Reales Órdenes de

109. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 17 y ss.

110. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL: FC-Ministerio de Hacienda, Leg. 3878, expte. 844. “Relación de méritos, grados, ejercicios literarios y servicios del doctor D. Pedro de Andino y Álvarez, abogado de los Reales Consejos y de los colegios de Sevilla y Valencia, y Secretario con voto de la Junta creada por S. M. para la formación del Código mercantil”. Don Pedro valoró su paso por el centro afirmando: “En los actos de colegio, lecciones y argumentos, y en los exámenes que se hacen al fin de cada curso en el seminario, cumplió exactamente, y mereció ser distinguido con la primera nota. Hizo varias disertaciones, y entre ellas escribió una sobre la necesidad y utilidad de los concilios, que mereció mucho aprecio”. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A. M., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 17-19. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 191-194.

S. M. y por tanto tiene ganadas dos Matrículas en dicha Facultad”¹¹¹. Durante esta estancia hubo una epidemia de fiebre amarilla en 1800 con gran morbilidad, que afectó a su madre, a un hermano y a varios familiares directos¹¹².

En la Universidad de Sevilla se graduó en 1800 *nemine discrepante* de bachiller en Filosofía, que comprendía lógica, metafísica y filosofía moral. Cursó leyes desde octubre de 1801 a mayo de 1804, recibió el grado de Bachiller en Leyes el 19 de mayo de 1804¹¹³ y el de licenciado el 7 de mayo de 1805. Lo hizo de cánones el 7 de mayo de 1806 y se doctoró en Leyes el 18 de mayo del mismo año. Prosiguió desde octubre de 1806 a junio de 1808 los estudios de Derecho Real, Economía Política, Práctica y Retórica. Compaginó sus estudios con “siete años de práctica en estudio de un abogado”. Se incorporó al claustro universitario con el cargo de Asistente de don Ignacio Higuera en la Cátedra de Partidas entre 1807 y 1810¹¹⁴, y como director de su Academia de Jurisprudencia en 1809 y 1810. En septiembre de 1808 fue recibido como abogado por la Real Audiencia de Sevilla, y al año siguiente se incorporó al Colegio de Abogados de Sevilla, “y tuvo en ella estudio abierto para el despacho al público y defensas de oficio que le han cabido en turno”.

A partir de los datos conocidos de su vida universitaria, Rubio valoró el comportamiento del personaje: “se mueve con aplomo y habilidad, tras los que late una excepcional inteligencia, pero asimismo una irreprimible ambi-

111. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 58-62, 181-184.

112. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 63-73.

113. En la citada “Relación” detalló que “para ello tuvo un acto menor de conclusiones con puntos de veinte y cuatro horas; hizo una lección de media sobre la ley que le tocó en suerte del Código; le arguyeron y preguntaron los catedráticos por tres cuartos de hora, y después el claustro de leyes y cánones le examinó de derecho civil, antigüedades e historia romana, Código y Digesto por el término de la Real orden y demás que tuvieron a bien; y habiendo cumplido, fue aprobado por todos votos”.

114. Así hizo constar en su hoja de servicios a efectos de su jubilación en la que se denominó “catedrático interino”. En la “Relación”, dijo que “le nombró el claustro de aquella universidad por catedrático sustituto de Partidas, y en su consecuencia sirvió dicha cátedra con particular eficacia, celo y trabajo”. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A. M., *Documentos...*, cit., V.º, pp. 19-24. El *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 43, de 30 de abril de 1858, p. 632, recogió el discurso de Andino en el que calificó a las Partidas de “copioso tesoro de sabiduría, que nunca me canso de estudiar, que siempre tengo motivos nuevos para admirarlo, y de donde yo me felicito de haber absorbido luminosas ideas de moral legislativa y de derecho positivo, que hoy pasan como productos de la mayor altura de la civilización del siglo y de los adelantos que se hacen en las ciencias morales y políticas”.

ción (...) moviéndose no sólo con la seguridad y violencia propias de sus años, sino, lo que es menos de esperar, con oportunidad y casi siempre con éxito. (...) Y especialmente si se trata de nombramientos, (...) cuando invoca recursos puramente procesales para lograr el aplazamiento de designaciones que, a lo que aparece, no eran muy de su agrado”¹¹⁵.

La Junta Central le nombró el 30 de mayo de 1808 “teniente efectivo del regimiento de las milicias urbanas de aquella plaza, cuyos deberes desempeñó”¹¹⁶.

En la vida universitaria coincidió Sáinz de Andino –entonces todavía Sáinz Álvarez– con Alberto Lista, con el que tuvo algunas diferencias por haber sido elegido este último diputado sin pertenecer al claustro¹¹⁷. Rubio describió cómo la agitada vida de ambos personajes los llevó por caminos coincidentes, sin que se olvidara el desencuentro universitario: “Los dos de patriotismo *alternativo*, los dos liberales y los dos doblemente emigrados por ambas causas. Más seguros uno y otro de su saber que de sus creencias, Andino pudo disfrutar de los cargos y las vanidades oficiales, mientras Lista tuvo mejor suerte con la fama contemporánea y, sobre todo, con la póstuma, más generosa con los poetas, aun los académicos, que con los juristas y los administradores”¹¹⁸.

Su formación universitaria y primera actividad profesional y académica se localizaron en la ciudad de Sevilla, que, por sus numerosas relaciones comerciales y culturales con el exterior, se convirtió en uno de los puntos significativos de presencia de la Ilustración por ser el “centro intelectual más activo de nuestro siglo XVIII”¹¹⁹, con un relevante número de afrancesados culturales, que no coincidieron posteriormente con los colaboracionistas durante la ocupación francesa¹²⁰. Sevilla y Salamanca fueron los núcleos originarios del libe-

115. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz de Andino...*, cit., p. 32.

116. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 73-74, 86, 193.

117. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A. M., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 24-26. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., pp. 248-250, alude a cómo algunos de sus compañeros liberales excluyeron a Lista de la cátedra de Humanidades de los Estudios de San Isidro a finales de 1820, aunque posteriormente fue catedrático de las Universidades de Madrid y Sevilla, donde fue decano y rector interino.

118. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 29-34.

119. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad...*, cit., p. 228.

120. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., pp. 175 y ss.; *Sevilla...*, cit., pp. 127-163, expone que el término *afrancesado* tuvo su origen en Sevilla y fue estudiado por Reinoso en cuanto a su significado (pp. 132-133).

ralismo español¹²¹. Los ilustrados se agrupaban en un centro, la *Academia Sile*¹²² y en la Sociedad Económica de Amigos del País, en cuyas actividades destacaron por su protagonismo el Conde del Águila, Alberto Lista y José María Blanco.

La preocupación ilustrada por la educación se manifestó en el texto que José María Blanco publicó en 1807 con el título *Discurso sobre el método de enseñanza de Pestolazzi*¹²³. En Sevilla se editaba el periódico ilustrado *Correo de Sevilla* para “difundir las luces y fijar el gusto”¹²⁴. Las ideas ilustradas convirtieron a Sevilla en un lugar que “reunió un número increíble de escritos de todas clases y denominaciones. Cuerpos científicos y literarios, sabios, eruditos, hombres públicos, personas notables en todas profesiones y categorías”, que crearon un ambiente liberal hasta el punto de hacerla la ciudad más liberal de España¹²⁵. Exponente de este clima fue la presencia en la ciudad de Álvaro Flórez Estrada¹²⁶ y la publicación de dos importantes obras, las *Reflexiones sobre la libertad de imprenta*¹²⁷ y el proyecto de *Constitución para la nación española*¹²⁸; más tarde publicó una *Constitución política de la nación española por lo tocante a la parte militar*¹²⁹, y su *Representación a Fernando VII en defensa de las Cortes*¹³⁰.

121. ABELLÁN, J. L., *Historia crítica del pensamiento español, IV*, Madrid, Espasa-Calpe, 1984, pp. 55-94.

122. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 562, cuyo himno aludía a la “densa y oscura niebla/cubre España infausto velo,/y a su sombra la ignorancia/extiende su hórrido ce-tro./[...] Barbarie augusta,/tu trono excelso/en vil escoria/va a ser deshecho”.

123. Como se expuso en la obra de VARGAS PONCE, J. DE, *La instrucción pública, único y seguro remedio de la prosperidad del Estado*, Madrid, Hija de Ibarra, 1808.

124. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., pp. 37-39.

125. ARGUELLES, A., *La reforma constitucional de Cádiz*, Madrid, Iter Ediciones, 1970, p. 85.

126. LANCHAS, Ch., *Álvaro Flórez Estrada, 1766-1853 ou le libéralisme espagnol a l'épreuve de l'histoire*, Grenoble, Université des Langues et Lettres, 1984.

127. FLÓREZ ESTRADA, A., *Reflexiones sobre la libertad de imprenta*, Biblioteca de Autores Españoles, CXII, Madrid, Atlas, 1958; *En defensa de las Cortes: con dos apéndices, uno “Sobre la libertad de imprenta” y otro “En defensa de los derechos de reunión y de asociación”*, Madrid, Talleres Gráficos Montaña, 1967.

128. FLÓREZ ESTRADA, A., *Constitución para la nación española*, Biblioteca de Autores Españoles, CXIII, pp. 309-344.

129. FLÓREZ ESTRADA, A., *Constitución política de la nación española por lo tocante a la parte militar*, Biblioteca de Autores Españoles, CXIII, pp. 353-397.

130. FLÓREZ ESTRADA, A., *Representación a Fernando VII en defensa de las Cortes*, Biblioteca de Autores Españoles, CXIII, pp. 166-216.

Durante su permanencia en Sevilla como claustral universitario se produjo la *revolución santa* de los días 26, 27 y 28 de mayo de 1808, cuyo *Incógnito* inductor, Nicolás Tap y Núñez, describió como “la más sagrada e importante revolución de cuantas se cuentan en las generaciones”. Tuvo un confuso carácter de lucha contra el invasor y de confrontación social, porque “sólo en el pueblo común de España reside la verdadera, la bien adquirida nobleza”, a la que criticó porque “los grandes de España tienen demasiado poder con sus rentas”, “la nobleza toda fue la primera en todos tiempos a adular los reyes” y los “directores del pueblo español han diferido siempre mucho de las útiles ideas del pueblo”¹³¹, los poderosos eran los “únicos verdaderos traidores de la nación”. La revolución *santa* contra Napoleón y el orden estamental fue “la típica reacción de una sociedad oprimida y desesperanzada, pobre e ignorante. [...] estaba claramente provocado por el descontento social existente en la ciudad. Y claramente se dirige no sólo contra el Gobierno sino contra el grupo social que ostentaba el gobierno local. [...] se advierten también, junto al furor primitivo, rasgos de una revuelta burguesa clara contra la sociedad señorial y despótica”¹³².

Tras una victoriosa campaña de un mes por Andalucía, el 1 de febrero de 1810 las tropas del Rey José I, mandadas por el mariscal Soult, ocuparon sin resistencia la ciudad hispalense hasta el 27 de agosto de 1812, en que fue reconquistada. La Junta Central se había retirado a Cádiz días antes, al conocer el imparable avance del ejército napoleónico. Que la ciudad y sus autoridades aceptaran el nuevo régimen puso de manifiesto la existencia de una *Sevilla napoleónica* con abundante presencia de afrancesados tan significativos como Lista, Marchena, Cabarrús, Meléndez Valdés, O’Farrill, Urquijo, Arjona y otros muchos coetáneos y compañeros universitarios de Andino¹³³.

131. MIRTILO SICURITANO, *Apuntes para la historia de España. O verdaderos y únicos principios de la imprevista y milagrosa revolución de Sevilla, realizada en la noche del 26 de mayo de 1808*, Sevilla, Imprenta del Sebatiense, 1814, pp. 11, 19 y 24. Seudónimo que corresponde a Tap y Núñez, citado por MORENO ALONSO, M., *La revolución “santa” de Sevilla (La revuelta popular de 1808)*, Sevilla, Caja de San Fernando, 1997, p. 129.

132. MORENO ALONSO, M., *La revolución...*, cit., pp. 41-42.

133. MORENO ALONSO, M., *Sevilla napoleónica*, Sevilla, Alfar, 1995, pp. 275-277, recoge la publicación de un papel con el título de *Pragmática de los Papamoscas*, que ridiculizaba a los afrancesados a quienes daban el nombre de *papamoscas* en la ciudad.

1.6.2. *Al servicio de José I y el exilio*

Durante la ocupación francesa se creó por decreto de 6 de febrero de 1809 el Ministerio del Interior, en el que Sáinz de Andino desempeñó la secretaría general de la Prefectura de Jerez y el cargo de Subprefecto de Écija en comisión con un sueldo de 20.000 reales de vellón¹³⁴. En estas circunstancias, quizá Andino “creyó que la renuncia del Rey Don Fernando le eximía, o se vio impelido por la necesidad o la amistad” de personas como el prefecto Joaquín María Sotelo y el subprefecto Justino Matute¹³⁵.

Abandonó Sevilla después de la sesión del claustro universitario de 14 de enero de 1810. Según una solicitud formulada por un alumno para que se extendiera certificado de haber cursado la materia, sabemos que “este catedrático era D. P. S. de Andino, fugado con los enemigos”¹³⁶.

Exiliado con el ejército napoleónico, fijó su residencia en Oloron, Departamento de Bajos Pirineos¹³⁷, de donde fue dirigido a Toulouse por la amenaza de invasión anglo-española. Desde 1815 residía ya en dicha ciudad, como consta en una carta de Lista a Félix José Reinoso de 3 de junio de 1816: “Andino está en Tolosa, en una casa de comercio. Allí le vi todo el año pasado, pero no es cierto que se haya casado. Andino es un monstruo de inmoralidad, pero sería muy difícil que encontrase a quien engañar”¹³⁸. Fue uno de los emi-

134. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A. M., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 28. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 61.

135. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 80-82 y 88. MORENO ALONSO, M., *Sevilla...*, cit., p. 162, recoge que el erudito sevillano Justino Matute y Gaviria fue colaborador de Lista en la *Gazeta Ministerial* y subprefecto de Jerez de la Frontera.

136. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 43 y 69. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A. M., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 27. El primer convoy de exiliados salió de Valencia el 10 de septiembre de 1812 con los afrancesados de Andalucía, permaneciendo muchos –entre ellos Lista y Burgos– en Zaragoza hasta su evacuación, como recoge el *Estado general*, citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 105.

137. Así consta en la *Lista general de empleados civiles de España que han venido a Francia siguiendo los movimientos de los ejercitos imperiales, con expresión de sus sueldos y lugares en los que residen*, redactada por el Duque de Santa Fe el 9 de septiembre de 1813. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A. M., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 28. Según LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 112, fueron instalados en Oloron 80 exiliados de los 266 del Departamento de Basses Pyrenées. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 33.

138. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 31. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 34. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 176, 340 y 529. JURESTCHKE, H., *Vida, obra y pensamiento de Alberto Lista*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, 1951.

grados que, por disponer de “algún caudal o alguna instrucción y buena voluntad de trabajar, pronto consiguen trasladarse a las ciudades donde, aunque bajo la severísima inspección de la policía, viven de su industria con bastante libertad”¹³⁹. En la ciudad del Sur de Francia trabajó en el comercio y adquirió los conocimientos mercantiles y bursátiles que luego desarrolló, llegando a ser una reconocida autoridad en economía, hacienda y administración.

Tanto el servicio a José I como el exilio francés le dotaron de una experiencia que, posteriormente, puso al servicio de Fernando VII, como uno más de los colaboracionistas que, primero al servicio del absolutismo y después de los liberales moderados, contribuyeron al establecimiento y consolidación del régimen liberal¹⁴⁰.

1.7. Fin de la Guerra de la Independencia. Absolutismo y liberalismo

Tras el fin de la Guerra de la Independencia Fernando VII entró en España el 22 de marzo de 1814 bajo las aclamaciones populares por el regreso del que fue llamado el *deseado*¹⁴¹. La actitud popular de quienes le reciben arrastrando su carroza, gritando “¡viva las caenas!” y fueron fervorosos realistas, procedía de la nula influencia de las ideas europeas, de la fuerte presión clerical contra las innovaciones revolucionarias y de su poder y control social y cultural. El pensamiento reaccionario que inspiró a los realistas fue elaborado en su mayor parte por religiosos, alguno con un título tan significativo como el de *filósofo rancio*, que siguieron defendiendo la Inquisición y la persecución de las divergencias ideológicas, porque la libertad implicaba la religiosa, que suprimía la heterodoxia teológica que había sido la base de su existencia histórica.

Fernando VII reinó en uno de los momentos más difíciles de la historia de Europa y España, por el cambio de época cultural e ideológica y de transformación de las estructuras políticas, como consecuencia de la Revolución fran-

139. OCHOA, E. DE, “El emigrado”, en MESONERO ROMANOS, R., *Los españoles pintados por sí mismos*, Madrid, Impr. De Gaspar y Roig, 1851, p. 312; citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 172.

140. Esta misma fue la suerte de Javier de Burgos, según recogió GONZÁLEZ PALENCIA, A., “Javier de Burgos, humanista y político”, *Boletín de la Academia Española*, XXII (1935), pp. 359 y ss.

141. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 555-562.

cesa y del Imperio napoleónico. Como opinó Suárez, “la situación requería al frente de los destinos de la monarquía española un monarca excepcional. No lo hubo. Fernando VII [...] no fue un gobernante digno de los tiempos y de los problemas que ese tiempo le planteó”¹⁴², sino un rey “siempre vacilante, siempre opuesto a toda modificación y cuya única positiva cualidad fue el ser inmensamente celoso de la autoridad real”¹⁴³.

La Historia lo ha considerado muy negativamente, a la vista de su comportamiento desleal con sus padres y colaboradores; quizá porque no tuvo ni altura intelectual, ni visión política, ni fortaleza suficientes para comprender y decidir en un mundo turbulento: “El caso personal de Fernando VII sólo puede ser entendido profundizando en los hechos que, desde la infancia y gravitando sobre una auténtica tara esencial –la cobardía, nunca vencida–, acabaron por moldear una personalidad muy común en el ámbito de la vida vulgar, pero forzada fatalmente, por circunstancias excepcionales, a poner de relieve, en la cúspide de la política y de la sociedad, todas sus aristas negativas. [...] hasta convertirlo en el hombre desconfiado, egoísta y falaz que fue siempre [...]. El carácter pérfido del rey no se explicaría sin esa temprana duda vertida en su espíritu por Escoiquiz; torcedor que no habría de permitirlo descansar jamás en la seguridad de un afecto sincero o entregarse, generosamente, a un ideal que se saliera de los límites de su propio interés personal”¹⁴⁴. Según Pirala “la política de Fernando nunca fue franca ni consecuente. Sin afectaciones cariñosas, sin verdadera amistad para con nadie, desconfiaba de todos, y sólo prefería a nulidades como Calomarde, a quien dominara. No ha contado España monarca que le haya costado tanta sangre”¹⁴⁵. Carande calificó a

142. SUÁREZ VERDEGUER, F., “Fernando VII”, en *Estudios Americanos* (1951), pp. 7-8.

143. SUÁREZ VERDEGUER, F., *Conservadores, innovadores y renovadores en las postrimerías del Antiguo Régimen*, Pamplona, Estudio General de Navarra, 1955, p. 19. Sin embargo, en *Notas sobre la administración en la época de Fernando VII*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, p. 5, afirmó que “la imagen clásica de Fernando VII y de su reinado se está cayendo a pedazos por falta de consistencia, pero todavía no sabemos lo suficiente para mostrar la nueva imagen, más ceñida a la realidad, que se va desprendiendo de las fuentes documentales”.

144. SECO SERRANO, C., “Introducción” a ARTOLA, M., *La España...*, cit., p. 25. CUENCA TORIBIO, J. M., “La historiografía sobre la Edad Contemporánea”, en ANDRÉS-GALLEGO, J. A. (coord.), *Historia de la historiografía española*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1999, p. 208.

145. PIRALA, A., *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, I, Madrid, 1868, p. 168.

Fernando VII como “el más despierto de los monarcas españoles de la casa de Borbón y, a la vez, el menos ilustrado de los déspotas”¹⁴⁶.

Por contra, en los documentos de Javier de Burgos y Sáinz de Andino hay elogiosas referencias al monarca, como no podía ser de otro modo viniendo de personas de su confianza y consejeros a su servicio, que cumplían sus encargos. Sirvan de ejemplo las palabras del último en su *Exposición reservada* de 14 de noviembre de 1832: “sólo el espíritu fuerte de V. M., su vasta penetración, el extenso conocimiento que sobre los negocios públicos le ha proporcionado el largo ejercicio de su autoridad suprema, y en fin, la heroicidad de que está dotada su grande alma, pueden salvar el bajel del Estado, acudiendo a tiempo en la borrascosa tormenta que amenaza sumergirlo, haciendo del territorio español un mar de sangre y de desolación”¹⁴⁷.

Menéndez Pelayo destacó su “aviesa condición [...] falso, vindicativo y malamente celoso de su autoridad, la cual por medios de bajísima ley aspiraba a conservar incólume con el trivial maquiavelismo de oponer unos a otros”. No obstante los numerosos aspectos negativos del monarca, hizo interesantes aportaciones institucionales y legislativas: “Fernando VII, mal hijo, príncipe débil, monarca perjuro, conspirador contra su padre y contra sus súbditos, autor o factor de dos reacciones estúpidas y sanguinarias, merece la execración de la posteridad, aunque parezca demasiado enfático y desproporcionado, en bien y en mal, el paralelo que los liberales solían hacer de él con Tiberio. Pero, en cambio, Fernando VII, nivelando el presupuesto en 1829 y en 1830, reorganizando la Hacienda y el Ejército en los términos en que quedaron a su muerte, promulgando el Código de Comercio y fundando el Museo del Prado, hizo actos dignos de buena memoria y propios de un monarca culto, y por los cuales merece la gratitud de la posteridad, aunque no basten a contrapesar sus enormes culpas”¹⁴⁸.

De inmediato restauró el absolutismo (1814-1820), derogó la Constitución de 1812 y gobernó con soberanía real con el apoyo de la nobleza, el clero, parte del ejército y los grupos antirrevolucionarios que redactaron el *Manifiesto de los Persas* de 12 de abril de 1814. En este documento, de tendencia

146. CARANDE, R., “Ballesteros en Hacienda (1823-1832)”, *Moneda y Crédito*, 14 (1945); recogido en *7 estudios de historia de España*, Barcelona, Ariel, 1969, p. 188.

147. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 94.

148. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., pp. 741 y 781.

“reformista y foral” respecto a lo que representaban los realistas puros o serviles¹⁴⁹, se defendió el Antiguo Régimen, porque “la monarquía absoluta [...] es una obra de la razón y de la inteligencia: está subordinada a la ley divina, a la justicia y a las reglas fundamentales del Estado; fue establecida por derecho de conquista o por la sumisión voluntaria de los primeros hombres que eligieron sus reyes [...]. Por esto ha sido necesario que el poder soberano fuera absoluto, para prescribir a los súbditos todo lo que mira al interés común, y obligar a la obediencia a los que se niegan a ello”. Pidieron al monarca unas Cortes “que remedien los efectos cometidos por el despotismo ministerial [...] al arreglo igual de las contribuciones de los vasallos, a la justa libertad y seguridad de las personas”¹⁵⁰. Las ideas ligeramente reformistas contenidas en el *Manifiesto* quedaron sólo en una declaración de principios no asumidos por el rey.

El 4 de mayo de 1814 Fernando VII decretó la nulidad de todas las disposiciones emanadas de las Cortes “como si no hubiesen pasado jamás tales actos y se quitaron de en medio del tiempo”. Seis días después las disolvió y un día más tarde fueron asaltadas por las turbas absolutistas. Por Real decreto de 27 de mayo restableció el Consejo Real y se suprimieron todas las instituciones creadas al amparo de la Constitución. El Real decreto de 30 de mayo de 1814 dispuso una amnistía para los españoles colaboracionistas con los franceses.

En el Manifiesto real firmado en Valencia el 4 de marzo de 1814 afirmó: “aborrezco y detesto el despotismo [...] trataré con los procuradores de España y de las Indias en Cortes legítimamente congregadas [...]. La libertad y seguridad individual quedarán debidamente aseguradas [...] en cuyo goce imperturbable, que distingue un gobierno moderado de un gobierno arbitrario, deben vivir los ciudadanos”. Se negó a reconocer la Constitución y cualquier otra disposición “que sean depresión de los derechos y prerrogativas de mi soberanía”. Declaró “nulos y sin ningún valor ni efecto ahora ni en tiempo alguno, como si no hubieran pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo, y sin obligación, en mis pueblos y súbditos, de cualquier clase y

149. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 155. ELORZA, A., “Los serviles”, en ANTON, J. y CAMINAL, M. (coords.), *Pensamiento...*, cit., pp. 19-36.

150. DIZ-LOIS, M. C., *El Manifiesto de 1814*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1967, afirma que se basó en un documento anterior de Campmany con influencias de Martínez Marina y Pérez Villamil. SANCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 29-30 y 80.

condición, a cumplirlos y guardarlos”. Prohibió su defensa, que “atentaría contra las prerrogativas de mi soberanía y la felicidad de la nación, y causaría tentación y desasosiego de mis reinos, declaro reo de lesa majestad a quien tal osare o intentare, y que como tal se le imponga pena de vida”. Restauró el Santo Tribunal de la Inquisición, que fue nuevamente suprimido por los liberales en 1820.

El monarca absoluto, “felón y egoísta, cuya crueldad puede explicarse en parte por su innata y visceral cobardía”¹⁵¹, inició una dura represión contra los afrancesados colaboracionistas con el bonapartismo y los liberales, que provocó exilios y ejecuciones¹⁵². Sáinz de Andino afirmó sobre el momento: “todos han visto con la más viva aflicción que el destierro, la proscripción, la muerte afrentosa y todas las penas destinadas a los más viles malhechores, han sido la recompensa de los Padres de la Patria que fundaron la libertad y nuestra independencia, y de los valientes guerreros que a fuerza de afanes y de sangre libraron la España del yugo extranjero y restablecieron el Trono del suspirado Monarca”¹⁵³.

Se rodeó de una corte de fernandinos conservadores, como Calomarde y Lozano de Torres, para quienes la única referencia fue, como señaló Mariano Carnezero, la “voluntad del Rey sobre todo, y sumisión ciega a ella de todas las clases del Estado”. Eran un conjunto de serviles del monarca, desplazados por el tiempo, que “se asían anacrónicamente a lo anterior a 1808. De aquí que Fernando VII, con el equipo de cortos de vista que tenía a su alrededor, dejara pasar estérilmente su reinado sin resolver el grave problema que España tenía planteado”¹⁵⁴. Como constató Vicens Vives, “en la pugna entablada entre liberales y serviles, el monarca optó por la solución más cómoda: la restauración del puro absolutismo, desoyendo no sólo las exigencias liberales [...],

151. CUENCA TORIBIO, J. M., “La historiografía sobre la Edad Contemporánea”, en ANDRÉS-GALLEGO, J. A. (coord.), *Historia de la historiografía española*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1999, p. 208.

152. Los que colaboraron militarmente con José I, conocidos como *juramentados*, fueron objeto de un decreto de las Cortes de Cádiz de 26 de septiembre de 1812 que dispuso la destrucción de los “testimonios que transmitan a la posteridad la abominable conducta de los españoles desnaturalizados, que han tenido la osadía de tomar las armas y organizarse en cuerpo para pelear contra la madre patria”.

153. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*, Josef Cid, Tortosa, 1820, p. 2 de la *Prevencción*.

154. SUÁREZ VERDEGUER, F., *Conservadores...*, cit., pp. 20-21.

sino también las demandas de los *persas*, realistas de cuño tradicionalizante, pero partidarios de algunas reformas en la Monarquía que evitaran el despotismo ministerial¹⁵⁵.

1.8. Regreso del exilio y trienio liberal

Por real decreto de 30 de mayo de 1814 Fernando VII prohibió la entrada en España “bajo ningún pretexto” de quienes se “declararon parciales y fautores del gobierno intruso”, como consejeros, ministros, diplomáticos, militares, prefectos y subprefectos y otros, medida que afectaba a Sáinz de Andino, entonces todavía Sáinz Álvarez. Con esta medida incumplió lo dispuesto por el artículo 9 del Tratado de Valençay de 11 de diciembre de 1813: “todos los españoles que han sido fieles al rey José I y que le han servido en los empleos civiles, políticos o militares, o que lo han seguido, entrarán en posesión de los honores, derechos y prerrogativas de los que gozaban. Todos los bienes de los que hayan sido desposeídos les serán restituidos”.

A pesar de la actitud del monarca, numerosos exiliados se dirigieron al Rey con representaciones en las que exponían las circunstancias en que se vieron obligados a colaborar con José I, solicitándole clemencia y jurándole fidelidad para poder regresar a España. Es muy significativa del clima la exposición formulada por Azanza y O’Farril, en la que, además de acatamiento y solicitud, había claros reproches al comportamiento de la familia real por haber abandonado sus deberes para con el Reino y someterse a Napoleón¹⁵⁶.

De nada sirvió lo dispuesto por el artículo 16 del Tratado de paz entre España y Francia de 20 de julio de 1814 por el que las partes se comprometieron a que “en los países restituidos o cedidos por el presente tratado, ningún individuo, de cualquier clase o condición que fuere, podrá ser perseguido, inquietado ni molestado en su persona o en sus bienes bajo ningún pretexto, bien sea a causa de su conducta u opinión política, bien sea por su adhesión a una u otra de las partes contratantes o a los gobiernos que han cesado de existir”. Las Reales Órdenes de 23 de junio y 6 de febrero de 1816 ampliaron el

155. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 154.

156. “Memoria de D. Miguel José de Azanza...”, cit., pp. 193-204. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 131-153.

alcance del Decreto de 30 de mayo de 1814 alcanzado a los consejeros de prefectura y a los canónigos. A partir de la Real Cédula de 28 de junio de 1816 se suavizaron las condiciones respecto a los “españoles débiles que acaso se habrán hecho acreedores cuando más a una suave corrección”, que fueron derogadas por el Real decreto de 24 de febrero de 1817 hasta que se dictara una “regla general” sobre la cuestión. Por circular de 29 de mayo de 1817 del Ministro de Gracia y Justicia se pidieron informes “acerca de la utilidad política de una amnistía general o con excepciones, o medida conciliatoria, tanto respecto a los que siguieron el partido del intruso como a los comprometidos bajo el título de opiniones políticas”. El resultado de la encuesta fue muy favorable a una amnistía generosa, que no se concedió por temor a las intentonas liberales¹⁵⁷. La circular de 15 de febrero de 1818 no supuso mejora alguna, que no se produjo hasta que triunfó la sublevación de Riego y se decretó la amnistía por el Real Decreto de 9 de marzo de 1820.

Durante el periodo absolutista se mantuvo activo el movimiento liberal, con distinto alcance. Entre 1814 y 1820 los liberales conspiraron y realizaron pronunciamientos militares con fines políticos protagonizados por mandos militares surgidos de la Guerra de la Independencia, que habían sido postergados, apoyados por burgueses liberales, como los de Espoz y Mina en Puente la Reina (Navarra) en 1814¹⁵⁸, de Díaz Porlier en La Coruña en 1815, de Lacy en Barcelona en 1817 y de Vidal en Valencia en 1819. A partir del 1 de enero de 1820, en que triunfó el del coronel Quiroga y el comandante Riego en Cabezas de San Juan¹⁵⁹, con las tropas del Cuerpo Expedicionario de Ultramar destinadas a combatir a los insurgentes americanos, obligaron a Fernando VII a firmar el 7 de marzo un Real Decreto que restauró la Constitución de 1812, vigente durante el trienio liberal (1820-1823). Por el Real Decreto de 10 de marzo se constituyó una Junta provisional de elementos moderados y por

157. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 153-163, expone detalladamente el proceso y las diversas opiniones sobre la amnistía.

158. IRIBARREN, J. M., *Espoz y Mina el liberal*, Madrid, Aguilar, 1967, pp. 241-261; *Espoz y Mina el guerrillero*, Madrid, Aguilar, 1965.

159. ALDAMA, S. DE y GARCÍA GONZÁLEZ, M., D., *Historia general de España desde los tiempos primitivos hasta finales del año 1860, incluida la gloriosa guerra de África, XVI*, Madrid, Imp. Manuel Tello, 1860-1961, p. 143, calificó la sublevación como “uno de esos raptos momentáneos, que de nada sirven sin las condiciones necesarias para realizar el proyecto cuyo resultado definitivo motiva ese mismo raptó”.

los Reales Decretos de 12, 14 y 15 de marzo de 1820 se restauraron las instituciones constitucionales y se suprimieron las propias del modelo polisinodial del absolutismo. El 22 de marzo se celebraron nuevas elecciones y el 6 de julio se volvieron a reunir las Cortes, ante las que tres días después juró el Rey la Constitución. El 9 de julio de 1822 se promulgó el primer Código Penal.

El éxito de los liberales en 1820 radicalizó los conflictos con los realistas, tanto por la actitud del Rey contraria al régimen constitucional como por los intentos de abolirlo y restaurar el absolutismo, que provocaron la primera guerra civil¹⁶⁰, establecieron en nombre del “rey cautivo” la Regencia de la Seo de Urgel y un gobierno realista en el exilio. Participaron personajes que habían luchado en la Guerra de la Independencia y lo harían en la primera guerra carlista, como el Barón de Eroles, el cura Merino, el general Eguía y Zumalacárregui, entre otros muchos¹⁶¹.

Entre los liberales surgieron las corrientes doceañistas o moderadas y las exaltadas, radicales o veinteañistas, que integraron el liberalismo progresista¹⁶². Los exaltados protagonizaron el pronunciamiento de 1820, pero fueron los primeros quienes gobernaron hasta julio de 1822 dentro de la Constitución, rechazando las actitudes exaltadas y revolucionarias y pactando con el Rey, el clero y la nobleza. En el otoño de 1821 se repitieron similares levantamientos a los del año anterior contra los liberales moderados para hacer triunfar la Constitución, el igualitarismo, la supresión de la propiedad y el reparto de tierras, en lo que se ha denominado la *sobrerrevolución*. Los liberales exaltados gobernaron por medio de Evaristo San Miguel a partir del verano de 1822, después de un confuso intento de sublevación de la Guardia Real. El periodo final del Trienio significó el distanciamiento entre ambas familias liberales y una primera aproximación de los moderados a sus antiguos correligionarios afrancesados.

160. GAMBRA CIUDAD, R., *La primera guerra civil de España (1821-1823)*, Madrid, Esclicer, 1950: fue una guerra de los “partidarios del antiguo régimen católico y monárquico contra los liberales que, tras el alzamiento de Riego en 1820, habían impuesto a Fernando VII la Constitución de 1812”. WILHELSEN, A., *La formación del pensamiento político del carlismo*, Madrid, Actas Fundación Luis Hernando de Larramendi, 1995, pp. 72-73.

161. PIRALA, A., *Historia de la guerra...*, cit., pp. 1-12.

162. COMELLAS, J. L., *El Trienio constitucional*, Madrid, Rialp, 1963, p. 159, rechazó considerarlos como generaciones distintas, porque son coincidentes en las edades, aunque no en las actitudes ideológicas, más liberales y moderadas en los primeros, y más democráticas y exaltadas en los segundos.

El tercer grupo significativo fue el de los afrancesados partidarios del modelo napoleónico de la *escuela imperial*¹⁶³, cuya actitud se manifestó en el Decreto de la Junta Provisional de 23 de abril de 1820 que levantó el destierro y dispuso la devolución de bienes a los colaboradores de José I, cuyo alcance fue reducido por el del día 26. No fueron partidarios de la Constitución de Cádiz, sino del “sistema de gobierno de las monarquías moderadas” hasta el punto de elaborar un proyecto de Ley Fundamental de contenido similar al de la Constitución de Bayona con un Rey que “reina y gobierna”¹⁶⁴.

Durante el trienio (1820-1823) se avanzó de la mano de los moderados en la construcción del régimen liberal con la destrucción de las estructuras socio-económicas del Antiguo Régimen, que se había iniciado en Cádiz, disponiendo la desvinculación de las propiedades y la extinción de mayorazgos (11 de octubre de 1820), la abolición del régimen señorial, la extinción de órdenes religiosas monacales (25 de octubre), la abolición del Santo Oficio (9 de marzo), la desamortización –que se había iniciado por Carlos IV y continuó con Mendizábal en 1836¹⁶⁵–, la reducción del diezmo (29 de junio), el plan de estudios (29 de junio de 1821), el Código Penal de 1822¹⁶⁶, y los proyectos del código de procedimiento criminal, de código civil y de un código sanitario¹⁶⁷. Las *Ordenanzas para el fomento general del Comercio, Agricultura y Artes* de 1821 reflejaron la mentalidad burguesa en relación con los problemas socioeconómicos desde los principios de libertad de comercio y trabajo. Marx valoró el trienio como una “revolución burguesa, exactamente una revolución urbana” incapaz de unir los “intereses del campesinado y del movimiento urbano”¹⁶⁸.

La ley de 27 de enero de 1822 dividió España en cincuenta y dos provincias que, como todas las medidas del trienio, fue abolida por el Real decreto de 1 de octubre de 1823.

163. SUÁREZ VERDEGUER, F., *Innovadores...*, cit., p. 30.

164. COMELLAS, J. L., *El Trienio...*, cit., pp. 37 y 185-186.

165. Decretos de 13 de septiembre de 1813, 9 de agosto y 11 de octubre de 1820. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 141-144.

166. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 885-886.

167. PESET REIG, M., “La primera codificación liberal en España (1808-1823)”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, XLV, 1, 488 (1972), pp. 123-157.

168. El trienio mereció la valoración de Marx analizada por CARRERAS ARES, J. J., “Los escritos de Marx sobre España”, en *Razón de Historia. Estudios de historiografía*, Madrid, Marcial Pons-Prensas Universitarias de Zaragoza, 2000, p. 188.

Los artículos 131 y 359 de la Constitución de Cádiz atribuyeron a las Cortes la facultad de establecer las ordenanzas del ejército, la armada y la milicia nacional y sus regímenes de constitución, disciplina, ascensos y retribuciones. Esta labor, que no pudo ser desarrollada por aquéllas, se llevó a cabo durante el Trienio por la Ley Constitutiva del Ejército de 9 de junio de 1821. Definió la *fuerza militar nacional* como “el conjunto de todos los españoles que arma la Patria para su defensa”, formada por las tropas terrestres y las marítimas, las primeras integradas por las de *continuo servicio* y las *milicias nacionales* compuestas por la *milicia activa* y la *milicia local*. Organizó el reclutamiento, la organización en comandancias y distritos, los ascensos por antigüedad y elección valorando como mérito la adhesión a la Constitución, la seguridad en el empleo, el fuero militar castrense y la igualdad de los derechos civiles¹⁶⁹.

Sobre el significado y función de las milicias nacionales se pronunció Andino años después, en su *Exposición sobre la situación del Reino* dirigida a Fernando VII en 1829, desde su papel de consejero real alejado del compromiso liberal adquirido durante el Trienio. Ponderó como en la Guerra de la Independencia “estos cuerpos contrajeron méritos patrióticos muy apreciables (...) pero en el año veinte se vició y corrompió este bellissimo instituto convirtiéndolo en foco del espíritu de partido y en el baluarte de la sedición. Las milicias llamadas nacionales han dejado recuerdos muy amargos de su existencia, porque generalmente no hicieron más que fomentar y apoyar el desorden, negarse a todo género de disciplina, amotinarse contra las autoridades, insultarlas, provocarlas y violentarlas; y causar vejaciones, trastornos y males a los habitantes pacíficos y prudentes, y embarazos continuos al mismo Gobierno que las había creado, hasta que se dispersaron y huyeron cobardemente cuando sus jefes dieron la voz de combate”¹⁷⁰.

Andino había regresado a España al amparo de los Reales Decretos de amnistía general de 9 de marzo de 1820 y del 23 de abril, referido a “los españoles refugiados actualmente en Francia por haber seguido al gobierno intruso”. Se estableció en Tortosa, donde ejerció de abogado “con todo honor y satisfacción de sus clientes en defensa de sus derechos”¹⁷¹. No hay constancia de que hubiera participado activamente en las conspiraciones liberales.

169. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 968-970.

170. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 194-195.

171. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 33, nota 28.

En este primer momento se dedicó al trabajo profesional, pero sus inquietudes le llevaron a iniciar una labor didáctica sobre los principios de la libertad y de la forma liberal de gobierno. Sus obras reflejan el pensamiento constitucional de un afrancesado recién incorporado al país durante el trienio liberal, que intenta demostrar el valor de los principios constitucionales para ordenar la convivencia y anuncian al liberal moderado del futuro. La generación de 1808 fue muy culta y muchos de sus miembros destacaron como poetas, aunque algunos de ellos adquirieron mayor notoriedad con la política que con la poesía, como fue el caso de Javier de Burgos¹⁷².

Sáinz de Andino no acreditó dotes poéticas, pero practicó el ensayismo didáctico para dar a conocer los fundamentos del nuevo orden. En 1820 publicó, todavía con sus apellidos originales Andino y Álbarez, *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*¹⁷³. Está configurada por una exposición y apología de lo que es una Constitución, de su contenido y régimen de derechos y deberes, con carácter de catecismo constitucional para ilustración de una sociedad que desconocía mayoritariamente su significado y alcance. Se propuso “presentar al pueblo los principios constitucionales con sencillez y desembarazados de toda digresión”, en el modo “más adecuado a la inteligencia de las personas para quienes escribo”, que permita “el goce entero de la libertad política y civil” afianzando “para siempre la observancia del Código Sagrado”.

De 1821 es la segunda obra, titulada *Coloquio de Catón sobre la libertad y las virtudes políticas, puesto en lengua española y enriquecido con algunas notas y una noticia bibliográfica de aquel héroe*¹⁷⁴. Se trata de un coloquio entre Marcelo y

172. BURGOS, J. DE, *Las poetas de Horacio*, Madrid, Imprenta de Collado, 1820. Tradujo a Horacio, Lucrecio y Virgilio, y dedicó la obra a Fernando VII: “Las musas engreídas con ese favor podrán ya esperar que V. M. las tienda una mano protectora, reconociendo en sus celestiales inspiraciones un medio seguro para acelerar en su pueblo los progresos de las luces, y con ello los beneficios de la civilización. Díguese V. M. ver en esta esperanza que concibo un homenaje de mi reconocimiento”. GAY ARMENTEROS, J. C., *Política y administración en Javier de Burgos*, Granada, CEMCI, 1993, pp. 224-225, enumera la obra literaria en comedias, historia y poesía.

173. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*, Josef Cid, Tortosa, 1820.

174. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio de Catón sobre la libertad y las virtudes políticas, puesto en lengua española y enriquecido con algunas notas y una noticia bibliográfica de aquel héroe*, José Torner, Barcelona, 1821.

Favonio, con una apología de la lucha por la libertad, basada en la virtud, que protagonizó el Censor Marcio Porcio Catón, con la defensa del orden constitucional y la crítica de las instituciones despóticas que no se acomodan al mismo. La igualdad y la libertad deben garantizarse por medio de leyes justas que aseguren los derechos y eviten la excesiva riqueza de unos en perjuicio de otros.

Siete años después, asentado en la Corte como funcionario y consejero real de Fernando VII, publicó en 1828, con los títulos de abogado de los Reales Consejos y del Colegio de Sevilla, un libro titulado *Elementos de elocuencia forense*, integrado por una parte teórica, anunciando una segunda con una colección de discursos, que fuera “la mejor compilación [...] de las oraciones judiciales antiguas y modernas”, que no llegó a publicarse¹⁷⁵.

Durante el trienio liberal fue nombrado Promotor Fiscal del Juzgado de Tortosa por el Mariscal de Campo y Jefe político de Barcelona Juan Manuel Munárriz el 9 de marzo de 1821 con carácter interino, cargo que ejerció entre 12 de marzo de 1821 y 24 de febrero de 1822¹⁷⁶. Justificó la decisión en su condición de abogado y en atención a “las cualidades de buen desempeño y patriotismo que caracterizan a V., y a su mucha adhesión al sistema constitucional que gloriosamente nos rige”. El día 12 de marzo prestó el juramento de “guardar y hacer guardar la Constitución política de la Monarquía, sancionada por las Cortes generales y extraordinarias de la Nación, ser fiel al Rey y observar las Leyes”. Posteriormente, el mismo Jefe político, por resolución de 30 de marzo de 1821, le nombró Promotor Fiscal del Tribunal de Primera Instancia por concurrir la “pericia, legalidad, adhesión al sistema constitucional”. Consta en su expediente que actuó “dando sin retardo curso a los procesos criminales de su cargo por medio de su conocida ilustración y talento, desinterés, adhesión y celo al Servicio Nacional y fidelidad a nuestra Constitución, Decretos de Cortes y Leyes del Reino”.

175. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos de elocuencia forense*, Madrid, Julián Viana Rezola, 1828. En la “Relación de méritos” recogió que la obra fue elogiada por “la Gaceta del Gobierno de 9 de febrero de 1828, y por ella mereció que por el colegio de abogados de esta corte se le dieran gracias; y que el colegio de abogados de la ciudad de Valencia le incorporase en el mismo, declarándole plaza efectiva”. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 60 y 71. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 101-102.

176. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, FC Hacienda, legajo 3878, expediente 844, recoge el expediente de su jubilación, incluidas las hojas de servicios y los documentos justificativos, de los que proceden los datos que se invocan sobre sus actividades y servicios hasta el fin de los mismos. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 34-36.

Este periodo de su vida mereció una detallada exposición por parte de don Pedro. En la hoja de servicios¹⁷⁷ expuso cómo durante la época de Promotor Fiscal de los Juzgados de Tortosa y Tarrasa “desempeñó por encargo del Jefe político superior del antiguo Principado de Cataluña varias comisiones graves e importantes para la conservación del orden público y del sistema constitucional”.

Debió recibir el encargo de recabar información para el Jefe político en un momento de tensiones anticonstitucionales en Cataluña, que fue ocasión para “aplaudir su celo y patriotismo y hacerlo presente a quien corresponda”¹⁷⁸. Se le reconoció que “en la comisión reservada [...] ha dado repetidas pruebas de su amor a la conservación del Orden público y del sistema constitucional. En un tiempo en que los enemigos de esos preciosos elementos de la prosperidad y ventura nacional difunden el funesto germen de su aversión a las libertades de la patria, no es dado a una autoridad constitucional prescindir del prudente y útil medio de adquirir noticias del espíritu público, de los progresos del sistema y de los vicios que le combaten, por un conducto tan seguro y fiel como el de los ciudadanos identificados con la causa de la justicia”¹⁷⁹.

También asesoró al Jefe político superior de Cataluña sobre reclamaciones de actos electorales en la villa de Villalba, destacándose su “ilustración, imparcialidad y prudencia [...] deben servir a este Gobierno político para providenciar con el debido acierto en un negocio sobremanera complicado y grave”.

Por resolución de 9 de febrero de 1822 fue trasladado a Tarrasa, donde tomó posesión el 12 de marzo y ejerció el cargo de fiscal hasta el 10 de octubre de 1823, en que cesó como efecto de la restauración del absolutismo y del Decreto de Fernando VII de 1 de octubre de 1823, por el que anuló todos los actos del Gobierno del trienio liberal¹⁸⁰. A partir de este momento estuvo cesan-

177. En la parte final del modelo de hoja de servicios figura el título *notas*, con los conceptos de *capacidad, integridad, aptitud para la carrera, celo por el servicio, conducta moral y política*.

178. Lo hizo constar el Jefe político Juan Munárriz el 13 de diciembre de 1821 invocando la información que le había proporcionado su antecesor.

179. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 104 y 185. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 37-38, recogen su afiliación a la *Sociedad Patriótica* de Barcelona y su intervención en una *tertulia patriótica* de la que dio cuenta *El Eco de la Ley* de 11 de enero de 1823. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 259-260.

180. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 39-41.

te hasta su nombramiento como Intendente de provincia de segunda clase por Real decreto de 16 de marzo de 1829, con motivo del encargo de redactar el Código mercantil. Durante la cesantía se produjo su exilio interior con cambio de su residencia a Valencia y Murcia, donde se le reconoció como teniente de la Milicia urbana y asesor de Marina en el distrito de Masnou¹⁸¹. El 7 de mayo de 1824 se incorporó como abogado de los Reales Consejos¹⁸².

En la “Relación de méritos” de 16 de julio de 1828, en la que trató de demostrar que su condición de fiscal durante el trienio liberal no era contraria al Rey sino garante de la justicia y el orden constitucional frente a los anarquistas, lo que le valió persecuciones por parte de los revolucionarios:

“no ha pertenecido a cuerpo alguno de fuerza armada de ninguna denominación, voluntaria ni forzada durante la revolución; y que no ha manifestado ni propalado en público ni en secreto principios subversivos del orden, ni contrarios a la legitimidad del Gobierno monárquico, que felizmente nos rige; antes bien ha manifestado su adhesión a las prerrogativas y derechos del Rey nuestro Señor, y el respeto y acatamiento debido a las autoridades constituidas, demostrando un odio manifiesto a los excesos, tropelías y asonadas, y otros extravíos de la revolución, por lo que se granjeó la reputación de hombre honrado, amante del Rey y de la patria, y enemigo de los anarquistas; y en prueba de ello se prestó gustoso a cuantas defensas se le encargaron de los desgraciados que eran perseguidos por sus opiniones políticas, defendiéndolos gratuitamente y con el mayor tesón y energía; por lo que fue perseguido por la facción revolucionaria, viéndose precisado a abandonar su casa, y salir de la dicha ciudad de Barcelona con los mayores peligros, [...] llegando hasta el extremo de reconocer los ataúdes en que llevaban los cadáveres al cementerio, suponiéndole oculto en alguno de ellos, por lo cual le confiscaron todos sus muebles, libros, papeles y efectos, trasladándolo todo para su venta a la almoneda pública, siendo considerables los perjuicios y pérdida de intereses que se le ocasionaron. En atención a sus méritos y circunstancias, a propuesta del comandante militar de marina de la provincia y partido de Mataró, fue nombrado en 28 de noviembre de 1824 para el empleo de asesor de guerra del distrito de marina de Masnou”¹⁸³.

181. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 38-39, sostienen que el título de “asesor de guerra de Marina en el Distrito marítimo de Masnou no aparece hasta enero de 1825, y no debía comportar la condición de funcionario, porque en la Hoja de servicios figuró como cesante entre el 1 de octubre de 1823 y 1829”.

182. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 94-95. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 38.

183. “Relación...”, en TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 192-193.

Esta mala experiencia personal pudo ser un factor de desengaño sobre los comportamientos radicales a que conducía el liberalismo exaltado, que no podía aceptar una persona de su ilustración y mentalidad burguesas. Su fe ilustrada y liberal se oponía a los abusos y a los atentados a la libertad, la justicia y el Derecho, que le llevaba a defender el cambio en orden, moderación y equilibrio. Como expuso en 1829, estaba “muy distante de propender a novedades”, pero no lo hacía desde la actitud conservadora sino desde la necesidad de superar, ordenadamente, un sistema caduco y ajeno al tiempo histórico que le tocaba vivir. Este posibilismo le permitió servir a Fernando VII, contribuir al paso del absolutismo a la monarquía constitucional y contribuir al establecimiento del régimen liberal.

Una de las preocupaciones de los ilustrados había sido el desarrollo de la agricultura. Mor de Fuentes denunció que “en una nación pobrísima y triste y desamparadamente labradora nadie haya escrito un renglón más que las ridiculeces del almanaque o el lunario perpetuo sobre la Meteorología”¹⁸⁴. Quizá para mejorar la producción agrícola don Pedro tradujo en 1825 al español la obra de A. Lemer cier sobre agricultura¹⁸⁵, con el título de *Tesoro de Labradores o Instrucción fácil para conocer los medios de mejorar el cultivo de las tierras y otros objetos de economía rural*. No hay constancia de que Andino publicara la traducción¹⁸⁶.

2. El consejero de Fernando VII durante la *Ominosa Década*

Tras el Congreso de Viena (1814-1815) los emperadores de Rusia y Austria y los reyes de Prusia, Francia y España formaron en el Congreso de Troppau de octubre de 1820 la Santa Alianza para impedir los intentos revolucionarios contra las monarquías. En el Congreso de Verona decidieron intervenir en España

184. MOR DE FUENTES, J., *Memorias de tiempos de Fernando VII*, Biblioteca de Autores Españoles, XCVII, p. 375.

185. LEMERCIER, A., *Le Trésor du cultivateur, ou le Moyen d'augmenter les richesses du laboureur, en améliorant la culture des terres*, París, Impr. de A. Boucher, 1819.

186. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 38, 281 y 285-286, observa que “carece de lugar de publicación y se trata de un manuscrito encuadernado”. No se ha podido hallar referencia alguna a su publicación ni en bibliotecas españolas ni extranjeras.

para restaurar el absolutismo y evitar el contagio liberal¹⁸⁷. Enviaron a España al Duque de Angulema con un ejército francés denominado los *Cien mil hijos de San Luis*, que, apoyados por los guerrilleros realistas, entró en España el 7 de abril de 1823. El gobierno liberal se trasladó a Sevilla, en la que el 23 de abril se abrieron las Cortes, que pasaron a Cádiz con Fernando VII, hasta que, por falta de apoyos internacionales y nacionales, lo pusieron en libertad el 30 de septiembre, con el compromiso de una amnistía que fue revocada de inmediato.

La ocupación militar francesa provocó la caída del régimen liberal, la derogación de la Constitución, la restauración absolutista y una dura represión por las *purificaciones* y la actividad de la policía secreta, iniciándose un periodo de un absolutismo “violento, degradante, autoritario y sombrío”¹⁸⁸. El manifiesto del Monarca del Puerto de Santa María de 1 de octubre de 1823 anuló todas las disposiciones y actos de gobierno del trienio constitucional, restableciendo las instituciones del Antiguo Régimen: “Sentado ya otra vez en el trono de San Fernando, declaro nulos y de ningún valor todos los actos del llamado Gobierno Constitucional, y apruebo todo lo decretado por la Junta Provincial de Gobierno y por la Regencia del Reino creadas en Oyarzun”.

Para la defensa del régimen se creó el cuerpo de Voluntarios Realistas, y para la restauración del Antiguo Régimen la actividad de gobierno se manifestó en “la política represiva, como tal, puramente negativa, (que) aparece acompañada de una reiteración de los principios absolutistas en lo político y de una no menor explícita intención de restaurar el sistema social anterior a la revolución”¹⁸⁹. No perdió ocasión de reiterar los principios absolutistas, como

187. PIRALA, A., *Historia de la guerra...*, cit., pp. 12-22. CHUECA SANCHO, A. G., “La Santa Alianza y la diplomacia en el pensamiento de Alejandro Oliván”, en GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE Y GUERRERO, G. (eds.), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España: Actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván (1796-1896)*, Huesca, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales-Universidad de Zaragoza, 1997, pp. 89-109.

188. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 523.

189. ARTOLA, M., *La España...*, cit., p. 686; *La burguesía...*, cit., p. 50. Sáinz de Andino en la *Exposición sobre la situación del Reino* de 1829 dijo: “El Gobierno realista creyó también conveniente engrosar la fuerza defensiva del Trono en la restauración del año veinte y tres y autorizó la erección de Cuerpos de Voluntarios Realistas, que se han ido extendiendo y componen en el día una fuerza respetable, numerosa y digna de la particular atención de V. M., ya por el buen espíritu de que están poseídos muchos de los que pertenecen a ella, como porque, bien organizada, es sin disputa alguna, una barrera formidable contra los ataques de los enemigos del Trono. [...] Las

recogió el real decreto de 17 de octubre de 1824: “Con el fin de que desaparezca para siempre del suelo español hasta la más remota idea de que la soberanía resida en otro que en mi real persona, con el justo fin de que mis pueblos conozcan que jamás entraré en la más pequeña alteración de las leyes fundamentales de esta monarquía”. Por ello afirmó en el real decreto de 19 de abril de 1825 que estaba “resuelto a conservar intactos y en toda su plenitud los legítimos derechos de mi soberanía, sin ceder ahora ni en tiempo alguno la más pequeña parte de ellos, ni permitir que se establezcan cámaras ni otras instituciones, cualquiera que sea su denominación”. Este absolutismo político “aparece en todo momento puesto al servicio de una obra de restauración de la sociedad estamental, devolviendo privilegios y propiedades a los individuos e instituciones afectados por la revolución”¹⁹⁰.

El periodo final del reinado de Fernando VII fueron diez años de gobierno absoluto, “obscurantista, arbitrario y chabacano”¹⁹¹, que ha pasado a la historia con el nombre de la *ominosa década* (1823-1833). Restaurado el absolutismo, se dictó pena de muerte y confiscación de bienes de los liberales, que tuvieron que emigrar: “De nuevo los liberales conocieron una oleada de persecución y depuraciones, réplica aguda a las que ellos mismos acababan de ejercer. La mayoría partió para el exilio, siguiendo el ejemplo de tantos otros movimientos políticos españoles”¹⁹². Los sucesos de La Granja de 1832 les abrieron un nuevo horizonte que fue real a partir de la muerte de Fernando VII¹⁹³.

2.1. Represión, exilio y amnistía

La trayectoria y actitud de don Pedro Sáinz de Andino, favorable a la Constitución gaditana, y su condición de fiscal durante el trienio liberal le obliga-

.....
 cualidades de los Voluntarios Realistas deben ser: amor decidido y notorio a la persona de V. M.; decisión firme a favor de los derechos de su soberanía, edad proveya, que suponga un juicio maduro y resuelto; conducta arreglada y sin nota justificada y suficiente de descrédito y, por último, responsabilidad reconocida por su estado político, y medios decorosos de subsistencia” (SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 195).

190. ARTOLA, M., *La España...*, cit., p. 686

191. ARANGUREN, J. L. L., *Moral y sociedad. La moral social española en el siglo XIX*, Madrid, EDICUSA, 1967, p. 59.

192. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 187.

193. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 562-567.

ron a un nuevo exilio en los primeros años de la década absolutista. Tiempo después, en una de sus intervenciones en el Senado, lo recordó invocando sus “principios políticos; principios que no son de ahora; [...] principios por los que he padecido no pocos vejámenes [...] Yo he estado emigrado por el sistema constitucional [...] y algún Sr. Senador que está presente y que en aquella época mandaba una provincia, sabe que presté grandes servicios, y tuve que emigrar por ellos. Esto señor me honró poniéndome en grandes conflictos en el año 23 para salvar el orden constitucional”¹⁹⁴. Suárez duda de que hubiera emigrado a Francia, porque “la frase es lo bastante vaga como para que los que la oyeran pensarán en los trabajos de los que, emigrados en Londres o París, vivieron durante años en condiciones no muy prósperas”¹⁹⁵.

La represión política fue mayor que la de la restauración anterior, acentuada por la nueva policía secreta y el decreto de la Regencia de 27 de junio de 1823, conocido como “de purificaciones”, cuyos defectos reconoció el propio Rey al limitar su alcance el 26 de octubre del mismo año. En 1828 Andino redactó por encargo del Consejo de Ministros una *Minuta de consulta al Rey Nuestro Señor en el Expediente general de purificaciones*¹⁹⁶, “para la reforma de los juicios de purificación y la reparación de los agravios causados a los impurificados”. Señaló “defectos gravísimos” al decreto de la Regencia en cuanto al “modo con que se investiga”, “el no permitirle (al acusado) defensa, excepción ni impugnación de los cargos que se le hacen”, la falta de datos para juzgar sobre hechos positivos y la parcialidad en muchos de los purificadores. En beneficio de muchos de los que intervinieron en la sublevación de Quiroga en Alcalá en 1820, afirmó que “no fueron más que débiles, de los que se arrepintieron de veras de algunos deslices casi involuntarios y ansían expiarlos con testimonios positivos de amor a V. M.”. Por ello recomendó combinar la jus-

194. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 147. RUBIO, J., *Sáinz...*, cit., p. 41.

195. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 37.

196. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 103, 149-179. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 301-302. ARTOLA, M., *La España...*, cit., pp. 856-857. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 299 y 341; en las pp. 297-302 recoge publicaciones críticas con las medidas, de las que cabe destacar la carta de Miñano de julio de 1825 dirigida a Juan Miguel Grijalva, quien la entregó al Rey, “sin que desgraciadamente produjese los resultados que de ella esperaban los fautores de aquella inocente cuanto peligrosa conspiración contra el furor apostólico”.

ticia con la clemencia, porque en las situaciones extraordinarias “se halla el hombre en cierta emancipación de las leyes comunes, que tales cargos serían muy justos en tiempos ordinarios, que son nulos y muy tenues concretados a las circunstancias en que se halla un pueblo agitado por una revolución”. Además, “en las disensiones civiles son rarísimos los hombres que pueden salvarse de tener algún juego en ellas, y mucho menos cuando la cualidad de empleados del gobierno los envuelve inevitablemente en el torbellino; por manera que todos son acusadores, acusados o testigos”.

Presionado por Francia y otras potencias con la amenaza de retirar las tropas de ocupación que habían derrocado a los liberales, Fernando VII promulgó el Real decreto de 30 de septiembre de 1823. Se comprometió al “olvido general, completo y absoluto de todo lo pasado sin excepción alguna” y a “cambiar las actuales instituciones políticas de la Monarquía si la necesidad lo exigiere”. El 1 de mayo de 1824 firmó el Rey el Decreto de amnistía con tantas excepciones por categorías, que permitió a muy pocos beneficiarse de ella, a pesar de su “apariencia de perdón general, aunque no absoluto, por cuanto no se reintegraba a sus empleos a los acusados de liberalismo”¹⁹⁷.

2.2. La alianza del Trono y el Altar

A partir de 1825 el monarca adoptó una actitud de cierta apertura del sistema político, con medidas como la participación de los afrancesados y liberales moderados en el gobierno, la progresiva pérdida de poder de la aristocracia, la inadmisión en el Ejército de los voluntarios realistas que habían participado en la guerra de 1822-1823, las vacilaciones sobre la restauración de la Inquisición¹⁹⁸, la creación de nuevas instituciones para mejorar la Administración y

197. ARTOLA, M., *La España...*, cit., p. 677: “De hecho contenía hasta quince epígrafes en los que se enumeraban los distintos grupos de acciones políticas que quedaban exceptuados del perdón, formulación tanto más importante cuanto que se limitaba a señalar categorías y no personas determinadas, con lo que forzosamente quedaba al arbitrio de las autoridades civiles y militares el decidir en cada caso”.

198. ALONSO TEJADA, L., *El ocaso de la Inquisición*, Madrid, ZYX, 1969. LLORENTE, J. A., *Historia crítica de la Inquisición en España, IV*, Madrid, Libros Hiperión, pp. 121-138; *La Inquisición y los españoles*, Madrid, Escelicer, 1967. PÉREZ-VILARIÑO, J., *Inquisición y Constitución en España*, Madrid, ZYX, 1973.

la Hacienda, la sustitución del Consejo de Castilla por una nueva asamblea, la Ley de Baldíos de 1828, que prosiguió la desamortización anterior, así como reformas técnicas en la obsoleta organización político-administrativa, etcétera. Estas decisiones fueron rechazadas por los absolutistas, que vieron cómo perdían el favor real y el poder que habían tenido en el sexenio absolutista. La ruptura con los apostólicos se produjo en 1827 con motivo de la sublevación de los *malcontents* o agraviados catalanes, que se movilizaron para “sostener y defender con la vida los dulces y sagrados nombres de Religión, Rey e Inquisición, y arrollar y exterminar a cuantos masones carbonarios, comuneros y demás nombres inventados por los maquiavelistas”.

Los realistas vieron a los afrancesados como enemigos declarados y trataron de influir en el ánimo del rey para que desconfiara y los apartara de su lado. Resulta esclarecedor el informe reservado del jefe de la policía José Manuel del Regato de 10 de enero de 1827 en el que previene al monarca contra los intentos de los afrancesados de colocarle en una posición difícil que le obligase a adoptar el régimen representativo: “Hay en España un partido que trabaja con tesón y destreza para el establecimiento de un gobierno representativo con Cámaras, y a su frente se hallan los masones afrancesados en la causa de Napoleón. Este partido ha dirigido y dirige sus operaciones sobre dos bases principales, a saber: la de formar en Europa una opinión favorable a sus intentos, y la de hacer ver a V. M. que no hay otro camino para la seguridad del trono y conservación de Vuestra Augusta dinastía que el de conformarse con dichas alteraciones”. Incluyó en el grupo que se encargaba del primer objetivo a Cambrónero, Burgos y Miñano. El segundo se conseguiría influyendo sobre su secretario Grijalva, colocando en destinos de influencia a sus afectos, sospechando del infante don Carlos e inventando el partido carlista, adoptando medidas contra los realistas, tolerando las sociedades secretas para que desacrediten a la monarquía, etcétera¹⁹⁹.

Las actitudes regias y su “política incolora y vacilante, ruinosa siempre para toda clase de gobierno”²⁰⁰ provocaron tanto el rechazo liberal como la reacción realista. Esta última, apoyada por el clero, se produjo, como expuso Menéndez Pelayo, contra “cierto absolutismo feroz, degradante, personal y sombrío, de que fue víctima la Iglesia misma [...] con esto y con dar favor a banderas

199. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 286-288.

200. ALDAMA, S. DE y GARCÍA GONZÁLEZ, M. D., *Historia general...*, cit., p. 146.

desplegadas y entrada o intervención manifiesta en sus consejos a los afrancesados y a sus afines, los amigos del despotismo ilustrado, tan discípulos de la Enciclopedia como los legisladores de Cádiz, acabó por sublevar los ánimos del partido tradicionalista neto”²⁰¹.

La alianza entre el Trono y el Altar “contra el mundo moderno” se manifestó en la defensa del absolutismo garante del poder temporal de la Iglesia y en el rechazo de los principios ilustrados y liberales, calificados de contrarios a los dogmas y a las tradiciones religiosos²⁰². Dio lugar a un “clericalismo sin límites” en un momento en que la secularización era creciente en los países europeos, que se manifestó “en la hipocresía religiosa y el fariseísmo”, denunciados por Mesonero Romanos, en el que las gentes “desplegando a porfía su celo religioso y su pompa mundana para ganar, al paso que las indulgencias de la Iglesia, los favores y protección del gobierno del Estado”²⁰³. Javier de Burgos se dirigió a los absolutistas recordándoles que “los hombres del siglo XIX no quieren cadenas civiles y religiosas. No quieren reconocer en los ministros del Santuario más autoridad que la espiritual [...]. Los hombres no se matan ya por asegurar la propiedad del cuchillo en la misma mano que ondea el incensario. [...] Dejad de invocar la religión. Ya no podéis engañar a nadie. La conservarán en nuestro suelo, no vuestros furores sino la misericordia divina y el carácter religioso de los españoles. El trono no tiene enemigos más crueles que vosotros”²⁰⁴.

2.3. El ascenso de la burocracia ilustrada y las reformas administrativas

Para mejorar la eficacia del poder real y de la acción del gobierno, Fernando VII creó el Consejo de Ministros, recuperando las ideas del Consejo de Despacho de Felipe V en 1714 y de la Junta Suprema de Estado de Carlos III. Dictó el real decreto de 19 de noviembre de 1823, en el que exigió que las providen-

201. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 769.

202. ABELLÁN, J. L., *Historia crítica...*, cit., IV, pp. 149-180. HERRERO, J., *Los orígenes del pensamiento reaccionario español*, Madrid, EDICUSA, 1971. BOTTI, A., *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España (1881-1975)*, Madrid, Alianza, 1993, pp. 17-35.

203. ARANGUREN, J. L. L., *Moral...*, cit., p. 60.

204. BURGOS, J. DE, “A los amantes del poder absoluto”, *El Imparcial*, 305 (9 de julio de 1822).

cias de los ministros “serán más conformes al bien de mi servicio y al interés de mis pueblos, siendo dictadas de común acuerdo”, por lo que ordenó a sus destinatarios que “con los demás mis Secretarios de Estado y de Despacho forméis un Consejo que se denominará Consejo de Ministros”. Su finalidad fue la de que “en él se tratarán todos los asuntos de utilidad general: cada ministro dará cuenta de los negocios correspondientes a la Secretaría de su cargo, recibirá mis resoluciones y cuidará de hacerlas ejecutar. Los acuerdos del Consejo se escribirán en un libro, expresando las razones que los motivaron. Cuando yo no asista presidiréis vos, como mi primer Secretario de Estado, y el del Despacho de Gracia y Justicia asentará las deliberaciones teniendo a su cuidado el libro destinado para este objeto”. Celebró su primera sesión el 3 de enero de 1824²⁰⁵.

Uno de los problemas de todo el reinado de Fernando VII fue el endeudamiento exterior de España, producido por el desequilibrio presupuestario y la ruptura del equilibrio anterior en el que el déficit se cubría con las remesas americanas, que eran los excedentes entre los impuestos pagados por las colonias y los gastos realizados en ellas. La situación se agravó por los sucesivos empréstitos extranjeros para atender las necesidades de la Hacienda por efecto de la pobreza del país, de su escaso progreso económico y de la falta de suministro de metales preciosos a causa de la emancipación americana, inferior al importe de los empréstitos pendientes. El trienio liberal incrementó la deuda y, al final de la ominosa década, había ascendido a 4.679 millones de reales²⁰⁶.

López Ballesteros había elaborado un estudio de conjunto de la Hacienda con el título de *Memoria ministerial sobre el estado de la real Hacienda de España en los años 1822, 1824 y 1825*²⁰⁷. Este ministro reformista patrocinó a Sáinz de Andino, de quien dijo “que con tanta gloria había regido por muchos años este departamento de la administración pública”²⁰⁸. Puso en orden la Hacienda,

205. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 913-915.

206. ARTOLA, M., *La España...*, cit., pp. 719-721, en 1832 ascendía a 4.679.085.024 reales. CANGA ARGÜELLES, J., *Reflexiones sociales o de idea para la constitución española, que un patriota ofrece a los representantes de Cortes*, Valencia, Imprenta de José Esteva, 1811, p. 70, la cuantificó en 7.863.882.237 reales.

207. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 111, calificó a Calomarde y a López Ballesteros de “hombres de ideología poco definida, pragmáticos, trabajadores, minuciosos y con ideas propias, aunque nada geniales”.

208. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 728.

separó las cuentas del Fisco –la recaudación– de las de la distribución de fondos, formuló, por primera vez en España, los Presupuestos Generales del Estado y contribuyó a resolver la grave situación de insolvencia, motivada por la “hostilidad continua y de conservarse cerradas las más de las bolsas de Europa, con especialidad la de Londres para la España, privándose de grandes beneficios y auxilios que en otro caso hubiera recibido”²⁰⁹.

La cuestión de la deuda originó litigios con los acreedores extranjeros, que motivaron la necesidad de que la Caja de Amortización²¹⁰ fuera defendida en procedimientos judiciales, encomienda que recibió Andino en el litigio de la Casa Balguerie, Sarget y Cía. de Burdeos en su demanda contra Alejandro Aguado. Redactó una *Demostración jurídica de la incompetencia de los Tribunales franceses para conocer de la causa promovida ante ellos contra la Real Hacienda de España por la casa de comercio de Balguerie, Sarget y Compañía de Burdeos, y de la nulidad del embargo que se proveyó sobre los fondos que pudiesen existir en manos de don Alejandro Aguado, pertenecientes a la misma Real Hacienda*²¹¹. Los puntos de su fundamentación fueron la falta de jurisdicción de los Tribunales franceses para admitir una demanda contra un Gobierno independiente; el privilegio de inembargabilidad de los fondos públicos en poder del banquero, y falta de título en el demandante para obtener el embargo e irregularidad en el procedimiento utilizado. Realizó numerosas invocaciones del Derecho romano y del ordenamiento y jurisprudencia franceses. La disposición real para hacer efectivo al demandante, a pesar de sus agravios, del mismo modo que a los demás acreedores, demostraba su “nobleza y generosidad (...) y hallarán un nuevo motivo de confusión todos los detractores de la sabia y paternal administración de S. M.”²¹².

209. RIVAS SANTIAGO, N., *Luis López Ballesteros, gran ministro de Fernando VII: páginas inéditas de la Historia Contemporánea de España*, Madrid, Mediterráneo, 1945, p. 133. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., VI, *L. López Ballesteros y la Hacienda entre 1823-1832*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1970, pp. 127 y ss. FONTANA, J., *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español (1823-1833)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973; “López Ballesteros y la reforma de la Hacienda: algunas reconsideraciones”, *Hacienda Pública Española. Monografías*, 2 (1994), pp. 57-61. CARANDE, R., “Ballesteros en Hacienda (1823-1832)”, en *7 estudios de historia de España*, Barcelona, Ariel, 1969, pp. 185-199.

210. SUÁREZ VERDEGUER, F., “La Real Caja de Amortización bajo el Ministerio de López Ballesteros (1824-1832)”, en *Anuario de Historia del Derecho Español* (1961), pp. 235-257. SUÁREZ, F., y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., VI.1º, pp. 328-352.

211. SUÁREZ, F., y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 205-237.

212. SUÁREZ, F., y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 237.

No hay constancia de que interviniera en el conflicto con el banquero Guebhard por el *Empréstito real*, que pagó la invasión de los *Cien mil hijos de San Luis*, y tantos disgustos costó a Javier de Burgos tras ser acusado de corrupción en el Estamento de Próceres el 18 de octubre de 1834, acusación de la que fue exonerado por la Comisión Mixta de Próceres y Procuradores²¹³.

En la cuestión de la Deuda Pública también se dieron actitudes muy diferentes entre los liberales. Mientras que, primero los absolutistas y luego los moderados, se mostraron reticentes a aceptar la responsabilidad de su pago, los progresistas estaban dispuestos a abonarla, como imprescindible para la confianza de los mercados financieros y la presencia de capitales extranjeros. Uno de los objetivos de la desamortización se cifró en disponer de recursos para compensar la falta de remesas americanas y afectarlos al pago de la deuda, además de modificar las estructuras económicas y de poder territorial del Antiguo Régimen.

Para sanear la situación de la Hacienda, López Ballesteros intentó mejorar las rentas del sistema tributario tradicional de Castilla, “que recaía con mucha más fuerza sobre los pobres que sobre los ricos y que carecía de la flexibilidad necesaria para cubrir el gasto público”²¹⁴, reducir la defraudación y los gastos y mejorar la renta de aduanas. El sistema impositivo se basaba en la imposición indirecta sobre el consumo, centrado en la alcabala como impuesto de ventas, en los gravámenes sobre el consumo, en las rentas estancadas (sal, tabaco y papel sellado) y en las rentas derivadas de los monopolios. Se dispuso el traslado de las Aduanas del Ebro a los Pirineos para mejorar los ingresos de las aduanas y reducir el contrabando. Por Real Decreto de 8 de febrero de 1824 se creó una Caja de Amortización de la Deuda para pagar a su cargo los intereses. La Instrucción de 3 de julio de 1824 estableció las rentas provinciales

213. BURGOS, J. DE, *Anales del reinado de Dña. Isabel II, I*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Mellado, 1850, p. 28; *III*, pp. 42-43. GONZÁLEZ PALENCIA, A., “Javier de Burgos, humanista y político”, *Boletín de la Academia Española*, XXII (1935), pp. 203-228 y 343-387; XXIII (1936), pp. 121-140 y 225-266. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 303, cita un informe de la policía francesa en el que afirmó que Burgos “está metido en todas las empresas de agiotaje a las que se dedica Aguado, y ha buscado negociar varios empréstitos en los que buscaba menos los intereses de España que los suyos propios”.

214. TORTELLA CASARES, G., “La economía española, 1830-1890”, en TORTELLA CASARES, G., MARTÍ MARTÍ, C., JOVER ZAMORA, J. M., GARCÍA DELGADO, J. L., RUIZ GONZÁLEZ, D., *Historia de España. VI, Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona, Labor, 1990, p. 139.

como el catastro y la contribución única, el subsidio del comercio y la renta por la importación del bacalao²¹⁵; se mantuvieron los derechos de puertas y restablecieron las rentas de aguardiente y licores, y se renovó la contribución de frutos civiles, de la paja y utensilios como gastos de alojamiento y suministros a las tropas. Se racionalizó la contabilidad pública y se inició el sistema de los presupuestos generales de gastos e ingresos. Se estableció un arancel proteccionista de la agricultura y de la incipiente industria nacional, aun cuando las necesidades financieras del Estado exigían un bajo arancel fiscal que favoreciera el comercio exterior e incrementara los ingresos. También en este aspecto se levantaron diferencias entre los librecambistas y los proteccionistas, que en parte coincidieron con las actitudes exaltadas y moderadas, porque, aunque todo dependía no de los planteamientos ideológicos sino de la conveniencia económica, no siempre eran acordes²¹⁶.

El sistema fiscal fue objeto de debate porque los liberales progresistas partían del principio de distribución personal y proporcional a la renta establecido por el artículo 8 de la Constitución de Cádiz: “Todo español está obligado, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes”²¹⁷. Este principio quedó plasmado en el Real Decreto de 13 de septiembre de 1813, que creó una contribución directa general y un gravamen sobre sucesiones denominado “manda pía forzosa”²¹⁸.

El absolutismo volvió al sistema tradicional de imposición indirecta sobre el consumo. La insuficiencia de los recursos producidos por el régimen tradicional, así como la crítica al modelo tributario, determinaron un continuo proceso de revisión, que dio lugar a la formación en 1816 de una Junta de Hacienda presidida por José de Ibarra y al nombramiento de Martín de Garay como ministro del ramo en 1817. Éste propuso el establecimiento de una *contribución general* en proporción a la riqueza, que en las capitales de provincia

215. BERAZALUCE, A., *Documentos del Reinado de Fernando VII. 3º. Arias Teijeiro. Diarios (1828-1831)*, I, EUNSA, Pamplona, 1966, p. 166, recoge la anotación de 24 de junio de 1829 referida a la lectura de una memoria de Andino por López Ballesteros, al que denomina *Bacalao* por haber establecido la renta de ese producto.

216. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 957-958.

217. Sobre el debate fiscal en Francia: ORSINI, G., “Les idéologies révolutionnaires et l’impôt”, en *Revue française de Finances publiques*, 84 (2003), pp. 9-10; BELTRAME, P., “La pensée libérale et l’impôt au XIX^e siècle en France”, *ibidem*, pp. 23-42.

218. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 953-954.

y en los puertos sería sustituida por el *derecho de puertas* o arancel sobre las mercancías introducidas. Este “nuevo establecimiento del sistema de Real Hacienda” se aprobó por decreto de 30 de mayo de 1817, pero no fue viable por la falta de la base para evaluar la riqueza a la que aplicarlo. La situación de debilidad permanente del sistema fue debida al inmovilismo, porque para tener más recursos “hay que hacer reformas, y si se hacen reformas, nos exponemos a introducir modificaciones que acaben alterando el orden social vigente. Luego lo mejor es renunciar a las reformas, recortar los gastos para ajustarlos a los ingresos, e instalarse permanentemente en la debilidad, para conservar íntegro y sólido el edificio social”²¹⁹.

El Trienio realizó reajustes financieros con el establecimiento de un sistema mixto de contribuciones directas (territorial, rústica y urbana, y de patentes) e indirectas (aduanas, estanco del tabaco y sal, registro público y consumo de vino, vinagre, licores, aceite y carne). El proceso culminó con la reforma Mon-Santillán de 1845, previa la Comisión García Carrasco-Santillán de 1843²²⁰. Con esta dinámica reformista deben identificarse los numerosos informes emitidos por Sáinz de Andino sobre materias de Hacienda en general y tributarias en particular, incluidos los referidos al traslado de las Aduanas, que suscitó grandes tensiones con las Cortes del Reino de Navarra.

En su *Exposición sobre la situación del Reino* de 1829 realizó una exposición y análisis del carácter y régimen de las rentas del Estado que eran: Rentas provinciales en las coronas de Castilla y León, y equivalentes de Aragón: alcabalas, los servicios de millones, los cientos, el derecho fiel medidor, el quinto y millón de la nieve, las rentas de aguardientes y licores y otra multitud de impuestos, que bajo distintos nombres se han ido estableciendo sobre los objetos más usuales del consumo y los valores que se atravesasen en las ventas de varias especies de bienes generalmente sobre todos los productos de la agricultura y las artes (industrias), cuyo régimen detalla en los distintos ámbitos territoriales en que se cobraban²²¹. Rentas estancadas: sobre la sal, el tabaco, el salitre, el azufre y la pólvora, el azogue y sus compuestos, o sea, las siete rentillas y los

219. FONTANA, J., *Hacienda...*, cit., pp. 150-151.

220. ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma tributaria de 1845*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1971, p. 169. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 953-961.

221. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 113-117.

naipes²²². Rentas generales o de Aduanas²²³. Participación del Estado en las rentas decimales y productos de los bienes eclesiásticos²²⁴. Varias rentas especiales y sueltas sobre objetos determinados, que no pertenecen a las categorías anteriores. Las administradas por la Dirección General de Rentas eran las contribuciones de paja y utensilios para las tropas; frutos civiles; aguardiente y licores; diez por ciento de géneros extranjeros; lanzas y medidas annatas de títulos y empleados; fiat de los escribanos; expedición y sello; comisos; penas de Cámara; quinientos y décimas de ejecuciones; papel sellado; mandas forzosas; Regalía de aposento; Renta de población; derecho de cops; fincas de la Real Hacienda; derecho de amortización y Gracias al Sacar. Las gestionadas por administraciones especiales eran el Subsidio de Comercio; las Loterías; el Servicio de Navarra²²⁵; el Donativo de las Provincias Vascongadas²²⁶; los Correos y Mostrencos²²⁷. Un sistema tan complejo exigía racionalidad y mejora sustancial para lo que propuso unos principios generales de la Administración económica²²⁸.

222. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 117-125.

223. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 126-127.

224. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 128-136.

225. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 146-147. Alude al débito de parte de lo establecido en los años 1817 y 1818: "es una manifiesta violación de los primeros principios de la justicia universal y repugnan con las bases más incontestables de la sociedad civil, que los gravámenes públicos del Estado no alcancen a todos los que sostienen su protección, su existencia civil y política. Todo el que participa de los beneficios de la sociedad debe concurrir a sobrellevar sus cargas, y contra este axioma tan claro como inconcuso no puede prevalecer costumbre, privilegio ni fuero sobre lo cual dice sabiamente la Ley de Partida, que los privilegios que ofendan al procomunal de la tierra, aunque estén dados por los mismos Reyes se han de tener por nulos y no se deben cumplir".

226. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 147-148. A propósito de la disposición de 16 de febrero de 1824 sobre un donativo temporal de tres millones de reales, afirmó: "esta soberana disposición, a pesar de su evidente justicia, no fue acatada y cumplida como se debía esperar de la lealtad de aquellos habitantes; sino que opusieron contra ella sus exenciones y fueros, como si aún para sostener estos mismo fueros y mantener la independencia de aquel país, no fuera indispensable que concurrieren con algunos auxilios para indemnizar al Tesoro de los gastos que en ello se ocasionan".

227. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 136-148.

228. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 151-162.

Dentro de esta dinámica reformista que impulsaron liberales al servicio del Monarca absoluto, hay que situar la Ley penal sobre los delitos de fraude contra la Real Hacienda, la creación del Banco Español de San Fernando, el Código de Comercio, el nuevo Código Penal y los trabajos para redactar un Código civil que permitiera superar “la falta de orden, de conexión y unidad de la masa legal, que pone en incertidumbre los derechos más importantes de las diferentes condiciones del estado civil”²²⁹. A su vez, para la reducción de gastos era necesaria una reforma administrativa que introdujera el modelo burgués liberal y centralista, que superara la estructura polisindial del Antiguo Régimen y modernizara la sociedad y el régimen. El Ministerio y la actividad de fomento de la Administración fueron referentes de modernización de las estructuras administrativas.

Las tensiones entre liberales moderados y apostólicos llevaron a Fernando VII a apoyarse “en una burocracia ilustrada, que le era muy afecta, y cuyos tentáculos alcanzaban, de un lado, a los banqueros afrancesados en el exilio, y, de otro, a los industriales del algodón de Barcelona, a los comerciantes de Cádiz y, también, a no pocos grupos de emigrados liberales moderados”²³⁰. Las propuestas de modernización de la economía y las instituciones que formuló la burocracia ilustrada fernandina reflejaban la actitud de la nueva burguesía industrial y profesional, deseosa de reformas económicas en un marco de libertad, de competencia, de nuevos medios jurídicos y financieros y, también, de proteccionismo para evitar la competencia exterior y poder incrementar el beneficio por el control del mercado interior²³¹.

En un libro titulado *Ensayo imparcial sobre el gobierno del Rey D. Fernando VII*, atribuido a Alejandro Oliván²³², se hizo un diagnóstico de la situación

229. Real Decreto de 23 de abril de 1829 por el que se nombró la comisión redactora del Código penal.

230. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., pp. 156-157.

231. Según Andino, el Real decreto de 29 de enero de 1834 “estableció sobre el comercio de granos las bases racionales, económicas, e incontestables que rigen en todos los países civilizados. Se declaró por supuesto la libertad absoluta del comercio de granos en el interior, para su circulación, para su consumo y para su venta; pero se mantuvo firmísima, en toda su fuerza y vigor, la prohibición legal que de años atrás venía prescrita, de no permitir la introducción de granos extranjeros” (*Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 17, 12 de marzo de 1858, p. 169).

232. DÍAZ, N. P. y CÁRDENAS, F. DE, *Galería de Españoles célebres contemporáneos o biografías y retratos de todos los personajes distinguidos de nuestros días en las ciencias, en la política, en las armas, en las letras y en las artes*, VIII, Madrid, Imprenta de D. Ignacio Boix, 1845, p. 52: “El

de España, señalando la “absoluta y evidente imposibilidad de que el gobierno español continúe por largo tiempo tal como está: las instituciones son defectuosas y los hombres también. La exaltación del ánimo produce un estado de enajenación mental, un vértigo que no deja obrar a la razón, y sus consecuencias son la exageración de las ideas y el desenfreno de las pasiones”. Demandaba “un gobierno positivamente moderado”, de un “régimen representativo (porque “el absolutismo no puede subsistir en España a menos que alguna potencia se tome el trabajo de mantener de su cuenta un ejército perenne de ocupación”); un gobierno templado es tan “necesario para la felicidad del que obedece como para la tranquilidad del que manda, porque solamente el uso moderado de la autoridad y el bienestar de los gobernados pueden desterrar las maquinaciones contra los gobiernos”. Propuso que se ofreciera al país un “gobierno práctico eminentemente monárquico, donde disfruten de la verdadera libertad cual no se ha visto en los gobiernos revolucionarios, y en donde la arbitrariedad del que manda esté coartada por medio de instituciones duraderas y bien fundadas”. El gobierno debiera ser representativo porque “fundado en la cooperación de la mayoría, marcha constantemente hacia su perfección siempre que esté bien calculado”. Resulta tan urgente, que de no verificarse pronto pueden seguirse funestas consecuencias: la imposibilidad de continuar como en el día, la tocan todos, y este convencimiento tiene preparados los ánimos para cualquiera novedades, siempre que sean razonables y adecuadas. Algunos gritos lanzarán todavía unos cuantos exaltados absolutistas, incapaces de comparar los sistemas de gobierno, pero el desprecio los hará callar muy pronto”²³³.

Sin embargo, la pretensión reformista ilustrada, que los liberales ya habían intentado establecer, chocaba con los intereses de los estamentos privilegiados. Las medidas se tuvieron que limitar a “reformular el régimen administrativo –de

*Ensayo [...] hace honor a los conocimientos históricos, políticos y administrativos del señor Oliván...”. VICENTE Y GUERRERO, G., “Alejandro Oliván: una biografía intelectual”, en GIL CREMADES y otros, *La configuración jurídico política del Estado liberal en España, Actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván*, Huesca, Universidad de Zaragoza, 1997, pp. 13-28; OLIVÁN Y BORRUEL, A., *Vida y obra de un ilustrado altoaragonés*, Huesca, 1997.*

233. *Ensayo imparcial sobre el gobierno del Rey D. Fernando VII; escrito en Madrid por un español en mayo del presente año, y dado a luz en Versalles por un amigo del autor*, París, Librería de la Rosa, 1824, pp. 208, 210, 216 y 230. Biblioteca del Archivo Histórico Nacional, n.º 1.086.

aquí el predicamento de Burgos y los afrancesados— o mantener un equilibrio financiero a costa de reducir los gastos”, porque el equipo gobernante no podía enfrentarse a ninguna de las cuestiones sociales fundamentales —régimen señorial, vínculos y mayorazgos, deuda pública, diezmos, reforma eclesiástica, etc.— sin que sus intentos fuesen considerados como una capitulación frente al pensamiento ilustrado o liberal”²³⁴. Éstos “utilizaron el poder absoluto para tomar medidas administrativas más o menos progresistas, capaces de favorecer, y cada vez en mayor grado, los intereses de la burguesía, cuya identificación, por otra parte, con las tendencias liberales, podía intuirse con facilidad”²³⁵.

La burguesía ilustrada respondía a actitudes ideológicas afrancesadas del despotismo ilustrado moderado, rechazaba a los absolutistas o apostólicos —transformados posteriormente en carlistas— y a los liberales exaltados, tanto como unos y otros lo hacían con los absolutistas moderados, convertidos posteriormente en los liberales moderados. Éstos constituían la actitud intermedia, la *tercera vía* o *justo medio*, partidarios de la modernización y las reformas burguesas liberales, pero sin modificar sustancialmente las instituciones. Para Comellas, “mantienen el fondo ideológico de los tiempos napoleónicos, y son partidarios de la evolución sin ruptura, de las reformas desde arriba, de un predominio de la eficacia administrativa sobre las fórmulas políticas concretas, y sueñan con educar a España antes de que pueda acceder a reformas más profundas”²³⁶.

Esta fue la ocasión de afrancesados como Lista, Reinoso, Miñano, Cambrónero, López Pelegrín, Javier de Burgos, Sáinz de Andino y otros: “los afrancesados fueron más poderosos que nunca con Fernando, a quien habían sostenido durante su desgracia —refiriéndose al Trienio—: el Consejo de Estado y el Consejo de Castilla fueron enteramente dirigidos por su espíritu. (...) Este fue el origen de la fortuna de los señores Zea y Burgos: el primero fue ministro; el segundo dominó al Sr. Ofalia, que lo era”²³⁷.

Burgos y Sáinz de Andino reaparecieron en la vida pública de la Corte madrileña en 1827 apoyados por López Ballesteros, quien se rodeó de cola-

234. ARTOLA, M., *La España...*, cit., p. 692.

235. COMELLAS, J. L., *Historia...*, p. 113.

236. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 109.

237. BOIS LE COMTE, CH. E., *Essai historique sur les Provinces Basques et sur la guerre dont elles son le théâtre*, Burdeos, C. Dulac-R. Teycheney-E. Laloubère éditeurs, 1836, pp. 61-62. Citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 282. Sobre la influencia de afrancesados y moderados: SUÁREZ, F., *La crisis política del Antiguo Régimen (1808-1840)*, Madrid, Rialp, 1958.

boradores considerados liberales o afrancesados, que “puede que lo fueran, pero además eran funcionarios laboriosos, honrados y con experiencia que habían sido apartados por los decretos de purificación”²³⁸.

Sáinz de Andino tuvo un importante protagonismo como un técnico que, al contrario que Burgos y Oliván, no lo tuvo político²³⁹. Ambos realizaron dos importantes aportaciones para reformar la Administración, que fueron la *Exposición* de Javier de Burgos de 1826 y la *Memoria* de Sáinz de Andino de 1829. Fueron “la punta de lanza de la intervención afrancesada en la reforma del sistema de poder, en esta transición del Antiguo al Nuevo régimen que en el plano de la administración pudo en algunos aspectos adelantarse o al menos prepararse gracias al trabajo, más o menos afortunado, pero inequívocamente aperturista, de López Ballesteros y su *cofradía* de afrancesados, como solía designarlos Arias Teijeiro [...]. Sin llegar a formar un verdadero partido, lo cierto es que sus empresas conjuntas bajo el amparo de Ballesteros dieron al grupo afrancesado al menos una apariencia de camarilla”²⁴⁰.

2.4. La codificación mercantil

Andino elaboró una *Exposición al Ministerio de Hacienda sobre la necesidad del Código de Comercio* de 29 de noviembre de 1827, en la que se ofreció al rey

238. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 39, califica la presencia en la esfera gubernamental de *repentina e imprevista*, de la mano de López Ballesteros. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 179. MORENO ALONSO, M., *Sevilla...*, cit., p. 163, alude a la consideración de afrancesados de aquellos empleados que permanecieron en sus puestos y juraron fidelidad al nuevo Rey, entre los que se incluía a “cuantos colaboraron de mil modos con los ocupantes: los sacerdotes, los caballeros y oficiales que no se opusieron [...]. En fin, de cuantos sevillanos, permaneciendo en sus puestos, y, por unas u otras razones, fueron considerados como malos españoles. Pero, naturalmente, las actitudes de aquellos hombres así como las razones por las que colaboraron con la administración afrancesada eran más complejas”.

239. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Prólogo”, a OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España*, Madrid, IEP, 1954.

240. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 345 y 346. Recoge cómo el jefe de la policía José Manuel Regato les llamaba la *clica*, del francés *clique*, pandilla. BERAZALUCE, A. M., *Documentos...*, III. *Arias Teijeiro...*, III, cit., p. 244: Arias escribió en sus Diarios respecto al secretario del Rey, Juan Miguel de Grijalva: “es sin duda la causa de todos nuestros males. Es él la piedra angular del edificio [...] de los afrancesados; allí los ministros, allí los liberales todos. Él manda al Rey, por que le tiene conocidos sus flancos y aparenta no meterse en nada”.

para la “formación de un Código mercantil, o sean Ordenanzas generales del comercio terrestre y marítimo”, porque la “unidad de legislación es el nudo más fuerte de la unidad social”; lo hacía a partir del “peculiar apoyo con que he tratado las causas de comercio en los diecinueve años que cuento de ejercicio en la abogacía”²⁴¹. La propuesta alteraba el precedente francés de anteponer el Código Civil por su mayor dificultad, derivada de la existencia de diversos ordenamientos y por la propia lógica de la mentalidad burguesa, que precisaba de un instrumento que regulase las relaciones del nuevo orden económico liberal. De este modo, en pleno absolutismo la burguesía lograba uno de los objetivos de la constitución gaditana, la codificación mercantil (art. 258), con la finalidad de dotar al comercio de una ley universal que superara las diversas normas establecidas por los Consulados.

Años después, en un debate en el Senado, expuso don Pedro los objetivos económicos que se habían perseguido con el nuevo Código de Comercio. Entre ellos, el fomento del “espíritu mercantil [...] que estaba muerto entre nosotros, sucediendo otro tanto con el industrial; y de aquí la necesidad de adoptar cuantos medios pudieran contribuir a despertar en los españoles la afición a las grandes empresas mercantiles e industriales que rápidamente se formaban en otros países, y a estimular a los capitalistas extranjeros, y con especialidad a los americanos, que habían transportado sus capitales a varias plazas de Europa”. El espíritu liberal se plasmó también en impedir la intervención del poder “inhibiéndose éste completamente de toda participación en la formación de las sociedades anónimas [...] y podrían éstas fomentarse concurriendo a ellas propios y extraños con toda confianza y seguridad”²⁴².

El 9 de enero de 1828 el Ministro Ballesteros le comunicó el encargo con la promesa de que “si este trabajo sale tan perfecto como S. M. espera se le complete el premio pecuniario hasta veinte mil reales y se le agracie con destino proporcionado”²⁴³. Este importante encargo le valió el nombramiento de Intendente de provincia de segunda clase por orden de 16 de marzo de 1829, para que “con ánimo tranquilo, sin distraerse al ejercicio de su profesión de

241. Recogida por LASSO GAITE, J. F., *Crónica de la Codificación Española*, 6. *Codificación mercantil*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1998, pp. 64-66.

242. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 19, 23 de diciembre de 1847, p. 281.

243. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Hacienda, Clases pasivas, leg. 3084, expte. 53. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 42.

abogado, pueda dedicarse exclusivamente a la formación de dicho código, a hacer la exposición del mismo y a la continuación de diferentes obras y trabajos puestos o que se pusieran a su cuidado, y parte de los cuales me ha dedicado y he tenido a bien admitirlos”²⁴⁴. Rubio observó que en esta decisión regia no se sabe qué admirar más: “si la perspicacia para adivinar el mercantilista extraordinario o la generosidad con el liberal cierto y el afrancesado probable”²⁴⁵. A tal fin se constituyó una Comisión el 20 de mayo de 1829 de la que se le nombró secretario.

El proyecto de Código de Comercio se entregó el 27 de mayo de 1829²⁴⁶. Lo acompañó con una exposición en que resumió las opciones sobre los actos de comercio, la diferencia entre los contratos comunes y los mercantiles, la competencia jurisdiccional en las causas de comercio y la organización de los tribunales, así como en el esfuerzo realizado para que, por encima de la elegancia del estilo, prevaleciera la “sencillez y exactitud” de las disposiciones, con un ruego y ofrecimiento final al monarca de sus servicios: “que en este arduo encargo como en cuantos tenga a bien confiarme, apuraré todos los esfuerzos de mi celo para ser útil a su Real servicio y mostrarme digno de su soberano aprecio”, como “su humilde y leal vasallo”²⁴⁷. El trabajo mereció la aprobación real, tras haberlo leído “por sí mismo con el mayor aprecio y agrado [...] haberle tocado la dicha de merecer las bondades de S. M. y de haber acertado a hacer un servicio distinguido a su Real Persona y a toda la Nación”, sancionándolo como ley el 30 de mayo de 1829²⁴⁸.

244. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 48.

245. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 46-47. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 47. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 112-118, 194-195. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 201-218, recoge el proceso de elaboración y el contenido.

246. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., lo recoge como Apéndice I en las pp. 235-368.

247. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 40-41, lo recoge íntegramente.

248. Su vigencia en Cuba fue dispuesta por Real Cédula de 1 de febrero de 1832, para Puerto Rico por la de 17 de febrero de 1832 y para Filipinas por la de 26 de julio de 1832. PETIT, C., “Oposición foral al Código de Comercio (1829)”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 59 (1989). RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 46-47, 110-118. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 47. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 890-891. LANGRE Y RUBIO, E., “Orla de mercantilistas españoles alrededor de nuestro primer Código de comercio”, *Boletín de la Universidad de Granada*, 90 (1951), pp. 450 y ss. TOMÁS Y VALIENTE, F., “Manual de Historia del Derecho español”, en *Obras completas, II*, Madrid, CEC, 1997, pp. 1.445-1.448.

2.5. El intendente y consejero real

El encargo del Código de Comercio anunciaba la posible incorporación de Sáinz de Andino al servicio de Fernando VII por la promesa de “destino proporcionado” si “el trabajo sale tan perfecto como S. M. espera” y de otros encargos “de diferentes obras y trabajos puestos o que se pusieran a su cuidado”. Durante su elaboración se había convertido en funcionario con categoría de Intendente de provincia de segunda clase para que “pueda dedicarse exclusivamente a la formación de dicho código” y trabajara “sin distraerse al ejercicio de su profesión de abogado”. Aceptado el Código con total satisfacción, el monarca también atendió el ofrecimiento de Andino y le otorgó el *soberano aprecio* solicitado con nuevos encargos.

En la Real Orden de 2 de mayo de 1829, en relación con el pago del sueldo de Intendente de segunda clase se hizo constar que S. M. “se ha servido también declarar de nuevo explícitamente que toda la vida de don Pedro Sáinz de Andino, la cual debe dedicarse a trabajos literarios a los que S. M. tenga a bien confiarle, debe considerarse y contarse de continuo servicio”. Su dedicación a “ocupaciones de continuo servicio” se reiteraba en la real orden de 1 de julio de 1829²⁴⁹.

No cabe duda de que Fernando VII conocía la trayectoria personal y política de Sáinz de Andino, pero eso no fue obstáculo para incorporarlo a su equipo de gobierno, quizá convencido de que era más conveniente contar con un afrancesado competente y leal que con un absolutista ignorante, aunque fiel y sumiso. Puede ser que el monarca aplicara a don Pedro la misma opinión que se le atribuye referida al humanista Martín Fernández Navarrete: “es liberal, pero es liberal como deberíamos serlo todos”²⁵⁰.

A partir del encargo, nombramiento y otorgamiento del *soberano aprecio*, Andino pasó de ser “hombre notado por afrancesado y constitucional a hombre de la situación”²⁵¹, convertido en uno de los más significados del régimen como “consejero íntimo de Fernando VII”²⁵², considerado un “intrigante cor-

249. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., p. 195. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 49.

250. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., p. 81.

251. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 40. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 114.

252. GIBERT, R., *Ciencia jurídica española*, Granada, 1983, p. 38.

tesano y excelente jurista”²⁵³. Son propias de un cortesano las palabras dirigidas al monarca al presentarle su *Exposición* sobre el Ministerio de Fomento, al que llamó “tutor celoso y solícito del bienestar de doce millones de criaturas que con los ojos levantados hacia el trono, aguardan del amor y de la sabiduría de V. M. el remedio de sus desdichas presentes”.

Andino, tras redactar el Código de Comercio, se constituyó en un colaborador directo en las labores legislativas y codificadoras, así como en otras importantes cuestiones de Estado, al haberse hecho acreedor de la confianza del monarca por sus conocimientos y experiencia, al margen de su pasado afrancesado y liberal. Había conseguido un asiento en la Corte, lo que, sin duda, suscitaba envidias y rechazos no sólo de los absolutistas opuestos a los afrancesados y a lo que representaban, sino también de sus compañeros liberales. Así lo había demostrado su contrincante sevillano Lista que lo calificó durante el exilio francés de “monstruo de inmoralidad”²⁵⁴. Un cortesano realista como Arias Teijeiro lo tildó de *bribón y pícaro*²⁵⁵.

Estas actitudes críticas de unos contra otros estuvieron directamente relacionadas con las dificultades del momento, las conductas confusas, ambiguas,

253. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual...*, cit., p. 509.

254. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 31. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 34.

255. BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., VII.3.º, p. 172: “Andino entró a ver al Ministro. ¿Quién había de decir que Terrones es el que protege a este bribón, que lo lleva en coche a Palacio”. En la anotación de 26 de mayo de 1830 afirma: “El pícaro Andino ha robado no poco en el presupuesto de gastos de la Junta, que ha ascendido a más de 50.000 reales”. En la p. 166 recoge una anécdota anotada el 24 de junio de 1829 referida a la lectura de una memoria de Andino por López Ballesteros sobre la que el obispo de León afirmó que una parte del texto era “de Robertson y dentro de poco, todo copiado literalmente”. *Bacalao* –apodo que daban a López Ballesteros por haber establecido el impuesto de renta del bacalao– quedó confuso y se descubrió el autor. En la del día 18 de julio y a propósito del nombramiento de Andino como Consejero de Hacienda atribuye a Romano la afirmación: “¡Un Andino echado por malo de la misma Francia! En todas partes están estos infames, y en donde están, por lo mismo y por su soberbia, todo lo mandan, pues todos les temen. ¡Qué burla a la Nación!”. El mismo Arias comenta el día 6 de septiembre que el Rey había dado “cortes de mangas” entre otros a Andino, “que ha perdido ya allí su concepto”, criticando el contenido del Código mercantil, mientras crecía el poder de los afrancesados: “Mier, otro afrancesado, Oidor de Sevilla, es nombrado Asesor de Rentas, como Beleña; Andino que queda ya de Fiscal más antiguo. Todo para los afrancesados”. *Memorias de la vida de D. José García de León y Pizarro*, I, pp. 117-118, alude a los afrancesados, entre los que había “malos e intrigantes que sobresalen en éste como en todos los partidos; pues hay afrancesados juiciosos, honrados y dignos de atención; pero éstos se están ignorados en su rincón”. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 54. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 313-316.

versátiles o, simplemente, oportunistas de quienes tuvieron que elegir entre opciones tan diversas y contradictorias, como el ser patriota o afrancesado, servil o liberal. Lo expuso Quintana cuando se refirió a que “unos mismos hombres eran los que acusaban, los que le prendían, los que los juzgaban; y estos hombres habían sido, o tibios defensores del trono, o compañeros suyos en aquellas mismas opiniones que servían de pretexto a la persecución”²⁵⁶. Para este liberal convencido, “ninguna cosa más fea que mudar de principios y de sistema, según las gestiones del interés personal”. Criticó el oportunismo de quienes antepusieron su bienestar a la defensa de la libertad: “amante de la libertad fui antes de la revolución; amante, adicto y celoso de ella he sido en las diferentes vicisitudes de aquellos cinco años; y ahora que este amor y esta consecuencia me tienen sepultado vivo en una fortaleza, y privado de todos los bienes y consuelos de la sociedad y de la vida, profeso los mismos principios y amo la libertad más que nunca, sabiendo muy bien que estos sentimientos no me han de sacar de aquí”²⁵⁷.

También Sáinz de Andino defendió años después la limpieza de su trayectoria política en un debate en el Senado el 7 de enero de 1859, manifestando su malestar por haber sido calificado de revolucionario por parte del ministro de gracia y justicia, Sr. Fernández Negrete. Le replicó diciendo que “mi profesión de fe política es la observancia exacta, fiel y genuina de la Constitución del Estado, según los principios constantemente proclamados por el partido conservador, que creo son los que pueden dar estabilidad a nuestras instituciones. [...] ¿Yo revolucionario? No lo he sido nunca y tengo la satisfacción de continuar hoy profesando con la más rigurosa consecuencia y sin interrupción, los principios políticos mismos que comencé a profesar desde la restauración de las leyes fundamentales del Reino. [...] Liberal, liberal moderado siempre, eso es lo que he sido constantemente. [...] mis dictámenes y consultas, que no dejaban entonces de ofrecer peligro, sin haberme jamás separado de aquellos principios, acomodándome sólo a las formas de gobierno constituido, pero manteniéndome siempre firme en mis convicciones”²⁵⁸.

256. QUINTANA, M. J., *Cartas a Lord Holland, II*, Madrid, Imp. y Estereotipia de M. Rivadeneira, 1853, p. 538; *Obras completas*, Madrid, Imprenta de los Sucesores de Hernando, 1921.

257. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., p. 232. MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., *Quintana revolucionario*, Madrid, 1972, p. 96.

258. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, Legislatura 1856-1860, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

2.6. Los informes sobre la Real Hacienda

Una manifestación evidente del soberano aprecio, de su *continuo servicio* y de la confianza en su opinión fueron los numerosos informes que le fueron solicitados, así como las “obras y trabajos puestos a su cuidado”, encomiendas, nombramientos y condecoraciones que recibió por sus servicios a lo largo de la vida del monarca. Destacan por su importancia y número los relativos a la Hacienda pública, así como los que versan sobre cuestiones de naturaleza mercantil, que acreditan la alta estima de su competencia en estas materias.

Se recogen de modo sistemático, por las materias de que se trata y las partes de su contenido referidas a los principios políticos y administrativos en el capítulo correspondiente²⁵⁹.

2.6.1. *Fiscalidad*

El 6 de abril de 1828 Andino presentó la *Exposición analítica del proyecto de ley sobre la recaudación y cobranza de las contribuciones reales de cuota fija*²⁶⁰, que fue elevada a Ley el 6 de julio.

La Real Orden de 29 de septiembre de 1828 le encomendó la redacción de un *Informe legal sobre el derecho de extranjería (Aubaine), que excluía a los españoles en varios estados europeos de la sucesión hereditaria*, que evacuó el 25 de octubre de 1828 y fue aprobado por el Consejo de Estado y por el Rey. Su razón de ser fue el devengo de ingresos por sucesiones y la oposición del Gran Duque de Luca a la sucesión de los españoles en su territorio, que se entendió a “lo que esté prevenido por las leyes del Reino en orden a las herencias de los extranjeros que falleciesen en los dominios de S.M.”. Estudió profusamente los fundamentos históricos del derecho, su vigencia en algunos países y la necesidad de nuevos tratados que lo reconocieran como exención donde los españoles tuvieran propiedades, proponiendo las bases para los posibles tratados²⁶¹.

259. Una exposición cronológica se ha recogido en ALLI ARANGUREN, J. C., “Pedro Sáinz de Andino, reformista del Derecho y de la Administración entre dos regímenes”, en comunicación al III Seminario de Historia de la Administración, “Reformismo y Reformas en la Administración española”, INAP, Madrid, 14 a 16 de abril de 2004.

260. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 102, 135-147.

261. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 104, 181-204. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 195-199, 787-804. El régimen de la extranjería fue recogido en el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852.

El informe sobre el *Arancel para los Tribunales* de 21 de febrero de 1831 fue su última actuación como Consejero de Hacienda.

El arrendamiento del impuesto denominado “derecho de puertas” y sus bases de liquidación, sobre las que planteó reclamación el Marqués de Riera arrendatario del derecho en Madrid fueron objeto del *Dictamen en el expediente sobre liquidación del producto del quinquenio que debe servir de base para fijar el precio del arriendo del derecho de puertas*, que con carácter de “reservado para S.M.”, emitió el 25 de marzo de 1832²⁶². Este informe desveló la existencia de una importante defraudación a la Hacienda que Andino denunció al Rey solicitándole su apoyo: “para seguir esta senda áspera y espinosa sin daño personal, me es indispensable toda la protección de V.M. y que continúe en ampararme contra las intrigas y el mal querer de las personas que hallan en mi integridad y en mi celo un dique invencible contra sus planes torcidos. Riera es hombre de poder, de riquezas y de relaciones elevadas, y no me perdonará que, habiendo él amañado su negocio en términos de asegurar para sí, cuando no los veintisiete millones a que aspiraba, a lo menos los trece que la Dirección concedía después que todos los funcionarios públicos a quienes tocaba calificar sus pretensiones las habían consentido en parte, sea yo el que las haya resistido analizando y demostrando su injusticia”. Terminó instando “la soberana protección de V. M., que espero no me negará, teniendo presente mi lealtad y que sólo se la pido para servirle como debo, y que me preserve de los sinsabores que trae consigo el cumplimiento rígido de los deberes de un magistrado”. Este documento expresa el “espíritu de independencia, de cierto aislamiento, que le mantuvo durante los años anteriores a 1828 como un hombre solitario”, así como que su relación con Ballesteros “no parece haber sido nunca en un plano personal. Al menos, no en un plano personal profundo y sincero”²⁶³.

En 1832 redactó el documento de alegaciones para la defensa de los derechos de la Real Hacienda contra la pretensión del Duque del Infantado de las alcabalas de algunas villas y pueblos, justificando su falta de fundamento. Se tituló *Alegaciones por el Derecho de la Real Hacienda en los autos pendientes ante*

262. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 22, 75-92; *Documentos...*, cit., *López Ballesteros y la Hacienda entre 1823-1832*, VI.1, pp. 299-302. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 189-190.

263. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 63-66.

*el Supremo Consejo de ella entre su Fiscal más antiguo el Ilustrísimo Sr. D. Pedro Sáinz de Andino y el Excelentísimo Señor Duque del Infantado sobre Reivindicación por parte de la misma Real Hacienda de las Alcabalas de las Villas del Prado, Arenas y Alamín, y demás pueblos y despoblados de sus territorios*²⁶⁴. El documento estaba integrado por exordio, exposición, discusión en cuatro artículos, epílogo y conclusión. Sostuvo que el derecho público de la Monarquía atribuía a la Corona las alcabalas como esencialmente inalienables e inseparables de la misma; para poder entenderlas en manos de personas privadas era preciso un privilegio especial otorgado y solemne, sin que la enajenación de territorios las llevara implícitas, de modo que la falta de título originario suficiente no se suplía por la posesión por ser imprescriptibles como todos los demás derechos y regalías de la Corona. De ello concluyó que “tiempo es ya de que esta usurpación añeja y cuantiosa llegue a su término, devolviéndose a la Corona lo que nunca se pudo ni se debió separar de su Patrimonio, sin quebrantarse uno de los cimientos más necesarios para la firmeza de la sociedad política (...) y sin violarse la ley fundamental establecida desde el origen de esta Monarquía, y paccionada entre el Trono y el pueblo como base segura del decoro y del poder de la Majestad Real, y de la fuerza, el orden y la prosperidad común del Estado”. En la argumentación citó numerosas fuentes del Derecho romano e histórico español, así como a juristas, historiadores y tratadistas de la economía y el comercio.

Fue considerada como una de sus actuaciones más importantes, hasta el punto de que mereció el otorgamiento por el Rey de la Gran Cruz de Isabel la Católica el 21 de julio de 1833 y su publicación. En un debate en el Senado, replicando a la acusación de que la proposición de ley de indulto era un residuo feudal, recordó Andino que “durante siete años he defendido con toda la energía, celo y tesón a que alcanzaron mis esfuerzos las prerrogativas de la Corona. [...] escribí la Alegación fiscal que treinta años hace circula en manos de todos, defendiendo esta prerrogativa, y desgarrando los privilegios onero-

264. Alegaciones por el Derecho de la Real Hacienda en los autos pendientes ante el Supremo Consejo de ella entre su Fiscal más antiguo el Ilustrísimo Sr. D. Pedro Sáinz de Andino y el Excelentísimo Señor Duque del Infantado sobre Reivindicación por parte de la misma Real Hacienda de las Alcabalas de las Villas del Prado, Arenas y Alamín, y demás pueblos y despoblados de sus territorios, Madrid, León Amarita, 1833, 172 pp. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Consejos, leg. 50776, n. 36. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 122-123.

sos y vicios del régimen feudal, por cuyo servicio el rey [...] se dignó conferirme la Gran Cruz que visto hace veinticinco años”²⁶⁵.

Además fue considerado por la Real Academia de la Historia nombrándole Académico Honorario por el estudio de la “vastísima materia de inversiones e incorporaciones a la Corona, manifestando al mismo tiempo una afición muy decidida al estudio de nuestra historia, del origen de nuestras leyes y de los más importantes objetos que son de la atribución de aquella en que se ocupa con tanto celo y utilidad este Real Cuerpo”²⁶⁶.

Por la Real Orden de 21 de mayo de 1832 se le encomendó la organización del *Impuesto del sello sobre los documentos de giro*²⁶⁷. El 11 de mayo se le había encomendado la redacción de las contribuciones que por el gobierno debían despacharse sobre las reclamaciones de las legaciones extranjeras sobre asuntos económicos y de comercio, con el fin de conseguir la plena aplicación de la ley penal “sin que sirvan de perjuicio los antiguos tratados, y los argumentos con que los gobiernos y legislaciones extranjeras pretenden enervar los provechosos efectos de aquella ley”²⁶⁸.

El 10 de agosto de 1832 fue nombrado Presidente de la Junta para arreglo de los Consulados Españoles, respecto a las funciones económicas, comerciales y hacendísticas y para la formación de sus Ordenanzas²⁶⁹.

En su hoja de servicios hizo constar cómo “desde 5 de febrero de 1833 hasta 12 de enero de 1834 se le comunicaron por la Secretaría de Estado treinta y tres Reales Órdenes para que informara sobre cuestiones importantes de derecho internacional y reclamaciones de las legaciones extranjeras en la Corte”.

2.6.2. *Aduanas*

El *Informe legal sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a las fronteras septentrionales de Navarra y Exposiciones hechas sobre este asunto al Rey Nuestro Señor por los Estados de aquel Reino* fue emitido el 12 de enero de 1829. El mismo

265. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, Legislatura 1856-1860, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

266. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 71.

267. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 50-51.

268. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 70.

269. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 71.

Andino explicó en su Hoja de servicios que constituía un documento de contenido “legal, económico y político sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a la frontera limítrofe con Francia, proponiendo los medios de llevar a cabo esta importantísima medida, cuyo trabajo fue aprobado por el Consejo de Ministros, y resolviendo las cuestiones suscitadas por las provincias Vascongadas y Navarra apoyándose en sus fueros respectivos”²⁷⁰. La aprobación se realizó sobre el *Informe legal* de 23 de enero de 1829²⁷¹. Ambos documentos reflejaron el pensamiento, actitud y propuestas de un servidor del absolutismo respecto a la capacidad de imponer la medida al margen de las instituciones navarras y, por otra, el cortesano-consejero que detalla medidas represivas contra quienes en la Diputación del Reino de Navarra lideraban la oposición al traslado²⁷².

2.6.3. Deuda pública

Por real orden de 10 de marzo de 1828 se le encomendó un informe sobre uno de los numerosos conflictos que habían surgido con los empréstitos extranjeros motivados por el gran endeudamiento de la Hacienda. El 20 de noviembre de 1828 está fechada la *Demostración jurídica de la incompetencia de los Tribunales franceses para conocer de la causa promovida ante ellos contra la Real Hacienda de España por la casa de comercio de Barguerie, Sarget y Compañía, de Burdeos, y de la nulidad del embargo que se proveyó sobre los fondos que pudiesen existir en manos de don Alejandro Aguado, pertenecientes a la misma Real Hacienda*²⁷³. Frente a la opinión de otros letrados sostuvo ante el Tribunal de apelación del Sena la incompetencia de los tribunales franceses para conocer de las demandas contra el Fisco español, que fue asumido por la sentencia de 22 de mayo de 1828.

270. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 106-107, 259-290. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 48-49, 187, 317-327, 759-781.

271. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 781-785.

272. ALLI ARANGUREN, J. C., “El debate sobre el traslado de las aduanas en las Cortes de Navarra”, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 279-347; “Pedro Sáinz de Andino y el traslado de las aduanas del Ebro al Pirineo”, *Príncipe de Viana*, 232 (2004), pp. 511-544.

273. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 44 y 205-237. Sobre el banquero Alejandro Aguado: CORTINES MURUBE, F., *Un sevillano en París (1785-1842)*, Madrid, Fontanet, 1918; CARANDE, R., “Ballesteros...”, cit., pp. 193-199. ARTOLA, M., *La España...*, cit., pp. 719-721. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 43-44, 185-186, 325-327.

Por real orden de 22 de junio de 1831 se le encargó la defensa legal y las negociaciones diplomáticas de la Hacienda contra el embargo de la Real Caja de Amortización en sus banqueros de París y Ámsterdam solicitada ante los Tribunales por los créditos de la casa Michel por una demanda de cincuenta millones de reales, para que “proponga la contestación [...] preparando desde luego, nuevas razones para ir refutando [...] los argumentos con que sin duda se querrá sostener el pretendido derecho de Mr. Michel por medio de gestiones diplomáticas”²⁷⁴.

2.6.4. *Contrabando y defraudación*

Entregó el 6 de marzo de marzo de 1830 el *Proyecto de ley penal sobre los delitos de fraude contra la Real Hacienda*, que fue sancionado por el rey el 3 de mayo del mismo año, con la finalidad de reprimir el “delito de contrabando, castigo de sus autores y trámites que deben seguirse en el orden y sustanciación de los juicios de fraude”.

También se le adjudicó por real orden de 8 de noviembre de 1829 la revisión de la *Instrucción para el servicio de guardacostas*. Para prevenir y sancionar el contrabando se creó el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras en el Ministerio de Hacienda y Andino participó activamente²⁷⁵.

2.6.5. *Bienes*

La titularidad y los posibles usos de las islas del Guadalquivir para el cultivo del tabaco, así como su posible enajenación, dieron lugar el 13 de febrero de 1829 al *Informe legal sobre las islas mayor y menor del Guadalquivir*²⁷⁶.

La Infanta Luisa Carlota de Borbón, hermana de la reina María Cristina y esposa de don Francisco de Paula, solicitó a Fernando VII el 28 de agosto de

274. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 67-68, 188-189.

275. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 56-57.

276. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 299-309; en *Documentos del Reinado de Fernando VII, Arias Teijeiro, Diarios (1823-1831)*, I, p. 265 afirmó: “Al pícaro Riera le han dado en enfiteusis las islas del Guadalquivir, que rentará acaso más de 500.000 reales, por un canon de 60.000. Esto es intolerable”. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 49, 323-324.

1830 la asignación de los estados de Lucena, Oropesa y Monterrey, que habían revertido a la Corona tras el fallecimiento de sus poseedores. Reiteró la demanda el 1 de noviembre de 1832 cuando la reina se encargaba del despacho general por la enfermedad del Rey. Sobre la primera petición se le pidió informe por Real Orden de 3 de noviembre de 1830, que emitió en sentido negativo el fiscal Andino en sus escritos de 30 de diciembre de 1830, 15 y 16 de enero de 1831. Como recogió en su hoja de servicios, “demostró tan evidentemente la ilegalidad de esta solicitud que S. M. se sirvió denegarla”, rechazando la pretensión de la infanta²⁷⁷.

2.6.6. *Bagajes y alojamientos*

Por acuerdo del Consejo de Ministros la Real Orden de 22 de noviembre de 1828 le encomendó estudiar la propuesta del ministro de Marina para suprimir el servicio de bagajes sustituyéndolo por una gratificación a la tropa, que plasmó en un *Informe sobre el arreglo del servicio de Bagajes y Alojamientos*²⁷⁸.

2.7. Informes de carácter político

Una prueba de confianza en su recto criterio fue el encargo del Consejo de Ministros de una *Minuta de consulta al Rey Nuestro Señor en el Expediente general de purificaciones*²⁷⁹, que redactó el 21 de agosto de 1828. Constituye un documento propio de un absolutista que rechazaba la revolución que había dado lugar al Trienio liberal, durante el que había sido un constitucionalista ferviente con dos publicaciones ocupando el cargo de Fiscal nombrado por la

277. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 64-65, 200-201. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 56, atribuye el carácter de demandante a la Infanta María Luisa. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 52-53, consideró que la postergación de Andino al inicio de la Regencia fue una venganza de la Infanta Luisa Carlota por el informe contrario a su reclamación de asignación de los Estados de Monterrey, Oropesa y Lucena.

278. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 105. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 47.

279. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 103, 149-179. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 301-302. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 299 y 341.

máxima autoridad de Cataluña, que nos acredita la versatilidad y capacidad de adaptación de Andino: “...la providencia no podía abandonar su imagen más perfecta en la tierra, ni permitir el aniquilamiento de un poder que su omnipotente solicitud había creado para mantener la armonía del universo. Pasó la borrasca y, con el favor del cielo, salió V. M. salvo de los inminentes peligros en que a cada paso se vio durante fatal trienio...”. Justificó la necesidad de la “depuración prolija de las personas que fuesen dignas de V. M. e inspirasen seguridad para confiar a su guarda y buen celo los negocios públicos”²⁸⁰.

Observó que “en las revueltas políticas deben obrar de consuno la Justicia y la clemencia”, utilizando la primera para los promotores y la segunda para “los desgraciados que se encontraron improvisadamente envueltos en el torbellino de la revolución”²⁸¹. Con gran alarde de erudición histórica clásica justificó la clemencia y la necesidad de superar los desaciertos que suponen graves quebrantos familiares. Señaló los “defectos gravísimos” del decreto de la Regencia de 27 de junio de 1823: “vicio esencial e ilegalidad en el modo en que se investiga la conducta del purificado; falta de justicia en no permitirle defensa, excepción ni impugnación de los cargos que se le hacen; falta de datos fijos para juzgar sobre hechos positivos, bien calificados y suficientes para lanzar el decreto fatal de impurificación, y alejar la arbitrariedad que, del Trono abajo, es la calamidad más funesta que puede afectar el cuerpo social; sospecha fundada de parcialidad en muchos de los purificadores, que destruye la presunción de justicia, bien establecida, en todo juicio sirve de consuelo a la inocencia, de temor al culpable, de convencimiento al pueblo espectador”²⁸². Propuso un texto de doce artículos para regular la actividad de los purificadores y el cese de las Juntas especiales creadas a tal fin. Finalmente, los Ministros solicitan del rey “un rasgo de piedad que va a restituir el bienestar a un tan gran número de familias que está gimiendo en la más amarga desolación, lo que creen “justo, equitativo, prudente y político”²⁸³.

Este dictamen fue invocado posteriormente por Andino en la *Exposición reservada* de 14 de noviembre de 1832, en relación con la amnistía concedida

280. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 150.

281. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 152.

282. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 160-161.

283. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 176-179.

por la Reina Regente durante la enfermedad de Fernando VII²⁸⁴. También lo hizo durante el periodo moderado, como demostración de su firmeza en los principios ante una medida represiva del absolutismo: “el año 29 tuve el valor cívico, y no creo que lo había, aunque cumpliendo con un deber de conciencia, en sostener contra votos que tenían gran apoyo, la necesidad de que el rey diera una amnistía por delitos políticos, desempeñando las consultas que me encargaron dos Ministros de aquella época”²⁸⁵.

El 22 de julio de 1829 fechó la *Exposición a su Majestad sobre la situación política del Reino y medios de su restauración*²⁸⁶. En ella se recogió la actitud de los ilustrados que pasaron a las filas de los afrancesados y la adaptación de los absolutistas menos recalcitrantes: “en esta obra muéstrase hombre muy del siglo XVIII, pero de la mejor y más seria cepa. [...] las resonancias comunes a los diversos matices ideológicos de los grupos intelectuales de nuestro siglo XVIII”²⁸⁷. Constituye “un verdadero libro en el que razonaba una reforma administrativa”²⁸⁸. Partió de la afirmación de que “estoy muy distante, Señor, de propender a novedades”²⁸⁹, criticó el maquiavelismo e invocó “los principios de la justicia, la razón y la experiencia” como resorte “en el orden moral que convierte en ruina propia de sus autores los dardos de la perfidia”. Propuso al monarca un sistema general de gobierno dividido en “la administración de la justicia civil y criminal: el gobierno político de los pueblos; la administración económica

284. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición reservada dirigida al Rey Don Fernando 7º, sobre el muy crítico y peligroso estado del Reino*, en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 99: “Mi opinión en esta materia no puede ser sospechosa ni incierta cuando, desde el año 1828, formé de orden del Consejo de Ministros una memoria expositiva sobre las medidas de clemencia que convenía adoptar para cicatrizar las heridas que había causado la revolución del año 1820”.

285. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, Legislatura 1856-1860, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

286. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 110-111, V.2º, pp. 11-276. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 120-122. GARCÍA MADARIA, J. M., *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino 1829-1848*, Madrid, INAP, 1982, pp. 53-268. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 342-343. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino y la administración pública de su época”, *Anales de la Universidad hispalense*, 10 (1949), pp. 7-26. CÁMARA PORTILLO, D., “La Administración civil o pública durante el reinado de Fernando VII”, *Revista de la Universidad Complutense*, 4 (1981), pp. 343-351.

287. RÍOS, F. DE, “Un memorial inédito dirigido a Fernando VII por don Pedro Sáinz de Andino”, *El Sol*, 14 de junio de 1929, citado por SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 11-12.

288. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 49.

289. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 41.

[...]; la organización y el servicio de las fuerzas del mar y tierra que lo defendan; y las relaciones con las demás naciones independientes”²⁹⁰.

Es preciso recordar que, tres años antes, en 24 de enero de 1826, Javier de Burgos había elaborado su *Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII*, desde París²⁹¹. Burgos se definió como “enemigo constante de toda exageración [...] realista por patriotismo, vehemente por temperamento” y propuso medidas concretas como la amnistía, un empréstito de 600 a 800 millones de reales con garantía del clero, una nueva planta ministerial con nuevas carteras de Indias, Interior y Negocios Eclesiásticos, la separación de las funciones militares y administrativas y una nueva división provincial. Habrá ocasión de comparar las propuestas de uno y otro.

2.8. Informes de naturaleza mercantil

El artículo 1219 del Código de Comercio se había remitido a un posterior código de enjuiciamiento, cuyo encargo recibió Sáinz de Andino por Orden de 3 de junio de 1829, que redactó la *Ley de Enjuiciamiento sobre los negocios y causas del comercio*, entregada el 30 de junio y se publicó el 24 de julio de 1830²⁹². Se utilizó posteriormente en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, que, a su vez, lo hizo del Código de Comercio de 1829.

El 28 de noviembre de 1828 cumplimentó Sáinz de Andino el encargo de la Real Orden de 16 de noviembre con un *Dictamen legal sobre el plan electoral propuesto por el consulado de Madrid, en que se demuestra la ilegalidad e inconvenientes políticos de las elecciones populares para los cargos judiciales, y que su nombramiento debe reservarse a la autoridad soberana del Rey Nuestro Señor, con arreglo a las Leyes Fundamentales del Reino y principios generales de organización social*. Estaba referido al procedimiento de elección para la Junta de Comercio del Consulado de Madrid, que proponía combinar la elección con el sorteo. Andino dio importancia al asunto “porque entran en él cuestiones de la

290. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 27.

291. *Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII, desde París en 24 de enero de 1826 por el Excmo. Señor Don Javier de Burgos*, Cádiz, Imprenta de doña Ana Benítez, 1834.

292. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 48 y 100-103. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 218-231.

mayor trascendencia para la conservación íntegra e inviolable de los principios monárquicos”. Rechazó la designación popular de cargos judiciales, que correspondía al monarca, por contradecir las leyes del Reino, y es “esencialmente opuesto a los principios seguros y fijos del gobierno monárquico y, por otra, produce inconvenientes muy graves a la Administración de Justicia”²⁹³. Propuso diferenciar entre las atribuciones administrativas de la Junta de Comercio y las judiciales de los Cónsules, anticipado en el Código de Comercio²⁹⁴. Como era habitual utilizó numerosos textos de referencia incluso de las Sagradas Escrituras, autores clásicos griegos y latinos, Montesquieu y su *Es-píritu de las Leyes*, textos del Derecho histórico español, etcétera. Acompañó un proyecto de Decreto con tres títulos y dieciocho artículos, diferenciando entre el Tribunal consular de nombramiento real a propuesta del Consejo Supremo de Hacienda y la Junta de Comercio integrada por representantes elegidos entre los comerciantes del Consulado²⁹⁵.

Para desarrollar lo previsto en el artículo 1213 del Código de Comercio, la Real Orden de 3 de junio de 1829 le encomendó elaborar “una ley provisional que fije el orden de instrucción y substanciación de todos los procedimientos e instancias que tienen lugar en las causas de comercio”. Remitió el texto el 30 de junio de 1830 con un oficio que explicaba algunos de los contenidos y elevaba “a su soberano conocimiento con el más ardiente deseo de que, correspondiendo en alguna manera a los deseos y a los designios benéficos de V. M., pueda ser de utilidad para la ley que V. M. premedita”. La Ley de enjuiciamiento en las causas de comercio se promulgó el 24 de julio de 1830²⁹⁶.

Emitió el 14 de septiembre de 1830 un informe sobre la constitución del Tribunal de Comercio de La Habana en sustitución del antiguo Consulado, a fin de “facilitar en la Isla de Cuba el cumplimiento de lo prevenido en el Código de Comercio”. Fue completado por otros posteriores de 26 de septiembre de 1831 y 15 de noviembre de 1832²⁹⁷.

Por Real Orden de 22 de septiembre de 1830 se le asignó el arreglo general y la organización de los Corredores de Comercio para resolver el conflicto

293. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 241.

294. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 104-105, 239-257. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 45, 199-200.

295. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 253-256.

296. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 59-61.

297. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Ultramar, leg. 4, expte. 14.

competencial entre el Síndico del Colegio de corredores de Madrid y los corredores de cambios, juros y seguros.

La Real Orden de 8 de mayo de 1832 le encargó redactar las *Ordenanzas generales para el gobierno de los Tribunales de comercio*, cuyo arancel había formado conforme a Real orden de 21 de febrero de 1831²⁹⁸.

2.9. Organización administrativa

En su Hoja de servicios recogió Andino que el 22 de julio de 1828 presentó el proyecto de *Decreto orgánico, con la exposición analítica de sus fundamentos, para la creación de la Junta Suprema Directiva de Fomento*²⁹⁹, junto con la exposición analítica de sus fundamentos para suprimir y sustituir la Junta de Comercio, Moneda y Minas³⁰⁰.

La idea de crear un Ministerio del Interior se hizo realidad por el decreto de José I de 6 de febrero de 1809. El posterior Ministerio de Gobernación se transformó en Ministerio del Interior el 27 de mayo de 1823. Javier de Burgos presentó su propuesta en enero de 1826 que se recogió en el decreto de 5 de enero de 1830, que no se publicó.

Por sugerencia de López Ballesteros, Andino redactó el 30 de octubre de 1830 su *Exposición al Rey sobre la creación de un Ministerio del Interior y la reunión en Hacienda de todas las rentas del Estado*, en la que propuso una distribución de competencias, agradeció el encargo y felicitó al rey “por una resolución que es el fundamento de la restauración de todos sus reinos”³⁰¹. También elaboró las minutas de los decretos de creación del Ministerio del Interior, de concentración de los fondos del Estado y de organización de seis Secretarías de Despacho (Estado, Interior, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda), que entregó junto con antecedentes españoles y franceses en noviembre de 1830³⁰².

En la carta que Sáinz de Andino remitió al Rey el 21 de noviembre de 1830 justificó la necesidad del Ministerio que proponía en el cumplimiento

298. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 19, 22 de diciembre de 1847, pp. 281-282, expuso el régimen de los Tribunales de comercio.

299. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 103.

300. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 47.

301. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 9-12, 27-74.

302. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 175-195; en las pp. 195-304 recoge las memorias sobre el Ministerio de varios ministros. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 344.

de sus presagios de los riesgos “que hoy tienen en la mayor consternación a todos los hombres amantes del orden social”, así como el riesgo derivado del “patente interés que tienen los revolucionarios de Francia en agitar la leal España, y la probabilidad de una conflagración general de la Europa entera es cuasi una evidencia”. Para evitarlo era necesario el apercibimiento y que el Gobierno “tome una actitud fuerte y decidida para que no obre arrebatado por la violencia de los sucesos, sino que los prevea, los domine y le de el curso que esté en su conveniencia”. Para ello “convendrá no perder momento en su organización, venciendo los obstáculos que ésta encuentra en las *animosidades, celos de autoridad y ambición* de ciertas personas”³⁰³.

El desacuerdo entre los ministros determinó la remisión del asunto al Consejo de Estado, donde se produjo un empate que impidió la creación del nuevo ministerio. El Consejo de Ministros acordó el 14 de abril de 1832 la creación del Ministerio del Interior y el Decreto de 9 de noviembre del mismo año erigió el Ministerio de Fomento General del Reino³⁰⁴.

2.10. Fomento

Para la mejora de las comunicaciones, del transporte y comercio se planteó la posible navegación por el río Tajo, viejo proyecto ya estudiado durante los reinados de Felipe II, Felipe V y Fernando VI. La idea se recuperó por Fernando VII y propició la creación de una Real Sociedad de Navegación del río Tajo, un *Proyecto de navegación del Tajo desde Aranjuez a Lisboa* firmado por el Ministro López Ballesteros y un informe de Sáinz de Andino de 18 de agosto de 1828 sobre *Canalización del Tajo*, en el que estudió “tanto la parte legal y económica como la política y de diplomacia”.

La Real Orden de 30 de agosto de 1832 le encomendó la redacción de un *Informe que reforme las bases propuestas para la empresa del canal de Castilla*, adjudicado el 17 de marzo de 1831.

303. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 42-44.

304. ARTOLA, M., *La España...*, cit., pp. 734-735. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 113-114, 303-307. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 13-19, 305-345. GUAITA, A., *El Ministerio de Fomento 1832-1931*, IEAL, 1984. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 910-911. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 64.

2.11. Codificación civil

El primer texto codificado había sido el Código Penal de 1822. Cuando estaba casi concluido el Código de Comercio, Fernando VII dispuso por Real Orden de 30 de abril de 1829 que se constituyera la Junta para la redacción del Código criminal, de la que se designó secretario con voto a don Pedro. El ministro de Gracia y Justicia le encomendó el 23 de octubre que “trabajase por sí solo en un Proyecto de Código criminal con todo el esmero, detenimiento y cuidado que requería obra tan ardua y empleando en su formación toda su inteligencia, celo y eficacia”. Cumplió el encargo y entregó un Proyecto de Código criminal el 7 de mayo de 1831, “tan del agrado del Rey que por este trabajo se le nombró Fiscal con antigüedad de Ministro del Consejo y Cámara de Castilla”, como expuso en su hoja de servicios³⁰⁵.

La necesidad de proceder a la codificación del Derecho civil se había planteado en las Cortes del Trienio de 22 de agosto de 1820, que crearon una comisión para la redacción del Código.

El monarca, por Real Orden de 30 de mayo de 1829, encomendó a Sáinz de Andino –sin que dejara de ocuparse del Código criminal– la “instrucción de todos los antecedentes y trabajos preparatorios, sobre que se ha de arreglar y formar el nuevo Código civil general del Reino”. En el traslado se reiteró la confianza regia en los conocimientos que “V. S. tiene acreditado poseer en la teoría de las leyes y en el celo que le distingue por su Real servicio, que corresponderá a la augusta confianza que se digna dispensarle en un encargo de tal gravedad”³⁰⁶.

2.12. Banca y Bolsa

Expuso Andino que Fernando VII con el fin de “fomentar los intereses materiales del país, en lo cual su política era tan benéfica como atinada y sagaz [...] concibió el proyecto de reanimar el comercio, que siendo el manantial más ac-

305. LASSO GAITE, J. F., *Crónica...*, cit., pp. 54-62 y 199-342. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., p. 49. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 55-56 y 286-300. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 343.

306. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 50.

tivo de la riqueza pública, yacía entre nosotros en deplorable languidez; con cuyo objeto se propuso dotarlo de una legislación completa que regularizase su contratación, y darle al mismo tiempo movimiento con un establecimiento de crédito. [...] De aquí nació el pensamiento de crear el Banco Español de San Fernando, y para ello tuvo el Gobierno que encargarse de su dotación, transigiendo con la administración del de San Carlos los créditos que tenía contra el Estado”³⁰⁷.

Cumpliendo lo dispuesto por la Real Orden de 4 de julio de 1829 redactó un proyecto de *Decreto orgánico para la erección, en Madrid de un Banco de descuentos, cobranzas, pagos, préstamos y depósitos*, que se convirtió en la Ley de 3 de septiembre de 1829 que creó el Banco de San Fernando y aprobó sus Estatutos, liquidando el Banco de San Carlos inaugurado en 1782³⁰⁸. Por Real Orden de 26 de septiembre de 1832 se aprobó la Real Cédula constitutiva y el reglamento para el régimen de todas las operaciones del Banco, que habían sido elaboradas por Andino.

Por Real Decreto de 23 de febrero de 1847 se fusionaron los Bancos de San Fernando y de Isabel II, dando lugar al Nuevo Banco Español de San Fernando, cuyo Reglamento elaboró el 31 de enero de 1832 cumpliendo el encargo de 6 de septiembre de 1831³⁰⁹. La Ley de Bancos de Emisión de 28 de enero de 1856 cambió la denominación por la de Banco de España³¹⁰.

La Real Orden de 7 de julio de 1831 le encargó que, “con toda preferencia”, estudiara la creación de una Bolsa, porque “se halla persuadido S. M. que ninguna otra persona podrá hacerlo con mayor prontitud y perfección que V. S.,

307. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 727.

308. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 727, afirmó Andino que el Banco de San Fernando fue “erigido sobre los escombros del antiguo Banco de San Carlos. Expiraba este Banco, y su muerte traía origen de sus mismos estatutos, porque el grande hombre que los redactó se apartó de los principios orgánicos y vitales de los establecimientos de esta clase, y olvidando su verdadera índole, se propuso fundar un Banco que negociara con sus propios recursos y se fomentara casi exclusivamente con los cuantiosos beneficios que habían de reportarle las contratas con el Gobierno. El Banco de San Carlos nacía necesariamente muerto...”.

309. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 72, 251-277.

310. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 163-173. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 251-260. TORTELLA CASARES, G., “El Banco de España entre 1829-1929. La formación de un Banco central”, en *El Banco de España. Una historia económica*, Banco de España, Madrid, 1970. VICENS VIVES, J., *Historia económica de España*, Barcelona, Vicens Vives, 1969, p. 657.

pues nadie conoce más a fondo las leyes contenidas en el Código de Comercio con las cuales han de guardar analogía las operaciones de la Bolsa³¹¹. Andino elaboró la Ley orgánica de creación que fue aprobada y sancionada el 31 de agosto, manifestándole el Rey su complacencia con el trabajo realizado por Real Orden de 11 de septiembre. Se estableció en Madrid una Bolsa o Lonja de negociación pública, introduciendo la figura de los “agentes de cambio” conforme al modelo francés, que coexistieron con los corredores de las Ordenanzas de Bilbao, cuyo régimen había estudiado anteriormente³¹².

A partir de la elaboración de la ley emitió informes sobre la materia y, años después, en 1845, publicó una obra de exposición y defensa de la citada disposición, en la que criticó la especulación bursátil y la inadecuada utilización del régimen de la citada ley³¹³.

2.13. Los sucesos de La Granja

La revuelta liberal que causó los sucesos de La Granja de 1832 durante la enfermedad del Rey y el comportamiento de Andino a favor de la monarquía motivaron un agradecimiento expreso por medio de la real orden de 20 de septiembre de 1832 “por la firmeza que demostró para defender los derechos de S. M. la Reina”. Este agradecimiento real se produjo dos días después de

311. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 24, consideró que la apertura de la Bolsa fue exponente de la nueva clase que daba “primacía al dinero, representado ahora por pagarés, libranzas o valores industriales, que han adquirido una fluidez mil veces superior a la que pudo soñar el reformador más audaz del siglo XVIII”.

312. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 51 y 173-178. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 119-120. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 68-69 y 231-251. GALVARRIATO, J. A. DE, *La Bolsa de Madrid. Fundación por la ley de 10 de septiembre de 1831. Desenvolvimiento histórico de la ley y de la bolsa a través de la primera centuria*, Madrid, 1935. TORRENTE FORTUÑO, J. A., *Historia de la Bolsa de Madrid. Ilustre Colegio de Agentes de cambio y bolsa de Madrid*, Madrid, 1974. ALEJANDRE, J. A., “El marco...”, cit., pp. 539-549. BERMEJO CABRERO, J. L., “Sáinz de Andino y los orígenes de la Bolsa de Madrid”, en *Anuario de Historia del Derecho español*, LXVII (1997), pp. 1.811-1.822. ESCUDERO LÓPEZ, J. A., *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid, 1985, pp. 307 y ss.

313. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico sobre la contratación de la bolsa de comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos, Parte primera*, Madrid, Imprenta de Vicente de Lalama, 1845. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 61 y 184-189. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 78, 250-251.

la firma del Real Decreto de derogación de la Pragmática Sanción, lo que reconoció el apoyo de Andino a los documentos y acciones palaciegas que garantizaron el trono a Isabel II.

El 14 de noviembre el agradecido consejero dio al monarca una nueva muestra de su lealtad remitiéndole una *Exposición reservada dirigida al Rey Don Fernando 7º, sobre el muy crítico y peligroso estado del Reino*³¹⁴. Una vez más hizo protesta de que era su lealtad al Rey la que le obligaba a valorar el momento y “poner a su soberana consideración que sólo el espíritu fuerte de V. M., su vasta penetración, el extenso conocimiento que sobre los negocios públicos le ha proporcionado el prolongado ejercicio de la autoridad suprema y, en fin, la heroicidad de que está dotada su grande alma, pueden salvar el bajel del Estado, acudiendo a tiempo en las borrascosa tormenta que amenaza sumergirlo, haciendo del territorio español un mar de sangre y desolación”.

Realizó un diagnóstico de los males del país por el cisma político que dividía a los españoles en partidos, el espíritu de insubordinación, la pobreza y decadencia general y el mal estado de la Administración de Justicia, efecto de la “falta de buenas leyes económicas y de los vicios y desórdenes del régimen fiscal o sistema administrativo de la Real Hacienda”. Además peligraba la sucesión, que conduciría a la guerra civil. Propuso dictar buenas leyes, asegurar la sucesión en la Princesa Isabel y configurar un sistema político con importantes mejoras y reformas que trajeran bienestar y prosperidad al pueblo. Manifestó su desacuerdo con la creación del Ministerio de Fomento y recordó su propuesta de reorganización de 1830. Todo ello no implicaba oponerse a los cambios, sino a las “vacilaciones y discordias que se está advirtiendo en varios actos y disposiciones ministeriales”, y a la “necesidad de manifestar al reino” la disposición regia “a introducir en la administración del Estado todas las mejoras y reformas que requieran el bienestar y la prosperidad de sus pueblos”, pero sin “hacer ni permitir innovación alguna que trastorne las leyes fundamentales del reino ni destruya los derechos adquiridos y poseídos legítimamente”. En este documento se recoge la posición de los afrancesados, distinta a la de los carlistas y liberales, en la que terminó apoyándose el rey frente a los radicales de ambos grupos para introducir la reforma de las obsoletas instituciones del Antiguo Régimen, al mismo tiempo que gobernaba como rey ab-

314. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 93-102. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 72, 327-329.

soluto. Esta actitud fue la que hizo posible la continuidad dinástica en la regencia y el reinado de Isabel II, de la que surgieron la monarquía constitucional y las reformas administrativas del moderantismo.

2.14. El curso de legislación y las instituciones comerciales

En la *Exposición sobre la situación del Reino* de 1829, en la Sección 2.^a sobre la Administración civil o pública del Reino, tras establecer el alcance de la administración civil y sus diferencias con la de justicia, la militar y la económica, justifica que no entra en más explicaciones sobre aquella porque las deja “reservadas para la parte administrativa de mi curso de legislación completa y general que V. M. se ha dignado tomar bajo su Soberana protección”³¹⁵. De este curso de legislación no existen más noticias, aunque parece evidente que le fue encargado por el Monarca, ya que en otro caso no lo hubiera mencionado.

Andino aludió en su hoja de servicios al encargo de la “formación de las *Instituciones de Derecho comercial* que sirvieran de texto para esta enseñanza”, además de un “programa de ejercicio para oposición a la cátedra de jurisprudencia y legislación mercantil”, al que se refiere la citada resolución. En un escrito de 13 de abril de 1834 a doña María Cristina le manifestó que estaba concluyéndolo³¹⁶. Por resolución de 13 de mayo dispuso que se suspendiera hasta que presentara la obra “la apertura de la tercera clase de enseñanza [...] esperando que concluirá dichas instituciones [...] y que al propio tiempo presente un programa de ejercicios para oposición a la cátedra de Jurisprudencia y Legislación mercantil”.

2.15. Cargos

Por Real Decreto de 18 de julio de 1829 Fernando VII le nombró procurador fiscal y promotor de Justicia del Supremo Consejo de Hacienda “para enten-

315. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 73.

316. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 52 y 63, afirmó que “no debió siquiera comenzarse”, ya que no hay constancia alguna del mismo. Sin embargo, en la *Hoja de servicios* afirmó que se hallaba en estado muy adelantado. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 76.

der en todos los asuntos en que fuera necesario y Yo tuviera a bien emplearos, y que podáis demandar, acusar y defender todas aquellas causas y cada una de ellas que conviniesen a mi Real Servicio y a la guarda, aumento y conservación de mi Real patrimonio y ejecución de mi Justicia”; cargo que juró el 21 de julio y desempeñó hasta el 9 de mayo de 1834. Por el de 21 de junio de 1830 se le declaró antigüedad de Ministro del mismo Tribunal y, una vez suprimido, les fueron reconocidos a los cesantes los honores y las dos terceras partes del sueldo conforme a la resolución de 8 de abril de 1834. El 14 de agosto de 1830 fue designado miembro de la Junta Permanente de Estado.

Fue nombrado el 26 de junio de 1830 vocal de la Junta para examen y reforma de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras en la parte económica, de comercio y Hacienda, “comprendiéndose los artículos secretos, las providencias y comunicaciones reservadas, y todo cuanto se haya resuelto por S. M.”³¹⁷.

Especial relevancia tuvo la condecoración real concedida el 2 de noviembre de 1830 como Caballero de la Orden de Carlos III. A este fin debió acreditar su genealogía, nobleza y limpieza de sangre, así como no estar “infamado de caso grave y feo”. Las pruebas de legitimidad e hidalguía fueron aceptadas por la Asamblea Suprema de la Orden en sesión de 27 de noviembre de 1830³¹⁸.

El 7 de junio de 1831 se le nombró tercer fiscal del Consejo Real, con los honores de la Cámara³¹⁹. Era la institución más relevante del Reino por la amplitud de sus funciones legislativas, político-administrativas, cuasijurisdiccionales y de asesoramiento real. En este cargo redactó “una porción de memorias jurídicas que no bajarían de cuarenta o cincuenta, para presentarlas a la resolución del Consejo real”³²⁰.

317. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 62-63.

318. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Estado, Carlos III, núm. 2.066. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 125. Recoge el Expediente en las pp. 196-203, en el que consta que sus padres, abuelos y bisabuelos “son tenidos y comúnmente reputados por limpios Cristianos viejos, sin raza ni mezcla de judíos, Moros o de los recién convertidos a nuestra Santa fe Católica” y “no han sido en tiempo alguno procesados por el Santo tribunal de la Inquisición, y menos tenidos por sospechosos en nuestra Sta. Fé Católica” (p. 201). El mismo don Pedro afirmó en la “relación de méritos” que era “sujeto de buena vida, fama y costumbres, sin haber sido jamás corregido ni procesado”. Entre los fondos de la biblioteca figura la *Instrucción a que se han de arreglar las pruebas de los sujetos que han de ser admitidos por caballeros de la Real orden de Carlos 3º*, Madrid, Imprenta Real, 1804.

319. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., p. 205.

320. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 40, de 16 de febrero de 1859, p. 555.

Fue miembro de la Junta de Inspecciones en el Libro de la Deuda consolidada y de la de Tratados de Comercio y Hacienda. Presidió la Comisión revisora de las Leyes y Reglamentos de la propiedad rural.

Por Real Orden de 3 de julio de 1833 se le nombró vocal de la Junta del Canal de Tamarite de Litera, adjudicado por real cédula de 25 de abril de 1834³²¹. También participó en la Comisión encargada de revisar leyes y reglamentos sobre el disfrute de la propiedad rural en virtud de Real orden de 23 de octubre de 1833.

Posteriormente fue designado miembro de la Junta de Reales Loterías el 9 de enero de 1835 y secretario de esa entidad desde el 27 de agosto de 1838.

3. Muerte de Fernando VII, regencia y reinado de Isabel II

3.1. El conflicto dinástico

Que Fernando VII derogara la Ley Sálica por la Pragmática Sanción de 29 de marzo de 1830 abrió la sucesión de la Corona en la persona de su hija y la cerró a su hermano Carlos María Isidro, jefe del partido apostólico en la Corte³²². Los debates ideológicos y la lucha por el poder entre el liberalismo y el absolutismo se personificaron en el infante pretendiente y en la heredera en minoría de edad, la futura Isabel II, que había nacido el 10 de octubre de 1830. La regencia de su madre María Cristina concitó el apoyo de los distintos grupos liberales, de la nobleza, del ejército y de parte de la Iglesia en la defensa del trono de la reina niña frente a las pretensiones carlistas³²³.

Contra la sucesión en doña Isabel II se situaron los defensores del absolutismo y del Antiguo Régimen, apoyando los derechos hereditarios del infante don Carlos. Los carlistas “eran los antiguos voluntarios realistas puros, los absolutistas del reinado de Fernando VII. Fundamentalmente eran partidarios de la omnipotencia de la Iglesia, aun en los asuntos políticos, y de la unión indi-

321. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 74.

322. SUÁREZ VERDEGUER, F., “La pragmática sanción de 1830”, *Estudios de Historia Moderna*, I (1950), pp. 187-253.

323. La adhesión del ejército se consiguió por medio de la depuración de los generales y oficiales sospechosos de identificación con don Carlos, que formaron la oficialidad del ejército carlista.

soluble entre el Trono y el Altar, entre la Corona y la Cruz. Aborrecían los progresos técnicos y la uniformidad que imponía la civilización industrial. Afeerrados a los usos y costumbres del país, les repugnaba la centralización moderna en nombre de un foralismo caduco, de un tradicionalismo inmóvil. Su provincianismo era puramente negativo, en cuanto acentuaba con fuerza decisiva el papel del absolutismo en el gobierno de la cosa pública³²⁴. La *Gaceta Oficial Carlista* expresó los motivos ideológicos que les animaban: “no transigir con la revolución; en no satisfacer las desmesuradas exigencias del insolente populacho; en reprimir el fatal espíritu de innovación de este siglo presuntuoso”³²⁵.

El conflicto ideológico-dinástico dio lugar, tras la muerte del rey, a la Primera Guerra Carlista (1833-1839), que terminó con el Convenio de Vergara de 31 de agosto de 1839, en el que se concedió una amplia amnistía para los implicados en la contienda. La Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó los fueros de las provincias Vascongadas y Navarra, “sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía”³²⁶. La cuestión dinástica fue el medio para personalizar un gran debate ideológico, como reconoció Jaime Balmes al afirmar que “lo que ha luchado en España en esta última guerra ha sido la sociedad antigua con la sociedad nueva; la sociedad de las creencias y costumbres religiosas, de los hábitos y sentimientos monárquicos, con la sociedad de las innovaciones, del desarrollo de los intereses materiales comunicado a cierta parte de la nación por el espíritu del siglo”³²⁷.

324. VICENS VIVES, J., *Cataluña en el siglo XIX*, Barcelona, Ed. Vicens Vives, 1969, cit., pp. 353-354; *Historia social...*, cit., V, p. 353: “el carlismo sería el movimiento armado del catolicismo español, intransigente con cualquier novedad intelectual, y hostigado por el recuerdo de las medidas anticlericales adoptadas por el liberalismo en 1812-1814 y 1820-1823. En este sentido podría ser la versión política de una espiritualidad tradicionalista [...] Tal actitud pondría en juego un resorte típicamente celtibérico: el automatismo colectivo de la intolerancia y la guerra civil”.

325. *Gaceta Oficial Carlista*, 4, 6 de noviembre de 1835, p. 15. Sobre el contenido del programa político carlista: SUÁREZ VERDEGUER, F., “La formación de la doctrina política del carlismo”, *REP*, XIV (1946), pp. 58-60.

326. En la sesión de las Cortes de 7 de octubre de 1839 en que se aprobó la Ley se produjo el arrebato patriótico de progresistas y liberales por el fin de la guerra, con “estrepitosos aplausos, oyéndose en las galerías repetidos vivas a la unión, a la Constitución y al Congreso” (*Diario de las sesiones de las Cortes*. Congreso, 1839, p. 698). La Ley de 16 de agosto de 1841, promulgada durante la regencia de Espartero, adaptó los fueros de Navarra al régimen constitucional. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 567-573.

327. BALMES, J., *Obras completas*, Madrid, 1950, p. 55.

Sáinz de Andino acreditó en todo momento una total lealtad al monarca y a la dinastía en la persona de la heredera, que plasmó, entre otros, en la *Carta al Rey* de 21 de noviembre de 1830, a propósito de la creación del Ministerio del Interior como medio para “dejar a su augusta sucesora un Estado fuerte, rico y floreciente”³²⁸, en la *Exposición reservada* de 14 de noviembre de 1832 al proponer una acción de paz socio-política que “asegure el orden de sucesión al Trono establecido en la última Ley [...] en la Princesa a quien la Ley se lo defiera”³²⁹, así como en el *Informe reservado* a la Reina Gobernadora de 17 de noviembre de 1833³³⁰. Dejó testimonio de que la opción moderada de la corte “no sólo representó una actitud de defensa de los derechos sucesorios de la recién nacida princesa Isabel, sino una tendencia de la burocracia fernandina a orillar el violento choque que se presenta entre exaltados y carlistas. La proclamación de Isabel como heredera de la corona no fue, pues, el resultado de un mero cabildeo cortesano. La burguesía festejó en todas partes el acontecimiento con singular aplauso”³³¹.

3.2. La Regencia de María Cristina

Fernando VII falleció el 29 de septiembre de 1833. El 4 de octubre, una proclama de su viuda, la Reina Regente, tranquilizó a los españoles sobre la continuidad institucional tras la muerte del rey. Partió de que “la religión y la monarquía, primeros elementos de la vida para España, serán respetadas, protegidas, mantenidas por mí en todo su vigor y pureza”. Afirmó que mantendría “religiosamente la forma y las leyes fundamentales de la Monarquía, sin admitir innovaciones peligrosas, aunque halagüeñas en su principio, probadas ya sobradamente para nuestra desgracia”, porque “la mejor forma del gobierno para el país es aquella a que está acostumbrado”; sin que ello impidiera “las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de valor positivo para el pueblo, serán la materia permanente de mis desvelos”³³².

328. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 42.

329. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 97.

330. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 120-139.

331. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 189.

332. LAFUENTE, M., *Historia...*, cit., XX, pp. 5-7.

Era el lenguaje propio de la burguesía urbana de la que formaban parte los afrancesados y moderados fernandinos al servicio de la monarquía, que apoyaron a la Reina Regente. Reformismo sin rupturas, desde el sistema político-institucional del absolutismo hasta alcanzar el propio de la monarquía constitucional, “por una simple cuestión de sucesión de poderes, y sin necesidad de que mediara en sus mentes una rápida transición ideológica”³³³. Como expuso Nieto, el propósito de los gobiernos de la Regencia fue liquidar el Antiguo Régimen y construir el régimen liberal en una situación difícil de guerra civil, que “significaba un impedimento molesto que retrasaba la realización del proyecto. De aquí que en ningún momento abandonasen el objetivo principal, que llevaron adelante a pesar de las dificultades reales. El Boletín Oficial siguió trabajando, pues, como si no hubiera guerra”³³⁴.

La alianza entre el Trono y la burguesía permitió en interés recíproco construir el sistema constitucional frente a los carlistas y los revolucionarios: “En el año 33 medió un contrato entre la Nación y la Corona, ofreciendo ésta el sistema constitucional y la nación, mediante su soberanía, el reconocimiento del derecho al trono de la heredera de Fernando VII, de preferencia a don Carlos. Este fue un contrato bilateral, a que no pueden faltar ninguna de las dos partes, sin anularlo”³³⁵. La monarquía constitucional fue el régimen de la nueva burguesía del poder económico, de los funcionarios, de los militares, de los profesionales e, incluso, del alto clero, que se acomodó una vez reconocido el régimen por la Santa Sede y firmado el correspondiente concordato en 1851³³⁶.

Sáinz de Andino manifestó de inmediato sus “sentimientos de lealtad al trono” y tuvo ocasión de demostrar su adhesión a la monarquía con motivo del incidente que protagonizaron los voluntarios realistas por su desarme el día 27 de octubre de 1833. Nuevamente fue objeto del agradecimiento de la reina gover-

333. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 139.

334. NIETO, A., *Los primeros pasos del estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 42. BELTRÁN VILLALVA, M., “Liberalismo y burguesía en la menor edad de Isabel II: una mirada sociológica a la España postfernandina”, *REP*, 123 (2004), pp. 71-100.

335. CAMPUZANO, J. F., *La monarquía y el partido progresista*, Madrid, M. Auoz, 1864, p. 3.

336. En el debate de la Constitución de 1845 el diputado Ferreira Caamaño distinguió entre un “clero fanático, ignorante y carlista” y otro “ilustrado y virtuoso que conoce el siglo en que vive, y quiere las reformas”. *Diario de sesiones*, 32, 15 de noviembre de 1844, p. 478.

nadora en Real Orden de 28 de octubre de 1833 por “la conducta que observó con motivo de las ocurrencias en esta Corte el día anterior, manifestándole cuan digna había hallado S. M. de su aprecio y Real beneplácito la manifestación que de sus sentimientos de lealtad al Trono había hecho en aquella ocasión”, como recogió en su hoja de servicios³³⁷. La Reina gobernadora tuvo a don Pedro entre los consejeros cuyas opiniones recibía, como se desprende de la *Exposición* de 4 de diciembre en la que aludió a la honra que le produjo haber “expuesto de viva voz mi opinión sobre las necesidades más urgentes del Estado”³³⁸.

En noviembre y diciembre de 1833 don Pedro aportó a la Regente diversos documentos recogidos en el Archivo General de Palacio como *Exposiciones y dictámenes reservados de D. Pedro Sáinz de Andino, dirigidos a S. M. la Reina Gobernadora sobre varios asuntos, de Estado, como creación de una fuerza cívica, auxilio extranjero y mejoras en Hacienda*³³⁹. La exposición de 6 de noviembre de 1833 versó sobre la conveniencia de sustituir los voluntarios realistas por una fuerza cívica o suprimir las fuerzas populares; inclinándose por el mantenimiento de la milicia civil, de la que había formado parte con el grado de teniente, sin los males de los milicianos nacionales o los voluntarios realistas, por ser una necesidad en un momento de peligro por parte de los carlistas y por los exaltados que conducían a la anarquía revolucionaria³⁴⁰. En la de 17 de noviembre se refirió a la crítica a la milicia urbana realizada en un diario francés por el embajador ruso en Francia y por un ministro de aquel país, así como a la posibilidad de una nueva presencia extranjera, que rechazó por entender más adecuadas las milicias, como “cuerpos armados fijos y compuestos por los mismos vecinos de los pueblos, para la guardia o defensa particular de una plaza, o para celar la conservación del orden interior en algunos territorios”³⁴¹. En la de 28 de noviembre se refirió al estado de la insurrección del Norte y al riesgo de su propagación a Valencia, y sugirió reforzar el ejército con volunta-

337. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., p. 128.

338. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 74, nota 69.

339. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 22-23, 103-160. Con estos documentos se inició lo que el mismo autor ha denominado la “época isabelina” de Andino, tras la “época fernandina” anterior.

340. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 103-120.

341. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 120-139.

rios, dictar leyes contra la rebelión y contra las conspiraciones y crear tribunales especiales en severidad y rapidez³⁴².

Por medio de un documento de 4 de diciembre agradeció a la reina la aceptación de sus sugerencias, proponiendo medidas respecto a la insuficiencia de medios militares para combatir a los carlistas, falta de disposiciones suficientes y reforma de la Hacienda para disponer de los recursos necesarios, con medidas concretas sobre las tres cuestiones. Fue particularmente crítico con el sistema hacendístico y su gestión, así como con el endeudamiento, y terminó proponiendo a la reina ordenar la deuda extranjera y establecer un sistema económico basado en la justicia, la legalidad y la economía³⁴³. Como expuso en su hoja de servicios, elaboró por encargo un informe sobre qué medios adoptar para “soportar en su origen la guerra civil que comenzaba contra los derechos de su augusta hija”.

Sáinz de Andino debió pensar que el régimen que se establecía con la Regencia no era el momento más propicio para quien había sido afrancesado y servido lealmente a Fernando VII, a pesar de haber redactado por encargo del Consejo en 1828 la *Minuta de consulta al Rey Nuestro Señor en el Expediente general de purificaciones*³⁴⁴. Hombre sagaz y cortesano conocedor de los comportamientos políticos, optó por alejarse, aunque no desvinculándose totalmente, como lo acreditó su nombramiento como miembro de la Junta de las Loterías en enero de 1835, en la que fue su secretario desde 27 de agosto de 1838. Según su hoja de servicios, “después de 1834 se retiró a dedicarse al estudio de las ciencias, que profesa, sin tomar parte alguna en los negocios públicos, porque su conciencia le ha prescrito el sacrificio de sus ventajas personales a los deberes que le imponían sus principios políticos”³⁴⁵. Sin embargo, fue uno de los consejeros de la regente, como Miraflores, Donoso Cortés y Pita Pizarro³⁴⁶.

342. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 139-151.

343. SUÁREZ VERDEGUER, F., “La intervención extranjera en los comienzos del régimen liberal”, *REP*, VII, pp. 409 y ss. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 151-160. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 75, 329-337.

344. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 52-53, alude a una posible venganza de la Infanta Luisa Carlota por el informe contrario a su petición de donación de los Estados de Monterrey, Oropesa y Lucena.

345. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 77.

346. LLORCA, C., *Isabel II y su tiempo*, Madrid, Ediciones Istmo, 1984, p. 29.

3.3. Los primeros pasos de la monarquía constitucional. El Estatuto Real

La transición de la monarquía absoluta a la constitucional se produjo de mano de los moderados que habían colaborado en el último periodo del rey y se habían adherido a su hija. Comprendieron la necesidad de dar al país un nuevo proyecto político que lo agrupase en torno a la Reina frente al carlismo y las actitudes liberales revolucionarias³⁴⁷: “Un cambio en el régimen del Estado era necesario, indispensable, urgente, por grandes que fueran los peligros que se corriesen, y aun cuando, una vez abierta la puerta de la reforma política, se empuñase en entrar por ella la revolución”³⁴⁸. Los intereses eran recíprocos, porque “la reina viuda, para defender el trono de su hija y luchar contra un partido numeroso y organizado, necesitaba el apoyo, la cooperación, los sacrificios del partido liberal [...] el partido liberal necesitaba de la bandera de la legitimidad monárquica, para volver a recuperar su posición política. La alianza, pues, de los dos principios, del principio monárquico, representado por Isabel II, y del principio liberal, fue natural, legítima, gloriosa para ambos”³⁴⁹.

Este cambio fue la nueva monarquía constitucional formulada y dirigida por hombres que aplicasen sus principios moderadamente y “con precaución”³⁵⁰, como “única manera de establecer el verdadero gobierno representativo, matando al carlismo e incapacitando a los revolucionarios de todo género, guarecidos unos a la sombra del liberalismo y del absolutismo los otros”³⁵¹. Tomás y Valiente calificó al moderantismo como el régimen político del siglo XIX, “bienios, trienios y sexenios dejados a un lado”³⁵².

347. PIRALA, A., *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, I, Madrid, 1868, p. V: “Considerando en general la causa del carlista, hallaremos su origen en el del absolutismo; en el de la monarquía de derecho divino; en el de la concentración del poder de una sociedad en manos de uno solo, representante puro de una soberanía que delega el pueblo sin sujetarse a variaciones, y a semejanza de la que al padre de familia da la sociedad”.

348. MARTÍNEZ DE LA ROSA, F., “Bosquejo histórico de la política de España”, en *Obras*, VIII, Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, Rivadeneira, p. 373.

349. BORREGO, A., *De la situación y de los intereses de España en el movimiento reformador europeo, 1848*, Madrid, Imp. de Francisco Andrés y C.^a, 1848, p. 11.

350. Según expresaba un diplomático francés citado por MARICHAL, C. *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España, 1834-1844*, Madrid, Cátedra, 1980, p. 81.

351. ALDAMA, S. DE y GARCÍA GONZÁLEZ, M.D., *Historia...*, cit., XVII, p. 11.

352. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual...*, cit., pp. 429-433; “La Constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español”, *AHDE*, L, p. 753.

Una de las primeras medidas de la Regencia fue encomendar al ministro de Fomento Javier de Burgos que “se dedique antes de todo a plantear y proponerme, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio español, como base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que medito hacer a los pueblos”. Se dispuso por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 la división provincial con la convicción real “de que para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea”, lo que exige que sus agentes “estén situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas”³⁵³. Con la misma fecha se aprobó la Instrucción a los Subdelegados de Fomento, prevista por el artículo 6 del Real Decreto³⁵⁴.

Tras la caída de Cea Bermúdez en 1834 y el nombramiento de Martínez de la Rosa se establecieron las bases de la consolidación del nuevo régimen. La *Cuádruple Alianza* entre Gran Bretaña, Francia, España y Portugal firmada el 22 de abril de 1834 para la defensa de los principios liberales supuso la sumisión del reino a las dos primeras potencias, al mismo tiempo que reforzaba al régimen frente al pretendiente carlista³⁵⁵.

La necesidad de articular el nuevo régimen exigía dotarlo de una norma constitucional que lo diferenciara de las situaciones precedentes. Para ello se dictó el *Estatuto Real para la convocatoria de las Cortes Generales del Reino* de 10 de abril de 1834, que fue una carta otorgada³⁵⁶. Se encuadró dentro de la dinámica constitucional del liberalismo doctrinario, siguiendo el ejemplo iniciado en Francia por la Carta Constitucional de Luis Felipe, en un intento de lograr un equilibrio político con el carlismo. Sentó las bases de la monarquía constitucional moderada y del régimen liberal burgués de la “libertad bien entendida”, de la revolución pacífica, de las libertades reconocidas sólo a quienes las mereciesen en lo político y, sobre todo, en lo económico, con medidas proteccionistas para la incipiente industria periférica, los ferrocarriles y el

353. MARTÍNEZ DÍEZ, G., “Génesis histórica de las provincias españolas”, *AHDE*, 51 (1981). SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 198-200. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 919-922. 1987. MESA SEGURA, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, IEAL, 1946, pp. 145-199.

354. MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 152-199.

355. PIRALA, A., *Historia de la guerra civil...*, cit., pp. 430-434.

356. DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo doctrinario*, Madrid, IEP, 1956, pp. 495-519. PIRALA, A., *Historia de la guerra civil...*, cit., pp. 427-430.

desarrollo del capitalismo financiero. Fue la plasmación de un programa moderado “apto para satisfacer a las gentes de ese carácter que, deseando un cierto grado de libertad, querían sobre todo, que se encuadrara en el orden, y que si no simpatizaban con las banderas de Don Carlos, repugnaban los excesos de tantos hombres y episodios del Trienio”³⁵⁷.

La exposición preliminar del Estatuto Real estableció su objetivo de “dar influjo en los asuntos graves del Estado a las clases y personas que tenían depositados grandes intereses en el patrimonio común de la sociedad”, argumentando que, en las repúblicas antiguas, “los que ningunos bienes poseían no ejercían derechos políticos: ni puede nación ninguna confiarlos, so pena de pagar tarde o temprano su temeridad e imprudencia, a quien no tenga vínculos que enlacen con la misma nación”. Por Real Decreto de 25 de febrero de 1834 se habían declarado “dignos de honra y estimación todos los oficios mecánicos”. La burguesía promotora de las actividades económico-financieras, que apoyó a los políticos moderados, estuvo constituida por la industria textil catalana, la agricultura castellano-andaluza y los ferreteros vascos³⁵⁸.

El Gobierno concibió el Estatuto Real como un conjunto de “concesiones que emanan del Trono [...] instituciones eminentemente monárquicas y favorables al mismo tiempo a la justa libertad de los pueblos; unas Cortes en que se reúnen las clases principales del Estado y en cuya composición entra la propiedad como principal elemento; cuerpos legislativos que se congregan a la voz del príncipe, quien podrá suspenderlos o pronunciar en caso necesario su disolución; en fin, cuantas prevenciones y garantías aconseja la previsión y dicta la experiencia”³⁵⁹. Constituye una clara expresión del pensamiento del absolutismo moderado, convertido en liberalismo moderado, así como del principio monárquico.

El Estatuto Real partió de un “Poder uno, indivisible y perpetuo”, a fin de evitar que la unidad del Estado se quebrante por la división del poder³⁶⁰, porque “el poder constituyente monárquico y el poder constituyente popular se disolvían en el poder constituyente de la historia, que confería su legitimidad

357. TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, 1968, p. 83.

358. VICENS VIVES, J., *Historia...*, cit., p. 557.

359. TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema...*, cit., pp. 78-79.

360. DONOSO CORTÉS, J., *Obras...*, I, cit., pp. 453 y ss.

a la una y a la otra”, que implicaba rechazar tanto la soberanía popular como el poder real de origen divino³⁶¹. Aunque no estableció la división de poderes, diferenció entre el legislativo y el ejecutivo con claro predominio de éste, al que correspondía la iniciativa legislativa, la convocatoria, suspensión y disolución de las Cortes (art. 24) y el nombramiento ilimitado de los próceres del Reino (art. 9).

Organizó las Cortes, que no integraban a la soberanía nacional, en dos Cámaras –Estamento de Próceres y Estamento de Procuradores– que serían elegidos por sufragio indirecto y censitario por un reducido cuerpo electoral de poco más de 16.000 electores³⁶². No se les reconoció poder legislativo sino deliberativo sobre los proyectos de ley de la Reina o el Gobierno, lo que rechazaron los políticos liberales que formaron el Estamento de Procuradores³⁶³.

Por Real Decreto de 20 de mayo de 1834 se reguló el procedimiento electoral para elegir de modo indirecto, por medio de compromisarios, ciento ochenta procuradores con capacidad atribuida a los títulos profesionales, propietarios, industriales y comerciantes con rentas de 6.000 ducados o que pagaran más de 200 ducados por contribución de subsidio de comercio, que constituían un electorado de unos 16.000 votantes. El Real Decreto de 24 de mayo de 1836 estableció el sistema electoral directo y censitario, que cuadruplicó el cuerpo electoral, que, en todo caso, no alcanzaba al uno por ciento de la población.

Algunos liberales exaltados, entre los que se hallaban Zea Bermúdez, Romero Alpuente y Juan Van Halen, organizaron una sociedad secreta conocida como *La Isabelina*, fundada por Eugenio Aviraneta, para imponer la Constitución de 1812, así como “la expulsión de Madrid de Reinoso, Burgos, Miñano, Lista, Hermosilla, Andino y otros, que eran calificados de afrancesados” y

361. TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema...*, cit., p. 151.

362. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 854-855. Sobre las razones políticas y sociales del sistema electoral censitario: GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 799-818.

363. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 197-209. DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo...*, cit., p. 508, atribuyó su redacción a Javier de Burgos, con la colaboración de Martínez de la Rosa, apoyándose en lo que aquél afirmó en los *Anales del reinado de D^a Isabel II*, Madrid, 1850, p. 227: “sacóse, sin embargo, tan poco fruto de las primeras conferencias, que yo hube de tomar sobre mí el regularizarlas, haciendo reducir a cuestiones categóricas las interminables conversaciones en que se consumía un tiempo que la importancia y la extensión de las atribuciones de mi ministerio no me permitían malgastar”.

con gran influencia política³⁶⁴. La intentona prevista para el 23 de julio de 1834 fue frustrada por la policía. Nos confirma el relevante papel del consejero real, ahora de contenido más político que técnico.

3.4. Las reformas administrativas

La transformación de las estructuras administrativas, que se había iniciado con la creación de la Secretaría de Estado y de Despacho del Fomento general del Reino por Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, continuaron con la de los subdelegados de fomento “agentes especiales de prosperidad en las provincias” por Real Decreto de 23 de octubre de 1833 y prosiguieron con la división provincial de 30 de noviembre de 1833, como “base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos”. Con base en la división provincial de Javier de Burgos el Real Decreto de 23 de octubre de 1833 creó el cargo de *subdelegado principal* del Ministerio de Fomento, “autoridad superior administrativa” de la provincia, que recibió el nombre de *gobernador civil* por Real Decreto de 13 de mayo de 1834.

Avanzó con la demarcación judicial de 26 de enero de 1834 para “uniformar la demarcación judicial con la administrativa y hacer una distribución proporcionada de territorio en las Audiencias y Chancillería”³⁶⁵. Por Real Decreto de 21 de abril se subdividieron las provincias en partidos judiciales, que sirvieron de circunscripción para las elecciones provinciales.

Los Consejos de Castilla e Indias fueron suprimidos el 8 de abril de 1834 y sustituidos por el Tribunal Supremo de Castilla e Indias. La supresión de los Consejos de Guerra y Hacienda dio lugar al Tribunal Supremo de Guerra, Marina y Extranjería y al Tribunal Supremo de Hacienda, que entre sus competencias conocía de los contenciosos de la Real Caja de Amortización de la Deuda. Las normas de funcionamiento se dictaron por Real Decreto de 26 de septiembre de 1835 en el *Reglamento para la Administración de Justicia en la jurisdicción ordinaria*; el 17 de octubre el *Reglamento del Supremo Tribunal de Justicia*, y el 20 de diciembre la *Ordenanza para todas las Audiencias de la Penín-*

364. PIRALA, A., *Historia de la guerra civil...*, cit., I, pp. 444; II, p. 144. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 356.

365. Se dividió el territorio en quince Audiencias Territoriales con el nombre de la capital, salvo en Pamplona, que se mantuvo la denominación histórica de Consejo Real de Navarra.

sula e islas adyacentes. Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1837, el Real Decreto de 4 de noviembre de 1838 atribuyó al Tribunal Supremo el conocimiento del recurso de casación, introduciendo la noción de doctrina legal y la posibilidad de fundamentarla en la infracción de ley y de doctrina legal, que abrió el paso a la formación de la jurisprudencia³⁶⁶.

Los Reales Decretos de 24 de marzo de 1834 extinguieron los elementos de la estructura polisinodial, como los Consejos de Castilla e Indias, Guerra y Hacienda; crearon el Consejo Real de España e Indias como supremo órgano consultivo, y los de Guerra y Marina y de Hacienda. Supusieron una transformación que aclaró y simplificó la estructura administrativa: “el poder ejecutivo y legislativo queda en manos de la reina y sus secretarios de despacho, que cuentan con un órgano técnico asesor: el Consejo Real; el judicial, en los nuevos altos tribunales. Más adelante, en ese mismo año, la aparición de las Cortes del Estatuto y, después, la de una Constitución escrita, la de 1837, obligarían a un reajuste del ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo, pero subsistirá lo principal de la reforma: la desaparición de los viejos —y gloriosos— órganos consultivos y judiciales que fueron los Reales y Supremos Consejos de la etapa del gobierno personal de los reyes, y la autonomía de los órganos judiciales”³⁶⁷. Por el decreto de 14 de diciembre de 1843 se configuró una “jurisdicción especial [...] distinta en la esencia y en la forma de la jurisdicción ordinaria, que pueda conocer de los negocios contencioso-administrativos y decidir definitivamente sobre ellos”.

Como recogió Andino en su *Hoja de servicios*, la supresión del Consejo de Hacienda determinó su cese con reconocimiento de las dos terceras partes del sueldo y nueve años y diez meses de servicios, conforme a la Real Orden de 2 de mayo de 1829 que había declarado su vida “de continuo servicio”.

3.5. Las reformas ideológicas

Un hecho significativo del cambio de régimen fue el Real Decreto de 15 de julio de 1834, que declaró “suprimido definitivamente el Tribunal de la Inquisi-

366. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 935-937. MORENO PASTOR, L., *Los orígenes del Tribunal Supremo, 1812-1838*, Madrid, 1989, p. 360.

367. SÁNCHEZ BELLA, I., “La reforma de la Administración central en 1834”, en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 1974, pp. 675-676.

ción”, ya desacreditada y sin eficacia alguna a pesar de los vaivenes del reinado de Fernando VII. Sus “predios rústicos y urbanos, censos u otros bienes con que le había dotado la piedad soberana, o cuya adquisición le proporcionó por leyes dictadas para su protección, se adjudican a la extinción de la deuda pública”, lo mismo que las canonjías agregadas a la Inquisición, disponiendo sobre las retribuciones de sus empleados.

Tras la quema de conventos en Madrid en el verano de 1834, de las revueltas e incendios en Zaragoza y Barcelona y del nombramiento del progresista Álvarez Mendizábal el 14 de septiembre de 1835, se inició una reforma constitucional que empezó ampliando la base electoral del Estatuto Real y la conversión de las Juntas en Diputaciones. Entre 1835 y 1836 se dictaron las medidas de supresión de las órdenes religiosas, de desamortización de sus bienes convirtiéndolos en bienes nacionales y de su posterior privatización por venta en subasta pública por los decretos de 16 y 19 de febrero y 1 de marzo de 1836; se suprimieron los diezmos, primicias y demás prestaciones similares. Tuvieron un propósito económico de directo beneficio burgués, porque “vender la masa de bienes que han venido a ser propiedad de la nación [...] es desobstruir los canales de la industria y de la circulación; apegar al país por el amor natural y vehemente a todo lo propio; ensanchar la patria, crear nuevos y fuertes vínculos que liguen a ella; es, en fin, identificar con el trono excelso de Isabel II”³⁶⁸.

Estas medidas fueron consideradas de “verdadero progreso” y dieron el nombre de progresistas a quienes las establecieron y apoyaron, convirtiendo a Mendizábal en el arquetipo del liberalismo progresista más próximo al jacobinismo francés y a las actitudes de las clases medias bajas y populares³⁶⁹. Supusieron las auténticas reformas del orden económico feudal imprescindibles para el político y social. Según Marx en este periodo se eliminaron los ele-

368. Real Decreto de 19 de febrero de 1836, *Gaceta de Madrid*, 21 de febrero de 1836. PIRALA, A., *Historia de la guerra civil...*, cit., II, pp. 351-357.

369. GARCÍA TEJERO, A., *Historia político-administrativa de Mendizábal, dedicada al pueblo liberal español*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de J. A. Ortigosa, 1858, p. XII, consideró a Mendizábal como “el hombre ilustre que contribuyó eficazmente al triunfo de la libertad española”, porque hizo posibles las reformas político-administrativas imprescindibles para el nuevo orden liberal. LAFUENTE, M., *Historia...*, cit., XXII, p. 360, calificó a Mendizábal de *encarnación* de la revolución social necesaria para la revolución política y el cambio de régimen político.

mentos feudales de la sociedad española, que fue la “obra más importante, consistió en intensificar los antagonismos, hasta tal punto que cualquier compromiso se hacía imposible y era inevitable una guerra sin cuartel”³⁷⁰.

Mientras tanto, los moderados se conformaban con las reformas administrativas, siguiendo el modelo de los afrancesados durante el reinado de Fernando VII, confiados en la evolución natural del sistema institucional, como efecto del económico y social. Con Mendizábal “se consolidaron las dos opciones que conformarán para el resto del siglo el núcleo del sistema de partidos dinásticos: los antiguos exaltados, conocidos en adelante como progresistas, y los moderados, que incorporan a sus filas a la facción más conservadora del liberalismo con los elementos procedentes del absolutismo ilustrado o reformista”³⁷¹.

Como expuso Aranguren, “los reformadores fueron los progresistas –Mendizábal primero, Madoz después, durante el bienio 1854-1856– pero el beneficiario de la reforma fue el partido moderado, al que pasaron a apoyar la mayoría de los enriquecidos con el excelente negocio de la compra de bienes eclesiásticos. La gran nobleza, por su parte, transformó cómodamente sus vetustos derechos señoriales en propiedad moderna, con lo que, en general, no sufrió quebranto alguno, antes al contrario. Y el pueblo, la gran masa de los colonos, quedó al margen de este colosal malbaratamiento de bienes e incluso desposeído –por la Ley de Desamortización General de 1855– de los *bienes propios* y de gran parte de los *bienes comunales*”.

Por Real Decreto de 8 de marzo de 1836 se dispuso la exclaustración de religiosos por la supresión de “todos los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de comunidad o de instituciones religiosas de varones, incluso las de clérigos regulares y las de las cuatro órdenes militares y San Juan de Jerusalén, existentes en la Península, islas adyacentes y posesiones de España en África”. Estas medidas, junto con las de prohibición a los obispos de colación de órdenes sagradas, de confesar y predicar, llevaron a que el Papa Gregorio XVI denunciara los hechos y procediera a la ruptura de relaciones con la Santa Sede.

Abiertas las Cortes, en la sesión de 18 de abril de 1836, durante el debate de contestación al discurso de la Corona, se produjeron duros enfrentamientos en

370. CARRERAS ARES, J. J., “Los escritos...”, cit., p. 188.

371. BALDEÓN, J., PÉREZ, J., JULIÁN, S., *Historia de España*, Madrid, Espasa, 2003, pp. 436-437.

el Estamento de Próceres por los ataques de varios de sus miembros a la política desamortizadora y religiosa del gobierno, que dieron lugar a la aprobación el 6 de mayo de una petición de derogación de los decretos desamortizadores.

A partir de Mendizábal se turnaron en el gobierno los liberales moderados y los exaltados o progresistas, situación que perduró hasta el golpe de Espartero de 1840, demostrando la consolidación del régimen que adquiriría forma definitiva con la Constitución de 1837. Los periodos progresistas fueron menos y más cortos (1835-1837, 1840-1843 y con los moderados en 1854-1856), motivados por levantamientos o sublevaciones populares y por el claro compromiso de la Corona con los moderados.

3.6. La Constitución de 1837

El motín de los sargentos en La Granja el 12 de agosto de 1836 obligó a la Regente a rebajar el precio del tabaco y a proclamar al día siguiente la Constitución de 1812. A pesar de no simpatizar con los liberales, la Reina se vio obligada a pactar con ellos para salvar el trono de su hija de las amenazas carlistas, por medio de una “alianza artificial, fomentada por intereses comunes, y porque ambas partes esperan salir ganando con ella”³⁷². La dinastía y los liberales moderados se aliaron, aquélla para defenderse del pretendiente, éstos para poder establecer el nuevo régimen. El punto de encuentro fue el moderantismo, como “vía media que pretende centrar al país realizando en él determinadas reformas con un designio de ponderación, difícil de mantener en un ambiente de continuo sobresalto”³⁷³.

Así lo demostró la Constitución de 18 de junio de 1837, que fue una Constitución *transaccional*³⁷⁴. Consolidó definitivamente el régimen constitucional, como “término medio entre la Constitución de Cádiz y el Estatuto Real, de forma que fuera aceptado por progresistas y moderados”³⁷⁵. Fue “progresista en la forma, moderada en el fondo”, “fachada constitucional en un régimen efecti-

372. COMELLAS, J. L., *Los moderados...*, cit., p. 10.

373. DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo...*, cit., p. 24.

374. VARELA SUANZES, J., “La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional”, *Revista de Derecho Político*, 20, 1983-1984, pp. 95 y ss.

375. SOLÉ TURA, J. y AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1977, p. 33.

vamente absoluto”, que sentó las bases de todas las posteriores³⁷⁶. Estableció elementos satisfactorios para los progresistas y los moderados. Para los primeros se invocó la soberanía nacional en su preámbulo³⁷⁷, la división de poderes, las libertades individuales, los ayuntamientos democráticos y la Milicia nacional³⁷⁸; para los moderados, la ausencia de la referencia a la soberanía nacional en el articulado, el bicameralismo, Congreso y Senado, las Cortes legisladoras pero precisando la sanción real, la elección indirecta y censitaria y el reconocimiento del hecho religioso³⁷⁹.

El tratamiento ambiguo de la soberanía nacional fue posteriormente rechazado por los moderados en la Constitución de 1845. Además de las referencias citadas, se ha de tener en cuenta que la promulgación reconoció que “ha sido la voluntad de la Nación revisar en uso de su soberanía la constitución política promulgada en Cádiz” y añadió una referencia a un pacto entre aquella y la reina: “y Nos de conformidad aceptado”. Si aquélla hubiera sido un órgano constitucional no la hubiera aceptado sino que la hubiera jurado y promulgado formalmente la decisión de las Cortes. Esta fórmula fue congruente con el real decreto de convocatoria de elecciones de Cortes “en las que ha de procederse a la revisión del Estatuto Real de acuerdo con la autoridad del Trono”, que quedaba por encima de las Cortes por su propia autoridad no originada en la Constitución.

El bienio progresista (1836-1837) representó un avance significativo del Estado liberal por recuperar las medidas del trienio sobre desamortización, abolición del régimen señorial, desvinculación de mayorazgos, liberación de diezmos y supresión de aduanas interiores. La ley de 20 de julio de 1837 amplió el cuerpo electoral por el sufragio directo con menores condiciones económicas, hasta alcanzar al dos por ciento de la población. El Real Decreto de 17 de agosto de 1837 restableció la vigencia del de 22 de octubre de 1820 ampliando la libertad de expresión, que fue restringida por el gobierno modera-

376. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 213-225. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 855-856.

377. ORODEA, P. M., *Elementos de Derecho Político constitucional aplicados a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1837*, Madrid, Imprenta de Pita, 1843, p. 23, afirmó que el preámbulo “declara un dogma político de verdad eterna; en un artículo este principio sería un precepto impracticable, muerto y de imposible aplicación ordinaria”.

378. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 223-225.

379. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 221-223.

do por medio de la Real Orden de 5 de junio de 1839. El derecho de asociación permitió la creación de sociedades de socorros mutuos, reguladas por la Real orden de 28 de febrero de 1839, germen del sindicalismo obrero.

La Regencia de doña María Cristina se cerró el 11 de septiembre de 1840, al concluir en el Norte la guerra civil con el Convenio de Vergara de 31 de agosto de 1839 y en el Maestrazgo en 1840 con la huida de Cabrera a Francia³⁸⁰. Al general Espartero, héroe de la derrota carlista, lo utilizaron los progresistas para poner fin a la Regencia, que no resultaba necesaria tras el fin de la contienda con la derrota del partido enemigo y el asentamiento del régimen liberal³⁸¹.

La Ley de Ayuntamientos aprobada por los moderados el 14 de julio de 1840 suscitó un gran enfrentamiento político con los progresistas, quienes venían controlando la vida local y la Milicia nacional y se oponían a la designación de los alcaldes por el rey, porque defendían un sistema más democrático y fiel a la “historia nacional”³⁸². Por el contrario, los moderados pretendían el control de la vida local y desconfiaban de la Milicia, que era “el brazo armado de ese poder municipal que [...] quisieron erigir las Cortes de Cádiz. [...] Sus jefes eran designados por elección entre los mismos cuerpos de la Milicia y la disciplina estaba confiada a unos consejos de subordinación, constituidos por representantes de las compañías en que se organizaba. De hecho, por otra parte, los locales en que las milicias se reunían tendían a transformarse en asambleas libres, cuando no en clubs, donde se discutían los asuntos públicos y se adoptaban resoluciones”³⁸³.

La idea francesa del *pouvoir municipal* fue utilizada por moderados y progresistas con distinto alcance en función de sus intereses partidistas³⁸⁴, con un común denominador centralista y de control, mayor en los moderados, y un cierto sentido democrático restringido en los progresistas. Como expuso Ga-

380. RICO Y AMAT, J., *Historia política y parlamentaria de España*, III, Madrid, 1862, p. 189, recoge la actitud de los “constitucionales puros (progresistas) que, aunque lo disimulaban, creíanse ajados en su vanidad con que la guerra hubiese concluido por un convenio después de haber proclamado en todas las épocas su repugnancia a entrar en tratos con el enemigo, y descontentos de que la victoria hubiese venido tan pronto...”.

381. CONDE DE ROMANONES, *Espartero. El general del pueblo*, Madrid, Espasa-Calpe, 1932.

382. OLÓZAGA, S., *Discurso leído en sesión pública en la Real Academia de la Historia. Contestación de Francisco Martínez de la Rosa*, Zaragoza, M. Peiró, S.A., 1853, p. 17.

383. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 225. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 834-845.

384. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 818-834.

llego Anabitarte, el “origen e historia del régimen local español no parece estar en el poder municipal [...] sino más bien en la permanencia y anquilosamiento del poder socio-económico del Antiguo Régimen, consolidado por unas precipitadas desamortizaciones, con la consiguiente ruina de los pueblos, por la traumática experiencia de un Ayuntamiento revolucionario y con ejércitos populares, por el absoluto desprestigio de las elecciones ante el falseamiento caciquil, por la ruptura de toda evolución democrática y liberal, con la intervención de la Corona en los nombramientos de las autoridades locales”³⁸⁵.

La presencia de la Regente y de la Reina niña en Barcelona permitió a Espartero presionar contra la sanción real de la Ley de Ayuntamientos, que se produjo por los compromisos de aquella con los moderados. Este hecho provocó el levantamiento progresista de 1 de septiembre de 1840 en Barcelona, que se extendió a otras ciudades como Madrid, y obligó a madre e hija a huir a Valencia, donde Espartero exigió el establecimiento de la corregencia, la reforma de la Constitución y la supresión del Senado. Con el gobierno de Espartero a partir de 1 de septiembre de 1840 se inició el “trienio progresista” (1840-1843) y el “gobierno de los espadones”. Como expuso Vicens Vives, “puesto que nadie tenía autoridad —ni la Corona, ni los partidos³⁸⁶, ni el pueblo— alguien había de ordenar el gobierno respaldándolo con las bayonetas del Ejército. Y en este punto, con Espartero, empezó la trayectoria del militarismo romántico español, esmaltado con numerosos y a veces sangrientos pronunciamientos”³⁸⁷.

3.7. La Regencia de Espartero

El 12 de octubre de 1840 la Reina Gobernadora renunció a la regencia y embarcó con destino a Francia, poniendo fin al periodo de transición al régimen

385. GALLEGO ANABITARTE, A., “Notas histórico jurídicas sobre el régimen local español (intento de revisión)”, en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 1974, p. 541.

386. RICO Y AMAT, J., *Diccionario de los políticos (1855)*, Madrid, Nacea, 1976, p. 274: “Partidos: Vientos encontrados de cuyo choque salen los pronunciamientos y motines; ellos arrastran las nubes políticas por el horizonte de la nación, hasta que a fuerza de comunicarles electricidad promueven con frecuencia furiosas tempestades. La opinión pública les sirve de veleta y le hacen dar tantas vueltas y revueltas, que será milagro se conserve útil por mucho tiempo sirviendo a los vientos, como hasta ahora, de juguete”.

387. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 159.

liberal que se había iniciado tras la muerte de Fernando VII. Tras un debate político sobre el número de regentes, el Senado y el Congreso, en sesión conjunta de 8 de mayo de 1841, optaron por la fórmula unitaria en la persona del general Espartero. El 27 de septiembre de 1841 se levantó el general O'Donnell en Pamplona contra Espartero para restablecer a la Regente, y el 15 de octubre fue fusilado en Madrid el general Diego de León por su implicación en el levantamiento. Esta situación propició una nueva emigración de moderados tan relevantes como Martínez de la Rosa, Donoso, Alcalá Galiano³⁸⁸, Borrego, Zea Bermúdez, Toreno, Miñano y Narváez.

Espartero perdió la confianza de los liberales progresistas a causa de su autoritarismo, la marginación de los líderes del partido y los efectos de la política librecambista, que dio lugar a la insurrección de Barcelona de noviembre de 1842 apoyada por los empresarios, los trabajadores y la Milicia Nacional. La represión del movimiento se manifestó en la prohibición de las asociaciones obreras, en el bombardeo de la ciudad el 3 de diciembre de 1842 desde el castillo de Montjuich, en fusilamientos, deportaciones y encarcelamientos. Por decreto de la Regencia de 12 de diciembre, se privó a la ciudad de la ceca y de la fábrica de cigarrillos, se le impusieron levas, una contribución extraordinaria de doce millones de reales y la reconstrucción de la ciudadela. Estas medidas, que confirmaron la orientación social del progresismo, fueron utilizadas por los contrarios al Regente para convertirlo en “enemigo del pueblo”, de modo que se frustró la colaboración entre la burguesía liberal exaltada y las clases populares por efecto de la represión de las reivindicaciones proletarias³⁸⁹. A partir de este momento el movimiento democrático y el republicanismo se configuraron como alternativa popular y obrera al liberalismo burgués por muy progresista que pareciera.

Las elecciones de 27 de febrero de 1843 demostraron que el Regente había perdido influencia en el progresismo, ya que colocó a muy pocos de sus fieles *ayacuchos*. El nuevo gobierno progresista de Joaquín María López se enfrentó con la política de Espartero y terminó formando una coalición progresista-moderada para acabar con la dictadura de aquél. El 24 de mayo de 1843

388. CASTELLS OLIVÁN, I., “Antonio Alcalá Galiano”, en ANTÓN, J. y CAMINAL, M. (coords.), *Pensamiento...*, cit., pp. 119-166. DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo...*, cit., pp. 521-547.

389. VICENS VIVES, J., *Historia social...*, cit., V, p. 360.

se produjo un levantamiento antiesparterista en Málaga, el 30 de mayo se produjo en Reus una sublevación del general Prim a la que se adhirió Barcelona el 6 de junio, decretando la Junta de Barcelona el derribo de sus murallas el 27 de junio. La regencia concluyó el 23 de julio de 1843 con la derrota en Torrejón de las tropas enviadas por Espartero para sofocar la revuelta de Andalucía por las mandadas por el general moderado Narváez.

La caída de Espartero y su huida a Inglaterra supusieron el fin del periodo de las regencias y un nuevo paso para que la coalición moderada-progresista consolidara la Monarquía liberal con la proclamación de la mayoría de edad de Isabel II a los trece años y su jura de la Constitución el 8 de noviembre de 1843.

En este periodo quedaron reflejadas las diferencias sobre el modo de organizar la vida política en el bando liberal. Los progresistas atribuían la soberanía nacional exclusivamente a las Cortes, a partir de un amplio sufragio, sin reconocer poder legislativo ni moderador a la Corona, y con amplia libertad de prensa. Para los moderados la soberanía estaba compartida por la Corona y las Cortes, aquélla era la cabeza del ejecutivo y moderaba los conflictos, podía disolver la Cámara y sustituir al presidente del Consejo de Ministros, el sufragio era censitario y restringido a los mayores contribuyentes y a quienes poseyeran un determinado nivel cultural, profesional y económico, únicos ciudadanos con derechos políticos, mientras que el resto de las personas sólo disponían de derechos civiles.

A pesar de la intensidad del debate político sobre la titularidad de la soberanía nacional, es lo cierto que, como expuso Sánchez Agesta, “el imperio de la mesocracia a través del sufragio censitario es el fondo común en que se funde el ideario de los partidos liberales en el centro del siglo. En el fondo del horizonte está esa soberanía de la inteligencia y la razón enunciada en los días del Estatuto, doctrina que no precisaba de proclamaciones constitucionales sino de aplicaciones prácticas en la ley electoral. Ahora bien, si los progresistas no supieron acomodar el principio de soberanía nacional, al que debían una fidelidad histórica, con ese otro concepto práctico al que rinden una vergonzosa pleitesía, el partido y los pensadores conservadores supieron, en cambio, fecundar esa doctrina del justo medio en una original interpretación que va a ser una de las teorías constitucionales más interesantes del siglo XIX”³⁹⁰.

390. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 180.

La aportación moderada buscó el punto medio entre la soberanía real de origen divino del absolutismo y la soberanía popular liberal en la doctrina de la participación desde la *constitución interna*, que, rechazando las concepciones abstractas, acude a los elementos en que fundaron sus referentes ideológicos: “pacto, mesocracia, censo, legitimismo, tradición, historia, poderes e intereses reales, se fundieron en ese concepto de la constitución interna, tan original como fecundo, que será el dogma del partido moderado”. Se consolidó con la Restauración y terminó con el régimen de la monarquía constitucional de las clases medias³⁹¹.

4. La Década moderada (1844-1854)

Superada la guerra civil y consolidada la monarquía isabelina, la estructura social tuvo un claro reflejo en los comportamientos políticos, de modo que “terratenientes, grandes comerciantes e intelectuales se abrazan al moderantismo, donde confluyen con los rescoldos de la vieja nobleza, el alto clero y los mandos castrenses; el pequeño burgués, por el contrario, bascula hacia el progresismo en su versión radical igualitaria y exaltadora de las clases medias. Empeñados en apuntillar el Antiguo Régimen, unos y otros compartirán intereses comunes en los primeros años de la regencia de María Cristina para converger de nuevo a finales de siglo, cuando las bases del partido progresista se orienten al conservadurismo burgués en respuesta a las ideologías democráticas, republicanas y socialistas, afines a la masa trabajadora”³⁹².

Los moderados volvieron al poder el 5 de diciembre de 1843 de la mano del Gobierno de González Bravo, que fue “un puente para que los moderados pasasen a la ribera del mando” y sentó las bases del carácter antiliberal del régimen³⁹³. Suspendió las Cortes el 27 de diciembre de 1843; restauró la vigencia de las leyes de Ayuntamientos de 16 de julio de 1840 y de imprenta de 10 de abril de 1844. Desarmó la Milicia nacional y el 28 de marzo de 1844 se fundó la Guardia Civil, que auxiliaba al jefe político en materias de orden pú-

391. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 181-182 y 187-191.

392. GARCÍA DE CORTÁZAR, F., GONZÁLEZ VESGA, J. M., *Breve historia de España*, Madrid, Alianza, 1994, p. 441. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., p. 869-870.

393. ZABALA Y LERA, P., *España bajo los Borbones*, Barcelona, Labor, 1926, p. 338.

blico, seguridad, policía judicial y defensa de la propiedad; el 12 de abril se estableció la organización del cuerpo armado, y el 13 de mayo le encomendó “proveer al buen orden, a la seguridad pública, y a la protección de las personas y de las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones”³⁹⁴.

El regreso de la Regente abrió el camino del poder a Narváez, el *espadón de Loja*, símbolo de los moderados, sobre todo a partir de su entrada con sable desenvainado en el Consejo de Ministros el 5 de octubre de 1847, que lo convirtió de hecho en un dictador: “Por su índole y condición pecaba de violento e inclinado a ser despótico; pero no cabe duda de que era liberal en sus ideas, aunque rara vez y casi nunca en el mando, trascendiese a la práctica su ideal y teórico liberalismo”³⁹⁵. Tuvo para la burguesía hispana un significado semejante al de Napoleón III para la francesa, tras los sucesos revolucionarios de París de 1848³⁹⁶.

Durante la llamada “década moderada” (1843-1854) se afianzó el nuevo régimen liberal, tras superar la primera guerra carlista y el tiempo de exaltación progresista y revolucionaria. En esta época se centralizó y burocratizó el aparato estatal, se produjo una importante represión de los disidentes –según Pirala, entre 1843 y 1844 hubo más fusilamientos que en los años de gobierno absoluto de Fernando VII–, la Regente desplegó una gran actividad política en favor de los moderados y se produjo una reconocida corrupción que le puso fin.

394. El *Reglamento militar para la Guardia Civil* fue aprobado por Real Decreto de 15 de octubre de 1844; la *Cartilla del Guardia Civil* fue aprobada por Real Orden de 20 de diciembre de 1845. MARTÍNEZ RUIZ, F., *La creación de la Guardia Civil*, Madrid, 1976. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 237. LÓPEZ GARRIDO, D., *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, Crítica, 1982; *El aparato policial en España*, Barcelona, Ariel, 1987. BALLBÉ MALLOL, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza, 1983. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 971-972.

395. LAFUENTE, M., *Historia general...*, cit., XXII, p. 398. MOLINER PRADA, A., *Lesseps y los políticos españoles. (El informe de 1848)*, Alicante, Instituto Juan Gil Albert, 1993, p. 35, describió a Narváez como “patriota, celoso del honor nacional, pero de ningún modo esclavo de un sistema ni de una forma de gobierno, cualquiera que fuera. Admitiría mañana o proclamaría la República si la República le diera los medios de conservar o de recuperar su poder”. PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA, J., *Narváez y su época*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.

396. RÉPIDE, P. DE, *Isabel II Reina de España*, Madrid, Espasa-Calpe, 1932, p. 120: “Era Narváez atrabiliario y despótico, pero se mantuvo siempre fiel a los preceptos y a las prácticas constitucionales, decidido a tener a raya los pruritos personalistas de los reyes. Por otra parte, fue enemigo de que los negocios se mezclasen a la política y más de una vez llegó a contener la desenfrenada codicia de la reina Cristina, que contaba con la complicidad de Salamanca, y no tardó en hacer escuela en Palacio...”.

4.1. El partido moderado y el moderantismo

El partido moderado y su actitud ideológica —el moderantismo— representaron el triunfo de la burguesía y de sus principios de “economía y orden”, a los que sacrificaron la revolución liberal, controlando el poder y la sociedad por medio del caciquismo. Como expuso el barón De Meer en su proclama a los catalanes, “llegó el momento apetecido de gozar de las ventajas que las instituciones que nos rigen deben proporcionarnos. Para el efecto, sólo se necesita orden y tranquilidad [...]. Entonces florecerán las artes y el comercio”³⁹⁷. La mentalidad doctrinaria de origen francés propia de esta burguesía se caracterizó por “la defensa de la propiedad privada como principio sagrado, absoluto e intangible; la defensa del orden público; el centralismo, también de directa inspiración francesa; el cultivo de unos signos externos de respetabilidad que llevará a esta clase dirigente a presentarse como protectora del *orden moral*, y a buscar, una vez consumada la desamortización, el entendimiento con la Iglesia católica”³⁹⁸.

A pesar de ello, se consagró un régimen de corrupción que denunció un moderado como Donoso Cortés en su “Discurso sobre España” de 30 de diciembre de 1850, aludiendo a la “corrupción espantosa [...] que está en todas partes, nos entra por todos los poros, está en la atmósfera que nos envuelve, en el aire que respiramos”³⁹⁹. Esta crítica donosiana representó su ruptura con el partido moderado y un enfrentamiento con la reina madre a la que implicó en la situación⁴⁰⁰.

Se integraron en el partido moderado antiguos liberales exaltados, absolutistas convertidos a un suave liberalismo, jovellanistas y carlistas fieles a Maroto, de modo que “la historia del moderantismo viene a ser un proceso de re-

397. Citado por COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 185.

398. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., p. 638. VICENS VIVES, J., *Historia social...*, cit., p. 359: “El partido moderado trató de restablecer la paz en la conciencia católica del país, situándose en un término medio entre el carlismo y el liberalismo”.

399. DONOSO CORTÉS, J., *Antología*, Madrid, Ediciones Fe, 1942, pp. 131-142. SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., “Estudio preliminar”, a DONOSO CORTÉS, J., *El catolicismo, el liberalismo y el socialismo*, Madrid, Ediciones Almar, 2002, pp. 13-89. SUÁREZ VERDEGUER, F., *Vida y obra de Juan Donoso Cortés*, Pamplona, Eunate, 1992.

400. SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., “Estudio preliminar...”, cit., pp. 36-37.

cogida de conversos”⁴⁰¹. Un grupo tan diverso configuró un proyecto político conservador, que se denominó moderado a partir de 1848. El partido moderado constituyó un grupo heterogéneo de personas que abarcaba al partido monárquico-constitucional o conservador y a corrientes ideológicas que se oponían a las “tendencias políticas extremas que con su radicalismo trataban de dominar la vida política del país”⁴⁰², como los carlistas y los liberales revolucionarios; convivían actitudes conservadoras y antiliberales, como las de Donoso Cortés, el Marqués de Viluma y Bravo Murillo, con centristas defensores del constitucionalismo templado de 1845, como Mon, Martínez de la Rosa y Narváez, y liberales de izquierda más próximos a los progresistas, como el general Serrano o Ríos Rosas.

Su objetivo común fue establecer un sistema político, económico y social burgués, con un componente clasista excluyente, garantizado por el sistema electoral censitario, en el que imperasen la *moderación* y el *orden*⁴⁰³, el respeto y utilización de la monarquía, la reconciliación con la Iglesia con su aceptación de la desamortización, que había sido aprovechada por muchos de sus miembros y de la clase a la que representaban, y un cierto equilibrio con el tradicionalismo carlista y el liberalismo exaltado. No puede olvidarse la importancia del carlismo y el peso de la guerra civil como factores que debilitaban cualquier intento de reformismo liberal de mayor alcance.

El moderantismo articuló un sistema de derechos en beneficio exclusivo de los burgueses, sin que la mayoría proletaria de agricultores y obreros de la incipiente industria tuviesen reconocido un patrimonio jurídico defendible. Como expresó Azaña: “Bajo la férula del moderantismo, lo más granado de la sociedad española se aplica a vendimiar el poder, haciendo bueno el após-

401. COMELLAS, J. L., *Los moderados en el poder*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, 1970, p. 144.

402. DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo...*, cit., p. 458.

403. DEROZIER, A., *L'histoire de la “Sociedad del Anillo de Oro” pendant le triennat constitutionnel 1820-1823: la faillite du système liberal*, París, Belles Lettres, 1965, p. 13, expone cómo la sociedad dedicada a la beneficencia era realmente “un medio para controlar todo el país, detentar los puestos esenciales, apoderarse de las finanzas y administrar y regentar las provincias. El hecho de pertenecer a la sociedad era signo de triunfo, es decir, de *moderación* y de *orden*”. Cita en la p. 12 al periódico *El Independiente*, n. 6, de 6 de enero de 1822: “en esta patriótica sociedad se hallan pájaros gordos; los hay diputados que son, y diputados que quieren ser; hay gente de mandil y gente de castillo; hay grandes patriotas de 1814 y eminentes napoleonistas; hay liberales de real orden y liberales perseguidos”.

trofe de Javier de Burgos: *¡Hay mucha gloria que conquistar; mucho dinero que ganar!*⁴⁰⁴. Fue, según Jover, “el régimen político de una oligarquía que desea guardar las formas de un régimen representativo, sin perjuicio de renunciar de antemano a los resultados que comportaría una aplicación sincera del mismo, incluso sobre la base del sufragio restringido que corresponde a las concepciones doctrinarias”⁴⁰⁵.

La importancia histórica del moderantismo radicó en haber transformado la revolución liberal en un pacto económico entre los terratenientes y los nuevos industriales, de modo que las estructuras políticas y económicas se imponían y utilizaban en beneficio propio. Según Vicens Vives “en este momento se suelda el triángulo que, hasta 1931 por lo menos, va a regir las actividades financieras, económicas y políticas del país. Tal triángulo tiene un vértice en la industria textil catalana, otro en la agricultura castellana (y andaluza, por tanto) y un tercero en los ferreteros vascos. Siderúrgicos, cerealistas y algodoneros constituyen un sólido triángulo, mucho más efectivo que cualquier otra combinación ministerial, política o militar. Ellos son los que mandan. Mandarán durante el periodo moderado e incluso serán los dueños del país durante la Restauración”⁴⁰⁶.

El moderantismo, como compromiso entre los grupos económicos y políticos y mixtificación de la ideología liberal, estuvo lleno de contradicciones entre la teoría de los principios liberales y la práctica de las opciones e intereses oligárquicos conservadores. El régimen moderado se caracterizó por “la intolerancia, el dogmatismo, el orgullo, la corrupción y el espíritu de secta”⁴⁰⁷.

En su seno convivieron distintas tendencias con visiones muy distintas del régimen político y del papel de la monarquía⁴⁰⁸:

- a) La *conservadora-autoritaria* fue la opción más próxima a las actitudes vinculadas al conservadurismo del Antiguo Régimen y del carlismo, pretendió lograr una síntesis entre las dos Españas –la de la tradición

404. AZAÑA, M., “Tres generaciones del Ateneo”, en *Obras completas, I*, México, Oásis, p. 620.

405. JOVER ZAMORA, J. M., *Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX*, Madrid, Turner, 1976, pp. 348-349.

406. VICENS VIVES, J., *Historia económica...*, cit., p. 551.

407. MARTÍN RETORTILLO, S., *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Madrid, Tecnos, 1966, p. 25.

408. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido moderado*, CEC, Madrid, 1982, pp. 180-181.

patria y la de la revolución liberal— que integrara a todos en torno a la religión y la corona, siendo elemento de reconciliación el matrimonio de Isabel II con el Conde de Montemolín, hijo del pretendiente don Carlos⁴⁰⁹. En el debate institucional estuvo “orientada a reducir los ya limitados elementos liberales del Régimen mediante el reforzamiento del Poder Ejecutivo, el recorte de las facultades parlamentarias y la reducción de la participación política a los grandes propietarios y altos dignatarios”. La representaron el Marqués de Viluma y Bravo Murillo.

- b) Los *monistas* fueron los más próximos al liberalismo doctrinario, con una opción centrista intermedia entre el carlismo reaccionario y el liberalismo revolucionario. Fue la más importante y se caracterizó por un “talante liberal, conservador y pragmático que terminaría informando al Régimen”. Estuvo representada por Narváez, Pidal y Mon.
- c) La *puritana* buscó el entendimiento entre los liberales moderados y progresistas, que no debían tratarse como enemigos, sino como modos distintos de ver la realidad desde la coincidencia en los principios políticos liberales. Estuvo situada en el “ala izquierda y preocupada por transformar el moderantismo en un régimen liberal más moderno y coherente, en el que participara activamente el Partido Progresista”. Fueron líderes significados Pacheco⁴¹⁰ y Pastor Díaz. De ella surgió la Unión Liberal.

4.2. La Constitución moderada

La Constitución de 23 de mayo de 1845, promulgada el 18 de junio, revisó la progresista-moderada de 1837 “despojándola del excesivo elemento democrático que en ella se encuentra, debido al tiempo en que se formó y al partido

409. BALMES, J., *Obras completas*, Madrid, 1950, pp. 71-72, propició la búsqueda de una nueva fórmula política que resolviera tanto el debate dinástico como el dualismo de la sociedad española: “Quien haya de gobernar [...] es necesario que a más de la España religiosa y monárquica, de la España de las tradiciones [...] vea la España nueva, con su incredulidad e indiferencia, su afición a nuevas formas políticas; sus ideas modernas [...] su fuerte tendencia a una transformación completa que borre lo que resta del sello verdaderamente español y nos haga entrar en esa asimilación o fusión universal a que parece encaminarse el mundo”.

410. ANTÓN MELLÓN, J., “Joaquín Francisco Pacheco. El liberalismo doctrinario puritano”, en ANTÓN, J. y CAMINAL, M. (coords.), *Pensamiento...*, cit., pp. 167-202.

político que intervino exclusivamente en su formación”⁴¹¹. No fue un compromiso entre moderados y progresistas como la de 1837, sino que reflejó exclusivamente el pensamiento político moderado doctrinario, por lo que fue rechazada tanto por los *puritanos* de la Unión Liberal como por los progresistas⁴¹². Desde su preámbulo estableció que se promulgaba por voluntad real “en unión y de acuerdo con las Cortes”. Suprimió cualquier referencia a la soberanía nacional y al poder constituyente popular, que consideraban ideas revolucionarias, porque, según el Dictamen de la Comisión de reforma de la Constitución de 1837, “la potestad constituyente no reside sino en la potestad constituida, ni esta es otra que las Cortes con el Rey son la fuente de las cosas legítimas” y “tienen la autoridad necesaria para reformar la ley política del Estado”, porque “la sociedad no puede estar bien regida y gobernada cuando los pueblos están gobernados y regidos por corporaciones populares”⁴¹³.

En la promulgación se constató que compartían la soberanía entre el Monarca y las Cortes: “siendo nuestra voluntad y la de las Cortes del Reino regularizar y poner en consonancia las necesidades actuales del Estado y los antiguos fueros y libertades de estos reinos [...] hemos venido, *en unión y de acuerdo con las Cortes*”. Éstas eran bicamerales, Congreso y Senado. El primero perdió autonomía y capacidad legislativa al compartirla con el monarca. El Senado era nombrado por la Corona. Estableció un régimen centralista controlando la vida provincial y municipal, a través de la que se ejercía el control electoral. Se reconoció el carácter oficial de la religión católica y firmó el Concordato con la Santa Sede, que aceptó la desamortización⁴¹⁴. Suprimió la Milicia Nacional, porque era un baluarte de los progresistas y garantizaba el control policial por la nueva fuerza que era la Guardia Civil.

411. ARCHIVO GENERAL DEL PALACIO REAL, Caja 297, “Nota con la resolución de los Ministros de 18 de mayo de 1844, relativa a la organización política y administrativa del Reino, o sea la reforma de la Constitución de 1837 y de otras Leyes”. Alude a otras modificaciones sobre régimen municipal y electoral, que considera excesivamente democráticas, funciones consultivas de las Diputaciones y potenciación de los Jefes políticos.

412. SÁNCHEZ ÁGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 229-239. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 856-857.

413. MEDINA MUÑOZ, M. A., “La reforma constitucional de 1845”, *Revista de Estudios Políticos*, 203 (1975), pp. 75-105.

414. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., p. 644. SÁNCHEZ ÁGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 237-238. SUÁREZ, F., “La polémica en torno al convenio de 1845 entre el Estado español y la Santa Sede”, en *Las relaciones internacionales en la España contemporánea*, Murcia, 1989, pp. 185-199.

Las leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845 sobre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales utilizaron para el control de la vida municipal y provincial al Jefe político, que representaba los intereses generales del Estado, administraba los provinciales, era parte de la jurisdicción administrativa y presidía las Diputaciones. El Intendente de Hacienda se responsabilizaba de la administración económica hasta que el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 los refundió en el Gobernador de provincia, como autoridad suprema del Estado e interlocutor de todos los ministros⁴¹⁵.

La regulación restrictiva de la libertad de expresión se inició por el Real Decreto de 10 de abril de 1844, con control de los impresores y vendedores y con mayores condiciones para formar parte del Jurado calificador de las denuncias contra las infracciones de la ley. El Real Decreto de 6 de julio de 1845 sustituyó el Jurado por un Tribunal especial de cinco jueces, órgano que fue restablecido y suprimido por los Reales Decretos de 2 de abril de 1852 y 2 de enero de 1853, respectivamente. El Real Decreto de 18 de marzo de 1846 previó la suspensión de los periódicos y, aunque se derogó pocas semanas después, fue restablecida su vigencia por el Real Decreto de 10 de enero de 1852. A partir del Real Decreto de 13 de julio de 1857 se tipificó como delito la propagación de “doctrinas contra la organización de la familia o contra el derecho de propiedad”.

La Constitución de 1845, que permaneció hasta 1868, se vio afectada por las crisis del reinado de Isabel II, como la dictadura de Narváez en 1848, el proyecto de reforma de Bravo Murillo de 1852 y la Constitución *non nata* de 1855. En 1856 se restauró la Constitución de 1845 con un *Acta adicional de la Constitución de la Monarquía española*, “que se guardará y cumplirá como parte de la misma Constitución”. Se introdujo una reforma del Senado en 1857.

Durante la década moderada se reformó la Hacienda y el régimen fiscal por las propuestas de Mon y Santillán, que “acabó con los principios tributarios del Antiguo Régimen” y permitió establecer “un sistema tributario coherente, sistemático y general, sin alterar las tradiciones recaudatorias del país”, que “cumplía el mandato constitucional de introducir los principios de gene-

415. ALLI ARANGUREN, J. C., “La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo”, en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, Madrid, INAP, 2001, pp. 239-264; “La Ley municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del régimen local constitucional”, en *El Municipio constitucional*, Madrid, INAP, 2003, pp. 239-268.

ralidad (acabando con los privilegios fiscales y las fiscalidades paralelas), uniformidad territorial y sistematización que evitase el caos y duplicidades impositivas”⁴¹⁶.

Las leyes de 2 de abril y 16 de septiembre de 1845 regularon la jurisdicción contencioso-administrativa con carácter retenido⁴¹⁷. El Plan de Estudios de Gil y Zárate de 1845 configuró la enseñanza general primaria obligatoria y la Universidad centralizada⁴¹⁸, y la *Ley Moyano* de Instrucción Pública de 1857 reflejó el propósito centralizador y uniformador del país, eliminando cualquier diversidad cultural, con una escuela que enseñase los valores de la identidad nacional construida por el liberalismo moderado por un profesorado funcionario estatal⁴¹⁹. Una de las más claras manifestaciones del centralismo moderado fue el propósito de crear un orden jurídico unitario, que se manifestó en el Código Penal de 1848⁴²⁰, en un proyecto de Código Civil de 1851⁴²¹, en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855⁴²², en la Ley del Notariado de 1862 y en la Ley Hipotecaria de 1863⁴²³.

4.3. El final del periodo moderado

El 22 de febrero de 1848 se inició en París la revolución que provocó la abdicación de Luis Felipe y la proclamación de la II República, extendiéndose por Europa. Su influencia y los problemas sociales internos dieron lugar a la revolución española de 1848, que fue controlada por Narváez al abortar el levanta-

416. COMÍN, F., *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, I, Madrid, Instituto de Estudios fiscales, 1988, p. 41. ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., *La reforma tributaria de 1845*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1971. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 239.

417. MENDIZÁBAL ALLENDE, R. DE, “El Principio de Unidad Jurisdiccional y lo Contencioso-administrativo en 1870”, *RAP*, 63 (1970).

418. MEDINA, E., *La lucha por la educación en España, 1770-1979*, Madrid, Ayuso, 1977, p. 56, para evitar la propagación de las ideologías progresistas y contrarias a los moderados, se funcionarizó al profesorado y controló su labor docente y hubo expulsiones de importantes figuras intelectuales. PESET, M. y PESET, J. L., *La Universidad...*, cit., pp. 429-450.

419. PESET, M., PESET, J. L., *La Universidad...*, cit., pp. 461-490.

420. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 886-887.

421. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 898-899.

422. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., p. 894.

423. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 899-900.

tamiento de 27 de marzo⁴²⁴. Los moderados reprimieron la revolución, que no fue asumida por los liberales progresistas por temor a las masas del “cuarto estado” y por el insuficiente apoyo popular. Los acontecimientos de 1848 y el miedo al contagio revolucionario representaron un punto de inflexión del pensamiento y acción liberales, produciendo reacciones a su derecha e izquierda, y sirvieron para demostrar la “preeminencia de un moderantismo político cada vez más vaciado del pensamiento liberal y abierto a la práctica abusiva del poder (lo que, después de la revolución de 1868, será condenado como el *régimen de los generales*)”⁴²⁵. No obstante, provocó la disolución de las Cortes y la escisión en 1849 del ala más radical del progresismo para dar paso al Partido Demócrata con actitudes más afines a las nuevas organizaciones proletarias y mayor sensibilidad y compromiso con los problemas sociales. El levantamiento carlista en Cataluña de los *matiners* iniciado en octubre de 1846 fue derrotado en los últimos días de febrero de 1849. El 20 de octubre de 1849 el general Narváez formó su cuarto gobierno, que, tras las elecciones de 31 de agosto de 1850, abrió el de Bravo Murillo, a partir de enero de 1851.

El gobierno de Bravo Murillo reflejó fielmente las actitudes moderadas más conservadoras y autoritarias, porque “era reaccionario hasta el absolutismo, y llegó al intento de restablecer francamente el poder personal, proclamando reina absoluta a Isabel II”⁴²⁶. Rechazó los debates políticos partidistas y persiguió la búsqueda tecnocrática de la eficacia en la gestión pública, “el ejercicio del poder al servicio de la utilidad pública”⁴²⁷. Su sentido tecnocrático quedó expuesto en el discurso de 30 de enero de 1858: “[...] creo que la administración y la política deben, en cuanto sea posible, caminar paralelamente, auxiliarse, ayudarse; [...] la administración en mi juicio, no puede ser la esclava, la miserable sirvienta de la política, sino que la política debe servir a la administración”⁴²⁸; de modo que “la administración debe correr paralela con la política; pero en caso de que sea inevitable el sacrificio, ha de sacrificarse siempre la política a la administración, y nunca, jamás, la administración a la política”⁴²⁹.

424. CABEZA SÁNCHEZ-ALBORNOZ, F., *Los sucesos de 1848 en España*, Madrid, Fundación Universitaria, 1981.

425. SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., “Estudio preliminar...”, cit., pp. 13 y 76.

426. RÉPIDE, P. DE, *Isabel II...*, cit., p. 120.

427. COMELLAS, J. L., *Los moderados...*, cit., p. 287.

428. COMELLAS, J. L., *J. Bravo Murillo. Política y administración en la España isabelina*, Madrid, Narcea, 1972, p. 297.

429. Citado por COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 191.

Bravo Murillo dio prioridad a las infraestructuras ferroviarias, carreteras y puertos, a la educación y a la construcción naval. Consolidó la deuda flotante completando la labor de Mon y Santillán con el Arreglo de la Deuda de 1851. Estableció el Tribunal de Cuentas por la Ley de 25 de agosto de 1851. Sentó las bases de una organización administrativa profesional e independiente de la política, objetivando la selección de los funcionarios, configurando cuerpos, la promoción interna y el régimen disciplinario⁴³⁰.

Firmó el Concordato con la Santa Sede de 16 de marzo de 1851, producto de más de siete años de gestiones diplomáticas y del nuevo papado de Pío IX con una actitud más flexible que su predecesor. La Iglesia reconoció a Isabel II como reina, renovó el patronato regio del concordato de 1753 y asumió la desamortización. El Estado estableció la unidad confesional, permitió el regreso de las órdenes religiosas, garantizó la enseñanza católica en escuelas y universidades, protegió a la Iglesia, le compensó de los daños derivados de la desamortización y reconoció la jurisdicción episcopal en las diócesis⁴³¹. Este éxito moderado les avaló ante el pueblo católico y contribuyó a consolidar la monarquía.

Propuso realizar “reformas graves, ciertamente, pero que si bien dejarían más libre y expedita la acción gubernamental, fortificando la autoridad real en beneficio de los pueblos, no afectan a la esencia del régimen representativo constitucional, por cuanto quedaría al país la intervención debida en la formación de las leyes”⁴³². Intentó convertir al Rey en el ejecutor de las leyes cuya “autoridad se extiende a todo lo que forma la gobernación del Estado en lo interior y exterior”.

Su proyecto de reforma de la Constitución de diciembre de 1852 y ocho leyes sobre organización del Senado, régimen de los cuerpos colegisladores, relaciones entre las cámaras, seguridad del individuo y de la propiedad, orden público y grandezas y títulos fueron rechazados desde sus propias filas por su

430. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. II. Organización y empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2002, pp. 424-427.

431. SUÁREZ VERDEGUER, F., “Génesis del Concordato de 1851”, en *Ius Canonicum*, 3 (1963), pp. 65-249. CARCEL ORTÍ, V., “El liberalismo en el poder”, en *Historia de la Iglesia en España, V*, BAC, Madrid, 1979, pp. 115-125. REVUELTA GONZÁLEZ, M., “La Iglesia española ante la crisis del Antiguo Régimen (1830-1833)”, en *Historia de la Iglesia en España, V*, BAC, Madrid, 1979, pp. 3-113.

432. BRAVO MURILLO, J., *Opúsculos, IV*, Madrid, 1863, p. 425.

carácter autoritario y valorados por los progresistas como un golpe de Estado. La oposición desacreditó las reformas afirmando que “intentaba acabar con el régimen constitucional para establecer el régimen absoluto”, aunque lo que pretendía “era vigorizar los resortes del Poder ejecutivo y corregir lo que le parecían abusos del parlamentarismo”⁴³³. El rechazo de propios y ajenos obligó a Bravo Murillo a disolver las Cortes y a convocar elecciones, que pretendió convertir en un referéndum constitucional y de las leyes orgánicas correspondientes⁴³⁴. Tuvo que dimitir en diciembre de 1852 y se abrió una crisis de confianza en el partido moderado.

Los posteriores gobiernos moderados del conde de Alcoy, Lersundi y Sartorius, conde de San Luis, precipitaron la caída de los moderados. La gestión del último y de sus partidarios —el grupo venal y corrupto conocido como *los polacos*— fue muy criticada a causa de la corrupción en las concesiones⁴³⁵. La actitud y comportamientos de la burguesía moderada, aprovechándose de especulaciones e influencias para beneficiarse de su régimen creó un clima de corrupción generalizada. Lo describió un exmilitiano nacional contraponiendo la burguesía con las dignas y honestas clases pobres: “porque son las clases industriosas, las clases que no con agios inmorales, ni con juegos de bolsa, ni por medio de contratas onerosas a la nación ganan el miserable pan con que se sustentan, hallan en él consignado el origen de sus sagrados derechos, [...] que tan villanamente les arrebatan esos mandarines egoístas, esos proteos políticos que usan tantas máscaras cuantas a sus perversos designios pueden contribuir”⁴³⁶.

Como se expondrá más adelante, Sáinz de Andino denunció en 1845, antes que Donoso, la corrupción de la especulación bursátil⁴³⁷, el “agiotaje inmo-ral, ilícito y funesto”, porque “crea en el Estado una fuerza viciosa, anómala y da-

433. BULLÓN DE MENDOZA Y GÓMEZ DE VALUGERA, A., *Bravo Murillo y su significación en la política española: estudio histórico*, Madrid, Valera, 1950, pp. 241-242.

434. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 244-246. COMELLAS, J. L., *Los moderados...*, cit., pp. 283-319.

435. La corrupción afectó al régimen liberal en su conjunto también en el orden electoral, como expone SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 150-155.

436. *Vida militar y política de Espartero: obra dedicada a la ex milicia nacional del reino, por una sociedad de ex milicianos de Madrid*, Madrid, Sociedad de Operarios del mismo Arte, 1844-1845, p. IX.

437. Sobre la especulación por parte de López Ballesteros y otros destacados políticos: SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit. VI.1º, pp. 441-442.

ñina, cuya pujanza puede a las veces desconcertar su administración y sobreponerse al poder del gobierno supremo”. No tuvo reparo en mencionar a “personas de categorías y de clases, a quienes las leyes prohíben mezclarse en el tráfico mercantil, como incompatible con su situación social y con sus deberes públicos, al paso que la moral y el derecho les imponen el deber de mantener una reputación honrosa, que no puede menos de menoscabarse entre las cábalas, los artificios y los manejos insidiosos de que se alimenta el criminal y escandaloso agiotaje de la Bolsa”⁴³⁸.

Azaña efectuó una valoración del significado y fin del partido moderado: “El moderantismo se instala para siempre, mediante una corta oligarquía de hombres entendidos en la administración y en los negocios, y acaba por anexionarse el Estado, convirtiéndolo en dependencia de un partido. Su política consiste en hallar un orden legal que cubra el despotismo, y en cebar las ambiciones con el fomento de los intereses materiales. Sus armas: el autoritarismo despótico y la corrupción, que simbolizaron Narváez y Sartorius. [...] Y se progresa, en efecto. Se negocia turbiamente a la sombra del poder, y en la ganancia participan manos blancas. Notable sino: las concesiones de ferrocarriles se repartían en el Palacio Real”⁴³⁹.

Como expuso Vicens Vives, “el régimen moderado sucumbió a causa de la falta de grandeza en sus ideales internos y externos. [...] La sistemática negativa a ensanchar su horizonte, la eliminación perseverante de toda posibilidad de cambio, a derecha o a izquierda, la corrupción administrativa, la frivolidad del Trono, redujeron el partido a unos cuantos hombres ya gastados y a una escueta estructura burocrática”⁴⁴⁰.

Los historiadores más modernos tampoco ahorran críticas a los moderados. Sirva de ejemplo la opinión de Colomer, para quien “el sectarismo doctrinario y la miopía política del liberalismo moderado torpedeó aviesamente el arraigo de un sistema político moderno, que sus partidarios progresistas no tuvieron fuerza para defender ni habilidad para movilizar nuevos defenso-

438. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico sobre la contratación de la bolsa de comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos; en que se analiza el proyecto de reforma de la Ley de Bolsa, presentado por el Gobierno a las Cortes en la última legislatura*, Madrid, Imprenta de Vicente de Lalama, 1845, p. 180.

439. AZAÑA, M., “Tres generaciones del Ateneo”, en *Obras completas, I*, México, Oásis, 1966, pp. 624-625.

440. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 164.

res”⁴⁴¹. Cuenca Toribio endosa al partido moderado la parte principal de la inestabilidad y del proceso “torcedor del liberalismo decimonónico y, con él, del destino político del país en la edad contemporánea”: “Lentitud dolorosa en la extensión del cuerpo electoral; pretorianismo; insuficiencia y debilidad de la plataforma social del nuevo régimen; anormal pervivencia del antiguo; ausencia en la cúpula de un vivificador poder arbitral, etc.”⁴⁴².

4.4. Sáinz de Andino al servicio de los moderados

La total identificación de Andino con el pensamiento político moderado-doctrinario en que se inspiró quedó reflejada en un debate en el Senado cuando afirmó que era un “liberal, liberal moderado siempre, eso es lo que he sido constantemente”, que había actuado “sin haberme jamás separado de aquellos principios, acomodándome sólo a las formas de gobierno constituido, pero manteniéndome siempre firme en mis convicciones”⁴⁴³. De ahí su total aceptación de la Constitución de 1845, porque, como aseguraba, “deseo que en España no se reconozca más que un solo partido legítimo, el gran partido liberal monárquico constitucional, pues que todos tenemos un mismo lema, todos profesamos un mismo símbolo, Monarquía constitucional, ni Trono sin Constitución, ni Constitución sin Trono, y Constitución de 1845, tal como hoy se halla vigente, ni más ni menos, ni adelante ni atrás”⁴⁴⁴.

El régimen moderado recuperó a Sáinz de Andino para la vida pública como un profesional experto en materia hacendística y mercantil, con una buena hoja de servicios y leal a la dinastía, tras casi diez años de inactividad pública. Según Rubio esta situación fue consecuencia de sus antecedentes al servicio de José I y de Fernando VII, periodo que aprovechó para dedicarse a los negocios de ferrerías⁴⁴⁵, sobre las que dispuso de algunos libros en su biblioteca.

441. COLOMER VIADEL, A., *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Madrid, 1989, p. 664.

442. CUENCA TORIBIO, J. M., “En los orígenes de la España contemporánea: 1836-1839. El nacimiento de los partidos políticos y de la idea de progreso”, *Revista de Estudios Políticos*, 122 (2003), p. 28.

443. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

444. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 43, 30 de abril de 1858, p. 632.

445. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., p. 58.

Su trayectoria profesional y política lo acreditaba como persona capaz de dar prestigio y cooperar en la construcción del nuevo orden moderado. Por Real Orden de 7 de marzo de 1844 fue adscrito al Ministerio de Hacienda, “ocupándose en los trabajos extraordinarios a que se le destine con utilidad del servicio”⁴⁴⁶. Esta nueva etapa le permitió desarrollar sus ideas sobre la organización administrativa y la Hacienda en un orden institucional a cuya génesis había contribuido desde los lejanos días del trienio y de su servicio a Fernando VII.

El ministerio de González Bravo le encomendó el 12 de febrero de 1844 la revisión de la legislación de montes “esperando de la instrucción que le distingue en estas materias y de su celo por el bien del país que procurará desempeñarlo con toda la actividad que reclama su importancia”. La resolución reconoció la “decadencia cada vez mayor de los montes del Estado y los inmensos perjuicios que son consiguientes a la pérdida de este importante ramo de la riqueza pública”. Por la de 29 del mismo mes se le manifestó la satisfacción por el “celo, laboriosidad e inteligencia” con que había desempeñado aquel trabajo, mandándole formar el nuevo proyecto de Ordenanzas de Montes “que ha de completar la legislación de este importante ramo de la riqueza”.

El 2 de marzo del año 1844 se le encomendaron el estudio del proyecto de ley de reorganización del Tribunal Mayor de Cuentas y “el procedimiento y fallo de éstas y de las causas y negocios contenciosos de la misma”⁴⁴⁷. El 11 de marzo se le designó presidente de la Junta creada a tal fin, entregando el proyecto de ley el 5 de mayo. Participó en las Juntas para las modificaciones del arriendo de la venta de tabacos y de la sociedad arrendataria⁴⁴⁸. En cumpli-

446. Así se constató por el Subsecretario de Hacienda en certificado de 12 de marzo de 1844: “ocupándose en los trabajos auxiliares y extraordinarios que se le encargan con arreglo a la Real declaración de dos de mayo de mil ochocientos veintinueve”.

447. El Fiscal de Hacienda Andino promovió en 1832 un expediente sobre la interpretación que el Tribunal Mayor de Cuentas daba a varios artículos de su Ordenanza de 10 de noviembre de 1828, que fue resuelto por resolución de 14 de enero de 1833 en el sentido propuesto por el Consejo de Estado: “que la autoridad judicial que privativa y exclusivamente [...] debe circunscribirse a los casos y términos que se determinaron en sus artículos 14 y 17, a saber, a la exacción de cuentas, a la corrección y castigo de los defectos, y aun de los delitos que se encuentren al tiempo de verificar su examen, y a la cobranza de los alcances que aparezcan en ellas a favor de la Real Hacienda...”. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Estado, leg. 225, expte. 15.

448. En sesión del Consejo de Ministros de 4 de febrero de 1844 se planteó la subasta de la renta del tabaco, que se había estudiado desde la propuesta de Alejandro Aguado de 1833.

miento de la Real orden de 16 de marzo emitió un informe sobre la *Incompetencia de los Tribunales de Fuero común para el cumplimiento del Real decreto de 21 de enero de 1844* por el que se había constituido el Banco de Isabel II. Por oficio de 28 de marzo de 1844 se le reclamó la emisión de informe urgente sobre la legalidad del proyecto de escritura de arrendamiento de la renta de tabacos a favor de la sociedad anónima a quien ha sido cedido por D. José Salamanca [...] exponiendo en otro caso sus observaciones en punto a la alteración o adiciones que correspondan para perfeccionarlo”.

Como se ha expuesto, la venta de bienes eclesiásticos iniciada en la época ilustrada prosiguió en la liberal como un medio de transformar la estructura social y económica del Antiguo Régimen. La exclaustración de religiosos por el Decreto de 8 de marzo de 1836 y la desamortización de los bienes del clero regular durante el trienio liberal por los Reales Decretos de 1 de octubre de 1820 y 29 de junio de 1821 dieron lugar con Mendizábal a los Reales Decretos de 19 de febrero de 1836 y 29 de julio de 1837. Los Decretos suprimieron los diezmos y declararon bienes nacionales los del clero secular y produjeron grandes tensiones con la Iglesia Católica, que los moderados pretendieron superar pero sin perjudicar lo hecho ni los beneficios obtenidos de las ventas por la burguesía.

Uno de los informes más importantes de este periodo, que refleja el momento político y el papel de Andino, en un tiempo en que habían cesado las tensiones desamortizadoras y los moderados trataban de evitar los conflictos con la Iglesia llegando al Concordato de 1845, fue el referido al *Decreto sobre suspensión de la venta de bienes del clero secular*. Reflejó la actitud moderada, en cuanto asumió la acción desamortizadora, analizó el estado de la cuestión, describió la situación de conservación de los templos, el decoro sacerdotal, los problemas del culto, las dificultades del pago por la Hacienda y la utilización de los bienes como nueva dotación del culto y clero en vez de incrementar la imposición directa⁴⁴⁹. En este documento manifestó opiniones sobre la situación religiosa, que hacía necesario acreditar los “sólidos principios de justicia y de piedad religiosa sobre que está fundada la exposición, que la enseña del Gobierno [...] es la de sostener a todo trance la santa religión que profesamos, proteger su culto, defender su moral y combatir la impiedad que tantos pro-

449. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 23-24, 161-171. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 129-130.

gresos ha hecho en nuestro desgraciado país”. No era suficiente, no obstante, “para satisfacer a las necesidades de la Iglesia y hacer justicia a los derechos que han usurpado a sus ministros”⁴⁵⁰.

A partir del dictamen, el Real Decreto de 13 de agosto de 1844 dispuso la devolución de los bienes no vendidos definitivamente antes de la Ley de 2 de septiembre de 1844 y otras medidas de devolución y cesión de rentas, deducción de las asignaciones y compatibilidad con el artículo 11 de la Constitución⁴⁵¹.

4.4.1. *La crítica de la especulación bursátil*

En su faceta de mercantilista experto en asuntos bursátiles publicó en 1845 el *Ensayo crítico sobre la contratación de la Bolsa de Comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos; en que se analiza el proyecto de reforma de ley de Bolsa, presentado por el Gobierno a las Cortes en la última legislatura*⁴⁵². Se trata de una obra incompleta de la que sólo se publicó la primera parte con la exposición y análisis de la Ley de 10 de septiembre de 1831. Está formada por la *Introducción*, la *Idea preliminar de la materia y plan de este tratado* y una *Primera parte*—que es la editada— formada por cinco capítulos. El primero sobre las lonjas de comercio en general y régimen de su contratación; el segundo en relación con el objeto propio de las Bolsas de comercio y sus efectos de utilidad pública; el tercero referido al establecimiento de las Bolsas de comercio; el cuarto expone el gobierno interior y policía de las Bolsas de comercio, y el quinto lo hace sobre la contratación de las Bolsas de comercio, sus diferentes negociaciones y formas que les son peculiares. Formuló unas conclusiones con una crítica de la irregular utilización de la Bolsa para la especulación, en la que anunció la segunda parte “contra esta deplorable invasión de un poder que se alza orgulloso y desenfrenado sobre todo el orden político y civil de la socie-

450. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 82.

451. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., p. 53. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 78, 191-192.

452. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico sobre la contratación de la bolsa de comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos; en que se analiza el proyecto de reforma de la Ley de Bolsa, presentado por el Gobierno a las Cortes en la última legislatura*, Madrid, Imprenta de Vicente de Lalama, 1845. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 83-86.

dad [...] combatiremos en el campo del raciocinio, con las armas de la infalible justicia, de la inviolable moral, de la recta política y de la verdadera economía civil”⁴⁵³.

Para Andino “la Bolsa, bien reglamentada, es un establecimiento, no sólo útil, sino también indispensable para el fomento de las relaciones mercantiles, y bajo una organización congruente a los adelantamientos del tráfico, no es más que la renovación de las casas o lonjas de contratación”. En el nuevo sistema económico, en el que participa el crédito público, “son mucho más necesarios todavía estos mercados públicos, en que se regulariza el precio efectivo de los valores que representan la deuda del Estado”⁴⁵⁴.

A partir de la exposición de la legislación vigente, que era la Real Cédula de 10 de septiembre de 1831 por la que se estableció en Madrid una Bolsa o Lonja de negociación pública, de la que había sido autor, criticó duramente las corruptelas derivadas del incumplimiento de sus previsiones y las especulaciones bursátiles producidas por actuaciones irregulares, que fueron una de las características del periodo moderado. Andino fue uno de los moderados que denunciaron la corrupción de la especulación, del agio y del juego bursátiles en el primer año del periodo. Se adelantó cinco años al “Discurso sobre España” de Donoso Cortés que criticó la “corrupción espantosa que está en todas partes”.

Inició la Introducción a la obra haciendo constar que “un clamor universal de reprobación resuena por todas partes contra la contratación de la Bolsa de Madrid, calificándola de un agiotaje inmoral, ilícito y funesto”. La especulación sobre los Efectos Públicos estaba a merced “de la influencia de combinaciones y manejos que se conciertan, violando los principios de buena fe y la igualdad de condiciones, que deben regir en todos los contratos legítimos”. Para ello se realizaban “ventas simuladas” que tenían el mismo carácter de los prohibidos juegos de azar y apuestas, aunque “se toleren y autoricen estas negociaciones, amparándose con el escudo de una ley, a cuyas disposiciones literales se ha dado en su aplicación una latitud contraria a su espíritu, y a los principios más conocidos y comunes de justicia y conveniencia pública”. Constituía la “plaga que más eficazmente contribuyera a debilitar y aniquilar nuestro lánguido tráfico, ni qué trastornos más graves pudiera introducir en las re-

453. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 182.

454. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. XI.

laciones mercantiles”. Rechazó el juego de la Bolsa que “destruye completamente la confianza mutua entre los comerciantes, y es incompatible con el crédito, que es el eje del movimiento mercantil”. Afecta “al orden público y a la buena administración del Estado”, y “se aperciben también los graves e inminentes conflictos que el agiotaje de la Bolsa puede suscitar al gobierno, con mengua de su decoro y de su autoridad, con perjuicio y trastorno del servicio público, y con detrimento del crédito y de sus valores”, porque “crea en el Estado una fuerza viciosa, anómala y dañina, cuya pujanza puede a las veces desconcertar su administración y sobreponerse al poder del gobierno supremo”⁴⁵⁵. Repudió la actitud tolerante de los poderes públicos frente al “desenfreno del crimen, o su incomprensible impunidad, en un pueblo civilizado que se rige por leyes y tiene un gobierno, que es el guardián obligado del orden público y el tutor universal de los derechos individuales”⁴⁵⁶, porque “la ilegalidad y la inmoralidad jamás pueden ser disculpables en los contratos, ni hay situación alguna en que pueda ser lícito lo que las leyes tienen prohibido”⁴⁵⁷.

En las últimas líneas de la Introducción invocó la necesidad de que para la prosperidad del comercio se guardase la buena fe en las negociaciones, que se favoreciera la “inversión productiva por efecto del trabajo y de la inteligencia, y no de un agiotaje inmoral y funesto [...] que haya orden, moralidad y rectitud, así en todos los ramos de la administración pública, como en todas las relaciones sociales”. Pidió el “voto de los hombres de bien que me juzguen con imparcialidad y sin la prevención que engendre el excesivo apego a los intereses propios, es la única recompensa a que aspiro en mis tareas, dirigidas constantemente al buen servicio del Trono y del Estado”⁴⁵⁸.

En el epílogo formuló una denuncia que, a la vista de los acontecimientos posteriores, bien pudo ser entendida por sus contemporáneos introducidos en los ambientes económicos y políticos de la Villa y Corte, porque parece que alude a algunos hombres públicos y personas de influencia: “Sus reuniones siguen frecuentándose, no ya por comerciantes, por hombres de negocios y por especuladores de profesión, sino también por personas de categorías y de cla-

455. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., pp. I-VI.

456. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 182.

457. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. VII.

458. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. XVII.

ses, a quienes las leyes prohíben mezclarse en el tráfico mercantil, como incompatible con su situación social y con sus deberes públicos, al paso que la moral y el derecho les imponen el deber de mantener una reputación honrosa, que no puede menos de menoscabarse entre las cábalas, los artificios y los manejos insidiosos de que se alimenta el criminal y escandaloso agiotaje de la Bolsa”⁴⁵⁹.

4.4.2. *Contribución al Derecho y a la Administración*

Durante el último periodo del gobierno moderado, Sáinz de Andino colaboró activamente, a partir de 1848, con Lorenzo Arrazola y otros en la elaboración de la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*⁴⁶⁰. Esta obra se publicó desde 1848 hasta 1870, con la colaboración de personas relevantes en el mundo del Derecho como Oliván y Gómez de la Serna. Su fin fue el crear una “completa enciclopedia de la Administración general y del Derecho; la biblioteca del jurista, del funcionario de Administración y de los Tribunales, en la cual se encuentre a la vez el Derecho y su razón, así en la parte teórica, como en la práctica, en todas sus especies y en todos sus casos”⁴⁶¹.

4.4.3. *Nuevos nombramientos*

Por Real Decreto de 22 de septiembre de 1845 se le designó Consejo Real Ordinario⁴⁶², del que fue vicepresidente de la sección de Fomento el 9 de febrero de 1850. Este Consejo se creó por la Ley de 6 de julio de 1845 en sustitución del

459. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 180.

460. ARRAZOLA, L., SÁINZ DE ANDINO, P., PUCHE Y BAUTISTA, M., ROMERO GINER, J., VALOR, V., COLLADO, M. A. y NAVARRO ZAMORANO, R., *Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell, 1848.

461. *Enciclopedia Española...*, cit., I, p. IX.

462. En el expediente de jubilación consta documento en el que don José de Posada Herrera, Secretario del Consejo Real, certificó el juramento y toma de posesión el 25 de noviembre de 1845. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Estado, leg. 2830, exp. 10.

Consejo Real de España e Indias de 1834. Cesó como Consejero Real como consecuencia de la caída del gobierno Sartorius el 10 de diciembre de 1854⁴⁶³.

Había sido designado vocal de la Junta Superior directiva de los Archivos dependientes del Ministerio de Gracia y Justicia por Real Decreto de 5 de noviembre de 1847. Fue nombrado el 23 de diciembre de 1847 Vicepresidente de la misma, sustituida por la Dirección General de Archivos de España y Ultramar, de la que fue Director General y Presidente de la Junta Superior Consultiva a partir del nombramiento de 1 de diciembre de 1848⁴⁶⁴.

El 4 de febrero de 1848 Sáinz de Andino fue elevado a la condición de miembro de la Real Academia de la Historia como académico honorario más antiguo, para la que había sido designado el 6 de noviembre de 1833⁴⁶⁵. El 2 de septiembre de 1849 fue nombrado miembro de la Junta para “fijar de una manera clara y terminante el sistema de la Contabilidad General del Estado y las atribuciones y facultades del Tribunal mayor de Cuentas”, trabajo que le fue agradecido por Real Orden de 18 de noviembre.

El 9 de febrero de 1852 obtuvo el nombramiento de Vicepresidente titular de la Sección de Fomento del Consejo Real⁴⁶⁶, siendo declarado cesante como consejero real como consecuencia del Real Decreto de 10 de diciembre de 1853.

Solicitada la jubilación, le fue concedida por Real Decreto de 30 de noviembre de 1855, “atendiendo a los méritos, circunstancias y quebrantada salud [...] quedando muy satisfecha del celo e inteligencia con que ha servido en su dilatada carrera”⁴⁶⁷.

463. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 81.

464. En la condición de vocal y vicepresidente de la Junta de Archivos se le encomendó el 23 de julio de 1848 la visita a los de Zaragoza y Pamplona. Archivo Histórico Nacional, FC, Jueces-Magistrados, leg. 4623, expte. 5470.

465. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 86-92.

466. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., p. 132: “Aunque ya tenía justa y extendida fama, Sáinz parece preferir el papel de eterno hombre gris o segundón, a quien cargan todos las vicepresidencias y las secretarías”.

467. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 52, recoge que se vio afectado por el cólera morbo que había causado la muerte de su madre. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 133 y 239, transcribe la Real Orden de jubilación que fecha en 1855. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 82, lo hace en 1833. Esta diferencia es un error, ya que en el expediente no existe duda de que se trata de la primera: ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL: FC-Ministerio de Hacienda, Leg. 3878, expte. 844. Por resolución de 7 de diciembre de 1855 y acuerdo de la Junta de clasificación del día 10 se le reconocieron treinta y seis años, once meses y seis días de servicios y un haber de cuarenta mil reales.

En la parte final de la hoja de servicios, bajo el título de “honores y condecoraciones”, Sáinz de Andino recogió los de Ministro honorario del Supremo Consejo de la Cámara el 3 de junio de 1831⁴⁶⁸, caballero de la Real distinguida Orden Española de Carlos III en 1830 y Gran Cruz de Real Orden de Isabel la Católica en 21 de julio de 1833.

5. El Senado y el senador Sáinz de Andino

5.1. El debate sobre el unicameralismo o el bicameralismo

Uno de los numerosos debates políticos decimonónicos versó sobre la composición unicameral o bicameral de las instituciones de representación y participación⁴⁶⁹. Los liberales progresistas defendieron la existencia de una sola cámara de representación popular, porque “la nación es una; la soberanía una; luego una debe ser la representación nacional”⁴⁷⁰. Los moderados apoyaban un sistema bicameral de tipo inglés, porque querían verse libres de la presión popular, y defendían la existencia de una Cámara alta como “refugio irreducible de los beneficios privilegiados seculares y eclesiásticos hasta que la emergente burguesía, con su irrupción y copamiento de las mismas, conmutó aquellos intereses por los más propios y específicos de su propia clase social”⁴⁷¹, de modo que la segunda cámara “debe componerse de los hombres más ilustres del Estado, porque ellos son los que más tienen que perder en la ruina del

468. Correspondió al nombramiento de 3 de junio de 1831 como Tercer Fiscal del Consejo Real, con los honores de la Cámara, que agradeció el día siguiente afirmando: “no necesitaba yo estos nuevos rasgos de la bondad inagotable de S. M. para profesar el más ardiente y respetuoso amor a su augusta persona y mantenerme con más y más firmeza en mi inviolable propósito de consagrar a su servicio mi vida entera”. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, FC Jueces-Magistrados, leg. 4623, expte. 5470.

469. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 862-867. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 775-799.

470. LÓPEZ, J. M., *Lecciones...*, cit., p. 48. RUIZ RUIZ, J. J., “*Antisenática* en el Trienio liberal (1820-1823): Bentham contra la introducción del bicameralismo en España”, en *REP*, 123 (2004), pp. 351-391.

471. FLAQUER MONTEQUI, R., “La representación en la España constitucional: Unicameralismo y bicameralismo”, en PÉREZ LEDESMA, M. (coord.), *El Senado en la historia*, Madrid, Senado, 1995, pp. 83-111.

orden y de la libertad [...] para velar contra el despotismo por una parte y contra la anarquía por otra⁴⁷². El Duque de Rivas reclamaba cuidar el “prestigio de este alto Cuerpo en los tiempos que atravesamos es muy importante; que el Senado puede ser el cable que sujete el bajel a la bonanza del puerto, cuando rujan los huracanes y bramen las tormentas”⁴⁷³.

El bicameralismo cedía el paso a la nueva clase dominante del poder económico, que se igualaba en rango con la aristocracia, la Iglesia, el Ejército y la alta burocracia, al mismo tiempo que se buscaba el equilibrio entre los principios monárquico y democrático: “La reunión en dicho cuerpo de las élites de la sociedad post-revolucionaria, para que éstas, en base a la independencia y sentido conservador que les daba su riqueza patrimonial y al influjo y predicamento derivado de su preeminencia social, sirviese como de intermediario entre el Rey y los elementos populares de las cortes, evitando y moderando sus choques mutuos”⁴⁷⁴. Como defendió Alcalá-Galiano, “el bien de que haya más de un cuerpo consiste en que hay más de un interés en un Estado, o digamos en una sociedad”, de modo que cuando existen intereses opuestos debe haber quien los modere: “el cuerpo más alto en clase está destinado a representar lo que es firme, a volver por la conservación de lo existente, siquiera sea en demasía; y el cuerpo segundo [...] a abogar por las mejoras, siquiera al buscarlas peque en desear demasiado las novedades: los diversos males del exceso en uno y otro mutuamente se compensan y enfrenan”⁴⁷⁵.

La Constitución de Cádiz de 1812 optó por un Parlamento unicameral al que se dio la denominación tradicional de Cortes. El Estatuto Real de 10 de abril de 1834 configuró las Cortes generales como un orden bicameral, integrado por una cámara alta, el Estamento de Próceres, y otra baja denominada Es-

472. “De los estados generales comparados con las cámaras representativas”, *El Censor*, t. VIII, n. 45, 9 de junio de 1821, pp. 161-185, en LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 214-215.

473. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 8, 2 de diciembre de 1953, p. 66.

474. MARCUELLO BENEDICTO, J. I., “Próceres y senadores en el reinado de Isabel II”, en PÉREZ LEDESMA, M. (coord.), *El Senado...*, cit., p. 116.

475. ALCALÁ-GALIANO, A., *Lecciones de Derecho Político*, Madrid, 1984, pp. 129 y 135-136. VARELA SUANZES, J., “Un precursor de la monarquía parlamentaria: Blanco White y El Español (1804-1814)”, *Revista de Estudios Políticos*, 79 (1979), p. 110, recoge la opinión de Blanco: “De la mezcla y modificación de liberales y serviles debe resultar el orden de cosas que únicamente puede convenir a España. [...] Que el poder legislativo se divida en dos Cámaras es de interés de liberales y serviles, si consideran bien el punto. La España no es toda de la opinión de los serviles, ni mucho menos de los liberales”.

tamento de Procuradores del Reino (art. 2). El primero estuvo integrado por los arzobispos y obispos, los grandes de España, títulos de Castilla con las condiciones del artículo 8, altos cargos de la monarquía, propietarios y empresarios con mérito y renta anual de 60.000 reales, y de personas de renombre en la enseñanza y la cultura con la misma renta (art. 3). El número de próceres era ilimitado y la dignidad se perdería únicamente por incapacidad legal en virtud de sentencia con pena infamatoria (art. 10). El Estamento de Procuradores se compondría de las personas nombradas con arreglo a la ley de elecciones.

La Constitución de 1837 estableció el bicameralismo y dio a la Cámara Alta la denominación de Senado y a la Baja la de Congreso de los Diputados (art. 12)⁴⁷⁶. Los “dos cuerpos colegisladores, iguales en facultades” (art. 13), salvo en la legislación sobre contribuciones y crédito público (art. 37). Los senadores eran nombrados por el rey de entre la terna propuesta por los electores de cada provincia, debiendo ser españoles, mayores de cuarenta años y con medios de subsistencia (art. 17)⁴⁷⁷.

La Constitución de 1845 mantuvo el bicameralismo con ambas Cámaras con carácter de colegisladoras y con simultaneidad en sus reuniones, salvo cuando el Senado ejerciera funciones judiciales (art. 33). Reflejó la concepción burguesa del doctrinarismo español basada en la aristocracia del poder social real –frente a la aristocracia de la sangre del Antiguo Régimen– basado en la inteligencia, el éxito económico y los intereses materiales conciliados con el interés general que defendió el Marqués de Pidal en el dictamen del Proyecto⁴⁷⁸. El Senado de 1845 estaba integrado por un número ilimitado de senadores, cuyo nombramiento realizaba el Rey con carácter vitalicio (art. 17), entre personalidades de la Iglesia, el Ejército, la Administración o que hubiesen ocupado cargos relevantes y dispusieran de un nivel de renta (art. 15), además de los hijos del Rey y del heredero inmediato de la Corona (art. 18)⁴⁷⁹.

A propuesta de Arrazola, la Ley de 11 de mayo de 1849 estableció la jurisdicción del Senado, su organización, forma de constituirse y modo de proceder como Tribunal, que juzgaría a los Ministros, conocería de las causas sobre deli-

476. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 217-221.

477. Por Decreto de las Cortes de 12 de julio de 1837 se estableció el régimen de prerrogativas y relaciones del Senado y Congreso de Diputados.

478. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 148-150.

479. La Constitución de 1869 mantuvo el sistema bicameral de Congreso y Senado colegisladores, que se conservó en la de 1876.

tos graves contra la persona o dignidad del Rey, o contra la seguridad interior y exterior del Estado, así como de los delitos de los Senadores que hubieran jurado el cargo. En esta doble función del Senado, Andino distinguió entre el juicio político y el juicio legal: “en el juicio político se emiten las opiniones libremente conforme a los principios y doctrinas que cada cual profesa; mientras que en el juicio legal sobre una acusación, los senadores tienen que obrar con arreglo a Derecho, así en el fondo como en las formas, y tanto en la calificación del delito y de los cargos que se hagan al acusado, como en la graduación de la pena que haya de imponérsele”⁴⁸⁰. En cuanto Tribunal debía limitarse al conocimiento de los delitos tipificados en el Código penal, de modo que “el Senado no puede ser juez y legislador, no puede adoptar una pena *ad hoc et post facto*. Aquí seríamos jueces para calificar el hecho según nuestra conciencia, porque las reglas de buena crítica no son oportunas en este lugar”⁴⁸¹. El principio de tipicidad obliga al Senado a no imponer una pena “que no esté designada por ley anteriormente [...] nunca puede imponer las que no estén definidas por la ley; sostener la doctrina opuesta es en nuestro concepto contrario a los sanos principios de justicia”. El Senado como “cuerpo político, es enteramente independiente; como cuerpo judicial, no puede dejar de estar sujeto a las leyes”⁴⁸².

Por Real Decreto de 10 de marzo de 1847 Sáinz de Andino fue nombrado senador por ser miembro del Consejo Real⁴⁸³, y tomó posesión el día 20 del mismo mes, en la II Legislatura (1846-1847) del Senado⁴⁸⁴, durante los últimos días del Gobierno de Carlos Martínez de Irujo, Duque de Sotomayor. Mantuvo la condición hasta su fallecimiento el 24 de abril de 1863 durante la XVI Legislatura (1862-1863)⁴⁸⁵. La actividad política e institucional de Sáinz

480. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 140.

481. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 41, 4 de marzo de 1848, p. 663.

482. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 42, 6 de marzo de 1848, p. 669.

483. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 205-207.

484. Fue convocada por Real Decreto de 31 de octubre de 1846 y cerrada por el de 26 de marzo de 1848.

485. Otorgó testamento en Valencia el 6 de agosto de 1856, recogido por TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 138, 247-252. En su primera disposición se declaró “católico, apostólico romano y como tal creo y confieso todos los misterios y sacramentos de Nuestra Santa Madre Iglesia, en cuya fe y creencia protesto vivir y morir, teniendo por expresado en ese acto los de fe, esperanza y caridad, según la misma Santa Iglesia nos enseña”. Realizó previsiones sobre honras fúnebres, limosnas y adjudicación de bienes. En las pp. 253-259 recogió documentación sobre el fallecimiento, esquela y entierro como mayordomo de la Archicofradía Sacramental de San Pedro, San Andrés y San Isidro de Madrid.

de Andino cesó en gran parte con la década moderada, se jubiló de la Administración el 30 de noviembre de 1855. Sin embargo, continuó como senador con muchas ausencias a causa de su mala salud⁴⁸⁶.

En su condición de senador vitalicio, Sáinz de Andino participó activamente en la vida de la Cámara, aunque estuvo ausente por enfermedad en numerosas ocasiones durante las legislaturas 1846-1847, 1847-1848 y 1857. Faltó por ausencia de la Corte en las legislaturas de 1851-1852 y en las IX y X de 1853⁴⁸⁷. En esta su última actividad pública se diferencia en función de los distintos gobiernos y legislaturas: el final del periodo moderado, desde su nombramiento el 10 de marzo de 1847 hasta 1854; bienio progresista (1854-1856) y gobierno de la Unión Liberal, desde 1856 hasta el fallecimiento de Andino en 1863.

A lo largo de los dieciséis años de senador no fueron muy numerosas sus intervenciones, aunque fue uno de los más documentados intervinientes, ya que, como es habitual, la mayoría de sus compañeros senadores pasaron por la Cámara sin dejar otra constancia en el Diario de Sesiones que la de asistencia o ausencia. Las más políticas fueron los discursos de contestación al de la Corona en las legislaturas 1847-1848⁴⁸⁸ y 1858⁴⁸⁹. De sus numerosas intervenciones en el Senado, el propio autor quiso destacar, publicándolo, el discurso pronunciado los días 4 y 6 de diciembre de 1847 en contestación al de la Corona y en defensa del Gobierno de Martínez de Irujo, durante cuyo mandato había sido nombrado senador⁴⁹⁰. Es una de las piezas clave para conocer su pensamiento político, como se expone más adelante.

5.2. La actividad senatorial de Sáinz de Andino

Durante el periodo de progresiva decadencia del régimen moderado, Sáinz de Andino desarrolló una labor que puede considerarse importante, teniendo en

486. En 1845 comunicó a la Real Academia de la Historia su agradecimiento por su incorporación como Académico Honorario en 1833, tras la *Alegación* contra el Duque del Infantado, que no había realizado por “la penosa enfermedad en el estómago que hace años estoy padeciendo”.

487. Así consta en el *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, de las correspondientes sesiones.

488. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 9, 6 de diciembre de 1847, pp. 128-131; 10, pp. 137-143 y 146-147.

489. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 13, 9 de febrero de 1858, p. 117.

490. *Discurso pronunciado por el señor senador Don Pedro Sáinz de Andino [sobre el proyecto de contestación al Discurso de la Corona presentado por la Comisión]*, Madrid, Imprenta de la Sociedad de Operarios del mismo Arte, 1847.

cuenta sus circunstancias de edad, salud y papel de la Cámara Alta. Muchas de sus intervenciones explicaron comportamientos y acciones de su pasado, por lo que resultan muy útiles para conocer el pensamiento político del ex consejero real y senador.

En los debates en el Senado Sáinz de Andino demostró su conocimiento de las cuestiones de Hacienda. Participó en relación con los proyectos de ley de cobro e inversión de rentas públicas hasta junio de 1847, de Jurisdicción de Hacienda y de los Delitos, Penas y Procedimientos en materia de contrabando y defraudación, de Administración de la Hacienda Pública y de la Contabilidad General del Estado y Orgánica del Tribunal de Cuentas.

También destacó su participación sobre materias de Derecho Mercantil como los proyectos de Ley de Compañías Mercantiles por Acciones, la recusación de los letrados consultores de los Tribunales de Comercio, la reorganización del Banco Español de San Fernando⁴⁹¹, de asientos en los libros de comercio y documentos de giro, la reivindicación de efectos públicos al portador, en que se facultó al Gobierno para otorgar a las sociedades establecidas en Francia permiso de ejercitar sus derechos y comparecer en juicio ante los Tribunales de España, de Ordenanza de las Matrículas de mar, y de Bolsa de Comercio⁴⁹².

5.2.1. II Legislatura (1846-1847)

Fue nombrado durante la II Legislatura (1846-1847), que había sido convocada por Real Decreto de 31 de octubre de 1846, abierta el 31 de diciembre tras las elecciones generales de 6 de diciembre de 1846 y cerrada el 5 de octubre de 1847, un día después de haberse iniciado el tercer Gobierno de Narváez. En las nuevas Cortes hubo presencia de un grupo de progresistas que, renunciando a las aspiraciones revolucionarias, aceptaban la legalidad como cauce para acceder al poder. Recién estrenado en el cargo, Andino participó como secretario, junto su presidente López Ballesteros, en la Comisión sobre la Autorización al Gobierno para seguir cobrando las contribuciones y rentas⁴⁹³.

491. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 145-154.

492. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 138-158. Sobre la actividad del Senado, PRO RUIZ, J., "Cronología", en PÉREZ LEDESMA, M. (coord.), *El Senado...*, cit., pp. 401-465.

493. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 31, de 29 de marzo de 1847, p. 380, y 32, de 10 de abril de 1847, p. 386.

5.2.2. *III Legislatura (1847-1848)*

La III Legislatura (1847-1848) fue convocada por Real Decreto de 5 de octubre de 1847 y cerrada por el de 5 de octubre de 1847⁴⁹⁴. La revolución de París de 22 de febrero de 1848 proclamó la Segunda República tras la abdicación de Luis Felipe, en Italia provocó la huida de Pío IX a Gaeta, dio lugar a un proceso revolucionario en toda Europa que en España desencadenó los pequeños levantamientos revolucionarios de Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla, sofocados por los poderes extraordinarios de Narváez. Presidió Andino la Comisión de compañías mercantiles por acciones.

Intervino en la contestación al discurso de la Corona contra los gabinetes de Pacheco, constituido de forma “bastarda y antiparlamentariamente [...] porque no tenía existencia sino fuera de la Ley”, y de García Goyena, con duras críticas a la gestión de Salamanca y a la “dictadura ministerial que ha absorbido todos los poderes del Estado”⁴⁹⁵. También lo hizo en los debates sobre el régimen para el establecimiento de compañías mercantiles por acciones⁴⁹⁶, y sobre la ley de enjuiciamiento para los casos en que el Senado se constituyera en Tribunal de Justicia⁴⁹⁷.

5.2.3. *IV Legislatura (1848-1849)*

La IV Legislatura (1848-1849) fue convocada por Real Decreto de 18 de noviembre de 1848 y cerrada por el de 13 de julio de 1849. En abril de este último se puso fin a la insurrección carlista por los triunfos del general Concha en Cataluña contra Cabrera, derrotado en Pasteral. Andino presidió las comisiones de prisiones y establecimientos penales y fue secretario de las de recusación de los letrados consultores de los tribunales de comercio y de la que es-

494. El 15 de diciembre de 1847 se abrieron en el Senado diligencias relativas al suplicatorio del Teniente de Alcalde Constitucional de la Villa de Priego (Cuenca) solicitando autorización para juzgar al senador Sáinz de Andino por destrozos causados en los Montes del Tovar y Santa María del Val, que se cerraron el 23 de mayo de 1849 (Leg. 402, nº 4151).

495. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 9, 6 de diciembre de 1847, pp. 137-143 y 146-147.

496. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 18, 22 de diciembre de 1847, pp. 268-272; 19, pp. 279-285, 289-190; 20, pp. 299-304.

497. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 41, 4 de marzo de 1848, pp. 663-665, 669-671.

tudió el rompimiento de una calle entre el nuevo palacio del Congreso y la casa del Duque de Híjar. Intervino en los debates sobre la ley de minas⁴⁹⁸, la reorganización del Banco Español de San Fernando⁴⁹⁹, la ley de beneficencia⁵⁰⁰ y la de prisiones y establecimientos penales⁵⁰¹.

En el debate del proyecto de Ley de Beneficencia de 1849 Sáinz de Andino tuvo una intervención sobre la obligación religiosa y de fraternidad social, y defendió el deber de la sociedad de socorrer el infortunio, que debe satisfacer el Estado por deber moral y político. La beneficencia y caridad individuales prestadas por las personas e instituciones religiosas fueron suplididas al suprimirse las rentas eclesiásticas por las disposiciones de la Ley de 25 de enero de 1822, que incorporó los patronatos particulares a la beneficencia pública. Propuso don Pedro la posibilidad de impugnar ante el Consejo Real la decisión de suspensión y destitución de los patronos de las fundaciones particulares⁵⁰².

5.2.4. *v* Legislatura (1849-1850)

En la v Legislatura (1849-1850), convocada por Real Decreto de 6 de octubre de 1849 y cerrada por el de 4 de agosto de 1850, presidió la Comisión de Administración de Hacienda y fue miembro de las de Ley del Notariado y Jurisdicción de Hacienda. Intervino en los debates sobre la Jurisdicción de Hacienda⁵⁰³, el reemplazo en el Ejército⁵⁰⁴ y la Administración de Hacienda⁵⁰⁵. Durante esta corta legislatura hubo un Gobierno del Conde de Cleonard que duró sólo veintiséis horas, le siguió nuevamente Narváez con su cuarto gabinete, se disolvieron las Cortes el 4 de agosto y convocaron elecciones el 31 de agosto de 1850.

498. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 20, 24 de diciembre de 1847, pp. 249; 23, pp. 287-288; 24, p. 305.

499. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 51, pp. 726 y 735.

500. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 58, pp. 849, 856 y 859.

501. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 38, pp. 598-499; 64, p. 951 y 957; 65, pp. 966, 968 y 970.

502. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 128-129.

503. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 11, 24 de diciembre de 1849, pp. 134, 136; 14, 31 de diciembre de 1849, pp. 175, 177-178; 15, 2 de enero de 1850, p. 190; 16, 3 de enero de 1850, pp. 195-197, 200-205; 19, 7 de enero de 1850, pp. 237, 240; 22, 14 de enero de 1850, p. 288.

504. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 26, 21 de enero de 1850, pp. 342, 344 y 346.

505. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 33, 1 de febrero de 1850, p. 442.

5.2.5. *VI Legislatura (1850-1851)*

La VI Legislatura (1850-1851), convocada por Real Decreto de 4 de agosto de 1850 y cerrada por el de 6 de abril de 1851, fue conocida popularmente como el *Congreso de familia* por las maniobras del ministro de la Gobernación Sartorius para conseguir la mayoría. El rechazo del plan de ahorro presentado por el ministro de Hacienda Bravo Murillo le obligó a la dimisión, que fue seguida por la de Narváez el 10 de enero de 1851, y la formación de un nuevo gobierno el 14 de enero de 1851 presidido por el primero. Se aprobaron las leyes para el arreglo de la Deuda y de la Contabilidad, se publicaron las cuentas generales del Estado y se firmó el Concordato de 16 de mayo de 1851. Sáinz de Andino fue miembro de las Comisiones de Arreglo de los tribunales, de organización del Tribunal de Cuentas⁵⁰⁶ y de aumento del número de Vicepresidentes. Nuevamente intervino en relación con la reorganización del Banco de San Fernando⁵⁰⁷.

5.2.6. *VII Legislatura (1851-1852)*

Tras las elecciones generales de 10 de mayo de 1851, se abrió la VII Legislatura (1851-1852) el 1 de junio. Las sesiones se suspendieron por Real Decreto de 29 de julio, continuaron el 5 de noviembre y se volvieron a suspender el 8 de diciembre del mismo año. Se cerró la legislatura el 7 de enero de 1852.

5.2.7. *VIII Legislatura (1852)*

La VIII Legislatura (1852) se inició el 5 de noviembre de 1852 y disolvió por el Real Decreto de 1 de diciembre de 1852, tras haber celebrado sólo dos sesiones. Andino comunicó su ausencia de la Corte durante este tiempo. No justificó las causas, pero el ambiente político estaba muy enrarecido, lo que puede ex-

506. Participaron en la Comisión Sáinz de Andino, “cuyos conocimientos en las materias contencioso administrativas le habían colocado ya en un lugar eminente en el reinado de Fernando VII”, y don Alejandro Oliván, “conocido por uno de los hombres más distinguidos en la ciencia administrativa, sobre cuyos principios había publicado un opúsculo notable”.

507. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 19, 14 de febrero de 1851, pp. 223 y 234; 24, 20 de febrero de 1851, pp. 305, 308; 25, 21 de febrero de 1851, pp. 318-320.

plicar que, además de por su salud, se apartara de una difícil situación. En Francia se había producido el golpe de Napoleón de 2 de diciembre de 1851, que creó el Imperio, y en Madrid el atentado contra Isabel II de 2 de febrero. El Gobierno de Bravo Murillo pretendía reformar el sistema político en sentido autoritario por autorización de las Cortes, pero, al ser derrotado su candidato a la presidencia del Congreso Santiago Tejada, dispuso al día siguiente su disolución y la convocatoria de elecciones. El 3 de diciembre se publicaron los proyectos de reformas de corte autoritario sobre la Constitución, la organización del Senado, régimen interior de los cuerpos colegisladores y sus relaciones, seguridad de las personas, orden público y grandes y títulos del Reino. Todos los grupos políticos rechazaron las propuestas. Narváez fue desterrado de hecho con la comisión de estudiar el ejército austríaco, protestó desde Bayona y reclamó su condición de senador, reivindicación que no fue del agrado real por atentar contra las Ordenanzas Militares y las Leyes de Imprenta. Bravo Murillo dimitió tras comprobar que había perdido el apoyo de su partido y el favor real.

5.2.8. IX Legislatura (1853)

Por Real Decreto de 1 de diciembre de 1852 se convocaron elecciones generales para el 4 de febrero de 1853. La IX Legislatura transcurrió desde el 1 de marzo al 9 de abril de 1853 celebrándose diecisiete sesiones. Durante ella quedó manifiesto el desacuerdo entre el Gobierno y el Senado, que trató de corregir la corrupción por medio de la proposición de Ley del progresista Joaquín María López para que las concesiones se regularan por ley, enfrentándose al Gobierno de Sartorius en lo que se llamó la *cuestión de los ferrocarriles*. El debate sobre la inmunidad del senador Narváez se convirtió de hecho en una moción de censura contra el Gobierno, que superó por sólo ocho votos y motivó el cese de sus puestos en la Administración de los senadores que votaron contra el Gabinete y que el 8 de abril de 1853 dispusiera la suspensión de las sesiones de las Cortes.

5.2.9. X Legislatura (1853-1854)

La apertura de la X Legislatura (1853) fue convocada por Real Decreto de 4 de octubre de 1853, se celebró el 19 de noviembre de 1853 y duró hasta la re-

volución de 28 de junio de 1854 que puso fin a la década moderada, dio lugar al bienio progresista y a la convocatoria de Cortes constituyentes unicamerales el 11 de agosto de 1854, que celebraron trece sesiones. Durante este mandato, el Gobierno del moderado Sartorius, Conde de San Luis, pretendió que el Senado aceptara su propuesta sobre la adjudicación de las concesiones por Decreto-Ley, que fue rechazada por amplia mayoría con pronunciamiento expreso, declarando la inmoralidad de las concesiones y la inconstitucionalidad del comportamiento gubernamental. El voto de los 105 senadores fue de censura al Gobierno, que obtuvo de la Reina –las *manos blancas* implicadas en las adjudicaciones desde el Palacio– la suspensión de las sesiones de las Cortes el 9 de diciembre de 1853, cesó y trasladó a funcionarios críticos como los generales O'Donnell y Concha, desterró a Zavala, prendió a González Bravo, de Castro y Bermúdez de Castro, clausuró el Ateneo y prohibió a la prensa, bajo pena de secuestro hablar de la moción de censura, de las concesiones de los ferrocarriles, de la contrata con Clavé, Girona y Cía. para el puerto de Barcelona, de las destituciones y ceses y de otras cuestiones.

El 20 de febrero de 1854 hubo un intento de alzamiento en Zaragoza y el 28 de junio se inició la marcha militar dirigida por O'Donnell hacia Alcalá, que culminó en la *Vicalvarada* de 30 de junio. La Proclama de Aranjuez de 4 de julio sostuvo la necesidad de asegurar el sistema representativo, terminar con la corrupción y derrotar al Gobierno. El *Manifiesto de Manzanares* de 7 de julio reclamó un trono sin camarillas, ampliar la legislación electoral y de imprenta, rebajar los impuestos, mejorar la economía, descentralizar la administración de los pueblos y establecer la Milicia nacional. El 14 de julio se produjo un levantamiento progresista en Barcelona, y el día 31 se formó un gobierno de coalición de Espartero y O'Donnell⁵⁰⁸. En septiembre de ese año se formó el nuevo partido centrista por la coalición moderado-progresista templada, que fue la Unión Liberal, para comparecer en las elecciones a las Cortes Constituyentes.

508. CARRERAS ARES, J. J., “Los escritos...”, cit., pp. 185-186, recoge cómo Marx entendió que el pueblo consideró a Espartero la encarnación individual de la Revolución, cuando en realidad “no era un hombre real, sino un fantasma, un nombre, una reminiscencia”, dando lugar a un gobierno revolucionario abortivo que fue opresor del pueblo, “exactamente como el gobierno provisional francés de 1848”. “Ha terminado la misión revolucionaria del ejército español. El hombre en el que entraban los caracteres militar, dinástico y burgués de la revolución española –Espartero– se ha hundido” (p. 190).

5.3. El Senado durante el bienio progresista

Don Pedro falleció en Madrid el 24 de abril de 1863, de modo que fue testigo del bienio progresista de Espartero (1854-1856) y de una parte del nuevo mandato moderado de la Unión Liberal (1856-1868).

El periodo moderado concluyó con el levantamiento de O'Donnell el 7 de julio de 1854 en Torrejón de Ardoz y la revolución progresista que alzó a Espartero al poder y configuró el régimen de “los dos cónsules”⁵⁰⁹. El golpe de 30 de junio de 1854, conocido como la *Vicalvarada*, se produjo desde las filas del partido moderado disconformes con la corrupción y los conflictos entre el Senado y el Gobierno. La “inmoralidad pública de los negocios de pura especulación hechos desde el Gobierno fue tan escandalosa, que la revolución de 1854, al grito de *¡viva la moralidad!*, abrió el periodo progresista, se produjo como consecuencia de las concesiones de líneas de ferrocarril por Decreto de un Gabinete presidido por Sartorius y en el que, junto a él, se juzgaron principalmente responsables y beneficiarios a Esteban Collantes, a Salamanca y, detrás de ellos, a la Reina Madre”⁵¹⁰.

En el *Manifiesto de Manzanares* de 7 de julio de 1854 se exigió la convocatoria de las Cortes y la reforma de las leyes electoral y de imprenta desde una idea de regeneración política. La movilización de los progresistas en Madrid, Barcelona y Valladolid determinó que se entregara el poder a Espartero y O'Donnell. Para el ejercicio de la libertad de expresión e imprenta se restauró la vigencia de la Ley de 17 de agosto de 1837 por los Reales Decretos de 1 de agosto y 5 de septiembre de 1854, que incluyeron el reintegro de las multas impuestas desde 1852.

Se convocaron Cortes constituyentes el 11 de agosto y elecciones generales el 4 de noviembre de 1854, que elaboraron y aprobaron el 14 de diciembre de 1855 la *non nata* Constitución de 1856, de carácter netamente progresista, “con espíritu de revancha”⁵¹¹ y sin compromisos con los moderados en cuanto al reconocimiento de la soberanía nacional en su artículo 1, la libertad de prensa sometida al Jurado, la Milicia Nacional, la elección de los alcaldes,

509. El 14 de julio de 1856 dimitió el general Espartero y se aplastó en Madrid el movimiento progresista.

510. ARANGUREN, J. L., *Moral...*, cit., p. 103.

511. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 247.

diputados y senadores, la tolerancia religiosa⁵¹², aunque no incorporaron para las Cortes el sufragio universal, pero ampliaron el censitario. Se limitaba el poder real al necesitar autorización para determinados actos; se redujo la facultad de suspender las sesiones, se reforzó la inmunidad parlamentaria y la primacía del Congreso sobre el Senado en materias financieras. Además se dictó la nueva desamortización de bienes eclesiásticos y civiles de 1855 y se suprimió el impuesto de consumos.

La Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, que ampliaba el número de electores e impedía el control político de los alcaldes y miembros del gobierno local, no pudo ser aplicada por la caída del gobierno de Espartero.

La inestabilidad social motivada por los movimientos obreros de junio de 1855 en Barcelona con la primera huelga general de la historia de España entre los días 2 y 10 de julio⁵¹³ obligó a disolver las Cortes y a la dimisión de Espartero, que provocó la resistencia armada de Madrid⁵¹⁴. El bienio acabó con el establecimiento del Gobierno de O'Donnell y la Unión Liberal a partir del 14 de julio de 1856, que restableció parcialmente la Constitución de 1845, dictó una circular de 13 de agosto sobre disolución y reorganización de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales y disolvió el 15 de agosto la Milicia Nacional.

El Gobierno de Narváez de 12 de octubre de 1856 y las elecciones generales de 25 de marzo de 1857 abrieron la XI Legislatura (1857) el 1 de mayo de 1857, en la que el proyecto de Ley de reforma constitucional de 15 de julio de 1857 pretendió recuperar los proyectos autoritarios de Bravo Murillo y cerrar el ciclo revolucionario anterior. El 16 de julio de 1857 se cerró la legislatura.

5.4. El gobierno de la Unión Liberal

Entre 1856 y 1868 corrió la época del gobierno de la Unión Liberal y de la llamada “dictadura de O'Donnell”, que, tras su voluntario exilio y la muerte

512. Fue objeto de uno de los mayores debates en defensa de la unidad religiosa frente al principio de tolerancia que se reconocía en el artículo 14: “ningún español ni extranjero podría ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas mientras no las manifestara por actos públicos contrarios a la religión”.

513. VICENS VIVES, J., *Historia social...*, cit., p. 367: “la primera huelga general dirigida por la Comisión de Clases señala el comienzo de un nuevo periodo en la historia del obrerismo español, netamente dirigido por Cataluña, erigida en la capital económica y social de España”.

514. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 647-650.

de Narváez, condujo a la disolución del régimen isabelino. Por Real Decreto de 15 de septiembre de 1856 se restauró la Constitución de 1845, aunque se modificó su texto por un *Acta adicional de la Constitución de la Monarquía española*, “que se guardará y cumplirá como parte de la misma Constitución”, derogada un mes después. Se reorganizaron las Diputaciones, se suspendió la desamortización eclesiástica y se disolvió la Milicia nacional. Por Ley de 17 de julio de 1857 se reformó el Senado con la creación de senadores hereditarios, vitalicios por derecho propio y designados por el Rey. Entre 1858 y 1863 se mantuvo el llamado gobierno largo de O’Donnell.

En este momento se produjo una situación ecléctica, “fundamento de la actitud espiritual de los dirigentes de la vida nacional”, “que aspira a conciliar las transformaciones ideológicas y sociales comportadas por la revolución, con el mantenimiento de unas creencias y unas instituciones legadas por la tradición”: “El viejo moderantismo de la década cede el paso paulatinamente a una mentalidad ecléctica que logrará su plena madurez más adelante, en la época de la Restauración, con el turno de los partidos en el uso del poder. Pero las bases sociales son las mismas, e idéntico, en el fondo, el liberalismo doctrinario —la soberanía reside en las Cortes con el Rey— que vimos formularse tempranamente en el ideario jovellanista [...] que encontramos más tarde presidiendo el régimen del Estatuto Real, y que informará las dos Constituciones españolas de más prolongada vigencia: la de 1845 y la de 1876”⁵¹⁵.

Durante los años 1859 y 1860 se produjo la guerra con Marruecos, que fue declarada el 22 de octubre de 1859 y concluyó con las victorias de Castillejos y Wad-Ras y el Tratado de Tetuán de 26 de abril de 1860. Hubo una nueva intentona carlista con el desembarco el 16 de abril de 1860 en San Carlos de la Rápita del pretendiente Carlos VI, Conde de Montemolín; el 25 de septiembre de 1864 la princesa de Beira proclamó el manifiesto carlista conocido como *Carta a los españoles*. El movimiento revolucionario se manifestó en el alzamiento republicano de Olivenza de 1859, otro socialista en Loja en 1860 y el choque entre los estudiantes y la policía de la *noche de San Daniel* el 10 de abril de 1865. Entre los días 24 y 26 de diciembre del mismo año se celebró en Barcelona el Primer Congreso Obrero Español; cinco años más tarde se fundaría en la misma ciudad la Sección Española de la Asociación Inter-

515. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 643, 650, 665-674.

nacional de Trabajadores. El 3 de enero de 1866 ocurrió el fracasado pronunciamiento del general Prim en Villarejo de Salvanés, y el 22 de junio la sublevación de los sargentos del cuartel de San Gil. Con el fin de destronar a Isabel II, los progresistas, los demócratas y los republicanos acordaron el 15 de agosto de 1866 el Pacto de Ostende, ratificado en Bruselas el 30 de junio, al que se unieron los partidarios de O'Donnell tras su muerte el 9 de noviembre de 1867. Todos ellos entendían que la revolución liberal había sido abortada por Isabel II con los moderados, que era incompatible con la monarquía y que exigía un régimen democrático y republicano⁵¹⁶.

Con la llegada de O'Donnell al poder el 14 de julio de 1856 se inició el Gobierno de la Unión Liberal, y se reanudó la actividad del Senado conforme a la Constitución de 1845 a partir del 15 de septiembre de 1856.

5.4.1. *XI Legislatura (1857)*

Tras las elecciones de 25 de marzo de 1857 se abrió la XI Legislatura (1857) desde el 1 de mayo al 16 de julio del mismo año, con un total de cuarenta y dos sesiones. En ella Andino fue elegido miembro de las secciones segunda y cuarta y de la Comisión para felicitar a la Reina por haber entrado en el quinto mes de su embarazo. Andino participó en el debate sobre el ferrocarril de Villarrobledo a Córdoba, Málaga y Granada⁵¹⁷.

5.4.2. *XII Legislatura (1858)*

La XII Legislatura (1858) fue convocada por Real Decreto de 18 de septiembre de 1858 y discurrió entre el 10 de enero y el 11 de septiembre de 1858. Tras la caída de Narváez el 15 de octubre de 1857, de Armero el 11 de enero de

516. YANGUAS Y MIRANDA, J., "Cuadro...", cit., describió jocosamente los distintos tipos de candidatos: "[el] progresista democrático es una planta exótica, cuya semilla han arrojado las revoluciones de la vecina Francia, y que por más que la cuiden sus jardineros, no se aclimata en esta tierra de los garbanzos y de las patatas. Este individuo es una parodia raquílica y mezquina de los convencionales socialistas y compañía que piden el sufragio universal, y todo el acompañamiento de derechos y demás herrumbre democrática pura; mas como esta es una fracción infinitesimal, [...] no se la conoce más que en tres o cuatro poblaciones de España, en donde nadie la hace caso".

517. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 34, 4 de julio de 1857, pp. 545-546.

1858 y de Istúriz el 30 de junio, comenzó el llamado Gobierno largo de O'Donnell con la Unión Liberal integrada por “los elementos más avanzados del moderantismo y por los más conservadores del progresismo”⁵¹⁸, que duró hasta el 2 de marzo de 1863. Don Pedro presentó una Proposición de Ley de libros de comercio y documentos de giro, que se tomó en consideración⁵¹⁹.

5.4.3. XIII Legislatura (1858-1860)

Las elecciones de 31 de octubre de 1858 propiciaron la XIII Legislatura (1858-1860), que se desarrolló entre el 1 de diciembre de 1858 y el 27 de enero de 1860, y celebró ciento dieciocho sesiones. En esta legislatura don Pedro desplegó gran actividad. Presidió las Comisiones de abono de once años a los funcionarios cesantes y de reforma de la ley hipotecaria; fue miembro de las de examen de calidades, y presupuestos del Ministerio de Guerra. Pronunció discursos de contestación al de la Corona⁵²⁰, intervino en los debates del proyecto de ley de los libros de comercio y documentos de giro⁵²¹, de renuncia al cargo de senador del Duque de la Victoria⁵²², sobre la exposición de los fabricantes de harinas de Valencia⁵²³, los presupuestos del Ministerio de Guerra⁵²⁴, erección de monumentos a los españoles ilustres⁵²⁵, y del aumento del número de miembros de la Comisión de presupuestos⁵²⁶. Participó con otros destacados juristas como Gómez de Serna y Oliván en los debates de las leyes de organización y atribuciones del Consejo de Estado⁵²⁷, de redención y engan-

518. ZABALA Y LERA, P., *España...*, cit., p. 350.

519. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 9, 28 de enero de 1858, pp. 121-123.

520. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 13, 9 de febrero de 1858, p. 117.

521. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 14, 1 de marzo de 1858, pp. 121 y 123.

522. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 15, 3 de marzo de 1858, p. 147.

523. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 17, 12 de marzo de 1858, pp. 168 y 171.

524. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 40, 27 de abril de 1858, pp. 573 y 574.

525. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 43, 30 de abril de 1858, pp. 631-635.

526. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 46, 4 de mayo de 1858, p. 671.

527. La Ley de 17 de agosto de 1860 configuró al Consejo de Estado como órgano consultivo en lo político-administrativo y jurisdiccional en lo contencioso: “cuerpo consultivo supremo del gobierno en los asuntos de Gobernación y Administración, y en lo contencioso administrativo de la Península y Ultramar. Su categoría es la primera después del Consejo de Ministros, e impersonal su tratamiento” (art. 1). Estuvo compuesto por los Ministros de la Corona, un Presidente y treinta y dos Consejeros, actuando en plenario, en sala de lo contencioso

ches para el servicio militar, minas, arreglo del Notariado, autorización para los presupuestos de 1859 y 1860, y del ferrocarril de Tarragona a Barcelona que empalmaba con el de Martorell.

Presentó una Proposición de Ley sobre concesión de indultos, a fin de que las concesiones de indultos especiales se hicieran por medio de real decreto, refrendado por el ministro a quien correspondiera, oídos en parecer del Tribunal que dictó la sentencia, y el del Consejo de Ministros, que no fue tomada en consideración⁵²⁸. En el debate Sáinz de Andino hizo una importante defensa del indulto a partir de las opiniones de los tratadistas favorables y contrarios. Concebido el indulto como prerrogativa real, en los países gobernados constitucionalmente no puede ser una “facultad ilimitada, absoluta, arbitraria y despótica, sin más freno que el capricho del que la ejerce [...] las prerrogativas son derechos instituidos en beneficio de los gobernados y no de los gobernantes. Todas sin excepción [...] dependen de una ley suprema que es la del bien común del Estado; ley que está sobre el poder real, sobre el poder del Parlamento y sobre todos los poderes sociales...”⁵²⁹.

Fue en este debate en el que, replicando al Ministro de Gracia y Justicia, hizo pública profesión de su fe y comportamientos liberales. Recordó que su “profesión de fe política es la observancia exacta, fiel y genuina de la Constitución del Estado, según los principios constantemente proclamados por el partido conservador, que son los que pueden dar estabilidad a nuestras instituciones”. Rechazó la calificación de revolucionario: “No lo he sido nunca y tengo la satisfacción de continuar hoy profesando con la misma rigurosa consecuencia y sin interrupción, los principios políticos mismos que comencé a profesar desde la restauración de las leyes fundamentales del Reino”, porque era “liberal, liberal moderado siempre, eso es lo que he sido constantemente”. Invocó sus informes y dictámenes “que no dejaban entonces de ofrecer peligro, sin haberme jamás separado de aquellos principios, acomodándome sólo a las formas del Gobierno constituido, pero manteniéndome siempre firme en

y por secciones. El decenio 1858-1868 se ha considerado la edad de oro de la institución. La ley de 13 de septiembre de 1888 redujo su función a la meramente consultiva, privándole de la contenciosa.

528. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 13, 21 de diciembre de 1858, pp. 171-172; 16, 7 de enero de 1859, pp. 204-208, 211-212.

529. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 16, 7 de enero de 1859, pp. 205-206.

mis convicciones. [...] el año 29 tuve el valor cívico [...], cumpliendo con un deber de conciencia, en sostener contra votos que tenían gran apoyo, la necesidad de que el Rey diera una amnistía por delitos políticos [...]. El hombre que tiene fe en sus principios, el que obra así, nada de lo que escriba, nada de lo que diga, nada de lo que piense puede tener un sabor revolucionario”.

Frente a la afirmación de que la propuesta de indulto era feudal, invocó su trayectoria al servicio de la Corona contra los residuos del feudalismo: “¡Y feudal! Yo que durante siete años he defendido con toda la energía, celo y tesón a que alcanzaron mis esfuerzos las prerrogativas de la Corona... [...] Yo que escribí la *Alegación fiscal* que treinta años hace circula en manos de todos, defendiendo esta prerrogativa, y desgarrando los privilegios onerosos y viciosos del régimen feudal. [...] Señores, ¿podía yo recelar que había de llegar un día en que por un Ministro de la Corona se me imputasen doctrinas del sistema feudal, de un sistema que recuerda la ominosa época de que en Europa no había más que tiranos y esclavos?”⁵³⁰.

5.4.4. XIV Legislatura (1860-1861)

La XIV Legislatura (1860-1861) se abrió el 25 de mayo de 1860 y concluyó el 28 de septiembre de 1861, sin participar por enfermedad.

5.4.5. XV Legislatura (1861-1862)

La XV duró del 8 de noviembre de 1861 al 31 de octubre de 1862, en la que fue nombrado miembro de la Comisión sobre el Proyecto de Ley de matrículas de mar, hizo constar su voto contrario al párrafo tercero del artículo 3 del Dictamen sobre el gobierno de las provincias⁵³¹, excusando su falta de asistencia por motivos de salud. En las de 1860-1861 y 1861-1862, a pesar de ausencia por enfermedad, intervino en los debates de los Proyectos de Ley sobre ascensos militares, presupuestos de 1861, reivindicación de efectos públicos al portador e hizo constar su conformidad a la adición de los artículos 14 y 31 de la Ley electoral.

530. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

531. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 42, 3 de febrero de 1862, p. 516.

5.4.6. *XVI Legislatura*

El 1 de diciembre de 1862 se abrió la XVI Legislatura (1862-1863), que duró hasta la disolución de las Cortes el 12 de agosto de 1863. Fue miembro de la Comisión de Bolsas de Comercio y de la Diputación encargada de felicitar a S. M. con motivo de la festividad de los Santos Reyes.

Sáinz de Andino falleció el día 24 de abril de 1863, del que se dio cuenta a la Cámara al día siguiente⁵³².

5.5. Balance de una labor legislativa

El Senado llenó los últimos años de su vida y le permitió mantener el compromiso institucional que había asumido desde su actitud de *continuo servicio*. Su reconocida autoridad y competencia sirvieron para mejorar el contenido de las normas y para dejarnos constancia de su pensamiento y valoración de los difíciles tiempos que le tocó vivir.

En relación con las cuestiones de la Hacienda Pública intervino en los debates sobre la derogación de la Ley de 21 de julio de 1855 sobre abono de once años de servicios a los cesantes de 1843-1854, de Ampliación de crédito a las empresas concesionarias de obras públicas, de Presupuestos Generales del Estado de los años 1860, 1861 y 1862, de la concesión de pensiones, entre otras a las viudas de profesores de Medicina fallecidos del cólera morbo. También lo hizo sobre los proyectos de Ley sobre Jurisdicción y Propiedad en materia de minas defendiendo las garantías del derecho de propiedad privada con una detallada exposición del régimen de titularidad de los yacimientos mineros desde la perspectiva del Derecho romano, asumiendo la demanialidad y el derecho a la indemnización de los propietarios de la superficie⁵³³.

532. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 56-57; en las pp. 58-60 recoge información de carácter familiar y patrimonial. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 96-98 y 121-128. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 83, expone que fue enterrado en un nicho de la Real Archicofradía Sacramental de San Pedro y San Andrés de la Parroquia de San Martín de Madrid.

533. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 121-125.

En algunos de los discursos y debates expuso su pensamiento político y resultaron muy útiles para conocer al personaje, una vez concluida su etapa de consejero real. Si sus informes son las opiniones del directo colaborador del monarca, en su periodo de senador se reflejan las valoraciones de los comportamientos del pasado y del presente de quien ha acumulado muchos años de experiencia política y administrativa. Acreditan a un hombre culto, de firmes convicciones, alejado de cualquier maximalismo y atento a los avatares del momento.

En los debates en que participó, Andino se mostró avezado y buen polemista en la defensa de sus opiniones moderadas y en la crítica a las actitudes contrarias, aunque él mismo reconoció que no poseía facultades oratorias⁵³⁴. Así lo confirmó en el debate sobre el proyecto de Ley relativo a la erección de monumentos a españoles ilustres de 1858, en el que don Pedro resumió su pensamiento político diciendo: "...deseo que en España no se reconozca más que un solo partido legítimo, el gran partido liberal monárquico constitucional, pues que todos tenemos un mismo lema, todos profesamos un mismo símbolo, Monarquía constitucional, ni Trono sin Constitución, ni Constitución sin Trono, y constitución de 1845, tal como hoy se halla vigente, ni más ni menos, ni adelante ni atrás"⁵³⁵.

García Jiménez consideró que Andino "rehuye en lo posible los temas políticos y, conforme va acentuándose la desintegración del equipo moderado, disminuye su ayuda"⁵³⁶. No comparto esta opinión porque Andino tuvo actividad y posicionamientos políticos, como lo testimonia el debate sobre su proposición de Ley de indulto. Pero es cierto que no participó, aduciendo ausencia de la Corte en las sesiones VIII de 1852, en la que se debatieron las reformas constitucionales de Bravo Murillo; IX de 1852-1953 sobre la concesión de los ferrocarriles y la inmunidad de Narváez; X de 1853-1854 de declaración de inmoralidad de las concesiones y voto de los 105 senadores de censura al gobierno. Sin embargo, en la XIII legislatura (1858-1860) desarrolló una gran actividad, lo que indica que había mejorado su salud.

Esto se puede explicar, tal y como lo hizo el propio don Pedro, porque huía del *espíritu de partido* que "es siempre y no puede dejar de ser sedicioso, te-

534. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 43, 30 de abril de 1858, p. 632.

535. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 30 de abril de 1958, 43, p. 632.

536. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 126.

niendo una tendencia directa a designar en uno u en otro sentido el equilibrio de los altos poderes del Estado de que depende la homogeneidad y armonía de su acción, obrando cada cual en su respectiva órbita”⁵³⁷.

5.6. Final del reinado de Isabel II. Sexenio revolucionario y Restauración

Don Pedro Sáinz de Andino había fallecido en 24 de abril de 1863, hacia la mitad del periodo de gobierno de la Unión Liberal, por lo que no pudo ser testigo del final de una época, como lo fue de la precedente. El reinado de Isabel II, al que tanto había contribuido desde el momento inicial de la sucesión de Fernando VII y la Regencia, culminó con una crisis total y el rechazo a la soberana, aunque no a la institución monárquica, como lo demostró la Restauración canovista. El ciclo borbónico-liberal concluyó con la dictadura de Primo de Rivera y la proclamación de la II República el 14 de abril de 1931.

Entre septiembre de 1868 y diciembre de 1874 se extendió el “sexenio revolucionario”. La “Gloriosa Revolución” de 1868 constituyó el movimiento de masas más importante del siglo XIX propiciado por la crisis económica y política, la gravedad de los problemas sociales de desempleo y la pobreza. El proceso revolucionario se inició en Cádiz con los cañonazos de la fragata *Zaragoza*, el 18 de septiembre de 1868, en el golpe del almirante Topete, dirigido por los generales Serrano y Prim, que configuraron una coalición de unionistas y progresistas. Tras la batalla de Alcolea de 28 de septiembre Isabel II abdicó y abandonó España desde San Sebastián, constituyéndose el gobierno provisional del general Serrano. Su primera medida fue establecer el sufragio universal masculino, decretado el 9 de noviembre de 1868. La pretensión de sustituir el régimen moderado, el despliegue de los movimientos proletarios, la intensificación de las actitudes críticas, junto con la crisis económica, determinaron la reacción burguesa a posturas más conservadoras y el incremento de las posibilidades políticas del carlismo, como defensor de la religión, la Iglesia, los valores tradicionales y el orden, que abrió el camino a la segunda guerra carlista.

537. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 16, de 7 de enero de 1859, p. 204.

La muerte de O'Donnell y la adhesión del jefe de la Unión Liberal Serrano al Pacto de Ostende de los liberales progresistas y demócratas dieron paso a sucesivas crisis y a una gran inestabilidad política. La Revolución de 1868 originó el sexenio revolucionario, en el que se promulgó la Constitución de 6 de junio de 1869 y la posterior proclamación de Amadeo I de Saboya como Rey de España el 16 de noviembre de 1870, tras haber rechazado la Corona el general Espartero⁵³⁸. Su renuncia permitió proclamar la I República con su proyecto de Constitución federal de 1873. La crisis concluyó con el golpe del general Martínez Campos en Sagunto el 29 de diciembre de 1874 y la Restauración monárquica por Cánovas del Castillo en 1874 en la persona de Alfonso XII, a cuyo favor había abdicado Isabel II el 15 de junio de 1870.

538. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 857-859.

Capítulo II

Una trayectoria ideológica desde la Ilustración
al liberalismo moderado

Como se ha podido apreciar en el capítulo anterior, don Pedro Sáinz de Andino fue un hombre que vivió intensamente un tiempo histórico de cambios y revoluciones. Nada de ello le resultó indiferente y se vio envuelto en los acontecimientos, pero no de un modo alejado, sino como protagonista, aunque lo fuera en un segundo orden. Se mostró como un hombre de su tiempo, receptivo a las ideas y a la reflexión intelectual propias del *espíritu del siglo*, que las hizo vida, porque “todo saber procede de una predeterminación histórica que podemos llamar con Hegel sustancia, porque soporta toda opinión y comportamiento subjetivo y en consecuencia prefigura y limita toda posibilidad de comprender una tradición en su alteridad histórica”¹. Con este espíritu “los siglos se convierten en conceptos temporales de experiencia histórica que proclaman la imposibilidad de intercambiar su singularidad como unidades del acontecer”².

El *espíritu de la época* “es el modo de ser o de actuar (o conjunto de modos de ser o de actuar) que expresa lo más esencial de un periodo histórico, no se hace sino repetir lo ya enunciado, pues *espíritu de* y *lo más esencial de* son expresiones intercambiables”³. Su conducta personal, sus procesos mentales y sus opiniones se produjeron en un contexto histórico e intelectual, que fue su contemporaneidad, en acción simultánea con el ambiente y la experiencia.

Ortega analizó la influencia de las creencias colectivas, que integran “el espíritu del siglo o del tiempo” y “las ideas de la época”, vigentes “por sí, frente y contra nuestra aceptación de él [...] las ideas del tiempo, las convicciones ambientes son tenidas por un sujeto anónimo, que no es nadie en particular,

1. GADAMER, H.-G., *Verdad y método*, I, Salamanca, Ediciones Sígueme, 1996, p. 372.

2. KOSELLECK, R., *Futuro...*, cit., p. 308.

3. FERRATER MORA, J., *Diccionario de Filosofía*, II, Madrid, Alianza, 1979, p. 1.013.

que es la sociedad. [...] Pero claro es que la influencia mayor que el espíritu del tiempo, el mundo vigente ejerce en cada vida, no la ejerce simplemente porque está ahí [...] sino porque, en realidad, la mayor porción de mi mundo, de mis creencias, provienen de ese repertorio colectivo, coinciden con ellas. El espíritu del tiempo, las ideas de la época en su inmensa porción y mayoría están en mí, son las mías. El hombre, desde que nace, va absorbiendo las convicciones de su tiempo, es decir, va encontrándose en el mundo vigente”⁴.

La formación de Sáinz de Andino en Alcalá de los Gazules, Cádiz y Sevilla tuvo lugar en un ambiente ilustrado, con mayor intensidad durante sus estudios y actividad académica y profesional sevillana. Su personalidad se forjó en un momento de debate y transformación, de crisis del orden anterior y del nuevo horizonte que se había elaborado y establecido en Francia. Sus servicios a la monarquía bonapartista le acercaron a las experiencias de la revolución liberal en su versión napoleónica y a la dureza de la emigración. Todo ello produjo sus frutos tras su reintegración a España después del Trienio liberal, precisamente al servicio de Fernando VII. Tuvo un compromiso con los nuevos tiempos de la Monarquía española a partir de una vinculación personal con la dinastía, que le permitió servir al absolutismo, a la transición y al régimen liberal. Fue favorable a las transformaciones, aunque rechazó los excesos revolucionarios. Defendió la Constitución y los derechos de los ciudadanos y la nación, al mismo tiempo que el principio monárquico en su concepción del poder real.

Su condición de hombre liberal quedó demostrada en los empleos desempeñados durante el trienio, que le sirvieron para conocer también los excesos y persecuciones revolucionarios, así como la necesidad de salir del país en los primeros tiempos del absolutismo. A pesar de ello fue acogido por el monarca, que lo incorporó a la acción de gobierno como experto jurista, honrándole con su confianza, empleos y encargos, hasta el punto de convertirlo en uno de los pilares del incipiente reformismo. Nombrándole senador premiaron sus reconocidas convicciones liberales moderadas y su fidelidad a la dinastía durante la Regencia y el reinado de Isabel II.

La formación y actividad profesionales y culturales acreditaron a Andino como un hombre de importante perfil intelectual, porque creó, difundió y ad-

4. ORTEGA Y GASSET, J., “En tono a Galileo...”, cit., pp. 35-36.

ministró unos “valores culturales a través de los que la sociedad pretérita o presente ha dado noticia de sí, unas técnicas que transmiten los progresos de la civilización material y unos conocimientos que permiten el funcionamiento y pervivencia de las instituciones y órganos del cuerpo social”⁵. Fue uno de los intelectuales ilustrados afrancesados que, reconvertidos en liberales moderados, transmitieron a la sociedad los nuevos valores y conceptos jurídicos, políticos e institucionales. El campo de su conocimiento fue amplio dentro del sector político-administrativo, sin haber desdeñado en su juventud otra faceta más cultural y literaria, que caracterizó a su generación.

En el compromiso institucional, no propiamente partidista, reflejó su opción liberal moderada tanto durante el Antiguo como con el Nuevo Régimen, con el mismo movimiento que marcó la transición entre ambos. Su carácter ilustrado quedó reflejado en el diagnóstico de la situación del país al inicio del trienio liberal: “la nación sin leyes claras y conformes al espíritu del siglo, sin rango, sin hacienda, y sin crédito; las costumbres relajadas; la agricultura, las artes y el comercio, manantiales seguros de la riqueza pública, sin vigor y casi arruinados; las luces perseguidas, la ignorancia y la hipocresía protegidas y erigidas en títulos vergonzosos, pero incontestables para optar a los empleos más elevados, que debían ser el premio de la ciencia y la virtud”⁶.

Todo ello hizo de Sáinz de Andino un ejemplo del intelectual humanista, jurista profesional que ejerció la función pública en las más altas instancias del poder al servicio del Estado, que superó las crisis políticas y se vio afectado por ellas. Fue uno de los muchos que, en el mismo momento histórico y en las mismas circunstancias, tuvieron que adaptarse a los cambios, sin que lo tomemos como un paradigma que represente al conjunto y a la época. Se le ha de atribuir el valor de exponente de una actitud y de unos comportamientos que fueron distintos en cada caso, dadas la diversidad de circunstancias y la pluralidad del momento. Como resumió Vicens Vives: “Por definición, ningún cuerpo institucional revela el rumbo de la historia: gloriosos nombres han amparado sucesivos momentos de esplendor y decadencia. En cuanto a la medida

5. VILLACORTA BAÑOS, F., *Burguesía y cultura. Los intelectuales españoles en la sociedad liberal, 1808-1936*, Madrid, Siglo XXI, 1980, p. I.

6. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*, Josef Cid, Tortosa, 1820, p. I. Se utiliza el ejemplar obrante en la Biblioteca Nacional. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 35 y 281-283.

ideológica, se puede incurrir en gravísimo error al afirmar que cinco, diez o veinte intelectuales, sea cual sea su talla mental, representan un reinado, una sociedad o una generación. [...] En consecuencia, es preciso determinar los intereses que aquél sirve en su ocupación específica, los cuales son, en primer término, de tipo humano: intereses directos, vinculados al empleo y al cargo; intereses de los clanes de que forma parte; presión material y moral de quienes depende; complejos psicológicos, como rutina, miedo, ambición, envidia; intereses de tipo espiritual concreto, etc.”⁷.

Sáinz de Andino representó un ejemplo de los ilustrados afrancesados que, como “conservador consciente de que el colapso del Antiguo Régimen es inminente e irreversible, adopta la actitud de desempolvar la consabida solicitud de reformas. Es la hora del posibilismo”⁸. Fue ideológicamente afrancesado, sirvió a la monarquía bonapartista, al absolutismo y al liberalismo en las filas del moderantismo, junto con personas procedentes del carlismo, conversos del liberalismo exaltado y fieles a Fernando VII, a su testamento y a Isabel II⁹.

Formó parte de una generación en la que, según García de Enterría, hubo “un diletantismo de gran estilo que les evita caer en la sequedad del puro especialista”, como lo demuestra la condición de humanistas de Javier de Burgos, de Martínez de la Rosa y del propio Sáinz de Andino. A todos les une su “vocación de *servidores del rey*, es decir, de una empresa y de una institución impersonal y objetiva que los trasciende, y no de románticas cabezas de ratón a que el juego democrático tentaba cada día. La historia, que ha reseca grotescamente los grandes gestos y las frases altivas de los políticos del siglo XIX, ha sancionado, sin embargo, la obra de estos hombres oscuros, que todavía vivifica buena parte de nuestra existencia colectiva”¹⁰. El mismo Andino recordó que sus tareas estaban “dirigidas constantemente al buen servicio del Trono y del Estado”¹¹.

La actividad de los reformistas produjo los frutos del cambio de sistema político, pero ha de tenerse en cuenta la propia naturaleza del reformismo moderado y limitado, frente a las opciones rupturistas radicales. Como cons-

7. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., pp. 17-18.

8. GONZÁLEZ ALONSO, B., “La Justicia”, en ARTOLA, M., *Enciclopedia de Historia de España. II. Instituciones políticas. Imperio*, Madrid, Alianza, 1993, p. 408.

9. COMELLAS, J. L., *Los moderados...*, cit., p. 145.

10. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*, Madrid, IEP, 1964, pp. 36-37.

11. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico sobre la contratación de la bolsa de comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos*, Madrid, Imprenta de Vicente de Lalama, 1845, p. XVII.

tató Gadamer, “lo que se transforma llama sobre sí la atención con mucha más eficacia que lo que queda como estaba. Esto es una ley universal de nuestra vida espiritual. Las perspectivas que se configuran en la experiencia del cambio histórico corren siempre peligro de desfigurarse porque olvidan la latencia de lo permanente”¹².

1. El humanista ilustrado

En el siglo XVIII se produjo el movimiento ideológico conocido como la Ilustración simbolizada en “atrévete a saber” kantiano: “La Ilustración es la salida del hombre de su autoculpable minoría de edad. La minoría de edad significa la incapacidad de servirse de su propio entendimiento sin la dirección de otro. Uno mismo es el culpable de esta minoría de edad cuando la causa de ella no reside en la carencia de entendimiento, sino en la falta de decisión y valor para servirse por sí mismo de él sin la guía de otro. *Sapere aude!* ¡Ten valor de servirte de tu propio entendimiento!, he aquí el lema de la Ilustración. [...] Pero para esta Ilustración únicamente se requiere libertad, y, por cierto, la menos perjudicial entre todas las que llevan ese nombre, es a saber, la libertad de hacer siempre y en todo lugar uso público de la propia razón”¹³.

El nuevo hombre se alejaría de las creencias tradicionales basadas en dogmas religiosos o credos fundamentalistas para basarse en la *luz natural* de la razón libre y autónoma, en la experiencia científica, en la ley ética interna y en el imperativo categórico basado en actuar conforme a una norma que pueda ser ley universal. Como expuso González de Cardedal, invocando a Kant, “la Ilustración es la decisión histórica por la cual el hombre rompe definitivamente las servidumbres frente a los poderes institucionales y a los dogmas que le impedían hacer uso permanente, libre y público de su razón. Con este atrevimiento a saber, y a su ejercicio colectivo y público, la racionalidad moderna se extiende al proyecto político”¹⁴.

12. GADAMER, H.-G., *Verdad...*, cit., p. 25.

13. KANT, I., “Respuesta a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración?”, en *¿Qué es la Ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 9-15; citado por MESTRE SANCHÍS, A., *La Ilustración*, Editorial Síntesis, Madrid, 1993, pp. 77-78. REALE, G. y ANTISERI, D., *Historia del pensamiento filosófico y científico, II. Del humanismo a Kant*, Barcelona, Herder, 1992, pp. 563, 723-779.

14. GONZÁLEZ DE CARDEDAL, O., *El poder y la conciencia*, Madrid, Espasa Calpe, 1984, p. 27.

La Ilustración “sólo puede ser vista como un *modo de proceder*, sin que se identifique con una metodología dogmática que se eleve por encima del propio proceso a analizar, cuestionar y criticar, en una *aceleración de la historia*”. El progreso del hombre y de la sociedad “no era solamente una manera ideológica de considerar el futuro; correspondía a una nueva experiencia cotidiana que se nutría permanentemente de muchas fuentes: del desarrollo técnico, del crecimiento de la población, del despliegue social de los derechos humanos y de los cambios correspondientes de los sistemas políticos”¹⁵.

La Ilustración es “un *mecanismo* a través del cual se constituye autónomamente la razón frente a cualquier tipo de dogmatismo”¹⁶, de tal modo que “como las causas últimas ya no son teóricamente plausibles, las condiciones formales de justificación tienen en sí mismas fuerza legitimadora. Los procedimientos y las condiciones previas de un acuerdo razonable se convierten en un principio”¹⁷. Las *luces de la razón* se contraponen a la metafísica cristiana y a la mentalidad medieval dirigida por la teología: “el foco central de todo pensamiento no es ya el entendimiento divino, que escapa a toda captación por parte de la reflexión filosófica”¹⁸. Por primera vez es el hombre el sujeto que organiza sin acudir a reglas ajenas que le vienen impuestas, como lo expresó Hegel: “Desde que el sol está en el firmamento y los planetas giran en torno a él, no se había visto que el hombre se apoyase sobre su cabeza y edificase la realidad conforme al pensamiento”¹⁹.

El nuevo hombre sería un ciudadano, titular de derechos, emancipado de la sumisión al poder absoluto y a la Iglesia, actuando con las luces de su entendimiento, con una religiosidad de espíritu y verdad por compromiso personal con Dios, sin reglas de las iglesias, y con una moral laica e independiente de la Gracia y la Revelación, que conducen a la secularización de la sociedad. La Ilustración “postuló una religión o teología natural frente a una religión histórica basada en una revelación especial”. Para superar las guerras

15. KOSELLECK, R., *Futuro...*, cit., p. 90.

16. MAESTRE, A., “Estudio preliminar”, a *¿Qué es la Ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1988, p. XIII.

17. HABERMAS, J., “La legitimidad hoy”, *Revista de Occidente*, 9 (1976), pp. 3-12.

18. GUSDORF, G., *La conciencia cristiana en el Siglo de las Luces*, Estella, Verbo Divino, 1977, p. 335.

19. HEGEL, G. W. F., *Lecciones sobre filosofía de la historia universal*, Madrid, 1974, pp. 682 y 692.

de religión, que dieron justificación teológica a las luchas de poder, se trató de “asentar la religión sobre una base natural independiente de las diferencias confesionales [...] La religión natural debía neutralizar en la práctica las hostilidades políticas dimanantes de las diferencias confesionales y teológicas”, como propiciaron el derecho natural de Hugo Grocio, la religión natural de Jean Bodin y la religión civil de Rousseau. Para éste los artículos de la nueva religión civil fueron la existencia de una divinidad omnipotente, de la providencia divina, del castigo y recompensa futuros, la sacralidad del contrato social y de las leyes, y la prohibición de la intolerancia²⁰.

La Ilustración sentó las bases de la crisis ideológica de la Monarquía por la crítica de Voltaire a las instituciones, la división de poderes de Montesquieu²¹, el contractualismo democrático de Rousseau, la ampliación racional de los conocimientos del Enciclopedismo (Diderot), la aplicación del método cartesiano y el laicismo naturalista y humanista. En este sentido la Ilustración fue una revolución, concepto muy querido por los ilustrados, porque “todo lo que se consideraba y describía se concebía bajo el punto de vista del cambio y la subversión. [...] que abarcaba costumbres, derecho, religión, economía, países, Estados y continentes, incluso el planeta entero. Como dijo Luis Sebastián Mercier en 1772: *Tout est révolution dans ce monde*”²².

Como movimiento cultural e ideológico pretendió destruir las antiguas creencias y construir una sociedad de los hombres con base en su razón. Se caracterizó por el racionalismo, el empirismo, el criticismo, el afán de conocimiento, el utopismo y el reformismo social y económico. La sociedad tradicional se basaba en una estructura y unas funciones de producción limitadas por la ciencia y la tecnología prenewtoniana; mientras que la Ilustración par-

20. FIORENZA, F., “Religión y política”, en *Fe cristiana y sociedad moderna* 27, Ediciones SM, Madrid, 1989, pp. 150-151, 153.

21. CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, BARÓN DE LA BRÈDE Y DE MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1998. TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1970, p. 311: “En realidad, sin embargo, la doctrina de la separación de poderes no tiene en Montesquieu el alcance que le han atribuido sus sucesores. Se contenta con afirmar que el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial no deben encontrarse en las mismas manos; pero que de ningún modo piensa en preconizar una rigurosa separación entre los tres poderes, inexistente por lo demás en el régimen inglés”.

22. KOSELLECK, R., *Futuro...*, cit., p. 74.

tió de lo que Newton significó como capacidad humana de conocer y manipular las leyes de una manera productiva²³.

Fue expresión de la nueva clase ascendente, la burguesía urbana, integrada por “nobles inteligentes, eclesiásticos cultos, burgueses emprendedores, afrontando juntos los temas culturales, constituyen una capa social media bastante homogénea, que puede ser definida como *grupo intelectual*; esta capa media culta vivía en la ciudad y estaba orgullosa de su educación urbana”²⁴. La idea de universalizar la sociedad pretendía abrirla frente a la estructura feudal anterior basada en los privilegios y el poder nobiliario y eclesiástico. La aspiración a la universalidad de la burguesía se inició en los burgos medievales, fue adoctrinada en la Ilustración y triunfó políticamente en la Revolución francesa y el siglo XIX, con una lucha continua frente a la nobleza que era la clase dominante. La Revolución marcó el momento de ruptura de la concepción de la política y la historia y aceleró la transformación que se había configurado en la Ilustración²⁵.

El hombre ilustrado buscaba su libertad liberándose de los condicionamientos religiosos, económicos, científicos y jurídicos por medio de un nuevo orden que se basara en la libertad y el progreso del hombre: “elabora una doctrina universalista en el mismo instante en que toma conciencia de su originalidad social. Comienza así el tiempo de las mayúsculas: Libertad, Progreso, Hombre. El siglo XVIII descubre la existencia del hombre. [...] La burguesía europea confunde así su causa con la de la humanidad: los miembros del tercer Estado en la Constituyente –escribe Sartre– eran burgueses porque se consideraban sencillamente hombres”²⁶. Sin embrago, el afán universal terminó trocado en el del nuevo grupo como clase dominante, que, ciertamente, era más numeroso que los anteriores, pero que particularizó los logros y produjo también una nueva exclusión, la de la clase social popular campesina y proletaria. Aprendida la lección histórica, esta clase también iniciará el camino de su liberación, de apropiación de los bienes y de universalización de sus de-

23. ROSTOW, W. W., *Las etapas del crecimiento económico*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1993, p. 57.

24. MASTELLONE, S., *Storia ideológica d'Europa de Scavonarola a Adam Smith*, Firenze, Mondadori, 1979, p. 278. Citado por MESTRE SANCHÍS, A., *La Ilustración...*, cit., p. 40.

25. ROSANVALLON, P., *Le moment Guizot*, París, Gallimard, 1985, p. 13.

26. TOUCHARD, J., *Historia...*, cit., p. 302.

rechos contra la burguesía por medio de la nueva revolución social que protagonizarán el socialismo y el marxismo. Estos nuevos movimientos obligaron al liberalismo a “someterse a una reinterpretación, más acorde con las nuevas circunstancias, para poder justificar sus propias prerrogativas y evitar que se llevara a la práctica la libertad e igualdad para todos”²⁷.

La Ilustración tuvo distinto alcance en función de la fuerza de la burguesía. Donde ésta no tenía suficiente empuje para imponerse y desplazar a las fuerzas inmovilistas ancladas en los dogmas medievales, necesitaron del apoyo del poder político, que abrió al despotismo o absolutismo ilustrado, el cual representó en España Carlos III²⁸. Se produjo un déficit en el ejercicio de la libertad crítica que se aplicó “sin cortapisas en el plano económico, social, religioso e intelectual, pero se detiene en el plano político”, porque para los pensadores del despotismo ilustrado “la monarquía absoluta era un dogma intangible” y el modo de establecer la nueva sociedad²⁹.

Los gobiernos absolutos del Despotismo Ilustrado partieron de la total consonancia entre la *ley constitutiva del gobierno* y el *orden natural*³⁰ y trataron de conseguir el bien general de los pueblos sometidos al absolutismo, desde la autonomía del poder civil, por medio de reformas administrativas y económicas, de modo que se fomentara la producción agraria por la roturación y los regadíos, se incrementaran las manufacturas, se potenciara el comercio eliminando las trabas y mejorando las comunicaciones³¹. Todo ello se disponía paternalmente por el monarca, utilizando la educación y los progresos científicos, pero sin discutir el orden político y religioso que daba fundamento al poder real de origen divino. El símbolo del “Rey padre”, del “gobierno paternal” y del “Padre de la Patria” son usos funcionales que expresaron la relación autocrática del Rey con el súbdito, utilizando la familia y la autoridad familiar como metáfora³².

27. KÜHN, R., “El liberalismo”, en ABENDROTH, W. y LENK, K., *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971, p. 81.

28. MESTRE SANCHÍS, A., *La Ilustración...*, cit., p. 13.

29. ABELLÁN GARCÍA, J. L., *Historia...*, cit., III, 1981, p. 840.

30. QUESNAY, F., “Despotisme de la Chine”, en *F. Quesnay et la physiocratie. Textes annotés*, II, París, 1958, pp. 918 y ss.

31. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 469-473.

32. HINTON, R. W. K., “Husbands, Fathers and Conquerors”, en *Political Studies*, 16/1 (1968), pp. 55-67.

Los principios del absolutismo fueron fijados por Luis XV en su discurso ante el Parlamento de París de 3 de marzo de 1766: “Comme s’il était permis d’oublier que c’est en ma personne seule que réside la puissance souveraine; que c’est de moi seul que mes cours tiennent leur justice et leur autorité; que la plénitude de cette autorité, qu’elles n’exercent qu’en mon nom, demeure toujours en moi, et que l’usage n’en peut jamais être tourné contre moi; que s’est à moi seul qu’appartient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage; que c’est ma seule autorité que les officiers de mes cours procèdent, non à la formation, mais à l’enregistrement, à la publication, à la exécution de la loi, et qu’il leur est permis de me remontrer ce qui es du devoir de bons et fidèles conseillers; que l’ordre public tout entier émane de moi; que j’en suis le gardian suprême; que mon peuple n’est qu’un avec moi et que les droits et les intérêts de la nation, dont on ose faire un corps séparé du monarque, sont nécessairement unis avec les miens et no reposent qu’en mes mains...”.

Según lo expresó un defensor del absolutismo, en aquel orden institucional la realeza era una “potencia contenida, como la clave de bóveda es contenida por las partes del mismo edificio, a cuya estabilidad contribuye. Ligada a todo, la realeza dependía de todo. Era la principal y no única cabeza de la sociedad. El clero, la nobleza, la magistratura, las corporaciones, la propiedad formaban otras tantas cabezas secundarias que debían obedecer a la realeza, pero según una regla y conservando su independencia legítima y su permanencia en el círculo jerárquico que ocupaban. [...] Esta conexión creaba más de un obstáculo a la circulación de las mercancías, de los *vaudevilles* y de la artesanía; pero ¡la libertad vivía allí dentro!”³³.

El absolutismo regio se vio afectado por los principios de la Ilustración de modo que “al absolutismo confesional, con el lema *cuius regio, eius religio*, sucede el absolutismo cortesano, con el lema *l’État c’est moi*, y, finalmente, el absolutismo ilustrado, con el de *le Roi, le premier serviteur de l’État*”³⁴. El Estado

33. VEUILLOT, L., “L’avvento dell’89”, en GIUOLIOTTI, D. (ed.), *Antología di cattolici francesi del secolo XIX*, Lanciano, 1931, pp. 158-159.

34. W. ROSCHER (1874), citado por CARRERAS ARES, J. J., *Estudios...*, cit., p. 98. La esencia de la majestad absoluta fue detallada por H. ARNISAËUS, *De Iure majestatis libri tres*, 1610, p. 39: *Probetur, majestatis essentiam consistere in summa et absoluta potestate. Maiestas nullis omnino positivis legibus subicitur. Majestas subjecta est Dei et natura legibus, licet soluta sit humanis*. Una detallada descripción de las potestades absolutas se halla en J. ALSTED, *Encyclopaedia*, Herbon, 1630, reimpresión de 1990, p. 1.403.

como patrimonio real fue sustituido por el Rey servidor y primer súbdito del Estado, de modo que, como expresó Diderot, “el Estado no pertenece al príncipe, es el príncipe el que pertenece al Estado; pero corresponde al príncipe gobernar en el Estado, porque para eso el Estado le ha escogido, para eso se ha comprometido él respecto a los pueblos a la administración de los negocios y para eso se han comprometido aquéllos por su parte a obedecerle de acuerdo con las leyes. [...] En una palabra, la corona, el gobierno y la autoridad política son bienes cuyo propietario es el cuerpo de la nación, de los cuales los príncipes son usufructuarios, ministros y depositarios”³⁵.

El iusnaturalismo, el derecho de gentes y la ley racional limitan el poder del gobierno, que no puede ser absoluto, ni estar por encima de aquéllos, que garantizan los derechos naturales e inalienables de las personas, porque el poder está para garantizar su seguridad, libertad y propiedad³⁶. La libertad personal se asienta en la propiedad que fue el fundamento del poder político de la nueva clase propietaria, en la que la propiedad urbana o rural “está presentando el derecho a la distinción como condición fundamental de la estructuración de la sociedad en general”³⁷, en un régimen de total libertad de disposición y uso, sin vinculaciones, plenamente protegida y garantizada.

El contrato social fundamenta la sociedad política y la división de poderes establece frenos al ejercicio del poder y, por tanto, impide su uso abusivo, que sólo está justificado al servicio de la igualdad, la libertad y los derechos del hombre. La declaración de derechos y la división de poderes fueron la base de la constitución de las nuevas estructuras políticas que se configuraron a partir de la Revolución francesa, como declaró posteriormente el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: “Toda sociedad en la

35. DIDEROT, “Autoridad política”, en SOBOUL, A., *La Enciclopedia: historia y textos*, Barcelona, Crítica, 1988, citado por MESTRE SANCHÍS, A., *La Ilustración...*, cit., p. 145.

36. FORONDA, V. DE, *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la Economía Política y sobre las leyes criminales (1788)*, Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo, 1821, p. 4, invocó la propiedad, la libertad, la seguridad y la igualdad como los “cuatro manantiales de la felicidad de todos los Estados”. CANGA ARGÜELLES, J., *Reflexiones sociales y otros escritos*, Madrid, BOE-CEC, 2000, pp. 19-20: “La libertad, la igualdad y la propiedad, son los derechos naturales que el hombre tiene en sí mismo, que debe a Dios, y cuya conservación procura cuando se reúne a sus semejantes, o lo que es igual, cuando construye las sociedades”. MESTRE, J.-L., “La propriété, liberté fondamentale pour les constituants de 1789”, en *RFDA*, 1 (2004), pp. 1-5.

37. RIEL, W. H., *La sociedad burguesa*, Barcelona, Península, 1985, p. 108.

que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de constitución”.

La igualdad tiene su fundamento en la misma naturaleza y en la razón, “que es la misma en todos los hombres, igualmente poseída por todos; que esta razón común debía ser la guía de la vida; y por lo tanto que la comprensibilidad universal e igual, la aceptabilidad universal, y aun la familiaridad universal, para todos los miembros normales de la especie humana, sin consideración de diferencias de tiempo, lugar, raza y tendencias individuales y dotes particulares, constituye el criterio decisivo de validez o de mérito en todos los asuntos de interés humano vital”, que condujo a “la simplificación y a la estandarización del pensamiento y de la vida”³⁸.

La igualdad original conduce a la igualdad de derechos, a la misma libertad y al deber de respetarlas, sin que las diferencias sociales puedan impedir las. La libertad como concepto referencial de la concepción ilustrada y liberal se vinculó a la propiedad en Locke y a la igualdad en Rousseau. Como expuso Jaucuort, “la igualdad natural está fundada en la constitución de la naturaleza humana, común a todos los hombres, que nacen, crecen, subsisten y mueren de la misma manera”. Consecuencias de la igualdad son la libertad, que los que se hallen en situación superior deben tratar a los inferiores como seres iguales, todos han de disfrutar de iguales derechos, los bienes que son de derecho común deben serlo de común provecho³⁹.

En el periodo de apogeo de la Ilustración en España durante el reinado de Carlos III se establecieron las bases para la disolución de la sociedad tradicional y la aparición de la burguesía como la fuerza política y económica de la Ilustración⁴⁰, que sustituyó en el gobierno a la alta aristocracia, hasta convertirse en la clase dominante durante el siglo XIX y protagonista de la revolución liberal. Según manifestó Domínguez Ortiz, “la Ilustración fue la aventura espiritual de unos pocos [...] clérigos, funcionarios, juristas, hidalgos, clase media, en suma, dispersos por toda la geografía peninsular, pero agrupados de preferencia en la Corte y en ciertas plazas mercantiles, [...] Si, en su versión

38. LOVEJOY, A. O., *La gran cadena del ser. Historia de una idea*, Barcelona, 1983, pp. 289 y 292.

39. JAUCUORT, “Igualdad natural”, en SOBOUL, A., *La Enciclopedia: historia y textos*, Barcelona, Crítica, 1988, citado por MESTRE SANCHÍS, A., *La Ilustración...*, cit., pp. 170-172.

40. ELORZA, A., *La ideología liberal en la Ilustración española*, Madrid, Tecnos, 1970; “Las ideas políticas”, en ARTOLA, M. (dir.), *Enciclopedia de Historia de España, III, Iglesia. Pensamiento. Cultura*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 153-159.

final y más radicalizada, consiguió, apoyada por las circunstancias, apoderarse del poder y hacer la revolución, fue porque en su bagaje llevaba ciertos argumentos de tipo económico y social de enorme fuerza atractiva”⁴¹.

La Ilustración demandó en España la reforma educativa, social y económica e introdujo la crítica de lo establecido. Esta actitud estuvo defendida “por cuatro generaciones de intelectuales –que pueden quedar representados por los nombres de Feijoo, Flórez, Campomanes y Jovellanos– y aceptadas poco a poco por una minoría de aristócratas, hidalgos, clérigos, intelectuales y estudiantes universitarios”. Se ha de señalar que Jovellanos tuvo una actitud reformista, que lo relaciona con la moderada en sus posturas políticas, como expuso a lord Holland: “Nadie más inclinado a restaurar y afirmar y mejorar; nadie más tímido en alterar y renovar. [...] Desconfío mucho de las teorías políticas y más de las abstractas. Creo que cada nación tiene su carácter; que este es el resultado de sus antiguas instituciones; que si con ellas se altera, con ellas se separa; que otros tiempos no piden precisamente otras instituciones, sino una modificación de las antiguas”⁴².

Para estudiar, proponer y difundir las nuevas ideas se constituyeron las Sociedades Económicas de Amigos del País, tomando como modelo la Sociedad Vascongada, que se fundó en 1765⁴³. Esta generación estuvo integrada por “hombres inteligentes, pero escépticos que no creen ni en la estructura importada ni en el reformismo dictado desde arriba. Estiman que España debe evolucionar poco a poco y que es peor la operación (al estilo de la Revolución francesa) que la enfermedad. Una generación desengañada, moderada, pero, en el fondo, una generación liberal que prepara el futuro del siglo XIX español”⁴⁴. En

41. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad...*, cit., p. 494. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit, p. 146. ABELLÁN GARCÍA, J. L., “Del Barroco a la Ilustración (siglos XVII y XVIII)”, *Historia crítica del pensamiento español*, III, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, p. 473.

42. JOVELLANOS, G. M., *Obras completas*, V, Oviedo, 1980, p. 155, citada por CORONAS GONZÁLEZ, S. M., “El pensamiento constitucional de Jovellanos”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional (Electronic Journal of Constitutional History)*, 1 (2000); <http://constitución.rediris.es>.

43. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., pp. 156-157. SARRAILH, J., *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 230-289. DEMERSON, P. Y J., *Las Sociedades Económicas de Amigos del País en el siglo XVIII. Guía del investigador*, San Sebastián, 1974.

44. J. VICENS VIVES, *Historia...*, cit., p. 428. GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en *De la Ilustración al Liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, CEC, 1995, pp. 159-196.

el orden económico se establecieron los fundamentos del liberalismo económico, basado en el derecho de propiedad⁴⁵, el *laissez-faire*, la libertad de comercio y trabajo y la supresión de las aduanas interiores⁴⁶.

Don Pedro Sáinz de Andino fue un humanista ilustrado como manifestó en muchas ocasiones. En primer lugar en los libros de su biblioteca y en las citas que disemina en sus obras, informes y discursos. Entre los primeros figuran autores antiguos y modernos como Alletz, Bacon, Bentham, Bossuet, Bruyere, Carne, Cicerón, Condorcet, Constant, Chateaubriand, Cornelio Nepote, Covarrubias, Daunon, Demóstenes, Desquiron, Destut de Tracy, Dinarco, Diógenes Laercio, Domat, Donato, Epicteto, Fenelon, Grocio, Heicneccio, Jarry de Mansy, Jenofonte, Jovellanos, Lamennais, Lapeña, Locke, Llorente, Mably, Maistre, Marco Antonio, Marchamont, Mariana, Martínez Marina, Monsey, Montesquieu, Ortolan, Pascal, Plutarco, Proudhom, Raulica (Raulius), Rousseau, Saavedra Fajardo, Segur, Sempere, Séneca, Sócrates, Stäel, Tocqueville, Voltaire y otros⁴⁷. Asimismo en dos obras didácticas de carácter político, en otra sobre la elocuencia forense, en sus informes y discursos realizó continuas invocaciones a los autores clásicos.

Mucho más significativo es el contenido de sus obras, que reflejan los principios ilustrados en su versión liberal, volcados en la defensa del instrumento de su establecimiento en España que fue la Constitución de 1812. En su primera obra sobre el derecho de los pueblos a constituirse recogió el rechazo del absolutismo y la defensa de los principios enciclopedistas y liberales sobre la sociabilidad natural, la libertad, la igualdad, el origen y ejercicio del poder, la voluntad general, la legitimidad derivada de las leyes, los derechos personales, etcétera. Constituye un compendio dogmático de los principios del nuevo orden ideológico.

En la segunda obra, basada en el coloquio de Catón, concretó un cuerpo doctrinal sobre la libertad y las virtudes políticas, a partir de un modelo y un texto ejemplares, aunque estuviera alejado del momento histórico. Muestra la idea de que existen unos valores y principios universales, aplicables con siglos de diferencia, que se desprenden de la propia naturaleza del hombre como ser

45. MESTRE, J.-L., "La propriété, liberté fondamentale pour les Constituants de 1789", *REFAP*, 1 (2004), pp. 1-5.

46. HERR, R., *España y la revolución del siglo XVIII*, Madrid, Aguilar, 1971, p. 45.

47. GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 351-395, recoge el inventario de la biblioteca.

social respetuoso con la libertad e igualdad humanas y al margen de cualquier dogma religioso. No obstante, se preocupa de darles algún refrendo cristiano, quizá consciente del peso de lo religioso en España, y del rechazo y hostilidad de la Iglesia al régimen liberal. No sólo invocó los textos sagrados, sino que se refirió a la divinidad como causa de todas las cosas, y a los valores espirituales no confesionales congruentes con aquéllos.

En toda su obra se advierten continuas referencias al hecho religioso, aunque sean difusas y similares al *deísmo* ilustrado⁴⁸; sin embargo, su testamento plasmó su fe católica. En modo alguno puede decirse de Sáinz de Andino que fuera un descreído, sino un creyente que asumió los nuevos tiempos, una suerte de católico liberal que pudo conocer las opiniones de coetáneos como Lamennais, Lacordaire y Montalembert, quienes, desde la exaltación de la libertad, pretendieron reconciliar los principios religiosos con los derivados de la Revolución⁴⁹. Participó de la fórmula *Dios y libertad*, que inspiró a *L'Avenir*, e hizo compatible el liberalismo con el cristianismo, desde la idea de que “el desarrollo de las luces modernas hará regresar un día no sólo a Francia sino a toda Europa a la unidad católica, la cual, más tarde y en virtud de un progreso sucesivo, al atraer hacia sí al resto del género humano, lo constituirá, gracias a una misma fe, en una sola sociedad espiritual”⁵⁰.

En ambas obras se reconocen y defienden las concepciones liberales del autor y son las de mayor contenido ideológico. A partir de ellas los aspectos teóricos son tangenciales y escasos en su época de servicio a Fernando VII. Durante el último periodo de su vida, en que actuó como liberal moderado, volvió a hacer alguna referencia a los principios liberales y a su compromiso personal con ellos desde sus primeros tiempos de exiliado y hombre del Trie-

48. TARNAS, R., *La pasión del pensamiento occidental*, Barcelona, Prensa Ibérica, 1997, pp. 313-314. “Los deístas de la Ilustración, como Voltaire, preferían defender una *religión racional* o una *religión natural* antes que el cristianismo bíblico tradicional. Tal cosa no sólo resultaría adecuada a la aprehensión racional del orden de la naturaleza y la necesidad de una primera causa universal, sino también el encuentro de Occidente con las religiones y los sistemas éticos de otras culturas, encuentro que para muchos sugería la existencia de una sensibilidad religiosa universal fundada en la experiencia humana común”.

49. Fueron condenados por el Papa Gregorio XVI en la encíclica *Mirari Vos* de 15 de agosto de 1832. JAUME, L., *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, París, Fayard, 1997, pp. 193-237.

50. *L'Avenir*, 18 de octubre de 1830, citado por JARDIN, A., *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, México, FCE, 1989, p. 341.

nio. En todo caso, su trayectoria constituyó una plasmación de los principios ilustrados y reformistas del liberalismo, de modo que el ideario ilustrado estuvo presente en su vida y obra.

1.1. Un texto sobre la libertad de los pueblos

En 1820 publicó, todavía con sus apellidos originales Andino y Álvarez, *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*⁵¹. Constituye una exposición y apología de lo que es una Constitución, de su contenido y régimen de derechos y deberes, con carácter de catecismo constitucional para ilustración de una sociedad que desconocía mayoritariamente su significado y alcance⁵².

La obra se publicó tras su regreso a España después del exilio francés y durante el trienio liberal. Es la obra de un afrancesado que defiende la libertad y la forma liberal de gobierno, intentando hacer una demostración del valor de los principios constitucionales para ordenar la convivencia de un modo adecuado, contraponiéndolo con el absolutismo anterior. Su referente nacional era la Constitución de 1812.

La obra se inicia con una cita de La Bruyère: “El hombre no tiene Patria, cuando el Jefe del Estado ejerce un poder absoluto”⁵³. Es una clara referencia de que la obra constituye un rechazo del absolutismo como forma de gobierno y una defensa del régimen constitucional. Está formada por dos partes. La primera, con el título de *Prevención*, anticipa brevemente la materia en cuatro páginas⁵⁴.

51. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*, Josef Cid, Tortosa, 1820.

52. En 1810 se publicó en Buenos Aires un *Catecismo para la instrucción de los neófitos o recién convertidos al gremio de la sociedad patriótica*. En Chile en 1813 se entregó con el periódico *Monitor Araucano*, un *Catecismo de los patriotas*. En ambos se defendía la independencia y el régimen liberal constitucional. También hubo obras similares en defensa del absolutismo: ÁLVAREZ ALONSO, C., “Catecismos políticos de la primera etapa liberal española”, en *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola, 3. Política y Cultura*, Madrid, 1995, pp. 25-26.

53. Está escrito como Labruyere y señala como referencia de la cita: C. 10 del Soberano P. 6, T.2. En el inventario de su biblioteca que recoge GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 358, figura del autor citado: *Les caractères de Theophrastes*, 2 vols., Changuion, Amsterdam (sic), 1741.

54. No están numeradas por lo que se invocan con números romanos. La numeración ará-

Tras ella y con el título de la obra recoge en cincuenta y seis páginas el contenido propiamente dicho.

1.1.1. *Introducción sobre los objetivos perseguidos*

En la *Prevenición* alude a la felicidad que los españoles esperan de la Constitución, porque “han sentido lo males que nos ha causado el ejercicio del poder absoluto”, “pero todos no han concebido bien los bienes que nos asegura el restablecimiento del gobierno constitucional”⁵⁵. Describe los males de la patria causados por el absolutismo, reflejados en “la nación sin leyes claras y conformes al espíritu del siglo, sin rango, sin hacienda, y sin crédito; las costumbres relajadas; la agricultura, las artes y el comercio, manantiales seguros de la riqueza pública, sin vigor y casi arruinados, las luces perseguidas, la ignorancia y la hipocresía protegidas y erigidas en títulos vergonzosos, pero incontestables para optar a los empleos más elevados, que debían ser el premio de la ciencia y la virtud”⁵⁶.

Estos males afectan a todos los grupos sociales: el hombre de bien sufre ataques impunes de calumnias y vejaciones; los ricos están exentos de contribuir a las cargas públicas, “mientras que al pobre trabajador se le arrancaba con apremios violentos el triste fruto de su sudor y de la más acerba fatiga”. Todos han podido ver cómo los Padres de la Patria que fundaron la libertad e independencia y los “valientes guerreros que a fuerza de afanes y de sangre liberaron la España del yugo extranjero y restablecieron el Trono del suspirado Monarca” han sido víctimas del “destierro, la proscripción, la muerte afrentosa y todas las penas destinadas a los más viles malhechores”⁵⁷.

Los españoles “no saben que la Constitución que hemos jurado destruye el germen de todos estos males, que por ella desaparece la vergonzosa esclavitud en que vivíamos y entramos en el goce de los derechos inherentes a nuestro ser, y de que sólo pudieron privarnos la tiranía y la usurpación apoyadas en los suplicios, en los tormentos, en las proscripciones, y en ese tribunal tenebroso, que [...] era el oprobio y la mancha de nuestro siglo”. Completa una enume-

.....biga se inicia con la segunda parte del texto propiamente dicho.

55. En las citas se actualiza la ortografía.

56. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit, p. 1.

ración de los derechos inherentes a la persona que recogía la Constitución: “la libertad individual, la libertad de imprenta, la inviolabilidad de las propiedades, la igualdad ante la ley, el repartimiento igual de las contribuciones, la soberanía nacional en ejercicio, el derecho de pedir cada ciudadano cuanto conviene al bien general, la responsabilidad activa de los agentes de la autoridad y la independencia absoluta del poder judicial”. Todos ellos los resume: “el imperio de la ley ha remplazado el yugo de hierro de los caprichos de los mandantes”⁵⁸.

Además de los derechos personales, le preocupa la instrucción pública, entonces patrimonio de pocos, de modo que “el baluarte de los enemigos de nuestro sagrado código es la ignorancia del pueblo”. Por ello se propuso “presentar al pueblo los principios constitucionales con sencillez y desembarazados de toda digresión”, en el modo “más adecuado a la inteligencia de las personas para quienes escribo”, que permita “el goce entero de la libertad política y civil” afianzando “para siempre la observancia del Código Sagrado”, refiriéndose a la Constitución de 1812⁵⁹.

1.1.2. *Constitución y derecho a constituirse*

El texto está dividido en párrafos numerados, a los que se remite, añadiendo en las notas las páginas en que se hallan⁶⁰. Se hace una exposición sistemática por conceptos para facilitar el conocimiento del pensamiento del autor.

a) *Naturaleza social del hombre*

“El hombre nace indisputablemente para vivir en sociedad y compañía de sus semejantes”, como lo demuestra su propia debilidad y la tendencia natural a la comunicación (1)⁶¹.

57. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. II.

58. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. II y III.

59. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. III y IV.

60. Invocó los Libros de los Proverbios (C. 7, v. 15; C. 19, v. 12) y de los Reyes (L. I, c. 8), el profeta Oseas (C. 8, v. 4) y San Pablo (Romanos C. 13, v. 1) y algunos autores para reforzar sus opiniones: Montesquieu (p. 8, n. 11; p. 16, n. 20; p. 35, n. 43), Tácito (p. 16, n. 21), Dion (p. 16, n. 22), Marina (p. 16, n. 23), La Bruyère (p. 20, n. 29; p. 36, n. 47), Federico II (p. 35, n. 42) y Voltaire (p. 35, n. 42).

b) *Igualdad absoluta*

“Por las reglas de la creación, todos los hombres son absolutamente iguales” (2)⁶². Por tanto, “ninguno puede citar la divinidad en su favor, como hasta aquí torpemente se ha creído por algunos [...] hombre alguno tiene derecho para decir que Dios lo ha criado para mandar a los otros hombres” (4)⁶³. La “verdad indudable” es que “ningún hombre ha recibido individualmente de Dios la misión especial de gobernar a los demás” (8)⁶⁴.

c) *La sociedad exige el orden*

“...para que haya orden, es necesario que haya una voluntad reconocida superior a quien los demás obedezcan; si no fuera así, aunque la sociedad se estableciese, no podría subsistir” (3)⁶⁵.

d) *Origen divino del poder y modo de ejercerlo*

Para explicar el origen divino del poder invocó a San Pablo y al Libro de los Proverbios, utilizados para “apoyar errores heterodoxos y máximas absurdas” que justificasen la encomienda divina del poder a una persona. Parte de que “Dios es el autor de la naturaleza, el Supremo hacedor y el conservador de todo lo que ha criado”, que “depende de la voluntad divina” (5)⁶⁶. Una cosa es que el poder “en general depende de Dios y existe por su voluntad” y otra que “el poder que un pueblo, legalmente constituido, delega a sus mandatarios [...] sea conforme a la voluntad de Dios”. Cuando se “manda legítimamente y sus mandatos sean buenos y provechosos a sus súbditos, resistir a su poder sería resistir a la voluntad de Dios”, pero cuando quien lo ejerce “es un usurpador o un tirano, el desobedecerle y el arrancarle el poder, no se opone a la voluntad de Dios, que siendo justo por su esencia, no quiere que el malo prevalezca sobre el bueno, ni que el género humano o una porción de él sea infeliz” (5)⁶⁷.

“Los reyes reinan por la voluntad de Dios y por ella los legisladores establecen las leyes”. Es el poder supremo el que permite el gobierno, “porque por

61. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 1.

62. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 2.

63. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 3 y 4.

64. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 11.

65. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 2.

66. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 5.

mi voluntad reináis y hacéis las leyes”. El ejercicio debe realizarse “conforme a su voluntad”, pero no es admisible que “los usurpadores, los déspotas, los tiranos, y los verdugos del género humano [...] mandaban según su voluntad” (6)⁶⁸. Son “consecuencias groseras y sofisticas” las deducciones de los textos sagrados de quienes los utilizan para “apoyar la tiranía y el despotismo en la autoridad sagrada de la Escritura Santa” (7)⁶⁹.

e) *La única voluntad soberana es la voluntad general de la nación*

Si para que haya orden en la sociedad es precisa una voluntad superior y ésta no ha sido encomendada por Dios a persona alguna y, además, todos los hombres son iguales por naturaleza y tienen los mismos derechos, “la voluntad general o del mayor número [...] puede sólo ser considerada como autoridad suprema de que todos dependen, o como soberano. [...] la nación española con mucha razón no ha podido legítimamente dar ese título a magistrado alguno [...] y ha proclamado solemnemente que la soberanía reside sólo en la nación” (9). Por tanto, “la soberanía reside en la nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho a establecer sus leyes fundamentales” (9)⁷⁰.

La voluntad general es “la de todos o la del mayor número, es de la que depende cada individuo, y a la que todos sin excepción, el fuerte y el débil, el rico y el pobre, el rey y el súbdito, el sabio y el ignorante, deben obediencia inviolable, sin que en caso alguno puedan dejar de conformarse con ella, ni les quede otro arbitrio, que el de separarse de esta sociedad” (10)⁷¹. La voluntad general es la “única que debe regir a cada individuo y de que todos dependen” (12)⁷².

f) *Derecho a constituirse*

Para organizar la vida social a la que está llamado el hombre por su propia naturaleza es preciso constituirse, “determinar cómo se ha de explorar y proclamar la voluntad general de todo el pueblo, cómo, una vez que la voluntad

67. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 6 y 7.

68. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 8 y 9.

69. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 10.

70. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 12 y 13.

71. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 13.

general ha sido conocida y proclamada, se ha de poner en ejecución”. La “Constitución será, pues, el código o colección de todas las disposiciones que la voluntad general ha determinado sobre todos estos objetivos” (12)⁷³.

Son los ciudadanos constituidos en asambleas quienes “nombran diputados que, en virtud de poderes que se les dan al intento, y conforme a las instrucciones que las mismas Asambleas deben darles, y de que no deben separarse los diputados, so pena de nulidad de lo que hicieren, sean los órganos por donde el pueblo declara su voluntad y ejerce la soberanía. Esto es lo que se llama gobierno representativo, que es el más adecuado a los intereses de las naciones y más conforme con el ejercicio de su derechos, que la razón humana ha podido alcanzar hasta ahora” (25)⁷⁴.

g) *La legitimidad deriva de la ley y ésta es expresión de la voluntad general*

Es legítimo “lo que ha sido conforme a la Ley, todo derecho reconocido por ella. Conforme a la ley natural y a la ley política, es que los pueblos conserven sus derechos, y que los que los gobiernan como mandatarios suyos, se conformen a su voluntad: luego legítimo y muy legítimo será que los pueblos sean regidos bajo la Constitución consentida por ellos” (22). De tal manera que “no hay autoridad legítima sino la que procede del consentimiento de los pueblos, [...] Que el hecho no da derecho [...] derecho que tiene todo oprimido para sublevarse contra la fuerza, cuando puede sacudirla” (22)⁷⁵.

Proclamó y demostró “el derecho de las naciones a constituirse, y a que la voluntad general del cuerpo social sea sólo reconocida soberana, y determine las condiciones y forma de los poderes que deben regir el Estado, es incontestable e imprescriptible” (23)⁷⁶.

h) *La Constitución de 1812, los derechos y el imperio de la ley*

En España la Constitución de 1812 “es la voluntad general del pueblo español, que ejerció realmente su soberanía en la proclamación de aquella ley fundamental” (25). Reconoce que “la nación es libre e independiente, que no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona, que la soberanía reside

72. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 15.

73. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 15.

74. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 37 y 38.

75. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 32, 33 y 34.

esencialmente en ella, y que por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales” (26)⁷⁷.

La Constitución establece un régimen de derechos y deberes y una división de poderes en la que los Tribunales aplican las leyes en las causas civiles y criminales. Se garantizó la seguridad personal, la igualdad ante la ley y la libertad de imprenta: “tenemos una Constitución por la cual somos ciudadanos y gozamos de la plenitud de los derechos de tales. [...] Nosotros podemos ya decir, que dependemos de la ley sola y no de persona alguna” (31-35)⁷⁸. Como expuso en la *Prevenición*: “el imperio de la ley ha remplazado el yugo de hierro de los caprichos de los mandantes”.

i) *Enumeración y garantía de los derechos personales*

La Constitución, además de determinar la forma de la sociedad, regulará de tal modo el “ejercicio del poder, que no se altere el orden necesario para su conservación, sin que el hombre individualmente sea oprimido en los derechos que le corresponden como tal, y a que no ha podido renunciar; [...] al contrario los hombres no han constituido las sociedades sino para aumentar su poder individual y asegurar el uso de su libertad y de sus derechos; así pues la autoridad establecida para protegerlos, debe estar de tal manera organizada, que no pueda jamás despojar a individuo alguno del libre ejercicio de los derechos del ciudadano” (13)⁷⁹.

En la *Prevenición* enumera los derechos inherentes a la persona: “la libertad individual, la libertad de imprenta, la inviolabilidad de las propiedades, la igualdad ante la ley, el repartimiento igual de las contribuciones, la soberanía nacional en ejercicio, el derecho de pedir cada ciudadano cuanto conviene al bien general, la responsabilidad activa de los agentes de la autoridad y la independencia absoluta del poder judicial”.

Los derechos de la persona como ciudadano que declara y garantiza la Constitución de Cádiz son “la libertad política de concurrir al gobierno de la sociedad, o sea, a explicar la voluntad general, que le compete como parte integrante de la soberanía: la libertad civil de decir de palabra y por escrito, y hacer cuanto precedentemente no haya sido prohibido por el soberano y no

76. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 35.

77. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 37 y 38.

78. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 41-43.

por ningún otro poder ni autoridad, la seguridad de su persona, que no debe ser molestada ni vejada por individuo alguno ni por la sociedad misma; y la propiedad de todo lo que ha adquirido por los medios que las leyes han establecido” (13)⁸⁰.

j) *El despotismo es contrario a la naturaleza*

Quienes defienden el despotismo le atribuyen una legitimidad de origen divino y, por tanto, consideran falta de legitimidad a la propuesta de reconocer al pueblo su poder constituyente. El despotismo es en su esencia “opuesto a las ideas que el hombre ha recibido de la misma naturaleza y no puede suponerse, que ningún hombre haya sacrificado espontáneamente su libertad y su seguridad”. “El nombre solo del despotismo lleva consigo la idea de la opresión, de la tiranía, del abuso, de un vicio, [...] luego no puede ser el objeto de una sociedad bien ordenada” (16). “No: jamás ha habido un gobierno despótico con justos derechos para serlo” (16)⁸¹.

El despotismo se apoya, además de en la ignorancia, en “un respeto irreflexivo por los antiguos usos, una fe ciega sobre todo lo que nuestros mayores nos han transmitido, prohibición absoluta de dudar y de discutir: cerrar todos los caminos por donde las luces puedan comunicarse al pueblo oprimido, apoyarse en los preceptos de la divinidad y en el terror pánico, que el hombre siente por las cosas invisibles” (16)⁸².

Cuando existe despotismo es porque se han producido “usurpaciones hechas sobre los derechos sociales, que los pueblos reivindicarán tarde o temprano, como la España acaba de verificar tan gloriosamente” (16). Porque, “aunque por consentimiento o por desidia de un pueblo, los gobernantes obtengan el poder absoluto, nunca el pueblo perdería el derecho de moderar su autoridad y constituir la como le conviniese” (17)⁸³.

k) *Actitud del pueblo español a favor de su independencia y libertad*

Respecto a la situación de España recogió la crítica a la Casa de Austria como causante del despotismo: “hasta que la dinastía austriaca invadió osada-

79. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 16-17.

80. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 17.

81. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 19 y 21.

82. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 20.

mente nuestros derechos, pudieron jamás los reyes ser absolutos, ni hacer leyes con intervención de la Nación representada en las grandes juntas nacionales de Castilla y León”. Invocó la autoridad del “erudito Marina, que nos ha dado en su Teoría de las Cortes [...] la colección más completa y exacta que podamos desear para nuestra defensa y nuestra gloria” (16)⁸⁴.

Elogió al pueblo español en su lucha contra Napoleón por sacudirse “el yugo de un usurpador ambicioso, que osó atacar tu dignidad y tu independencia [...] enseñaste a todas las naciones de Europa oprimida el camino de la victoria” (19)⁸⁵.

Repudió el ejemplo de Francia, “que fue tiranizada por una Convención Nacional” que deshonró la razón y la Filosofía por sus excesos y crímenes (18). En España “se proclamó la libertad en 1812, y ha sido restaurada en 1820 por una revolución general”, que con el grito de *libertad* “se olvidaron los rencores, se depusieron las venganzas, los oprimidos perdonaron generosamente a los tiranos, que los oprimían, y a quienes tanto tenían que perdonar; hasta la cruel y sanguinaria Inquisición, que nunca perdonó y que siempre fue el terror de las luces y el instrumento servil de la tiranía, halló piedad en el noble pecho español, y todos nos hemos abrazado clamando unánimemente: viva la Religión de nuestros padres, viva la Constitución, viva España, viva el Rey. Libertad, olvido de todo lo pasado y unidad de opiniones” (18)⁸⁶.

España usó del “derecho de las naciones a constituirse, y a que la voluntad general del cuerpo social sea sólo reconocida soberana, y determine las condiciones y forma de los poderes que deben regir el Estado, [...] cuando en 1812 dio a la monarquía española [...] la sabia constitución que hemos jurado, y que ha ejercido igualmente un derecho sagrado de que nunca ha podido legalmente privársele, en reclamar en 1820 la observancia de esta misma Constitución: y reconquistar la libertad política y civil, que corresponde a todo ciudadano español, y que es su más preciosa propiedad, el goce más satisfactorio y la mayor felicidad” (23)⁸⁷.

83. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 24 y 25.

84. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 23. MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes o grandes gálas nacionales de los reinos de León y Castilla*, Madrid, Villalpando, 1813. Se encontraba en la biblioteca de Andino, según GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 377.

85. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 27.

86. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 25 y 26.

l) *La educación*

Como ya había avanzado en la *Prevenición*, la instrucción pública, que era patrimonio de pocos, constituía “el baluarte de los enemigos de nuestro sagrado código es la ignorancia del pueblo”. Ponderó la importancia de la formación, porque “el ignorante sólo obedece ciegamente: para ser esclavo no es necesario pensar, dudar ni deliberar. El saber sería muy perjudicial al tirano, el miedo servil y la ignorancia más grosera son los ejes de su sistema” (16)⁸⁸.

m) *El deber de contribuir*

La igualdad de derechos alcanza también al deber de contribuir a las cargas generales, evitando las situaciones de privilegio de los más poderosos: “Las clases más ricas del Estado no gozarán por más tiempo de la injusta exención de contribuir que se les había acordado, y así como participan de los bienes, que la sociedad dispensa, sufragarán el peso de sus obligaciones en justa proporción de sus haberes. [...] ninguno debe contribuir sobre lo que le es absolutamente necesario para vivir, y sobre lo superfluo todos deben contribuir en proporción justa de sus haberes” (35)⁸⁹.

n) *Fuerza militar*

La Constitución regulará la fuerza militar para que el “depositario o jefe tenga limitado su poder [...] para que con la fuerza de que es mero administrador y que sólo debe servir para poner en ejecución y apoyo los decretos del pueblo, no usurpe el poder supremo o soberanía, y subrogue su voluntad particular a la voluntad general, única que debe regir a cada individuo y de que todos dependen” (12)⁹⁰.

1.2. La libertad y las virtudes políticas

De 1821 es la segunda obra, titulada *Coloquio de Catón sobre la libertad y las virtudes políticas, puesto en lengua española y enriquecido con algunas notas y una*

87. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 35.

88. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 20.

89. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 45 y 46.

*noticia bibliográfica de aquel héroe*⁹¹. Se trata de la edición de un coloquio entre Marcelo y Favonio, con una apología de la lucha por la libertad, basada en la virtud, que protagonizó Marco Porcio Catón el Joven o de Utique (93 a 46 a.C.)⁹². A partir del texto el autor introdujo notas para defender el orden constitucional y criticar las instituciones despóticas. La igualdad y la libertad deben garantizarse por medio de leyes justas que aseguren los derechos y eviten la excesiva riqueza de unos en perjuicio de otros.

La obra está dividida en tres partes. La primera es una *Introducción*, justificada en un momento en que se cuestionaban las nuevas instituciones por “parte de ciertos ánimos rebeldes y obstinados en defender errores groseros, abusos intolerables y costumbres contrarias a los fines que se propusieron los hombres en la organización de las sociedades”. Para corregir estas actitudes publica “los últimos suspiros del hombre libre más respetable por sus virtudes, que la antigüedad nos presenta”. El texto de Catón estaba destinado a los romanos republicanos, que no conocían “la teoría de los gobiernos representativos”, por lo que Sáinz de Andino introdujo algunas “reformas en el texto original, suprimiendo muchas reflexiones que serían o inútiles o tal vez perjudiciales, como inadecuadas a la forma de gobierno establecida por nuestra Constitución política, y sustituyendo otras más conformes a sus bases”. Acciones que están, además, justificadas por el respeto a las leyes y para evitar “toda expresión que pueda dar lugar a interpretaciones maliciosas y reputarse contraria al orden legítimamente establecido [...] cuando mi fin ha sido trabajar a favor de la libertad”. Por ello no consideró “procedente que diere lugar a que se derivaren de alguna máxima engendradora por el entusiasmo y la vehemencia de una imaginación exaltada, consecuencias que pudiesen desacreditar el mismo sistema, a cuya estabilidad deseo contribuir con todas mis fuerzas. Pueda yo conseguir el objeto que me he propuesto, y redundar esta corta tarea en pro de nuestra madre patria”⁹³.

90. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 14 y 15.

91. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio de Catón sobre la libertad y las virtudes políticas, puesto en lengua española y enriquecido con algunas notas y una noticia bibliográfica de aquel héroe*, Barcelona, José Torner, 1821. Utilizo el ejemplar obrante en la Biblioteca Nacional. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 35 y 283-285.

92. Fue biznieto del Censor Marco Porcio Catón el Viejo (234 a 149 a. J.C.) –conocido por su actitud anticartaginesa recogida en la frase *delenda quoque Cartago*– autor de diversas obras: *De agri cultura*, *Discursos*, *Orígenes*, *Carmen de moribus*, *Precepta ad filium*, *Apophtegmata* y su colección de máximas *Dicta Catonis*.

La segunda parte es el texto corregido del *Coloquio* propiamente dicho, con abundantes notas en las que se comenta o se hacen observaciones que lo relacionan con la actualidad política y constitucional del momento histórico en que se publicó, como referente de un comportamiento ético-político⁹⁴.

La parte tercera es una *Noticia biográfica* de Marco Porcio Catón Prisco, o de Utica, por haberse suicidado en esta ciudad después de la batalla de Taposos, luchando en defensa de la República contra Julio César⁹⁵. El suicidio del héroe romano fue comentado por Andino: “entre los antiguos fue celebrada la muerte como una acción heroica digna de la admiración universal; entre los modernos ha sido de grandes discusiones políticas y morales; entre los cristianos no puede dársele una calificación contraria a los preceptos de la Iglesia”.

El ejemplo de Catón sirvió a Andino para terminar la biografía con un llamamiento a los españoles a defender la libertad, recordando la Guerra de la Independencia contra Napoleón: “Encuentre entre vosotros tantos imitadores para defender la libertad, como enemigos halló en nuestra lealtad el nuevo César de la Europa moderna, que osó atacar nuestra independencia”.

La reconocida austeridad y moralidad de costumbres de Catón quedaron acreditadas con las expresiones “un Catón”, como hombre de costumbres severas, o tétrico, triste, severo⁹⁶; o *catonizar*, en el sentido de “censurar con rigor y aspereza, a la manera de Marco Catón”⁹⁷. El carácter moral del Coloquio, la exaltación de las virtudes y la crítica de los vicios se extienden a los comportamientos individuales y colectivos necesarios para el ejercicio de la libertad. Su intención didáctica está clara en los comentarios que, aunque referidos en muchos casos a las circunstancias romanas descritas por Catón, le sir-

93. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 4 y 5.

94. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 7-82. PLUTARCO, *Vidas paralelas, Alejandro y César*, Madrid, Salvat-Alianza, 1970, c. LIV, p. 163, recogió que Cicerón elaboró un texto sobre Catón porque, lo mismo que éste, fue enemigo de César.

95. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 83-99. La biografía se basa en las vidas paralelas de Plutarco que figura en su biblioteca: PLUTARCO, *Vies des hommes illustres*, París, Lacampe-Charpentier, 1843. MONTANELLI, I., *Historia de Roma*, Barcelona, Plaza-Janés, 1982, p. 205, afirma que César se molestó porque “no podía perdonarle que le hubiese quitado la ocasión de perdonarle. [...] Tal vez tenía la impresión de que aquel hombre desagradable y en muchos aspectos antipático, se llevaba a la tumba las virtudes de la Roma republicana”.

96. DE MIGUEL, R., *Nuevo Diccionario latino-español etimológico*, Madrid, Agustín Jubera, 1867.

ven a don Pedro Andino para formular valoraciones aplicables al momento histórico de España en el trienio liberal desde la visión de los principios de la Ilustración y el liberalismo, con menciones al texto de la Constitución de 1812 en que se plasmaron.

a) *Las virtudes y los vicios. Luchas de ricos y pobres. Sanciones.*

Catón afirmó: “los romanos han sido libres mientras han sido pobres, pero cuando se han visto en la prosperidad no han sabido usar de ella con moderación”. De ello deduce Andino que “la progresión del lujo y de los vicios que trae consigo, [...] se observa hoy en las naciones modernas, sin otra diferencia que la de ser hoy efecto del comercio lo que entonces lo era de las conquistas”⁹⁸.

A partir de la crítica que Catón realizó del lujo y las riquezas de unos pocos y de la pérdida del patrimonio del pueblo, que habían generado desórdenes y facciones, observó Andino el proceso de las luchas civiles entre ricos y pobres, Mario y Sila, “que costó a Roma su libertad. Sila usurpó el poder supremo, y para consolidar su autoridad adoptó el cruel sistema de las proscripciones, que inundó la Italia de sangre”⁹⁹. La falta de castigo de Sila, que “ha muerto en su cama con la paz de que sólo habría sido digno un virtuoso patriota”, le sirve para obtener una conclusión útil para quienes atentan al orden constitucional –los realistas y absolutistas– al valorar que el castigo “con el debido rigor, hubiera servido su suerte de escarmiento a los malos, se hubiera sofocado el motivo de las guerras civiles y acaso restableciéndose la república bajo sus antiguos principios, se habría sostenido mucho más tiempo; y cuando menos, el suplicio que aquel tirano merecía habría cubierto de ignominia su ambición criminal, y todos los que se hubieran atrevido a imitarlo”. El comportamiento de Fernando VII con los liberales parece haber seguido las opiniones de Andino¹⁰⁰.

b) *Las leyes, el poder arbitrario y el uso partidista de los ejércitos.*

En el Coloquio se alude a la confederación de los pueblos de Italia para afianzar la libertad con “la fiel observancia de las leyes que hicieron su felicidad”.

97. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 2001.

98. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., nota a), p. 11.

99. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., nota b), pp. 11 y 12.

A este propósito sugirió Andino que si Roma hubiera estado “protegida por leyes prudentes y sabias, no hubiera tenido que temer cosa alguna ni de parte de los bárbaros ni de la ambición de algunos ciudadanos. El poder arbitrario que se concedió a los procónsules y a los gobernadores de las provincias fue una de las causas que arruinaron la república. Dueños absolutos de los ejércitos [...] pudieron éstos atraer a su partido aquellas almas mercenarias [...] y servirse contra su misma patria de las fuerzas que ésta les había confiado para su defensa”¹⁰¹.

c) *Necesidad de transmitir los principios por la educación.*

Según Catón, “sin una educación patriótica” no se conseguirá superar el interés personal y que éste se posponga al de la comunidad; lo que hace “necesario que las leyes den reglas para la enseñanza de la juventud, y que la educación pública esté bajo su inmediata vigilancia”. Para el comentarista, “por esto justamente ha reservado el art. 131 de la Constitución española al conocimiento de las Cortes el plan general de enseñanza pública”¹⁰².

En el último comentario, a propósito de la idea de Catón de que “la garantía más segura de la felicidad de la patria consiste en las costumbres de los ciudadanos”, formuló Andino una valoración del papel de la “educación liberal”. El influjo de las leyes “para crear y mantener un espíritu público entre los ciudadanos favorables a las instituciones libres no se forma sino por medio de una educación liberal”: “Que la enseñanza pública inspire a los jóvenes desde la infancia los sentimientos de virtud, libertad y patriotismo que deben adornar un ciudadano, indicándoles como enemigos de la felicidad pública y reo de lesa nación a todos los que intenten sojuzgar la patria, cualquiera que sea su rango y clase: por estas consideraciones sin duda obrando las inmortales Cortes extraordinarias con previsión y patriotismo, reservaron al poder legislativo, como una de sus atribuciones privativas, el establecimiento del plan general de enseñanza pública”¹⁰³.

d) *La ley y las virtudes públicas.*

Catón observó “la marcha uniforme que han seguido siempre las virtudes y la libertad de las sociedades políticas en sus progresos como en su decaden-

100. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., nota a), pp. 12 y 13.

101. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 15-16.

102. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 22.

cia”. Por eso las medidas de las repúblicas tratarán de evitar “la relajación de costumbres y los primeros indicios de una corrupción naciente”, porque “ningún vicio es tan opuesto a la valentía de espíritu y al imperio constante sobre sus pasiones, que distinguen el carácter del hombre libre, como la indolencia y la confianza imprudente y ligera”. A tal fin “pondrá todos sus esfuerzos en fortificar en sus conciudadanos el amor a la virtud; les inspirará un noble entusiasmo por las acciones extraordinarias, la indiferencia por las riquezas, y el generoso desinterés, que son el baluarte más firme contra el despotismo”.

A partir del texto de Catón, Andino formuló sus propias valoraciones y conclusiones sobre los fines del legislador para moralizar la vida pública y dar la mayor libertad y prosperidad a los pueblos:

- “El legislador prudente deberá emplear todos los medios que estén a su alcance para despertar en los corazones de sus súbditos el amor de la gloria, que es el móvil más poderoso y eficaz para inclinar los hombres a la práctica de las virtudes más austeras”¹⁰⁴.
- “Las leyes dictadas a un pueblo libre han de respirar libertad en todas sus partes, y manifestar el mismo respeto hacia los ciudadanos que éstos están obligados a tributarles. El legislador no puede adoptar en mi concepto un medio más eficaz para que sus súbditos sean hombres virtuosos, estimables e incapaces de cometer extravíos que desmientan la nobleza de su ser, como hacerles ver en todos sus mandatos que él está íntimamente penetrado de su alta dignidad, usando con ellos del lenguaje debido a hombres libres, y respetando religiosamente sus derechos”.
- “Los ministros de la ley deben tener siempre presente en el ejercicio de las altas funciones de la magistratura, que los que reciben sus órdenes son absolutamente iguales a ellos, que no les está permitido tratarlos con altanería, y que lejos de afectar superioridad sobre los simples ciudadanos, están obligados a tratar con igual consideración y cortesía al más oscuro de la plebe como al más distinguido del Estado, al más pobre como al más rico, por ser todos igualmente ciudadanos, bajo cuyo carácter ningún individuo particular puede pretender sobre ellos una supremacía que es privativa de la nación entera”¹⁰⁵.

..... 103. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 77.

104. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 27.

- Esa igualdad no implica en los poderes públicos “la inacción ni aun la desidia en los magistrados, ni que hayan de quedar impunes los delitos de los malos ciudadanos; por el contrario, la tolerancia de los vicios es un crimen en los funcionarios establecidos para reprimirlos, y la gravedad y debilidad para con los perversos son los atributos más necesarios a los oráculos de las leyes”¹⁰⁶.
- A partir del respeto a los ciudadanos, el gobierno dispone de dos instrumentos para dirigir sus acciones: el honor y la infamia: “con el primero se recompensarán las acciones meritorias, y la inobediencia a las leyes será castigada por medio de la segunda [...] así, pues, las distinciones y honores brillantes se reservarán para las acciones heroicas y en extremo útiles al Estado, y las penas infamantes no se impondrán sino por delitos graves y cuando con remedios más suaves no pueda conseguirse la enmienda de los delincuentes. La de muerte podrá sólo tener lugar para arrojar de la sociedad aquellos miembros que sean culpables de crímenes muy atroces, y el legislador que consiguiese prevenirlos con penas más suaves merecería la gratitud de su pueblo”¹⁰⁷.
- El amor a la patria debe ser la guía del amor a la gloria, “porque de lo contrario en vez de ser ventajoso a la sociedad podría degenerar en pernicioso. En una nación bien constituida se confunde el interés privado de cada ciudadano con el de la sociedad en general, y sus individuos no harán caso alguno de una gloria claramente personal y separada del honor y utilidad del Estado; por cuya razón no puede existir verdadero amor de gloria sino en los países libres, porque solamente en ellos puede el hombre decir con verdad: *yo tengo una patria que me ama y vivo bajo leyes que me protegen*”¹⁰⁸.
- Por medio de la educación en las escuelas públicas se transmitirán las glorias nacionales y “el amor de la gloria será una pasión general y permanente entre todos los hijos de la patria, y que en todas las ocasiones en que ésta reclame sus servicios acreditarán la noble emulación que grabará en sus corazones una educación patriótica”¹⁰⁹.

105. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 28-29.

106. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 29.

107. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 30.

108. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 31.

e) *Egoísmo y epicureísmo.*

Comentaba Catón las doctrinas de las escuelas de Demócrito y Epicuro para los que “el amor propio es el único móvil de nuestras acciones, que la felicidad consiste en el goce de los placeres sensuales, que cada hombre debe considerarse como centro de la sociedad, y que no debe tomar interés en el bien general de ellas, ni en el particular de sus individuos, sino en cuanto de ello puedan resultarle ventajas personales”¹¹⁰.

Andino rechazó “estas máximas despreciables que, enseñando al hombre a mirarse como centro de todo cuanto le rodea, provocan directamente el trastorno del orden social, haya encontrado tantos sectarios en el siglo actual, en que tanto nos preciamos de beneficencia y de delicadeza. Ellas son la causa de que nos veamos envueltos en un continuo choque de intereses y pretensiones entre clases y entre personas, de la confusión horrorosa que se nota en los negocios públicos, y de la ridícula facilidad con que vemos variar a cada paso de sistema los hombres que están encargados del gobierno de los pueblos, porque no tienen otra guía en sus importantes y difíciles funciones sino los gritos tumultuosos de sus pasiones”. Las gentes son indiferentes a las virtudes heroicas griegas: “el amor a la patria, el sacrificio de la vida en defensa de la libertad y de la independencia, el desinterés y la abnegación generosa de los intereses particulares en pro del bien general, se reputan extravagancias tales como los de la caballería andante”. Hasta de los hechos heroicos se pretende buscar un puro interés personal con “miserables razonamientos, cuyo objeto es deprimir la dignidad del hombre y reducirlo a la condición de las bestias, dándole por único guía de sus operaciones al ciego instinto, y a las pasiones desordenadas”¹¹¹.

f) *Los valores religiosos.*

Catón criticó las actitudes materialistas que destruyen los valores religiosos, las reglas que determinan la moralidad de las acciones humanas y la ley natural: “Si tal doctrina prevaleciera, veríamos irremisiblemente la anarquía dominando todos los estados, se verían destruidos los vínculos que unen los ciudadanos entre sí, y estos se verían sin reglas fijas para dirigir sus relaciones recíprocas y la conducta que los unos deben observar con respecto a los otros”¹¹².

109. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 32.

110. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 29-30.

111. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 33-34.

Andino criticó a los “falsos filósofos, cuyas opiniones son ‘absurdas e insensatas’, que en épocas diferentes han intentado destruir las ideas religiosas”, que o no han conocido “la íntima unión que ellas tienen con la felicidad pública”, o “han sido tan depravados que proyectaran destruir uno de los más sólidos fundamentos que sostienen el orden social”. Los consuelos de la religión sostienen la esperanza de otra vida “más venturosa, en la cual el supremo consolador enjugará las lágrimas que en la presente hayamos derramado”¹¹³.

g) *La división del poder.*

Catón valoró negativamente la concentración del poder, exigiendo que las leyes eviten “conferir a un solo magistrado y aun a un cuerpo de magistratura un poder ilimitado; que jamás se incurra en la imprudencia de confiar a un hombre solo las riendas de la administración, sin que él o sus agentes a lo menos sean responsables de sus mandatos”¹¹⁴.

Esta sabia observación del romano la aplicó Andino al gobierno representativo organizado por la Constitución política de la monarquía española, que “consiste en que, al paso que el jefe del Estado es inviolable para evitar las convulsiones a que estaría expuesto si pudiera sujetarse a una calificación judicial de su conducta, los ministros cuya intervención en la ejecución de las leyes es indispensable, son responsables de los mandatos que se dan a nombre del gobierno, y no pueden refrendarlos ni contribuir de modo alguno a su cumplimiento cuando sean contrarios a las leyes. Por esta sabia combinación queda a salvo el decoro debido a la primera dignidad del Estado; se pone éste a cubierto de las maquinaciones con que los ambiciosos podrían turbar la tranquilidad pública; y al paso que aquel supremo magistrado tiene todos los medios de hacer el bien, si alguna vez se extraviase y quisiere sustituir sus caprichos al imperio de la ley, encuentra en la resistencia, que han de oponerle los ministros, una barrera invencible”¹¹⁵.

A continuación, el texto del republicano Catón se refiere a la división del poder y a cualquier concentración de ellos: “que el poder legislativo y el ejecutivo no se reúnan jamás, por extraordinarias que sean las circunstancias, en una misma persona, por más que se invoque para apartarse de este principio

112. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 41.

113. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 41-42.

114. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 46.

los motivos de salud pública: que estos poderes estén de tal modo constituidos, que observándose recíprocamente y contenidos los unos por los otros, no pueda jamás uno de ellos, ni todos reunidos atentar a los derechos de la soberanía, que reside esencialmente en la nación: que en las monarquías hereditarias, al mismo tiempo que se conserven las formas ventajosas de este sistema, no sea sin embargo la herencia un título tan exclusivo, que los tronos se vean deshonrados por el vicio o por la estupidez”¹¹⁶.

h) *Elección de los gobernantes.*

Expuso Catón “que la misma nación se reserve la elección de los primeros agentes del gobierno, que por su elevado carácter y graves atribuciones puedan influir en la estabilidad de las instituciones; que en caso alguno se permita que ningún orden o clase particular se atribuya exclusivamente las dignidades del Estado: téngase presente que las pretensiones odiosas de la nobleza causaron las terribles conmociones, que agitaron la república en los primeros siglos”¹¹⁷.

Andino observó a este propósito: “Las mismas desgracias han experimentado las naciones que han tolerado que algunas familias se hayan arrogado el derecho exclusivo de poseer los honores y distinciones del Estado. [...] Todos los pueblos que aprecian su libertad deben por regla general reservarse el nombramiento de sus magistrados. Si el poder ejecutivo nombra a su arbitrio para todos los empleos, es casi inevitable que forme un partido de todos los que han obtenido o aspiran a sus mercedes; y que olvidando éstos, por atender a sus intereses personales, lo que deben a la nación, se presten a cuantos servicios exija de ellos un jefe ambicioso, aun cuando éstos puedan ser perjudiciales a sus compatriotas”¹¹⁸.

i) *Igualdad política y legal.*

El logro de la igualdad en Roma “debe inspirar –según Catón– la misma firmeza a las naciones, entre quienes una legislación monstruosa ha podido en los tiempos tenebrosos de la ignorancia favorecer estas ridículas distinciones;

115. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 46-47.

116. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 46-47. Invocó el artículo 181 de la Constitución que excluía de la sucesión a las personas incapaces.

117. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 48.

y convencido de que la igualdad es la base más firme de la libertad, harán todos los esfuerzos para obtener que las mercedes de la madre patria se repartan equitativamente entre todos los hijos, y que no haya otra preferencia que la que dan el mérito y la virtud”¹¹⁹. Este texto sirvió a Sáinz de Andino para explayarse en un comentario sobre la igualdad, el contrato social, el apoyo a los débiles y la nobleza, porque “la igualdad legal entre todos los miembros de una nación, es el fundamento más esencial de todo cuerpo político: todos indistintamente deben estar sujetos a unas mismas obligaciones, sin que sea permitido al legislador imponer a un ciudadano una carga ni un deber que no sea común a todos los demás”¹²⁰.

j) *Igualdad de poder y riqueza.*

Otra igualdad es la “de poder y de riqueza”, porque “una desproporción muy grande entre todos los ciudadanos con respecto a estos dos objetos, es decir, que hay unos excesivamente ricos y otros excesivamente pobres, unos muy poderosos y otros muy débiles, no puede dejar de resentirse la balanza de la legislación de esta desigualdad desproporcionada y de romperse por consecuencia de ello la unidad del cuerpo social, precipitándolo tarde o temprano a una disolución total”¹²¹.

Para evitar los riesgos de estas situaciones y “buscando el medio de conciliar todos los intereses y evitar un choque terrible [...] adoptaron un pacto social a que todos estuvieran sujetos; y por medio de esta salutífera institución [...] el poder público sirvió de apoyo a los débiles; y nivelando la ley el rico con el pobre, cada uno respetó los derechos del otro, y ninguno tuvo que temer que le usurpasen los suyos”¹²².

Las grandes diferencias de los ricos, con sus privilegios y superioridad insultante configuraron una clase separada, que fue la nobleza, de modo que “bajo la

118. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 49.

119. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 50-51.

120. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 50.

121. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 50-51.

122. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 53. CANGA ARGÜELLES, J., *Reflexiones...*, cit., p. 19: “El goce de la libertad más absoluta no compensa al hombre de los males que le ocasiona la vida aislada y solitaria: las leyes eternas de la fecundidad, la inclinación invencible a la perfección, la escasez de alimentos, la debilidad, y los riesgos que en el estado actual le rodean, le obligan imperiosamente a buscar a sus semejantes, y a unir con ellos sus fuerzas, sus derechos y facultades, para asegurarse una existencia feliz, y para disfrutar sin zozobras ni so-

aparición de una sola nación y de unas mismas leyes existían dos Estados realmente distintos, con intereses opuestos, que debían estar en continua y mutua guerra [...] y terminó por la opresión de los débiles y el triunfo de los poderosos, que esclavizaron a los vencidos como si fuesen sus enemigos y los hubiesen dominado por derecho de conquista. La experiencia, pues, nos señala que el único medio de evitar el choque e intereses opuestos [...] consiste en destruir la enorme diferencia que existe en las fortunas de los ciudadanos, y promover por medios prudentes y pacíficos la división de las grandes propiedades”¹²³.

Propuso como ejemplo a Licurgo, que “desterró de Esparta la opulencia y la miseria”, de modo que “todos los ciudadanos tenían el mismo derecho de obtener los honores, distinciones y dignidades, que fueron siempre la recompensa del mérito y del patriotismo”. Planteó como modelo la constitución de Esparta y “las instituciones modernas son tanto más defectuosas, cuanto se apartan de los principios adoptados por Licurgo, y no podemos considerarlas sino como un cúmulo de intereses contrarios y de reuniones aisladas, enemigas las unas de las otras, que sería necesario destruir hasta los cimientos para darles la sencillez que forma la fuerza y la estabilidad del cuerpo social”¹²⁴.

k) *La mediocridad en los bienes y los riesgos del comercio.*

Catón propuso que “las riquezas de sus individuos o corporaciones excedan de cierta mediocridad”. Para Andino el incumplimiento de este principio expondría “su libertad a riesgos inminentes”. Respecto al comercio, sugirió que “sus utilidades no puedan servir de instrumento de opresión y servidumbre”, por medio de leyes de los gobiernos que “precavan la acumulación de grandes riquezas en una sola mano, y hagan apreciable la mediocridad por los muchos medios que están a su alcance [...] no podremos dejar de criticar severamente la imprudencia de las naciones que han querido fundar su prosperidad exclusivamente sobre el comercio”¹²⁵.

l) *Las virtudes cívicas y los debates.*

Catón advirtió contra el riesgo de la tibieza y el decaimiento de las virtudes cívicas, y resaltó la necesidad de estar atentos ante los manejos de la am-

.....bresaltos de las prendas más precisas que le da [la] naturaleza al nacer”.

123. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 54-55.

124. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 55-56.

bición criminal. Comentando esta observación, Andino defendió los debates como elemento de integración: “Es un grave error político el creer, como muchos, que la frecuente repetición de las asambleas o juntas nacionales puede ser perjudicial al buen orden y tranquilidad de los pueblos; por el contrario, acostumbrándose los ciudadanos a tratar de los negocios públicos, se estrechan los lazos que los unen a la madre patria; y el noble orgullo que inspira la presencia majestuosa del cuerpo legislativo al pueblo, en cuyo nombre ejercen los legisladores sus augustas funciones, eleva naturalmente las almas más tibias y excita un entusiasmo patriótico que ningún otro estímulo sería capaz de producir”¹²⁶.

m) *Despotismo y corrupción.*

Insistió en cómo muchos pueblos en los que el poder soberano residía en las asambleas generales de la nación han perdido su libertad primitiva cuando, por medio de “la anarquía feudal o la opresión del despotismo, acabaron de destruir en muchos pueblos los principios de la sana política”. Cuando los hombres comprueban que “la servidumbre es el colmo de todos los males”, debieran “unir todos sus esfuerzos para reconquistar la libertad”.

Andino relacionó el progreso del despotismo “con la corrupción de las costumbres”, y la “libertad y la felicidad dependen esencialmente del desprecio de las riquezas y de los placeres sensuales: que el lujo y las necesidades superficiales que él engendra son las armas más agudas de que se sirve la ambición de los tiranos para acostumbrar los hombres al yugo que desean imponerles; que un ciudadano absolutamente entregado a sus negocios particulares y cuidados domésticos, presta poca atención a las cosas del interés general, y que para servir bien a su país, es indispensable aborrecer la avaricia, ser moderado y frugal”¹²⁷.

n) *La ley es la voluntad general suprema.*

Catón afirmó que “cuando un cierto número de hombres se han reunido para determinar y proveer sobre su seguridad y para vivir en unión recíproca, a ellos sólo pertenece la formación de las leyes que estimen más oportunas para la conservación de la comunidad y demás fines que ésta se ha propuesto”¹²⁸.

125. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 56-57.

126. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 61.

127. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 63-64.

Andino analizó cómo en el origen de las sociedades no se previó que, “chocando los intereses y las voluntades de algunos individuos, sería indispensable la intervención de una voluntad superior que los aquietase y transigiese sus diferencias”. Para superar esta situación era necesario “establecer un corto número de principios de que derivaran innumerables consecuencias, y bajo tales bases tomadas de las nociones primitivas de la razón se rigió el edificio majestuoso de las leyes. [...] Entonces fue cuando comenzó la vida política de las naciones, y se les pudo considerar dotadas de una existencia moral [...] que era necesario reconocer en la sociedad una voluntad suprema, que no debía ser otra cosa que la expresión de las voluntades individuales, y que al paso que todos debían depender de ella, tenían entera libertad de obrar como más les conviniese en todas las acciones de la vida, con tal que no quebrantasen los límites puestos por la ley. [...] la ley es la expresión de la voluntad general, y la libre deliberación que la establece es el solo acto de la libertad política”¹²⁹.

La libertad política “da el ser a la ley, y de la ley procede la libertad civil”, porque “pertenece exclusivamente a la ley determinar los deberes de los ciudadanos entre sí o con respecto a la sociedad en común, señalar las funciones que a cada uno toca desempeñar en el Estado, y la responsabilidad que contrae en caso de contravención. La esencia de la libertad civil consiste en que los depositarios del poder ejecutivo no pueden dar órdenes a los ciudadanos sino cuando están autorizados para ello por la ley, ni deben ser obedecidos cuando sus mandatos sean contrarios a ella, o quieran gobernar según su voluntad particular, y la esencia de la libertad política estriba en que toda resolución que diga orden a la sociedad en general, no puede ser acordada sino por el pueblo o sus mandatarios”¹³⁰.

Andino vinculó el principio de legalidad a la relación entre la libertad civil y la política, porque “atacada la una se ha de resentir de ello necesariamente la otra”. Cuando el poder ejecutivo “da una orden a un ciudadano por su voluntad propia y sin estar autorizado para darla por una ley, no solamente hace agravio a la libertad civil del ciudadano, sino que también lo hace al cuerpo legislativo, porque usurpa sus funciones, y por consiguiente ataca la libertad política que consiste en el poder hacer las leyes”. Por tanto el despotismo supri-

128. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 64.

129. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 65-67.

me la libertad política y la civil “porque en esta hipótesis no depende el ciudadano de la ley, sino del capricho del déspota”¹³¹.

Para que la ley sea exponente de la libertad debe ser “expresión de la voluntad general”. Para que exista la libertad positiva y legítima no es suficiente el imperio de los preceptos de la ley natural, porque aquella “no reina sino entre los que viven bajo el yugo necesario de las leyes”¹³². Las disposiciones del gobierno absoluto “nunca dejarán de ser violentas y contrarias a los derechos esenciales de la humanidad, porque tienen un origen ilegal” y encubren la sed de dominio “bajo el especioso pretexto del bien y del orden público”. El despotismo es una enfermedad del cuerpo político por la que “los ciudadanos caen en un letargo profundo y se apaga la última chispa del fuego patriótico. [...] llega un tiempo en que los hombres echan la libertad en olvido, y doblando la cerviz se dejan poner el yugo de la opresión por el primero que tiene bastante audacia para emprenderlo”¹³³.

El fin del pacto social es garantizar la libertad política y civil de los pueblos por medio de las leyes, cuya relación con la libertad es esencial e íntima, de modo que “todo edificio social en que no se haya consultado esta unión carece de bases sólidas y no podrá subsistir largo tiempo: querer disminuir la libertad política y civil de los pueblos [...] es atacar el derecho más sagrado de la humanidad y privar a las leyes de la cualidad que les da toda la fuerza y todo el respeto que se les debe: es sustituir la violencia a la voluntad general; es destruir los fundamentos de la sociedad civil”. Si “el hombre es libre por su esencia”, “derecho que le concedió su Criador”, y “derivándose la sociedad civil de la libertad, es imposible que subsista sino por ella, puesto que en otros términos degeneraría en un estado violento y de opresión, totalmente opuesto a la naturaleza del hombre”¹³⁴.

1.3. La elocuencia forense

Asentado Sáinz de Andino en la Corte, como funcionario y consejero de Fernando VII, publicó el año 1828, con los títulos de abogado de los Reales Con-

130. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 67-68.

131. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 68.

132. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 71.

133. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 69-70.

sejos y del Colegio de Sevilla, un libro titulado *Elementos de elocuencia forense*, integrado por una primera parte teórica seguida de una colección de discursos, que constituyera “la mejor compilación [...] de las oraciones judiciales antiguas y modernas”, sin que llegara a publicarse la segunda¹³⁵. Fue un momento en que se produjo un despegue y valoración pública de la oratoria de la mano del liberalismo y de la presencia de los abogados en la política. La obra de don Pedro formó parte de un conjunto de obras de formación rápida y de recursos expresivos como la *Librería de escribanos, abogados y jueces* de José Febrero¹³⁶ y otras muchas que se publicaron a lo largo del siglo.

Su interés por la materia lo acredita su biblioteca, en la que se acumularon títulos como los de Blair¹³⁷, Capmany y Montpalau¹³⁸, Cicerón¹³⁹, Constantini¹⁴⁰, Delamalle¹⁴¹, Duraint¹⁴², Fabio Quintiliano¹⁴³, Fenelon¹⁴⁴, Jammár¹⁴⁵, Luca¹⁴⁶, Madramany¹⁴⁷, Maury¹⁴⁸, Olmeda y León¹⁴⁹, Or-

134. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 75-76.

135. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos de elocuencia forense*, Madrid, Julián Viana Rezola, 1828. Conoció varias ediciones posteriores, aquí se utiliza la cuarta, de 1847. Fue declarada obra de texto para las universidades por Real Orden de 22 de agosto de 1846. En la “Relación de méritos” recogió que la obra fue elogiada por “la Gaceta del Gobierno de 9 de febrero de 1828, y por ella mereció que por el colegio de abogados de esta corte se le dieran gracias; y que el colegio de abogados de la ciudad de Valencia le incorporase en el mismo, declarándole plaza efectiva”. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 60 y 71. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 158-174. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 101-102.

136. FEBRERO, F., *Librería de escribanos, abogados y jueces*, Madrid, Fermín Villalpando, tercera edición, 1819.

137. BLAIR, H., *Lecciones sobre la retórica y las bellas letras*, Madrid, Imprenta Real, 1804.

138. CAPMANY Y MONTPALAU, A., *Filosofía de la elocuencia*, Gerona, Oliva, 1826.

139. CICERÓN, M. T., *Les offices*, París, Barbou, 1776; *Opera Omnia*, Versailles, Allois-Hudeloff, 1797; *Oraciones escogidas*, Madrid, Sancha, 1789.

140. CONSTANTINI, F. M., *Observationes forenses practicabiles sur comentaria ad varia capita statutorum almae urbis*, Venecia, Belleoniana, 1737.

141. DELAMALLE, A., *Essai d'institutions oratoires*, París, Fain-Warce, 1822.

142. DURAIN, Ch., *Cours d'éloquence*, París, Fournier-Malher, 1828.

143. FABIO QUINTILIANO, M., *Institutionum oratoriarum libri*, Pavia, Manfre, 1782.

144. FENELON, F. DE SALIGNAC DE LA MOTTE, *Dialogues sur l'éloquence*, París, Escienne, 1764.

145. JAMMÁR, J. P., *De officio judicis et advocati*, Barcelona, Romeu, 1639.

146. LUCA, J. B., *Estilo legal*, Madrid, Martínez Abad, 1784.

147. MADRAMANY, M., *Tratado de elocución ó del perfecto lenguaje y buen estilo*, Valencia, Orga, 1795.

148. MAURY, J. S., *Essai sur l'éloquence de la chaire*, París, Casimir-Gayet, 1827.

149. OLMEDA Y LEÓN, J., *Erudición forense. Noticia histórica de los más célebres legisladores*

tiz Urruela¹⁵⁰, Pérez de Anaya¹⁵¹ y Roxo de Flores¹⁵². Esta obra respondió a una práctica común en la época, como lo demuestran los textos de Balaguer¹⁵³, Corradi¹⁵⁴, Enciso Castrillón¹⁵⁵, León y Olarrieta¹⁵⁶, López¹⁵⁷, Olózaga¹⁵⁸, Paignon¹⁵⁹, Palacín y Campo¹⁶⁰, Paluzzie y Cantolezella¹⁶¹, Saura y Lleopart¹⁶².

Obedecieron a la importancia de la oratoria forense, a la presencia de un nuevo tipo de hombre público y a la notoriedad de la vida política, porque “quizá ningún otro carácter define tan ostensiblemente la disparidad entre la Monarquía absoluta, en que la actividad política se resuelve casi secretamente en el ámbito de un pequeño círculo que rodea a la Corte, y esta nueva fórmula de la Monarquía constitucional que abre sus puertas a un público político, cuya opinión se invoca como un fundamento del poder”¹⁶³. Los nuevos espacios de debate son la tribuna de las Cortes, la prensa, las cátedras del Ateneo¹⁶⁴, las sociedades culturales, las Memorias y la pura obra literaria. En el foro, en las tertulias, en las conferencias y en los debates en las instituciones,

.....y *jurisconsultos del Mundo*, Madrid, Fernández, 1793.

150. ORTIZ URRUELA, J. A., *Estudios sobre la elocuencia*, Madrid, 1853.

151. PÉREZ DE ANAYA, F., *Lecciones y modelos de elocuencia forense*, Madrid, González, 1848.

152. ROXO DE FLORES, F., *Eloquencia forense*, Madrid, Imprenta Real, 1793.

153. BALAGUER, V., *La elocuencia al alcance de todos: conferencias de literatura*, Barcelona, Mayol, 1851.

154. CORRADI, F., *Lecciones de elocuencia forense y parlamentaria en el Ateneo*, Madrid, 1843.

155. ENCISO CASTRILLÓN, F., *Lecciones y modelos de elocuencia sagrada y forense*, Madrid, Yenes, 1840.

156. LEÓN Y OLARRIETA, F., *Consideraciones filosóficas sobre la elocuencia forense*, Valencia, 1862.

157. LÓPEZ, J. M., *Lecciones de elocuencia en general: de elocuencia forense, parlamentaria y de improvisación*, Madrid, Imprenta de los operarios, 1849.

158. OLÓZAGA, S. DE, *Estudios sobre elocuencia política, jurisprudencia, historia y moral*, Madrid, San Martín, 1869.

159. PAIGNON, E., *Elocuencia e improvisación: arte de la oratoria*, Madrid, Peciña, 1864.

160. PALACÍN Y CAMPO, V., *El fondo del orador y el fondo de la elocuencia para la época presente y la futura*, Madrid, Fortanet, 1872.

161. PALUZZIE Y CANTOLEZELLA, E., *Lecciones prácticas de elocuencia castellana*, Valencia, 1839.

162. SAURA Y LLEOPART, R., *Elocuencia forense*, Barcelona, Herederos de Plá, 1847.

163. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 121.

164. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal*

la oratoria se erigía en un instrumento imprescindible, porque era necesario poseer “no sólo el arte de pensar, sino el de emocionar, impresionar y mover los ánimos con la cadencia de los párrafos, con el arrebató del ademán y con la inflexión de la voz”¹⁶⁵.

Sáinz de Andino expuso en la *Introducción* que la oratoria forense es “la ciencia práctica del abogado”, que permite prestar a la jurisprudencia “los medios de la defensa con la demostración y la persuasión”, con el fin de que el orador enseñe con las pruebas, deleite con el estilo y mueva con el sentimiento. Ponderó las obras de Cicerón y Fabio Quintiliano –a quienes citó abundantemente–, valoró insuficientes las de Granada, Sánchez y Mayans y consideró incompletas para el ámbito forense las de Capmany, Blair, Gómez Hermosilla, Luca, Madramany y Calatayud. Concluyó afirmando que se carecía “de un tratado elemental y metódico que pudiese dirigir a los juristas principiantes en la composición y recitación de los discursos o informes que hayan de desempeñar en los tribunales”¹⁶⁶.

A lo largo de toda la obra citó profusamente a autores como Aristóteles, Bacon, Bentham, Confucio, D’Aguesseau, Fenelon, Filiangieri, Harpe, Heinecio, Isócrates, Jovellanos, Locke, Montaigne, Pastoret, Platón, Séneca y el *Digesto* de Justiniano; los más invocados fueron Cicerón y Quintiliano.

El *Discurso preliminar* versa sobre “el origen y necesidad del ministerio, de los jurisconsultos y oradores del foro para la administración de justicia”, con referencias de orden político que trascienden el contenido instrumental de la obra y reflejan el pensamiento del autor sobre la ley, la codificación, la división de poderes y el papel instrumental que corresponde a la Justicia a la hora de garantizar el orden social y la propiedad individual. Nuevamente se refleja el pensamiento ilustrado y liberal del autor, coincidente con lo expuesto en sus obras anteriores.

a) *La naturaleza social del hombre exige la existencia de leyes y su codificación:*

Insistió en la sociabilidad natural del ser humano: “El hombre, destinado por la misma naturaleza para el estado social, como lo demuestran su instinto, sus facultades y el auxilio que en todas las épocas y situaciones de la vida necesita de sus semejantes, no ha podido existir en él sin leyes que determinasen sus mutuas

.....1836-1847, Madrid, IEP, 1974. AZAÑA, M., “Tres generaciones...”, cit., pp. 620-637.

165. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 131.

obligaciones y derechos. [...] este derecho de la naturaleza, raíz y fundamento de la justicia, requería desenvolverse y acomodarse a las relaciones sociales por medio de leyes positivas y explícitas que las fijasen y rigiesen, y siendo obligatorias y coactivas para todos, diesen cumplimiento al fin de la sociedad, conservando a cada individuo sus derechos y manteniendo el orden y la paz pública”¹⁶⁷.

Las leyes han sido dictadas en las sociedades para resolver los conflictos entre intereses, establecer el “imperio común de la ley” y dotar a los pueblos de la organización “acomodada al genio e índole de sus habitantes, a sus costumbres y a su situación moral”, así como el “régimen económico de sus intereses comunes”¹⁶⁸.

La amplitud y diversidad de los textos legales exige “la codificación integral, completa y metódica”¹⁶⁹.

b) *Papel trascendental de la administración de justicia para garantizar el orden y la propiedad:*

Partiendo de la división de poderes, exaltó el significado del poder judicial como garante de los derechos de libertad, propiedad y seguridad: “La administración de justicia es la primera necesidad de los pueblos, es el cimiento del orden público, es el escudo de toda clase de derechos, y es el deber más urgente de los gobiernos, puesto que no estando bien expedita y desde el momento que llega a relajarse, la propiedad queda sin garantías a merced del fraude y de la violencia, la seguridad individual impunemente violada, y todo el orden social se desquicia en sus fundamentos”. Cuando quiebra la autoridad de la justicia, las leyes no se aplican y “desaparece la acción de gobierno, y la sociedad cae en la anarquía que lleva tras de sí su disolución, mientras que por el contrario, si la justicia se administra rectamente, las leyes obran con vigor, producen todos sus efectos, y el estado florece con la paz y el orden”¹⁷⁰.

c) *Instrucción y oralidad:*

Para administrar justicia es necesaria una “completa instrucción del proceso, que aclare los puntos de derecho controvertidos y descubra la verdad sobre los

166. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. X.

167. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., pp. XV y XVI.

168. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. XVII.

169. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. XXI.

hechos impugnados entre los interesados [...] se observen las formas rituarías del juicio, que son a la vez las salvaguardias tutelares de los derechos de los litigantes, las garantías de la autoridad judicial para el acierto de sus fallos y los ejes del buen orden en las contiendas judiciales, y sin que por último se den completos e iguales medios de defensa al actor como al demandado y al acusador como al reo, sin diferencia de clase, jerarquía, poderío ni otra calidad alguna”¹⁷¹.

La necesaria información a los jueces en el proceso se hará “alegando de palabra cuanto conviniere a su derecho, y sería muy conveniente que en la práctica se diese toda la latitud posible al ejercicio de este modo de defensa, porque se simplificarían las actuaciones, se abreviarían las dilaciones y se economizarían muchos gastos en beneficio de los que imploran el oficio judicial y tienen derecho a que se oigan y sustancien sus demandas con la mayor celeridad y menos gravamen que sean compatibles con el examen y pruebas de la cuestión. Esta es una verdad reconocida por todos los publicistas españoles. [...] Las naciones que más se han señalado por sus progresos en las ciencias son las que más han ensalzado el arte oratorio, considerándolo como el baluarte más fuerte de la justicia, de la buena fe, de la inocencia, del orden y del reposo público”¹⁷².

Tras la *Introducción* y el *Discurso preliminar* se expone la obra propiamente dicha, compuesta por seis libros dedicados a las nociones sobre la elocuencia judicial, las dotes y preparación del orador forense, la invención oratoria y la composición del discurso, la elocuencia patética, el estilo oratorio forense y la recitación. Los libros se dividen en capítulos.

El Libro primero, titulado *Nociones preliminares sobre la elocuencia judicial*, consta de cuatro capítulos dedicados, respectivamente, a la elocuencia en general, la división de la elocuencia en distintos géneros, según la materia a que se aplica, el carácter peculiar de la elocuencia forense y la elocuencia del foro entre los antiguos.

El Libro segundo, bajo el título de *Dotes y preparación del orador forense*, está formado por tres capítulos, en los que trata de las dotes naturales del orador, de sus calidades morales, y de los estudios y ejercicios literarios necesarios al orador forense. Este último con cuatro artículos sobre la Filosofía moral, la Ciencia legislativa, la Oratoria y los ejercicios oratorios.

170. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. XXVII.

171. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. XXVIII.

En el Libro tercero, *De la invención oratoria y composición al discurso forense*, hay un capítulo preliminar y siete sobre la invención oratoria, el examen y estudio del proceso, la disposición y orden del discurso, el exordio, la división, la narración, la discusión y la peroración. El capítulo sobre la discusión está formado por dos artículos. El primero, sobre las pruebas que pertenecen a la discusión judicial tiene una primera sección sobre las pruebas directas y positivas (leyes, decisiones judiciales, escrituras públicas y auténticas, confesión judicial, información de testigos); en la segunda, las pruebas indirectas y relativas. El segundo artículo se refiere a la forma propia de la discusión, en que se exponen la división, la claridad, la variedad y el método en la presentación de las pruebas.

A la *Elocuencia patética* se dedican los cuatro capítulos del Libro cuarto, que versan sobre cómo puede utilizarse la elocuencia patética en los discursos forenses; los principios de las emociones sentimentales y las reglas para usarlas, con dos artículos sobre las fuentes de las emociones y las reglas de arte para incitar y conducir las emociones; los medios risibles en las discusiones forenses, dividido en cuatro artículos sobre la ridiculez, la influencia de los medios risibles en las discusiones judiciales, los medios de ridiculizar y las prevenciones sobre el uso de la derisión¹⁷³; el capítulo cuarto es un apéndice sobre la mordacidad injuriosa entre los oradores.

Del estilo oratorio forense trata el Libro quinto, con una parte preliminar y cinco capítulos. El primero versa sobre la calidad fundamental del estilo y está integrado por cuatro artículos sobre la propiedad, la pureza, la precisión y la coordinación. El capítulo segundo se refiere al estilo oratorio con sus diferencias y cualidades, cuyo artículo primero estudia la división ordinaria del estilo oratorio y el segundo sus cualidades peculiares: la elegancia, la energía, el calor, la variedad y la armonía. Las condiciones peculiares del estilo forense se estudian en el capítulo tercero y su exornación en el cuarto, con tres artículos sobre los lugares comunes o tópicos, las descripciones y las figuras. En el capítulo quinto los medios oportunos para mejorar y perfeccionar el estilo por artículos sobre la doctrina, los ejemplos, los ejercicios y la preparación de los informes.

172. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., pp. LXIII y LXIV.

173. El término no figura en la vigésima segunda edición del *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 2001. Etimológicamente procede del latín *derisio* y de *derisus*, que en Quintiliano tiene el significado de irrisión, mofa y burla; el participio *derisus* de *derideo*, significa reírse burlándose o mofarse de alguien, todo ello según el *Diccionario latino-español etimológico*

El último es el Libro sexto, que trata *de la recitación*, con un preliminar y dos capítulos. El primero analiza en dos artículos las calidades que constituyen la perfección de la voz y los medios de cultivarlas, mientras que el segundo está dedicado a las reglas sobre la pronunciación en cuanto a la entonación, la articulación, el acento oratorio y las pausas. El capítulo segundo se refiere al gesto.

La obra termina con una conclusión que, aunque aparece en el índice como propia del Libro sexto, se refiere a toda la obra. Aludió al propósito que le había animado a fin de que sus “tareas cedan en mayor lustre de mi profesión, y puedan contribuir en algún modo a que los discursos forenses tengan el esplendor, corrección y belleza, que a tan justos títulos reclaman del celo solícito de los letrados la sublimidad de las materias que se tratan en sus informes, la majestad de los teatros de la elocuencia judicial y la dignidad de la magistratura”. Reconoció la dificultad y los obstáculos de la materia, recordando que Cicerón los calificó de “graves y arduos sobre todos los trabajos de los hombres: *Apud homines res ulla difficilior, neque major, neque quam plura adjuvmenta doctrinae desideret*”.

1.4. La agricultura y otras ciencias

En mejorar la agricultura se preocupó la corriente ilustrada y liberal hasta el punto de constituir uno de los argumentos para la desvinculación y desamortización de los bienes. Andino no fue ajeno al asunto, sino que contribuyó con la traducción en 1825 al español de la obra de A. Lemer cier sobre agricultura¹⁷⁴, con el título de *Tesoro de Labradores o Instrucción fácil para conocer los medios de mejorar el cultivo de las tierras y otros objetos de economía rural*. No queda constancia de que se publicara la traducción¹⁷⁵. Además, figuraban en su biblioteca varias obras sobre la materia, que demuestran su interés por diversos

.....de Raimundo de Miguel citado.

174. LEMERCIER, A., *Le Trésor du cultivateur, ou le Moyen d'augmenter les richesses du laboureur, en améliorant la culture des terres*, París, Impr. de A. Boucher, 1819. Esta segunda edición es la que figura en su biblioteca.

175. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 38, 281 y 285-286, observa que “carece de lugar de publicación y se trata de un manuscrito encuadernado”. No se ha podido hallar refe-

aspectos del sector primario¹⁷⁶. También Alejandro Oliván participó de inquietudes agrarias, como lo demuestran el *Manual de Agricultura* de 1849 y la *Cartilla Agraria* de 1856¹⁷⁷.

Los libros de la biblioteca de Sáinz de Andino reflejan una inquietud intelectual muy amplia. Destacan los relativos a las materias sobre las que tuvo que emitir informes, que demuestran que se documentaba, fundamentalmente en textos franceses. Además sus inquietudes se adentraron en otros ámbitos del conocimiento científico como los aprovechamientos de las aguas, la sanidad –en particular el cólera morbo que afectó a su familia–, la mineralogía, la metalurgia, la fundición, los curtidos y tintes. Llamen la atención los numerosos libros sobre medicina, farmacia, homeopatía y aguas medicinales, incluidos los referidos a lugares de baños de distintas zonas de España. La hidroterapia –“tomar las aguas”– se hizo habitual en el siglo XIX entre las clases pudientes, y don Pedro tuvo en sus últimos años una salud precaria –quizá por efecto de su condición de fumador¹⁷⁸, sin descartar la hipocondría– como lo

.....rencia alguna a su publicación ni en bibliotecas españolas ni extranjeras.

176. DUCOUEDIC, P. L., *Le manuel guide des cultivateurs*, París, Pillet, 1819. DUPORTAL, A. S., *Recherches sur l'état actuel de la distillation du vin en France*, París, Perronneau-Klostennania, 1811. GARCÍA SANZ, J., *Guía de labradores y hortelanos*, Madrid, Guzmán, 1844; *Novísima guía de labradores, jardineros y arbolistas*, Madrid, Campo Redondo, 1855. LAFORET, M., *Recueil des pièces instructives broie mécanique rurale*, París, Fain-Bachelier, 1824. MCDPS, *La maison rustique, ou cours d'agriculture*, París, Hocquet-Lecrivain, 1818. MD, *Dictionnaire d'agriculture pratique*, París, Dupont, 1840. PAYEN, A., *Traité complet de la distillation*, París, Bouchard, 1858. POUTET, *Procèdes analytiques pour reconnaître la falsification des huiles d'olive par celles de graines*, Marsella, Achard-Poulet, 1819. QUINTO, A. DE, *Curso de agricultura práctica*, Madrid, Collado, 1818. VERDEJO PÁEZ, F., *Guía práctica de agrimensores y labradores*, Madrid, Repullés, 1845.

177. OLIVÁN, A., *Manual de Agricultura*, Madrid, Imprenta de la viuda de Burgos, 1849; *Cartilla Agraria*, Madrid, Imprenta de la viuda de Burgos, 1856, con numerosas ediciones posteriores.

178. En la *Exposición sobre la situación del Reino* de 1829, en relación con las rentas estancadas, dijo: “El tabaco es un verdadero objeto de lujo y de capricho, que lo consume el que quiere y se abstiene de él, sin inconveniente alguno, todo el que no halla placer en usarlo o sabe sobreponerse a un apetito tan fútil, que no tiene más estímulo que el hábito de satisfacerlo”. En un debate en el Senado el 7 de enero de 1850 sobre la administración de la Hacienda y los delitos de contrabando afirmó: “yo he tomado tabaco de polvo de Portugal, mejor que el de las expendedorías del Gobierno, sin que por eso deje de confesar que he cometido un acto ilícito autorizado por la costumbre. [...] No hay fumador de los que fuman cigarros puros, que no necesite dos o tres millares al año, los unos porque los fuman, los otros porque fuman y regalan. [...] Yo consumo tabaco de las dos clases; unas veces fumo, y otras tomo tabaco, y compro a lo más un cajón de 500 cigarros, que pesa 3 ó 4 libras, según su tamaño. [...] Con algún hábito

demostró con sus ausencias del Senado. En 1845 comunicó a la Real Academia de la Historia su agradecimiento por su incorporación como Académico Honorario en 1833, tras la alegación contra el Duque del Infantado, que no había realizado por “la penosa enfermedad en el estómago que hace años estoy padeciendo”.

1.5. La Bolsa y el agio bursátil

El humanista ilustrado también se manifestó en una obra más técnica, propia del mercantilista experto en asuntos bursátiles, publicada en 1845: *Ensayo crítico sobre la contratación de la Bolsa de Comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos; en que se analiza el proyecto de reforma de ley de Bolsa, presentado por el Gobierno a las Cortes en la última legislatura*. Describió el régimen de la Ley de 10 de septiembre de 1831 y se propuso “explanar el verdadero sentido de aquellas disposiciones, para que se rectifique la inteligencia equivocada que generalmente se ha dado”. Lo hizo convencido, porque, según sus propias palabras, “me lisonjeo de que mis doctrinas son conformes a lo que el derecho y la moral prescriben sobre la materia”¹⁷⁹.

Además fue la primera crítica a las corrupciones y especulaciones bursátiles sobre efectos públicos producidas por actuaciones irregulares, que caracterizaron el periodo moderado: “atacando yo un mal social de incalculable gravedad y trascendencia para todas las clases del Estado, he procurado inquirir los medios de refrenarlos y de extirpar sus raíces, prescindiendo enteramente de cuantos hayan contribuido a causarlo, promoverlo o tolerarlo”¹⁸⁰. Andino se dirigió “a los amantes del bien público”, a quienes “están persuadidos de que la legalidad de los contratos es el vínculo más fuerte de la sociedad civil”, a quienes desean “orden, moralidad y rectitud, así en todos los ramos de la administración pública, como en todas las relaciones sociales” a fin de que la ley “proteja los derechos legítimos y sea un escudo invulnerable contra el fraude y el crimen”¹⁸¹.

Años después, en un debate en el Senado sobre las compañías mercantiles por acciones aludió al “inmoral y vituperable agiotaje que han alimentado en

.....en estas materias...”. *Diario de sesiones de las Cortes. Senado*, 19, 7 de enero de 1850, p. 238.

179. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., pp. XIV y XV.

180. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. XVI.

los últimos tiempos las acciones de las sociedades anónimas. [...] por desgracia nadie puede desconocer [...] la desmoralización que ha invadido todas nuestras relaciones sociales y civiles, como consecuencia necesaria de haberse debilitado el imperio de las leyes en el largo periodo de las convulsiones políticas que nos han afligido. [...] la clave de todos los males se encuentra en el fatal espíritu de agiotaje que predomina en las relaciones comerciales de algún tiempo a esta parte; espíritu que se alimenta de hacer grandes fortunas en poco tiempo y con menos trabajo; espíritu que trastornó la legalidad de las operaciones de la Bolsa, convirtiéndolas en teatro de operaciones fraudulentas... ”¹⁸².

El alcance de la denuncia de la impunidad y de la tolerancia de las autoridades se ha expuesto en el capítulo anterior con la biobibliografía de Sáinz de Andino. Era su deseo “contribuir hasta donde alcancen mis débiles fuerzas al bien general del país, que no puede fundarse sino en la mayor perfección posible de su legislación”¹⁸³. Andino rechazó la actitud de los “bolsistas [que] muestran ufanos sus *COTIZACIONES*, donde pretenden trazar con dedo omnipotente los futuros destinos del imperio español”¹⁸⁴.

El humanista y moralista acreditado por las obras anteriores denunció, en el primer año del periodo de gobierno moderado, la corrupción económica, que tan graves consecuencias tuvo para el régimen. En la *Introducción* citó abundantemente la obra *Dénonciation de l'agiotage* de Gabriel-Honoré Riquetti, Conde de Mirabeau¹⁸⁵, a quien calificó de “defensor más elocuente y esforzado que tuvieron en la Asamblea constituyente las reformas violentas de la revolución francesa, y las falsas doctrinas de la filosofía moral y política del último siglo, que estableciendo la utilidad o interés propios como tipo de la moralidad de las acciones humanas, borrarán de la conciencia del hombre todo deber y toda obligación fundada en los preceptos sagrados de la ley natural, e inoculaban en la sociedad un virus disolvente que había de conmoverlas y romper todos sus vínculos”. Ello no impidió al autor francés

181. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. XVII.

182. *Diario de sesiones de las Cortes. Senado*, 19, 23 de diciembre de 1847, pp. 279 y 283.

183. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. XIV.

184. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 182.

185. MIRABEAU, *Dénonciation de l'agiotage au Roi et à l'assemblée des notables*, París, chez Le Jay, 1792. CHAUSSINARD-NOGARET, G., *Mirabeau*, París, Seuil, 1982. JOUVENEL, H. DE,

criticar el “agiotaje de la bolsa con la más dura y acre severidad”, que Andino invocó como importante argumento de autoridad, precisamente por su ideología¹⁸⁶.

Invocó a autores clásicos como Eurípides, Aristóteles, Tucídides, Estrabón, Cicerón, Platón y el *Digesto* de Justiniano. También algunos versículos de la Biblia, textos de San Pablo, principios del Derecho canónico y autores más modernos como Bossuet, Puffendorf, Meursi, Gotofred, Gravina, Scaccia, Adam Smith, Botero, Huet, Robertson, Savari, Masdeu, Capmany, Zúñiga, Fremery y otros muchos que estudiaron la historia del comercio, particularmente dentro de España¹⁸⁷.

Se trata de una obra incompleta de la que sólo se publicó la primera parte con la exposición y análisis de la legislación vigente, lo que le permitió realizar algunos juicios sobre la moralidad del agio bursátil. En sus conclusiones aludió a sus “funestas consecuencias, confirmadas por los hechos de que somos testigos, los hombres de moralidad, los ingenios previsores, las almas pandonosas y sensibles, los padres de familia, en fin, celosos del porvenir de sus hijos, tiemblan sobrecogidos al sombrío aspecto de este nuevo foco de desgracias y miserias, con que se aumenta más y más la desolación de este desventurado país, hartado ya por sus fatales discordias civiles, y no aciertan a darse cuenta a sí mismos de lo que sea mayor motivo de sorpresa, si el desenfreno del crimen, o su incomprensible impunidad, en un pueblo civilizado que se rige por leyes y tiene un gobierno, que es el guardián obligado del orden público y el tutor universal de los derechos individuales”. Frente a “esta deplorable invasión de un poder que se alza orgulloso y desenfrenado sobre todo el orden político y civil de la sociedad”, se propuso combatirlo “en el campo del raciocinio, con las armas de la infalible justicia, de la inviolable moral, de la recta política y de la verdadera economía civil”¹⁸⁸.

Es lamentable que no publicara la segunda parte, en la que hubiera formulado una crítica sólida con las conductas que denunció en la primera, y nos hubiera permitido conocer el pensamiento del autor. En todo caso nos confirma que su conducta estaba “dirigida constantemente al buen servicio del

.....“Début de Mirabeau dans le monde”, en *La Revue de Paris*, 1 janvier (1928), pp. 151-162.

186. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., pp. VIII-XIII.

187. Entre las obras de su biblioteca existen numerosas dedicadas al comercio, a la bolsa y al Derecho mercantil, muchas de las cuales cita el autor.

Trono y del Estado”¹⁸⁹, y su congruencia con los principios que profesaba, actuando “sin haberme jamás separado de aquellos principios, acomodándome sólo a las formas de gobierno constituido, pero manteniéndome siempre firme en mis convicciones”¹⁹⁰.

Pero no sólo expuso el régimen legal vigente y la defectuosa aplicación que hacía posible el agio, sino que invocó algunos principios para apoyar sus opiniones, tales como:

a) *Misión activa de los poderes públicos:*

Sostuvo en la *Introducción* que “al gobierno compete proteger, fomentar y asegurar” el bienestar individual¹⁹¹. Además “el orden público y la buena administración del Estado” exigía aperebirse de los “graves e inminentes conflictos que el agiotaje de la Bolsa puede suscitar al gobierno, con perjuicio y trastorno del servicio público, y con detrimento del crédito de sus valores”¹⁹².

Entendió al gobierno “como jefe supremo y centro de la administración pública, cuya acción debe obrar sobre las personas y las cosas en todo lo que tenga conexión con los intereses generales del Estado, y pueda influir en su prosperidad y fomento”¹⁹³.

b) *La ley es el instrumento de garantía de los derechos:*

Andino se dirigió a los amantes del bien público, a quienes “están persuadidos de que la legalidad de los contratos es el vínculo más fuerte de la sociedad civil”, a quienes desean “orden, moralidad y rectitud, así en todos los ramos de la administración pública, como en todas las relaciones sociales” a fin de que la ley “proteja los derechos legítimos y sea un escudo invulnerable contra el fraude y el crimen”¹⁹⁴.

Propuso la mayor precisión de los textos legales, porque “las leyes son tanto más perfectas cuanto más contraídas están sus disposiciones literales a los casos a que tienen aplicación, excluyendo todo motivo de duda en su inteli-

188. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., pp. 181-182.

189. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. XVII.

190. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, Legislatura 1856-1860, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

191. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. III.

192. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. V.

193. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. 72.

gencia, y precaviendo la funesta necesidad de hacer extensivas por analogía a actos distintos de los que el legislador se propusiera comprender en la ley”¹⁹⁵.

La verdadera libertad está garantizada por la ley: “No se diga que las instituciones políticas vigentes favorecen la libertad de las acciones humanas, y que se miran con odio todas las restricciones que se le oponen, porque nunca son los hombres más libres que cuando todos son esclavos de la ley, así los que mandan como los que obedecen. En lo que la ley no veda, la voluntad humana es independiente; pero en lo que manda o prohíbe cesan las facultades individuales, y están todas subordinadas al imperio de la voluntad suprema del legislador. Una independencia absoluta en el uso de nuestras facultades, que es lo que falsamente entienden muchos por libertad, no es compatible con el estado social”¹⁹⁶.

c) *El orden y la justicia son el fundamento del gobierno de las instituciones:*

El objeto del gobierno de toda institución es “mantener y hacer guardar el orden en todas sus funciones y actos, como condición indispensable para su existencia. Esta es una máxima general e inconcusa, porque el orden es la primera necesidad del estado social, es el elemento radical de su conservación, y es el fin de la constitución de la sociedad. Porque el hombre nació para vivir en ella, le da la ley natural el instinto del orden; y porque este precepto requiere la sanción del poder externo que asegure su observancia, la sociedad civil prescribe los estatutos conducentes al mismo fin... El respeto inviolable a la justicia en los superiores y en los súbditos, es el germen de la vitalidad de las naciones, y el fundamento de la paz pública”¹⁹⁷.

d) *Los poderes públicos garantizan el interés general y equilibran los conflictos entre los intereses contrapuestos:*

“Por desgracia el interés privado, en el modo con que cada hombre lo entiende, buscando siempre sus ventajas propias, está en continua lucha con el interés general, y el principio de utilidad individual se combina difícilmente con el del bien común de la sociedad; de donde proceden los desórdenes que frecuentemente ocurren en las relaciones sociales, y mientras más extensas y

194. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. XVII.

195. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 21.

196. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 82.

complicadas son éstas, más ocasiones hay de que choquen los intereses que en ellas se cruzan, y más próximo está el peligro de alterarse la armonía y buena inteligencia, que no se sostiene sino por el cumplimiento de los deberes que a cada cual corresponde cumplir. [...] sólo el freno del poder público de la sociedad puede contener y evitar los desórdenes, y sin esta garantía, la probidad y la buena fe se verían a cada instante holladas por la audacia de los que posponen el deber a sus pasiones”¹⁹⁸.

Cuando se trata de materias de interés público y general “tiene la administración pública que cerciorarse de que se observan las reglas establecidas para evitar los abusos que pudieran introducirse, y todo menoscabo y perjuicio a que éstos dieran lugar; así como lejos de entorpecer ni obstruir de modo alguno la libertad de los contratantes, en cuanto a los precios y pactos de sus negociaciones, la vigilancia que sobre éstas se ejerce, tiende directamente a protegerla y escudarla”¹⁹⁹.

Andino es consciente de los riesgos que para el buen orden político y social se derivaban del incumplimiento de las leyes, de la falta de principios y de la inactividad de los poderes públicos, en un momento de crisis para el sistema por la corrupción económica, que denunció. De sus valoraciones se ha de destacar un concepto del poder público activo y de una buena administración que adopten medidas en defensa de los intereses generales para prosperidad y fomento del Estado y la sociedad. La ley es el instrumento de garantía de los derechos a la que se han de acomodar los ciudadanos y los poderes públicos, y el medio para posibilitar que el interés individual se imponga al general, porque cuando se trata de materias de interés público y general “tiene la administración pública que cerciorarse de que se observan las reglas establecidas para evitar los abusos”.

2. El afrancesado

Durante la Ilustración la denominación de afrancesado hacía referencia al conocimiento e identificación con las doctrinas, costumbres, etcétera, propios

..... 197. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 91.

198. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 92.

de Francia, principalmente las del Despotismo ilustrado y la Enciclopedia. Sáinz de Andino se formó en ambientes académicos claramente influidos por esta corriente doctrinal. Los llamados afrancesados se “inspiran, más o menos ampliamente, en los modelos franceses. Se alimentaron en la Enciclopedia, en Voltaire y en Juan-Jacobo Rousseau. Participan de las ideas liberales y, aunque fieles por prudencia a las prácticas religiosas católicas, son librepensadores en el fondo. Todos en fin, por patriotismo, quisieron que España se reformara completamente; recibieron con entusiasmo los inicios de la Revolución francesa y las grandes esperanzas que se abrieron al mundo”²⁰⁰.

Con la invasión francesa, la Guerra de la Independencia y la monarquía de José I fueron llamados *afrancesados* los españoles colaboracionistas²⁰¹. El término *afrancesado* nació en Sevilla y al *francesismo* se le consideró una “traición moral que lleva implícita la conciencia de una singularidad histórica moral de España”. Sus ideas eran *no españolas* o *antiespañolas* por disconformes con el espíritu nacional y representaban una “traición moral” que “desvela la conciencia, hasta entonces desconocida, de que es un delito imitar las ideas o las instituciones de otra nación”²⁰². Por ello los liberales gaditanos, aun reconociéndose en el modelo francés, trataron de darle una justificación en las instituciones históricas abolidas por los Austrias, como constataron en el *Discurso preliminar*²⁰³.

La vinculación de los proyectos políticos ilustrado y liberal a las instituciones históricas ya había sido adelantada por Jovellanos: “este sistema de gobierno, en que estaban como aisladas las varias porciones en que se dividía la nación, hubiera hecho nuestra constitución varia y vacilante, si las Cortes, establecidas desde los primitivos tiempos, no reunieran las partes que la componían,

199. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 94.

200. CHASTENET, J., *La vie quotidienne en Espagne au temps de Goya*, París, Hachette, 1966, pp. 169-170.

201. JURETSCHKE, H., *Los afrancesados en la Guerra de la Independencia. Su génesis, desarrollo y consecuencias históricas*, Madrid, Rialp, 1962, recoge las denominaciones de *traidores*, *infielentes* o *juramentados*, que les atribuyeron en la época. ARTOLA, M., *Los afrancesados*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1953; Alianza, 1989. BARBASTRO GIL, L., *Los afrancesados. Primera emigración política del siglo XIX español (1813-1820)*, Madrid, CSIC, 1993. MÉNDEZ BEJARANO, M., *Historia política de los afrancesados*, Madrid, 1912. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos traidores. Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2001.

202. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 37.

para el arreglo de los negocios que interesaba el bien general”²⁰⁴. El ilustrado Jovellanos es un ejemplo de cómo trataron de eludir los efectos negativos de la imagen francesa, vinculando las reformas a la recuperación de las instituciones abolidas por el absolutismo de la Casa de Austria, a fin de “establecer un régimen de libertad, de independencia económica y de representatividad en la vida política de la nación [...] recurre a la contemplación de la historia de España con el convencimiento de que el pacto social propio de los españoles tiene que haberse manifestado concretamente en las leyes antiguas del país. Ellas demuestran [...] que existieron órganos representativos y que el poder del rey estaba sometido a unas leyes generales”²⁰⁵.

El término *afrancesado* se utilizó en su significado “más vago e indeterminado de todos; el más fácil por tanto, y acomodado para aplicarse indistintamente; el más útil para servir al odio de nota de señal en una persecución”. Dentro del grupo así denominado se encontraban, según Reinoso, “hombres más o menos decididos por la resistencia; hombres con más crecidas o más cortas, o ningunas esperanzas de la victoria; hombres que se acomodaron más fácilmente a la necesidad de la sumisión; hombres que para libertarse de vejaciones, o por consultar a sus intereses, que todo es lo mismo, se acercaron y obsequiaron más a los conquistadores; hombres débiles, tímidos, equivocados, imprudentes acaso”. El adjetivo no debería “significar las acciones, sino las opiniones manifestadas o acaso presumidas”, porque “nada más fuera de razón que el modo de censurar, que se ha hecho tan común en las cuestiones políticas de España: quiero decir esa intolerancia con que no sólo se rechazan las opiniones por partido, sino se ataca a las personas, por más de buena fe que las defienda; como si el no ver con los ojos de otro fuera delito”²⁰⁶.

Los afrancesados tuvieron “mala prensa” tanto por parte de los patriotas que lucharon contra los enemigos invasores como de quienes los identificaban con el liberalismo que acompañaba a los soldados de Napoleón. Desde su derecha ideológica, los realistas, absolutistas y apostólicos repudiaron a aquella “legión de traidores, de eterno vilipendio en los anales del mundo”, que esta-

203. ARGÜELLES, A. DE, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, CEC, 1989.

204. JOVELLANOS, G., “Discurso leído en la recepción en la Real Academia de la Historia”, *Biblioteca de Autores Españoles, XLVI*, citado por MESTRE SANCHÍS, A., *La Ilustración...*, cit., p. 148.

205. SÁNCHEZ-BLANCO PARODY, F., *Europa y el pensamiento español del siglo XVIII*, Madrid, Alianza, 1991, p. 362.

ba integrada por “clérigos *ilustrados y de luces*, los abates, los literatos, los economistas y los filántropos [que] tomaron desde el principio el partido de los franceses”²⁰⁷. También lo hacían desde su izquierda los liberales exaltados o progresistas. Para todos ellos, los afrancesados eran los enemigos, por colaboracionistas con los invasores franceses añadiendo, además, otros factores: para los absolutistas, la de ser liberales; para los liberales exaltados, la de ser colaboradores reformistas del absolutismo²⁰⁸.

Sin embargo, como se había demostrado en la Ilustración, “el afrancesamiento no significa defección a la causa patriótica a instigación de medios individuales, sino consecuencia natural de evolución dialéctica involuntaria e irremediable. [...] Los afrancesados son los hijos espirituales del *Aufklärung* (culto a la razón, amor a las luces) y, como tales, su política adquiere forma práctica en el Despotismo Ilustrado. [...] es un Estado intermedio, una transición rápida entre dos formas lógicas y con substantividad propia. [...] En la lucha contra las doctrinas antagónicas: absolutismo y liberalismo, saldrá siempre malparado, rebasado en ambos sentidos por teorías de mayor homogeneidad y lógica solidez”²⁰⁹. Este mismo carácter se transmitirá al liberalismo moderado como heredero directo, e incluso personificado, del afrancesamiento: “Los afrancesados son, en general, hombres moderados, tan lejos de la conservación como de la revolución. Desean para España reformas liberales, pero

206. MORENO ALONSO, M., *La generación...*, cit., pp. 132-133.

207. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 673, añade: “Después de todo no ha de negarse que procedieron con lógica; si ellos no eran cristianos ni españoles, ni tenían nada en común con la antigua España sino el haber nacido en su suelo, si además los invasores traían escritos en su bandera todos los principios de gobierno que ellos enaltecían; si para ellos el *ideal*, como ahora dicen, era un *déspota ilustrado*, un César impío que regenerase a los pueblos por fuerza y atase corto al Papa y a los frailes; si además este César traía consigo el poder y el prestigio militar más formidables que han visto las edades, en términos que parecía loca temeridad toda resistencia, ¿cómo no habían de recibirlo con palmas y sembrar de flores y agasajos su camino?”. Fue contradicho por FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Orígenes del régimen constitucional*, Barcelona, Labor, 1929, p. 57. El debate sobre las dos Españas colocó a los afrancesados y a los liberales frente a los absolutistas, carlistas y tradicionalistas como referentes de ellas. Su valoración ha sido distinta conforme a los regímenes políticos, destacando cómo durante el franquismo el nacionalcatolicismo invocó la España tradicional y católica del Imperio como la España auténtica, fiel a su tradición histórica y fundamento de la tradición cultural común, que dogmatizó Menéndez Pelayo.

208. PIRALA, A., *Historia de la guerra civil...*, cit., I, pp. 444, recogió el proyecto de la sociedad liberal *La Isabelina* de expulsar de Madrid a los afrancesados Andino, Burgos, Hermosilla, Lista, Miñano y Reinoso.

realizadas desde arriba, mediante el desarrollo de un programa bien pensado, y puesto en práctica poco a poco; es decir, prefieren la evolución a la revolución, y tampoco se proponen, al menos de momento, llegar por este camino demasiado lejos. Su lema fue siempre ‘el justo medio’, y su temperamento se caracteriza por la falta de prisa; cada cosa a su tiempo. Son en este aspecto herederos del espíritu del absolutismo ilustrado, aunque se muestren más cerca de la ilustración que del absolutismo”²¹⁰. Ellos mismos se encuadraron en el espacio de los “verdaderos patriotas (...) amantes de la libertad y el orden”²¹¹, “que no ceden al más acalorado patriota ni en amor a su patria ni en celo por la libertad, y que no carecen de la instrucción y experiencia que se requieren para trabajar útilmente en materias legislativas”²¹².

Los *afrancesados* integraron diversos grupos según el alcance y compromiso de su colaboración con el bonapartismo: “los eternos oportunistas, que tratan de aprovecharse de la nueva situación sin identificarse con ella. Tenemos, luego, al grupo más numeroso: los funcionarios, y todos aquellos que tenían algún cargo u oficio público. Muchos de ellos juraron fidelidad al nuevo rey, no por gusto, sino por conservar el puesto, y tal vez el pan de sus hijos. Pudieron ser cobardes, no exactamente traidores. Y hemos de contar por último a un grupo poco numeroso, pero selecto, de personas que aceptaron de buen grado el régimen que José I personificaba, no por oportunismo ni a la fuerza, sino por convicción, estimando que el nuevo régimen de reformas moderadas y paulatinas –que ellos eran los primeros en fomentar– resultaba el más conveniente para España”²¹³.

Esta última actitud fue la de los *afrancesados* colaboracionistas, entre ellos Sáinz de Andino y Javier de Burgos, opción que permitía a España conservar una cierta independencia dentro del Imperio, su integridad territorial, dotarle de un rey constitucional apoyado por la mayor potencia europea, las reformas de régimen inspiradas en la Revolución francesa, con la autoridad necesaria para establecerlas y garantizar el nuevo orden liberal. Todo ello, además, en

209. ARTOLA, M., *Los afrancesados*, 1953, pp. 35, 38 y 44.

210. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 52.

211. BURGOS, J. DE, “De la oposición en los gobiernos representativos”, *El Censor*, t. XVII, n. 99 (22 de junio de 1822), pp. 161-182. Citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 213.

212. “De las elecciones populares en los gobiernos representativos”, *El Censor*, t. X, n. 57 (1 de septiembre de 1821), p. 174. Citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 266.

213. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., pp. 51-52. Entre los *afrancesados* intelectuales destacan Miñano, Reinoso y Lista; entre los políticos Urquijo, Azanza, O’Farril, Piñuela y Ma-

una situación de guerra favorable a los franceses por la importancia del poder militar imperial, único modo de evitar los daños de la guerra. El importante jurista ilustrado Sempere explicó la actitud de “muchos buenos españoles [que] creían que la causa más radical de los males de su patria no dimanaba de que fuera dominada por una u otra familia, sino de la superstición y el bartolismo²¹⁴. Que nadie podía sofocar estos dos monstruos sino un Hércules; y que el nuevo Hércules no podía ser otro que Napoleón. [...] era el único medio de salvar su patria y de curar las profundas heridas con que la tenían postrada la impericia y la perversidad de los gobiernos anteriores”²¹⁵.

La inmensa mayoría de los españoles no sólo no fueron colaboracionistas sino que rechazaron el nuevo régimen, lo que produjo la división del pueblo español en el momento de la guerra de la Independencia en cuatro tendencias²¹⁶:

- a) Los que aceptaban el régimen absolutista anterior al inicio de la Guerra.
- b) Los tradicionalistas, que buscaban la panacea de la reconstitución estatal en el respeto de los antiguos moldes de la Monarquía (ya fueran foralistas, ya centralizadores).
- c) Los reformistas, que, combatiendo a los franceses, por invasores, creían en la oportunidad de la redacción de una carta constitucional de corte revolucionario.
- d) Los que habían acatado a José Bonaparte y consideraban que el mejor régimen para España descansaba en la imitación de la Francia napoleónica. La monarquía constitucional y autoritaria de José I representaba las nuevas ideas, conducía a la modernización y a la construcción de un nuevo Estado capaz de superar el Antiguo Régimen²¹⁷. Según expuso

.....zarredo.

214. Según el *Diccionario de la lengua española*, 2001, p. 295, *bartola* es una locución adverbial que significa “descuidando o abandonando el trabajo u otra actividad”, o “despreocupándose, quedando libre de toda inquietud o preocupación”. IRIBARREN, J. M., *El porqué de los dichos*, Madrid, Aguilar, 1974, p. 127, comenta el dicho “tumbarse a la bartola”: “Tumbarse tripa arriba. La *bartola* –según leí en Sbarbi– es la *barriga, estómago, bucho o pancho*. A la *bartola* significa, según el Diccionario, *con tranquilidad, sin ningún cuidado*”.

215. SEMPERE Y GUARINOS, J., *Noticias literarias de Sempere*, Madrid, 1821, p. 14. Citado por RICO GIMÉNEZ, J., *De la Ilustración al liberalismo*, Alicante, Universidad, 1997, p. 210.

216. VICENS VIVES, J., *Aproximación...*, cit., p. 153.

217. BARBASTRO GIL, L., *Los afrancesados. Primera emigración política del siglo XIX español (1813-1820)*, Madrid, CSIC, 1993, p. 137, estima que entre los móviles de índole social figuraban “el miedo a la anarquía, al *populacho*, y al radicalismo jacobino”, viendo en Napoleón el “freno insustituible de la vorágine revolucionaria, y el restaurador del orden social y de la reli-

Sánchez Agesta, “los españoles que habían admirado los principios de la Revolución francesa y temido sus horrores, veían en los Bonaparte el brazo que había enfrenado y encauzado en un régimen de autoridad el ímpetu reformador del siglo. José Bonaparte [...] se anuncia como el mensajero de aquellos principios que había propugnado el Despotismo Ilustrado”²¹⁸.

Los afrancesados representaban el continuismo reformista de la Ilustración, porque “los ilustrados del tiempo de Carlos III se enrolaron bajo las banderas de José I, constituyendo el núcleo del partido que se llamaría afrancesado”²¹⁹. En opinión de Modesto Lafuente, “en el fondo del alma, [...] siguieron sensualistas y algo descreídos a la moda del siglo XVIII; [...] guardando un término medio muy razonable entre el regalismo y el ultramontanismo. En política fueron partidarios del despotismo ilustrado o de una pequeña dosis de libertad; en administración, muy inclinados a reformas hasta ser revolucionarios en esto; y en literatura, casi siempre clásicos, según lo que entonces por la palabra clásico se entendía”²²⁰.

Representaron una actitud continuista frente al rupturismo revolucionario de los liberales de los primeros tiempos: “Después de veinte años de vida latente, los ilustrados se nos presentan en 1808 encarnando el núcleo fundamental en cantidad, y sobre todo en calidad, del partido josefino. La metamorfosis desconcierta a primera vista; pero basta con enfrentar la doctrina política del Despotismo y el espíritu de la Enciclopedia con las obras de los afrancesados, para descubrir en todas ellas una comunidad de ideas y pensamientos que demuestran la continuidad de la evolución”²²¹. A partir de la comunidad en las ideas ilustradas entre ellos hubo heterogeneidad de actitudes²²², desde los más conservadores hasta los más liberales y una “tímida izquierda”²²³.

La coincidencia de objetivos entre ilustrados y afrancesados se produjo en el mantenimiento de la monarquía como forma de gobierno y en el reformis-

.....ción, sin sobresaltos ni intimidaciones”.

218. SÁNCHEZ AGESTA, L., *El pensamiento político del Despotismo Ilustrado*, Madrid, IEP, 1953, p. 215.

219. ARTOLA, M., *Los afrancesados...*, cit., p. 29.

220. LAFUENTE, M., *Historia general...*, cit., XXII, p. 242.

221. ARTOLA, M., *Los afrancesados...*, cit., p. 49.

222. MORODO, R., “Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona”, *Revista de Estudios Políticos*, 83 (1994), pp. 29 y ss.

223. CONARD, P., *La Constitution de Bayonne (1808)*, París, Édouard Cornély et Cia.,

mo modernizador frente a revolución: “Los afrancesados de 1810, hombres ya maduros, como Lista, Burgos, Olózaga, preconizaban el volver del destierro no ya una política de realizaciones revolucionarias en el orden jurídico, sino una larga etapa de educación nacional en las nuevas ideas”²²⁴. Un afrancesado justificó su servicio a José I en que su “aversión a vivir bajo la dominación del populacho fue lo que en la fatal época de la invasión francesa me obligó a preferir un gobierno de hecho, fuerte y sostenido por las bayonetas, al desgobierno de las juntas tumultuarias y al desenfreno del vulgo que toleraba, y aun aplaudía, los arrastramientos y asesinatos”²²⁵.

Suárez describió a los *afrancesados* como “suaves y educados, enemigos de todo alboroto y ruido, refinados, hábiles, acomodaticios, partidarios, defensores y catadores del buen gusto. [...] por más intelectuales fueron más abstractos y su obra más lenta, eficaz y duradera. [...] eran brillantes y su lenguaje un tanto pedante era el de la cultura de la época”²²⁶. Sus críticos les hicieron responsables de los males y dibujaron con las peores cualidades, pero, como es normal en todo grupo humano, entre ellos había “malos e intrigantes que sobresalen en éste como en todos los partidos” y “afrancesados juiciosos, honrados y dignos de atención; pero éstos se están ignorados en su rincón”²²⁷.

De entre las actitudes ideológicas que se produjeron durante la ominosa década, la de los afrancesados fue la más importante. Durante este periodo ya “no aparecen vinculados a ningún movimiento francés, aunque no ven con disgusto el régimen de la Carta aprobado por Luis XVIII. Mantienen el fondo ideológico de los tiempos napoleónicos, y son partidarios de la evolución sin ruptura, de las reformas desde arriba, de un predominio de la eficacia administrativa sobre las fórmulas políticas concretas, y sueñan con educar a España antes de que pueda acceder a reformas más profundas. Hay afrancesados ideológicos de orientación sensualista como Lista, Reinoso o Miñano, que in-

.....1910, p. 58.

224. VICENS VIVES, J., *Historia social...*, V, cit., p. 344.

225. GÓMEZ HERMOSILLA, *El jacobinismo, obra útil en todos los tiempos y necesaria en las circunstancias presentes*, Madrid, Imprenta León Amarita, 1823, p. 9.

226. SUÁREZ, F., *Conservadores...*, cit., pp. 25, 31 y 37. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., pp. 67 y 113, considera que la división parte de considerar a Fernando VII como conservador y a los realistas alzados como renovadores.

227. GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, J., *Memorias*, I, Madrid, Revista de Occidente, 1953, pp. 117-118. MORENO FERNÁNDEZ, Y., *Pensamiento político y diplomacia en la crisis del Antiguo Régimen: José García de León y Pizarro (1770-1835)*, Madrid, Universidad Complutense,

fluyeron considerablemente en la época, y otros menos famosos, pero más activos, como Sáinz de Andino, Cambronero, López Pelegrín y Javier de Burgos, que se introdujeron en la administración y tuvieron un papel nada despreciable en ella, con su actuación y sus consejos. Continuaron las propuestas de mejoras y reformas de la Ilustración al margen de los debates partidistas. Al fin, parece que Fernando VII se decidió por la tercera vía o justo medio que le ofrecían los afrancesados, con su plan de reformas gratas a la burguesía liberal, sin necesidad de alterar sustancialmente las instituciones”²²⁸.

Artola formuló una tríada de principios doctrinales de los afrancesados, los de:

- 1.º Monarquismo, comprendido como adhesión a la forma monárquica y no a una dinastía determinada: “Está ya consumada –se dirá en un folleto anónimo– nuestra degradación con unos reyes haraganes... Busquemos en otra casa destinos más prósperos y sólidos apoyos”.
- 2.º Oposición a los avances revolucionarios: “Después de Bayona –dirá Azanza– no pudo optarse sino entre la anarquía y la monarquía constitucional”. “Son malvados e indignos quienes toman las armas contra las órdenes de las autoridades constituidas”.
- 3.º Necesidad de reformas políticas y sociales, de acuerdo con las tendencias de la época: “Debimos sostener los decretos del rey José I y coadyuvar a su cumplimiento, porque en ellos se prescribían las reformas que necesitaba la nación, que reclamaban las luchas del siglo, que arreglan la administración pública a los sistemas conocidos por mejores, consolidan el poder de un Estado y aseguran su libertad positiva y su gloria verdadera”. Moratín resumirá el pensamiento afrancesado al decir: “Una extraordinaria revolución va a mejorar la existencia de la monarquía, estableciéndola sobre los sólidos cimientos de la razón, de la justicia y del poder”²²⁹.

Fue la actividad de los afrancesados la que introdujo las reformas desde las estructuras del poder y las ideas de la policía y del fomento ilustrados, porque no sufrieron las persecuciones de los liberales doceañistas, aunque soportaron los dicitos de éstos y de los absolutistas. La idea del absolutismo ilustrado del Rey, primer servidor del Estado, buscó un equilibrio entre la prerrogativa servicial de aquél y la organización más eficaz del último. Representan –frente a los

.....1992.

228. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 109; *Los moderados...*, cit., pp. 132-134.

conservadores e innovadores— la actitud renovadora “más incómoda y difícil, pero la única que conduce, auténticamente, a una exacta solución. No rompe con el pasado, pero tampoco se aferra a todo lo que el pasado lleva consigo. Discrimina cuidadosamente y separa lo vivo de lo muerto, lo que tiene vigencia por no estar sujeto a los azares del tiempo de lo que es forma temporal caduca”²²⁹.

El reformismo evolucionista de los afrancesados, que rechazaba cualquier actitud revolucionaria por hallarse curados del ejemplo francés, se concretó en las reformas administrativas, dentro del orden institucional de la monarquía. El *sistema político* absolutista-ilustrado se mantuvo material y formalmente diferenciado del liberal, mientras que el *sistema de poder* administrativo transformó el entramado de la organización del Antiguo Régimen²³¹, simultáneamente a como lo hacía la sociedad, en un proceso que culminó en el periodo moderado con la adaptación del sistema político.

Los afrancesados representaron la actitud renovadora de la tercera vía o justo medio entre el absolutismo y el liberalismo, que más tarde se repitió por los liberales moderados entre los carlistas y los progresistas. Se sirvieron de la confianza recíproca con el Rey para dar una orientación liberal al poder absoluto con medidas reformistas administrativas y económicas favorables a los intereses de la clase social ascendente desde la Ilustración que era la burguesía, con la que se identificaban en lo ideológico y social. Ellos hicieron posible el cambio de régimen apoyando a la reina Regente y a Isabel II, convirtiéndose en los liberales moderados que gobernarían la mayor parte del siglo XIX. Menéndez Pelayo describió su evolución: “Amnistiados el año 20, formaron una especie de partido moderado y de equilibrio dentro de aquella situación, a cuya caída contribuyeron en viéndola perdida. En tiempo del rey absoluto fueron grandes partidarios del *despotismo ilustrado*, y durante la regencia de Cristina, constitucionales tibios. Lista y Reinoso, Miñano, Hermosilla, Burgos, son los padres y progenitores del moderantismo político, cuyos presentes han de buscarse en *El Censor* y en la *Gaceta de Bayona*”²³².

Debe destacarse el hecho de que el espacio de la burguesía no era muy amplio y comprendía a pequeños propietarios y profesionales urbanos y ru-

229. ARTOLA, M., *Los afrancesados...*, cit., p. 241.

230. SUÁREZ, F., *Conservadores...*, cit., pp. 40-41.

231. JOVER ZAMORA, J. M., *La civilización española a mediados del siglo XIX*, Madrid, Espasa-Calpe, 1991, p. 105.

rales y la alta burguesía industrial, comercial y burocrática más próxima a la aristocracia. La revolución liberal tuvo dos opciones: la que pudo promoverse por la pequeña burguesía y los grupos asalariados del nuevo mundo, y la de la alta burguesía y una parte de la nobleza. En ambos grupos se produjo una identificación con dos formas de ver el liberalismo, el progresista y el moderado²³³, pero siempre distinguiéndose los burgueses del pueblo rural y proletario urbano y diferenciándose de la aristocracia con prácticas de exclusión cultural, política y económica y nuevos códigos de reconocimiento social. La nueva clase burguesa emergente trabajó desde la Ilustración para alcanzar primero el poder económico, luego progresó en el político y en el administrativo, como medio para el control social y económico de las estructuras sociales.

La trayectoria vital de Sáinz de Andino coincidió plenamente con la propia de los afrancesados, tal y como fue descrita por J. L. Comellas:

“se consideraron siempre ciudadanos de la *España de enmedio*, y pretendieron arrogarse la mesura, la prudencia, el sentido común. [...] no se preocuparon demasiado de los principios: quizá por eso podemos decir tan poco de la ideología de los afrancesados. Desconfiaban de las grandes formulaciones teóricas; eran más bien pragmáticos que preferían un buen gobierno y una buena administración a los principios ideales de la filosofía política. [...] Expulsados tanto por los patriotas de las Cortes de Cádiz como por el régimen absoluto de Fernando VII, hubieron de abandonar España. Regresarían poco a poco, a partir de 1820, sin levantar polvareda ni recordar el pasado. Mostraron su categoría intelectual y su talante moderado, ecléctico. Fundaron periódicos, establecieron academias; algunos de ellos acabaron ingresando en la administración. Aconsejaron e influyeron. Su papel en la fase final del reinado de Fernando VII es indudable, y está por ver cuánto les deben los principios del liberalismo moderado en España”²³⁴.

Sin embargo, la condición de afrancesado de Sáinz de Andino no fue acrítica. Profundo conocedor de la Historia, del Derecho y de las doctrinas, su perspicacia le permitió valorar los efectos negativos de la Revolución, del liberalismo exaltado y de la ambición de Napoleón. Valoró negativamente la ti-

..... 232. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 562.

233. LÓPEZ GARRIDO, D., *La Guardia...*, cit., p. 25.

ranía de la Convención, sus excesos y crímenes, que deshonraron la razón y la Filosofía²³⁵. Refiriéndose a Rousseau aludió a la “ponzoña que respiran sus doctrinas y de ser el primer patriarca de los demagogos”²³⁶. Criticó a Mirabeau, a quien calificó de “defensor más elocuente y esforzado que tuvieron en la Asamblea constituyente las reformas violentas de la Revolución francesa, y las falsas doctrinas de la filosofía moral y política del último siglo, que, estableciendo la utilidad o interés propios como tipo de la moralidad de las acciones humanas, borran de la conciencia del hombre todo deber y toda obligación fundada en los preceptos sagrados de la ley natural, e inculcaban en la sociedad un virus disolvente que había de conmoverlas y romper todos sus vínculos”²³⁷. A pesar de haber servido a José I elogió el comportamiento del pueblo español por su defensa de la libertad en la Guerra de la Independencia²³⁸, y lo calificó de “Gobierno intruso y de la anarquía revolucionaria que lo había adoptado”²³⁹.

En la *Exposición a S. M. sobre la situación política del Reino* de 1829 realizó una dura crítica antifrancesa, contra “este mal vecino siempre inquieto, siempre ambicioso, y siempre funesto para nosotros [...] porque es el rival necesario de la España, y el enemigo natural de su prosperidad. [...] nación que no respira más que desorden, turbulencia y ambición, que [...] se ha prestado entera a ser el instrumento cruel de las atrevidas y criminales empresas de un soldado favorecido de la fortuna, que en diez años devastó a la Europa entera; [...] está lanzando a cada momento cohetes de discordia sobre nuestro suelo y fomentando nuestras divisiones intestinas, halagando y dando auxilio a la vez a los partidos que bajo distintas divisas y encontradas denominaciones, tienen todos un mismo objeto que es el de destruir a V. M. y apoderarse de su autoridad soberana”. Propuso “poner trabas al ulterior engrandecimiento de aquella potencia; se ha de combinar nuestro sistema de aduanas en términos que dejemos una vez de ser tributarios de los artistas y de los comerciantes franceses”. Le atribuyó el origen de la rebelión americana, el apoyo a las revoluciones de los años veinte y veintisiete, ser la sede de las conspiraciones y de

234. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., pp. 52-53.

235. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 25 y 26.

236. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 244.

237. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. VIII.

238. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 99.

las sociedades secretas “que sólo existen para conspirar contra los Tronos y para envolver al mundo en una anarquía universal”. Era un “taller de corrupción y de desorden”. Justificó la dureza de sus opiniones en la afirmación de que “estoy íntimamente persuadido que de Francia nos vienen nuestros males, y todas las conjuraciones contra nuestra prosperidad, me he creído obligado a presentar sin disfraz todas mis ideas”²⁴⁰.

Superados sus primeros entusiasmos liberales, asumió los aspectos doctrinales, institucionales y mercantiles del Derecho francés, pero se fue separando de los políticos, aunque nunca demostró una actitud liberal exaltada, sino unas convicciones de cambio moderado y reformista hacia el nuevo régimen, ya superado el Antiguo Régimen. Sus conocimientos del Derecho francés se apoyaron en su experiencia sobre la realidad institucional durante su exilio y en el estudio de las fuentes doctrinales y legales, como lo acreditan los fondos de su biblioteca.

En el ámbito del Derecho público se han de destacar autores que invoca, estuvieron en su biblioteca y dejaron huella en toda la doctrina española de la época como Albin y Huard²⁴¹, Allets²⁴², Bonnin²⁴³, Chaubeau²⁴⁴, Chevalier²⁴⁵, Cormenin²⁴⁶, Delamare²⁴⁷, Domat²⁴⁸, Dufour²⁴⁹, Fleurigeon²⁵⁰, Foucart²⁵¹, Gerando²⁵²,

239. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 95.

240. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 267-270.

241. ALBIN Y HUARD, *Dictionnaire de droit public et administratif*, París, Fain-Joubert, 1841.

242. ALLETS, M., *Dictionnaire de police moderne*, 1820.

243. BONNIN, Ch.J., *Principes de l'Administration publique*, París, Renouard, 1812; *Abrégé des principes d'administration*, París, Casimir-Amable, 1829. Para SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Sobre...*, cit., p. 128, tal autor contribuyó decisivamente a la difusión de la organización napoleónica.

244. CHAUBEAU, *Principes de compétence et de juridiction administratives*, Henault, Cotillon, 1841.

245. CHEVALIER, T., *Jurisprudence administrative*, París, 1836.

246. CORMENIN, *Questions de Droit administratif*, 2.ª ed., Bruselas, Mortier-Wahlen, 1837.

247. DELAMARE, M., *Traité de la police*, París, Brunet, 1722.

248. DOMAT, J., *Oeuvres complètes*, París, Didot, 1828.

249. DUFOUR, G., *Traité général de droit administratif*, París, Creté-Delamotte, 1843.

250. FLEURIGEON, *Code administratif*, París, Baudouin-Garnery, 1809.

251. FOUCART, E. V., *Éléments de droit public et administratif*, Poitiers, Gaurin-Videcoq, 1839; *Supplément aux éléments de droit public et administratif*, Poitiers, Dupre-Videcoq, 1850.

Gorani²⁵³, Guirot²⁵⁴, Lalouette²⁵⁵, Macarel²⁵⁶, Marchamont²⁵⁷, Monsey²⁵⁸, Pansey²⁵⁹, Pages²⁶⁰, Raynouard²⁶¹, Rondonneau²⁶², Serrigny²⁶³, Sirey²⁶⁴.

3. El liberal moderado

Don Pedro Sáinz de Andino hizo profesión pública de su condición de “liberal, liberal moderado siempre, eso es lo que he sido constantemente”²⁶⁵. Así lo acreditó en sus obras, fundamentalmente en la de mayor contenido doctrinal, que fue la relativa al derecho de los pueblos a constituirse, que ha quedado expuesta. Con menos alcance en la referida al coloquio de Catón y las virtudes políticas. En ambas expuso el espíritu y el conocimiento propios del ilustrado, que había demostrado su compromiso personal con la causa liberal y la necesaria reforma de las instituciones españolas.

252. GERANDO, B. DE, *Institutes du droit administratif français*, París, Husard, 1829.

253. GORANI, CONDE J., *Recherches sur la science du gouvernement*, París, Guillaume, 1792.

254. GUIROT, *De la démocratie en France*, París, Plon-Masson, 1849.

255. LALOUETTE, *Éléments de l'administration publique*, París, Gatiot-Lalouette, 1812.

256. MACAREL, L., *Éléments de jurisprudence administrative*, Bruselas, Wussenbruch-Wahlen, 1837. MACAREL, M., *Cours de droit administratif*, 5.^a ed., París, Bourgogne-Morel, 1844.

257. MARCHAMONT, N., *De la souveraineté du peuple et de l'excellence d'un état libre*, París, Lavillete, 1790.

258. MONSEY, E. F. H., *Profession de foi des libéraux*, París, Hacquart-Letouineux, 1819.

259. PANSEY, H. DE, *Traité de l'autorité dans les gouvernements monarchiques*, París, 1818; *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, Poitier, Saurin-Duprat, 1840.

260. PAGES, J. P., *Principes généraux du droit politique dans leur rapport avec l'esprit de l'Europe et avec la Monarchie constitutionnelle*, París, Egron, 1817.

261. RAYNOUARD, M., *Histoire du droit municipal en France*, París, Didost-Santelet, 1829.

262. RONDONNEAU, L., *Les lois administratives et municipales de la France*, París, Plassan-Tourneuse, 1823.

263. SERRIGNY, M., *Traité de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, Dijon, Douillier-Joubert, 1842; *Traité du droit public des français*, Dijon, Douillier-Joubert, 1846.

264. SIREY, J. B., *Du conseil d'état selon la charte constitutionnelle, ou notions sur la justice d'ordre politique et administratif*, París, Agasse, 1818.

265. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, Legislatura 1856-1860, 16, 7 de enero de

De estas convicciones partió en la *Minuta de consulta al Rey Nuestro Señor en el Expediente general de purificaciones*²⁶⁶, que redactó el 21 de agosto de 1828, demostrando sus principios ante una medida represiva del absolutismo: “el año 29 tuve el valor cívico, y no creo que lo había, aunque cumpliendo con un deber de conciencia, en sostener contra votos que tenían gran apoyo, la necesidad de que el Rey diera una amnistía por delitos políticos, desempeñando las consultas que me encargaron dos Ministros de aquella época”²⁶⁷. En sus obras se percibe, además, una constante presencia de su actitud moderada, propia de un hombre prudente, que huye de los excesos. Así lo plasmó en la *Exposición a su Majestad sobre la situación política del Reino y medios de su restauración*, de 22 de julio de 1829. Afirmó que en sus propuestas “no solamente llevo por base la conservación inviolable de las formas pura y rigurosamente monárquicas sobre que felizmente está erigido el trono de V. M., sino que evito toda innovación que pueda producir descontento, ni dar justo motivo de resentimiento y pesadumbre a vasallo alguno de V. M.”²⁶⁸; porque “estoy muy distante, Señor, de propender a novedades”, aunque no implicara que “por eso caigo en el craso desacierto de desechar indistintamente toda especie de innovación, porque eso sería reprobear la tendencia del hombre hacia su perfección y cerrar la puerta y esperanza a todo género de progresos y adelantamientos”²⁶⁹; criticó el maquiavelismo e invocó “los principios de la justicia, la razón y la experiencia”, como resorte “en el orden moral que convierte en ruina propia de sus autores los dardos de la perfidia”²⁷⁰.

Su servicio a la Regencia y a Isabel II, así como su cargo de senador, demostraron su adhesión a la ideología política liberal, de carácter ecléctico, que, como se ha expuesto, resultó decisiva a la hora de transformar la economía, la sociedad y el régimen político.

.....1859, p. 211.

266. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 103, 149-179. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 301-302.

267. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, Legislatura 1856-1860, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

268. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 27.

269. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 41.

270. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 110-111, II, pp. 11-276. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 120-122. GARCÍA MADARIA, J. M., *El pensa-*

Su ideología liberal moderada y su apoyo a la causa de Isabel II los acreditó con motivo de la revuelta liberal de La Granja de 1832 que motivaron un agradecimiento expreso por medio de la Real Orden de 20 de septiembre de 1832 “por la firmeza que demostró para defender los derechos de S. M. la Reina”. Este agradecimiento real se produjo dos días después de la firma del Real Decreto de derogación de la Pragmática Sanción²⁷¹. En la *Exposición reservada* de 1832 invocó la necesidad de utilizar la Ley como “la piedra angular en que se asegure el orden de sucesión al Trono establecido en la última Ley. [...] cuando todos y cada uno de los españoles tengan un interés común e individual, y esperen su bienestar de que el Trono recaiga en la Princesa a quien la ley se lo defiera”²⁷². En la *Exposición reservada* dirigida a la Reina Gobernadora el 17 de noviembre de 1833 censuró la utilización de los voluntarios realistas para “los planes alevosos del partido contrario a la legítima sucesión del Trono” en la “augusta Princesa” y la “conservación en los empleos de más alta jerarquía e influencia en todos los ramos de la administración y gobierno del Estado, de personas cuyo desafecto a la sucesión de la Señora Doña Isabel II y sus relaciones con el Infante D. Carlos eran verdades notorias y fundadas sobre hechos positivos”²⁷³.

El compromiso liberal y dinástico tuvo como contrapunto su actitud anticarlista y la crítica constante al partido e ideología. Los “ominosos intentos del partido que lo aclama” (a don Carlos) significaban “un régimen de persecución, de ignorancia, de odio a las luces y a los adelantamientos del siglo, de privilegios onerosos, de perpetuidad de abusos inconciliables con el bien general, de retroceso hacia leyes, usos y costumbres que no son acomodables con la marcha progresiva de la razón humana”, por constituir una “facción enemiga de toda mejora y progreso en el bien general”²⁷⁴. “Entre nosotros existen dos partidos a cual nocivo y perjudicial, que fundando el uno sus goces en la

..... *miento administrativo de P. Sáinz de Andino 1829-1848*, Madrid, INAP, 1982, pp. 53-268.

271. Por la que se derogó la Ley Sálica dictada por Felipe V el 10 de mayo de 1713, Novísima Recopilación, Libro III, Título I, Ley V.

272. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición reservada dirigida al Rey Don Fernando 7º, sobre el muy crítico y peligroso estado del Reino”, en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 97.

273. “Exposiciones y dictámenes reservados de D. Pedro Sáinz de Andino, dirigidos a S. M., la Reina Gobernadora sobre varios asuntos de Estado, como creación de una fuerza cívica, auxilio extranjero y mejoras en Hacienda”, en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 122.

274. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposiciones...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit.,

duración de los abusos que deberían perpetuarse con el reinado de D. Carlos, le quiere poner sobre el Trono, y enemigo el otro de los principios monárquicos bajo que solamente puede tener existencia la España, desea hacer trozos este mismo Trono y reemplazarlo por la anarquía revolucionaria”²⁷⁵.

3.1. La ideología liberal

El liberalismo como ideología, con todas sus variantes, participó del significado de los *ismos* como una de esas expresiones que significan una reacción “ante el desafío de una sociedad que cambiaba técnica e industrialmente. Servían para ordenar bajo nuevos lemas a las masas corporativamente desmembradas; en ellos entraban a formar parte intereses sociales, diagnósticos científicos y políticos. Por eso tenían siempre carácter de lema para la formación de partidos. El campo lingüístico sociopolítico viene inducido desde entonces por la tensión abierta progresivamente entre experiencia y expectativa”²⁷⁶. Toda ideología es un conjunto de ideas y de valores concernientes al orden público, que tiene la función de guiar los comportamientos políticos colectivos²⁷⁷.

La ideología liberal es hija de la Ilustración y producto de una evolución que partió del antropocentrismo renacentista, incorporó el racionalismo y el utilitarismo hasta configurar una visión antropológica individualista, que se marcó como meta la total libertad²⁷⁸. Se caracterizó por el individualismo, la autonomía moral basada en la bondad natural y en la subjetividad del orden moral, y la existencia de un Derecho natural racional. El contrato social creaba la comunidad política al servicio de los individuos, de su libertad y de su economía. Durante el siglo XIX el liberalismo se manifestó en los órdenes económico, político e intelectual. El primero se asentó sobre los principios de riqueza y propiedad, en la libertad del mercado y en la falta de regulación pública. El

.....V.3º, p. 125.

275. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposiciones...*, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 111.

276. KOSELLECK, R., *Futuro pasado...*, cit., pp. 355-356.

277. BOBBIO, MATTEUCCI, PASAQUINO, *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI, 1982-1983, p. 755.

278. DUMONT, L., *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, París, 1985, p. 85, alude al individualismo positivo derivado de la Revolución como la

político se contrapuso al despotismo del absolutismo y fue el fundamento del régimen representativo y de la división de poderes. En el orden intelectual la libertad personal exigía la tolerancia y la pluralidad. Estas abstracciones permitían distintas versiones de la ideología adaptadas a la diversidad de los países, de las tendencias y de las épocas²⁷⁹.

El orden político liberal sirvió a la ideología individualista²⁸⁰. Se fundamentó en tres condiciones: la diferenciación entre Estado y sociedad civil; el equilibrio y división funcional de los poderes de aquél, y la defensa de la propiedad y la esfera privada de la actividad económica²⁸¹. Concibió el Estado y la sociedad como dos sistemas autónomos y contrapuestos de carácter natural, lo cual producía la inhibición del Estado frente a los problemas económicos y sociales. El Estado constituía una organización racional con una estructura vertical o jerárquica orientada hacia los objetivos de garantizar los derechos y proteger a la sociedad civil²⁸².

La sociedad, en cambio, era considerada como un orden espontáneo con una racionalidad inmanente, expresada en leyes económicas y de otra índole, más poderosas que cualquier ley jurídica, una racionalidad de estructura horizontal sustentada sobre relaciones competitivas, a las que se subordinaban las otras clases o tipos de relaciones²⁸³. Tal estructura inmanente a la sociedad no sólo tenía una solidez superior a cualquier orden o intervención, sino que ge-

.....nueva identidad del individuo concebido como ser moral, independiente y autónomo.

279. TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1970, pp. 402-403.

280. PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, cit., p. 210, el individualismo “tributa culto al individuo del cual acaba por consumir el sacrificio de la sociedad. [...] El Estado no es el Dios que Hegel reverencia; tampoco es, sin embargo, el Satanás del que los anarquistas abominan: el Estado es un mal necesario. [...] Figuras preclaras del movimiento son en Alemania, Humboldt; en Inglaterra, Bentham, los Mill y Spencer, y en Francia no pocos teóricos de la época revolucionaria, y posteriormente Jules Simon, Leroy-Beaulieu y otros”.

281. TOUCHARD, J., *Historia...*, cit., pp. 397-413. REYNAUD, Ph., “Libéralisme”, en REYNAUD, Ph., RIALS, S., *Dictionnaire de philosophie politique*, París, PUF, 1996, pp. 338-344.

282. SCHMITT, C., *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1991, p. 90: “Para los liberales la bondad del hombre no es otra cosa que un argumento con cuya ayuda se pone el Estado al servicio de la sociedad”.

283. Para F. A. HAYEK, *Derecho, legislación y libertad*, II, Madrid, Unión Editorial, 1978, p. 134, “considerar las cosas de otro modo es considerar la sociedad, no como un orden espontáneo de hombres libres, sino como una organización cuyos miembros están obligados a servir una única jerarquía de fines. Esto, sin embargo, implica transformar la sociedad en un sis-

neraba, además, el mejor de los órdenes posibles tanto en lo económico como en lo social. Bajo tales supuestos, el Estado ni debía ni podía tratar de modificar el orden social natural, sino que habría de limitarse a asegurar las condiciones ambientales mínimas para su funcionamiento espontáneo y, todo lo más, a intervenir transitoriamente para eliminar cualquier bloqueo al orden autorregulado de la sociedad. De este modo, el Estado y la sociedad eran imaginados como dos sistemas distintos²⁸⁴.

El orden jurídico liberal se fundamentó en un Estado limitado en su actividad, cuya soberanía se orienta a garantizar el orden público, hacer posible la libertad del mercado y a la creación del Derecho Público, que se centra en la regulación legal de los derechos de la libertad y la propiedad, porque ésta era el eje del Derecho privado: “La burguesía trataba de preservarse de invasiones en la libertad personal y propiedad privada, y planteó, como cosa del Estado de Derecho, la exigencia de que tales invasiones sólo pudieran verificarse a base de una ley”²⁸⁵.

Para Sáinz de Andino “el derecho sagrado de propiedad, [era el] primer fundamento de la sociedad civil”²⁸⁶, “la propiedad [...] es una de las bases sobre que descansa la sociedad”²⁸⁷, porque “emana de los eternos principios de la justicia, y que no está en manos del legislador alterar por consideraciones de conveniencia pública ni particular, bien sea a favor de una Corporación, bien sea a favor de cualquier otro”²⁸⁸. Junto a la propiedad particular está la propiedad comunal, “que pertenece a una comunidad de cualquier clase que sea, bajo cualquier título que se haya obtenido, esa propiedad es tan respetable, tan inviolable como la individual, porque esa propiedad no pertenece a todos, pertenece a cierto número de personas colectivamente, y esa propiedad colectiva es tan sagrada [...] tan respetable, tan inviolable como la propiedad individual”²⁸⁹.

tema totalitario en el que la libertad personal brilla por su ausencia”.

284. GARCÍA PELAYO, M., “El Estado social y sus implicaciones”, en *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, 1985, pp. 18 y ss.

285. SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, p.172.

286. *Diario de sesiones. Senado*, 9, 6 de diciembre de 1847, p. 130.

287. *Diario de sesiones. Senado*, 20, 17 de febrero de 1849, p. 251.

288. *Diario de sesiones. Senado*, 24, 20 de febrero de 1851, p. 308.

289. *Diario de sesiones. Senado*, 34, 4 de julio de 1857, p. 545, expuso el régimen de control y tutela del patrimonio comunal que realizaba el Consejo de Castilla, sin facultades para

El Estado de Derecho liberal, que constituye la noción fundamental del Derecho público, presenta las siguientes características e instrumentos para la limitación y el control del poder del Estado²⁹⁰, con objeto de evitar la arbitrariedad de los agentes públicos²⁹¹:

- a) Los valores básicos eran la libertad y la propiedad individuales, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio.
- b) Las exigencias de establecer:
 - el imperio de la ley como expresión de la voluntad general y el control de su constitucionalidad, porque, como expuso Sieyès: *on peut gouverner un troupeau ou des moines, mais les citoyens se gouvernent eux-mêmes*²⁹²;
 - la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial)²⁹³;
 - la legalidad de la administración por actuar conforme a la ley y la existencia de control judicial de la misma²⁹⁴;
 - la declaración de los derechos y libertades fundamentales “inalienables y sagrados” (art. 16 de la Declaración de 26 de agosto de 1789);
 - el establecimiento de un régimen de garantía de aquéllos que pasa por su justiciabilidad, y
 - la independencia e imparcialidad de los jueces.

.....“despojar ni para atentar contra la propiedad de los bienes comunales de los pueblos”.

290. CHEVALIER, J., *L'État de droit*, París, 1994, p. 149.

291. MIALLE, M., “Le retour de l'État de droit”, en COLAS, D. (dir.), *L'État de droit*, París, 1987, pp. 215 y ss.

292. BASTID, P., *Les discours de Sieyès dans les débats constitutionnels de l'an III (2 et 18 thermidor)*, París, Hachette, 1939, p. 17.

293. MONTESQUIEU, Ch.L. DE, *De l'esprit des lois*, París, 1979, libro XI, p. 300: “le Pouvoir arrête le Pouvoir”.

294. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La Administración Pública y la Ley”, *REDA*, 108 (2000), “la sumisión de la Administración Pública a la Ley y el control efectivo de ese sometimiento por un sistema eficaz de justicia administrativa que garantice a los ciudadanos constituye un rasgo esencial y definitivamente establecido del Estado contemporáneo. El sistema de justicia administrativa se ha ido desarrollando y extendiendo hasta cubrir la plenitud de ese sometimiento legal. Lo que comenzó presentándose como un control *objetivo*, realizado en el propio interés de la legalidad administrativa, ha pasado a ser, sin perjuicio de ese efecto reflejo, una técnica de garantía *subjetiva* de los ciudadanos, cuyos intereses vitales de cualquier carácter no pueden ser afectados por las Administraciones públicas más que en virtud de la ley, porque sólo en la Ley las sociedades occidentales admiten la prevalencia del poder público sobre esos

La Constitución es el medio para articular la organización estatal de acuerdo con esos principios y características, porque el fin del constitucionalismo ha sido el de “poner el límite de la ley a quien tiene de hecho el monopolio de la fuerza, erigiendo así en soberanas a las leyes y no a los hombres”²⁹⁵. Organiza el Estado por reglas de Derecho que transforman el poder político en competencias y reglas jurídicas; enumera los derechos y libertades y los garantiza con los instrumentos y recursos legales y organizativos necesarios; divide y organiza el funcionamiento y relaciones de los poderes, y establece el valor superior de la Constitución y la jerarquía de las normas.

La expresión *Estado de Derecho* se empezó a utilizar a mitad del siglo XIX y se desarrolló en su construcción doctrinal en el primer cuarto del XX²⁹⁶. Sin embargo, era condición para la existencia del Derecho público, como constató Hauriou al decir que “es la cuestión de la autolimitación del Estado (autolimitación objetiva) y de la realización del estado de derecho lo que hallamos en los términos de nuestros desarrollos, como lo encontramos a la entrada, porque en cierto sentido, es la única cuestión del Derecho público”²⁹⁷. En Francia el sistema se fundamentó en la separación de poderes, en el respeto de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre y en la ley como expresión de la voluntad general²⁹⁸.

La ideología liberal burguesa tuvo un claro sentido de “idea sobre los problemas planteados por el objetivo deseado de desarrollo social, que se forma

.....intereses privados”.

295. MATTEUCCI, N., “Positivismo giuridico e costituzionalismo”, *Rivista trimestrale di diritto e procedure civile* (1963), p. 1.041.

296. REDOR, M. J., *De l'État légal à l'État de droit. Évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879-1914*, París, 1992. Según M. GARCÍA PELAYO, “El Estado social...”, cit., p. 53: “la expresión Estado de Derecho no se ha incorporado a las Constituciones más que raramente en tiempos muy recientes y en pocos casos. Por consiguiente, su formulación no está dada por el Derecho positivo, sino que es resultado de la construcción de los juristas. Vagamente enunciado por primera vez por Kant y por Humboldt y de modo más riguroso por Mohl”. VON MOHL, R., *La science policière selon les principes de l'État de droit*, Tubingen, Laupp, 1832-1834. HUMBOLDT, W. VON, *The Sphere and Duties of Government*, Londres, Chapman, 1984. SCHAUB, M., “Wilhelm von Humboldt: l'État de droit comme État limité”, en J. BIDET, G. LABICA, *Libéralisme et État de droit: actes du colloque Libéralisme et État de Droit*, CNRS, 1988, París, Méridiens, 1992.

297. HAURIOU, M., *Principes de droit public*, París, 1910, p. 706.

298. DÍAZ, E., *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1972, p. 33: “La separación de poderes constituye, en efecto, el resultado histórico de la lucha contra el absolutismo de los reyes en nombre de los derechos del pueblo: legislativo popular, pues, intentando limi-

sobre la base de determinados intereses de clase y sirve para defenderlos”²⁹⁹. Esta ideología no sólo alcanza el ámbito de lo político, sino que se manifiesta en todas las actividades de la vida individual y colectiva, principalmente en el orden económico, actuando como ideología dominante, que “se encarna en los aparatos del Estado que desempeñan el papel de laborar, inculcar y reproducir esta ideología, la cual tiene su importancia en la constitución y reproducción de la división social del trabajo, de las clases sociales y de la dominación de clase. Este es por excelencia el papel de ciertos aparatos que pertenecen a la esfera del Estado y han sido designados como aparatos ideológicos del Estado, lo mismo si pertenecen al Estado que si conservan su carácter jurídico privado; el aparato religioso, el aparato escolar, el aparato oficial de información, el aparato cultural, etcétera. Y está claro que la ideología dominante interviene en la organización de los aparatos en quienes recae principalmente el ejercicio de la violencia física legítima (ejército, policía, justicia, prisiones, administración)”³⁰⁰.

La amplitud del orden liberal ha llevado a Foucault a cuestionar su carácter de ideología, considerándola como una forma de pensamiento que se traduce en un *arte de gobernar*³⁰¹. Para Carl Schmitt se trata de una *política* “en el sentido de una contrapuesta polémica a las limitaciones estatales, eclesiásticas o de cualquier otro género impuestas a la libertad individual, lo que genera ciertamente una política comercial, eclesiástica, educativa o cultural. Pero lo que no hay es una política liberal de carácter general, sino simplemente una crítica liberal de la política”, porque “todo individualismo consecuente conduce a [...] la desconfianza contra todo poder político y forma de Estado imaginable, pero nunca a una teoría positiva propia del Estado y de la política”³⁰². Precisamente por su propia naturaleza, la ideología liberal ha demostrado su pragmatismo³⁰³ y capacidad de adaptación a las circunstancias de

.....tar el poder omnímodo del ejecutivo dominado por el rey”.

299. SCHAFF, A., *Historia y verdad*, México, Grijalbo, 1974, p. 206.

300. POULANTZAS, N., *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI, 1984, pp. 27-28.

301. BURCHELL, G. y GORDON, C., *The Foucault Effect. Studies in Govern Mentality*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

302. SCHMITT, C., *El concepto...*, cit., p. 98:

303. GUTTING, G., *Pragmatic Liberalism and the Critique of Modernity*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999. POLANCO, M. A., “El Liberalismo Pragmático de Gary Gutting”, *Laissez-Faire*, 11 (1999), pp. 7-14: “El liberalismo pragmático de Gary Gutting es la respuesta

tiempo y lugar, renovándose al final del siglo XX en la forma del neoliberalismo de la globalización³⁰⁴.

3.2. Progresistas y moderados

La llamada generación de 1808 tuvo ocasión de manifestar sus opciones políticas en el momento constituyente de Cádiz en 1812. En los debates en las Cortes se pregonaron diversas actitudes ideológicas que se tradujeron en las siguientes posturas, todas ellas con un proyecto político distinto para la construcción de España en el momento posterior a la Guerra, según Comellas: los conservadores a ultranza, que no querían cambios de ninguna clase; los conservadores flexibles, que no se oponían a la idea del cambio, sino a su oportunidad en un momento de guerra; los renovadores foralistas, cuyos cambios debían producirse con la restitución de las libertades destruidas por el absolutismo y el centralismo; los renovadores tradicionales, basados en la doctrina de los tratadistas del Siglo de Oro: el poder procedía del pueblo, quien lo cedía al rey en un pacto de mutuos derechos, que quedaría roto por su go-

.....a quienes nunca han visto una oposición entre el pensamiento liberal y la filosofía pragmatista americana. [...] el liberalismo filosófico nunca aceptaría aliarse con el pragmatismo; [...] El pragmatismo, por su parte, nunca se pronunció contra los valores de la Ilustración. El pragmatismo no es escéptico ni relativista; no es posmoderno. Aspira a conservar [...] el núcleo de la Modernidad: la afirmación de la autonomía e integridad de la vida humana. El enemigo de ambos, si es que existe alguno, es el fundacionalismo, la tendencia a hacer depender nuestras creencias y nuestro acuerdo sobre los valores en concepciones metafísicas o científicas de la vida humana”.

304. Entre los teóricos más recientes situamos al liberal-social John Rawls con la teoría de *justice as fairness*, justicia como equidad: *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1999, p. 16, la fundamenta en los principios de libertades iguales para todos (“toda persona debe tener un derecho igual al sistema total de iguales libertades básicas más extenso compatible con un sistema similar para todos los demás”), y de diferencia: a) las desigualdades económicas y sociales deben ser arregladas de tal modo que aseguren el mayor beneficio a los más desfavorecidos, y b) que los cargos y posiciones estén abiertos a todos por la igualdad de oportunidades, porque “nadie es merecedor por su mayor capacidad natural ni por sus méritos de un punto de partida más favorable en la sociedad” (p. 104). CAMPS, V., “Introducción” a RAWLS, J., *Sobre las libertades*, Barcelona, Paidós, 1990, p. 9: constituye un “sistema de ética [...] y una teoría filosófica de la justicia como base de los derechos y obligaciones políticas, cuyo objeto son [...] las instituciones y estructuras básicas de las sociedades avanzadas”. Otras versiones son las del neoliberalismo antiutópico y libertario de Nozick, el económico de Fried-

bierno injusto y podría ser derrocado³⁰⁵; los renovadores abiertos, que propiciaban las reformas no rupturistas conforme a la tradición española, incluida una Constitución; los innovadores moderados, que defendían un nuevo régimen con reformas paralelas a las de la Revolución francesa sin extremismos; los innovadores exaltados que, a partir de la idea revolucionaria, pretendían abolir la monarquía y establecer la república o mantener una monarquía sometida a la soberanía popular en la que el rey no gobierna³⁰⁶.

*El Censor*³⁰⁷ contrapuso el contenido ideológico del liberalismo moderado con el *servilismo* de los absolutistas y realistas, que “consiste en defender la autoridad arbitraria, la confusión de los poderes políticos, las distinciones no fundadas en el mérito personal, los privilegios, trabas y restricciones de toda clase. El liberalismo ilustrado y útil consistirá en sostener las doctrinas contrarias a éstas: imperio de la ley; independencia y separación de los poderes; ninguna desigualdad entre los ciudadanos sino las que necesariamente establecen entre ellos sus diversas circunstancias personales; libertad de imprenta e industria; seguridad personal y real; buen sistema administrativo en todas partes; igual repartición de los impuestos necesarios; sumisión de todos los ciudadanos a la autoridad común”³⁰⁸.

De entre estos grupos se pueden encuadrar en la ideología liberal los innovadores moderados y los exaltados, que, coincidiendo en la necesidad del cambio, divergieron en la intensidad, en el *tempus* y en el modo de llevarla a cabo. Se complementaban en cuanto que los exaltados eran la antítesis de las opciones realistas, absolutistas y reaccionarias, mientras que los moderados representaban una actitud intermedia y de equilibrio. Como expuso Vicens Vives de modo anecdótico, pero plasmando muy fielmente las diferentes actitudes: “Parte de los liberales quería verse libre de la presión popular y soñaban, con Martínez de la Rosa, en una revisión constitucional que implantara un siste-

.....mann, el político-social de Hayek y el jurídico de Hart y Dworkin.

305. Próximo a esta actitud estaría el pensamiento de Balmes y Donoso Cortés, defensores de un tradicionalismo reformista alejado de la revolución liberal y de cualquier sistema extranjero, que se inspirase en la tradición española medieval.

306. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., pp. 67-68.

307. ELORZA, A., “La ideología moderada en el Trienio Liberal”, *Cuadernos Hispanoamericanos*, 288 (1974), p. 594, calificó a este periódico moderado como el de mayor nivel intelectual del Trienio. Plasmó algunos de los aspectos más relevantes del pensamiento doctrinario.

308. “Del servilismo”, t. VIII, n. 44, 2 de junio de 1821, p. 131. Citado por LÓPEZ TABAR,

ma bicameral de tipo inglés. Éstos fueron llamados paradójicamente *doceañistas*, porque en su mayoría habían figurado en las Cortes de Cádiz. Pero otra parte quería basar su acción en las denominadas Sociedades Patrióticas y —cuando éstas fueron disueltas— en centros secretos del tipo de la influyente Sociedad de Comuneros de Castilla. Estos incipientes demócratas recibieron el nombre, tan español de *exaltados*³⁰⁹.

Durante el siglo XIX se mantuvieron en líneas generales las tendencias reflejadas en Cádiz, con perfiles cada vez más definidos. Los absolutistas, apostólicos y realistas fueron los carlistas en continua actitud de guerra civil. Los ilustrados, afrancesados y renovadores se agruparon en la familia liberal moderada con todas sus diferencias y matices. Es la doctrina liberal la que “determina el carácter político del tiempo moderno, mientras que el llamado *partido servil* actúa aún esencialmente con el carácter de la Edad Media. El liberalismo progresa en la misma medida que el tiempo o es obstaculizado en la medida en que el pasado perdura todavía en el presente”³¹⁰. El liberalismo que progresó y se hizo con el poder fue el moderado, que se perfiló de modo negativo por contraposición al radical o exaltado: “los que al nuevo partido pertenecen esfuérganse sencillamente por oponerse a las tendencias políticas extremas que con sus radicalismos trataban de dominar la vida política del país”³¹¹. Frente a los claros significados de la revolución liberal de los exaltados, el moderantismo fue “un liberalismo sin atributos [que] sabe que puede serlo todo, por lo que no ha de detenerse en ninguna de las posibilidades que se le ofrecen, revocables en todo momento”³¹².

Los liberales exaltados revolucionarios se convirtieron en los progresistas. Uno de los prohombres del primer moderantismo, Donoso Cortés³¹³, estableció en 1839 la diferencia entre ambos grupos en su relación con la Monarquía: “En todos los pueblos libres hay dos tendencias opuestas entre sí, conviene a saber: una tendencia monárquica y una tendencia democrática. El partido que

.....J., *Los famosos...*, cit., p. 233.

309. VICENS VIVES, J., *Historia social...*, cit., V, pp. 344 y 345

310. KOSELLECK, R., *Futuro...*, cit., p. 325.

311. DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo...*, cit., p. 525.

312. GIL CREMADES, J. J., *Krausistas y liberales*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1975, p. 9.

313. LLEIXÀ, J., “Juan Donoso Cortés”, en ANTÓN, J. y CAMINAL, M. (coords.), *Pensamiento...*, cit., pp. 183 y ss. Sobre el pensamiento de Donoso Cortés: GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 81-127, 253-346 y 529-610; DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo...*,

representa la primera tiene sus ojos fijos con preferencia en el trono; el que representa la segunda tiene sus ojos fijos con preferencia en el pueblo. El primero quiere la fuerza en el poder central, el segundo en las masas populares”³¹⁴.

Las diferencias ideológicas entre los grupos liberales las destacó Comellas³¹⁵:

– Los moderados no renuncian a las reformas, pero hablan de implantarlas poco a poco, ‘en una marcha lenta y majestuosa, como la de la Naturaleza’. Los exaltados quieren todas las reformas ahora mismo. A veces, lo que distingue a los programas es, más que nada, una diferencia de velocidad.

– Los moderados consideran la monarquía –aunque sea la de un rey que reina y no gobierna– como algo esencial, que es preciso respetar por principio. Sin monarquía ‘desaparecerían todos los vínculos sociales’. Entre los exaltados hay republicanos, pero no todos ellos lo son. La idea fundamental es la de la soberanía nacional, que para ellos se identifica con la soberanía popular³¹⁶. El papel del monarca, aunque muchos de ellos no lo rechacen, pierde significado, y se hace accesorio.

– Los moderados creen reformable la Constitución de 1812, que ya empiezan a considerar demasiado ingenua o radical; y muchos de ellos –los *anilleros*³¹⁷– pretenden cambiar parte de su contenido. Los exaltados, que adoptan como lema *Constitución o muerte*, ven en el código de 1812 algo tan esencial y sagrado como para los moderados la monarquía. Se da así el caso curioso de que los autores de la Constitución de 1812 –los doceañistas– quieren modificarla; en tanto los exaltados defienden a ultranza el texto redactado por sus contrarios.

– Los moderados son elitistas. Sus discursos o sus periódicos se dirigen a personas cultas. Se reúnen en grupos selectos. Los exaltados, como ya queda dicho, son demagogos, predicán en las plazas y hasta en los púlpitos –como acostumbraba a hacer Riego–, e intentan ganarse al pueblo. Por curioso que parezca, quienes más hablan de libertad –la ‘verdadera libertad’– son los moderados. Para los exaltados, tan fundamental o más es la igualdad”.

.....cit., pp. 549-588. COMELLAS, J. L., *La teoría...*, cit., pp. 13-66.

314. SUÁREZ VERDEGUER, F., “Introducción” a DONOSO CORTÉS, J., *Artículos políticos en “El Piloto” (1839-1840)*, Pamplona, EUNSA, 1992, p. 59.

315. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 98.

316. El Manifiesto de la Junta de Madrid de 12 de octubre de 1840 afirmó: “la soberanía [...] es el verdadero dogma que debe servir de tipo de toda Constitución política”. Recogido por ARTOLA, M., *Partidos y programas políticos*, II, Madrid, Alianza, 1991, p. 15.

317. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 100: “Los *anilleros* constituyen la única sociedad secreta de corte definitivamente moderado. La fundaron éstos después de perder el poder, y su objeto fundamental era la reforma de la Constitución, basada en un parlamentarismo bicameral”. DEROZIER, A., *L’histoire de la “Sociedad del Anillo de Oro” pendant le triennat constitutionnel*

Las diferencias entre los moderados y los progresistas no sólo fueron de contenido ideológico, sino también de talante y actitud: “Los moderados son en cierto modo hijos de la Ilustración, hablan de tolerancia, de progreso, de virtud, de filantropía. Los exaltados hablan de revolución, de sangre, de banderas, de sacrificio y de heroísmo: es fácil ver en ellos a los primeros románticos de verdad. [...] los moderados son aristocratizantes, selectivos y saben guardar las formas. Los exaltados pueden presumir de pobres, aunque no lo sean [...] están más abiertos a todas las clases de la sociedad, son demagogos, proselitistas, quieren ganarse a las masas urbanas”³¹⁸. El liberalismo moderado se contrapuso al progresista en los siguientes aspectos:

- su base era empírica y pragmática, con escaso bagaje ideológico, no especulativa y abstracta, poco dogmática e ideologizada, que rechazaba lo correctamente abstracto en beneficio de lo concreto y posible³¹⁹; el intento de integrar la mayor parte de la sociedad burguesa le hace ambiguo en las formulaciones ideológicas, frente al dogmatismo progresista;
- no rechazaba de plano ni la tradición ni las instituciones ni el orden precedente, sino que trataba de adaptarlo con reformas progresivas, frente al rechazo total progresista para sustituirlas por un nuevo orden de un modo radical, incluso revolucionario;
- se fundamentó en el orden y la estabilidad social, política e institucional del *statu quo*, rechazando el desorden, la inestabilidad y los riesgos de anarquía y terror que se derivaran de los movimientos de masas y revoluciones;
- frente a la soberanía compartida entre las Cortes censitarias y el monarca, con carácter colegislador, defienden la soberanía popular de unas Cortes con mayor participación, aunque también censitarias;
- el poder real del monarca con su gobierno ejercitando plenamente su autoridad, no dejaba espacio al Parlamento, de modo que el orden se lograba desde el autoritarismo del ejecutivo, frente al poder de la Asamblea.

.....1820-1823: *la faillite du système liberal*, París, Belles Lettres, 1965.

318. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., pp. 97-98.

319. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras filosóficas, II*, Oviedo, Fundación Gustavo Bueno-Pentalfa Ediciones, 2003, p. 76: “En medio de mis arranques idealistas, detesto toda elucubración social que no sale de la vaguedad de la teoría para realizarse en hechos. Toda doctrina que no

Hubo también profundas diferencias en el proceso de construcción ideológica, puesto que mientras los moderados se adaptaron a los modelos franceses del liberalismo doctrinario y el eclecticismo, los progresistas se quedaron en la Revolución francesa y en la Constitución de 1912³²⁰: “El partido moderado, ante la observancia del contexto social, había dado un paso adelante, poco importa que desde una perspectiva progresista pudiera ser considerado como un paso *reaccionario*. [...] había creado un nuevo polo doctrinal, una nueva respuesta adecuada a la sociedad de su tiempo. Para jugar dialécticamente con el moderantismo [...] el progresismo tenía que haber dado un correlativo paso ideológico. El partido moderado lo pudo dar porque, en el contexto ideológico europeo, ya había surgido en 1830 esta solución conservadora de repuesto; [...] En cambio, el partido progresista se enfrentaba a una atroz imposibilidad de avance: no podía provocar éste a través de una intensificación de sus principios porque la filosofía política del momento no le ofrecía ninguna construcción en línea de evolución con sus ideas, como no fuera un vago y no experimentado socialismo utópico, [...] Tampoco podía plantear su evolución doctrinal en el inverso sentido de rebajar abiertamente sus principios, pues ello equivaldría a abdicar de sus posturas para caer, precisamente, en las que ya había cubierto con su avance el partido moderado”³²¹.

Conscientes los moderados de las tensiones que podía producir la polarización con los progresistas, propusieron desde *El Censor* la creación de un “partido regulador” que, “desprendido de todo interés privado, sin otro objeto que el bien y otra regla que la ley, se interpone entre ambos –los dos partidos extremos, enfrentados–, templa su ardor, corrige sus extravíos y reuniéndose alternativamente al que en cada cuestión determinada tiene la razón de su parte hace que en todas triunfe la causa de la verdad, de la justicia y del interés general”³²².

.....se concreta tiene algo de falsa”.

320. VARELA SUANZES, J., “Las Cortes de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”, *Revista de las Cortes Generales*, 10 (1987), pp. 27-109; “El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista”, *Revista de Estudios Políticos*, 88 (1995), pp. 63-90.

321. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 187-188.

322. “Del partido regulador en las asambleas legislativas”, *El Censor*, t. XV, n. 88, 6 de abril de 1822, p. 283. En “De la oposición en los gobiernos representativos”, *El Censor*, t. XVII, n. 99, 22 de junio de 1822 atribuyeron esta función al grupo parlamentario dominante para que equilibrara la relación entre el gobierno y la oposición, convirtiendo al partido en el poder en el regulador. ALCALÁ GALLIANO, A., “Memorias”, en *Obras escogidas*, Madrid, BAE, LXXXIII, II, Atlas, 1955, pp. 170-171 hizo referencia a la existen en las Cortes de los partidos ministerial, exaltado

Las condiciones socio-económicas, la influencia religiosa y la reducida dimensión y capacidad movilizadora de la clase media, ya se habían acreditado en la Ilustración. Ésta daba una ventaja a la opción moderada situada en el centro del espectro político, entre los realistas-carlistas a su derecha y los progresistas a su izquierda. Los moderados representaban la opción conservadora-reformista frente a la reaccionaria del carlismo y la revolucionaria de los liberales exaltados.

Así lo plasmó la definición de Rico y Amat en su *Diccionario de los políticos*: “Conservador. Adjetivo que se aplica con exactitud al partido moderado por su habilidad en conservar lo que una vez adquiere. Merced a esta cualidad ha conservado el mando en España por espacio de muchos años”³²³. Hizo sinónimos los calificativos de *conservador* y *moderado*, con un significado distinto al que Suárez le atribuyó respecto a la crisis del Antiguo Régimen. En este momento ya está superada y se entiende que son conservadores no los reaccionarios que querían volver al pasado, sino cuantos defienden la situación lograda por la burguesía y consagrada en el modelo liberal moderado.

Esta valoración coincide con la de algunos sociólogos de la política que definen la doctrina conservadora como la constituida “para la defensa del orden político y social tradicional de las naciones europeas, es un *tradicionalismo que se ha vuelto consciente* (Karl Mannheim) en oposición a la Revolución francesa y, más generalmente, al proyecto político moderno”³²⁴. Esta actitud defiende el *statu quo* frente a cambios importantes en las instituciones políticas, sociales o económicas de la sociedad, y “acepta solamente aquellas innovaciones y reformas que son absolutamente necesarias y que no ofenden ninguna idea tradicional fundamental”³²⁵. Conservador en política es “aquel que trata de conservar ciertos valores que considera como eternos e inalterables. La suma de estos valores está en el estatus social de su tiempo y de su momento. El conservador es aquel que posee, o aquel que teme que un cambio en la administración de los bienes nacionales pueda perjudicar su situación, o la de su clase. [...] Pero el término encierra un equívoco considerable. [...] Un conservador sería aquel que ejerce un poder que no desea que cambie, bien

.....y el de la “mayoría flotante” formada por los que “fluctuaban en su conducta”.

323. Citado por ESCUDERO, J. A., *Curso de Historia del Derecho*, Madrid, 1995, p. 868.

324. BÉNÉTON, Ph., “Conservadurismo”, en REYNAUD, Ph. y RIALS, S., *Diccionario Akal de Filosofía Política*, Madrid, Akal, 1996, p. 135.

por deseo de simple supervivencia, bien por creerse que tiene las claves del bien común”³²⁶.

La actitud moderada es la propia del conservador, “que desea conservar y que acepta reformas cuando son precisas para conservar lo que considera fundamental. [...] el conservador no es un reaccionario ni un fascista, aunque sea autoritario; en las sociedades industriales tiende a ser demócrata. Naturalmente, todo vencedor es conservador de lo logrado con su victoria”³²⁷.

3.3. El partido moderado

Las actitudes de posibilismo reformista fueron inicialmente propias de los ilustrados y de los afrancesados, calificados de traidores tanto por los patriotas absolutistas como por los liberales. Los defensores del reformismo posibilista se incorporaron a las estructuras del poder durante el reinado de Fernando VII y, a partir de la Regencia de María Cristina, al liberalismo moderado. Con distinto alcance en sus postulados fueron el ingrediente común de las distintas familias liberales hasta que la revolución de 1868 radicalizó al liberalismo exaltado con la defensa de la soberanía nacional, la pérdida del poder real y las libertades.

El carácter difuso de la ideología moderada, poco preocupada de la construcción dogmática y basada en la “soberanía de lo existente”³²⁸, permitió que el partido moderado se convirtiera en un espacio de encuentro de personas con distintos orígenes: “Los moderados procedían de diversos campos: realistas reformistas de los años 1814 y 1820; constitucionalistas desengañados ante los sucesos de 1822 y 1823; burócratas convencidos de las excelencias del nuevo sistema administrativo revolucionario, pero temerosos de la realidad de la revolución³²⁹; intelectuales de diversa índole vinculados al antiguo enciclope-

325. WHITE, W., *Political Dictionary*, p. 72.

326. HARO TECGLÉN, E., *Diccionario político*, Barcelona, Planeta, 1995, pp. 142-143.

327. ALBA, V., *Los conservadores en España*, Barcelona, Planeta, 1981, p. 14.

328. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 635 y ss.

329. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., pp. 778-779, valoró a los moderados a través del humanista José Gómez Hermosilla (*Respuesta de un español a dos folletos publicados en París contra el Rey Nuestro Señor y su Gobierno*, Valencia, Gimeno, 1825): “La revolución no es mala, porque se oponga a la justicia, sino porque se opone a la utilidad; ésta dicta que las reformas sean prudentes, parciales, graduadas, progresivas y emanadas de la autoridad legítima; el interés mismo de los gober-

dismo o bien a las nuevas corrientes del romanticismo histórico [...] burgueses aferrados a sus intereses y amantes de la tranquilidad ante los primeros síntomas del descontento de los obreros; menestralía sedienta de paz, libertad y orden”³³⁰. Según Díez del Corral, el factor integrador era de contenido negativo, porque “los que pertenecen al nuevo partido esfuérganse sencillamente por oponerse a las tendencias políticas extremas que con sus radicalismos trataban de dominar la vida política del país”³³¹.

Menéndez Pelayo calificó de liberales legos a los herederos de las tradiciones de 1812 y de 1820, que “no tienen reparo en consignar en sus códigos, más o menos estrictamente, la unidad religiosa”, cuyos procedimientos son los del absolutismo del siglo XVIII, salvo la desamortización y algunas medidas antieclesiásticas. Los contrapuso con los “demócratas afilosofados y modernísimos”. Los primeros encuadran el partido moderado que “más que partido, *congeries* de elementos diversos, y aun rivales y enemigos; mezcla de antiguos volterrianos, arrepentidos en política, no en religión, temerosos de la anarquía y de la bullanga, pero tan llenos de preocupaciones impías y de odio a Roma como en sus turbulentas mocedades, y de algunos hombres sinceramente católicos y conservadores, a quienes la cuestión dinástica, o la aversión a los procedimientos de fuerza, o la generosa, así vana, esperanza de convertir en amparo de la Iglesia un trono levantado sobre las bayonetas revolucionarias separó de la gran masa católica del país”. Para el autor montañés los moderados eran afrancesados o servidores del rey absoluto convencidos de la necesidad de las reformas administrativas³³².

El partido moderado fue la organización del control del poder político³³³, no la “estructura material de ideología”, esto es, “la organización material dedica-

.....nantes pide que no se obtengan por conmociones populares. Lo que le aterra es la asonada, el mal olor, la sangre, el ruido, el oleaje de las masas hambrientas, no el dogma de la revolución, no el espíritu del mal encarnado en ella, permitiéndolo Dios para cumplimiento de justicias providenciales. Lo único que aparta a Hermosilla de los *doceañistas*, llamados por él cabezas *delirantes* y *soñadores*, es el desprecio que altamente profesa de las teorías y de las abstracciones, su horror a los universales, su nominalismo intransigente, su no ver en la ley más que un instrumento de utilidad relativa y precaria, con menoscabo del valor ontológico, sustancial y absoluto del derecho y de la moral”.

330. VICENS VIVES, J., *Cataluña...*, cit., pp. 355-356. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 823,

331. Díez del Corral, L., *El liberalismo...*, cit., p. 458.

332. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., pp. 823 y 825. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., pp. 159-161.

da a mantener, defender y desarrollar el frente teórico o ideológico”³³⁴. La ideología le vino de fuera y por medio de personas que la formularon de modo individual –aunque alguna de ellas militara algún tiempo en sus filas, como Donoso– apropiándose de ella.

La capacidad integradora de los disidentes que tuvo el partido moderado fue un factor de superación de conflictos, dejó en el exterior y al margen a los no integrados. Sin embargo existieron diferencias, como lo acreditaron los debates entre dos moderados de posiciones muy distintas: Donoso Cortés a la derecha y Borrego a la izquierda. El primero partía de que cualquier idea demócrata representaba “el despotismo, mediato o inmediato, de la muchedumbre” y reprochaba al segundo su “confusión de dogmas”, porque pretendía que se reconociera a las Cortes como un poder superior al real, que el rey reinara pero no gobernara, que “debe el monarca ceñirse a llevar en su mano un cetro y en su cabeza una corona”, defendieron que “la iniciativa del gobierno está en la Cámara electiva, no en el poder monárquico, sea cual fuere la denominación que se dé a la acción de esta Cámara en el gobierno político”. Estas diferencias explican las actitudes constitucionales de uno y otro en relación con el consenso con los progresistas en la Constitución de 1837, favorable la de Borrego, rechazada y apoyando Donoso la de 1845, quien le reprochaba la “idea de una coalición entre las varias fracciones en que se encuentran divididos los liberales de España. Esta idea nació con nuestros infortunios, vive con nuestras miserias y crece con nuestros desastres”³³⁵.

Campoamor situó al partido moderado entre los partidos medios que “no creen en lo absoluto perfecto y buscan lo más perfecto de nuestra imperfección humana. Más claro, entre la afirmación absoluta democrática y la negación completa absolutista, se plantea la limitación racional del moderantismo. En resumen, que el partido moderado es la síntesis de las verdades de los partidos extremos, si es que de su tesis y de su antítesis puede resultar alguna verdad. De lo que se infiere que al negarse el partido moderado a seguir al absolutismo como hijo de la revolución y seguir a la revolución por su origen tradicional, no hace más que lo que la razón le dicta y el sentimiento aconseja. Venid con los más: tesis; venido con los menos: antítesis: no voy con los más ni con los menos, porque busco los mejores”³³⁶. Identificó el eclecticismo

333. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido moderado*, CEC, Madrid, 1982.

334. GRAMSCI, A., *Pasado y presente*, Buenos Aires, Gránica, 1974, p. 219.

335. SUÁREZ VERDEGUER, F., “Introducción...”, cit., pp. 62 y ss.

con “el doctrinarismo político o, como diría el señor Martínez de la Rosa, la ley del justo medio o como diría el señor Ríos Rosas, el criterio moderado, que todo esto y mucho más se puede llamar a ese equilibrio moral llamado doctrina moderada”³³⁷. Calificó al moderantismo de “ley divina” porque “la armonía del universo no es más que un espectáculo en grande de lo que puede el criterio de los partidos medios; y pueden estar convencidos de que los partidos extremos nunca podrán dar una prueba tan inmensa de lo que es capaz de producir su lógica, hasta que llegue la hora del desquiciamiento universal...”³³⁸.

Replicando a Castelar definió el moderantismo como “el desarrollo de todas, absolutamente de todas las libertades que pueden caber dentro del círculo del orden. Entre el despotismo que dice al pueblo crece o mueres, o la democracia que le aconseja cree lo que quieras, estoy por los moderados que le dicen cree lo que debas. Los demócratas aspiran a convertir a todos los hombres en unos jenízaros de la libertad. Los absolutistas consideran a nuestra especie como un inmenso pelotón de carne humana. Los moderados dan sus poderes sociales a los mejores, declarando al resto del pueblo eterno menor. El jenízaro repugna, y se le aborrece; el bruto hastía, y se le desprecia; al menor se le educa, se le compadece y se le ama”³³⁹.

3.3.1. *La legitimación del sistema*

Las coordenadas del liberalismo moderado de inspiración doctrinaria fueron el orden, la propiedad y el centralismo por medio de un sistema de dominio político y económico. Se formó una policracia autoritaria que garantizase el *statu quo* del orden institucional y económico en una sociedad cohesionada en torno al mismo para lo que utilizaron como instrumentos de cohesión “la socialización y la legitimación que integran la matriz de la sociedad autoritaria, de la familia a la escuela, la Iglesia o el ejército”³⁴⁰. Este nuevo orden se socializó a través del control político, de los medios de comunicación, de las conivencias con los poderes económicos y con un sistema de enseñanza controlado desde el poder en manos de funcionarios a su servicio.

..... 336. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras...*, cit., p. 26.

337. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras...*, cit., p. 29.

338. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras...*, cit., p. 39.

339. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras...*, cit., p. 61.

La socialización en los principios del nuevo régimen, incluida la conciencia nacional, se pretendió por medio de la escolarización en un sistema educativo secular en manos del Estado, con funcionarios estatales integrados en cuerpos docentes en los distintos niveles educativos, de carácter obligatorio y gratuito en la primera enseñanza elemental³⁴¹. Así lo reconoció el autor del Plan de estudios de 1845: “sólo donde reside la soberanía, reside también el derecho a educar, es decir, de formar hombres apropiados a los usos que necesita el soberano. Que cuando la sociedad eclesiástica era la soberana en todo, fue y debió ser también la enseñante. Que perdida la soberanía, la sociedad eclesiástica no puede ni debe ser ya la enseñante. Que trasladada ya la soberanía a la sociedad civil, a esta sociedad corresponde sólo el dirigir la enseñanza, sin que se mezcle en ella ninguna otra sociedad, corporación, clase o instituto, que no tenga ni el mismo pensamiento, ni la misma tendencia, ni los mismos intereses, ni las mismas necesidades que la sociedad civil”³⁴².

Sin embargo la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, conocida como Ley Moyano, se separó de la idea inicial, dio amplias posibilidades a la Iglesia para intervenir en la educación y se limitó a controlar el cumplimiento de las exigencias establecidas³⁴³. Para Revilla se puso en manos de la Iglesia la instrucción pública: “No está lejos el día en que, siguiendo el sendero por donde hemos entrado desde el año 1851, suceda lo que presiento. Y ¡ay de nosotros y de la futura grandeza de España!, desaparecerán cuantas esperanzas nos hizo concebir la revolución de ideas regeneradoras del siglo presente, y seremos espectadores pasivos del engrandecimiento de las demás naciones, mientras todo lo esperaremos de la fecunda semilla de los seminarios”³⁴⁴.

340. CARRERAS ARES, J. J., *Razón...*, cit., p. 244.

341. Lo recogió el artículo 7 de la Ley de 9 de septiembre de 1857: “La primera enseñanza elemental es obligatoria para todos los españoles”. Rescató el artículo 5 del proyecto de ley de 1855 elaborado por el progresista Alonso Martínez: “La primera enseñanza es obligatoria para todos los españoles”. DE PUELLES BENÍTEZ, M., *Historia de la educación en España, II*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1985, pp. 246 y 461.

342. GIL DE ZÁRATE, A., *De la Instrucción pública en España, I*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos, 1855, pp. 138-139. El Plan de Estudios de 1845, que fue decisivo para la ley de 1857, lo encargó el moderado Pidal a Gil de Zárate, de la Revilla y Guillén. DE PUELLES BENÍTEZ, M., *Textos sobre la Educación en España (siglo XIX)*, Madrid, UNED, 1988.

343. Se incluyó la instrucción religiosa como materia fundamental con amplio control eclesiástico (arts. 2, 4, 11, 14, 15, 87, 92, 93, 295).

344. REVILLA, J. DE LA, *Breve reseña del estado presente de la Instrucción pública en España*

La legitimación del régimen se la dio el reconocimiento de Isabel II por parte de la Iglesia en el Concordato de 1851 con su aceptación de la desamortización y del nuevo orden liberal³⁴⁵. El reconocimiento del papel social y la influencia de la Iglesia se formalizó en España veinte años después y con mucha diferencia de contenidos respecto a lo que Lamennais había publicado en *L'Avenir* el 7 de diciembre de 1830, tras el derrocamiento de Carlos X. Aquél defendió el hecho religioso adecuado a los nuevos tiempos, con una “libertad de conciencia o la libertad de religión plena, universal, sin distinciones y sin privilegios y, por consiguiente, en lo que nos toca como católicos, la total separación entre la Iglesia y el Estado. [...] Esta separación necesaria y sin la cual no existiría para los católicos ninguna libertad religiosa, implica por una parte la supresión del presupuesto eclesiástico, y lo hemos reconocido claramente; por otra parte, la independencia absoluta del clero en el orden espiritual; quedando todos los curas sometidos a las leyes del país, como los demás ciudadanos y en el mismo nivel”³⁴⁶. Por el contrario, en España los moderados buscaron el apoyo de la Iglesia para conseguir la legitimación, y aquélla el del gobierno para mantener su poder social y cultural.

3.3.2. *El control electoral*

El partido moderado fue una máquina electoral reforzada por la utilización y control de las instituciones. El Congreso y los Ayuntamientos se elegían por el sistema censitario³⁴⁷, pudiendo ser electora una mínima parte de la población, en distritos electorales reducidos para controlar el proceso por las auto-

.....con especial atención a los estudios de filosofía, Madrid, 1854, pp. 51-52.

345. PORTERO, J. A., *Púlpito e ideología en la España del siglo XIX*, Zaragoza, Pórtico, 1978, p. 104.

346. JARDIN, A., *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, México, FCE, 1989, p. 343.

347. OLIVÁN, A., *Sobre modificar la Constitución*, Madrid, Imprenta de la calle Atocha, 1823, p. 9: “sería el más chocante de los absurdos ver representada una nación por hombres sin arraigo ni responsabilidad, porque el que nada tiene que perder, carece de uno y otro. En los países libres bien constituidos no solamente ha de ser propietario el diputado, sino los que concurren a su elección (...) vale mucho más un hombre arraigado que no sepa, que un sabio sin arraigo”. Citado por VICENTE Y GUERRERO, G., “Alejandro Oliván: una biografía intelectual”, en GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE GUERRERO, G. (eds.),

ridades locales y los caciques³⁴⁸. De modo que “el moderantismo descubre en el sufragio censitario el arma ideal para retrasar la llegada del pueblo a la escena política, mientras expande su concepto darwinista de la sociedad, que equipara la pobreza a la ineptitud, la ociosidad y el vicio”³⁴⁹.

Donoso Cortés justificó dogmáticamente la razón de la participación activa del Gobierno en los procesos electorales para garantizar la libertad: “la no intervención del gobierno en las elecciones, como en los demás actos sociales, es una teoría contraria a la libertad de los electores, y contraria hasta a la existencia de las sociedades humanas. [...] el Gobierno interviene en las elecciones a favor de los intereses generales por medio de sus agentes: entonces los electores son libres porque, por una parte, conoce lo que a los intereses de sus distritos importa; y por otra lo que a la sociedad entera conviene. Sus instintos les solicitarán por los primeros, su razón ilustrada les solicitará por los segundos; y eligiendo entre sus instintos y su razón, la sociedad será libre como el hombre”. Si el gobierno estaba al margen de las elecciones “se sacrificaban –según Donoso– a los intereses de partido los intereses sociales, y a las opiniones del momento la salvación del Estado”³⁵⁰.

El fundamento teórico se concretó en la circular del Ministerio de Gobernación de 5 de diciembre de 1839 que estableció las “reglas a que han de ajustar su conducta los jefes políticos en las próximas elecciones”, conforme al “principio tutelar y santo de que el gobierno debe intervenir en la batalla electoral por medio de sus agentes para evitar los fraudes y las sorpresas que hemos visto más de una vez por su culpable abandono”.

Uno de los primeros padres del Derecho Administrativo e importante político moderado, don José Posada Herrera, fue experto en las artes electorales, honrado con el título de gran elector³⁵¹. Expuso los fundamentos de la inter-

.....*La configuración...*, cit., pp. 16-17.

348. En 1858 solamente tenía derecho a participar en las elecciones el 1,02 % de la población, porcentaje que en 1865 era del 2,67 %; cuando, después de larga lucha, se estableció el sufragio universal, tuvo que convivir con el triunfo del caciquismo, encargado de falsear el sufragio. POSADA HERRERA, J.: *Lecciones de Administración*, Madrid, 1978, pp. 329 y ss.

349. GARCÍA DE CORTÁZAR, F., GONZÁLEZ VESGA, J. M.: *Breve historia de España*, Madrid, 1994, p. 441. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 799-818.

350. SUÁREZ VERDEGUER, F., “Introducción...”, cit., pp. 73 y 96.

351. DE LA CIERVA, R., *La derecha sin remedio (1801-1987)*, *De la prisión de Jovellanos al martirio de Fraga*, Barcelona, 1987, pp. 98 y 124: califica a Posada Herrera de *gran electorero* y

vención ministerial en una circular a los gobernadores: “[...] los ministros llamados a plantear una política, que creen ha de ser para su patria fecunda en beneficios, ni deben ni pueden dejar de defenderla ante los distritos [...] y V. S., órgano y agente principal del gobierno en esa provincia, ni puede ni debe tampoco renunciar a ejercer en las elecciones el influjo moral que su posición le permite, impidiendo que oigan sólo los electores la voz de las oposiciones. Así lo requiere la completa imparcialidad del juicio que va a abrirse entre el gobierno y los que se declaran adversarios de su política”³⁵².

Es interesante destacar cómo quien, desde el Ministerio de la Gobernación, controlaba el proceso electoral y daba recomendaciones para que los jefes políticos en las provincias ejerzan su “influjo moral”, hacía un discurso en el que, aparentemente, rechazaba tales medidas. Constituye un exponente de las contradicciones del moderantismo, muy habituales entre la teoría y la práctica. Para don José Posada Herrera, el Gobierno tiene la “dirección moral de la sociedad”, por lo que los jefes políticos en las provincias no sólo son representantes del poder de la Administración y de sus intereses materiales, sino también de los morales. Por ello no deben estar afectados por las “pasiones políticas”, y su acción ha de ser “imparcial, independiente de los partidos y hasta de los nombres, que es necesario que tengan presente los pueblos cuando van a elegir”³⁵³.

Ahora bien, eso no impide que el Gobierno abandone el proceso y no asuma su influencia moral, sino que lo controla y hace presente en todo momen-

.....de electorero acreditado.

352. Citada por SOSA WAGNER, F.: *Posada Herrera. Actor y testigo del siglo XIX*, Llanes, 1995, p. 133. Es significativo el texto de la Circular a los gobernadores de 25 de octubre de 1858: “Nadie mejor que V. sabe que, iniciada esta cuestión [las elecciones], no me apresuré a imponerle candidatos; sino que antes por el contrario, no solo pedí noticias sobre los que aspiraban a esta honra y los pueblos designaban con sus simpatías, sino que también cedí siempre, desde el punto en que me convencí que una persona no merecía la confianza de los electores sacrificando así toda clase de afecciones personales, ante el interés general y el deseo probable de mayorías”. En 1862 reconoció Posada en el Congreso que “desde que han concluido las elecciones generales del año 58 no he escrito carta formal a ningún gobernador sobre materia de elecciones, ni les he dicho que se ocupasen de ese asunto para nada, ni para hoy ni para el porvenir. La mayor parte de las elecciones que se han hecho desde esa época, las he dejado completamente libres...” (p. 138). A pesar de su invocación del “influjo moral” se le calificó como “el Mefistófeles de aquellos Faustos que se vendían al diablo por una credencial, y en este concepto fue un terrible desmoralizador”, precursor del caciquismo de la Restauración: OPISSO, A., *Semblanzas políticas del siglo XIX*, Barcelona, 1908, p. 201.

353. POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, 1988, pp. 172, 176, 201

to su interés político partidista revestido de “influencia moral”: “Tan absurdo como sería creer que el gobierno debiera dirigir por la fuerza las elecciones, sería el pensar que debe abandonarlas completamente. [...] El gobierno, pues, tiene un deber de prestar su atención en un acto tan importante y de tantas consecuencias para el porvenir del país; pero necesita marchar por un camino sumamente estrecho [...] y sonle necesarias mucha prudencia y cordura. [...] Cualquiera de los dos caminos que se adopte, ora se diga que tiene derecho a ejercer esa influencia bastarda, tantas veces empleada, ora que debe abandonar completamente el campo electoral, sin dirigir, sin ilustrar siquiera la opinión, sin usar de aquellos medios legales que la razón le concede, cualquiera de los dos extremos es malo y contrario a los buenos principios”³⁵⁴.

Los moderados pusieron de manifiesto su falta de confianza en el sistema por ellos establecido y en la capacidad de los pocos ciudadanos con derechos electorales que encomendaron a la Administración proteger a los electores “contra los amaños y la violencia de los partidos”, para que las elecciones fueran libres: “Pero esta protección no ha de ser convertir el asunto en su provecho; no ha de ser la de un partido para que las elecciones salgan a su favor, ha de ser la protección que el elector necesita para poder dar su voto con imparcialidad, con independencia, con arreglo a su conciencia particular. El gobierno, pues, encerrándose dentro de este círculo, tiene la facultad para contribuir al buen resultado de las elecciones; saliéndose de él, usurpará atribuciones que no le corresponden, quebrantará las leyes y se hará responsable, no de una falta, sino de un delito muy grave. A veces [...] se han dado en nuestro país órdenes que nunca debieron darse y que han sido el oprobio del gobierno representativo, y por otra parte se ha lanzado también en extravíos que debieran evitar y que no han sido provechosos para ellos, ni para la causa pública [...]”³⁵⁵.

A pesar de tales declaraciones, Posada Herrera y el partido moderado fueron los precursores del sistema electoral y del caciquismo de la Restauración canovista, que en los comportamientos electorales fue magistralmente descrito por Salvador de Madariaga: “El director de política del ministerio que por cruel ironía se llama de la Gobernación llegó a ser el técnico de las imposiciones e imposturas que aseguraban la elección de cada distrito al candidato del agrado del Gobierno. A tal fin todos los métodos eran buenos. Se empezaba

.....y.205.

354. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 330.

por preparar cuidadosamente a las autoridades municipales. Si las elecciones locales a las que debían su existencia no eran lo bastante favorables al Gobierno, el gobernador civil o un delegado *ad hoc* descubriría oportunas irregularidades y suspendía a los concejales que estorbaban la acción gubernamental. Listas falsas, la resurrección de los muertos (que siempre votaban al Gobierno), la presión sobre los funcionarios y otras personas, directa o indirectamente dependientes del presupuesto, y finalmente, si necesario, un ataque a mano armada sobre las urnas o la falsificación de las actas hacían lo demás. El Gobierno sacaba su mayoría, la oposición un número suficiente y convenido de votos para poder representar su papel en la comedia”³⁵⁶.

3.4. La ideología moderada. Doctrinarismo y eclecticismo

El moderantismo fue un talante y una actitud, porque “la moderación, la indulgencia, la suavidad y las providencias conciliatorias son más oportunas para sosegar los ánimos, calmar los resentimientos y evitar la guerra civil, que no las violencias, el rigor, la dureza y los castigos”³⁵⁷. Condujo a “una forma de entender en términos doctrinales y técnicos la construcción del Estado liberal [...] en base de la conjunción de libertad más orden, más del segundo que de la primera”, que integró la estructura jerárquica militar “al sistema político y del poder” haciéndolo “consustancial con el desarrollo del moderantismo”, como

355. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 180.

356. MADARIAGA, S. DE: *España. Ensayo de Historia Contemporánea*, Madrid, 1931, pp. 27-28. RICO Y AMAT, J., *Diccionario...*, cit., p. 271, describió la oposición al gobierno como: “Infierno donde padecen los ambiciosos, los pretendientes sin esperanza, los impacientes, los quisquillosos, los descontentizos, los engañados o desengañados y otros muchos políticos que sería difícil enumerar. En el infierno de la oposición no se oyen más que blasfemias, imprecaciones y amenazas. Los ministros y todas las autoridades, por insignificantes que sean, van disfrazados de diablos martirizando de mil modos a los condenados, que exhalan gritos lastimeros de dolor y rabia. Cuando hay polizontes vestidos de diablos, o diablos vestidos de polizontes, se arma una de tormentos que no queda un opositor sano. Algunos suelen salir del infierno de la oposición en los días que se saca ánima en los altares de S. Juliano Apóstata y de Sta. Clara Palinodia; los demás padecen allí hasta que tarde o temprano abre las puertas del infierno algún alzamiento nacional y se transforman los verdugos en víctimas y las víctimas en verdugos”.

357. *El Censor*, “Medios que convendría emplear para acabar con los facciosos de Castilla”, t. VIII, n. 46, 16 de junio de 1821, p. 289. Citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit.,

lo acreditó el papel de Narváez³⁵⁸. Los objetivos moderados fueron los propios de la actitud conservadora que representaban: “orden público, autoridad, centralismo, mantenimiento de los supuestos sociales y resistencia a toda nueva subversión: tal era el desiderátum de los moderados, en el que éstos cifraban el bien y la felicidad”³⁵⁹.

Al moderantismo lo rechazaron tanto los carlistas como los liberales exaltados y los revolucionarios, quienes lo consideraron un movimiento contrarrevolucionario, actitud que ya se había practicado durante la Revolución francesa³⁶⁰. Como se expuso en *El Censor*: “todo el que no abraza con ardor las nuevas doctrinas, que no participa de la exaltación general, que recuerda los principios de la justicia y el orden, que predica moderación y cordura, pasa por fanático a los ojos de los furiosos; y al contrario, el hombre más templado y juicioso, si aprueba el nuevo sistema, es tenido por loco y furibundo por los defensores del antiguo”³⁶¹.

Para un debate político tan contrapuesto como era el propio de un cambio de régimen, no era suficiente el talante sino que se precisaba una ideología, a fin de que los partidos no estuvieran dirigidos por la pasión sino por el raciocinio, como exigió Donoso: “Los partidos no reciben la fuerza y su poder de los individuos que se alistan [...] sino de los principios que adoptan, de los dogmas que defienden, de las ideas que representan. Un partido es la reunión de hombres consagrados al servicio de una idea. [...] no pueden existir sin una idea que los fecunde, [...] pero las ideas existen sin los partidos como la divinidad sin templo”³⁶².

Los moderados adaptaron como ideología el liberalismo doctrinario de origen francés que se manifestó como síntesis de los tiempos históricos en equilibrio: Revolución y Tradición, Liberalismo y Absolutismo. De modo que

.....p. 233.

358. BAHAMONDE, A., y MARTÍNEZ, J., *Historia de España. Siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 1994, pp. 242 y 245. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido...*, cit., pp. 295-344.

359. COMELLAS, J. L., *Los moderados...*, cit., p. 149.

360. JULLIAN, M.-A., Commissaire du Comité de salut public de la Convention nationale, *Discours sur les dangers de la contagion du modérantisme et les moyens de former l'esprit public. Aux sans culottes révolutionnaires composant la société montagnarde et républicaine de La Rochelle, le 26 ventôse an II, 16 de mars de 1794*.

361. “Del fanatismo y de la intolerancia, su compañera inseparable”, *El Censor*, t. IX, n. 49 (7 de julio de 1821), p. 55. Citados por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 232.

362. DONOSO CORTÉS, J., “España desde 1834”, en *Obras completas, I*, Madrid, BAC,

“frente a la parcial inexorabilidad de los principios [...] proclamarán un método unificador que necesariamente será insinuante y acomodaticio”³⁶³. Para Posada “puede considerarse el llamado doctrinarismo político como un intento, enderezado a armonizar o componer los principios de la Revolución y los del tradicionalismo monárquico, con legitimidad o no. [...] No elabora el doctrinarismo una verdadera teoría de la soberanía, según principios; la soberanía para él no es atributo del pueblo ni del rey: ambos comparten circunstancialmente su ejercicio, representando el Rey la fuerza de la tradición, y el Pueblo el elemento o fuerza actual; el gobierno del Estado presupone la existencia de esas dos fuerzas políticas que forman la constitución interna, y las cuales se componen estableciendo en un pacto (constitución externa) la participación que Pueblo y Rey tendrán en aquél. El doctrinarismo, más que una teoría, es una tendencia formada bajo la acción de las circunstancias, y que ha de acomodarse a ellas, y aunque se le ha llamado doctrinario, [...] ha carecido, en su desenvolvimiento, de verdadera inspiración doctrinal”³⁶⁴.

Sobre la actitud moderada y doctrinaria de negar el absolutismo hay que tener en cuenta que, como expuso Hegel, “lo negativo es a la vez positivo, o que lo contradictorio no se resuelve en un cero, en una nada abstracta, sino sólo esencialmente en la negación de su contenido particular; es decir, que tal negación no es cualquier negación, sino la negación de aquella cosa determinada, que se resuelve, y por eso es una negación determinada”³⁶⁵.

Los moderados hicieron del doctrinarismo su ideología, dándole “una interpretación sumamente original, que iba a dar lugar a una de las más interesantes doctrinas de nuestra teoría constitucional en el siglo XIX”³⁶⁶. La minoría dirigente “a veces mediocre, pero otras formada por personalidades eminentes, ha procurado realizar una síntesis práctica entre reformismo y tradición. Gracias a ella fue posible el avance económico, social y cultural del país. El único credo de esta minoría ha sido realizar el ideal de Jovellanos, [...] que supo

.....1979, p. 524.

363. Díez del Corral, L., *El liberalismo...*, cit., p. 133. Maura, G., “El liberalismo doctrinario”, *Revista de Estudios Políticos*, 22-23 (1945), pp. 131-154.

364. Posada, A., *Tratado de Derecho político*, I, Madrid, 1935, pp. 401-402. Marcuello Benedicto, J. I., “Conservadurismo y desnaturalización del régimen constitucional”, en Tusell, J., Montero, F., Marín Arce, J. M. (eds.), *Las derechas en la España contemporánea*, UNED-ANTHROPOS, Madrid, 1997, pp.15-28.

365. Hegel, G. W., *Ciencia de la lógica*, Buenos Aires, I, 1974, p. 50.

conjugar el mantenimiento del espíritu tradicional del país con una de las más nobles y profundas campañas reformistas³⁶⁷.

En España el doctrinarismo de la burguesía liberal moderada se caracterizó por “las mismas ventajas (capacidad de maniobra y compromiso³⁶⁸, adaptación a las necesidades de una época) e idénticos inconvenientes (intelectualismo, mediocridad, falta de decisión y generosidad) de movimientos semejantes en otros países”. El moderantismo asumió “hasta el fondo la filosofía del justo medio y del equilibrio, una filosofía deslucida y utilitaria, pero acorde con el mundo socio-económico salido del experimento desamortizador; una filosofía de la conveniencia ajustada a esa moral convencional, preocupada sobre todo por la fachada y las apariencias³⁶⁹”.

La menor formación de los grupos dirigentes, la escasa educación popular y la pobreza condicionaron negativamente la opción doctrinaria: “Por ello el doctrinarismo español se muestra más rotundo y extremado –menos flexible– en sus postulados ideológicos, al tiempo que más reaccionario y defensor en sus actitudes ante el problema de la reconstrucción social. Y, tal vez, por ello también, el moderantismo fue en España un movimiento menos estabilizante que similares ensayos eclécticos abordados sobre una subestructura más propicia en otras latitudes³⁷⁰”.

El doctrinarismo se concibió como una vía media “entre dos modos cada vez más definidos de ver y de vivir a España; (...) deseó mantenerse equidistante y dibujar una nueva vía hábil entre un absolutismo equívocamente castizo, católico y tradicional y un liberalismo aperturista y europeizante”. Pretendió “justificar la institución monárquica en un contexto mesocrático, es decir, en un marco social y mental burgués y, por tanto, racionalista y cada vez menos dado a explicaciones tradicionales mitificadas”. La monarquía “se defiende en función de su capacidad de balanceamiento hacia los presupuestos de la autoridad concebida como salvaguarda del orden [...] se la quiere como instrumento burgués”. Sus errores fueron el “clasismo, partidismo sin conce-

366. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 129.

367. VICENS VIVES, J., *Historia económica...*, cit., p. 430.

368. MILL, J. S., *La révolution de 1848 et ses détracteurs*, París, Baillière, 1875, p. 33: invocó el espíritu de transacción y compromiso que se practicaba en Inglaterra, donde ni los ideólogos ni el conjunto de la nación “ponen en práctica de un modo total los principios que defienden; hay siempre un obstáculo para parar la aplicación a medio camino”.

369. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., p. 509.

siones en los planteamientos, conservadurismo confundido con la inmovilidad, injusto reparto del pan y de la confianza, vivencia egoísta y antisocial de un descarnado sentido material de la existencia [...] en las que los españoles nunca deberíamos volver a incidir”³⁷¹.

El moderantismo fue una actitud ecléctica, que trató de evitar los enfrentamientos entre opciones ideológicas contrapuestas: absolutismo y liberalismo, liberalismo moderado/exaltado y democratismo/socialismo. Se inspiró en la escuela ecléctica francesa (Royer-Collard³⁷², Cousin, Guizot³⁷³, Villemain), basada en la transacción entre revolución y tradición, la concordia y la armonía de los intereses contrapuestos³⁷⁴. Buscó reconciliar la razón y la fe, la revolución y la tradición, la libertad y la autoridad, la igualdad y la desigualdad y el predominio de unas clases sobre otras. Su Estado burgués con forma de monarquía constitucional supuso sustituir el predominio de la clase burguesa sobre las clases populares rurales y urbanas.

Se trata de una doctrina de carácter transitorio: “El sistema del justo medio entre los extremos es propio de un tiempo de transición. Ello explica el ascenso y descenso de los doctrinarios en la política francesa. Descubrieron

370. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., p. 525.

371. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 853 y 855.

372. MÉNDEZ BEJARANO, M., *Historia de la filosofía en España hasta el siglo XX*, Oviedo, 2000, p. 366: “El impulso ecléctico, en cuyas varias facetas saciaban su sed de espiritualidad los liberales, que por algo había Royer Collard vulnerado en el corazón al materialismo proclamándola natural actividad del espíritu, y buscaban justificación los opuestos para lo substancial de su creencia. Este movimiento, actuando de filosofía académica, propagado por Fernández Espino y García Luna, se apoderó de las cátedras y por la derecha absorbió los asomos de la escuela teológica, así como por la izquierda gran parte de los críticos y kantianos. Su dogma doctrinario, ofreciendo una conciliación de todos los sistemas en el orden especulativo y de todos los intereses en la esfera de la vida práctica, debía ser la mesa en que se firmara el armisticio, precursor de la paz definitiva”. GARCÍA LUNA, T., *Lecciones de filosofía ecléctica*, Madrid, 1834-1845.

373. BILLARD, J., *De l'École à la République: Guizot et Victor Cousin*, París PUF, 1998.

374. El eclecticismo tuvo su origen en la escuela de Alejandría, al que ya se refirió Diógenes Laercio. Fue practicado por Séneca y Cicerón, por los padres de la Iglesia, Vives y Erasmo, Leibniz y los filósofos de Ilustración, Feijoo y Jovellanos; fue duramente criticado por Marx y Engels, seguidores de Hegel que lo consideró “una mezcolanza de cosas”, un “conglomerado superficial” y una “yuxtaposición de ideas contradictorias”. ÁLVAREZ, F., *La respuesta imposible*, México Siglo XXI, 2002. Las críticas marxistas al eclecticismo fueron ampliadas por Labriola, Plejánov, Lenin, Kautsky, Luxemburgo, Gramsci y Lúkacs y el neomarxismo, así como por la escuela de Frankfurt, Habermas, Lefevbre y Althusser. Se considera

los obstáculos que amenazaban a la sociedad francesa y los vencieron, lo que les hizo ya innecesarios, pues a partir de ese momento lo que la sociedad precisa son principios creadores y los doctrinarios no los tenían”³⁷⁵.

La elaboración más sistemática del eclecticismo espiritualista fue la realizada por Víctor Cousin, que trató de conciliar la razón y el espíritu con una concepción de la libertad como causa y fin en sí misma³⁷⁶. No es un sincretismo que fusione elementos distintos por acumulación, ni un integracionismo para dar lugar a una nueva creación: “No aconsejo ciertamente ese ciego sincretismo [...] que intentaba aproximar por la fuerza los sistemas contrarios. Lo que recomiendo es un eclecticismo ilustrado que, juzgando con equidad e incluso con benevolencia todas las escuelas, les pida prestado lo que tienen de verdadero y elimine lo que tienen de falso. Puesto que el espíritu de partido nos ha dado tan mal resultado hasta el presente, ensayemos el espíritu de conciliación”. Se trata de una actitud conciliadora, tolerante y esencialmente moderada, que intenta salvar el pasado sin restituirlo íntegramente, que se opone al dogmatismo y el radicalismo por la tolerancia y la conciliación, que busca la verdad y la armonía con el respeto a las distintas posiciones que pueden ser concordantes³⁷⁷. Su característica más destacada es la “moderación constante, inclusive con respecto a la propia actitud ecléctica”³⁷⁸.

El apogeo del eclecticismo coincidió con la fase previa y la revolución de julio de 1856. En este momento se produjo una situación ecléctica “que aspi-

.....ectecismo positivo el de Max Weber y Chomsky.

375. SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., “Estudio preliminar...”, cit., p. 27.

376. LEFRANC, J., “Éclecticisme”, en *Encyclopédie philosophique universelle, II. Les notions philosophiques*, 1, p. 724: “El eclecticismo de V. Cousin se establece sobre la reciprocidad del punto de vista psicológico (análisis del espíritu humano) y del punto de vista histórico, que le permite establecer la complementariedad a la vez histórica y sistemática de cuatro principios fundamentales: sensualismo, idealismo, escepticismo y misticismo. Como método filosófico, el eclecticismo es el descubrimiento progresivo de una completitud, de una armonía, contra la pretensión abusiva de cada principio de constituir por el mismo un solo sistema suficiente. Víctor Cousin y sus discípulos hicieron cada vez del eclecticismo un espiritualismo apoyado sobre el sentido común y sumariamente opuesto al materialismo”. Su filosofía ecléctica fue una mezcla de escolástica medieval, racionalismo, idealismo e inmanencia hegeliana; en ella cabían Platón, los padres de la Iglesia, Santo Tomás, Descartes, Kant y Hegel.

377. “De los odios nacionales y políticos”, *El Censor*, t. XII, 68, 17 de noviembre de 1821: “Los redactores del Censor que hacemos profesión del liberalismo adoptado por la nación española en la Constitución de Cádiz, hacemos también profesión de no aborrecer a los que sigan doctrinas opuestas a las nuestras. Nos contentaremos con rebatirlas”.

ra a conciliar las transformaciones ideológicas y sociales comportadas por la revolución, con el mantenimiento de unas creencias y unas instituciones legadas por la tradición”: “El viejo moderantismo de la década cede el paso paulatinamente a una mentalidad ecléctica que logrará su plena madurez más adelante, en la época de la Restauración, con el turno de los partidos en el uso del poder. Pero las bases sociales son las mismas, e idéntico, en el fondo, el liberalismo doctrinario –la soberanía reside en las Cortes con el Rey– que vimos formularse tempranamente en el ideario jovellanista [...] que encontramos más tarde presidiendo el régimen del Estatuto Real, y que informará las dos Constituciones españolas de más prolongada vigencia: la de 1845 y la de 1876”³⁷⁹.

El modelo de liberalismo doctrinario de Guizot fue utilizado por el moderantismo para asentar el Estado burgués sobre el pasado y demostrar su supremacía respecto a las situaciones oscurantistas del absolutismo, en un pacto del liberalismo romántico entre la Revolución liberal y la Tradición, que introducía la razón política en la historia y ésta en aquélla. Aquél se basaba en unas leyes naturales y universales, adaptadas a las realidades nacionales, que garantizaban por sí mismas el progreso y la libertad que eran las metas de la historia, lograda en un proceso histórico y en unas condiciones sociales. Defendió la tolerancia como uno de los motores de la civilización europea, decisivo para su progreso contra la intolerancia que estancaba a las sociedades. Fue el fundamento ideológico de la Constitución moderada de 1845, que se propuso establecer un compromiso entre el antiguo y el nuevo régimen y armonizar los antitéticos conceptos de rey soberano y pueblo libre, dando lugar al “doctrinarismo con calañés imperante bajo Isabel II y la Constitución de 1845”³⁸⁰.

Ortega valoró muy favorablemente lo que Guizot y el doctrinarismo supusieron en la Europa del siglo XIX, como continuadores de la Ilustración: “...quiero tener el valor de afirmar que este grupo de los doctrinarios, de quien todo el mundo se ha reído y ha hecho mofas escurriles, es, a mi juicio, lo más valioso que ha habido en la política del continente durante el siglo XIX. Fue-

378. FERRATER MORA, J., *Diccionario de Filosofía*, II, Madrid, Alianza, 1979, pp. 888-890.

379. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., pp. 643, 650, 665-674.

380. POSADA, A., *La reforma constitucional*, V. Suárez, Madrid, 1931, p. 63. “Verdadero punto de vista bajo el cual debe considerarse la revolución en España en 1820”, *El Censor*, t. X, 55 (18 de agosto de 1821): “Toda revolución es una guerra, y se termina con un tratado de paz. Si éste es favorable a los intereses de vencedores y vencidos, el tratado es una transacción,

ron los únicos que vieron claramente lo que había que hacer en Europa después de la Gran Revolución, y fueron además hombres que crearon en sus personas un gesto digno y distante, en medio de la chabacanería y la frivolidad creciente de aquel siglo. [...] Los doctrinarios son un caso excepcional de responsabilidad intelectual, es decir, de lo que más ha faltado a los intelectuales europeos desde 1750, defecto que es, a su vez, una de las causas profundas del presente desconcierto”³⁸¹.

Sin embargo, para Garrorena, “llegada la etapa del equilibrio sobre el cual construir, el eclecticismo apareció como una metodología estéril e inepta para esta labor positiva. Fue incapaz de ofrecer una verdad firme y segura sobre la que elevar la convivencia, porque su estructura mental no estaba hecha para ello; porque, en realidad, era una teoría surgida en otro momento y pensada para otro fin”³⁸². No hubo en España “un grupo ideológico tan claro como el que formaron los doctrinarios franceses en la época de Luis Felipe; [...] Escasean también los grandes planificadores como Guizot, o los grandes edificadores como Disraeli”. De entre los españoles Donoso Cortés fue “el más completo y profundo de cuantos allí hablan o escriben, si no el inspirador, directo o indirecto, de la dialéctica política de su tiempo”³⁸³.

El doctrinarismo de los moderados se amparó en algunos principios doctrinales, que constituyeron su médula ideológica y fueron el fundamento del orden institucional plasmado en la Constitución de 1845: providencialismo, autoridad, propiedad, orden y configuración de un sistema político favorable a la clase media burguesa.

3.4.1. *Providencialismo*

El liberalismo surgido de la Ilustración se basó en el racionalismo que fundamentó los fenómenos de la vida y la naturaleza en un origen natural, frente a la concepción deísta o animista que lo hacía en fuerzas sobrenaturales. Sin embargo, en el liberalismo doctrinario de los moderados había una cierta idea

.....y será firme y durable”.

381. ORTEGA Y GASSET, J., *La rebelión de las masas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1966, p. 19.

382. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., p. 524.

383. COMELLAS, J. L., *La teoría del régimen liberal español*, Madrid, Instituto de Estudios

providencialista sobre el progreso y devenir históricos. Reflejaba sus actitudes eclécticas respecto al racionalismo ilustrado y liberal, cuando rechazaba el fundamento natural porque “creemos con Vico en la dirección y el orden providencial, y admitimos con Bossuet la progresiva tendencia de la humanidad hacia su perfeccionamiento”³⁸⁴; porque las naciones avanzan “en virtud de la ley providencial que las dirige; y en que se ve comprobada una de esas verdades consoladoras que hemos asentado como uno de nuestros principios históricos, a saber: la humanidad marcha hacia su progresivo mejoramiento, aunque a veces parece retroceder”³⁸⁵.

3.4.2. *Autoridad y orden*

Para la mentalidad moderada y doctrinaria se trataba de hermanar el orden con la libertad³⁸⁶, garantizar el orden público, la autoridad, la propiedad privada y “unos signos externos de respetabilidad que llevará a esta clase dirigente a presentarse como protectora del orden moral, y a buscar, una vez consumada la desamortización, el entendimiento con la Iglesia católica”³⁸⁷. Fue una convicción moderada que “con orden y tranquilidad florecerán las artes y el comercio”³⁸⁸. Para ello era “necesario que el gobierno empuñe de una vez con mano firme las riendas del Estado; es preciso que se haga respetar y obedecer; es menester que comprima la licencia y que haga cesar de una vez los desórdenes y tumultos. De otro modo, si vacila tímido e irresoluto, si se contenta

.....Políticos, 1962, p. 11.

384. LAFUENTE, M., *Historia...*, cit., I, pp. I y II.

385. LAFUENTE, M., *Historia...*, cit., VIII, p. 3.

386. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 232, invoca *El Censor*, “Verdadero punto de vista bajo el cual debe considerarse la revolución de España”, t. X, n. 55 (18 de agosto de 1821), p. 7: “Dos son los principios del verdadero liberalismo: el orden y la libertad. Estas dos cosas son inseparables, no hay libertad en el desorden”. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido...*, cit., pp. 317-324. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia...*, cit., p. 825, invocó la “tentativa política de Martínez de la Rosa, reducida, como siempre, a su favorita fórmula de hermanar el orden con la libertad”. A éste Azaña lo calificó de “elegante filósofo de la moderación y del justo medio” (AZAÑA, M., “Tres generaciones...”, cit., p. 620).

387. UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción...*, cit., p. 638. VICENS VIVES, J., *Historia social...*, cit., p. 359: “El partido moderado trató de restablecer la paz en la conciencia católica del país, situándose en un término medio entre el carlismo y el liberalismo”.

con remedios paliativos, si transige con los facciosos, adiós libertad, adiós Constitución, adiós España”³⁸⁹.

Desde la *Gaceta de Bayona*, replicando al periódico realista *Le Quotidienne*, Lista dio una definición de lo que era y no era el moderantismo: “Si se entiende por moderación la debilidad que transige con los conspiradores, con las doctrinas antimonárquicas, con los crímenes y las maldades, no somos ni seremos moderados, pero esa no es moderación, sino traición, dicen. Si entiende por el epíteto moderados los que imploran la clemencia para los ilusos al mismo tiempo que condenan sus errores; los que desean y predicán la concordia de todos los españoles alrededor del trono legítimo; los que gritan continuamente que no hay salvación política sino en la monarquía, en fin los que aplauden un gobierno firme y prudente, que sin convulsiones ni trastornos va curando con lentitud, pero con seguridad, las profundas heridas de España, confesaremos a la Cotidiana que somos moderados”³⁹⁰.

El fortalecimiento de la autoridad era requisito para establecer y progresar el nuevo orden social, que se realizó a través de la prerrogativa regia, de la soberanía compartida con las Cortes, del prestigio de la monarquía, de su carácter de vínculo nacional y de su activismo político, como factor de equilibrio entre el dualismo doctrinario de las Cortes y la Corona, la autoridad y la libertad, el poder y la sociedad. No aceptó la soberanía popular por ser excesivamente peligrosa y perturbadora del orden burgués y la sustituyó por la soberanía compartida entre la Corona y las Cortes, y la dirección por aquella del ejecutivo.

Su objetivo defensor del orden dotó al moderantismo de un carácter autoritario que manifestó en su espadón el general Narváez, quien estableció una dictadura civil defensora del *statu quo* frente a la movilización política de los liberales progresistas, de los carlistas y, finalmente, de los demócratas, republicanos y socialistas. El punto de inflexión fue la revolución francesa de 1848, en que se acreditaron los límites ideológicos del doctrinarismo “insensible frente al concierto social que reclamaba el desarrollo económico, y comience a cobrar fuerza la idea democrática junto a la afirmación igualitaria y la negación de Dios. Los progresos de la democracia y el socialismo, al violen-

388. Citado por COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 185.

389. *El Censor*, “Sobre asonadas y motines”, t. XI, n. 61, 29 de septiembre de 1821, p. 14. Citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 234, nota 218.

390. *Gaceta de Bayona*, n. 91, 14 de agosto de 1829. Citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los fa-*

tar el diálogo mantenido por el liberalismo romántico con la historia y las realidades consagradas por el tiempo, contribuirán al auge del conservadurismo y del tradicionalismo”³⁹¹.

La Unión Liberal fue la versión modernizada del partido moderado. En el prospecto del periódico *El Estado*, don Ramón de Campoamor afirmó que “la doctrina del partido del orden no necesita ni descomponerse ni depurarse. Puede haber diferencias de carácter en su desarrollo práctico, y las hay sin duda alguna; pero el fondo de la doctrina, la esencia constitucional de este credo político, es una síntesis científica perfecta, con toda la perfección que cabe en las instituciones humanas”. El Evangelio moderado, que no necesitaba reformas empíricas, estaba formado “por la tradición, por la filosofía y por la experiencia”. Explicitó que “la primera necesidad es el orden”, porque “entre las doctrinas del orden y las ideas trastornadoras no puede haber unión porque existe solución de continuidad, porque hay la distancia que media entre la tesis y la antítesis, porque son el sí y el no del gobierno...”. El Estado “se propone ser órgano de los unitarios del partido del orden, es decir, de ese partido que sólo tiene por símbolo la doctrina y nunca la persona, que abandona la religión del fetiquismo [sic] al partido de las muchedumbres, que obedece los principios con absoluta abstracción de los hombres...”³⁹².

3.4.3. *El orden político de la clase media*

Los intereses económicos, sociales y políticos de los grupos en lucha por hacerse con el poder, desde los apostólicos hasta los revolucionarios liberales, se disfrazaron de ideología, metafísica e ideales esenciales sobre el ser nacional para construir una ontología hispánica que diese una explicación abstracta de España y del carácter nacional común a los pueblos que la habitan. Sin embargo, los intereses económicos de la clase media fueron el verdadero sujeto protagonista y beneficiario de la revolución liberal y del régimen constitucional, porque “la monarquía constitucional fue el régimen de las clases medias: en ellas se apoyó el sufragio y hasta los mismos reyes, en sus virtudes y en sus vicios, en su carácter y en sus hábitos, se adoptaron al tono de vida burgués”³⁹³.

.....mosos..., cit., pp. 329-330.

391. SÁNCHEZ-PRieto, J. M., “Estudio preliminar...”, cit., p. 13.

392. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras...*, cit., pp. 15-17.

393. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 141-150. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El par-*

Donoso Cortés reconoció el papel de la clase media burguesa como titular de los derechos políticos que exigía y legitimaba el sufragio censitario: “sólo a estas clases pertenece el ejercicio de la soberanía, porque sólo estas clases son inteligentes, sólo a estas clases pertenecen los derechos políticos, porque sólo estas clases pueden ejercer legítimamente la soberanía”³⁹⁴. Consideró que la Monarquía debía “apoyarse en las clases intermedias, para evitar que la sociedad bascule tanto hacia el despotismo como hacia el abismo de una democracia tormentosa. [...] Los miembros de las clases medias son libres no sólo de derecho sino de hecho: material e intelectualmente equilibrados, eran capaces de crear un espíritu público, pensado y motivado, sin caer en los prejuicios de casta de la aristocracia o en el simplismo popular”. Con el sistema censitario se articulaba una “elección directa pero restringida, de conferir el poder político a los mejores de entre los buenos, siendo los buenos los que pueden elegir a los mejores; es decir, un cuerpo electoral compuesto mediante sufragio censitario por la capacidad con la propiedad”³⁹⁵.

Según Martínez de la Rosa, sólo la nueva clase media era capaz de “detener el ímpetu de la democracia turbulenta”³⁹⁶. Como se ha dicho, estaba formada por los grandes terratenientes andaluces, extremeños y castellanos y los burgueses industriales catalanes y vascos, muy distintos en cuanto a renta, rol social y orden ecológico de la pequeña burguesía: “Siderúrgicos, cerealistas y algodoneros constituyen un sólido triángulo, mucho más efectivo que cualquier otra combinación ministerial, política o militar. Ellos son los que mandan. Mandarán durante el periodo moderado e incluso serán los dueños del país durante la Restauración”³⁹⁷.

Uno de los moderados más destacados, el Marqués de Pidal, afirmó que “las clases medias tienen hoy día el poder social y deben ya tenerlo político. Porque le han conquistado en siete siglos de combates. Principiaron a nacer en el pequeño Municipio o Concejo: han ido fortaleciéndose con la industria, con

.....tido..., cit., pp. 324-334.

394. Citado por SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., p. 145. SUÁREZ VERDEGUER, F., *Vida y obra de Donoso Cortés*, Pamplona, Eunat, 1997, p. 158, recoge la opinión de Donoso en su “Memoria sobre la Monarquía”, sobre como debía apoyarse en las clases medias, capaces de “hermanar la libertad con el orden”.

395. SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., “Introducción...”, cit., pp. 21 y 24. DONOSO CORTÉS, J., *Obras Completas, I*, Madrid, 1970, pp. 217 y ss.

396. *Diario de las sesiones de Cortes. Congreso*, 12 de noviembre de 1844, p. 399.

el comercio, con la riqueza que estos dos ramos les proporcionaron en la Edad Media, hasta que llegando a ser poderosos llamaron a la puerta de las Cortes; porque las puertas de las Asambleas políticas no se abren para nadie sino cuando el verdadero poder social llama a ellas. [...] ¿Y cómo, señores, no admitiremos nosotros el poder político de las clases medias, cuando es el que domina en la sociedad? Él es el que está al frente de la industria, al frente del comercio, al frente del ejército, al frente de la magistratura, aquí mismo; en una palabra, al frente de todo”³⁹⁸. En esto no había diferencia con los progresistas, como reconoció Joaquín María López al afirmar desde la misma suficiencia burguesa: “Yo no veo más que clase media. Sobre ella sólo hay vanidad y necio orgullo, y bajo de ella pobreza, osadía, relajación y crimen”³⁹⁹.

Cristóbal Bordiú dejó claramente sentada la necesidad de la monarquía de contar con “una clase social que defienda el trono de los ataques de sus enemigos. [...] La sola clase que puede prestar al trono la fuerza y la justicia necesaria para darle estabilidad, es la clase rica (...); será en adelante la más sabia, porque en una sociedad bien organizada es la que posee más medios de adquirir una instrucción sólida; y finalmente la clase rica es la que tiene más ascendiente sobre las otras, porque es la que puede dispensarles más beneficios. [...] La monarquía constitucional exige como condiciones precisas de su existencia un Monarca, una fuerza social que ha de ser indispensablemente la clase rica y leyes fundamentales y orgánicas que impidan al trono abandonar esta clase y entregarse en manos de otra. [...] ¿quién tiene derecho a gobernar? El que tenga más capacidad para llenar los fines del Gobierno. Luego si esta capacidad se llega a conocer mejor por el catastro o por las listas de contribuyentes que por la elección de los ciudadanos, a aquellos medios deberá recurrirse con preferencia a éste, puesto que llenan mejor el fin para que se emplean”⁴⁰⁰.

Sin embargo no todos participaban del mismo entusiasmo de clase, aun reconociendo que era la clase ascendiente e impulsora del nuevo régimen. Así lo hizo constar Lista cuando señaló los peligros de su ambición, que fue evi-

397. VICENS VIVES, J., *Historia económica...*, cit., p. 551.

398. *Diario de las sesiones de Cortes. Congreso*, 18 de noviembre de 1844, p. 518.

399. LÓPEZ, J. M., “Lecciones explicadas en la cátedra de Política Constitucional de la Sociedad de Instrucción Pública en Madrid”, en *Colección de discursos parlamentarios, defensas forenses y producciones literarias, publicadas por su hijo don Feliciano López, V*, Madrid, 1856-1857, p. 100.

400. BORDIÚ, C., *Del Consejo Real como elemento del Gobierno constitucional*, Madrid, 1846,

dente en la corrupción que acompañó al periodo moderado. También advirtió del riesgo de caer en la democracia, lo que demuestra una actitud elitista que identificaba la nueva clase media con una parte de ella, con una “nueva aristocracia” que si era de militares traería el despotismo militar, y si de banqueros “una república codiciosa y corrompida, en que se venderá a Dios padre por un 5 o un 3%”⁴⁰¹. Por ello manifestó su desconfianza en quienes la integraban: “La clase media, productora, sabia, inteligente y virtuosa, tiene labradores, comerciantes, fabricantes, literatos, artistas y excelentes padres de familia. Lanzadlos en la escena política. ¿Qué serán? Ambiciosos y nada más. [...] Porque no nos engañemos: en el momento que un particular sabe que puede influir en el gobierno, se despierta en él la ambición y el deseo de vivir a costa de la tesorería [...]. –Y he aquí el peligro–, del gobierno de la clase media se cae inmediatamente en la de la ínfima; [...] es un paso inmediato e infalible para venir a parar en la democracia de los proletarios”⁴⁰².

3.5. El orden institucional moderado

Si el liberalismo doctrinario francés se alzó como referente ideológico, también lo fueron las instituciones y el régimen jurídico-administrativo, como reconoció, con admiración, Posada Herrera: “La Francia será para nosotros siempre un modelo, en materia de instituciones administrativas, como lo ha sido en materia de instituciones políticas [...]”⁴⁰³.

Campoamor resumió el credo político moderado como resultado de las polémicas que mantuvo desde *El Estado* órgano de la Unión Liberal⁴⁰⁴:

Monarquía:

1. El trono es el elemento más activo del progreso.
2. Soberanía de los poderes legítimos.

pp. 7-17. Citado por NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 156-157, y *RAP*, 85 (1978).

401. Citado por JURETSCHKE, H., *Vida...*, cit., p. 548.

402. “De la intervención de la clase media de la sociedad en el gobierno”, *Estafeta de San Sebastián*, n. 38 (11 de marzo de 1831). Citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 338.

403. POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, 2.^a ed., Madrid, 1988, p. 202. También señaló que la influencia francesa tenía tradición en España: “...todos los hombres políticos más importantes de todos los partidos de hace siglo y medio no han hecho más que copiar las ordenanzas francesas y las leyes francesas para aplicarlas en España”.

Moral:

3. Religión católica que, siendo la más santa, es la más racional.
4. Así como la sociedad convertida en poder cuida del orden material, como conciencia pública vigila por la armonía intelectual y moral.

Poderes públicos:

5. Dos Cámaras que representen los intereses permanentes y los transitorios, que no puedan ser eco de preocupaciones momentáneas, sino de opiniones constantes.
6. Cuando hay empate entre los poderes públicos, decide el trono.

Fuerza pública:

7. El ejército es una orden militar mandada por su gran maestro el monarca.
8. Abolición completa de todas las milicias ciudadanas, que no son más que la organización del desorden.

Libertades:

9. Todos tenemos el derecho de cumplir con nuestro deber: la libertad no consiste en hacer lo que se quiere, sino en hacer lo que se debe.
10. Libertad del individuo garantizada por la fuerza del Estado.
11. Sufragio de los más capaces con preferencia al del mayor número.
12. Entre el orden y la libertad, lo primero es lo primero: antes el absolutismo que no amamos, que sufrir la anarquía que aborrecemos.
13. Siendo la democracia “llevar al mayor número posible la más posible felicidad”, iremos hasta el fin de esta democracia por la monarquía.

Subsidios:

14. Disminución gradual de las contribuciones directas por ser vejatorias, ininteligibles y exiguas y ampliación de las indirectas, que son las únicas productivas, hábiles y dignas de la libertad, pues se pagan como se quiere, donde se quiere y cuando se quiere.

Administración:

15. Centralización político-administrativa que extinga los restos del feudalismo, creando la unidad nacional.
16. Un sistema de vinculaciones que evite la decadencia de las aristocracias y que en lo porvenir salve a la sociedad de una indigencia universal.
17. El mando de los ricos para los pobres, en contraposición de las escuelas socialistas que tienden a establecer el mando de los pobres contra los ricos.

3.5.1. *La Monarquía constitucional*

No se discutía la monarquía como forma política del Estado, que aceptaron todas las familias liberales, y cifraban sus diferencias en las distintas formas de concebir el papel institucional del monarca. Para los historiadores del periodo isabelino constituía “un axioma de organización política para el presente, a la vez que se identifica con el carácter nacional español en proyección al pasado”⁴⁰⁵. La Corona como referencia político-institucional del régimen y espacio de encuentro de los liberales fue destacada por Andino: “Yo profeso la doctrina, y la profeso con todo mi corazón, y la profeso con toda sinceridad, de que para la situación crítica y peligrosa en que después de treinta años viene tan trabajada la Nación española, no hay más ánora de salvación sino agruparse todos al árbol constitucional, para mantenerlo, robustecerlo y asegurarlo contra todos los embates del impetuoso huracán de las pasiones políticas, tan agitadas entre los partidos contrapuestos del absolutismo y de la democracia”⁴⁰⁶.

La burguesía construyó el orden liberal a su servicio, lo dirigió y ella misma se tomó como ejemplo de los comportamientos razonables, utilizando las instituciones de la monarquía como centro del poder. Fue la alternativa burguesa superadora del absolutismo cuyo poder no controlaba y freno a la rebelión del populacho que había demostrado su fuerza en la Guerra de la Independencia y en 1848. Esta fórmula tenía para Oliván la virtud de que “sirve esencialmente para mejorar lo ya establecido. Procura evitar los inconvenientes de los gobiernos absolutos y de los democráticos, apropiándose sus respectivas ventajas, y combina la rapidez de la ejecución con la madurez de las deliberaciones”⁴⁰⁷.

Los burgueses liberales pusieron su confianza en la capacidad de las instituciones del nuevo sistema político, porque “lejos de perecer o de permanecer estacionarias, se extenderán y progresarán hasta adquirir todo el desarrollo que comporta la forma de gobierno constitucional”⁴⁰⁸. La alianza entre la bur-

404. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras...*, cit., pp. 76 y 77.

405. CIRUJANO, P., *Historiografía y nacionalismo español, 1834-1869*, Madrid, 1985, p. 101. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido...*, cit., pp. 308-317.

406. *Diario de sesiones. Senado*, 43, de 30 de abril de 1858, p. 633.

407. OLIVÁN, A., *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954, pp. 72-73.

408. BORREGO, A., *De la situación y los intereses de España en el movimiento reformador de*

guesía y la monarquía fue un contrato que vinculaba a ambas partes, en el que “la confianza debe ser recíproca y conciliadora la conducta, teniendo presente el pueblo que el orden es monárquico, y la Corona, que el sistema es constitucional”⁴⁰⁹.

La monarquía se consideraba constitucional en cuanto el país estaba regido por una Constitución, que la contemplaba como una de sus instituciones fundamentales y regulaba sus funciones y relaciones con el resto de las instituciones estatales. La monarquía constitucional fue perfilada en la Constitución de Cádiz como forma de gobierno, a pesar de que el artículo 14 dispusiera que “el gobierno de la Nación Española es una Monarquía moderada hereditaria”. El significado del calificativo sólo podía hacer referencia a que no era ni la monarquía absoluta ni la limitada del principio monárquico, ya que el principio de la soberanía nacional regía al Estado y configuraba al Rey como órgano del mismo⁴¹⁰.

Sin embargo, éste no fue el significado que le dieron los moderados al fundamentarla en el principio monárquico. Como expuso De Otto, la monarquía constitucional “significa, por oposición al principio monárquico, que el Monarca no tiene otros poderes que los que derivan de la Constitución, esto es, que la Constitución no es tan sólo límite, sino ante todo fuente de la que su poder deriva. De otro modo habría que recurrir a la tesis de la doble soberanía que constituye una *contradictio in adjectis*. El Monarca no es, por tanto, fuente de todo poder, como quiere la teoría del principio monárquico [...] es órgano constituido. Pero con una peculiaridad importante es órgano que participa del poder de reforma electoral junto con el electorado”⁴¹¹.

La monarquía constitucional, no parlamentaria, fue la fórmula utilizada por el moderantismo para compaginar Constitución y autoridad del Monarca, basada en el equilibrio entre el poder de la Corona y el de las Cortes⁴¹². La doble representación es el principio doctrinario que justifica la soberanía en la Corona y el Parlamento, que favorece a la primera que era, además de cabeza

.....*Europa, 1848*, Madrid, Imp. De Francisco Andrés y C.^a, 1848, p. 137.

409. CAMPUZANO, J. F., *La monarquía...*, cit., p. 3.

410. VARELA SUANZES, J., “Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814”, *Revista de Estudios Políticos*, 55 (1987), pp. 186-187.

411. Citado por VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, CEC, 1983, p. 417.

del ejecutivo, el poder moderador que mediaba entre los poderes ejecutivo y legislativo⁴¹³: “El modelo de representación del liberalismo doctrinario, fuertemente influido por el idealismo alemán, no significa, pues, otra cosa que la negación de una genuina representación política. El modelo no estriba primariamente en la dialéctica de presencia y ausencia, no está construido desde abajo hacia arriba, sino a la inversa. La diferenciación de razón absoluta y razón limitada, de soberanía *de facto* y soberanía *de iure*, como dice Donoso, apunta a anclar el proceso de revelación de la razón objetiva en la comunidad oligárquica de la burguesía; toda delegación o auténtica representación ha de rechazarse por sus anárquicas consecuencias”⁴¹⁴.

Sólo con la confianza de ambos –Corona y Parlamento– se puede gobernar: la primera nombra a los ministros; las Cortes aprueban las leyes, que sanciona aquélla. Si falla la confianza es la Corona la que arbitra y modera con el nombramiento del gobierno que pueda recibir el apoyo de la Cámara. Ésta fue la fórmula que se contrapuso a la monarquía absoluta de los carlistas y a la monarquía democrática de los progresistas, que defendían la igualdad y atentaban contra el orden. Donoso Cortés reflejó la concepción moderada de la Monarquía: “No he sido, ni soy, ni espero ser jamás absolutista [...] Yo soy enemigo, por convencimiento y por organización, de la arbitrariedad, y soy amigo, y partidario, también por convencimiento y por organización, de la legalidad. Yo quiero Trono, un Trono fuerte, un Trono respetado; pero no lo quiero arbitrario, despótico ni absoluto; quiero que tenga reglas y que no falte a esas reglas. Yo quiero Cortes; las he querido siempre; jamás en ningún proyecto he propuesto nada en contra de su existencia. Las he querido, las quiero y sigo queriéndolas con gran prestigio, con gran autoridad”⁴¹⁵.

Donoso Cortés elaboró la doctrina de la constitución interna, que luego usó Cánovas, en la que se establecieron los elementos de la estructura esencial del Estado: la propiedad de los ciudadanos, la Monarquía y la dinastía. Sobre ellos no podían actuar las Cortes: “no pueden ocuparse, no se pueden discutir ni hacer porque no son omnipotentes las Cortes para hacerlas”: “no pueden privar de su propiedad a los ciudadanos; no pueden discutir la monarquía, que

412. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia...*, cit., pp. 227-239.

413. ARTOLA, M., *La burguesía...*, cit., p. 181.

414. BENEYTO, J., M., *Apocalipsis de la modernidad. El decisionismo político de Donoso Cortés*, Barcelona, Gedisa, 1993, pp. 56-57.

415. DONOSO CORTÉS, J., “Discurso en las Cortes en 30 de enero de 1858”, en *Opúscu-*

es la fuente de esta sociedad, que tiene su existencia y su constitución antes de que las Cortes puedan deliberar; no pueden discutir la dinastía, que tiene su derecho fuera de lo que las Cortes pueden disponer”⁴¹⁶.

Por el contrario, para los liberales progresistas, que aceptaban la monarquía como forma política, se partía del poder del pueblo. Los progresistas rechazaban el poder moderador y reclamaban la soberanía en el legislativo, aunque aceptaron la competencia de la Corona para disolverlo. Según Donoso Cortés el pueblo de los progresistas es “el poder de donde derivan todos los demás poderes”, que “a imagen de Dios es principio y fin de todas las cosas sociales”. Este sistema pretendía “restringir hasta donde sea posible la acción del poder central, y extender hasta donde sea posible la acción política de todos los ciudadanos”. La monarquía democrática que propiciaban frente a la constitucional moderada era una democracia coronada por un rey, que “no siendo soberano, porque la soberanía está en el pueblo, no es tampoco súbdito porque no obedece las leyes comunes”⁴¹⁷.

Donoso Cortés detalló críticamente los principios del orden institucional de los progresistas, contrapuestos al moderado, en uno de sus artículos en *El Piloto* de 1839, reprochándoles que no fueran capaces de exponer el propio sistema:

“El rey reina, esto es, abre y cierra las Cortes, escoge los consejeros entre los que le presentan las Cortes, firma lo que los consejeros escriben y lleva en su mano un cetro y en su frente una corona.

El Congreso gobierna: tiene la iniciativa del sistema político que hay que seguir, la presentación indirecta de lo que hay que ejecutar, el derecho de derrocar al gobierno por el voto de censura, y aniquilar el ejército, la administración civil y la magistratura resistiendo el voto de las contribuciones.

El Senado habla de asuntos gubernativos, pues en cualquier caso de divergencia entre los cuerpos colegisladores prevalece siempre el Congreso.

El país interviene en los asuntos de gobierno: a través de las diputaciones provinciales por el derecho de representación sobre materias políticas: dando un voto de censura a las Cortes”⁴¹⁸.

.....los, I, Madrid, 1863, p. 107.

416. DONOSO CORTÉS, J., “Discurso en las Cortes en 14 de abril de 1858”, en *Opúsculos...*, cit., II, p. 185.

417. SUÁREZ VERDEGUER, F., “Introducción...”, cit., pp. 60-61.

3.5.2. *El principio monárquico*

Para lograr el equilibrio social se entendió necesario establecer una forma de gobierno representativo “en que prevalezca el principio monárquico como nivelador de todos los demás principios”⁴¹⁹. Los moderados lo utilizaron para atribuir a la monarquía el papel de personificación de la unidad del Estado, de la nación y del “poder político que en las monarquías debe residir sin menoscabo en la Corona y en sus agentes”⁴²⁰, e instrumento de “armonización y equilibrio de los elementos constitutivos de nuestra sociedad”⁴²¹.

Conforme a la formulación del principio monárquico de F. Stahl, corresponde exclusivamente al Rey la potestad de expresar la voluntad del Estado y de ejercer, en consecuencia, los poderes públicos. Superado el régimen absoluto, el principio no pierde validez aunque el monarca no sea el soberano absoluto, sino que se compaginará con las instituciones parlamentarias, aunque reconociéndoles una soberanía compartida, de modo que “el monarca es un órgano del Estado, el órgano de su soberanía, el órgano que sirve de médula a la red de fuerzas y competencias que constituyen el Estado”⁴²². Según expuso Jellinek, “la característica esencial del monarca no es otra que poseer en el Estado la potestad suprema, esto es, aquel poder que conserva a éste y le pone en movimiento; visto más de cerca, consiste en una esfera libre, limitada por las leyes, pero no en cuanto a su contenido, y propia para dar una dirección a las acciones del Estado”⁴²³.

Fue un principio fundamental del derecho constitucional alemán a partir de la Constitución de Baviera de 26 de mayo de 1818: “El Rey es el Jefe del Estado, reúne en sí todo el poder del Estado y lo ejerce bajo las condiciones por él mismo establecidas en el presente documento constitucional. Su persona es sagrada e inviolable”. Así fue recogido en las posteriores de Baden de 1818, Württemberg de 1819 y de Essen-Darmstadt de 1820. El principio reapareció en el artículo 57 del Acta Final del Congreso de Viena, tras la derrota de Napoleón y la restauración de las monarquías absolutas: “Dado que la

418. SUÁREZ VERDEGUER, F., “Introducción...”, cit., p. 60.

419. RICO Y AMAT, J., *Historia política y parlamentaria de España desde los tiempos primitivos hasta nuestros días*, Madrid, 1860, p. IX.

420. BORREGO, A., *De la situación...*, cit., p. 16.

421. RICO Y AMAT, J., *Historia...*, cit., p. IX. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido...*, cit., pp. 308-313.

422. HERRERO DE MIÑÓN, M., *El principio monárquico*, Madrid, EDICUSA, 1972, p. 17.

Federación alemana, con excepción de las ciudades libres, está compuesta por reinos soberanos, todo el poder del Estado debe permanecer reunido en el Jefe del Estado, como consecuencia del concepto fundamental aquí establecido, y el soberano sólo puede estar vinculado a la participación de los estamentos en el ejercicio de determinados derechos en virtud de una Constitución estatal". El nuevo orden político tras el fin de la Primera Guerra Mundial con la derrota de los imperios germánicos supuso el fin del principio monárquico y el triunfo del principio democrático.

El principio monárquico fue la construcción jurídica que trató de legitimar la doctrina absolutista del poder divino y soberano de los reyes en compromiso con los nuevos tiempos que exigían la existencia de una Constitución y de órganos representativos. Implicó asumir el principio absolutista de que el Monarca es la fuente del poder, en radical contraposición al principio de la soberanía y representación popular plasmado en la Revolución francesa. La antítesis fue resuelta admitiendo la vía intermedia de la participación burguesa selectiva que hacía compatible el contenido del principio con un reconocimiento del ejercicio de cierto poder por una parte del pueblo, aquella que por su formación o renta era digna de compartir el poder real, que se formalizó por el doctrinarismo. A partir de la distinción entre titularidad y ejercicio del poder, el Monarca era el titular de la *summa potestas* originaria, el poder constituyente que legitimaba cualquier otro poder, que se constituía por su decisión, otorgaba una Constitución por la que limitaba su ejercicio y lo concedía a la institución representativa de la comunidad política, de tal modo que "en virtud de su sujeción a la Constitución por él mismo otorgada, el Monarca, una vez que ésta había entrado en vigor, ya sólo era un poder constituido, un órgano constitucional y no su autor libre y autócrata. Además, en un número elevado de casos, la Constitución no era otorgada unilateralmente sino pactada o, por lo menos, previamente deliberada y negociada"⁴²⁴. Los absolutistas y los liberales progresistas la rechazaban porque, para unos, no respetaba la soberanía total del monarca, mientras que para los segundos no reconocía la soberanía popular total.

El pleno poder del monarca no era absoluto en cuanto estaba limitado por el derecho de gentes, por el principio del fin general del Estado y por los derechos

423. JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1973, pp. 516-517.

424. HEUN, W., "El principio monárquico y el constitucionalismo alemán del siglo XIX", *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*,

de libertad y propiedad que exigían la mediación de la ley y, por tanto, del Parlamento. Sus actos debían ser refrendados por los ministros, quienes asumían la responsabilidad. En todo caso se rechazaba la división de poderes, que se vinculaba con la soberanía popular, para sostener la unidad del poder real y la división de funciones⁴²⁵, aunque alguna tuviera una gran diferenciación de las restantes.

Tal fue el caso de la función jurisdiccional, que fue separándose e independizándose del poder real, aun cuando la justicia emanara del Rey y se ejerciera en su nombre, hasta constituir un poder independiente. Así lo plasmó Sáinz de Andino dentro de la Constitución de 1845, diferenciando entre la justicia común y la administrativa, como partes del mismo poder real: "...la justicia administrativa se diferencia esencialmente de la justicia común, en que procediendo ambas de un mismo origen, que es el Poder Real, por ser en quien reside la jurisdicción suprema de la Monarquía, la justicia común se ejerce por delegación, y corresponde privativamente a los jueces y tribunales inamovibles y responsables, sin que en ningún caso pueda ejercerla directamente el Gobierno, porque en la independencia de la autoridad judicial estriba la garantía constitucional de los derechos civiles de los ciudadanos, mientras que la jurisdicción administrativa se ejerce inmediatamente por el Poder Real, que se la ha reservado, y no puede prescindir de ejercerla por sí mismo para conservar la Administración su absoluta independencia"⁴²⁶.

3.5.3. *El Estado Nacional*

La revolución liberal del siglo XIX terminó el proceso de concentración del poder, que se había iniciado en el Antiguo Régimen, y dio lugar a la formación del Estado-Nación. En España se formalizó desde la cosmovisión liberal y el nacionalismo del Estado burgués a partir del reinado de Isabel II, que fue cuando se consolidó el régimen por medio del liberalismo moderado, una vez desaparecido el riesgo del absolutismo con el fin de la guerra carlista.

El nuevo régimen introdujo nuevos términos y conceptos que pasaron de ser subversivos a incorporarse, con distintos matices en su significado, al léxi-

.....2/2000, p. 564.

425. El artículo 2 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 recuperó la fórmula sustitutoria de la división de poderes en la "unidad de poder y coordinación de funciones", cuya disposición transitoria 1^a.1 mantuvo en el Jefe del Estado "la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general".

co común, como los de libertad, justicia, igualdad, nación, soberanía popular o nacional, monarquía, sociedad, clases, etc., demostrándose que “para la política son más importantes las palabras y su uso que todas las demás armas”⁴²⁷. Asimismo, adquirieron nuevos papeles las clases, grupos, masas populares, partidos y partidarios. La nación fue entendida como una realidad histórica natural inmutable, sobre la que se construía el nuevo Estado, oponiéndola al concepto jacobino de pueblo dotado de una voluntad subjetiva y mudable. El sujeto abstracto nación adquirió un protagonismo desconocido hasta entonces, con diferente alcance en su capacidad de intervención y decisión según las corrientes del pensamiento liberal y su reflejo constitucional: los burgueses propietarios y las personas dotadas de cultura y renta para los moderados y parte de los progresistas, que integraban las Cortes censitarias; las masas populares para las opciones más radicales y revolucionarias.

En Francia la nación era sinónimo de pueblo en 1789, como lo expuso Sieyès: “tous les pouvoirs publics, sans distinction, sont une émanation de la volonté générale; tous viennent du peuple, c’est a dire, de la nation. Ces deux termes doivent être synonymes”⁴²⁸. La nación titular de la soberanía era la colectividad indivisible de los ciudadanos, que son el pueblo en cuanto unidad corporativa de personas iguales que se personifica en el Estado⁴²⁹, que terminó siendo el titular de la soberanía. Posteriormente, a partir de 1795, se realizó la invocación de la nación abstracta para no referirse al pueblo titular de la soberanía: “La abstracción de la Nación faculta, por una parte, el traslado de la titularidad de la soberanía a la Asamblea nacional, que incorpora en ella misma al pueblo y a la nación metahistórica en el ejercicio del poder constituyente; por otra, en lo que se refiere a los poderes constituidos, se traduce en la desvinculación de elección y representación, justificando al monarca como colegislador, la restricción de derecho de sufragio mediante fórmulas censitarias y una concepción en extremo restrictiva de la soberanía”⁴³⁰.

426. *Diario de sesiones. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 138.

427. KOSELLECK, R., *Futuro...*, cit., p. 85.

428. SIEYÈS, E., *Préliminaire de la Constitution, Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l’Homme et du Citoyen. Lu les 20 et 21 juillet 1789, au Comité de Constitution*, París, Baudoin, 1789, p. 23. MÁIZ, R., “Estado constitucional y gobierno representativo en E. Sieyès”, *Revista de Estudios Políticos*, 72 (1991), pp. 57 y ss.

429. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l’État, I*, París, Sirey, 1922, p. 14.

430. MÁIZ, R., “Los dos cuerpos del soberano: el problema de la soberanía nacional y la

En España los moderados invocaron la Nación como ser histórico, concepto ontológico y ente místico por encima de los conceptos políticos, de las realidades históricas, del pueblo soberano y de la voluntad ciudadana. En torno al nuevo régimen, a la transustanciación del pueblo en la nación como ente colectivo, que adquiere forma jurídica de Estado, se produjo la identificación Estado-Nación y se construyó la conciencia colectiva de un nuevo pueblo unido, uniformizado, centralizado y dotado de una identidad común en el Estado liberal, que había superado la desintegración que constituyó la diversidad institucional del Antiguo Régimen con base en el modelo austracista. Por ello “el tema prioritario y hegemónico de la historiografía durante el reinado isabelino fue el estudio de la nación española. [...] Había una obsesión: investigar el pasado del pueblo español. Ese pueblo que ahora se articula como unidad política, y cuya historia se califica significativamente como general, esto es, como común y esencial a todos los ciudadanos del Estado”⁴³¹.

A partir de esta época sólo un pueblo como nación titular de la soberanía constituía una comunidad política, entendiéndola como “concepción completa, genuina e intensa porque es una noción diferenciadora”⁴³², en la que se ejercitan los derechos individuales por los integrados que asumen la realidad comunitaria. El pueblo concreto de los ciudadanos, titulares de la soberanía nacional y protagonistas de las acciones y decisiones que defendían los progresistas, fue objeto de una hipóstasis o transformación en un ente dotado de sustantividad histórica y transpersonal, que fue la nación-comunidad abstracta de los moderados⁴³³.

soberanía popular en la Revolución francesa”, *Fundamentos*, 1 (1998), p. 198.

431. CIRUJANO MARÍN, P., ELORRIAGA PLANES, T., PÉREZ GARZÓN, J. S., *Historiografía y nacionalismo español, 1834-1868*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1985, pp. 55-56.

432. DWORKIN, R., “Liberal Community”, *California Law Review*, 77 (1989), p. 499.

433. Se configuró como un orden cerrado condicionado por circunstancias ajenas a la voluntad del sujeto (nacimiento, etnia, cultura, religión, historia), distintas a la integración voluntaria en un hecho social y a las características propias de una sociedad democrática. Precisamente la concepción liberal propiamente dicha supera la comunidad transpersonal y configura una sociedad por la agrupación de individuos que cooperan para conseguir los fines propios y de interés general desde la libertad y pluralidad, por medio del “consenso en torno a una concepción política de la justicia en un régimen constitucional”, a partir de un “objetivo político básico [...] prestar apoyo a instituciones justas. [...] establecer y hacer funcionar razonablemente unas instituciones democráticas justas. [...] la salud de las libertades democráticas exige la participación activa de los ciudadanos políticamente virtuosos, sin cuyo concurso no podría mantenerse un régimen constitucional” (RAWLS, J., *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica,

El espacio nacional-estatal fue también el espacio económico de la burguesía y de la acumulación capitalista, de una economía y mercado nacionales. La misma clase social configuró y dirigió, simultáneamente, los espacios económico y político basados en la soberanía y el interés nacional, así como el cultural de la unidad y uniformidad transmisora de los valores y vínculos nacionales, entre los cuales se incluyó en España el religioso con un importante significado legitimador del sistema.

La nación burguesa lo nacionalizó todo, la economía, la política y la religión, como expresión de la ruptura total con el orden feudal anterior y sus formas de organización, dominio y control. Privatizó el poder soberano, controlaron el aparato del Estado y el gasto público, y lo público se instrumenta para el beneficio privado de la clase en general y los grupos dominantes en particular. Por eso fue centralista, uniformadora y unificadora en lo legislativo y en lo cultural-lingüístico, con distintas formas según el grado de integración o desintegración del espacio nacional sobre el que actuaba. Para dar mayor legitimidad al proceso de cambio respecto al orden anterior de la aristocracia como clase dominante, sustituida por la burguesía, se buscó el fundamento histórico del nuevo orden y de la identidad nacional. La construcción de la nación destacó e, incluso, construyó los hechos diferenciales propios frente a los ajenos, sobre elementos étnicos, lingüísticos y culturales, religiosos, históricos, jurídicos o institucionales. La nación de ciudadanos se integraría por un pacto social, que daría lugar a una organización político-administrativa uniforme y centralizada, por la homogeneización normativa y la integración con nuevos vínculos socio-culturales y económicos de los distintos grupos o pueblos.

También se construyó el nacionalismo español, que en su versión liberal superó la identificación del ser nacional con la religión católica, aun asumiendo su importancia en la conciencia nacional. Para la opinión tradicionalista en la identidad española es consustancial lo católico con lo nacional desde la conversión de Recaredo y confirmó la contrarreforma, de modo que “quien rompe la unidad religiosa rompe la nación española”. Son heterodoxos todos lo que no participan de esta concepción nacional-católica –ilustrados, afrancesados, liberales, librepensadores, krausistas, socialistas, etc.–, por anticatólicos y, por tanto, antinacionales: “forman una antiEspaña que no se puede re-

dimir y que hace falta aniquilar”⁴³⁴. Además, “las soluciones católicas eran las únicas verdaderas”⁴³⁵.

La nacionalidad estaba constituida por “la raza, la lengua y la historia, y donde quiera que estos tres vínculos unan a los hombres, el separarlos es una obra violenta y antiprovidencial”⁴³⁶, porque “la nación es cosa de Dios o de la naturaleza, no de invención humana”⁴³⁷. Sin embargo los moderados fueron conscientes de la importancia del hecho religioso en la guerra civil y de la movilización de la Iglesia contra el liberalismo y la desamortización, por lo que lo utilizaron como factor de legitimación, estabilidad y unidad por medio de su incorporación a la Constitución de 1845 y del Concordato de 1851.

La monarquía liberal y centralista construyó y encarnó la nación y se identificó con ella y con la unidad nacional⁴³⁸. La unidad nacional en la unidad constitucional fue fundamentada en ser “gobernada por un solo cetro, bajo una religión y una sola fe”⁴³⁹, porque “legislación y fe, espíritu legislativo y espíritu religioso, he aquí los dos principios, las dos bases de la nueva civilización”⁴⁴⁰. La unidad constitucional fue concretada por el Ministro de Gracia y Justicia, Arrazola, en el debate sobre la Ley confirmatorio de los fueros de 25 de octubre de 1839: “Yo salvo la unidad de las cosas en los grandes vínculos, en los grandes principios, en las grandes formas y creo que se salva la unidad constitucional habiendo un solo Rey constitucional para todas las provincias, un mismo Poder legislativo, una representación nacional común. Habrá una Reina, y será constitucional, única para todos los españoles: habrá unas Cortes, un Poder supremo legislativo para todos los españoles. He ahí, salvada en sus grandes fundamentos, en los principios radicales, en las grandes formas, la unidad constitucional”⁴⁴¹.

.....1996, pp. 236, 238 y 240).

434. BOTTI, A., *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España (1881-1975)*, Alianza, Madrid, 1993, p. 19, el nacionalcatolicismo es un “fenómeno antiliberal, premoderno y anti-moderno, nostálgico y arcaizante, expresión del atraso del país y a su vez causa del ulterior atraso. Casi un lastre ideológico fuera y en contra del cual se habrían desarrollado las fuerzas sociales y las ideas de la modernización” (p. 20).

435. GEBHARDT, V., *Historia general de España y de sus Indias, desde los tiempos más remotos hasta nuestros días, I*, Madrid, Librería española, Barcelona, Luis Tasso, 1861-1964, p. 2.

436. BORREGO, A., *De la situación...*, cit., p. 133.

437. CÁNOVAS DEL CASTILLO, A., *Antología*, Madrid, 1941, p. 70.

438. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras...*, cit., p. 77.

439. LAFUENTE, M., *Historia...*, I, cit., p. V.

440. LAFUENTE, M., *Historia...*, I, cit., p. XXIV.

441. *Diario de sesiones de Cortes. Senado*, 17, 19 de octubre de 1839, p. 168. En el mismo

Hubo una identificación moderada del nuevo Estado nacional, de su unidad y del orden constitucional con la Monarquía entendida como institución de integración y cohesión nacionales, ya que no reconocieron la plena soberanía nacional y atribuyeron al Monarca y a las Cortes una soberanía compartida y un poder colegislador, propios del doctrinarismo. Dándole mayor o menor alcance, tanto moderados como progresistas mantuvieron el papel de la Corona y atribuyeron a la Casa de Borbón el logro de la unidad política civil y administrativa. Contrapusieron su reformismo frente al absolutismo del régimen policéntrico la Casa de Austria, porque “el destino de España era ser la monarquía española, no la agregación de los reinos de Castilla, de Aragón y de Navarra”⁴⁴².

3.5.4. *El centralismo*

Uno de los principios más significativos del orden institucional liberal fue el de unidad, superadora de la fragmentación del poder en el Antiguo Régimen, entendida no como “mero principio técnico sino fundamentalmente político”⁴⁴³. Oliván sostuvo que en las relaciones el Gobierno y la Administración era un error afirmar “como axioma de progreso social, que conviene centralizar el Gobierno y escentralizar [sic] la administración, pues que proclaman un pensamiento falso”, porque “cualquiera que sea la escentralización [sic] del sistema de gobierno, conviene conservar arreglada, compacta y prudentemente centralizada la Administración”. Distribuyó las funciones de modo que “todo lo concerniente a la conservación e independencia del Estado y a algunos actos superiores de orden interior, debe estar sometido a la acción que, partiendo desde el centro, sea una, enérgica y preponderante; y que por el contrario, todo lo relativo a intereses especiales y al régimen local y provincial, debe sustraerse a aquella acción y encomendarse al cuidado exclusivo de los ciudadanos en cada punto del territorio”⁴⁴⁴.

.....*Diario*, pp. 170-173, se recogió la intervención del Duque de Rivas, para quien el artículo 1 de la Ley de 25 de octubre de 1839 suponía la pérdida de la unidad nacional y de la unidad constitucional, que se fundamentaban en la “unidad compacta y homogénea regida por la Constitución de 1837”, que sólo se podría conseguir por la “obra del tiempo, de leyes oportunas, de comunes intereses”; no se producía la unidad jurídica en la unidad política que representaba la “unidad de la Monarquía constitucional y la unidad de la representación nacional”. ALLI ARANGUREN, J. C., *Navarra, comunidad política diferenciada*, Pamplona, Sahats, 1999, p. 127.

442. LAFUENTE, M., *Historia...*, XIV, p. 67.

443. NIETO, A., *Los primeros...*, cit., pp. 89-90.

A partir del orden fragmentario anterior, el centralismo pretendió crear un espacio político y jurídico homogéneo, con un centro único de poder que actuara sobre todo el territorio estatal, como el modo de asegurar la unidad del Estado por medio de la unidad del poder y de la administración⁴⁴⁵. Esta tendencia ya se había manifestado en el proceso de creación del Estado y de concentración del poder absoluto en la lucha contra el feudalismo. La centralización, la homogeneización y la unificación del poder se manifestaron en la identificación del Estado con la Nación y en el sometimiento a un centro de poder real que liberó a la sociedad de los numerosos controles de la jerarquía feudal. La unificación del poder centralista se apoyó en una normativa común codificada, en una justicia única, en una administración, en una institución militar y policial permanente, estable y sometida directamente al poder estatal e instrumento de conciencia nacional y de sometimiento.

Los liberales moderados participaban de la concepción centralista, directamente inspirada en el modelo francés, que se manifestaba en la “reglamentación inacabable, ideal perpetuo de los moderados”⁴⁴⁶. Por el contrario, la opción liberal progresista fue favorable a buscar un equilibrio con las corrientes descentralizadoras y federalistas. A pesar de las pequeñas diferencias, ambas partían de la concepción centralista derivada del jacobinismo francés, que insertaba al municipio en la organización única del Estado-nación, como expuso Toreno:

“Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; [...] Las Cortes y el rey son los poderes supremos de la nación: éstos tienen respectivamente sus dependencias, y los Ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo; de manera que sólo son instrumento de éste, elegidos de un modo particular [...] para alejar el que se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo [...] se hace necesario ponerles el freno del Jefe político, que nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya, y conserve la unidad en las medidas del gobierno. [...] los ayuntamientos no son representantes de los pueblos sino meros administradores de sus intereses; y así como es justo, por una parte, asegura de este modo el bien y la felicidad de las localidades, así también lo es por la otra poner un freno a sus desmanes y peculiares preocupaciones con la presencia de un alcalde u otro empleado escogido por el gobierno supremo y central”⁴⁴⁷.

444. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., pp. 45 y 69.

445. NIETO, A., *Los primeros...*, cit., pp. 89-94.

446. MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia de los Heterodoxos españoles, Obras...*, cit., p. 276.

El programa electoral del partido moderado afirmaba que “la acción política debe residir toda entera en los poderes del Estado, esto es, en la Corona y en las Cortes”. En el modelo político moderado, “las ideas centralizadoras estaban más arraigadas que en el de sus oponentes, los progresistas [...] más proclives a una suave descentralización y trataron de conciliar la tradición centralista del liberalismo europeo con la herencia descentralizadora española del 23, de la que se consideraban legatarios”⁴⁴⁸.

Para asegurar el control centralista de los recursos de poder, los moderados procedieron a la supresión de la progresista Milicia Nacional y a la reforma de las Diputaciones y de los Ayuntamientos. Como afirmó Comellas, “la necesidad de asegurar el orden, de controlar a las autoridades locales, de aumentar los recursos de un Estado en perpetua ruina, y de mantener la vigencia de un régimen que no calaba en el alma del pueblo, obligó a los moderados a robustecer todos los resortes del Estado y a proyectarlos hasta los últimos rincones del país”, por medio de “un verdadero ejército de funcionarios de real nombramiento, distribuidos convenientemente por toda la Nación”⁴⁴⁹.

La división del territorio nacional en provincias la había dispuesto el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. Se reprodujo el modelo departamental francés, como ámbito de control por el poder central y de presencia de una organización administrativa centralista y jerarquizada. Se inspiraron el modelo impuesto por Napoleón Bonaparte en Francia y por José I en España, que estableció una regulación uniforme de la vida local, controlada por una organización administrativa general fuertemente jerarquizada⁴⁵⁰.

Posada Herrera defendió el centralismo como algo propio del momento histórico y del régimen liberal: “Cuando parece que la Providencia ha traído a

447. Citado por NIETO, A., *Los primeros...*, cit., pp. 315-316.

448. SOSA WAGNER, F., “Estudio preliminar” a POSADA HERRERA, J., *Veinticinco discursos y un prólogo*, Oviedo, 1997, p. LVIII. Para A. NIETO, *Los primeros...*, cit., p. 351, “cuando se reconstruye el pensamiento municipal progresista en sus fuentes más seguras –es decir, en las parlamentarias–, se tiene la impresión de que la testarudez, y hasta la cerrazón, venía de los moderados, ya que nadie puede considerar radical o innegociable la postura de Madoz, Cortina, Argüelles y Sancho. La soberbia era la de Mon y la testarudez de Oliván”.

449. COMELLAS, J. L., *Los moderados...*, cit., p. 169.

450. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *RAP*, 33 (1960), pp. 79 y ss.; “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés”, *REVL*, 117 (1961), pp. 321 y ss.: “La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración”, *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas, III-2.º*, Madrid, 1962, pp. 23 y ss.;

este siglo dos elementos poderosos de centralización, que son los telégrafos y los caminos de hierro, en vano el hombre miserable querrá oponerse a este movimiento que parece consagrado por las leyes de la Providencia: es inútil todo cuanto en este sentido se haga; es inútil querer impedir la grande influencia de las capitales sobre los pueblos, es inútil impedir que a las capitales de provincia acudan los hombres ricos, los hombres industriosos y de ciencia, y es imposible impedir que esas fuerzas aglomeradas en un punto ejerzan luego grandísima influencia en todo el resto de la Nación⁴⁵¹. Consideró los efectos positivos que para el buen orden social se desprendían de la centralización: “Lo que hace la centralización es evitar las consecuencias de esas catástrofes; lo que hace la centralización es impedir las malas consecuencias de las revoluciones; lo que hace la centralización es que los males sean pasajeros; lo que hace la centralización es conservar la tranquilidad de las familias, asegurar la libertad individual, amparar los intereses de las personas en medio de las grandes convulsiones y de los trastornos políticos: ese es el delito de la centralización⁴⁵²”.

Sin embargo también previó sus efectos negativos y la futura crisis del modelo centralista: “Soy el primero en reconocer que la centralización será en el porvenir un mal para los pueblos modernos; pero al mismo tiempo desafío a que se demuestre con hechos prácticos que [la centralización] no es una cosa necesaria, indeclinable, constitutiva de las sociedades modernas, hija de las leyes liberales, del sistema de igualdad, de desamortización, de libertad que se ha establecido y constituido en toda Europa⁴⁵³”.

La centralización se fundamentó doctrinalmente en la idea de la unidad de la nación en leyes y derechos, cuyo establecimiento y garantía representaba la primera obligación del gobierno⁴⁵⁴. De tal modo que la unidad quedaría ga-

.....*Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972.

451. SOSA WAGNER, F., *Estudio...*, cit., p. LVIII. SEVILLA ANDRÉS, D., “Centralización”, *REVL*, 185 (1975), p. 52, cita a J. RICO Y AMAT: “Centralización, arrebato de sangre a la cabeza del cuerpo político, llamado poder, merced a ciertos reactivos que dejan frías y casi muertas a las extremidades. Tal es el sistema médico de los moderados; los progresistas tratan al enfermo de otra manera; quitan el calor de la cabeza y lo reparten entre todos los miembros. Uno y otro sistema son malos, porque con ninguno de ellos goza de completa salud el cuerpo social”.

452. POSADA HERRERA, J., *Veinticinco discursos y un prólogo*, Oviedo, 1997, p. 375.

453. SOSA WAGNER, F., *Posada...*, cit., p. 183.

454. RIPERT, G., *Le Déclin du Droit*, LGDJ, París, 1949, pp. 4-5: el centralismo reduce el orden jurídico al monismo de la legalidad estatal, porque “la Revolución ha fundado el poder legislativo sobre su absolutismo. La ley revolucionaria, dice Máximo Leroy, es un ‘imperativo

rantizada por la acción política centralizada que es exclusiva del gobierno, mientras que en la administración local sólo existe poder administrativo para la gestión del gobierno interior de los pueblos. Este planteamiento exigía la adecuación de las estructuras administrativas a los nuevos principios de unidad y centralización.

Así lo puso de manifiesto el ilustre político y jurista moderado Posada Herrera para el que la centralización resulta ser “una cosa necesaria, indeclinable, constitutiva de las sociedades modernas, hija de las leyes liberales, del sistema de igualdad, de desamortización, de libertad que se ha establecido y constituido en toda Europa”⁴⁵⁵. La unidad exige “que las facultades administrativas se concentren lo más posible, y que, en vez de ser dos, sea una sola mano que administre”⁴⁵⁶. De tal modo que “para que la administración produzca sus verdaderos resultados, y contribuya a la ejecución justa e igual de las leyes, es necesario que todos los extremos de esta jerarquía administrativa, residentes en el territorio español, vengan a parar a una mano, tengan una misma dirección y un movimiento de igual fuerza. [...] De esta manera la acción del poder ejecutivo se comunica desde la capital de la monarquía hasta la aldea más remota. [...] Para que esta acción administrativa tuviera la unidad conveniente, parecería exigir el buen sentido, que hubiera una sola autoridad con sus respectivas dependencias, que gobernase, mientras que las demás autoridades funcionarían, alrededor de este primer orden de administradores”⁴⁵⁷.

Las ideas de la unidad nacional y del servicio al interés común fueron también el eje del concepto de centralización de otro ilustre jurista, don Manuel Colmeiro, quien la entendió como “la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad de la nación en el poder, o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno”: “la centralización es una reacción contra el sistema de incoherencia antiguo. [...] Es también una reacción contra el régimen no menos enérgico de la independencia municipal. [...] Entonces no había espíritu nacional ni existencia colectiva; sólo se reconocían grupos de intereses divergentes o encontrados y sentimientos de egoísmo local, incapaces de elevarse hasta la concepción de la idea generosa de un

.....real’. El poder real fue transferido a la Nación, aunque mantiene su carácter de soberanía”.

455. SOSA WAGNER, F., *Posada Herrera. Actor y testigo del siglo XIX*, Llanes, 1995, p. 183.

456. POSADA HERRERA, J.: *Lecciones...*, cit., p. 84.

bien público. [...] estriba en la existencia de un poder central, destinado a imprimir un movimiento uniforme a todas las partes del estado a procurar a todos sus miembros el goce de unos mismos bienes y a repartirles equitativamente las mismas cargas y obligaciones”⁴⁵⁸.

La Constitución moderada de 1845 fue un fiel reflejo de las concepciones centralistas que había expuesto Javier de Burgos, porque “la omnipresencia, o sea la inmensidad de la Administración, no puede deberse sino a la multiplicidad de sus agentes, y a la simultaneidad y a la extensión de sus ocupaciones. [...] Los encargados de este servicio deben formar entre sí una cadena, que acabando en el último agente de policía municipal, empiece en el Jefe de administración”⁴⁵⁹.

En lo que respecta a la aplicación del centralismo en la vida local, el Real Decreto de 30 de noviembre de 1843 recuperó la vigencia de la Ley Municipal de 1841, derogando la progresista de 1823, que, según declaró, había pretendido “desarrollar las resistencias locales contra el poder central”. El régimen centralizador fue plasmado en las leyes orgánicas municipal y provincial de 8 de enero de 1845 y por las de 2 de abril y 6 de julio de 1845, sobre las atribuciones de los jefes políticos y los Consejos provinciales, cuyos principios fueron incorporados a la reforma constitucional de 23 de mayo de 1845. La completó la reforma de la Administración central y provincial de la Hacienda por el Real Decreto de 23 de mayo de 1845 y de la organización y atribuciones de los Consejos provinciales y del Consejo Real por las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845 y los Reales Decretos de 1 de octubre de 1845 y 30 de diciembre de 1846. Estas normas configuraron el sistema administrativo y potenciaron la función de la provincia como ámbito del poder central y de su representante en ellas, consolidando el centralismo y la supremacía de la Administración, cuyo control quedó fuera del poder judicial.

La Ley Municipal de 1845 puso los Ayuntamientos en manos del jefe político, convirtiéndolos en meros gestores económico-administrativos (gobierno interior), suprimiéndoles cualquier atribución política (gobierno político) que correspondía exclusivamente al gobierno y a sus agentes en las provincias. El alcalde y los tenientes de alcalde eran de designación regia entre los concejales. En las capitales de provincia y cabezas de partidos judiciales de más

457. POSADA HERRERA, J.: *Lecciones...*, cit., pp. 128-129.

458. COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo Español*, I, EGAP, Santiago, 1995, pp. 17, 18 y 19.

de doscientos vecinos el nombramiento real era directo. Los miembros del Ayuntamiento se elegían por voto censitario entre los mayores contribuyentes, de modo que “el grueso del electorado municipal queda, pues, constituido por los propietarios y por los explotadores directos más ricos residentes en cada término”, y “en los pueblos donde no hubiera contribuciones directas ni repartimientos vecinales, se llenará el número de electores con los vecinos más pudientes” (Art. 16)⁴⁶⁰. La vida municipal estaba a merced del jefe político, quien podía suspender al alcalde o al Ayuntamiento “mediante causas graves” (Arts. 67 y 68). Conforme al artículo 85 se prohibía el debate de cuestiones políticas: “Los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley, ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin permiso del jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuera”.

Campoamor, que fue un moderado tardío de la Unión Liberal, entendió la centralización político-administrativa como elemento sustancial del credo moderado, porque extinguía los restos del feudalismo y creaba la unidad nacional. Rechazó la autonomía, la descentralización y el feudalismo porque representan la “atomización de las fuerzas sociales. La unidad político-administrativa es la fuerza del Estado elevada a la quinta potencia. La unidad militar da fuerza, la política actividad, la administrativa riquezas, la científica saber y la moral ventura”⁴⁶¹.

3.5.5. *El reformismo administrativo*

Como se expondrá con más detalle, el rechazo de cualquier actitud revolucionaria se materializó en las reformas administrativas, dentro del orden institucional de la monarquía. Esta fue la tercera vía entre las actitudes antagónicas: “el justo medio es el que consagra propiamente el gobierno representativo al hacerlo descansar en la soberanía de la inteligencia, cuyas raíces se pueden rastrear a lo largo de la historia”⁴⁶². Se partió de entender que las reformas po-

459. MESA SEGURA, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946, p. 138.

460. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., pp. 342 y ss.

461. CAMPOAMOR, R. DE, *Obras...*, cit., p. 78.

líticas y constitucionales llevaban consigo las reformas administrativas, que garantizaran aquéllas y el control de los medios del poder, porque “si la reforma administrativa es el presupuesto necesario de la política, ésta sin aquélla no sería nada. Idea esta última que caracteriza el pensamiento moderado frente al menosprecio que tendencialmente sentían los progresistas hacia lo meramente administrativo”⁴⁶³.

Lista reclamó desde *La Gaceta de Bayona* “una sabia administración que remueve los obstáculos y abre los caminos de la industria, la paz interior que la fomenta, la ilustración que ilustra y dirige”⁴⁶⁴. Desde *La Estafeta de San Sebastián* demandó “gobierno fuerte, libertad de industria, e instrucción progresiva en las ciencias naturales y las artes útiles al hombre que de ellas derivan”. Se debía realizar por medio de “reformas útiles, cuando proceden de la autoridad legítima; las instituciones, no arrancadas por fuerza o artificio contra la voluntad del soberano, sino promulgadas y sancionadas por él espontáneamente; en fin, las innumerables mejoras de que son capaces todos los ramos de la administración, no son revoluciones, pues si lo fuesen todos los pueblos habrían estado en perpetua revolución”⁴⁶⁵.

El mismo Lista expuso en *La Estafeta de San Sebastián* el programa reformista de los afrancesados a las órdenes de Fernando VII: “introduce el mejor orden en todos los ramos de sus productos y administración; forma presupuesto para todos los ministerios [...]; da un asombroso impulso al crédito nacional; admite y protege cuantas empresas útiles de caminos, canales, explotación de minas y nuevos ramos de industria se le presentan; [...] erige colegios de humanidades; promueve el establecimiento de escuelas primarias hasta en las poblaciones más reducidas; forma el código de comercio [...], y emprende en fin la interesante obra de la división territorial en provincias, corregimientos y alcaldías reales, que llevada a efecto dará nuevo vigor y energía a la acción de gobierno, y un gran fomento a la prosperidad de sus súbditos”⁴⁶⁶.

Sáinz de Andino fue uno de los autores de la época que participó activamente de estas convicciones y tuvo un papel relevante en el establecimiento

462. SÁNCHEZ-PRIETO, J. M. “Introducción...”, cit., p. 25.

463. NIETO, A., *Los primeros...*, cit., pp. 79-82.

464. *Gaceta de Bayona. Prospecto*, recogido en JURETSCHKE, H., *Vida...*, cit., p. 135.

465. Citado por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 335 y 336.

466. *Estafeta de San Sebastián*, n. 23, 17 de enero de 1831. Citada por LÓPEZ TABAR, J.,

del marco jurídico que lo hizo posible, particularmente en lo relativo a la administración, el comercio, la hacienda y el crédito. Su reformismo coadyuvó a consolidar el régimen de la burguesía que controló el poder ejecutivo y la Administración fuerte y centralizada.

Su contemporáneo Oliván expresó la relación directa entre Gobierno y Administración en el sentido reformista: “El gobierno forma la Administración, pero la Administración sostiene a los gobiernos. Por manera que un sistema de gobierno, sea el que quiera, puede considerarse en el aire si no consigue fundar una buena Administración. Y, al contrario, en un país bien administrado subsistirá por cierto espacio de tiempo el gobierno, aun cuando decayese y dejase que desear. [...] Lo difícilísimo es el que en un país mal administrado, desordenado además, y subvertido por el repentino tránsito a las instituciones representativas, se establezca una reforma radical y acertada de su Administración o de su economía social, porque es concluir por donde fuera fortuna haber empezado. Este arduo problema es, sin embargo, el que hay que resolver en España, grande y singular espectáculo a la atención del resto del mundo”⁴⁶⁷.

El papel de la Administración como medio para alcanzar la libertad y el desarrollo económico lo destacó uno de los padres del Derecho administrativo, don Manuel Colmeiro: “La historia nos enseña que el progreso de la economía política es inseparable del progreso de la libertad civil, afirmada en buenas leyes e instituciones y protegida por una administración solícita e inteligente”⁴⁶⁸.

3.5.6. *El Derecho administrativo*

La burguesía liberal-moderada, que fue la nueva clase dominante, dotó al nuevo orden institucional de un marco normativo por medio de la Constitución y del Derecho administrativo que, como expuso Nieto, fue el resultado de la convergencia de varios elementos de la ideología individualista, de la sociedad burguesa y del capitalismo:

1) En elemento político, que pretende articular la vida social con el Estado, concebido como instrumento de las fuerzas sociales dominantes, al que,

.....*Los famosos...*, cit., pp. 337 y 338.

467. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., pp. 69 y 72.

sin embargo, se atribuye ideológicamente un papel neutral, de simple árbitro de todos los intereses sociales en juego.

2) Un elemento constitucional, que estructura el Estado sobre la fórmula de la separación de poderes, con una inequívoca supremacía de la ley y un mecanismo jurisdiccional, de defensa de los derechos individuales de los ciudadanos, que son los de la burguesía propietaria, que puede ejercer el voto censitario.

La Ley es el medio de organización social dictado por el Parlamento que expresa la voluntad del pueblo, es decir, de quienes por ser propietarios pueden elegir: “la ley ya no es sólo la razón, es la voluntad del pueblo y el Parlamento es el instrumento que garantiza a una clase –eufemismos ideológicos aparte– la penetración en las estructuras del Estado, antes acotado en beneficio exclusivo del Monarca y la aristocracia”⁴⁶⁹.

El valor de ley está en ser instrumento generador y garante de los derechos individuales. Si la garantía “se monta sobre los derechos individuales y no sobre la legalidad, ello se debe a la obvia circunstancia de que los únicos detentadores de tales derechos son los burgueses” que los han establecido y han creado los medios para garantizarlos.

3) Un elemento burocrático, impuesto por la realidad, aunque aceptado sólo a regañadientes, que reconoce la vigencia del Reglamento administrativo como parte integrante de la legalidad, si bien subordinado a la primacía de la ley, que implica una autovinculación a sus normas y una reducción de la capacidad del agente administrativo. Esta potestad reglamentaria, que fue inicialmente negada por la Constitución francesa de 1791, terminó siendo reconocida en España por la Constitución de Cádiz como medio “para la ejecución de las leyes”.

4) Un elemento técnico-jurídico, inspirado por un riguroso positivismo y que centra la vida del Derecho en el texto de la ley y en la actuación de los Tribunales, intérpretes sumisos de la legalidad, de la que no pueden salirse⁴⁷⁰.

El proceso de sustitución del Estado absoluto ilustrado por el Estado liberal de Derecho potenció las concepciones legales, a fin de someter la Admi-

468. COLMEIRO, M., *Historia de la economía política española, I*, Madrid, 1962, p. 22.

469. NIETO, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1986, p. 152.

nistración al Derecho objetivo, de establecer garantías a los administrados, de interdecir la arbitrariedad, de crear unas técnicas y sistema de control, etcétera. La juridificación de la Administración por medio del Derecho administrativo se realizó al servicio de los intereses de la burguesía y para garantizar sus derechos. Como expuso Duguit, la noción fundamental del sistema y su “concepción puramente individualista del Derecho” fue el derecho subjetivo “del Estado personificando la comunidad y el derecho subjetivo del individuo”⁴⁷¹.

Durante el periodo de gobierno moderado –además de la preocupación por mejorar la organización administrativa– se configuró el Derecho Administrativo por personas conocedoras de la Administración y políticos moderados, influidos por el liberalismo doctrinario francés, desde el objetivo común de racionalizar y sistematizar el conjunto de normas que permitiera crear el nuevo orden institucional. Como afirmó Nieto, “en 1840 no existen en España los menores rudimentos del Derecho Administrativo” y, aunque no se había configurado una jurisdicción contencioso-administrativa como la del Conseil d’Etat, sin embargo, “autores de talla y vocación extraordinaria [...] colocan a la ciencia española, si bien por muy poco tiempo, a una altura por lo menos tan digna como la francesa y desde luego muy superior a cualquiera de las demás europeas”⁴⁷².

3.6. La Constitución de 1845

La ideología doctrinaria del partido moderado se plasmó en la Constitución moderada de 1845, que tuvo las siguientes características: exclusión de la soberanía popular y primacía de la Corona; utilización política de la confesionalidad; sufragio electoral censitario; desaparición de la Milicia Nacional y centralismo⁴⁷³.

470. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 146 y ss.

471. DUGUIT, L., *Las transformaciones del Derecho privado*, Buenos Aires, pp. 173-174.

472. NIETO, A., “Influencias extranjeras en la evolución de la Ciencia española del Derecho Administrativo”, *Anales Universidad La Laguna*, 3 (1965-1966), pp. 47-48. ROCA ROCA, E., *Posada...*, cit., pp. 10 y ss.

473. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El moderantismo y la Constitución Española de 1845*, Madrid,

El liberal moderado Sáinz de Andino reflejó sus convicciones constitucionales con la expresa adhesión a esta Constitución. En el debate sobre el proyecto de Ley relativo a la erección de monumentos a españoles ilustres, que se celebró en el Senado en 1858, se discutió sobre la retroactividad de la norma y Andino se opuso, demandando la creación de un partido monárquico constitucional: “ni Trono sin Constitución, ni Constitución sin Trono y sobre todo Constitución de 1845, tal como hoy se halla vigente, ni más ni menos, ni adelante ni atrás”⁴⁷⁴; “los que sin compromisos de partidos ni banderías nos preciamos de monárquicos decididos, por lo mismo que profesamos franca y lealmente la doctrina de que la Constitución del Estado debe conservarse inviolablemente en toda su integridad y estrecha observancia”⁴⁷⁵.

3.6.1. *Exclusión de la soberanía popular y primacía de la Corona*

Como se ha dicho, la Constitución de 1837 fue consensuada hasta el punto de que Donoso Cortés afirmó, refiriéndose a ella, que los progresistas eran los albañiles y los moderados los arquitectos de su construcción, lo que no le impidió criticar su preámbulo y relacionarla con la de Cádiz⁴⁷⁶. La Constitución de 1837 “consignó la necesidad de establecer dos Cámaras (como en todos los Estados constitucionales), robustecer el poder central, dar dignidad al rey, organizar la libertad de imprenta y los derechos de los españoles, no bajo la hipótesis de los principios abstractos, sino bajo la influencia de elementos de gobierno realizable y con el fin de combinar la libertad con el orden y con la soberanía práctica de los poderes constituidos. Así pues, la Constitución de 1837 no es un producto asqueroso de las pasiones y de los furros revolucionarios, sino un monumento grandioso de sabiduría y un eterno documento de la sensatez española”⁴⁷⁷. Supuso un avance en la configuración de la monarquía constitucional, del régimen parlamentario y del sistema de partidos.

Ha quedado expuesto, el tratamiento de la soberanía nacional de la Constitución de 1837 fue rechazado por los moderados en la de 1845. En su promul-

..... Editorial SM, 1985; *El partido...*, cit., pp. 402-429.

474. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 43, 30 de abril de 1858, p. 632.

475. *Diario de sesiones. Senado*, 9, 6 de diciembre de 1847, p. 128.

476. DONOSO CORTÉS, J., “Partido de 1812, partido de 1837”, *El Porvenir*, 22 de julio de 1837, citado por SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., “Estudio preliminar...”, cit., p. 26.

477. ORODEA, P. M., *Elementos de derecho político constitucional aplicados a la Constitución*

gación se reconoció que “ha sido la voluntad de la Nación revisar en uso de su soberanía la constitución política promulgada en Cádiz”, añade una referencia a un pacto entre aquéllas y la Reina: “y Nos de conformidad aceptado”. También se declaró por la Reina que “hemos venido, en unión y de acuerdo con las Cortes, actualmente reunidas, en decretar y sancionar la siguiente Constitución de la Monarquía española”⁴⁷⁸. Estas fórmulas fueron congruentes con el Real Decreto de convocatoria de elecciones de Cortes “en las que ha de procederse a la revisión del Estatuto Real de acuerdo con la autoridad del Trono”.

Su preámbulo rechazó los principios abstractos, en concreto el de la soberanía nacional, “porque indudablemente debe quedar absolutamente abolido en esta reforma”⁴⁷⁹. Invocó para su legitimación los hechos históricos, sociales y políticos: “lejos de acudir a principios abstractos, más o menos vagos, respecto del origen de las Constituciones, nuestros Secretarios de Despacho han juzgado preferible anunciar un hecho: que en la Constitución que va a regir España están de acuerdo la Corona y las Cortes”. Excluyó cualquier referencia a la soberanía popular, negó su poder constituyente, potenció el poder ejecutivo y asumió la soberanía compartida del Monarca y la Nación, con la primacía institucional de la Corona, de modo que “las Cortes con el Rey son la fuente de las cosas legítimas”.

Como recogió el dictamen de la Comisión redactora de la Constitución, la potestad constituyente está en la potestad constituida: “Los pueblos miran como cosa sencilla y natural que las reformas políticas procedan de aquella suprema autoridad de donde todo procede como de un manantial fecundísimo [...]. La potestad constituyente no reside sino en la potestad constituida, ni ésta es otra en nuestra España sino las Cortes con el Rey. *Lex fit consensu populi et Constitutione Regis*; esta máxima de nuestros padres, sublime por su misma sencillez, ha llegado hasta nosotros vencedora de los tiempos y de las revoluciones”⁴⁸⁰.

.....*Política de la Monarquía Española de 1837*, Madrid, 1843, pp. 14-15.

478. En similares términos se pronunció la segunda constitución moderada de 1876: “que en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino actualmente reunidas, hemos venido en decretar y sancionar la siguiente Constitución de la Monarquía española”.

479. De la intervención del diputado Perpiñá, *Diario de Sesiones. Congreso*, 1844, p. 413.

480. “Dictamen de la Comisión redactora”, que fue redactado por Donoso Cortés, según SHRAMM, E., *Donoso Cortés. Su vida y su pensamiento*, Espasa-Calpe, Madrid, 1936, p. 80. El dictamen aparece recogido por CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido...*, cit., pp. 414-415, y por SOLÉ TURA, J., AJA, E. *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid,

La Constitución se concibió desde el principio monárquico y la soberanía real, de modo que el rey “conserva todo el poder menos lo que ha perdido, menos lo que se le ha quitado, para entregarlo, para conferirlo a otras instituciones”⁴⁸¹. La primacía de la Corona se reconoció en el debilitamiento del parlamentarismo por medio de la potestad real exclusiva de convocatoria de las Cortes y en el nombramiento de la mayoría de los miembros del Senado –equiparado en facultades al Congreso– cuyo control aumentó con la presencia de los senadores por derecho propio de carácter nobiliario o por razón del cargo en la Iglesia, el Ejército o la Administración⁴⁸².

Para Andino “el ejercicio de toda prerrogativa real debe entenderse franco, amplio, sin limitación ni responsabilidad alguna legal; sin que ni aun el Parlamento [...] pueda ni deba influir directa ni indirectamente en estos actos graves y solemnes del Poder Real, sino dejarlo en entera libertad e independencia. [...] El Poder Real, que es esencialmente moderador, neutral e intermediario en cuanto a su acción política, y que no debe obrar sobre lo que a ella concierne, sino interponiéndose para mantener el equilibrio entre los poderes públicos [...] la institución del Poder Real es el cimiento de todas las demás instituciones políticas; es la clave de su organización y es la garantía de su existencia”⁴⁸³. De forma que “la prerrogativa real no tiene límites en lo legal; esta debe ejercerse libremente; [...] sin influencia de ningún género. [...] Esta es la prerrogativa constitucional [...] pero esta prerrogativa, como todas las demás, aunque libres y absolutas en el terreno de la legalidad [...] en su uso ha de observar condiciones racionales y de pública conveniencia para evitar conflictos que puedan ser igualmente peligrosos para el Trono y para el país”⁴⁸⁴.

De modo que “si la Constitución de 1837, aunque fraguada con un relativo espíritu de compromiso, era la tesis del encuentro entre la opción templa-

.....1977, p. 148.

481. PACHECO, J. F., *Lecciones de Derecho Político*, Madrid, 1845, p. 69.

482. VERA SANTOS, J. M., *Senado territorial y presencia de notables*, Senado, Madrid, 1997, p. 67, “el texto moderado de 1845 nos presenta un Senado caracterizado en su composición por corresponder casi en su totalidad a la libre elección del Monarca entre personas que deben pertenecer a ciertas categorías sociales y que van a ejercer su cargo de manera vitalicia, siendo su número ilimitado (excepción hecha del régimen excepcional al que se acogen los hijos del Rey y del sucesor a la Corona, que lo son por derecho propio)”. SEVILLA ANDRÉS, D., “El Senado de 1845”, en *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano, II*, Reus, Madrid, 1959, pp. 3-28.

483. *Diario de sesiones. Senado*, 9, 6 de diciembre de 1847, p. 129.

da del partido progresista y de la parte moderada de la tercera vía⁴⁸⁵, la de 1845 podría decirse que era la tesis contrapuesta del sector más conservador del partido moderado⁴⁸⁶, como lo confirma la supresión de cualquier referencia a la titularidad de la soberanía en la Nación, que habían recogido las Constituciones de 1812 y 1837 y la reducción de los derechos y libertades con la supresión del Jurado como órgano calificador de los delitos de imprenta.

La contraposición entre ambas constituciones reflejó las diversas actitudes moderadas. Narváez y Donoso Cortés propiciaron la reforma de la Constitución de la “conciliación liberal” de 1837 frente a los puritanos de la izquierda moderada (Ríos Rosas, Viluma, Pacheco⁴⁸⁷, Pastor Díaz y *El Correo Nacional* de Borrego, que dio paso a la revista *El Conservador*, precursores de la Unión Liberal), sin que por ello lograran integrar al ala derecha partidaria del acuerdo con los carlistas.

3.6.2. Utilización política de la confesionalidad

La Constitución proclamó expresamente la confesionalidad católica en similares términos a los de la Constitución de 1812 y con el compromiso del mantenimiento del culto y clero: “La Religión de la Nación española es la católica, apostólica, romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros”. Supuso un mayor compromiso que el establecido por el artículo 11 de la Constitución de 1837: “La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión Católica que profesan los españoles”. En ambas desapareció el carácter excluyente de otros cultos contenido en el artículo 12 de la Constitución de Cádiz, aunque no se asumió plenamente la tolerancia religiosa⁴⁸⁸. El

484. *Diario de sesiones. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 147.

485. BORREGO, A., “El tercer partido. La nueva generación”, *El Correo Nacional*, 24 de febrero de 1838, citado por SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., “Estudio preliminar...”, cit., p. 27. ÁLVAREZ BERANGO, L., “Encuentros en la tercera vía. El problema de la conciliación liberal en el proceso político de 1837 a 1844”, *Revista de las Cortes Generales*, 51 (2000), pp. 8-41.

486. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1808-1874)*, Madrid, 1983, pp. 191 y 253. ALLI ARANGUREN, J. C., “La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo”, en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*, INAP, Madrid, 2001, pp. 239-263.

487. ANTÓN MELLÓN, J., “Joaquín Francisco Pacheco”, en ANTÓN, J. y CAMINAL, M. (coords.), *Pensamiento...*, cit., pp. 167-182.

488. OLMOS ORTEGA, M. E., “Las confesiones religiosas en el constitucionalismo espa-

precepto supuso un propósito constitucional para superar la crisis de la relación con el Pontificado, compensando la desamortización con el mantenimiento del culto y clero con cargo al Presupuesto del Estado. Así se reconoció en el debate en Cortes: “teniendo el clero bienes propios, y expoliado ahora de ellos, es muy justo que la dotación sea igual a la que tenía antes, por justa indemnización”⁴⁸⁹.

Se trataba de una utilización partidista del hecho religioso como instrumento de legitimación política, de dominación y de adhesiones, “salvaguardia de la paz pública e *instrumentum regni*”, que no sirvió para atraer al orden liberal a los carlistas, suscitó el rechazo de los progresistas y “ni siquiera llegaron (los moderados) al arreglo de las cuestiones pendientes con Roma, prolongándose con esto años y años la tribulación de la Iglesia española, huérfana de sus pastores, despojada de sus bienes, herida y atropellada en su inmunidad”⁴⁹⁰.

El posterior Concordato de 1851 previó en su artículo 2 la presencia de la Iglesia en la educación: “la instrucción en las universidades, colegios, seminarios y escuelas públicas o privadas de cualquier clase, será en todo conforme a la doctrina de la misma religión católica; y a este fin no se pondrá impedimento alguno a los Obispos y demás Prelados diocesanos encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la doctrina de la fe y de las costumbres, y sobre la educación religiosa de la juventud en el ejercicio de este cargo, aun en las escuelas públicas”.

3.6.3. *Sufragio electoral censitario*

El Congreso se elegía por el sistema censitario, pudiendo ser electora una mínima parte de la población, en distritos electorales reducidos para controlar el

.....ñol”, en *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya, II*, Valencia, 2000, pp. 845-860.

489. *Diario de sesiones*, 32, 15 de noviembre de 1844, p. 475.

490. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido...*, cit., pp. 447-461. MENÉNDEZ PELAYO, M., “Cuadrado”, *Obras completas*, Madrid, CSIC, 1940-1960, t. 5, pp. 221 y 222. VALERA, J., *Historia genera...*, cit., p. 359: “la reacción (moderada) no quiso deshacer aquello que el espíritu revolucionario había hecho de más sustancial contra la Iglesia y de más cómodo y lucrativo para sus opresores; de suerte que, en vista de la fe sin obras de los conservadores, hartos conservadores en esto, que estaban en el Poder, nuestras relaciones con Roma no se establecieron

proceso por medio de las autoridades locales y de los caciques. La Ley de 1846 aumentó el número de representantes en el Congreso y redujo el cuerpo electoral a uno por cada 36.000 habitantes, exigiendo el pago de una mayor contribución directa. La participación quedó reducida a la aristocracia y a una oligarquía de propietarios urbanos y rurales beneficiados por la desamortización. El derecho al voto se concebía como una función para la que se habilitaba a la “aristocracia intelectual de la nación” a un estrato social dotado de patrimonio y de cultura, que concebía el éxito económico como el elemento natural de posición y movilidad sociales. Para Alcalá Galiano, “el derecho de votar sólo debe ser conferido a aquellos en quienes se presume cierto grado de independencia e ilustración para que puedan usarle con utilidad, así ajena como propia”⁴⁹¹.

La igualdad de derechos estaba referida sólo a una parte homogénea de la sociedad, a pesar de que dentro de ella existieran diferencias políticas, pero manteniendo las desigualdades sociales con el resto de los grupos a los que no alcanzaba la posibilidad de ser titulares y de ejercer derechos, que les estaban vedados en función de su situación en la estructura económica y social: “La auténtica burguesía, poseedora e ilustrada, después de extender sus fronteras con conceptos abstractos para expulsar del mando social a los antiguos estamentos privilegiados, restringía así la nueva titularidad para el ejercicio del poder político, una vez realizada aquella operación, a sus características propias y distintivas, consistentes en la instrucción intelectual y la propiedad desvinculada. Desaparecidas las viejas diferencias estamentales surge otra clasista, ya no determinada por el complejo vital que constituye el tipo de noble o clérigo, sino por un hecho fundamentalmente económico: la propiedad. La traducción política formal de esta diferencia social es el censo”⁴⁹².

El sistema electoral se utilizó para atribuir el poder político a la burguesía que se había hecho con el poder económico porque, como expuso Stuart Mill, “las bases del poder político son la inteligencia (cultivada), la propiedad y el poder de combinación, por lo que entendía la capacidad de cooperar para conseguir los propios intereses políticos. Este poder, en virtud del control que ejercen sobre la maquinaria del Estado, permite que unos pocos pro-

.....hasta 1848, ni el Concordato se hizo hasta 1851”.

491. ALCALÁ GALIANO, A., *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, Madrid, 1843, p. 195.

mulguen un sistema de leyes y de propiedad que asegure su posición dominante en el conjunto de la economía”⁴⁹³.

De modo que “en un siglo mercantil y literario como el presente, es preciso que las clases medias dominen porque en ellas reside la fuerza, está con ellas el poder social, y allí debe existir también el poder político”, de forma que –como expuso Alcalá Galiano– “la gran bondad de una Constitución está en transformar exactamente el poder social en poder político”: “La clase media de nuestro siglo, poseedora aunque en pequeñas porciones de la mayor parte de la propiedad, poseedora de la inteligencia, poseedora de la fuerza ordenada, [...] sin ningún interés que la empeñe en la resistencia ni la lance a la revolución; la clase media es, decimos, la que justa y únicamente comprende, expresa, representa los intereses y las ideas comunes que tanta parte deben tener en los gobiernos actuales. La Democracia legal, pacífica, progresiva y ordenada en ella debe buscarse, porque en ella y sólo en ella puede estar”⁴⁹⁴.

3.6.4. *Desaparición de la Milicia Nacional*

La Constitución suprimió la referencia a la progresista Milicia Nacional por su incompatibilidad con lo que el moderantismo y el nuevo texto constitucional representaban, ya que, a juicio de Narváez, era una institución “contraria a todas luces a los principios de un buen gobierno y de una buena administración; y en España, hoy incompatible con el mantenimiento del orden y la

492. DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo...*, cit., p. 142.

493. Citado por RAWLS, J., *La justicia como equidad*, Barcelona, Paidós, 2002, pp. 177-178.

494. ALCALÁ GALIANO, A., *Lecciones...*, cit., pp. 53, 194 y 249. Cánovas del Castillo, en el Discurso segundo del Ateneo de 1871, afirmó que “lo que se apoda doctrinarismo, que es principalmente sostener el sufragio en el censo, debe llamarse ciencia real y única de la política, justamente opuesta al grande error del comunismo y a los frágiles sofismas de la democracia individualista. El censo en el derecho electoral es hijo legítimo de la propiedad, como el comunismo en todas sus formas es hijo del sufragio universal”. Para Romero Robledo, “si la base de conceder el derecho del sufragio es el derecho que tiene cada uno de intervenir en el gobierno de su país por lo que pueda afectar a su libertad, a su propiedad y a sus demás derechos, yo pregunto: ¿en nombre de qué principio y de qué derecho se puede conceder el del sufragio, y por consiguiente el de que vengan a legislar y a distribuir las cargas sociales los que no tienen nada, los que no contribuyen a las mismas?” (*Diario de Sesiones del Congreso*, sesión de 21

consolidación del Gobierno representativo”⁴⁹⁵. Derogó el artículo 77 de la Constitución de 1837, referido a la Milicia Nacional, que había configurado “una democracia civil y otra militar, unidas estrechamente con los vínculos de una organización poderosa [...] causa principal, si no la única, de aquellos grandes trastornos y de aquellos ásperos estremecimientos que ha padecido la Nación con menoscabo de sus instituciones y hasta con peligro de su existencia”⁴⁹⁶.

3.7. La influencia romántica

Las transformaciones producidas en España a partir de la Regencia y, sobre todo, durante el reinado de Isabel II fueron producto de dos movimientos paralelos y con grandes influencias recíprocas: en el orden político el liberalismo y en el cultural el romanticismo. Ambos significaron el fin de los precedentes, que fueron el absolutismo y el clasicismo del Antiguo Régimen. Sáinz de Andino llegó ya muy maduro a los tiempos de Isabel II, procedía del mundo de la Ilustración y, por tanto, estaba formado en su trayectoria vital dentro del régimen anterior y de la cultura clásica. No se aprecian ni en su vida ni en su obra los caracteres y comportamientos propios del romanticismo. Sin embargo, el entorno político y cultural de una parte de su vida se produjo dentro de aquél y, aunque no participó, formó parte del espacio que explica muchas de las actitudes y debates en que se vio envuelto.

Andino había superado la edad juvenil en que se levantó la protesta contra los estándares clasicistas anteriores, que sofocaban todo lo creativo y espontáneo en la vida y el arte⁴⁹⁷. Frente a la razón se invocó el sentimiento, la imaginación, el instinto, la pasión, el sueño y el recuerdo: “En contraste con el espíritu de la Ilustración, la visión romántica percibía el mundo como un organis-

.....de abril de 1869).

495. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido...*, cit., p. 425. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 834-842. La Milicia fue defendida por Nocedal como garantía frente al absolutismo, recordando su fidelidad a Isabel II con motivo de la expedición carlista a Madrid, proponiendo mejorar su organización y pasar su control de los Ayuntamientos al Gobierno.

496. “Dictamen de la Comisión...”, cit., p. 152. MARTÍN-RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización administrativa y organización política*, I, Madrid, 1973, pp. 118-121.

497. LOVEJOY, A. O., *La gran cadena...*, cit., p. 312, expuso cómo “la rebelión contra la estandarización de la vida se convierte fácilmente en una rebelión contra la concepción total

mo unitario en lugar de una máquina atómica, exaltaba la inefabilidad de la inspiración antes que la ilustración de la razón, y afirmaba el inagotable drama de la vida humana antes que la calma y predictibilidad de las abstracciones estáticas. Mientras que el temperamento de la Ilustración valoraba enormemente al hombre por su intelecto racional sin parangón y su capacidad para comprender y explotar las leyes de la naturaleza, el romanticismo valoraba el hombre por sus aspiraciones imaginativas y espirituales, su profundidad emocional, su creatividad artística y sus poderes de autoexpresión y auto-creación individuales⁴⁹⁸. Actitudes y principios propios de las nuevas generaciones, pero no de un hombre de edad y experiencia, ilustrado y racionalista como don Pedro a quien debió asombrar el nuevo fenómeno cultural.

Del mismo modo que había ocurrido con la Ilustración, el Romanticismo vinculó el pensamiento español al mundo europeo. Vindicó la relevancia del pueblo como protagonista de la vida nacional, identificando pueblo y nación, y ésta con el Estado, de modo que su forma jurídico-política es el factor de integración nacional, su evolución el proceso de construcción nacional y sus códigos el reflejo del espíritu del pueblo y del inconsciente colectivo.

La época romántica en España se identifica con la regencia de María Cristina y el reinado de Isabel II, en el periodo que transcurre entre 1833 y 1868. Se caracterizó por “la rapidez de los giros, el entusiasmo suscitado por hombres e ideas, tal vez efímeros, la efervescencia de los ánimos, los golpes motivados más por corazonadas que por la reflexión, la evidente desproporción entre las causas y los efectos, y un ambiente de continua conmoción no siempre bien explicable a la luz de lo que va sucediendo”⁴⁹⁹.

El Romanticismo fue una actitud vital y cultural que implicó una concepción del mundo, traducida en un comportamiento humano que alcanzó al hecho existencial y al testimonio vital de quienes lo asumían. Tal concepción se contrapuso a la neoclásica del siglo XVIII y tuvo como características generales la exaltación de los valores nacionales, del individualismo, de la libertad, del sentimiento, del culto a la naturaleza, de la propensión al exotismo y la recuperación mitificada de la Edad Media.

La vida romántica se caracterizó por la angustia metafísica y el “dolor cósmico” (*weltschmerz*), como aspiración general, inconcreta y difusa, que alcan-

.....de los estándares”.

498. TARNAS, R., *La pasión...*, cit., pp. 367-368.

zaba a Dios, a la naturaleza, al país, a la mujer y al amor, a todo lo cual se aplicaba la misma pasión. La actitud romántica otorgó un valor esencial a las peculiaridades nacionales de cada pueblo en la lengua, la cultura, el folklore, la historia y las instituciones, que se consideraron manifestaciones de su genio y espíritu (*Volksgeist*). La importancia vital, que se atribuyó al sentimiento religioso, sirvió, también, para que en la corriente romántica conservadora e histórica se produjera una nostalgia del pasado, que exaltó la Edad Media y condujo a una actitud antiliberal o contrarrevolucionaria, que en España fue representada por el carlismo y por una parte del liberalismo doctrinario moderado. La mitificación de la Edad Media evocaba una sociedad basada en los principios cristianos y en el “espíritu del pueblo”, manifestación de una pureza original y expresión genuina de cada colectividad que no se hallaba afectada por las deformaciones racionalistas.

El romanticismo fue “un movimiento difuso, difícilmente encerrable en unos límites definidos tanto temporales como de contenido o ideológicos. Temporales, porque, sobre todo en España, alarga su vigencia hasta un romanticismo tardío y desfasado. De contenido, porque no en vano es, a la vez, un movimiento ceñidamente literario y ampliamente espiritual y social. E ideológicos, porque conservadores y liberales pudieron beber y bebieron, unos en el romanticismo alemán y otros en el francés, contrapuestas insinuaciones ideológicas”⁵⁰⁰. Se manifestó de modo bien diferente en el ardor exaltado y romántico de Donoso y Galiano, o en las fórmulas mesocráticas de aceptación de lo existente de Pacheco.

Tuvo una naturaleza intrínsecamente contradictoria, no sólo en las actitudes ideológicas sino también en las literarias y artísticas. Dentro de este movimiento cupieron carlistas y liberales, revolucionarios y antirrevolucionarios, religiosos y agnósticos, amantes de la Edad Media y apóstoles de una nueva sociedad, espontáneos y culturalistas, irracionales e intelectuales, deístas y panteístas. El espíritu romántico amaba la libertad y vivía la contradicción entre el universalismo de sus valores y el apego a su tierra.

El romanticismo, como movimiento antirracional, fomentó la tradición, el sentido popular, las peculiaridades y la historia locales, que potenciaron los nacionalismos antiestatales, de modo que a la Nación total se opusieron las

499. COMELLAS, J. L., *Historia...*, cit., p. 126.

naciones parciales dotadas de lenguas vernáculas, de identidades culturales o raciales en Cataluña y País Vasco. La búsqueda de las raíces históricas fue labor tanto del nacionalismo estatal español como de los periféricos, de modo que la invocación de las instituciones medievales, de los fueros⁵⁰¹, etcétera la hicieron tanto los liberales que construyen el Estado como los carlistas y nacionalistas. Sirva de ejemplo la invocación de las Cortes de Aragón o Navarra en el *Discurso Preliminar* de la Constitución de Cádiz, o cuando se afirmó que “con mucha anterioridad a las modernas utopías, eran ya salvaguardia de la nacionalidad española las instituciones provinciales y municipales, y el poderío de las asambleas generales verdaderamente representativas”⁵⁰². En este mismo sentido un progresista sostuvo también que en la historia nacional existe un hilo que la vincula a la libertad, a las instituciones populares municipales y provinciales, al pacto entre gobernantes y gobernados, al sistema representativo tradicional; por el contrario, “lo extranjero, lo austríaco, lo francés, lo importado, lo malamente traducido es el absolutismo en toda su escala gradual hasta el doctrinarismo”⁵⁰³.

La idea de la *revolución tradicional* aparece recogida en el Discurso preliminar de la Constitución gaditana: “Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española. [...] Las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdades prácticas, axiomas reconocidos y santificados por la costumbre de muchos siglos”⁵⁰⁴. El Estatuto Real pretendió “restablecer en su fuerza y vigor las leyes fundamentales de la Monarquía”. La Constitución de 1845 plasmó la voluntad real y de las Cortes de “regularizar y poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos

500. GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo...*, cit., pp. 485 y 498.

501. BURGOS, J. DE, *Anales del reinado de Dña. Isabel II, I*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Mellado, 1850, pp. 160-161, en relación con los fueros territoriales defendidos por los carlistas afirmó que la insurrección estaba dirigida por “clases encaminadas a sentar sobre el Trono de Fernando VII a su hermano Don Carlos, de cuyo gobierno esperaban [...] la conservación de aquellos intereses”.

502. DU HAMEL, V., CONDE, *Historia...*, cit., p. 9.

503. FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, A., *1808-1863. Olózaga. Estudio político y biográfico encargado por la Tertulia Progresista de Madrid. Discursos que pronunció en el Congreso de los Diputados el Excmo. Sr. Don Salustiano de Olózaga, los días 11 y 12 de diciembre de 1861*, Madrid, Imprenta de Manuel Rojas, 1863, p. 17.

504. *Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto*

fueros y libertades de estos Reinos, y la intervención que sus Cortes han tenido en todo tiempo en los negocios graves de la Monarquía”.

4. El codificador

Como ha quedado expuesto, la confianza de Fernando VII y su convencimiento de la necesidad de acomodar el Derecho español medieval a los nuevos tiempos dieron impulso a la codificación. Andino se convirtió en protagonista de un proceso que, al mismo tiempo que introduce una nueva concepción del Derecho, transformó las estructuras jurídicas y organizativas del Estado y de la sociedad para hacer posible la nueva economía burguesa.

4.1. La codificación racionalista

La codificación fue uno de los efectos del racionalismo jurídico de la escuela del Derecho natural que inspiró la Revolución francesa y se convirtió en el Derecho positivo sistemático, claro e inteligible plasmado en los Códigos⁵⁰⁵. El iusnaturalismo racionalista extrajo los conceptos axiomáticos y metodológicos de la lógica matemática y geométrica, como “axiomas jurídicos universales [que] pueden ser descubiertos y enunciados por la razón, pues están en la naturaleza. Al aplicar esta primera idea el método descrito se obtiene por desarrollo un Derecho natural y de gentes al que debe atenerse el derecho positivo. Las normas de éste habrán de derivarse unas de otras hasta formar un sistema y no podrán coexistir normas lógicamente incompatibles entre sí. Éstas, por último, deberán ser claras, para su mejor intelección por los súbditos y para su más fácil y segura aplicación por el Estado, y escasas, pues el sistema jurídico no puede formarse por acumulación, sino por derivación y por sucesión, lo que significa que el Derecho formulado, si no deriva del anterior o es lógicamente compatible con él, debe derogarlo [...] El horizonte lógico de

.....de ella, Madrid, CEC, 1981, pp. 68 y 128.

505. CLAVERO, B., “Origen constitucional de la codificación civil en España”, en PETIT, C., *Derecho privado y revolución burguesa*, Madrid, 1990, pp. 53-85; “Codificación y constitución: paradigmas de un binomio”, en *Quaderni fiorentini per una storia del pensiero giuridico mo-*

una ciencia así concebida es el Código, pero a éste se puede llegar en distintos momentos y por distintas direcciones”. Sin embargo esta corriente no tuvo en España la misma presencia, porque “se enseñó muy poco en nuestras universidades, fue perseguido ideológicamente, muchos de sus autores estuvieron prohibidos y, en suma, no constituyó materia de debate entre nosotros”⁵⁰⁶.

En muchos casos los principios del Derecho natural fueron el producto de la conceptualización, racionalización y sistematización congruente de principios del Derecho romano, incluso de brocados procedentes del mismo, despojados de la casuística propia de aquél. De algún modo se volvió a repetir el proceso que sirvió para la construcción del Derecho romano por la “comprensión de la racionalidad objetiva y del Derecho natural derivado del concepto griego de *logos* universal, [que] introdujo claridad sistemática en las interacciones comerciales y legales de todo el imperio, puso coto a la confusión de las costumbres locales divergentes y desarrolló los principios del Derecho contractual y de propiedad”⁵⁰⁷.

La nueva sociedad exigía superar el particularismo jurídico feudal, sustituido por un Derecho del Estado, de carácter general y común para todos los ciudadanos, basado en la razón y la igualdad. El nuevo Derecho partió de la afirmación del individuo como sujeto del poder, del legislador apoderado de los ciudadanos a quien encomiendan la garantía de su libertad y propiedad por medio de normas imperativas generales, impersonales e iguales que plasmaran el Derecho eterno de la naturaleza⁵⁰⁸.

Se exigía a la ley claridad, concisión y certeza, y la posibilidad de que pudieran ser conocidas directamente por los ciudadanos sin la intermediación de los juristas, “sin que sea menester acudir a ellos como a un oráculo”⁵⁰⁹. La ela-

.....dermo, 18 (1989), pp. 79-145.

506. TOMÁS Y VALIENTE, F., “El pensamiento jurídico”, en ARTOLA, M., *Enciclopedia de Historia de España*, 3, Madrid, Alianza, 1988, p. 372.

507. TARNAS, R., *La pasión...*, cit., p. 97.

508. CLAVERO, B., “La idea de código en la Ilustración jurídica”, en *Historia, Instituciones, Documentos*, Sevilla, Universidad, 6, 1979, p. 74.

509. Ya lo había hecho en el siglo XVI el humanista JUAN LUIS VIVES, “Causas de la decadencia de las artes”, en *Obras completas*, Madrid, Aguilar, 1948, p. 515: “...las leyes sean claras, fáciles y pocas para que sepa cada cual a punto fijo cómo ha de vivir y no por la oscuridad de las leyes lo ignore y por su número excesivo no pueda la memoria retenerlas”. VERLINDEN, J., *Le concept de code en Europe occidentales du XIII au XIX siècle: essai de définition*, Bruselas, Université Libre, 1967, pp. 207 y 218. La función didáctica de los códigos permitirá a los padres

boración de un Derecho de conceptos y principios, de síntesis del casuismo anterior en reglas generales, abstractas y estables, capaces de adaptarse a las nuevas situaciones y hechos sociales, supuso el paso del Derecho empírico al científico, formando un “sistema completo y cerrado, de perfiles geométricos y presunta validez intemporal”⁵¹⁰.

Se pretendió, además, que los códigos fueran los instrumentos que configuraran la sociedad burguesa con la propiedad y las nuevas formas de relación política, personal y económica derivadas del capitalismo, utilizando el Derecho creado por la fuente de la legislación estatal, que encarnaba la soberanía popular –frente al basado en las fuentes medievales de la costumbre y la jurisprudencia– como armazón del orden liberal y de los principios de la Revolución francesa⁵¹¹. La propiedad individualista, que era el poder absoluto sobre las cosas, fue declarada sagrada por el artículo 17 de la Declaración de 1789 y convertida en el pilar del nuevo orden jurídico que plasmó la codificación civil a partir del Código de Napoleón.

Este carácter fue particularmente significativo con el Derecho mercantil que se había ido creando por la burguesía como medio para el tráfico comercial y las transacciones económicas de diverso tipo. En la medida en que el nuevo orden político estaba a su servicio, era preciso darle el alcance y significado relevante que correspondía a la clase y a su instrumento, lo que ya había sido reconocido por la Ilustración, asumiendo el contrato como la base del orden político-institucional y económico⁵¹². Por medio de los nuevos códigos se hizo desaparecer del mundo jurídico el *Ius commune* medieval, sustituido por un nuevo Derecho nacional elaborado por los juristas funcionarios cortesanos

.....educar a los hijos en su lectura: BENTHAM, J., *Traité de législation*, t. 3, París, Dumont, 1820, p. 400: “Le père de famille, le texte des lois à la main, pourra sans interprète les enseigner lui-même à ses enfants, et donner aux préceptes de la morale particulière la force et la dignité de la morale publique”. Así lo ha asumido el Consejo Constitucional francés en su decisión 99-421 DC, de 16 de diciembre de 1999, “La codification du droit répond à l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi”, *Cahiers de la fonction publique*, 187, 2000: “la mise à disposition et la diffusion de textes [...] constituant une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient à l’État de veiller”. Ha sido recogido en el artículo 2 de la ley francesa de 12 de abril de 2000, sobre relaciones de los administrados con la Administración.

510. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 878-880.

511. TIGAR, M. E. y LEVI, M. R., *El Derecho y el capitalismo*, México, Siglo XXI, 1981.

512. EIZAGUIRRE, J. M. DE, *El Derecho mercantil en la codificación del siglo XIX*, Bilbao,

y los políticos⁵¹³. Éste fue el caso de Portalis en Francia, y de García Goyena y Sáinz de Andino en España.

En el proceso codificador se han distinguido las fases de génesis, apogeo y declive. La primera, de génesis de la codificación, se sitúa en el absolutismo ilustrado y en su concentración del poder respecto al modelo anterior. Se compusieron obras científicas como las de Domat, Wolff o Pothier que se convirtieron en modelos sustantivos para la posterior codificación. Los códigos del Reino de Baviera inspirados en el despotismo ilustrado: el *Codex Iuris Bavaricus Criminalis* de 1751, el *Codex Iuris Bavaricus Judiciari* y el *Codex Maximilianus Bavaricus Civilis* de 1756 elaborado por Kreittmayr. El primer Código Prusiano fue de 1794, y estuvo en vigor hasta el *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* de 1900⁵¹⁴. En el Imperio austro-húngaro por impulso de la emperatriz del despotismo María Teresa se redactó en 1766 del *Codex Theresianus*⁵¹⁵.

En Francia entre 1667 y 1685 de la mano de Luis XIV y Colbert se promulgaron ordenanzas sobre procedimiento civil y penal, aguas y bosques, comercio y marina; el canciller D'Aguesseau las ordenanzas sobre donaciones, testamentos y sustituciones en los años 1730-1740; en los años 1791 y 1795 se elaboraron dos Códigos penales; el Comité de Legislación de la Convención Nacional presentó por medio de Cambacérès los *Codes de la Convention*, que fueron revisados por Decreto de 3 de noviembre de 1793 y dieron lugar a un nuevo proyecto de 1794 y a otro del mismo autor de 1796⁵¹⁶.

Los códigos que en este primer periodo se alzaron como paradigma fueron los de Napoleón: el Civil de 1806, el de Comercio de 1807, el de Instrucción Criminal de 1808 y el Penal de 1810. Partían del poder constituyente, el régimen constitucional y la existencia de la declaración de derechos del hombre y del ciudadano, que construyeron el orden jurídico burgués y convirtie-

Universidad del País Vasco, 1987, pp. 13-31.

513. WIECKER, F., *Storia del Diritto Privato*, Milán, Giuffré, 1980, pp. 296 y ss. TOMÁS Y VALIENTE, F., "El pensamiento...", cit., p. 375: aludió al debate docente entre Derecho romano y Derecho real "se inserta dentro de una cuestión más amplia debatida por entonces: la progresiva afirmación de un Derecho nacional (el real vigente y sus precedentes desde el Derecho real visigodo) frente al Derecho romano y la tradición del *ius commune*".

514. CASTRO Y BRAVO, F. DE, *Derecho civil de España, I*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1949, pp. 177 y 178.

515. CASTRO Y BRAVO, F. DE, *Derecho civil...*, cit., pp. 178-180. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., p. 880.

516. RÉMY, Ph., "La part faite au juge", en *Pouvoirs*, 107 (2003), pp. 22-35. CASTRO Y

ron a los códigos en instrumento de regulación y control de la nueva sociedad⁵¹⁷. Se atribuye a Napoleón la afirmación de la trascendencia histórica del *Code Civil*: *Ma vraie gloire, ce n'est pas d'avoir gagné quarante batailles: Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires. Ce que rien n'effacera, ce que vivra éternellement, c'est mon Code Civil*⁵¹⁸. Constituye la expresión de la filosofía del Derecho natural, como un “término medio entre dos corrientes de la doctrina jurídica francesa. Por un lado, una corriente empírica, positivista, austera y reaccionaria, sostenida por una suerte de jansenismo jurídico y, por otro, una tendencia iusracionalista moderna”⁵¹⁹. Como expuso Josserand, el *Code Civil* consagró la “Nación una e indivisible, la unidad de legislación; obra a la vez individualista e igualitaria, liberal y profundamente humana, hace tabla rasa de las distinciones sociales y de jerarquías desaparecidas, fuesen territoriales o nobiliarias, religiosas o laicas, financieras o burguesas, corporativas o individuales; no reconoce ni clases ni privilegios [...] con su protección y bajo su égida, los franceses pueden considerarse verdaderamente iguales ante la ley”⁵²⁰. Portalis veía en el Código la obra de la Revolución que consagraba la uniformidad, “género de perfección que toca a veces los grandes espíritus, pero golpea siempre a los pequeños. [...] De repente tiene lugar una gran revolución. [...] Entonces se vuelve a la idea de la uniformidad de la legislación, porque se adivina la posibilidad de realizarla”⁵²¹.

El Código civil se ha convertido en la versión y armazón jurídica de las estructuras sociales directamente vinculadas con las personas, sus relaciones intersubjetivas y materiales, sus obligaciones y sus bienes. El Código en su pro-

BRAVO, F. DE, *Derecho civil...*, cit., pp. 180-183.

517. ESMEIN, A., *Précis Élémentaire de l'histoire du Droit français. Révolution, Consul et Empire*, París, Recueil Sirey, 1911, pp. 31-56; *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, París, Sirey, 1920.

518. TRISTAN DE MONTHOLON, CH. F., *Récits de la captivité de l'Empereur Napoléon à Sainte-Hélène*, París, 1847, t. I., p. 401, citado por HALPÉRIN, J.-L., “L'histoire de la fabrication du code. Le code: Napoléon?”, en *Pouvoirs*, 107 (2003), pp. 11-22. SOREL, A., “Introduction”, en *Le livre du centenaire*, París, Arthur Rousseau Editeur, 1904, p. XXIV.

519. ARNAUD, A.-J., *Les origines doctrinales du code civil français*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1969, p. 20.

520. JOSSERAND, L., “Sur la reconstitution d'un droit de classe” (1937), en *Bicentenaire du Code civil*, *Recueil Dalloz*, 8 abril 2004, p. 3. La identificación de la unidad nacional con la unidad jurídica fue afirmada por V. BERTRAND, “De la codification”, *Discours prononcé le 16 octobre 1888 à l'audience de rentrée de la Cour de Cassation*, París, 1888, p. 18: “Si chez une nation [...], l'État dégage des souverainetés, le temps est venu: c'est l'heure des codes”.

mulgación y posteriores modificaciones constituye un momento importante de la vida social, cultural y política de un país, porque recoge y sanciona los cambios sociales, los nuevos comportamientos y relaciones, etcétera.

Las ideas codificadoras de inspiración filosófica en el Derecho natural entraron en España “con el bagaje racionalista de la Ilustración. Los inconvenientes del sistema recopilador de disposiciones legislativas que regían desde el siglo XVI y las polémicas que levantaron los defectos de la Novísima Recopilación, abonaron el terreno preparado por el triunfo de los principios liberales en la Constitución de 1812”⁵²². Durante el periodo constitucional se perfiló también el espacio de la codificación porque los ámbitos de los derechos civil y penal tienen un significado y precisan una estabilidad que, a menudo, es mayor que la de los propios textos constitucionales. El ámbito penal representa el aspecto negativo del positivo que es la declaración y reconocimiento de la persona-ciudadano, de sus derechos y libertades. Lo civil se refiere a las fuentes del orden jurídico, a los conceptos de persona, de personalidad, de libertad, de relaciones intersubjetivas, de autonomía de la voluntad, de derechos patrimoniales, que son también parte de la misma constitución dogmática y material del Estado.

En España la necesidad de la codificación quedó plasmada en los proyectos de Ensenada y en las demandas de Macanaz y Jovellanos, así como en las dificultades derivadas de la multiplicidad de textos legales y los defectos de la Nueva Recopilación, que no superó la Novísima de 1805⁵²³. Los artículos 113 del Estatuto de Bayona y 258 de la Constitución de Cádiz establecieron el principio de unidad de códigos civil, criminal y mercantil para toda la nación, como ordenación sistemática y completa de las instituciones jurídicas⁵²⁴.

Una de las expresiones de la formación ilustrada de Sáinz de Andino fue su defensa, conceptual y efectiva, de la codificación, que se impuso durante el reinado de Fernando VII. Como se ha expuesto, le encomendó la redacción del Có-

521. LAURENT, F., *Principi di diritto civile*, I, Nápoles, 1879, pp. 7-8.

522. LASSO GAITE, J. F., “Codificación civil (Génesis e historia del código)”, en *Crónica de la Codificación Española*, IV, I, Madrid, 1970, p. 12. ANTEQUERA, J. M., *La codificación moderna en España*, Madrid, Revista de Legislación, 1886, pp. 35-42.

523. PETIT, C., “El Código inexistente (I). Para una historia conceptual de la cultura jurídica en la España del siglo XIX” y “El Código inexistente (II). Por una arqueología de la civilística española”, en *Anuario de Derecho Civil*, 48 (1995), pp. 1429 y ss., y 49, 1996, pp. 1.415 y ss.

digo de Comercio, un Proyecto de Código criminal y la participación en los trabajos del Código civil. La creencia de Andino en la bondad de la codificación, que, aplicada al ámbito mercantil por el Código de Comercio, debía extenderse a las instituciones políticas, al Derecho civil, penal y procesal, quedó reflejada en su *Exposición al Rey N. S. sobre la situación política del Reyno y medios de su restauración*, remitido el 22 de julio de 1829 sobre la situación del reino:

“Aunque nadie está más convencido que yo de que era urgentísimo y perentorio arreglar la jurisprudencia mercantil, no puedo persuadirme de que sea menos urgente extender el mismo beneficio al régimen político del Reino, al estado civil de las personas en las diferentes situaciones y caracteres que tienen en la sociedad, a las relaciones entre maridos y mujeres, padres e hijos, tutores y pupilos, superiores y dependientes, nacionales y extranjeros, a los efectos civiles de la ausencia, a las cuestiones de estado, a los beneficios de la minoridad, a los modos originarios y constitutivos del dominio, a las caducaciones del mismo. A las sucesiones hereditarias, a las formas, efectos, complemento y revocación de los contratos comunes, al orden judicial bajo cuya protección y abrigo se conservan los derechos y más que todo al procedimiento criminal que se resiente sobre manera de la ignorancia de los siglos medios en los que se proveyeron la mayor parte de nuestras leyes criminales y de la tendencia funesta del arbitrio de los jueces”⁵²⁵.

El impulso racionalizador, uniformista e igualitario del constitucionalismo y la centralización se manifestó, también, por medio de la codificación, que elaborará un proyecto de Código Civil, el Código Penal de 1848, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, la Ley del Notariado de 1862 y la Ley Hipotecaria de 1863. El Proyecto de Código Civil presentado al Gobierno en 1851 declaraba abolidos los fueros, leyes, usos y costumbres anteriores a su publicación.

4.2. Código penal

El trienio liberal produjo el Código Penal de 1822, calificado por Pacheco de “científico”, porque “la ciencia del derecho y la buena filosofía inspiran la mayor

524. CASTRO Y BRAVO, F. DE, *Derecho civil...*, cit., pp. 185-188.

525. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición al Rey N. S. sobre la situación política del Reino y medios de su restauración. Hecho por orden del Rey Nuestro Señor por Don Pedro Sáinz de Andino, de su Consejo y su Fiscal más antiguo en el Real y Supremo Consejo de Hacienda*, 1829, en SUÁREZ, F.,

parte de sus disposiciones. Digno del siglo, mejoraba inmensamente la situación penal de la nación. [...] De cualquier manera que sea, el gobierno liberal de España había cumplido animosa y vivamente con su deber"⁵²⁶.

El 23 de octubre de 1829 recibió Sáinz de Andino el encargo del Ministerio de Gracia y Justicia de redactar el Código criminal⁵²⁷, y elaboró un Proyecto de Código criminal que entregó en 1831⁵²⁸. Los documentos obrantes entre los manuscritos de la Biblioteca de la Universidad de Sevilla acreditan su labor sobre la materia: *Trabajos de los Señores de la Real Junta del Código Criminal*, 1829; *Proyecto de Ley penal sobre los delitos de fraude contra la Real Hacienda formado de orden del Rey Nuestro Señor por el Señor Don Pedro Sáinz de Andino del Consejo de S. M. y su fiscal más antiguo en el Real y Supremo*, 1830; *Minutas del proyecto de código criminal, 1830-1831*; *Proyecto de código criminal. Título 1.º De la calificación del delito*, 1831⁵²⁹.

4.3. El codificador mercantil

Varios factores resultaron decisivos en la transición desde la economía mercantilista a la liberal, entre otros, las aportaciones procedentes de América, la incipiente industrialización, la desmonopolización, el incremento demográfico y el pacto colonial, que se produjeron durante el siglo XVIII. Todo ello inspirado en la libertad económica de los fisiócratas plasmada en la fórmula *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même*⁵³⁰. La doctrina fue elaborada por Quesnay, quien en su diagrama explicaba los flujos de dinero y bienes, desde la idea de que sólo la agricultura era capaz de generar producto neto y de producir un excedente económico, que utilizaba el Estado para aumentar el flujo de bienes y de dinero o para cobrar impuestos. La actividad manufacturera se consideraba estéril porque no creaba riqueza sino que transformaba

.....*Documentos...*, cit., V.2º, p. 40.

526. Citado por ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 885 y 886.

527. RUBIO, J., *Sáinz de Andino...*, cit., pp. 49-50. LASSO GAITE, J. F., *Crónica de la Codificación Española*, 3. *Procedimiento penal*, I, Madrid, Ministerio de Justicia, 1970, pp. 54-62; II, pp. 199-342. Entre las obras de su biblioteca existen numerosas dedicadas al Derecho penal, y al régimen penitenciario, según recoge GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 351-395.

528. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 286-300.

529. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., p. 393.

la generada por la clase productiva⁵³¹. Adam Smith, por el contrario, sostuvo el carácter productivo de la industria porque la división del trabajo incrementaba la producción y hacía posibles el comercio y la ampliación de mercados, que aumentaban la riqueza y el bienestar. Ambos sentaron las bases de la revolución industrial “abriendo la brecha decisiva por la que había de pasar todo el progreso teórico posterior”⁵³². La agricultura fue uno de los temas más queridos por los ilustrados que potenciaron los estudios y la actividad de transformación, repoblación, colonización y desecación de pantanos y marismas, desde una cierta vuelta a la naturaleza rusioniana.

El mercantilismo español del siglo XVII se apoyó más en la acumulación de los metales preciosos de América que en la actividad exportadora y en la balanza comercial. La influencia francesa le hizo adaptarse al de origen francés inspirado por Colbert (1619-1683), ministro de Luis XIV, que fundó la riqueza no en las minas de oro y plata sino en los productos transformados y exportados que generaban los recursos necesarios. Para ello se establecieron las manufacturas reales, se protegió el comercio interior y exterior con aranceles, se crearon las grandes compañías de navegación, se modificó el sistema laboral gremial, se estimuló el aumento de la población, se prohibió la emigración de obreros y artesanos y, por el contrario, se procuró atraerlos junto con sus familias y herramientas⁵³³.

Estas medidas obedecían a la idea mercantilista de los ilustrados de suprimir las trabas que impedían la libertad del comercio en un mercado nacional, idea perseguida por los diferentes monarcas durante los siglos XVIII y XIX. De la política borbónica ilustrada para modernizar la economía española se han de destacar las medidas para la liberalización del mercado de granos, los planes de colonización interior, el reparto de terrenos incultos, la reducción de los privilegios de la Mesta en beneficio de la agricultura, los canales de riego, los planes de carreteras y caminos, la liberalización de los procesos de fabrica-

530. VICENS VIVES, J., *Historia económica...*, cit., p. 502.

531. WEULERSSE, G., *La physiocratie à la fin du règne de Louis XV (1770-1774)*, París, 1959, pp. 77-105.

532. SCHUMPETER, J. A., *Síntesis de la evolución de la ciencia económica y sus métodos*, Barcelona, Oikos-Tau, 1967, p. 54.

533. ANES ÁLVAREZ, G., *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Barcelona, 1969; “Economía y pensamiento económico en España”, en ARTOLA, M. (dir.), *Enciclopedia de Historia de España. III. Iglesia. Pensamiento. Cultura*, Madrid, 1988, pp. 234-261. HAMIL-

ción frente al gremialismo, la liberalización del comercio con América, la libertad de establecimiento industrial y la libre circulación de mercancías dentro del reino⁵³⁴. A partir de los principios fisiocráticos, se perseguía en el orden económico destruir los privilegios exclusivos y abolir cualquier forma de impuesto arbitrario y vejatorio para las personas, el comercio y el trabajo, en un marco de seguridad y tranquilidad que garantizase la justicia frente a los atentados a los derechos⁵³⁵.

La necesidad del nuevo orden mercantil estaba fundada en la insuficiencia de las instituciones tradicionales para regular la nueva economía, fue planteada en Francia por Colbert a Luis XIV dando lugar a un intento de codificación comercial en 1673 por las Ordenanzas del comercio en tierra (Code Savary), en 1681 a las Ordenanzas del comercio marítimo. En España fue Campomanes quien lo propuso en 1775 “para evitar la incertidumbre de las leyes mercantiles”. Hacía necesario “establecer una Ordenanza general en los juicios de comercio, estimando de suma importancia fijar reglas invariables de juzgar”⁵³⁶. Jovellanos la demandó para el Derecho marítimo en 1784⁵³⁷.

El siglo XIX fue el momento de la codificación del Derecho mercantil que se plasmó en el *Code de commerce* francés de 1809, en el Código de Comercio español de 1829, en el portugués de 1833 y en el holandés de 1838.

En España, durante el reinado de José I Bonaparte, se produjo una importante obra legislativa mercantil e industrial, como los Reales Decretos de 14 de octubre de 1809 sobre establecimiento y organización de los tribunales de comercio y de creación de una Bolsa de Comercio en Madrid, y el de 16 de

.....TON, E. J., *El florecimiento del Capitalismo y otros ensayos de Historia Económica*, Madrid, 1948.

534. RODRÍGUEZ LABANDEIRA, J., “La política económica de los Borbones”, en *La Economía española al final del Antiguo Régimen, IV*, Madrid, 1982, pp. 112-113, la reforma borbónica se orientó “a unificar a efectos comerciales el ámbito territorial del Estado, suprimiendo los puertos secos en 1714 y trasladando las aduanas de importación a las fronteras territoriales en 1717”. Esta medida se completó “con la concesión de la libre circulación –no libre comercialización– de mercancías nacionales en el interior del reino en 1757. Y la creación de las Intendencias, por medio de las que se pretendía tener un conocimiento real de la situación económica”.

535. WEULERSSE, G., *La physiocratie à la fin du règne de Louis xv (1770-1774)*, París, 1959, pp. 77-105.

536. CAMPOMANES, *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, Madrid, 1775, pp. 262-263.

537. JOVELLANOS, M. G. DE, “Informe sobre el fomento de la marina mercante”, en

septiembre de 1811 sobre patentes de invención de los descubrimientos útiles a la industria y a la agricultura. Con ellas se pretendió “dotar a España de un moderno marco jurídico institucional”, afectado por la ruptura total derivada de la Guerra⁵³⁸.

Fernando VII encomendó a Andino la elaboración del Código de Comercio como “cuerpo completo de legislación en la materia”. Pocos días después lo hizo a una “comisión especial, compuesta de magistrados y jurisconsultos, y de personas versadas en las prácticas y usos mercantiles”, de la que Andino era secretario. El Rey sancionó el 30 de mayo de 1829 su propuesta⁵³⁹.

Los códigos de comercio rompieron el generalismo de la codificación única para reconocer la existencia de grupos sociales y profesionales que precisaban de sus propias categorías jurídicas y de estatutos diferenciados. Se volvió a reproducir la diferencia entre un derecho común y un derecho estatutario, como expuso don Federico de Castro⁵⁴⁰. Supuso “una dispersión y una fragmentación del Derecho que se opuso cada vez más vigorosamente a la concepción unitaria de nuestro Código Civil; el derecho común, cortado por partes, dio lugar a una serie de derechos especializados; un Derecho de clase suplantó al derecho unitario, de modo que contra la regla fundamental del artículo 6 de la Declaración de derechos del hombre, la ley cesó verdaderamente de ser la misma para todos”. En este proceso destaca el Derecho del Comercio que hace del comerciante “un hombre distinto al no comerciante; que, so-

.....*Obras*, IV, Madrid, 1846, p. 61.

538. ROJO, A., “José Bonaparte (1808-1813) y la legislación mercantil e industrial española”, en *Revista de Derecho Mercantil*, 143-144 (1977), pp. 121-182, expuso la influencia del Derecho francés.

539. Supuso la derogación de las ordenanzas consulares de ámbito territorial como el Llibre del Consolat de Catalunya, las Ordenanzas del Consulado de Burgos de 1494 y del Consulado de Bilbao de 1511. Estuvo vigente hasta la entrada en vigor del Código de 1885, conforme a las bases de la Comisión de 1869. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 201-218. OLIVENCIA RUIZ, M., “El Derecho Mercantil de la codificación”, en JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G. J. (coord.), *Derecho Mercantil, I*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 16-18. EIZAGUIRRE, J. M. DE, *El Derecho...*, cit., pp. 65-74. SÁNCHEZ CALERO, F., *Instituciones de Derecho mercantil, I*, Madrid, Mc Graw Hill, 1999, pp. 7-9. TOMÁS Y VALIENTE, F., “Manual de Historia del Derecho español”, en *Obras completas, II*, Madrid, CEC, 1997, pp. 1445-1448. URÍA, R. y MENÉNDEZ, A., *Curso de Derecho mercantil, I*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 33-34. MUÑOZ GARCÍA, M. J., “Consideraciones en torno a la génesis y evolución de la codificación mercantil española”, en *Anuario de Historia del Derecho español*, LXVII (1997), pp. 219-242.

540. DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho civil de España, I*, Madrid, Instituto de Estudios

metido a obligaciones particulares, se beneficia de facilidades y privilegios que constituyen, en conjunto, todo un estatuto especial, un derecho profesional, un Derecho de clase⁵⁴¹. Para no hacer del Código de Comercio una norma de estatuto especial privilegiado de los comerciantes como grupo social, se acudió a convertirlo en el Derecho de los *actos de comercio*, cualquiera que fuera quien los ejecutara, tuviera o no la cualidad de comerciante⁵⁴².

Como se ha recogido en el capítulo anterior, Andino elaboró una *Exposición al Ministerio de Hacienda sobre la necesidad del Código de Comercio* de 29 de noviembre de 1827, en la que se ofreció al Rey para la “formación de un Código mercantil, o sean Ordenanzas generales del comercio terrestre y marítimo”, porque la “unidad de legislación es el nudo más fuerte de la unidad social”; lo hacía a partir del “peculiar apoyo con que he tratado las causas de comercio en los diecinueve años que cuento de ejercicio en la abogacía”⁵⁴³. La propuesta alteraba el precedente francés de anteponer el Código Civil por su mayor dificultad, derivada de la existencia de diversos ordenamientos y por la propia lógica de la mentalidad burguesa, que precisaba de un instrumento que regulase las relaciones del nuevo orden económico liberal. De este modo, en pleno absolutismo la burguesía lograba la codificación mercantil, que había sido uno de los objetivos de la Constitución gaditana (art. 258), con la finalidad de dotar al comercio de una ley universal que superara las diversas normas establecidas por los Consulados. Con el Código se pretendió poner “orden y sujetar a reglas fijas de justicia las relaciones mercantiles, envueltas hasta aquí en un caos de oscuridad, incertidumbre y vacilación”⁵⁴⁴.

Fernando VII eligió personalmente el texto propuesto por Sáinz de Andino frente al de la Comisión, y lo promulgó el 30 de mayo de 1829, como el primer Código de Comercio de España, que estuvo vigente hasta el Código de 1885⁵⁴⁵. En el preámbulo se justificó su redacción y promulgación “por cuan-

.....Políticos, 1949, p. 337.

541. OSSERAND, L., “Sur la reconstitution...”, cit., p. 3.

542. EIZAGUIRRE, J. M. DE, *El Derecho...*, cit., pp. 49-60, afirma, citando a Ripert y Roblot, que “tras la equívoca y polémica expresión (*actes de commerce*) resulta perceptible la referencia a la actividad profesional del comerciante como *ratio* de la especialidad de la normativa contenida en dicho cuerpo legal” (p. 60). ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., p. 889.

543. Recogida por LASSO GAITE, J. F., *Crónica de la Codificación Española*, 6. *Codificación mercantil*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1998, pp. 64-66.

544. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición...*, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 40.

545. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual...*, cit., pp. 507-519. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit.,

to hallándose reducida la jurisprudencia mercantil en esta Monarquía a las ordenanzas particulares otorgadas a los Consulados para su organización y régimen interior, se carecía de leyes generales que determinasen las obligaciones y derechos que proceden de los actos de comercio, de lo cual resultaba grande confusión e incertidumbre, tanto para los mismos comerciantes como para los tribunales y jueces que habían de dirimir sus diferencias⁵⁴⁶. El Código fue elogiado por numerosos autores extranjeros⁵⁴⁷ y el periódico moderado *La Gaceta de Bayona* lo consideró “uno de los más insignes beneficios que el monarca restaurador ha dispensado a España”⁵⁴⁸.

Años después, en un debate en el Senado, expuso don Pedro los objetivos económicos que se habían perseguido con el nuevo Código de Comercio, que constatan el objetivo burgués de desarrollar la actividad económica, en un momento en que “se encontraba nuestro tráfico mercantil en una postración y languidez lamentables: sus vías ordinarias que anteriormente eran las colonias americanas, habían desaparecido, y no se hacía más tráfico que el de surtir nuestros propios mercados para el consumo interior de la península”. El nuevo código se propuso el fomento del “espíritu mercantil [...] que estaba muerto entre nosotros, sucediendo otro tanto con el industrial; y de aquí la necesidad de adoptar cuantos medios pudieran contribuir a despertar en los españoles la afición a las grandes empresas mercantiles e industriales que rápidamente se formaban en otros países, y a estimular a los capitalistas extranjeros, y con especialidad a los americanos, que habían transportado sus capitales a varias plazas de Europa”. El espíritu liberal se plasmó también en impedir la intervención del poder “inhibiéndose éste completamente de toda participación en la formación de las sociedades anónimas [...] y podrían éstas fomentarse concurrendo a ellas propios y extraños con toda confianza y seguridad”⁵⁴⁹.

pp. 890-892.

546. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 509.

547. LASSO GAITE, J. F., *Crónica...*, cit., p. 103. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., “Autonomía económica liberal y codificación mercantil española”, en *Centenario del Código de Comercio*, I, Madrid, 1986, p. 66, recoge el elogio del jurista francés Pardessus. También figura el texto traducido e impreso en el expediente de Sáinz de Andino, ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, FC, Jueces-Magistrados, leg. 4623, expte. 5470.

548. “Variedades. Código de comercio, decretado, sancionado y promulgado en 30 de mayo de 1829”, *Gaceta de Bayona*, núms. 128-129, 18 y 21 de diciembre de 1828. Citada por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 341.

Sáinz de Andino, tras redactar el Código de Comercio, recibió por Orden de 3 de junio de 1828 el encargo de elaborar la *Ley de Enjuiciamiento sobre los negocios y causas del comercio*, que fue publicada el 24 de julio de 1830⁵⁵⁰. Esta ley fue el medio de codificar y uniformizar los instrumentos procesales para superar las dificultades derivadas de la situación anterior, como recogió en la Exposición de motivos: “La antigua jurisprudencia mercantil, tan oscura, incierta y complicada sobre los contratos de los comerciantes, sus formas y efectos, no era menos defectuosa acerca del orden de administrar justicia en sus contiendas. Cada Consulado tenía un modo de proceder peculiar fundado solamente en sus usos y prácticas o cuando más en algunas disposiciones inconexas de sus Ordenanzas, sin guardar un sistema regular creado y organizado por la voluntad suprema del legislador...”⁵⁵¹.

Ponderando la labor legislativa de Sáinz de Andino en el orden mercantil, afirmó el profesor Rubio que “su aportación a la disciplina jurídica de la estructura económica es incalculable”⁵⁵². Para este autor el primer Código de Comercio, la ley de 3 de septiembre de 1829, que creó el Banco de San Fernando, y la de 30 de septiembre de 1831 estableció la Bolsa de Comercio de Madrid, son de “eficacia muy superior, por medio de las posteriores que inspiran, a la de su propia vigencia material. Por su acción revolucionaria en la vida del tráfico, por sus aciertos políticos y técnicos y por el carácter personalísimo de su elaboración. [...] En los dos mil escasos artículos que comprende la codificación mercantil, bursátil y bancaria queda recogido, con conocimiento de la realidad, con eficacia política, a menudo con anticipación previsoras y, casi siempre con técnica acertada y popular lenguaje, el derecho

549. *Diario de las sesiones de Cortes. Senado*, 19, 23 de diciembre de 1847, p. 281.

550. SÁINZ DE ANDINO, P., *Proyecto de Ley de enjuiciamiento sobre las causas y negocios de comercio/Hecho por orden del Rey Nuestro Señor por Don Pedro Sáinz de Andino, del Consejo de S.M. y su Fiscal más antiguo en el Real y Supremo Consejo de Hacienda*, 1830, Manuscritos de la Biblioteca de la Universidad de Sevilla. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A.M., *Documentos del Reinado de Fernando VII, V, Pedro Sáinz de Andino. Escritos, I*, Pamplona, EUNSA-CSIC, 1969, p. 112. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 218-231.

551. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 48 y 100-103. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 218-231.

552. RUBIO GARCÍA-MINA, J., “Una vieja opinión sobre Rusia”, *Arbor*, XII (1949), pp. 533-538. Esta es opinión unánime, en la que coincidieron historiadores del Derecho como Minguijón, Galo Sánchez, Torres López, Gibert, García Gallo, Lalinde, Font Rius, García de Valdeavellano, Tomás y Valiente, Escudero y otros, así como los mercantilistas citados por

privado patrimonial moderno, el derecho de la contratación de los siglos XVIII y XIX, esto es, el Derecho mercantil”⁵⁵³.

4.4. El Código civil

Como se ha expuesto, el artículo 285 de la Constitución de Cádiz dispuso la unidad de códigos civil, criminal y de comercio, que “serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes”. El precepto constitucional exigía que se sistematizasen los grandes bloques normativos reguladores de la sociedad por medio de códigos uniformes para todo el territorio, como instrumentos revolucionarios de transformación social⁵⁵⁴. Se creó una comisión en las Cortes gaditanas para la redacción del Código civil.

Dentro de la dinámica reformista que impulsaron los afrancesados liberales al servicio del Monarca absoluto estuvo la redacción del Código de Comercio, del Código Penal y los trabajos para redactar un Código civil, que permitiera superar “la falta de orden, de conexión y unidad de la masa legal, que pone en incertidumbre los derechos más importantes de las diferentes condiciones del estado civil”⁵⁵⁵. La crítica oficial del confuso orden legislativo existente marcó el inicio del proceso codificador general penal, mercantil y civil, en que participó activamente Sáinz de Andino.

Por acuerdo de las Cortes del Trienio de 22 de agosto de 1820 se creó una comisión redactora de un Código civil, que elaboró un Discurso Preliminar y 476 artículos del libro primero. Aquél combinó elementos de Derecho públi-

.....GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 18-25.

553. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., pp. 14-15.

554. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual...*, cit., pp. 465-476; CLAVERO, B., “Historia jurídica y código político: los derechos forales y la Constitución”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50 (1980), pp. 131-154; *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, 1982, pp. 19-40; “Código civil. Título preliminar: primera recepción española y primer rechazo constitucional”, en CAPPELLINI, P. y otros, *De la Ilustración...*, cit., pp. 139-155. PÉREZ SERRANO, N., “Constitucionalismo y codificación”, en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, I, pp. 719-732. DE LOS MOZOS, J. L., “Iusnaturalismo y pandectismo en las grandes codificaciones modernas”, en *Derecho civil (método, sistemas y categorías jurídicas)*, Madrid, 1988, pp. 95-120.

555. Real Decreto de 23 de abril de 1829 por el que se nombró la comisión redactora del

co y privado, porque “no se limitaría al derecho, que comúnmente se llama privado, sino que abrazaría también al derecho público interior o sea la administración general del Estado en los ramos eclesiástico, militar, judicial y político con todas sus dependencias”. Para ello se propuso “desenvolver las bases de la Constitución, detallando los modos de hacerlas efectivas; a este fin, enumera los deberes del ciudadano para concurrir a la felicidad pública y al engrandecimiento del Estado; determina los medios de asegurar su libertad individual y la de sus propiedades, y las que se dirigen a evitar así los abusos de parte de la autoridad que pudieran enfrenarlos arbitrariamente, como los extravíos del individualismo que propenden a socavar el bienestar común que se propuso la ley fundamental”. El Código dispondría de una parte que incluiría lo relativo al “gobierno interior del Reino y sus poderes ejecutivo y judicial”, porque “la división de poderes bien marcada por la ley es el único medio seguro de aproximarse a la menor tiranía posible”.

El libro primero se dedicó al gobierno administrativo económico y el segundo a la Administración general del Estado en el orden judicial. Aquél comprendería la administración político-eclesiástica, la político-gubernativa y la militar. Según previó la Comisión redactora, “a la administración político-gubernativa pertenecen todas las leyes económicas que regulan los impuestos pecuniarios, así generales como tópicos o locales; las leyes que determinan las atribuciones del poder ejecutivo y sus agentes, y las de aquellos poderes que son de nombramiento popular, con arreglo a la Constitución; las leyes, en fin, paternas, cuyo objeto es proporcionar la instrucción, dar impulso a la riqueza, establecer la paz de los pueblos, ahogar los crímenes en su cuna, hacer efectiva la beneficencia para con el desgraciado y promover todo género de prosperidad pública”⁵⁵⁶.

Para don Federico de Castro constituyó “el intento legislativo más curioso y original de nuestros tiempos modernos. Se propuso conciliar las ideas liberales, utópicas y hasta positivistas del progresismo, con la doctrina católica y la antigua concepción española de la unidad del Derecho”⁵⁵⁷.

Sáinz de Andino intervino también en la “instrucción de todos los antecedentes y trabajos preparatorios, sobre que se ha de arreglar y formar el nuevo

..... Código penal.

556. DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil...*, cit., pp. 187-188. ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 897-899.

Código civil general del Reino”, que se le encomendó por la Real Orden de 30 de mayo de 1829. En 1833 se encargó un proyecto a don Manuel María Cambrónero y por Real Decreto de 29 de enero de 1834 a una comisión que redactó un proyecto entregado el 16 de noviembre de 1834, que fue remitido a las Cortes y retirado por el Gobierno el 8 de noviembre de 1837. Hubo también dos proyectos privados, el de Pablo Gorosabel de 1832 y el de Fernández de la Hoz de 1843⁵⁵⁸.

El carácter centralizador, unitarista y uniformista del Código civil fue expresado en el artículo 1992 del Proyecto de 1851, que previó la derogación de “todos los fueros, leyes, usos y costumbres anteriores a la promulgación de este Código, en todas las materias objeto del mismo, y no tendrán fuerza de ley, aunque no sean contrarias a las disposiciones del presente Código”. Esta pretensión que siguió viva fue matizada posteriormente previendo los *Apéndices* con “las instituciones forales que conviene conservar” y, posteriormente, las *Compilaciones*, que supusieron su incorporación como cuerpos propios de Derecho.

4.5. La codificación administrativa

La convicción y experiencia codificadora, y la falta de una adecuada regulación de la cada vez más importante actividad administrativa, llevaron a Sáinz de Andino a demandar que la codificación alcanzase a la legislación administrativa. Esta necesidad la había visto la Comisión redactora del Código civil creada por acuerdo de las Cortes del Trienio de 22 de agosto de 1820, que elaboró un Discurso Preliminar y 476 artículos del libro primero, al combinar elementos de Derecho público y privado, porque “no se limitaría al derecho, que comúnmente se llama privado, sino que abrazaría también al derecho público interior o sea la administración general del Estado en los ramos eclesiástico, militar, judicial y político con todas sus dependencias”.

En la *Exposición* de 1829 criticó Andino el prolijo orden legislativo y sus numerosas, dispersas y desconocidas disposiciones redactadas “en un estilo os-

557. CASTRO Y BRAVO, F. DE, *Derecho civil...*, cit., p. 187.

558. CASTRO Y BRAVO, F. DE, *Derecho civil...*, cit., pp. 188-189. BARÓ PAZOS, J., *La codificación del Derecho Civil en España (1808-1889)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1993.

curo y desusado”, que precisaba su codificación, de modo que “la obra más necesaria, más útil y más grandiosa que puede acometer [...] es el arreglo de la legislación general en un código”⁵⁵⁹.

Una de las conclusiones del documento fue la de “que se lleve adelante la reforma de la legislación inadecuada, obscura e imperfecta bajo que se rige el Reino, sustituyéndose [por] códigos sencillos, metódicos y fundados en los principios de justicia y de la ciencia económica”⁵⁶⁰.

Ante la falta de coherencia y sistema en la legislación administrativa, propuso al Rey “formar un código completo de leyes”, con “reglas fijas, seguras e inconcusas de justicia; breve [...] metódico en el orden [...] concebido con un estilo y lenguaje propio de la Ley, claro, breve, conciso”⁵⁶¹, porque el régimen de las “relaciones de interés general que median entre el Estado en común y cada uno de los individuos en particular, que son objeto de las leyes administrativas” se rigen por “disposiciones sueltas, incoherentes e inciertas, que no guardan sistema, coordinación ni armonía, si se creen estables y fijas”⁵⁶².

..... ESCUDERO, J. A., *Curso...*, cit., pp. 897-905.

559. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 28, 30, 31 y 40. Así lo había entendido la comisión redactora del Código civil creada por acuerdo de las Cortes del Trienio de 22 de agosto de 1820, que elaboró un Discurso Preliminar y 476 artículos del libro primero, al combinar elementos de Derecho público y privado, porque “no se limitaría al derecho, que comúnmente se llama privado, sino que abrazaría también al derecho público interior o sea la administración general del Estado en los ramos eclesiástico, militar, judicial y político con todas sus dependencias”.

560. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 261.

561. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 39.

562. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 69-70.

Capítulo III
Contribución a la creación
del estado constitucional

Las propuestas de Andino están en relación inmediata y directa con los hechos y los protagonistas de las decisiones. Sus opiniones no obedecen, por tanto, a la pura abstracción o el análisis dogmático¹, sino a la necesidad de atender y dar solución a cuestiones y problemas concretos, sobre los que urgía una valoración y, lo que es más importante, un consejo y una propuesta a quien debía decidir. Tienen, por tanto, una dimensión política por su relación directa con la toma de decisiones tan influidas por el voluntarismo, las pasiones, las casualidades, el oportunismo y la habilidad. Por eso en los capítulos precedentes se ha tratado de aplicar la regla de que “el progreso del conocimiento, en el caso de la ciencia social, supone progresar en el conocimiento de las condiciones del conocimiento mismo”².

En todo caso, demostró disponer de una visión global del Derecho propia de lo que Foucault denominó “la edad clásica”, en la que existía coherencia entre la representación y el lenguaje, en la que el saber era un sistema en semejanza con el mundo, que formaba una cadena consigo mismo, en el que el Derecho público no había adquirido autonomía del privado, sino que ambos estaban totalmente vinculados, como lo demuestra la obra de Sáinz de Andi-

1. BACHELARD, G., *La formación del espíritu científico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1948, p. 12, sitúa el espíritu científico en tres estados: el del alma pueril o mundana, el alma profesoral y el “alma en trance de abstraer y de quintaesenciar, conciencia científica dolorosa, librada a los intereses inductivos siempre imperfectos, jugando el peligroso juego del pensamiento sin soporte experimental estable; trastornada a cada instante por las objeciones de la razón, poniendo incesantemente en duda un derecho particular a la abstracción, ¡pero, cuán segura de que la abstracción es un deber, el deber científico, y la posesión finalmente depurada del pensamiento del mundo!”

2. BOURDIEU, P., *Le sens pratique*, París, Les éditions de minuit, 1980, p. 7.

no³. Esta situación terminó a partir del siglo XIX en que desapareció la teoría de la representación como fundamento general de todos los órdenes⁴.

1. El reformismo administrativo del periodo fernandino

Como ha quedado expuesto en los capítulos precedentes, el reformismo administrativo fue parte de un proceso iniciado en la Ilustración, como demuestran las *Ordenanzas de intendentes* de 1749, que expusieron el “deplorable estado del gobierno económico, la administración de justicia y la causa pública”, por la *Instrucción de corregidores* de 15 de mayo de 1788⁵, y por la *Representación* del Marqués de la Ensenada de 1751⁶. De tal modo que “el discurso ilustrado no se desvaneció en la España [...] de la primera mitad del siglo XIX. Antiguos afrancesados como Burgos y Andino, a buen seguro conocedores también de la doctrina y de la realidad francesa posrevolucionaria, fueron una vez más el eslabón que transmitió el legado del setecientos al moderantismo decimonónico”⁷, con el propósito de reformar las instituciones.

Según expuso Nieto, las constantes históricas de la estructura institucional del Antiguo Régimen eran:

- 1.^a La variedad de regímenes tradicionales, tendencialmente unificados por el Monarca absoluto, pero sin llegar en ningún caso a la uniformidad y mucho menos a la centralización.

3. La visión privatista del Derecho está plasmada en los primeros autores del Derecho público francés, como Laferrière, según REDOR, M.-J., *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste français 1879-1914*, París, Economica, 1991, p. 27. Se ha destacar que dos grandes maestros del Derecho público francés, Duguit y Hauriou, con gran formación civilista, iniciaron su actividad académica a partir del Derecho romano y la Historia del Derecho.

4. FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, une archéologie des sciences humaines*, París, Gallimard, 1966, pp. 13-16.

5. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Secc. Diversos-Reales Cédulas, lib. 849.

6. GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces...”, cit., p. 161. GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento...*, cit., pp. 10-11, situó en esta corriente a Cabarrús, Jovellanos, Dranco Salazar, Casimiro Orense y Toribio Núñez. De Jovellanos dice que “era un enérgico reformista que reclamaba una obra de mejoramiento para el progreso del país; pero, al llegar el momento de la indicación de los medios adecuados para lograrlo, sobrecoge a su espíritu la idea liberal”; le considera “antecesor de Sáinz de Andino”.

7. GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces...”, cit., p. 188. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Prólogo” a OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 18.

- 2.^a La fragmentación del Poder soberano del Estado en núcleos personales autónomos, ya que no independientes, representados por los señoríos jurisdiccionales, sean laicos o eclesiásticos, que sobreviven correosamente desde épocas anteriores y que se superponen a la fragmentación horizontal o territorial.
- 3.^a La indiferenciación orgánica en el ejercicio de los poderes, a despecho de la progresiva tendencia a la diferenciación.
- 4.^a La magnificación ideológica del Poder del Monarca, que actúa como contrapeso de las fragmentaciones reales e institucionales de su ejercicio.
- 5.^a La aparición de un factor teórico –la Policía–, que pretende explicar el nuevo papel que se arroga el Estado absoluto y que potencia –y, en todo caso, presta cobertura jurídica– a su operatividad⁸.

En las postrimerías del Antiguo Régimen el reformismo fue la actitud de quienes entendieron que el cambio socio-económico desde la sociedad tradicional y feudal a la liberal capitalista exigía transformar las estructuras del Estado conforme a los principios del liberalismo, sin revolución ni crisis, sino de un modo tranquilo y evolutivo, compaginando libertad y orden, de modo que la burguesía como clase ascendente pudiera desarrollar sus afanes de progreso y enriquecimiento. Frente a las actitudes reaccionarias, que invocaban el pasado, y a las que pretendían transformaciones radicales, el moderantismo afrancesado fue reformista. Representó una convicción de progreso y transformación con un desarrollo suave en el fondo, la forma y el tiempo, contra el que se posicionaron las actitudes políticas extremas: “Unos so color de defender nuestras antiguas costumbres y usos claman como energúmenos contra toda reforma administrativa, contra toda mejora en estudios, en economía y en los demás ramos del gobierno. [...] Otros hombres hay por el contrario que no reconociendo la soberanía regia, profundamente arraigada en nuestra nación, desean socavarla [...] sustituyendo a las doctrinas monárquicas por teorías abstractas, cuya aplicación se ha desacreditado ya dos veces”⁹.

8. NIETO, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986, p. 71.

9. *Gaceta de Madrid*, 35, 21 de marzo de 1833, pp. 155-156, citada por LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 352.

El reformismo se manifestó en acciones transformadoras del orden institucional, social e individual con una idea de reconstrucción de la realidad anterior, que resultaba inadecuada para la nueva sociedad. Se dotó de una cierta abstracción cuando trató de superar sus carencias con el fundamento ideológico del liberalismo doctrinario. También se formuló como un método para hacer posible y cambiar la sociedad conforme a los objetivos de una ideología, que en España se transformó en elemento diferenciador del proyecto político liberal de los moderados.

La experiencia demuestra que la actitud y el método reformistas son, en principio, útiles a las distintas opciones político-sociales, salvo cuando se manifiestan en actitudes radicales y revolucionarias. Con un *tempo* distinto al de estas últimas, pretende introducir las reformas necesarias para adecuar progresivamente el orden preexistente, de modo que terminan haciendo posible la revolución, sin revolución. Así lo demostró el reformismo liberal moderado, que hizo posible la transformación del Estado y la sociedad en un momento difícil por las tensiones antagónicas¹⁰.

10. La valoración del reformismo como movimiento antirrevolucionario fue formulada por LENIN, V. I., "Marxismo y reformismo", *Pravda*, 12 de septiembre de 1913: formuló la crítica marxista de la actitud reformista, social-reformista o revisionista de Bernstein y Kautsky, porque "es una manera que la burguesía tiene de engañar a los obreros, que seguirán siendo esclavos asalariados, pese a algunas mejoras aisladas, mientras subsista el dominio del capital. [...] Por eso el reformismo, incluso cuando es totalmente sincero, se transforma de hecho en un instrumento de la burguesía para corromper a los obreros y reducirlos a la impotencia. La experiencia de todos los países demuestra que los obreros han salido burlados siempre que se han confiado a los reformistas". SEMPRÚN, J., "Notas sobre izquierdismo y reformismo", *Cuadernos de Ruedo ibérico*, 2 (1965), pp. 3-16, analizó el reformismo interno en el movimiento obrero como "tendencia al pesimismo ante la potencia del adversario de clase y la amplitud de las tareas revolucionarias, tendencia que se haría visible momentáneamente en las masas populares, con ocasión de derrotas y decepciones, pero que sería permanente en los sectores de la clase obrera que consiguen adaptarse al régimen capitalista". Invocó la opinión de Bujarin: "El rasgo más característico del reformismo teórico consiste en que comprueba escrupulosamente todos los elementos de adaptación del capitalismo, sin ver las contradicciones de éste. Por el contrario, para un marxista consecuente, todo el desarrollo capitalista no es más que un proceso de reproducción siempre acrecentado de las contradicciones del capitalismo". Añadió Semprún: "La diferencia práctica entre reformismo y marxismo consecuente o revolucionario consiste en que el primero determina los objetivos del movimiento obrero dentro de los límites mismos de esos nuevos elementos de adaptación del capitalismo, mientras que el segundo se propone siempre trascenderlos, estableciendo los objetivos finales del movimiento obrero fuera, más allá de los límites del sistema capitalista".

1.1. El nuevo sistema de poder

Las reformas administrativas de los ilustrados, los afrancesados y los liberales moderados configuraron un *sistema de poder* instrumental, válido para cualquier *sistema político*, absoluto o liberal, aun cuando se organizaba dentro de los parámetros ideológicos propios del liberalismo y del orden jurídico-instrumental creado a partir de la Revolución, utilizando “la administración como *instrumentum regni*, como conjunto de recursos técnicos susceptibles de ser puestos al servicio de cualquier sistema político, de cualquier legitimidad”¹¹. La inteligibilidad de sus propuestas y construcciones se ha realizado *a posteriori*, porque la acción y los comportamientos del momento histórico tienen una directa causalidad con las circunstancias, la coyuntura, la libertad personal y la imprevisibilidad de las acciones.

Los reformistas fueron burgueses o hidalgos ilustrados¹², algunos aristócratas y clérigos, personas con formación universitaria, afrancesados, en muchos casos colaboracionistas, desengañados de las experiencias revolucionarias francesa y del Trienio liberal, integrados mayoritariamente en las estructuras administrativas durante el periodo absolutista. Sáinz de Andino “participa y propugna este anhelo de reformas, configurándose como un hombre representativo de su época y un típico producto de los medios ilustrados”¹³. Si aquél “ejemplifica la trayectoria de los ilustrados que pasaron luego a engrosar las filas afrancesadas”, Javier de Burgos fue el personaje más significativo, con “su talante ilustrado, neoclásico, administrativo, provisto de todas las virtudes burguesas y uniendo en sí, como los grandes ilustrados, el gusto teórico y el sentido práctico, le predestinaban como perfecto administrador”¹⁴. De éste dijo Piralá que era “hombre eminente, que nada tenía de avanzado en sus ideas liberales. [...] Profundo conocedor de la ciencia administrativa [...] fue tenido con sobrada razón el traductor de Horacio por el más apto para iniciar las reformas que ya eran una necesidad entre nosotros. [...] Todo lo abarcaba la capacidad de Burgos. A todo alcanzó la reforma, o por mejor decir, todo lo creó de nuevo”¹⁵.

11. JOVER, J. M., “Prólogo”, a *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid, 1981, pp. LIX-LX.

12. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 40 y ss.

13. GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento...*, cit., p. 11.

14. GONZÁLEZ ALONSO, B., “La Justicia...”, cit., p. 407.

15. PIRALÁ, A., *Historia de la guerra...*, cit., pp. 229-230.

Constituyeron un grupo selecto de servidores del rey que, “libres de un excesivo prejuicio liberal, consideraron que [...] era menester fomentar desde arriba tanto el estudio como la creación de riqueza, era menester que el Estado impulsase a la sociedad hacia su reconfiguración, o como diríamos hoy, que adoptase una política social, frente a *laissez faire*, tal vez suficiente por entonces en otros países más provistos de virtudes burguesas y empresariales que la España moderada”¹⁶. Entre ellos ocuparon un lugar privilegiado López Ballesteros, Salazar, Zambrano, Cea, Burgos y Sáinz de Andino; estos dos últimos, protegidos por el primero¹⁷. Representaron la continuidad de la actitud reformista iniciada en la Ilustración por el Despotismo ilustrado: “las más importantes reformas administrativas fueron tomadas, o por lo menos planteadas y estudiadas, durante la época fernandina. También sorprende observar cómo medidas propuestas y adoptadas por los liberales de Cádiz son continuadas por los llamados absolutistas, total o parcialmente: la contribución directa, el sistema de presupuestos, la codificación, la uniformidad en el plan de estudios y el gobierno interior y económico de las Universidades, la policía y algunas otras que podrían citarse”¹⁸.

La obra de Burgos y Andino se produjo en un momento de cambio aperturista en la orientación político-gubernativa que se inició con el Real Decreto de 28 de diciembre de 1825 de reforma del Consejo de Estado. Su acción de gobierno, que había estado dirigida “a reparar los daños que la revolución constitucional había legado al país, a partir de entonces debería dirigirse a preparar la paz, la concordia y la prosperidad”, a “arreglar la administración total de los diversos ramos del Reino”, a “metodizar las contribuciones, fomentar los ramos de la industria, vivificar el comercio y consolidar con la fortuna y prosperidad” la paz de los pueblos, presentar un plan de economías, arreglo del Ejército y la Marina y del problema americano. Para poder realizar las reformas y mejoras los consejeros gozarían “de toda seguridad política para que, sin recelos, temores o influjos de ninguna especie”, expresaran sus dictámenes y votos, no pu-

16. ARANGUREN, J. L. L., *Moral...*, cit., pp. 107-108.

17. SUÁREZ, F., *Documentos del Reinado de Fernando VII, López Ballesteros y su gestión al frente de la Real Hacienda entre 1823-1832*, Pamplona, 1970, p. 127, afirma que Javier de Burgos “inicia su ascensión política de la mano de López Ballesteros”, del mismo modo que Sáinz de Andino.

18. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 130-131.

diendo ser “separados ni alejados de la Corte ni de mi Real Persona sino por delitos positivos y en virtud de una orden expresa mía”¹⁹.

1.2. La Exposición de Javier de Burgos

El más destacado de los reformistas fernandinos por su labor literaria, política y administrativa fue el granadino Javier de Burgos, cuya vida corrió paralela a la de Sáinz de Andino. Ambos formaron parte de los “autoritarios reformadores [...] en el sentido de que las reformas administrativas, o si se quiere técnicas, eran suficientes para cualquier sistema político e incluso podían ser la palanca que propiciase el cambio de política. El tecnicismo y la introducción de teorías administrativistas, en los momentos en que se trata de definir el estado liberal, dieron a estos autoritarios un cierto carisma de sabiduría, que se incrementó de forma definitiva cuando el moderantismo consideró propias todas sus tesis, sobre todo la centralización y la jerarquización del poder. La coherencia que muestra Burgos en su concepción política a lo largo de toda su vida es notable. Fue siempre un antiliberal y sirvió a regímenes constitucionales, que primaron por encima de cualquier otra consideración al autoritarismo. Tal como ocurrió con la monarquía josefina y con el sistema diseñado por Narváez a partir de 1844. Naturalmente Javier de Burgos también sirvió al absolutismo fernandino. Podría argumentarse que su afrancesamiento le empujó a esos derroteros, pero creo que es al contrario: fue afrancesado por su incomprensión total hacia la revolución liberal gaditana”²⁰.

Ante el pésimo estado del crédito de España en las Bolsas europeas, el Rey encargó a Javier de Burgos un informe sobre la situación²¹. Redactó una *Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII, desde París el 24 de enero de 1826*, que fue publicada en Cádiz en 1834, como *Memoria de los graves males que experimenta el Reino de España y medidas que deben tomarse para su remedio, escri-*

19. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., VII. *El Consejo de Estado (1792-1834)*, pp. 63-70 y 251 y ss.

20. GAY ARMENTEROS, J. C., “El autoritarismo reformista y la configuración del Estado liberal”, en FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P. y ORTEGA LÓPEZ, M. (eds.), *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola, 3. Política y Cultura*, Madrid, Alianza-Universidad Autónoma de Madrid, 1995, p. 143.

21. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., VII.1º, p. 203.

ta y dirigida al Rey N. S. por Javier de Burgos, comisionado en París para negociar el empréstito Real de España²². Según Nieto fue la réplica a la Real Orden que le exigió dar explicaciones de sus anteriores informes sobre los empréstitos, lo que puede explicar “su tono de gran dureza; pero por una vez la sinceridad consagró la influencia política de su autor”²³.

La inició con una afirmación de su posición política, que era la de los afrancesados, para tranquilizar al Monarca y a los absolutistas contrarios a aquéllos:

“Enemigo constante de toda exageración; apóstol infatigable del orden y de la justicia; aplicado siempre, por elección o por una coincidencia rara de casualidades felices, al estudio de la administración y de la economía, no perteneciendo a ninguna opinión, secta, cuerpo o partido, cuyos intereses suelen estar en contradicción con el interés público; independiente en rigor de los favores del poder y de los caprichos de la fortuna, más por mis hábitos de moderación, de trabajo y de frugalidad que por la extensión de mis medios pecuniarios, con los cuales no obstante he vivido siempre, sin necesidad de empleo, ni otro beneficio alguno del Gobierno²⁴; realista por patriotismo, vehemente por temperamento, yo soy, sin duda, uno de los pocos hombres a quienes en nuestras críticas circunstancias pone el Cielo en disposición de decir la verdad. Empleando su austero lenguaje, estoy lejos de creer que corro el menor riesgo cerca de un Rey justo y de un Gobierno equitativo; pero si contra mi esperanza pretendiese la calumnia desacreditar mis

22. BURGOS, J. DE, *Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII, desde París en 24 de enero de 1826 por el Excmo. Señor Don Javier de Burgos*, Cádiz, Imprenta de doña Ana Benítez, 1834. Los editores informaban que circulaban por el país copias del texto, además “ni de las personas que gozaban la gracia del gobierno, ni de los que él miraba con desconfianza o aversión hubo una que en todo aquel periodo y mucho menos en enero de 1826 [...] osase llamar la atención del Rey sobre la urgencia de hacer reformas”. Recogida por MESA SEGURA, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, IEAL, 1946, pp. 115-148. GAY ARMENTEROS, J. C., *Política y administración en Javier de Burgos*, Granada, CEMCI, 1993. ROCA ROCA, E., *Las ideas de Administración de Javier de Burgos*, Madrid, INAP, 1987. MAESTRE ROSA, J., “Javier de Burgos. Liberal doctrinario”, *Revista de Estudios Políticos*, 181 (1972), pp. 133-153. ARENILLA SÁEZ, M., *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1997; “La Ciencia de la Administración en la época de Oliván”, en GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE Y GUERRERO, G., *La configuración...*, cit., pp. 175-200.

23. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., p. 445.

24. ROCA ROCA, E., *Javier de Burgos. Madrid, 1798 (Notas sobre un Epistolario)*, Granada, CEMCI, 1987, recoge la correspondencia con su familia del pretendiente en Corte y sus continuas demandas de medios económicos para poder tener presencia social y acceso a los personajes decisivos para conseguir empleos públicos.

intenciones purísimas y fuesen oídas sus sugerencias, yo, resignado desde ahora a todas las consecuencias de mi leal iniciativa, me dispongo a acabar mis días en mi provincia, adonde llevaré el consuelo de haber hecho cuanto dependía de un simple particular para mejorar la suerte de mi país”²⁵.

En la parte final del documento reiteró que todo cuanto había propuesto lo hacía con “la noble franqueza hija de mi lealtad y de mi convicción, [...] lejos de trabajar a favor de mis intereses individuales”. Le movía ser “adorador ardiente de esa patria, por cuya ventura no temería derramar la última gota de mi sangre; agradecido a la honras que V. M. me ha dispensado y que no puede reconocer sino cooperando en cuanto esté a mi alcance [...] me he creído capaz de llevar sobre mis hombros el peso de una iniciativa gloriosa”²⁶.

Se planteó los males que aquejaban a España y si para superarlos eran suficientes los medios empleados hasta entonces u otros nuevos. Describió la evolución de la Monarquía, que había quedado “reducida a una nulidad oprobiosa al expirar el último Príncipe de la dinastía austríaca”. El primer Borbón “restableció su dignidad, [...] Carlos III la elevó a una inmensa altura, de donde descendió rápidamente en los diecinueve años del reinado de vuestro augusto padre. En los dieciocho del reinado de V. M. ha descendido mucho más; y los amantes de vuestra gloria, los admiradores de vuestras virtudes, nos estremecemos al pensar en el juicio terrible que la posteridad podrá formar de este periodo en que las desgracias públicas han acibarado tan frecuentemente vuestra real existencia”²⁷.

En el orden económico valoró muy negativamente la situación de la agricultura, del comercio, de la industria y de la Hacienda, que no podía resolverse por medio de empréstitos de la banca europea. Políticamente el país vivía en una continua discordia con un “cáncer que devora la Monarquía, y sin cuya extirpación ningún poder humano basta, no digo a restablecer su esplendor, pero ni a prolongar su existencia. [...] hablo de la discordia”²⁸. Actuando como “misionero de la paz, sin la cual no hay prosperidad ni ventura, yo disculpo a los autores de las proscipciones sucesivas”, que enumeró desde 1808 hasta 1820, con una interesante observación final: “V. M. sabe que en las luchas po-

25. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 118.

26. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 147.

27. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., pp. 117-118.

28. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 121.

líticas no hay más que un paso de la proscripción a la apoteosis, o lo que es lo mismo, de la cárcel al Poder”²⁹.

Para superar la situación propuso “medios sencillos, obvios, fáciles, sacados de la naturaleza de las cosas, conformes a los principios de la ciencia de la administración, casi desconocida entre nosotros, y en armonía con los usos consagrados por la experiencia de las naciones”³⁰. Eran estos “tres grandes medios de salvación: el primero, reconciliará los ánimos, fundirá los intereses, restablecerá la confianza y asentará sobre esta base el reposo de vuestros pueblos. El segundo proveerá largamente durante algún tiempo a las necesidades de vuestro Tesoro, sin gravamen de nadie y facilitando, al contrario, la circulación y la subdivisión de las propiedades. El tercero, difundiendo y generalizando la acción protectora de una Administración ilustrada, promoverá sin esfuerzos una masa de beneficios, que en poco tiempo cambiarán el aspecto de este país, condenado, por la prolongación de los enconos, a todos los errores de la miseria”³¹.

Ahora bien, con independencia de la mayor o menor precisión del documento, el plan de conjunto de Burgos se concretaba en los siguientes cinco puntos: la amnistía. El empréstito de 600 a 800 millones de reales con garantía de bienes eclesiásticos a los que se abonaría un interés del tres por ciento. Nueva planta ministerial con tres nuevas carteras de Interior, Indias y Negocios eclesiásticos. Separación de las funciones judiciales, administrativas y militares. Nueva división del territorio en provincias que fuese el referente del resto de los ámbitos como la justicia, la Hacienda y la defensa³².

Concedor de la actitud de los realistas y absolutistas contrarios a cualquier innovación, hizo otra nueva invocación al realismo y a la necesidad de las reformas administrativas que defendían los afrancesados, respetando el *sistema político*: “Nada de cuanto propongo es capaz de ofender a la piedad más escrupulosa, ni de inquietar al realismo más puro”³³.

29. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 121.

30. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 128.

31. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 146.

32. ARTOLA, M., *La España...*, cit., p. 876.

33. SUÁREZ, F., *Documentos del Reinado de Fernando VII, Arias Teijeiro, Diarios (1823-1831)*, III.1º, cit., p. 19, Arias Teijeiro criticó las atrevidísimas propuestas de Burgos. En la anotación del 14 de enero de 1828 comenta: “Los afrancesados han obtenido casi todas las plazas del Consulado (de Comercio de Madrid). Es increíble lo que estos perversos trabajan.

1.º) *Amnistía plena y entera.*

El primer medio que propuso Javier de Burgos consistía en otorgar la “amnistía plena y entera, sin excepción alguna, o con pocas excepciones, y esas personales o nominativas, por todos los actos consiguientes a la profesión de las diferentes opiniones políticas seguidas en España desde 1808, con fenecimiento de todo proceso pendiente por esta causa, y remisión de toda pena impuesta por los fenecidos”³⁴. Debería superar las limitaciones e irregularidades de la de 1 de mayo de 1824, como habían pedido los embajadores extranjeros y observó posteriormente Sáinz de Andino en la *Minuta de consulta al Rey Nuestro Señor en el Expediente general de purificaciones* de 1828³⁵.

2.º) *Empréstitos.*

La segunda medida que propuso fue de orden económico: “Abrir un empréstito de trescientos millones de reales, para ocurrir sin embarazo a las exigencias diarias del servicio del Estado, ínterin que desenvolviéndose, por medidas que indicaré, los gérmenes inmensos de prosperidad que aún poseemos, se establece un sistema definitivo de hacienda, que baste a nuestras necesidades y restablezca el nivel entre los gastos y los recursos”³⁶. También sugirió la venta de los “bienes pertenecientes a Patronatos, obras pías y séptimas partes de los bienes eclesiásticos, con la condición de pagar a los poseedores los ré-

Irrita ver a un Burgos, liberal tan marcado, que en 1823 no tenía ni una peseta para comer, lleno ahora de condecoraciones y sueldos por sus comisiones de empréstitos (durante las cuales escribió la atrevidísima *Exposición* a favor de los liberales, contra los bienes del clero, etc.), gastando no un coche, sino trenes, y contando con seis millones. ¡Y cuántos pícaros están en el mismo caso!”. En la misma página se recoge una carta de Burgos que niega las acusaciones de enriquecimiento. El día 1 de marzo de 1828 puso en boca del Consejero de Hacienda y Presidente de la Junta de Fomento Parga: “que los afrancesados son los que mandan, y un atajo de ladrones, como Miñano y Burgos, que sin saber por dónde, tiene ya 80.000 francos en el Banco de París”. En el texto de los días 30 y 31 de agosto de 1828: “Es escandaloso ver el tren del masón y prefecto Burgos, que en 1823 estaba pereciendo; y hoy dirige a *Bacalao* (apodo de López Ballesteros) con otros tales”. El 20 de junio de 1829 anotó que “Burgos ha vuelto a ir a París, a negociar para la Hacienda, de orden de Ballesteros. Una horca era nada para hombres tan malos”. Corresponde a los días 14, 15 y 16 de agosto: “Burgos, por 200.000 reales, es vizconde del *Sol*. El título es de Cofradía. Ya se ve: en el Sol están sus Estados; y de allí cobra su renta diaria. Pero ¡qué infamias!”. El 12 de abril de 1831 hizo constar: “A Burgos vastas posesiones en Andalucía para hacerse potentado”.

34. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 128-131.

35. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 103, 149-179.

36. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 132.

ditos de su importe, a razón del tres por ciento al año” hasta la concurrencia de trescientos millones, siempre que esta suma se inscribiera “desde luego en el gran libro” de la deuda consolidada³⁷, que “asegura a los propietarios de las fincas que se enajenan, sus réditos, que no pueden perecer mientras el Estado subsista; y las ventas aseguran al Estado recursos diarios, obtenidos a un interés mucho menor que el que habría logrado en ningún contrato de empréstito”³⁸.

3.º) *Reformas de la Administración civil.*

La tercera propuesta de Burgos se refirió a la “organización de la Administración civil”³⁹, porque “en vano se fundirían todos los intereses, y ventas de bienes considerables proporcionarían cuantiosos ingresos temporales al Erario, si desde luego no se dictasen disposiciones que le asegurasen para lo sucesivo ingresos constantes, proporcionados a las necesidades del servicio”⁴⁰. En un momento de pérdida de los recursos coloniales “se necesita un sistema definitivo de Hacienda, en que se contrabalanceen a lo menos las rentas y los gastos, y en que poco a poco se vayan obteniendo sobrantes destinados a limpiar los canales de la prosperidad”. Para ello era necesario conocer la población y la riqueza territorial y económica para poder establecer la “materia imponible” de las contribuciones. Criticó “el sistema de contribuciones directas improvisado en Cádiz y establecido sobre bases arbitrarias, y por tanto, injustas y odiosas”, analizando las medidas de 1817 y 1820. No es posible conocer de un modo adecuado la materia imponible “sino por medio de una organización civil, y ésta debe ser proporcionada entre nosotros a la inmensidad de recursos, que aún se pueden desenvolver en nuestro suelo, y conforme a los principios de la Administración, que se podría definir: *la ciencia de lo útil y de lo dañoso*, como el Derecho se ha definido *la ciencia de lo justo y de lo in-*

37. Se refiere al libro de los créditos reconocidos y liquidados contra el Estado creado por Real Decreto de 8 de marzo de 1824.

38. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 133-134.

39. En una obra posterior, *Las ideas de Administración* publicada en el periódico *La Alhambra* los días 31 de enero, 7 y 14 de febrero, 7 de marzo y 4 de abril de 1841, definió la Administración como “la más variada, la más vasta y la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos”.

40. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 136.

*justo*⁴¹. Esta nueva administración tendría los siguientes principios: Separación de la Administración y la Justicia; aplicación de los principios de la ciencia administrativa; creación de un Ministerio del Interior y utilizar el fomento como fin de la actividad administrativa.

a) *Separación de la Administración y la Justicia.*

Las leyes judiciales y las administrativas son diferentes. Las leyes *administrativas* se refieren a las relaciones necesarias del hombre en sociedad con el Estado, “las cuales no consideran en los súbditos sino sus relaciones con la sociedad, prescindiendo de las personas, a diferencia de las que generalmente se llaman *leyes*, que consideran a los hombres individualmente y en sus relaciones domésticas. La ley judicial no mira, por ejemplo, la propiedad, sino con respecto al individuo que la posee o la reclama; la ley administrativa, sin pensar en este individuo, no lo considera sino como el embrión de las mejoras sociales”. La Justicia y la Administración velan de modo distinto sobre los intereses públicos, lo que afecta al carácter de las leyes judiciales y administrativas: “aquéllas son, o deben ser, terminantes y absolutas, éstas pueden ser hipotéticas o condicionales; aquéllas son aplicables en todas las situaciones, en todas las localidades; éstas sufren, y aun exigen, modificaciones en ciertos lugares y circunstancias. En fin, las de justicia son inalterables y permanentes, mientras que las de la Administración varían cada vez que se combinan de distinta manera los intereses en cuyo favor se dictaron. Estas diferencias notables marcan de un modo seguro los límites de la Administración y de la Justicia, y establecen entre los estudios que exigen las profesiones de jurisconsulto y administrador tanta diferencia como existe entre los que exigen las de diplomacia y de comerciante”⁴².

b) *Aplicación de los principios de la ciencia administrativa.*

La “buena organización civil consiste en que la [...] omnipresencia de la administración, es decir, la acción protectora del Gobierno [...] la omnipresencia, o sea, la inmensidad de la Administración, no puede deberse sino a la

41. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 136-137. Inspirada en D. 1, 1, 1pr.: ULPIANUS, libro I. Instituciones.- “Iuri operam daturum prius nosse oportet, unde nomen iuris descendant. Est autem a iustitia appellatum; nam, ut eleganter Celsus definit, *ius est ars boni et aequi*.- 1. Cuius merito quis nos sacerdotes appelet; iustitiam namque colimus, et *boni et aequi* notitiam profiteamur, aequum ab initio separantes, licitum am illicitum discernentes...”.

42. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 137-138.

multiplicidad de sus agentes, y a la simultaneidad y a la extensión de sus ocupaciones. [...] Los encargados de este servicio deben formar entre sí una cadena que, acabando en el último agente de policía municipal, empiece en el Jefe de Administración⁴³. Para ello es necesario aplicar “los principios administrativos a las necesidades de los pueblos. [...] Recapacitando sobre la sencillez de los principios administrativos [...] es tan fácil realizar mejoras y dispensar beneficios por los medios naturales y sencillos que indica la ciencia, como imposible por los medios complicados y lentos que autoriza la ciega rutina. La ciencia invoca las luces de la experiencia y de la razón; pesa las ventajas que proporciona una medida, ensaya luego otras análogas, y de mejora en mejora lanza los pueblos en la carrera de la prosperidad. La rutina, al contrario, [...] seca todo cuanto toca, y atendida a los antecedentes, casi siempre erróneos, del empirismo antiguo, se ve obligada a preferirlo a los principios luminosos de la ciencia que ignora, y a vincular la miseria pública en la renovación de los errores administrativos que la fundaron⁴⁴.”

c) *Creación de un Ministerio del Interior.*

La creación del Ministerio del Interior era necesaria porque no sería posible “sacar a la Nación del fango de la miseria en que yace, sin establecer en este ministerio el centro de la acción administrativa, o lo que es lo mismo, el taller de la prosperidad nacional⁴⁵.”

Salió al paso de las objeciones que pudieran formularse a la creación del Ministerio de Interior porque afectaría a las facultades de gobierno y administración del Consejo Real, gravaría el erario con nuevos gastos o fuera “imitación de una institución del Gobierno intruso y recuerdo de otra del Gobierno revolucionario”. Su naturaleza sería distinta a la del Consejo, sometido a las lentas fórmulas judiciales, que “no puede velar sobre necesidades que con mucha frecuencia exigen urgente remedio. [...] no reclamará ciertamente la prerrogativa de continuar encargado de intereses sobre que no puede velar y cuyo constante abandono justifica la necesidad de encomendarlos a quien pueda promoverlos”. El nuevo Ministerio asumiría funciones administrativas y gubernativas, quedando en el Consejo Real las de carácter judicial⁴⁶.

43. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 138.

44. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 39.

45. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 141.

46. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., pp. 142-144.

Rechazó la objeción relativa al costo porque “si fuera posible calcular los beneficios que una sola disposición administrativa puede producir, se hallaría que su precio sólo resarciría con ventaja los gastos generales del establecimiento, encargado de difundir por donde quiera iguales beneficios. [...] Una Administración activa [...] [atraería] a España capitales por el aliciente de un interés mayor, y acometería así, simultánea y sucesivamente, todas las grandes y pequeñas mejoras, que de tiempo inmemorial se proyectan, y que realizadas convertirían esta península en un paraíso”⁴⁷.

Frente al rechazo que pudiera derivarse de su creación por José I, su previsión en la Constitución de 1812 y su establecimiento en 1823 arguyó que “lo que la experiencia ha revelado como conforme a la razón es patrimonio de todo Gobierno, y tanto vale resistir la erección del Ministerio de lo Interior, porque existió bajo el Gobierno intruso y bajo el revolucionario, como condenar la refundición de nuestros códigos y la formación de otros más apropiados a las costumbres y a las necesidades de la época presente, porque bajo los dos citados gobiernos se procedió a este urgente e importante trabajo. La legitimidad se realiza adoptando las ideas útiles y benéficas que había concebido la usurpación”⁴⁸.

Javier de Burgos propuso una reforma administrativa que permitiera crear una Administración *fuerte, vigorosa y centralizada*, “lo que Burgos quiere no es una Administración abstencionista, descentralizada y controlada por los órganos del poder judicial”⁴⁹. Según Díez del Corral, “el devoto traductor de Horacio sentirá en su alma como secretas vibraciones de compositor cuando se afane en reconstruir el maltrecho cuerpo de la administración española”⁵⁰.

Sin embargo, sus propuestas no tuvieron de momento “resultado alguno. No hubo amnistía, ni empréstito sobre los bienes del clero, ni Ministerio del Interior. Aparte la posibilidad de que el Gobierno no juzgara acertadas las medidas propuestas por Burgos, las circunstancias no eran las más propicias para lanzarse a las medidas propuestas en la *Exposición*, tanto más cuanto su beneficio o efecto no estaba garantizado. [...] De todos modos, si algo se hu-

47. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., p. 145.

48. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., p. 146.

49. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual...*, cit., p. 596.

50. DÍEZ DEL CORRAL, J., *El liberalismo...*, cit., p. 506.

quiera llegado a pensar en el sentido propuesto [...] hubiérase abandonado ante el desembarco de los hermanos Bazán en las costas levantinas”⁵¹.

Como se expondrá, poco tiempo después fue Sáinz de Andino quien por encargo real hizo una propuesta con mayor contenido y profundidad que, sin duda, tuvo en cuenta la de Burgos, aunque aparentemente la ignora, quizá por prurito de originalidad o porque sus relaciones personales no fueron muy cordiales⁵². Más adelante se indicará las coincidencias, aunque podemos adelantar que Burgos apunta soluciones que luego Andino amplía y detalla: aquél abre el camino y éste lo amplía y acondiciona.

Las ideas coincidentes en Burgos y Sáinz de Andino de una Administración *fuerte* en aquél y *activa* en éste se hallaban lejos del principio liberal de separación de poder y sociedad. El orden jurídico liberal se fundamentaba en un Estado limitado a garantizar el orden público que hiciera posible el ejercicio de las libertades personales y económicas en un mercado en competencia perfecta. La propia ideología le llevó a tener que asumir servicios que como la educación y la beneficencia se habían prestado por la Iglesia, a fomentar la riqueza industrial, al desarrollo del poder colonial, a proteger sus productos por medio de aranceles y aduanas, a suplir la falta de iniciativa individual, a la creación de nuevos servicios públicos e infraestructuras, a crear y reconocer a las organizaciones de los intereses económicos. Todo ello supuso un incremento considerable de la estructura administrativa y de una burocracia profesional. Contribuyó a que, a pesar del prejuicio ideológico de la Administración débil, fuera fuerte y estuviera muy presente en la sociedad, aunque en su actuación tuviese que introducir técnicas acordes a la ideología como las de fomento, pero sin que se redujeran, sino todo lo contrario, las de policía y las de servicio público. Esa Administración fuerte y activa actuó para sentar las bases del desarrollo económico y del beneficio de la burguesía liberal moderada, incluso con evidentes situaciones de corrupción pública y privada, protagonizada en algunos casos por personajes relevantes del Estado. Como expuso Baena del Alcázar, “el abstencionismo que se pedía a la Administración, el propio del Estado gendarme, se refería a su no interferencia en la libre iniciativa económica en el sentido de que no debía intervenir como protagonista. Pero esto no era obstáculo en modo alguno para que la Administración actuase en otros cam-

51. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., VI, pp. 204-205.

52. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., VI, pp. 434-435.

pos e incluso para que aumentase creando servicios que hicieran posibles las condiciones del desarrollo económico”⁵³.

2. La aportación de Sáinz de Andino al reformismo administrativo

Andino no aparece como un político liberal, aunque defendiera sus postulados en dos obras y ejerciera cargos durante el Trienio, con un compromiso teórico y práctico que no tuvo Burgos. Su conducta se explica por su aceptación de un liberalismo templado, autoritario y de orden que representó el bonapartismo y defendieron en España los afrancesados. Su trayectoria no sólo guarda paralelismo con la de Burgos —salvo en cuanto a las convicciones liberales—, sino que es muy propia de un momento de transición que afecta a muchos personajes⁵⁴. Fue uno de aquellos “videntes de mente clara y constructiva [que] prestaban atención a estos problemas administrativos que quedaban totalmente al margen de los intereses reales de la sociedad y la política”⁵⁵.

Las raíces ilustradas del reformismo se plasmaron, además de en las propuestas e informes concretos que realizó Andino como consejero de Fernando VII, en documentos monográficos de mayor alcance por su carácter general. Los servicios de Sáinz de Andino al absolutismo y la defensa del poder real han de entenderse desde su condición de consejero y servidor cualificado de la monarquía, más como un *fernandista* que como un absolutista, porque tampoco fue apostólico ni carlista. Defendió el orden establecido, primero en la persona de Fernando VII, después en la reina regente y en la reina niña. Su trayectoria fue la de un intelectual reformista, con capacidad de adaptación a los cambios, que huía de los excesos y de las actitudes maximalistas, tanto ab-

53. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 100.

54. Tal es el caso del magistrado Zuaznavar, cuya obra fue invocada por Andino en su informe sobre el traslado de las Aduanas del Ebro al Pirineo, considerado por ELÍAS DE TEJADA, F., “Cuestiones previas para la interpretación del sistema institucional de la Navarra medieval”, *Príncipe de Viana* (1958), pp. 290-291, como “uno de los tipos más interesantes del correr de los tiempos fernandinos: el de varón del siglo XVIII, mentalidad cerrada a las reformas o a los cambios, amor al despotismo ilustrado y al Monarca absoluto, que sin embargo a despecho de su voluntad tiene que reconocer en las mutaciones revolucionarias las hijas legítimas de los principios filosóficos que tanto gustara en Beccaria y en Rousseau”.

55. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración...*, cit., p. 204.

solutistas como liberales. No se identificó con la derecha absolutista y rechazó la izquierda liberal. Cuando sirvió a Fernando VII lo hizo proponiendo mejoras identificables con la nueva concepción liberal burguesa del poder; cuando hubo excesos, se separó. Se reincorporó una vez superado el conflicto tras la derrota carlista, apoyando la consolidación del régimen liberal que consiguió el moderantismo.

En toda la obra de don Pedro se aprecia su formación ilustrada, su aprecio del absolutismo fernandino, su vinculación personal con la dinastía y la adhesión a la causa liberal conservadora, evolutiva y doctrinaria, como expuso en un debate en el Senado. Recordó que su “profesión de fe política es la observancia exacta, fiel y genuina de la Constitución del Estado, según los principios constantemente proclamados por el partido conservador, que son los que pueden dar estabilidad a nuestras instituciones”. Rechazó la calificación de revolucionario: “No lo he sido nunca y tengo la satisfacción de continuar hoy profesando con la misma rigurosa consecuencia y sin interrupción, los principios políticos mismos que comencé a profesar desde la restauración de las leyes fundamentales del Reino”, porque era “liberal, liberal moderado siempre, eso es lo que he sido constantemente”. Invocó sus informes y dictámenes, “que no dejaban entonces de ofrecer peligro, sin haberme jamás separado de aquellos principios, acomodándome sólo a las formas del Gobierno constituido, pero manteniéndome siempre firme en mis convicciones. [...] El hombre que tiene fe en sus principios, el que obra así, nada de lo que escriba, nada de lo que diga, nada de lo que piense puede tener un sabor revolucionario”⁵⁶.

Sáinz de Andino actuó como un tecnócrata o burócrata cualificado, conecedor del poder, convencido del papel relevante de la estructura administrativa para transformar ilustradamente la organización del Estado y, por su medio, a la sociedad⁵⁷. Así lo hizo constar en todos sus informes y exposiciones, particularmente en la de 1829 cuando agradecía al Monarca “que me ocupe y

56. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 16, 7 de enero de 1859, p. 211.

57. La concepción tecnocrática moderada culminó con BRAVO MURILLO, J., *Apuntes y Documentos parlamentarios sobre las doctrinas políticas y administrativas de D. Juan Bravo Murillo*, Madrid, 1958, pp. 40-41. En un discurso de 30 de enero de 1858 diferenció entre el fin y los medios para conseguirlo, porque todo lo demás “será no sólo estéril, sino inútil y aun perjudicial”. La “administración debe correr paralelamente con la política”, pero “en caso de que haya sacrificio, la política debe ser sacrificada a la administración, y nunca, jamás, la administración a la política”.

que eleve a Su Soberano conocimiento la exposición de mi sentir con los fundamentos en que se apoye. [...] presentando sumisamente [...] el tributo de lo que han podido fructificar los cortos talentos que me cupieron en suerte, trabajados y cultivados con treinta años continuos de estudio y meditación. [...] La verdad será mi norte, la justicia mi guía, y el servicio a V. M. el fin de mis afanes”. En el último párrafo concluyó: “He expuesto a V. M. la triste y peligrosa situación en que están sus Reinos y los medios fáciles y asequibles con que no solamente se les puede sacar de ella, sino también recobrar nuestro antiguo poder, nuestras robustas fuerzas y la opulencia que hizo de la España el manantial común que sustentaba la Europa”⁵⁸.

Su trayectoria fue la propia de un servidor de la monarquía, de un profesional al servicio del poder establecido al que aportó sus conocimientos técnico-jurídicos. Formó parte del grupo de “personajes destacados en su labor técnica, de talante menos intransigente. [...] Impregnados de cultura ilustrada, han sido llamados *fernandistas*, o más confusamente *moderados*. No eran liberales, pero tampoco proceden, ni se desgajan del realismo y del absolutismo. Se trata de un grupo de colaboradores, que se puede situar en una tradición ilustrada, reformista y en cierto sentido afrancesada, partidarios de reformas administrativas, y que ocupan secretarías de Despacho, embajadas y otros cargos vinculados al funcionamiento del Estado”⁵⁹.

Las opiniones que aparecen en los informes, exposiciones y demás trabajos de Andino fueron las del funcionario, servidor del poder, interesado en el bien común en la faceta del consejero real, que transmite una opinión propia desde una perspectiva política, institucional, jurídica y económica. No vierte análisis teóricos o dogmáticos, ni excesivas disquisiciones jurídicas, sino que persigue objetivos prácticos, aunque a veces invoque autores para reforzar la madurez, solvencia y responsabilidad de sus opiniones reformistas desde dentro del sistema. Contribuyó a diferenciar lo *técnico* y lo *político* en el momento en que se empieza a separar lo administrativo de lo puramente político, como puso de relieve Oliván: “La Administración funciona en una esfera distinta y separada de la política, en un terreno que puede considerarse neutral para los partidos. [...] los principios políticos pierden diariamente en importancia, o al

58. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 26-27 y 275.

59. BAHAMONDE, A. y MARTÍNEZ, J. A., *Historia...*, cit., pp. 171 y 172.

menos en interés de novedad, porque se encuentran agotados: los administrativos ganan, porque aún no están difundidos y porque sus puntos de aplicación son innumerables, continuos e interesantes a todos y a cada uno de los individuos de la sociedad”⁶⁰. Por esta diferenciación se inclinó el *Manifiesto de la Reina Regente* y sus alusiones a “las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de valor positivo para el pueblo, serán la materia permanente de mis desvelos”⁶¹.

Su vida y obras nos permiten afirmar con Suárez que don Pedro “no fue un político, aunque llegara a senador y pronunciara algunos discursos. Era, sobre todo, un técnico, una de esas figuras que se mueven en segundo o tercer plano y que realizan trabajos, oscuros al parecer, pero de gran eficacia”⁶². Sin embargo, su comportamiento nos descubre una clara vocación para la política —practicada desde la Administración— en el sentido expuesto por Max Weber: “La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para las que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la Historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. [...] Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un *sin embargo*; sólo un hombre de esta forma construido tiene *vocación política*”⁶³.

Desde su concepción ilustrada-afrancesada-liberal al servicio del Monarca absoluto, del liberalismo del Trienio y del moderado, fue uno de los precursores de los estudios y de la formación de la Ciencia y el Derecho administrativos, con un conocimiento real, una precisión y detalle en las propuestas muy superior al de Javier de Burgos. El mérito de éste no estuvo tanto en su *Exposición* de 1826 sino en sus aportaciones posteriores como la división provincial, la *Instrucción* de los Subdelegados de Fomento y las *Ideas de Administración*. Opinó Suárez que “en Sáinz de Andino hay un conocimiento y una profundidad que no se encuentran en Oliván y Burgos. La obra de Sáinz de Andino es la de un jurisconsulto, y ello se hace patente al examinar su escrito; puede que

60. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., pp. 306 y 308.

61. LAFUENTE, M., *Historia...*, cit., XX, pp. 5-7.

62. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 10.

63. WEBER, M., *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1967, pp. 178-179.

también lo fueran Burgos y Oliván, pero si lo fueron no lo demostraron⁶⁴. Valoración que no resulta totalmente exacta, porque la obra no es puramente jurídica, sino más organizativa y de ciencia de la Administración, y aporta pocos elementos de Derecho administrativo.

La aportación de Andino se manifestó por medio de informes y propuestas normativas concretas que demuestran su profunda formación jurídica, su experiencia directa de la realidad administrativa española y de las fórmulas que se habían establecido en Francia, tanto en ese orden como en el mercantil. Sentó las bases de las reformas del régimen absoluto para transformarlo en el liberal moderado, partiendo de categorías perfiladas por la monarquía josefina y la Constitución de Cádiz como la codificación, el régimen de gobierno interior, la actividad de fomento de la Administración, la Hacienda, etcétera. Por otra parte, su perspectiva resulta más *española* que la de Burgos, en cuanto vivió directamente la realidad institucional y trató de vincularla al Derecho histórico⁶⁵. En este sentido se ha de destacar la continua invocación de las fuentes nacionales, particularmente de las Partidas, que había profesado en su juventud en la Universidad de Sevilla. Las calificó de “copioso tesoro de sabiduría, que nunca me canso de estudiar, que siempre tengo motivos nuevos para admirarlo, y de donde yo me felicito de haber absorbido luminosas ideas de moral legislativa y de derecho positivo, que hoy pasan como productos de la mayor altura de la civilización del siglo y de los adelantos que se hacen en las ciencias morales y políticas”⁶⁶.

Frente a la actitud reformista de adecuación sin ruptura de las viejas instituciones recuperándolas en su significado primigenio de Andino, representan Burgos y Oliván una actitud más alejada de las tradiciones institucionales patrias: “vueltos ya de espaldas a todo lo español, no continúan la tradición de una Ciencia, sino que la introducen, por lo que ignoran a los autores anterior-

64. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 130.

65. DUFUR, G., “El tema de la constitución antigua de Aragón en el pensamiento político de la Ilustración aragonesa”, en *Actas del Seminario de Ilustración Aragonesa*, Zaragoza, 1987, pp. 215-222, recoge como “una de las características fundamentales del pensamiento político de la Ilustración española es la utilización constante de la historia nacional como ciencia auxiliar del Derecho”. ARENILLA SÁEZ, M., “La Ciencia...”, cit., p. 177: “Tanto Oliván como Burgos lo que hacen es introducir una ciencia inexistente en nuestro país sin seguir necesariamente la tradición de estudios de la ciencia de la policía y de los cameralistas españoles”.

66. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 43, de 30 de abril de 1858, p. 632.

res. En efecto, nuestros autores no enlazan con el mejor pensamiento anterior [...] son pensamientos rigurosamente nuevos en España, que recogen la decantación de las realizaciones administrativas de la Revolución Francesa y el Primer Imperio”⁶⁷.

A pesar de la declarada admiración de Sáinz de Andino al modelo organizativo francés y de que sus propuestas tratan de acomodarse, lo hizo desde el conocimiento profundo de la Historia institucional y de la realidad jurídica nacional, con un criterio renovador y de continuidad, como evolución natural y necesaria de las instituciones anteriores frente al inmovilismo conservador. Suárez estableció las diferencias entre Burgos y Andino: “Si Burgos da la impresión de estar creando una Administración, Andino la da de estar reformando, basado en principios racionales, una Administración defectuosa, pero existente. [...] Andino no se preguntaba, como Oliván, si la Administración podría establecerse en España de un modo original; sabía que sí, y la prueba es su libro. [...] Andino, en cambio, era, y así gustaba de llamarse, un jurisconsulto, según lo probó no sólo con sus conocidos Código de Comercio, Ley de Bolsa, etc., sino con los proyectos, dictámenes e informes que escribió en cantidad realmente inusitada”⁶⁸.

A partir de la “ley universal de la caducidad, que obra sobre toda la naturaleza, así en el orden moral como en el físico”, propuso don Pedro aplicar el “arte de gobierno para conservar, fomentar, robustecer, curar y reparar los cuerpos políticos, y ésta es la ciencia peculiar de los hombres de Estado”⁶⁹.

En la introducción a su informe sobre la recaudación y cobranza de las contribuciones de 5 de abril de 1828 desveló Sáinz de Andino, atribuyéndoselo al

67. BAENA DEL ALCÁZAR, M., “La generación primitiva de administrativistas y la moderna Ciencia de la Administración”, en GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE Y GUERRERO, G. (eds.), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Huesca, 1997, p. 147.

68. SUÁREZ VERDEGUER, F., *Notas sobre la Administración en la época de Fernando VII*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, pp. 9-10: “No señala defectos, en general, sino defectos concretos en cada ramo a medida que los va tratando; conoce la legislación española para cada caso y las disposiciones vigentes, indica el modo de subsanar los defectos y efectuar las reformas con los menos cambios y alteraciones posibles. No es simplemente un teórico que hace abstracción de la realidad para planificar en el papel, sino un jurista que valora la ley positiva y la jurisprudencia, un jurista acostumbrado a la consulta de textos legales”.

69. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 19 y 22.

Ministro, su propósito de “cimentar una buena administración y vencer los obstáculos, al parecer insuperables, que a su celo dejó la triste situación a que nos han reducido los extravíos de los novadores indiscretos, bulliciosos y atrevidos de este siglo”⁷⁰. Es una constante en sus trabajos referirse a su deseo del “mejor servicio del Rey N. S. [...] y darle testimonios positivos de mi aprecio y veneración”⁷¹, a que “con el mismo tesón y afán me empeñaré en satisfacer a cuantos encargos se digne confiar a mis débiles fuerzas”⁷², a “la expresión de mis invariables deseos de dar a S. M. pruebas continuas de un celo infatigable por su Real Servicio”⁷³. Las condiciones del buen servidor de la Monarquía debían ser, según don Pedro, “fidelidad, aptitud y celo”⁷⁴.

Se puede aplicar a don Pedro Sáinz de Andino la descripción que de sí mismo hizo Javier de Burgos en su *Exposición* y que tan certeramente refleja el talante, la actitud y los comportamientos de los ilustrados afrancesados y reformistas: “Enemigo constante de toda exageración; apóstol infatigable del orden y de la justicia; aplicado siempre [...] al estudio de la administración y de la economía; no perteneciendo a ninguna opinión, secta, cuerpo o partido, [...] soy, sin duda, uno de los pocos hombres a quienes en nuestras críticas circunstancias pone el Cielo en disposición de decir la verdad”⁷⁵. Ni uno ni otro fueron ajenos a los favores del poder, porque vivieron en y de ellos, ocupando importantes cargos, aunque en diferentes espacios, más políticos en Burgos y más tecnocráticos en Andino. La vehemencia no parece ser una característica de la psicología de este último, porque, a pesar de la falta de datos sobre su persona y entorno, aparece como un hombre inemotivo, distante y frío, con gran capacidad intelectual y sentido práctico.

Sáinz de Andino encarnó el vaticinio que sobre el papel de los juristas realizó Donoso Cortés tras los sucesos de La Granja y la confianza que les otorgó Fernando VII: “Si los que visten la toga no degradan su dignidad ni empañan su esplendor, la toga está destinada a ocupar el primer lugar entre las instituciones conservadoras y a ser el apoyo más firme de Vuestra Majestad y

70. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 135.

71. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 147.

72. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 204.

73. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 257.

74. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 150-151.

75. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., 117.

del Trono”⁷⁶. Fue un caso acreditado del relevante papel que en la Monarquía tenía desde la Ilustración el llamado *partido de los golillas* formado por la “clase muy influyente de los abogados”⁷⁷. Así lo demostró la actividad profesional de don Pedro, que le supuso iniciarse como profesor de Partidas y abogado en Sevilla, subprefecto, abogado y fiscal en Cataluña, Valencia y Madrid, Intendente de provincia, para pasar a Fiscal de Consejo, consejero real y senador. La diversidad de las materias que fueron objeto de su atención demuestra que “el saber jurídico es esencialmente polivalente y, en definitiva, incompatible con el encasillamiento de un determinado ejercicio profesional”⁷⁸.

Como expuso Azaña, los miembros de la generación que fundó el Ateneo de Madrid en 1835 y constituyó el núcleo liberal moderado, en el que se integraron los afrancesados fernandinos, “llevan de frente la reputación literaria y el poder político. [...] Nunca el Estado ha tenido servidores más brillantes; nunca la política y las letras han sellado más íntimo acuerdo. Su argumento es el progreso; su arma, las luces; su título, el mérito propio; su fin, la libertad”⁷⁹.

Nieto, con la agudeza y finura intelectual que le caracteriza y su buen decir castellano, resumió magistralmente lo que Sáinz de Andino y su obra supusieron en aquel momento histórico: “actúa como puente entre la ciencia de la policía absolutista, junto con el despotismo ilustrado jovellanista, y el *moderno* Derecho Administrativo. Sin Sáinz de Andino [...] no podría entenderse lo que vino después. [...] es, en definitiva, algo más que un precursor: en él se cristalizan las ideas de una época, que se transmiten a la generación siguiente, e incluso su dilatada vida le permite seguir escribiendo justo hasta mediados del siglo”⁸⁰.

76. DONOSO CORTÉS, J., “Memoria sobre la Monarquía”, en *Obras completas*, I, Madrid, BAC, 1946, pp. 70-71.

77. EGIDO, T., “Las élites de poder, el gobierno y la oposición”, en *Historia de España de Menéndez Pidal*, XXXI, Madrid, 1987, Espasa-Calpe, p. 143. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 35 y ss.; p. 60: “en el siglo XIX el prestigio de los juristas profesores era dudoso, por lo que el protagonismo social a quien correspondía era a los abogados”.

78. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 66.

79. AZAÑA, M., “Tres generaciones del Ateneo”, en *Obras completas*, I, México, Oasis, 1966, pp. 621.

80. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., pp. 440-441.

Siguiendo el consejo de Suárez, aunque la historiografía es necesaria, resulta conveniente no vivir sometidos a ella sino “poner mayor interés en interrogar a los documentos”⁸¹. Una vez situado el personaje en su periodo histórico e ideológico, los documentos y discursos nos permitirán apreciar el alcance de sus propuestas reformistas y, por tanto, su real contribución a configurar el régimen liberal y a la construcción de la Ciencia y el Derecho administrativos. Para ello se han utilizado los textos que tienen relación directa con la Administración y representan su actitud reformista.

2.1. La Exposición sobre el Proyecto de Ley sobre recaudación y cobranza de las contribuciones reales de cuota fija

El 5 de abril de 1828 Andino fechó la *Exposición analítica del proyecto de ley sobre la recaudación y cobranza de las contribuciones reales de cuota fija*, que presentó al día siguiente y fue elevada a Ley el 6 de julio⁸².

El propósito de la norma se cifraba en mejorar la recaudación a plazo fijo y con los anticipos en momentos de urgencia, como regía en Francia. Sin embargo no era posible obtener el mismo resultado por las diferencias económicas y “en el orden de su administración civil”, haciendo un diagnóstico preocupante de la organización administrativa local. La primera exigencia era “arreglar definitivamente la composición de los Ayuntamientos [...] robustecer la autoridad de los Intendentes como Jefes de la Administración Civil en sus Provincias, demarcando con claridad y precisión la dependencia que de ellos deben tener los cuerpos municipales”. Sin una buena organización administrativa los recursos fallan porque “el crédito va tras el dinero y no nace sino del buen orden administrativo”. La gestión exigía en los Ayuntamientos “personas de probidad y responsabilidad”, una “contabilidad clara, metódica y vigorosa” y que los oficios municipales dejaran de ser “un recurso de la especulación codiciosa”⁸³. La admiración por Francia quedó reflejada al utilizarla como comparación en varios párrafos, como país próspero, rico y con orden administrativo.

81. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 131.

82. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 102, 135-147.

83. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 135-139.

2.2. La consulta en el expediente general de purificaciones

Una prueba de confianza en su recto criterio fue el encargo del Consejo de Ministros de una *Minuta de consulta al Rey Nuestro Señor en el Expediente general de purificaciones*⁸⁴, que redactó el 21 de agosto de 1828. Constituye un documento propio de un absolutista que rechazaba la revolución que había dado lugar al Trienio liberal –durante el que había sido un constitucionalista ferviente con dos publicaciones y ocupando el cargo de Fiscal nombrado por la máxima autoridad de Cataluña–, que nos acredita la versatilidad y capacidad de adaptación de Andino: “...la providencia no podía abandonar su imagen más perfecta en la tierra, ni permitir el aniquilamiento de un poder que su omnipotente solicitud había creado para mantener la armonía del universo. Pasó la borrasca y, con el favor del cielo, salió V. M. salvo de los inminentes peligros en que a cada paso se vio durante fatal trienio”. Justificó la necesidad de la “depuración prolija de las personas que fuesen dignas de V. M. e inspirasen seguridad para confiar a su guarda y buen celo los negocios públicos; porque en vano se hará cuenta de las mejores instituciones y de las leyes más sabias y mejor combinadas, si en las manos ejecutoras no hay fidelidad, aptitud y celo”⁸⁵.

Observó que “en las revueltas políticas deben obrar de consuno la Justicia y la clemencia”, utilizando la primera para los promotores y la segunda para “los desgraciados que se encontraron improvisadamente envueltos en el torbellino de la revolución”⁸⁶. Con gran alarde de erudición histórica clásica justificó la clemencia y la necesidad de superar los desaciertos que suponen graves quebrantos familiares. Señaló los “defectos gravísimos” del decreto de la Regencia de 27 de junio de 1823: “vicio esencial e ilegalidad en el modo en que se investiga la conducta del purificado; falta de justicia en no permitirle defensa, excepción ni impugnación de los cargos que se le hacen; falta de datos fijos para juzgar sobre hechos positivos, bien calificados y suficientes para lanzar el decreto fatal de impurificación, y alejar la arbitrariedad que, del Trono abajo, es la calamidad más funesta que puede afectar el cuerpo social; sos-

84. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 103, 149-179. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 301-302. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 299 y 341.

85. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 150-151.

86. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 152.

pecha fundada de parcialidad en muchos de los purificadores, que destruye la presunción de justicia, bien establecida, en todo juicio sirve de consuelo a la inocencia, de temor al culpable, de convencimiento al pueblo espectador”⁸⁷.

Propuso un texto de doce artículos para regular la actividad de los purificadores y el cese de las Juntas especiales creadas a tal fin. Finalmente, en la *Minuta* de los Ministros se solicitó del rey “un rasgo de piedad que va a restituir el bienestar a un tan gran número de familias que está gimiendo en la más amarga desolación”, lo que creen “justo, equitativo, prudente y político”⁸⁸.

Podemos afirmar que, aun siendo jurista al servicio del Rey, no fue infiel a su oficio y sirvió a la causa del Derecho, señalando los defectos del régimen de purificaciones, haciendo propuestas para su reforma, defendiendo las sanciones, pero sin que supusieran atentados a la Justicia, a la clemencia y a la equidad. No se acomodó a la razón de estado definida por la voluntad soberana, sino que admitida ante el Derecho demostró conocer la “regla de oro del buen jurista de Estado [que] estriba en habilitar técnicas que, sirviendo los intereses del Estado [los intereses generales], no quebranten ni los valores jurídicos ni los intereses individuales”⁸⁹.

2.3. La incompetencia de los Tribunales ante los derechos de Fisco

La cuestión de la deuda originó litigios con los acreedores extranjeros, que motivaron la necesidad de que la Caja de Amortización⁹⁰ fuera defendida en procedimientos judiciales, encomienda que recibió Andino en la reclamación de la Casa Balguerie, Sarget y Cía. de Burdeos contra Alejandro Aguado. Redactó una *Demostración jurídica de la incompetencia de los Tribunales franceses para conocer de la causa promovida ante ellos contra la Real Hacienda de España por la casa de comercio de Balguerie, Sarget y Compañía de Burdeos, y de la nulidad del embargo que se proveyó sobre los fondos que pudiesen existir en manos de don Alejandro Aguado, pertenecientes a la misma Real Hacienda*⁹¹. Los puntos de

87. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 160-161.

88. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 176-179.

89. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 31.

90. SUÁREZ VERDEGUER, F., “La Real Caja de Amortización bajo el Ministerio de López Ballesteros (1824-1832)”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1961, pp. 235-257.

91. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 205-237.

su fundamentación fueron la falta de jurisdicción de los Tribunales franceses para admitir una demanda contra un Gobierno independiente; el privilegio de inembargabilidad de los fondos públicos en poder del banquero, y la ausencia de título en el demandante para obtener el embargo e irregularidad en el procedimiento utilizado. Realizó numerosas invocaciones del Derecho romano y del ordenamiento y jurisprudencia franceses. La disposición real para hacer efectivo al demandante, a pesar de sus agravios, del mismo modo que a los demás acreedores, demostraba su “nobleza y generosidad [...] y hallarán un nuevo motivo de confusión todos los detractores de la sabia y paternal administración de S. M.”⁹².

En el punto segundo sostuvo que los fondos pertenecientes a la Real Caja de Amortización de España, que estuvieran en poder del señor Aguado, no eran ejecutables por ser propiedad del Fisco, ni el Tribunal civil del Sena tenía jurisdicción para ocuparlos ni distraerlos del destino asignado por el Gobierno español. Lo hizo a partir de diferenciar entre patrimonio de dominio privado y de dominio público, este último “cuya administración pertenece exclusivamente al Soberano, ha gozado de una especie de inviolabilidad, que le ha sustraído a todo otro imperio que el del Soberano mismo. [...] privilegios fundados en la conveniencia general del Estado, y establecidos expresamente por el derecho común”. El Fisco, “patrimonio común de la nación se ha reputado siempre solvente, y no han podido ser ejecutados, embargados, ni ocupados sus fondos, ni se ha permitido que se ponga embarazo al destino que dan a las rentas del Estado los agentes del Soberano con arreglo a sus disposiciones”. Invocó el *Digesto*, el *Traité de droit public* de Domat⁹³, y otros autores, así como la jurisprudencia francesa para afirmar que “no podía compararse un empréstito hecho por un gobierno a un préstamo convenido entre particulares, y que los fondos de aquél en su calidad de propiedad del Tesoro del Estado no

92. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 237.

93. DOMAT, M., *Derecho público*, Madrid, 1788, Lib. 1.º, Tít. 6, Secc. 7, n.º 2 y 4: “Es igualmente un privilegio del Fisco el ser reputado siempre solvente, y no estar obligado jamás a prestar caución en las cosas en que los particulares más abonados están obligados a darla; cuyo privilegio es una consecuencia natural de la regla que distingue la condición del Fisco a la de cualesquiera otro particular, por lo que mira a ser reputado por abonado o no serlo; porque sin embargo que cualesquiera particular puede ser o llegar a ser insolvente, es imposible que el Fisco caiga en la insolvencia por tener siempre en los caudales públicos y sobre los bienes de todos los vasallos los fondos necesarios para todas sus cargas”. La obra se hallaba en la biblioteca de Sáinz de Andino.

podían ser embargados, ejecutados ni distraídos de sus destinos sin paralizar la administración del Gobierno”. Concluyó que, conforme a la legislación francesa, “el Fisco tiene su legislación propia, son inapreciables en cuanto a él las leyes relativas al dominio particular; está exento de la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, y sólo el Soberano puede dar a sus fondos la distribución que conviene al servicio del Estado”⁹⁴.

En el punto tercero sobre la ilegalidad del título de embargo, sostuvo que “la voluntad soberana del Rey de España, por el derecho político del Reino, no se halla ligada a ley alguna y es libre de obrar según las reglas de justicia que a S. M. parezcan más conformes”⁹⁵.

Según expresó Andino, “los actos de la administración pública son todos revocables por su naturaleza, y jamás pasan en cosa juzgada; pero aun los decretos judiciales, que por regla general son firmes e irrevocables, cuando se han ejecutado, no privan al Fisco de reclamar sobre ellos, si le pararen perjuicio”⁹⁶.

2.4. Elección de los cargos de los Consulados

El 28 de noviembre de 1828 cumplimentó Sáinz de Andino el encargo de la Real orden de 16 de noviembre con un *Dictamen legal sobre el plan electoral propuesto por el Consulado de Madrid, en que se demuestra la ilegalidad e inconvenientes políticos de las elecciones populares para los cargos judiciales, y que su nombramiento debe reservarse a la autoridad soberana del Rey Nuestro Señor, con arreglo a las Leyes Fundamentales del Reino y principios generales de organización social*. Estaba referido al procedimiento de elección para la Junta de Comercio del Consulado de Madrid, que proponía combinar la elección con el sorteo. Andino dio importancia al asunto “porque entran en él cuestiones de la mayor trascendencia para la conservación íntegra e inviolable de los principios monárquicos”. Rechazó la designación popular de cargos judiciales, que correspondía al Monarca, por contradecir las leyes del Reino, y es “esencialmente opuesto a los principios seguros y fijos del gobierno monárquico y, por

94. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 222, 223, 225 y 227.

95. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 229.

96. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 232.

otra, produce inconvenientes muy graves a la administración de justicia”⁹⁷. Propuso diferenciar entre las atribuciones administrativas de la Junta de Comercio y las judiciales de los Cónsules, anticipado en el Código de Comercio⁹⁸. Como era habitual utilizó numerosos textos de referencia incluso de las Sagradas Escrituras, autores clásicos griegos y latinos, Montesquieu y su *Espritu de las Leyes*, Derecho histórico español, etcétera.

Valoró el ejercicio feudal de la autoridad judicial como una usurpación de los derechos de los soberanos, que fueron recuperándolos para reintegrar la soberanía en la plena potestad de nombrar e instituir jueces. “Pero habían de sobrevenir, por desgracia de nuestra era, las revueltas de Francia en el año 89 y siguientes, que desquiciaron el orden social e hicieron trozos el respetable cetro que por espacio de ochocientos años había hecho la felicidad de la primera Monarquía de Europa, y en el despojo universal que se hizo de los atributos de la Soberanía, se arrancó también de la diadema real la supremacía del orden judicial, y se dejó al pueblo el nombramiento de los jueces”. Refiriéndose a Rousseau aludió a la “ponzoña que respiran sus doctrinas y de ser el primer patriarca de los demagogos”⁹⁹. Citó a Vattel y a Montesquieu para afirmar el origen de toda jurisdicción en la soberanía de los Reyes, que ejercen los Tribunales por su delegación, de modo que “con lo expuesto parece que no debe quedar duda en que ni el pueblo, ni sección o clase alguna de él, debe designar personas para las elevadas y graves funciones de la Judicatura, y mucho menos conferirles el poder de administrar justicia, sino que éste es un derecho inseparable de los soberanos, que se viciaría y produciría males irreparables si se abandonase al torbellino y choque de pasiones que se sienten en toda junta popular”¹⁰⁰.

Los Consulados de comercio se configuraron como Juntas con competencias administrativas y como Tribunales con competencias judiciales. Estas últimas sólo podían ser ejercitadas por quienes fueran nombrados por el rey para administrar justicia, sin intervención de los comerciantes. Como cuerpo administrativo pueden “proponer y pedir al gobierno las medidas que puedan

97. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., p. 241.

98. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., I, pp. 104-105, 239-257. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 45, 199-200.

99. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 244.

100. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 245-246.

contribuir a su fomento y prosperidad” y “como órgano legítimo de la clase de comerciantes, es muy conforme al derecho administrativo, que la clase representada tenga alguna acción en la designación de personas que han de investigar, calificar y exponer las necesidades del comercio”. Ante la dificultad de la elección universal por el elevado número de los miembros, rechazó el método de la cooptación por los salientes que “favorece el espíritu de partido y forma una aristocracia [...] que se apodera de estos cargos de honor para transmitirlos alternativamente”, por lo que propuso su elección por sorteo¹⁰¹.

2.5. Traslado de las aduanas

El *Informe legal sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a las fronteras septentrionales de Navarra y Exposiciones hechas sobre este asunto al Rey Nuestro Señor por los Estados de aquel Reino*¹⁰² fue emitido el 12 de enero de 1829, coincidiendo con el momento de mayores tensiones de las Cortes del Reino de Navarra con el poder y voluntad reales, que aportó los fundamentos de la decisión de clausura de las Cortes y de la Real Cédula de 14 de mayo que supuso ignorar el régimen propio de Navarra por la obligación del cumplimiento de las disposiciones reales por encima de cualquier “fuero y leyes, capítulos de Cortes, ordenanzas, estilo, uso y costumbre”¹⁰³. Aunque no aparece firmado, se le atribuye el documento en el que se recogen las propuestas del *Informe*, titulado *Dictamen del Consejo de Ministros sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a las fronteras de Navarra, exponiendo los inconvenientes de la prolongación de las Cortes de Navarra y la urgencia de que se cierren sus sesiones, para poner en ejecución la indicada traslación de Aduanas*¹⁰⁴.

101. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 252.

102. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 259-289. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 759-781. ALLI ARANGUREN, J. C., “Pedro Sáinz de Andino y el traslado de las aduanas del Ebro al Pirineo”, *Príncipe de Viana* (2004), pp. 509-543.

103. ALLI ARANGUREN, J. C., “El debate sobre el traslado de las aduanas en las Cortes de Navarra”, *II Symposium Libertad de comercio y aduanas en los territorios de Vasconia*, Donostia-San Sebastián, 11 y 12 de diciembre de 2002, *Notitia Vasconiae*, 2 (2003), pp. 266-337.

104. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 106, nota 94, 292-297. ALLI ARANGUREN, J. C., “P. Sáinz de Andino y el traslado de las aduanas del Ebro al Pirineo”, *Príncipe de Viana*, 232 (2004), pp. 511-544.

Constituye uno de los documentos de mayor contenido ideológico en defensa del poder real y de capacidad para innovar las instituciones del Antiguo Régimen desde la visión ilustrada favorable al nuevo orden económico y a la desaparición de sus estructuras organizativas. Era muy consciente don Pedro de la importancia política y económica de la cuestión en la que se discutían los derechos reales sobre una parte del territorio de la monarquía delimitado por las aduanas, con la clara idea de la diferencia de poder y jurisdicciones que aquéllas significaban. Como hizo constar en las Cortes de Navarra de 1817-1818 el síndico del Reino, el traslado “envuelve la renuncia positiva y presente de Libertades, Usos, Costumbres y Fueros los más apreciables y que hasta el día de hoy han contribuido a la felicidad del Reino”¹⁰⁵.

Andino apreció que en el traslado de las aduanas y en el ejercicio de la potestad de establecer el régimen arancelario a favor de la Real Hacienda se hallaba una pieza de la configuración de la unidad político-económica de la Monarquía, tal y como se iba logrando por la imposición normativa y la intervención del Consejo y Cámara de Castilla en los asuntos de Navarra¹⁰⁶. Las instituciones del Reino de Navarra repugnaban al racionalismo ilustrado, porque eran restos de un régimen medieval en descomposición. Por todo ello, el consejero real se esforzó en la argumentación histórica, política y económica proporcionando suficientes argumentos para que el Rey, “con el tino y sabiduría de que la Providencia le hizo merced, provea en materia tan ardua con la justicia y acierto que acostumbra”.

El mismo Andino explicó en su *Hoja de servicios* el significado del *Informe*, como un documento de contenido “legal, económico y político sobre la traslación de las Aduanas del Ebro a la frontera limítrofe con Francia, proponiendo los medios de llevar a cabo esta importantísima medida, cuyo trabajo fue aprobado por el Consejo de Ministros, y resolviendo las cuestiones suscitadas por las provincias Vascongadas y Navarra apoyándose en sus fueros respectivos”¹⁰⁷.

Lo citó en la *Exposición sobre la situación del Reino* de 1829 a propósito del principio quinto de la Administración económica: “Todos los individuos del

105. RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra, de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1968, p. 47.

106. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, 1976, p. 157.

107. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 106-107, 259-290. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 48-49, 317-327, 759-785.

Estado están sujetos a las contribuciones y las excepciones que se conceden de esta obligación general son perjudiciales en extremo”. Consideró que el principio se quebrantaba por las Provincias exentas, invocando para “apoyar pretensiones tan absurdas, fueros y antiguas concesiones, pero [...] si se analizara el valor de estas concesiones y se pesaran en la balanza de la justicia sus legítimos efectos, se vería cuán débiles son los fundamentos de estas exenciones tan repugnantes como onerosas a la masa general de vuestros vasallos, y contrarias a la prosperidad de la Monarquía. [...] cuan demostrada quedó esta verdad, con respecto a la Navarra, en el informe legal que se me hizo la honra de encargarme en el expediente sobre la traslación de las Aduanas del Ebro al Pirineo”¹⁰⁸.

El informe está configurado con una introducción a seis cuestiones que como interrogantes se plantea el autor, que analiza y contesta posteriormente. Termina formulando ocho “disposiciones” sobre el modo de proceder en el asunto.

2.5.1. *Carácter político de la cuestión*

El *Informe* lo formuló a partir de las premisas establecidas en la introducción: el traslado de las Aduanas ha pasado de ser “un negocio meramente económico y administrativo” a adquirir “mucho más gravedad y trascendencia”. Este cambio cualitativo está motivado porque el poder real estaba siendo discutido por una parte del Reino, de modo que la cuestión afecta “de cerca al decoro del Trono y la conservación de sus derechos imprescriptibles e inviolables; porque a la sombra de privilegios que no tienen más valor que el que les ha dado la benevolencia de S. M., y de sus Augustos predecesores, se aspira a poner límites al poder soberano que le compete en la administración económica de Navarra, y se quiere contrarrestar los actos de autoridad suprema, que como padre de todos sus vasallos, prescribe en bien comunal de la gran familia española, que el Ser Supremo encomendó a su cuidado, régimen y vigilancia”.

108. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F. *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 156-157. CANGA ARGÜELLES, J., *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, II, Madrid, 1833-1834, p. 672: las provincias exentas constituían “una nación extraña dentro de España [...] resto vergonzoso de las ideas de los siglos féreos de la dominación feudal”.

Estableció las premisas en los principios del absolutismo, en sus “derechos imprescriptibles e inviolables” y en los “actos de autoridad suprema” que el Rey ejerce como “padre de todos sus vasallos” encomendada por el “Ser Supremo”, a la que desde las Cortes del Reino de Navarra se pretendía “poner límites al poder soberano que le compete en la administración económica de Navarra”¹⁰⁹. Sus premisas absolutistas coincidían con los atributos que reconoció Locke al poder absoluto: “un divino o inalterable derecho de soberanía mediante el cual un padre o un príncipe tienen un poder absoluto, arbitrario, ilimitado e ilimitable sobre la vida, libertad y bienes de sus hijos y súbditos; de modo que puede tomar o enajenar sus bienes, venderlos, castrarlos o usar sus personas como le plazca, porque todos son sus esclavos, y él es el señor o propietario de todas las cosas y su voluntad ilimitada es ley”¹¹⁰.

Para Andino el poder real era soberano por ser de origen divino encomendado por el Ser Supremo; sus derechos son imprescriptibles e inviolables y su autoridad soberana y suprema no puede ser cuestionada por sus vasallos, a los que gobierna paternalmente como padre de la familia española. El Reino de Navarra sólo tenía “privilegios” concedidos por la benevolencia real que, por tanto, no podían ser obstáculo ni límite al poder soberano. Sin embargo, consideró que el asunto era de tanta “gravedad”, que exigía “meditar profundamente todas las cuestiones que se enlazan en el expediente” para que “provea en materia tan ardua con la justicia y acierto que acostumbra”. A partir de tales premisas la conclusión no podía ser otra que la del absoluto poder real para disponer por sí y ante sí el traslado de las Aduanas, sin que Navarra pudiera impedirlo. A tal fin establece seis puntos “cardinales en este examen”, sobre

109. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 259.

110. LOCKE, J., *Primer libro sobre el gobierno*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, p. 110. CHEVALLIER, J.-J., *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días*, Madrid, Aguilar, 1967, p. 74, recoge la opinión de Bossuet que identifica la monarquía absoluta con el imperio paterno y la naturaleza: “Los hombres nacen todos súbditos, y el imperio paterno, que los acostumbra a obedecer, los acostumbra también a no tener más que un jefe”. Asigna a la monarquía los caracteres de sagrada, absoluta y paternal (pp. 80-83). AMEZÚA AMEZÚA, L. C., “El poder soberano en el Estado moderno: consideraciones sobre los límites al poder absoluto”, en PEÑA, J., *Poder y modernidad. Concepciones de la política en la España moderna*, Valladolid, Universidad, 2000, pp. 13-34. ELORZA, A. y LÓPEZ ALONSO, C., *Arcaísmo y modernidad. Pensamiento político en España, siglos XIX-XX*, Madrid, Historia 16, 1989, pp. 11-45. ELORZA, A., “Los serviles”, en ANTÓN, J. y CAMINAL, C. (coords.), *Pensamiento político en la España contemporánea, 1800-1950*, Barcelona, Teide, 1992, pp. 19-36.

los que realizará “un análisis exacto, imparcial y fundado sobre los principios sanos e incontrovertibles del Derecho público común del Reino, del particular de Navarra y de la ciencia económica”¹¹¹.

2.5.2. *Procedencia del traslado por razones administrativas y económicas*

Se planteó como primer interrogante: *¿Es conveniente y necesaria en el orden administrativo y económico del Reino, la traslación de la línea de Aduanas del Ebro a los límites septentrionales del territorio de Navarra que lo dividen de la Francia?*

Para contestarlo partió de la “necesidad absoluta que hay de establecer las Aduanas en las extremas fronteras del territorio español” a partir de su objeto y utilidad. En primer lugar porque son “la barrera de protección a favor de la riqueza pública de cada nación contra la guerra sorda de la codicia extranjera. [...] impiden la entrada de los géneros, que [...] no deben admitirse de afuera, porque empobrecerían la Nación [...] estorban la salida de los frutos indígenas [...] y cuando ni la introducción ni la exportación son absolutamente perjudiciales, nivelan el mal relativo que puede resultar de la entrada o de la salida del género con la exacción de un tributo”. Invocó la opinión del economista Álvarez de Osorio de que la *Aduana es la pulsación del cuerpo político del Estado, y la que nivela su pérdida o ganancia en la balanza mercantil*¹¹². En la medi-

111. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 261.

112. Son obras de ÁLVAREZ OSORIO Y REDÍN, M., *Señor, Vuestra Majestad se ha de servir de considerar el contenido breve deste Memorial, porque en ello consiste el remedio de toda la Corona los efectos que han de resultar de la Compañía Universal de Fábricas y Comercios*, s.l., s.n., s.a., aunque en el encabezamiento figura 1686; *Señor, con estos dos memoriales se descubren medios para quitar los tributos y sustentar continuamente quatro millones de personas pobres: segundo memorial*, s.l., s.n., s.a.; *Compañía universal de fábricas y comercios y breve resumen de los medios más ciertos y practicables para único remedio de esta Corona*, s.s., s.a.; *Defensa, unión y restauración de esta Monarquía, con abundantes medios, suaves y ciertos para único remedio de esta Corona, y definiciones eficaces del comercio universal de frutos y fábricas de todos los Reinos y Señoríos de V. Majestad*, s.l., s.n., s.a. ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F., “La recepción del pensamiento económico en España”, en FUENTES QUINTANA, E. (dir.), *Economía y economistas españoles. 1. Una introducción al pensamiento económico*, Barcelona, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas-Círculo de Lectores, 1999, p. 641: consideró a Miguel Álvarez Osorio y Redín, autor de los *Memoriales* entre 1686 y 1691 como uno de los autores más sistemáticos, que propuso la creación de una *Compañía universal de fábricas y comerciantes*, como entidad rectora de la política económica española, reguladora del comercio con las Indias, fomentase la agricultura con las contribuciones del sector público a riegos y canalizaciones y protegera los dispersos núcleos preindustriales de Castilla. PERDICES DE BLAS, L. y REEDER, J., *Diccionario de Pensamiento Económico en España (1500-2000)*, Madrid, 2003, pp. 44-46.

da en que los Estados “conservan y fomentan todos los manantiales de la riqueza publica” han ido “mejorando y rectificando su sistema de Aduanas”, como “arma más poderosa” ya que “desangran el cuerpo político, empobreciéndolo y aniquilándolo hasta la extenuación”¹¹³.

En segundo lugar, las Aduanas son “un género de impuestos, el más suave, el más justo, y el más conforme a los principios de la política y de la buena economía civil. Es suave, porque recae siempre sobre una especulación [...]. Es justo, porque el Estado tiene un derecho evidente a participar de los rendimientos de un trafico que se hace bajo su protección, y es también muy conforme a los principios económicos porque restablece el nivel de las relaciones comerciales de las naciones, e impide que una se enriquezca en detrimento de la otra”. En apoyo citó la afirmación de Montesquieu de que el tributo natural es el impuesto sobre las mercancías, que paga el comprador aunque lo adelante el mercader, que “anticipa al Estado el derecho que el comprador lo ha de pagar más adelante; y ha pagado por el comprador, el derecho desembolsado por la mercancía”. Las Aduanas son “como una línea de circunvalación exterior para guardar los productos del Reino [...] defenderse de la invasión de los de afuera [...] aumentar el Tesoro del Estado con un tributo de excelente índole y de muy fácil recaudación”¹¹⁴.

A partir de ahí se interrogó sobre cómo se puede conciliar que una parte del territorio, que se fortifica dentro de tal línea deje de participar de sus efectos; por qué se excluirá de los bienes comunes y de la “comunicación libre y sin trabas” cuando la parte excluida “forma una masa de riqueza común del Reino”; no se halla comprendida en las medidas de fomento y creación de riqueza, por medio de “una línea interior de incomunicación, que hace dos Estados de un mismo Estado, dos riquezas de una riqueza y dos intereses de un mismo y solo interés”. También debiera superarse el “gusano ponzoñoso” del contrabando, que empobrece el Tesoro del Gobierno, “si se consiente que una parte del territorio de un mismo Imperio está abierta a la introducción de los frutos extranjeros [...] nocivos para el bien común de la totalidad del país, y sea depósito permanente de materias de fraude”, como ocurre en el “Ebro desde Reinosa a Zaragoza”¹¹⁵.

113. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 261-262,

114. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 262-263.

115. ARCHIVO GENERAL DE NAVARRA, *Tablas*, Leg. 9, Carp. 1. En un Informe al Ministerio de Hacienda de 23 de febrero de 1821 se previó que “la línea de aduanas del Pirineo, llena

Afirmó que de las ocho partes de productos extranjeros que se introducen en Navarra, sólo una se consume en el territorio y las siete restantes pasan fraudulentamente a Castilla y Aragón y que los pueblos de la margen izquierda del Ebro “hacen alarde de vivir y mantenerse del contrabando”¹¹⁶. Ello supone un beneficio para los navarros de medio millón de reales frente a más de un millón de duros que pierde el Tesoro Real y “tres tantos más de daño la industria nacional”. Valoró la pertenencia de los navarros a la “fétil, hermosa y rica nación española”; sobre la defensa por los castellanos de los hogares de Navarra, lo que no es conforme a los “males incalculables a la inmensa mayoría del Reino”.

Contestó a sus preguntas afirmando que es “evidente verdad que mientras las aduanas estén en las orillas del Ebro, es ilusoria su acción para impedir el contrabando y que para el fomento de la riqueza común del Reino, y para que el Estado perciba íntegramente los derechos establecidos sobre las introducciones del extranjero y exportación del interior, es indispensable que se sitúen las aduanas en la frontera extrema del territorio español”. Aplicó sus conclusiones a los navarros, quienes “no pueden preferir a este resultado de interés común para todo el Reino, la conservación de un orden de cosas, cuya utilidad es insignificante para la generalidad de aquellos naturales, y sólo útil para las sanguijuelas del cuerpo político, que engordan con su desangramiento y extenuación”, y son “solo una docena de comerciantes de Pamplona de mala fe [...] su interés personal es muy mezquino en comparación del que por su ministerio recibe el comercio de Burdeos y Bayona”.

De todo ello concluyó que era conveniente al buen orden del Reino que se trasladasen las aduanas: “Véase si desórdenes tan ciertos como graves deben continuar por más tiempo; y si no es urgentísimo proveer de remedio, si realmente se desea restaurar la Monarquía de la decadencia, a que la han traído sus pasadas cuitas y la tolerancia de estos mismos y otros abusos”¹¹⁷.

de cañadas inaccesibles a otros que no sean los naturales y de despoblados escabrosos entre todos los puntos de la aduana. ¿Cómo será posible, pues, por más que se refuerce el resguardo, contener un contrabando al que todas estas circunstancias [...] prestan tanta facilidad y es provocado por otra parte tan poderosamente con la excesiva ganancia que le ofrece la prohibición absoluta? [...] ahora mismo hay casas de seguros en el extranjero que ofrecen poner de su cuenta y riesgo en esta ciudad y en la de Vitoria cualquier artículo de los prohibidos en el arancel, con el moderado premio de 9 y 13 por ciento sobre el valor de compra allá”.

116. Entre los libros de la biblioteca de Andino figuró la obra de ZUAZNAVAR, J. M., *Informe sobre los excesos de los ceriveranos en materia de contrabando*, Pamplona, Rada, 1821.

117. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 264-266.

2.5.3. *El traslado sería beneficioso para la economía*

La segunda cuestión que planteó estaba en directa relación con la afección que pudiera suponer a la agricultura, la industria y el comercio de Navarra: *¿Esta disposición sería perjudicial a los naturales de Navarra o bien contribuiría por el contrario al fomento y prosperidad de aquel país?*

Partió de la afirmación de que “nunca debería prevalecer [...] el interés particular de una Provincia del Reino sobre el bien comunal de todo él”, que supondría sacrificar el interés de diez millones ochocientos mil habitantes al de doscientos mil. Es el “caso de que las Aduanas en el Ebro son tan perjudiciales a Navarra como al resto de España, y su traslación al Pirineo es tan ventajosa para los navarros, como para los demás españoles”. Esta afirmación la demuestra sobre el interés de la agricultura, la industria y el comercio.

Para fomentar la agricultura de un “tan feraz, fértil y abundante” territorio era preciso “proporcionarle consumo para sus excedentes”, que aumentaría el valor y pondría en cultivo nuevas tierras, porque es un “principio económico bien demostrado que la prosperidad de la agricultura está siempre en razón directa de la facilidad de los consumos”. Aludió a la “inculta y despoblada Bardená”, que podría “abastecer de granos a toda Navarra”, así como a las pocas ventas de los productos agrícolas en los mercados, que podrían venderse a catalanes, aragoneses y valencianos si no fuera por las aduanas del Ebro, de modo que si estuvieran en el Pirineo podrían trasladarse por el Canal Imperial, y los montañeses, en vez de “proveerse en Francia y dejar allí el dinero, se alimentarían de los mercados de la Tierra baja y no empobrecería el país”. Con la “traslación de Aduanas proyectada se utilizarán los excedentes de la producción territorial de Navarra, tomarán precio sus frutos, prosperarán los labradores, extenderán el cultivo, se fecundarán tierras que hoy son estériles, y se evitará el empobrecimiento que causan las introducciones de Francia”¹¹⁸.

El traslado fomentaría la industria, porque “abierto como está el Pirineo para que los franceses introduzcan en Navarra sus tejidos y demás obras fabriles [...] ha sido imposible que los naturales se dediquen a establecer talleres y fábricas en su territorio”. Para la creación de industrias, cultura y experiencia industriales es necesaria “el áncora de protección de los artefactos nuevos, es

118. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 266-268.

un sistema bien combinado de Aduanas, porque sólo por medio de un impuesto sobre los productos de igual especie traídos del extranjero, que sea proporcionado a las desventajas con que tienen que luchar los fabricantes indígenas, pueden éstos sostener la concurrencia e irse fomentando hasta que el tiempo y la experiencia los amaestren en su arte respectiva y se ponen al nivel de los de afuera. [...] en Navarra puede decirse que se encuentra ligado de pies y manos el genio de la industria; no obstante que su terreno, sus aguas y sus productos están convidando la mano de artista laborioso”.

Tras referirse a la exportación a Francia de las lanas, maderas y otros productos, así como al empobrecimiento de la ganadería, afirmó que sólo la minería de hierro había hecho algún progreso y concluyó: “Persuádanse, pues, los navarros que, mientras no se cierren las gargantas del Pirineo a las manufacturas francesas, no tendrán fábricas en su territorio y serán unos verdaderos tributarios de la Francia, con mengua del nombre navarro y empobrecimiento progresivo de sus naturales”¹¹⁹.

Vinculó al ejercicio del comercio a “los más opuestos a la traslación”, aunque el que se realizaba en Navarra “la extenúa lentamente en vez de contribuir a su prosperidad”. Comparó las importaciones y exportaciones en 1786 con un déficit en la balanza de 6.744.491 reales de vellón, invocando la conclusión del *Diccionario geográfico-histórico de España*, de “que los mercaderes navarros no son sino unos factores de los de afuera”. Aludió a la posibilidad de que se abrieran nuevos mercados en Vascongadas, Cataluña y Valencia para los granos, vinos y aguardientes de Navarra de modo que “refluya el dinero en ella”. Se preguntó si el tráfico interior no sería “¿más seguro, decoroso y pingüe [...] que el miserable, odioso y criminal contrabando, que es el verdadero giro de los pocos intrigantes que emplean sus maniobras contra la traslación para conservar sus efímeras y torpes ganancias, y sostenerse a sueldo de los ambiciosos franceses de París y Burdeos, León y Bayona, Tolosa y Oloron?”¹²⁰.

De toda su exposición dedujo la conclusión que respondía a la cuestión inicialmente planteada: “No parece que se pueda demostrar más evidentemente que los navarros ganan en vez de perder, en que las Aduanas pasen al Pirineo, y que en vez de decaer la riqueza con esta medida, ella es la que elevará su agricultura a la prosperidad que permite la feracidad de su territorio, creará

119. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 268-269.

120. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 270.

ramos de industria que ahora se desconocen, la substraerá al tributo que de ella saca la fabricación extranjera y abrirá a su comercio vías de tráfico y de especulación que en el sistema actual estaban cerradas”¹²¹.

2.5.4. *Los fueros de Navarra no podían prevalecer sobre la voluntad real*

Tras las cuestiones de conveniencia económica entró a valorar en la tercera si en los Fueros navarros existían impedimentos a la voluntad real: *¿Los Fueros de Navarra presentan contra la traslación de las aduanas algún obstáculo legal que deba prevalecer sobre la conveniencia común de la monarquía y la particular de aquellos naturales?*

Como contraargumento a “las enormes ventajas” económicas que la traslación supondría tanto para la Monarquía como para los propios navarros, “se quiere fundar la oposición en las exenciones que por sus fueros competen a aquellos naturales”. Este planteamiento le sirvió para rechazar los argumentos de las Cortes de Navarra al aludir a “cuán débiles cimientos tiene la barreira foral; que la presunción que sugiere el espíritu de provincialismo, la inclinación natural hacia hábitos y rutinas antiguas, el anhelo de mantenerse en goces onerosos al bien general del Reino, y la orgullosa pretensión de participar del poder supremo de aquella Provincia, está oponiendo, de dos siglos a esta parte a la libre voluntad del Rey, sobre todo [en] lo concerniente a la administración de aquel país”.

Sugirió la conveniencia de “ocuparse de este importante trabajo”, cuya conclusión anticipa, con el propósito de “que se desvanezca como el humo ese gran prestigio con que se miran las libertades y exenciones de Navarra, sin haber analizado bien su origen y los fundamentos de Derecho publico de aquella Provincia”¹²².

Aunque no era ese el fin de la *Exposición* afirmó que “para la cuestión actual” bastaría un somero análisis que permitiera formular la conclusión ya establecida en el orden económico, de modo que la carencia de títulos jurídicos que impidiera adoptar la medida dejaría libre el camino a la decisión real. Analizando en diez puntos diversos momentos históricos de los cuerpos legislativos navarros llegó a la conclusión de que los fueros eran “concesiones li-

121. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 271.

122. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 270-271.

bres de la Corona” que no podían impedir el ejercicio de sus poderes, aunque voluntariamente se acomodara a las formas propias del Reino de Navarra, de modo que “es permitido dudar de la eficacia legal de los Fueros de Navarra [...] y debe establecerse en principio, que aun en la hipótesis de concedérsela, tan entera como quieran los navarros, la obligación de S. M. a guardarles dichos Fueros es voluntad en su raíz y voluntario su juramento y no nacido de otra causa extraña y fundada en un título de rigurosa justicia que le precise a su observancia; por lo cual no puede nunca servir de obstáculo dichos Fueros para que S. M. use de su soberanía sobre el territorio y naturales de Navarra, libre y francamente, aunque enhorabuena consienta espontáneamente y en virtud sólo de su pura benevolencia, en dar a sus augustas disposiciones las formas usadas en aquel Reino”¹²³.

A partir de que “está expedita la Autoridad Real para no embarazarse en las disposiciones de los Fueros, aun cuando fuese opuesta a ellas la traslación de las Aduanas”, no existe mención de ellas ni en el Fuero general ni en otras leyes, únicamente en la Ley 21 de las Cortes de 1724 por contrafuero de la Real Cédula de Felipe V de 21 de diciembre de 1717, que fue “efecto de la condescendencia que la política de aquel sabio Monarca” influido por las demandas comerciales francesas. Rechazó el fundamento jurídico invocado en aquel momento, por no referirse a las Aduanas sino al pago de los portazgos, sin que aquella Real Cédula impida al Rey “proveer lo que estime más conveniente al bien de sus Reinos”, ni los Fueros de Navarra representen “obstáculo legal contra la traslación de las aduanas ni debería prevalecer sobre la conveniencia común de la monarquía y la particular de los navarros mismos”¹²⁴.

En la exposición de los argumentos históricos contrarios al derecho de Navarra a mantener las aduanas en el Ebro, Andino se apoyó en dos obras del periodo ilustrado: el *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra* de Zuaznavar¹²⁵ y el *Diccionario geográfico de la Real Academia de la Historia*,

123. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 272-274.

124. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 275-276.

125. ZUAZNAVAR Y FRANCIA, J. M., *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, San Sebastián, 1820-1821; edición de la Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1966. Fue objeto de la réplica de YANGUAS Y MIRANDA, J., *La contrajerigonza o refutación jocoseria del ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, 1966. CAMPIÓN, A., *Discursos políticos y literarios*, Pamplona, 1807, p. 91, aludió a cómo el unitarismo centralista se fue imponiendo “sirviéndose del servilismo de la Real Academia de la Historia, de la indignidad de un Llorente, de la desfachatez de un Zuaznavar”.

promovido por Godoy¹²⁶, que sólo se publicó en lo relativo a territorios de régimen especial, las provincias exentas y el Reino de Navarra¹²⁷.

2.5.5. *El traslado de las aduanas era una decisión real*

En el punto cuarto se planteó Andino: *¿Puede el Rey, en uso de su soberano poder, decretar por sí la traslación de las aduanas, o debe sujetarse a pactarla condicionalmente con los estados de Navarra, como lo pretenden algunos de los individuos que los componen?*

Se trataba, nuevamente, de una cuestión de orden legal e institucional que partió en su formulación del poder soberano que había proclamado en la introducción al *Informe*. Esta premisa y la conclusión de la cuestión anterior llevaban, necesariamente, a rechazar la posibilidad de la *ley acordada*, que habían propuesto los ilustrados navarros y las Cortes como fórmula de compromiso. Así lo proclamó al afirmar que “en ningún tratado de Derecho público se ha admitido la formula de Ley contractual que propone los estados de Navarra”, de modo que “antes de presentar el pedimento de Ley sobre esta materia, ha de consentir S. M. por su parte, y obligarse a cumplir las condiciones que a los mismos Estados imponga su soberano poder”. Esta pretensión navarra suponía “desconocer cuáles son los derechos de la soberanía, cuáles las relaciones que median entre un Soberano y sus Pueblos, cuáles son también las atribuciones que por el mismo sistema político de Navarra corresponden a los Estados [...] es menester haber olvidado todos los principios de la organización social, para permitirse el lenguaje tan desconocido, tan opuesto a estos mismos principios, y tan impropio de la majestad del trono a quien se dirige”¹²⁸.

A continuación invocó los principios del absolutismo –recogidos en la introducción– que amparaban la decisión real y olvidaban las Cortes de Nava-

126. También encargó al canónigo Juan Antonio Llorente la elaboración de las *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Y el origen de sus fueros*, Madrid, Imprenta Real, 1806-1808.

127. Figuran en los fondos de su biblioteca según el inventario realizado por la Universidad de Sevilla el *Diccionario de los Fueros de Navarra* de YANGUAS Y MIRANDA y el *Ensayo histórico-crítico* de ZUAZNAVAR: GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 158-174, 351-395.

128. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 276-277.

rra cuando utilizaban un lenguaje ajeno a los mismos e “impropio de la Majestad del Trono”:

“El ejercicio de la Soberanía supone un poder supremo, libre, franco e independiente de todo poder terrestre, por manera que un poder limitado, y moderado por otro poder, no puede decirse que sea propiamente soberano; [...] pretender que el Rey N. S. tenga las manos atadas para disponer cuanto crea conveniente [...] y que las disposiciones que decreta con respecto a Navarra, dependan de pactos que haga con los Estados de aquella provincia, equivale a decir que S. M. haya de comprar en condescendencia a precio de las concesiones y sacrificios que plazca a las Cortes exigirle, y es querer poner coto a su soberanía e impedirle que desempeñe el deber que la Divina Providencia le impone de celar el bien común de sus Pueblos, como padre solícito y prudente y fiel administrador de ellos, y cuidar y conservar, mejorar y perfeccionar el estado civil, político y económico de sus vasallos. [...] no conoce ni ha existido constitución alguna monárquica, por democrática que haya sido, en que se haya circunscrito y estrechado aquel modo que las Cortes lo entienden. Considérese bien, que se disputa al Soberano hasta la iniciativa de las Leyes”¹²⁹.

Negó la validez de cualquier fuero de Navarra que prevaleciera sobre la “ley escrita por el dedo de Dios en el corazón humano”, que es la de “conservación del orden social, ante cuyo interés se reducen a polvo todas las leyes positivas”, de modo que “no hay pacto, promesa ni juramento que pudiera dar vigor a un Fuero de Navarra que estuviese en oposición con los derechos que residen en el Soberano de España, y que pudiese debilitar el orden pura y rigurosamente monárquico bajo que se rige este Reino, y ésta es la razón porque han caducado varias disposiciones del Fuero de Navarra que no eran conciliables con aquellos principios”¹³⁰.

Afirmó que no había norma que condicionara la voluntad real, invocando los procedimientos de formación de las leyes, en los que las potestades de las Cortes eran concesiones reales, cumpliendo el Rey con la realización de los trámites de consulta y consejo de aquéllas realizados en 1817 y 1828, porque “esto es todo lo que pueden hacer los Estados dejándose de leyes contractuales, y pactos condicionales, que están muy ajenos de sus atribuciones y no corresponden a un cuerpo meramente consultor”¹³¹.

129. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 277-278.

130. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 278.

131. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 280.

2.5.6. *Dudó de que las Cortes representaran la voluntad de los navarros*

Se planteó en el punto quinto si la voluntad de las Cortes de Navarra coincidía con la de los navarros, dados los beneficios que el traslado les podía reportar: *¿El voto de los Navarros, sobre dicha traslación, se puede reconocer en la opinión particular que hayan emitido o emitan los Estados, o hay medios más seguros y ciertos para explorarlo, y darlo a conocer a S. M.?*

Su duda partió del hecho de que “hay en las Cortes un partido aunque de corto número de personas a quienes desagrada que se sitúen las Aduanas en el Pirineo”. Afirmó que no podía ser la opinión mayoritaria a la que no se ocultaban las ventajas del traslado, como lo reconoció la exposición de la ciudad de Sangüesa y los comisionados de más de setenta pueblos de la Montaña que consideraban “urgente y necesario que se pongan trabas a la libre introducción de frutos y productos extranjeros, que se hace por los mismos valles”.

Andino atribuyó la oposición a una “intriga secreta [...] obra del comercio francés, que a toda costa quiere mantener abierto aquel manantial de sus especulaciones, y sabe aprovecharse de la adhesión de muchos navarros a sus exenciones, mal o bien adquiridas, justas o injustas, y útiles o perjudiciales; que es donde se apoya el otro baluarte de la oposición”.

Concluyó que la manifestación de las Cortes no es el “eco fiel de la opinión pública de aquel Reino”, por el modo en que se produce por el veto de uno de los brazos minoritario, a las decisiones de los dos restantes mayoritarios, ya que en el “régimen interior de aquella corporación [...] la opinión de seis personas, deliberándose entre doscientos diputados, puede prevalecer sobre la de los otros ciento noventa y cuatro”. Este modo de voto sobre estados o estamentos es un “sistema político monstruoso”, por lo que “no debe, pues, creerse que los navarros en general estén acordes con el modo condicional, con que las Cortes en masa subscriben a la traslación de las Aduanas, y para conocer la verdadera opinión del Reino en esta materia es necesario explorarlos por otras vías”¹³².

2.5.7. *El Rey debía proceder en ejercicio de su soberanía a adoptar las medidas*

En el punto sexto estableció las conclusiones y sugirió los medios de todo tipo para hacer efectivo el poder y la decisión reales, eliminando los obstáculos que

132. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 280-282.

se pudieran plantear: “Supuesto el resultado de la discusión de los cinco puntos precedentes y los acuerdos de los Estados de Navarra de 21 de marzo de 1818, y 24 de noviembre pasado, ¿se está o no en el caso de hacer la traslación de las Aduanas, y cuáles son los medios gubernativos que deberán precederla y acompañarla, para llevarla a efecto sin inconvenientes y estorbos y mantener ilesa la integridad de los derechos de la Soberanía de S. M. sobre todos sus dominios y señoríos, conciliando el voto de su fiel y heroico pueblo de Navarra a favor de sus augustas disposiciones?”¹³³.

A partir de la “demostrada necesidad y conveniencia” del traslado, de que era útil para los navarros y demás españoles, de que los Fueros no “deben prevalecer sobre esta utilidad común, ni hay en ellos cláusula alguna que se oponga a la traslación”, el Rey “puede decretarla en uso de su soberano poder”, una vez que haya pedido consejo a los tres estados de Navarra, de modo que “se han salvado todas las exenciones de sus Fueros”. Procede, por tanto, “ir adelante en la traslación deseada y acordada por S. M., sosteniéndola con mano fuerte, y removiendo cuantos obstáculos susciten la intriga extranjera, el espíritu de partido o el interés criminal del contrabando prescindiendo absolutamente de la oposición que, sin personalidad, carácter y fundamento sólido y conocido, hacen las Cortes de Navarra en la exposición de 31 de diciembre [...] cuán necesario es que el poder Real no permita jamás que los cuerpos que tienen representación popular, se excedan una sola línea de los límites que las leyes marcan a sus gestiones”¹³⁴.

Además de falta de fundamento de la oposición al traslado, calificó la citada exposición de viciada en su misión, objeto, nombramiento de los representantes e ilegal en la comparecencia en la Corte: “Los Estados de Navarra han faltado altamente al decoro de la dignidad Real [...] atreverse a exigir condiciones y que preceda un contrato antes de hacer el pedimento de Ley, se han negado redondamente a tratar del servicio en un lenguaje arrogante, irregular y amenazador de que S. M. no puede prescindir para manifestar a lo menos su Real desagrado”¹³⁵.

Denunció que la decisión de las Cortes era obra “de los manejos de los intrigantes de Pamplona, que están opuestos a la traslación”, que los comisionados por las Cortes para personarse en Madrid y entregar su Exposición “son

133. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 261.

134. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 282.

135. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 283.

los Jefes de la oposición y los que se han mostrado más tenaces en contrarrestar la voluntad del Gobierno”, al mismo tiempo que “se ha faltado gravemente y se ha contravenido a los usos y costumbres establecidos”. Por todo ello las Cortes se habían hecho acreedoras de la severidad y es “indispensable que al menos se pongan a salvo el decoro de la Majestad Real, la inviolabilidad de los derechos de su Soberanía y las formas sustanciales que son conservadores del orden monárquico, que todos los españoles han jurado transmitir a sus descendientes puro y exento de todo vicio, abuso y degeneración”. Asumir la propuesta de las Cortes de Navarra equivalía a significar reconocerles “un veto eficaz para impedir el cumplimiento de las resoluciones del Trono” y “se confesaría virtualmente que el poder Soberano de S. M. no alcanza para poder decretar por sí la traslación de las Aduanas”¹³⁶.

Propuso que no se “prolongasen sus sesiones, lo cual sería impolítico e imprudente”, porque permitiría a los opositores “fortificarse en la operación y suscitar nuevos embarazos al Gobierno”. Sugirió una fórmula real de contestación a los comisionados en la que el Rey dejase clara su voluntad de “dar la resolución que convenga al bien de mis Reinos”, sin posterior comunicación a las Cortes para las que “debe considerarse como asunto sobreseído”. Al virrey se le debieran dar instrucciones sobre la exigencia de las aportaciones del servicio “sin permitir que se ocupen de ningún otro negocio, para lo cual habrá de asistir personalmente a sus sesiones y presidirlas a nombre de S. M. sin que después se celebre sesión alguna sino bajo su presidencia” y que si hubiere oposición a acodar el servicio “la votación sea nominal y pública”¹³⁷.

Seguidamente formuló las medidas necesarias para efectuar la traslación por disposición real:

- 1.^a Instruir al virrey para que obtuviera exposiciones de los Ayuntamientos, colectividades y personas que “servirán de un título positivo a la Real benevolencia” en la decisión que adoptara para el traslado¹³⁸.
- 2.^a El Decreto de traslado, que se comunicaría al Consejo de Hacienda para que expidiera la Real Cédula, como en 1717, o bien la cédula real refrendada por el Secretario de Despacho de Hacienda¹³⁹.

136. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 283-284.

137. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 284-285.

138. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 286.

139. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 286.

- 3.^a Comunicación al Virrey y al Consejo de Navarra con las prevenciones para su cumplimiento y las actuaciones en caso de reclamación o protesta¹⁴⁰.
- 4.^a Suspensión de la Comisión Regia del Intendente don Félix Bergado con posteriores instrucciones para adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del encargo¹⁴¹.
- 5.^a Adopción de medidas por la Dirección general de Rentas sobre los géneros extranjeros introducidos y acumulados, los derechos que han de pagar a pesar de la oposición de los contrarios, haciendo un “saludable escarmiento de la arrogancia y osadía con que varias personas se han opuesto a la voluntad Real por espíritu de partido, y no dejase impunes la trasgresión de las leyes en que incurrieron los Estados en el nombramiento de los Diputados que han venido a esta Corte sin que precediese el Real beneplácito”¹⁴².
- 6.^a, 7.^a y 8.^a Forman un conjunto de medidas represivas “de absoluta necesidad para ostentar todo el poder y la fuerza del Gobierno contra los que se han atrevido a contrarrestar sus sabias disposiciones por medios tan irregulares y osados. Éste es el único medio de arredrar a los malos, de alentar a los buenos y de cortar en su raíz la hidra de la inobediencia asegurando el cumplimiento de las disposiciones que se adopten con remover a las personas que no dejarían de suscitar estorbos y contradicciones”. [...] Éste es el sistema “más legal y prudente [...] para que no se menoscaben los derechos inviolables del Rey N. S., se cumpla su sabia y acertada resolución de establecer las aduanas en las fronteras del Reino”, se produciría un incremento de doce millones en las rentas generales “y se evitan toda contradicción y obstáculo a la ejecución de sus soberanos mandatos, quedando imposibilitados de continuar en sus manejos e intrigas los que se han atrevido a contrarrestarlos y frustrarlos”.

Sáinz de Andino puso al Rey la adopción de medidas represivas contra quienes se habían destacado en el rechazo del traslado de las aduanas y habían

140. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 287.

141. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 287.

142. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 287.

defendido las potestades de Navarra en la materia, incluso a pesar de ser realistas. Fueron detalladas en la 8.^a medida: El Prior de Roncesvalles don Juan Bautista Reta “deberá ser trasladado inmediatamente a otra prebenda” por sostener la oposición, haber votado y “permitido y autorizado, o quizás suscitado”, que todo el cabildo se opusiera al traslado; el ministro de la Cámara de Comptos don Miguel José de Borda “deberá pasar a otro empleo judicial”; el Comisario de Guerra don Cristóbal María de Ripa “y cualquiera otro de los individuos de la oposición que tenga empleo y sueldo del Gobierno deberán ser trasladados a otros destinos”; don Joaquín Lecea y el Secretario del Ayuntamiento de Pamplona don Luis Serafín López, [que] “es hombre muy intriguante y maneja el Ayuntamiento a su voluntad, deberán también salir confinados a puntos remotos de aquel Reino”, y respecto a don Miguel Olloqui, comandante de los Voluntarios Realistas, que el Virrey “acuerde sobre él y su continuación en la Comandancia”.

2.5.8. Conclusiones para una reforma

Las conclusiones del anterior informe se concretaron en otro de menor extensión dirigido al Rey el 23 de enero de 1829, exposición del Consejo de Ministros al Rey con la propuesta de terminar con las sesiones de las Cortes y la ejecución inmediata del traslado de las Aduanas¹⁴³.

Rechazó la admisión y recepción de los comisionados de las Cortes de Navarra, “porque en recibirlos se reconocería virtualmente que los Estados tienen personalidad para negociar con V. M. [...] se aprovechará cualquier ocasión propicia para darles a entender que el ánimo de V. M. no fue, ni podía ser otro que el de permitirles que reclamasen de Pamplona instrucciones nuevas, que es el concepto invariable que debe darse a las palabras de V. M.”. Sugirió que se rechazara cualquier acto que pudiera dar la idea de que el Rey “reconoce en los Estados de Navarra otro carácter político que el de un cuerpo meramente consultor, e igualmente que se acelere cuanto antes el término de las sesiones de aquellas Cortes y se ejecuten las providencias acordadas para que tengan efecto las benéficas y rectas intenciones de V. M. en cerrar la puerta al contrabando extranjero, que aniquila la industria nacional y empobrece el Real Tesoro”¹⁴⁴.

143. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 291-297.

144. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 297.

La ilegalidad del “atrevido intento de pactar con el Trono” e “insistir en un plan que ofende altamente los derechos de la Soberanía de V. M. y está en contradicción con todas las bases del sistema político que felizmente y, Dios mediante, observará por largos siglos la Nación Española”¹⁴⁵.

Se había demostrado que “las Cortes de Navarra no tienen legalmente otra autoridad que la meramente consultiva de la administración de aquella parte del territorio español [...]; que su existencia política no procede de los Fueros que invocan por apoyo de sus atrevidas pretensiones, sino de leyes que emanan de la autoridad soberana de V. M.; que los Fueros no podrían prevalecer sobre los derechos imprescriptibles, que son inherentes al poder Soberano que V. M. ejerce [...] ni su conservación es un acto obligatorio, sino antes bien un efecto de la benevolencia de V. M.”. Las Cortes de Navarra no pueden proponer un acuerdo y condiciones para el traslado, porque “la propuesta de Ley Contractual, que los Estados de Navarra entienden que debe preceder al cumplimiento de la disposición Real sobre la traslación de las Aduanas, no puede acordarse con el pleno Señorío, que compete a V. M. sobre la Navarra, ni merece otra consideración que la de un verdadero atentado y desacato; porque ¿quién imaginó jamás que un Soberano entrase en pactos con sus vasallos, ni a quién se oculta que cualquier condescendencia en materia tan delicada podría comprometer a la larga la existencia del Trono y degradaría desde luego su dignidad?”¹⁴⁶.

Los comisionados por las Cortes para exponer al Rey su propuesta de ley contractual tienen la misma obligación que aquéllas “y la de los navarros todos a obedecer y cumplir los mandatos de V. M., tienen un origen más seguro, más noble y más fino, que las convenciones que ellos pretenden establecer. Tal es la condición de vasallaje que les liga al cetro de V. M. como a todos los demás españoles. [...] los Estados de Navarra carecen de personalidad legítima, carácter político y fundamento sólido para contrarrestar y frustrar la observancia de cuanto V. M. crea conveniente disponer en particular, y que la conservación de las instituciones monárquicas del Reino y el decoro de la dignidad suprema, de que el Cielo revistió a V. M., exigen que no se tolere á corporación alguna popular excederse un ápice de las facultades que estén marcadas en las leyes”¹⁴⁷.

145. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 291.

146. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 292-293.

147. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 293-294.

Ni las Cortes ni sus comisionados disponen de poderes independientes para poder pactar con el Rey: “El lenguaje de que han usado los comisionados de los Estados de Navarra [...] no puede creerse en vasallos fieles de V. M.; porque [...] se daría por supuesto que venían a tratar y estipular de par a par, como podrían hacerlo dos poderes independientes, y que se creían con la representación de plenipotenciarios, para hacer un Tratado, al modo que los que V. M. constituye para celebrar Tratados con Soberanos independientes”. La condescendencia del Rey al permitir a las Cortes de Navarra la emisión de nuevos documentos a partir de sus inadmisibles fundamentos para negar los poderes reales, le obliga a someter a la consideración del Rey “los gravísimos inconvenientes que tiene la prolongación de las Cortes de Navarra, y la urgencia de que se cierren sus sesiones y se pongan en ejecución las medidas que tienen propuestas a V. M. para que cuanto antes se verifique la traslación de las Aduanas”, porque aquéllas son “el gran baluarte de los opuestos a la traslación”¹⁴⁸.

Con la decisión del traslado se evitaría dar tiempo a “los intrigantes para que alarmen y extravíen la opinión pública (que hoy se muestra generalmente favorable a la traslación) con errores y falsos razonamientos”, porque hay pruebas de que “existe un partido de oposición, que trabaja sordamente en contrarrestar la voluntad de V. M. sobre dicha traslación, y suscitar obstáculos y contradicciones a su Soberana voluntad. Este partido tiene su foco de acción en Pamplona, obra rápidamente sobre toda la provincia y aun sobre las contiguas, y está sostenido por el comercio francés, que con las Aduanas en el Pirineo ve cerradas la vías del tráfico clandestino que devora la sustancia del suelo español y cercena sobremanera las rentas del Estado”¹⁴⁹.

2.6. La Exposición sobre la situación política del Reino y los medios de su restauración

El 22 de julio de 1829 fechó Sáinz de Andino la *Exposición a su Majestad sobre la situación política del Reino y medios de su restauración*¹⁵⁰. La redactó por encar-

148. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 295.

149. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 296.

150. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición a su Majestad sobre la situación política del Reino y medios de su restauración*, en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 110-111.

go real, como reconoce al agradecer la merced “lisonjera y apreciable para mi corazón [...] gratitud para empeñar todos mis esfuerzos en mostrarme digno de una honra de tanto tamaño”, como era la de “que yo me ocupe y que eleve a Su Soberano conocimiento la exposición de mi sentir con los fundamentos en que se apoye”. Cumplió el encargo con “los cortos talentos que me cupieron en suerte, trabajados y cultivados con treinta años continuos de estudio y meditación, y no olvidaré [...] que debo decirle palabras verdaderas y guardarme de mentirle o decir lisonja, que es mentira compuesta a sabiendas, [...] La verdad será mi norte, la justicia mi guía, y el servicio de V. M. el fin de mis afanes”¹⁵¹.

En ella se recogió la actitud del ilustrado afrancesado y reformista, de un “hombre muy del siglo XVIII, pero de la mejor y más seria cepa. [...] [con] las resonancias comunes a los diversos matices ideológicos de los grupos intelectuales de nuestro siglo XVIII”¹⁵². Se trata de una obra fundamental para poder conocer “la concepción administrativa del Estado de esta generación a caballo entre el Antiguo y el Nuevo Régimen. [...] Al pensamiento general de sus representantes hoy más conocidos, Andino añade su visión personal en materia de administración de justicia y de política económica”¹⁵³. Se trata de “un verdadero programa de gobierno y una pieza maestra de la naciente Ciencia administrativa española”¹⁵⁴.

Tres años antes, el 24 de enero de 1826, Javier de Burgos había elaborado su *Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII*, desde París, que seguramente conoció Andino, aunque no la menciona¹⁵⁵. Según más adelante habrá

SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 11-276. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 120-122. GARCÍA MADARIA, J. M., *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino 1829-1848*, Madrid, INAP, 1982, pp. 53-268. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., pp. 342-343. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino y la Administración pública de su época”, *Anales de la Universidad hispalense*, 10 (1949), pp. 7-26. CÁMARA PORTILLO, D., “La Administración civil o pública durante el reinado de Fernando VII”, *Revista de la Universidad Complutense*, 4 (1981), pp. 343-351.

151. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 26-27.

152. RÍOS, F. DE, “Un memorial inédito dirigido a Fernando VII por don Pedro Sáinz de Andino”, *El Sol* (14 de junio de 1929), citado por SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 11-12. GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento...*, cit., p. 9.

153. RUBIO, J., *Sáinz de Andino...*, cit., pp. 61-62.

154. GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento...*, cit., p. 35.

155. ARENILLA SÁEZ, M., “La Ciencia...”, cit., p. 180: “...la obra de Sáinz de Andino recoge la línea de pensamiento de Burgos en diversas materias: el concepto de Administración, la recaudación, la concepción de la justicia, etc.”.

ocasión de valorar, Sáinz de Andino fue mucho más preciso en sus propuestas a partir de un mejor conocimiento de la realidad político-administrativa del país, con un mayor contenido jurídico como correspondía a su formación, condición de profesor de Partidas y jurisconsulto. Ahora bien, ninguna de ellas es una obra jurídica, sino de Ciencia de la Administración.

Constituye “un verdadero libro en el que razonaba una reforma administrativa”¹⁵⁶. Está configurado por una Introducción y “cinco grandes secciones [que] componen el sistema general del Gobierno de un Estado”: “la Administración de la Justicia civil y criminal; el gobierno político de los pueblos; la Administración económica, o sea, el orden de la recaudación y distribución de las rentas públicas; la organización y el servicio de las fuerzas de mar y tierra que lo defienden de los enemigos exteriores y mantienen el orden interior, y las relaciones con las demás naciones independientes que reconocen los principios del derecho de gentes”¹⁵⁷. Según su índice, la Administración de Justicia civil y criminal, la Administración civil o pública del Reino, la Administración económica del Reino, o sea, la creación, recaudación e inversión de las rentas de la Corona, la organización, régimen y administración de las fuerzas militares de tierra y mar, y la política exterior conveniente a las relaciones del reino con las potencias extranjeras. Esta división no se correspondía con los Ministerios o Secretarías del Despacho existentes en el momento, aunque la mayor novedad es la relativa al gobierno político de los pueblos que atribuyó a la Administración civil o pública en el Ministerio del Interior¹⁵⁸.

Como tendremos ocasión de estudiar, se plantea la nueva organización de la Administración especial en cuanto el Estado no se concibe sin la Justicia, la Hacienda, la Defensa y las Relaciones internacionales. Como expuso García

156. SUÁREZ, F., “Estudio preliminar”, en *Documentos...*, cit., V.1º, p. 49.

157. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 27.

158. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino y la Administración pública de su época”, *Anales de la Universidad Hispalense*, 10 (1949), p. 10: “Lorenzo Stein, muchos años después, había de dar en su celeberrima *Verwaltung Lbere*, idéntica distribución en número y materias a la Ciencia de la Administración, distribución fundamental a la que debía doctrinal y prácticamente acomodarse la división de los Departamentos ministeriales de todo país. [...] Realizar el derecho, administrar los intereses sociales, regular las relaciones entre los Estados, allegar fondos para el funcionamiento de las empresas del Estado, y organizar un sistema de defensa del mismo son los grandes ramos en que se descompone la administración general de un país y a los que hay que acomodarle los adecuados órganos de gobierno”.

Oviedo, “la administración militar y la gestión financiera constituyen los dos órdenes fundamentales de la Administración pública de carácter medial. No cumple el Estado directamente con estas actividades sus fines, pero se pone en condiciones de poderlos cumplir”¹⁵⁹.

Su organización sustancial, la Administración civil o pública, se dedica al gobierno de los pueblos, al orden, el progreso económico y todas las funciones tendentes a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos por medio de la policía y el fomento¹⁶⁰.

García Oviedo fue uno de los primeros autores que valoraron la obra de Sáinz de Andino, quien “con Jovellanos, precursor de un orden de ideas favorable a la realización de una verdadera política administrativa, no obstante la tendencia liberal de su espíritu reflejada en su Memoria, aconseja al rey que lance resueltamente la gobernación pública por el camino de las reformas, realizadas no sólo por la vía estrecha de la remoción de obstáculos, de los estímulos a las iniciativas de los particulares y aún [...] por el medio de las informaciones y enseñanzas, sino por la más amplia de una acción positiva y creadora que ponga fin a los males reinantes y eleve el tono de vida y el prestigio del Estado”¹⁶¹.

En una estimación del conjunto, González Alonso expuso que Sáinz de Andino concibió la Administración como “un ente a la vez proteico y susceptible de delimitación, inmenso, omnipresente, inconmensurable e ilimitado, mas provisto al propio tiempo, a pesar de ello, de contornos tan abiertos y flexibles como ciertos. La ardua labor de delinearlos, pendiente al fin de cuentas desde hacía siglos, la remata Andino con trazo firme en las postrimerías del reinado de Fernando VII y del Antiguo Régimen. Lo hace [...] sin la más leve alusión a los principios políticos liberales, al margen del dogma constitucio-

159. GARCÍA OVIEDO, C., *Derecho administrativo*, Madrid, 1959, p. 811. GUAITA, A., “La Administración militar”, en *RAP*, 7 (1952), pp. 114-115, estimó que la Administración militar “es un medio del Estado, lo cual no se opone, antes al contrario, a que tenga su fin; es decir, que lo que es para el Estado un medio –la defensa– es precisamente el fin para la Administración militar”.

160. GUAITA, A., *Derecho administrativo especial*, I, Zaragoza, Librería General, 1965, pp. 15 y 27-29. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 36, recogió la distinción entre Administración civil y ordinaria y Administraciones especiales, que “les sirven de auxiliares: son las de la Hacienda, de la Justicia y Culto y de la fuerza armada”.

161. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino...”, cit., p. 25.

nal de la separación de poderes y sin recurrir al instrumental y a las categorías estrictamente jurídicas¹⁶².

La *Exposición* se estudia a partir del ejemplar obrante en el Archivo del Palacio Real de Madrid que, según Suárez, corresponde con el oficialmente remitido al Rey, aunque tiene algunas diferencias con el que parece ser el original procedente de la donación de la biblioteca del autor a la Universidad de Sevilla, con un título más extenso y que se abre con una cita previa de Petrarca¹⁶³.

2.6.1. *Introducción sobre los principios de la actividad de gobierno*

Con el estilo retórico habitual y abundancia de citas y referencias históricas, inició el documento afirmando que “los cuerpos políticos están sujetos a la ley universal de la caducidad, que obra sobre toda la naturaleza, así en el orden moral como en el físico”, que hace de todo algo “temporal y perecedero”, porque sólo los dioses son inmortales¹⁶⁴. Esto afecta a los conocimientos humanos que “se pierden también en la noche lúgubre indefinida del tiempo, y se disipan con el humo en el inmenso vacío del Universo”, de tal modo que “las obras de los mortales más tarde o más temprano todas han de perecer como el mismo hombre”. Para evitar los riesgos y peligros que acechan al orden político, el arte de gobierno trata de “conservar, fomentar, robustecer, curar y reparar los cuerpos políticos” por medio de la “ciencia peculiar de los hombres de Estado, en que estudiándose la estructura delicadísima, confusa e intrincada de las sociedades civiles se aprende a calcular la combinación que debe darse a las fuerzas de género encontrado [...] arreglar su movimiento con el compás legal y prevenir las oscilaciones violentas y desconcertadas que la des-

162. GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces...”, cit., p. 172.

163. *Multa scribo, non tam ut saeculo meo proxim, cujus jam desperate miseria est, quam ut me ipsum conceptis exonerem et animum scriptis dolet*. Tradujo como: “Bien reconozco que no se aceptarán mis pensamientos, pero en proponerlos sin rebozo contribuyo a mis obligaciones, pues aunque no se haya de ejecutar lo que conviene, deber mío es representarlo para cumplir con el instituto de esta Memoria”. El primero es el recogido por Suárez del que se hacen las citas; el segundo el obrante en el libro de García Madaria. Para este autor se trata de una copia “con algunas afirmaciones debidamente suavizadas” (p. 50).

164. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 19.

quiciarían [...] reparar los desastres y calamidades de sus pueblos y darles un nuevo ser político”¹⁶⁵.

Ofreció esta “carrera [...] al brioso espíritu de V. M. en el ejercicio de su soberano poder”, para que, tras “apurar hasta las heces el cáliz de la amargura en los veinte primeros años de su reinado”, tuviera el galardón de “haber hecho la felicidad de sus pueblos”. Aludió a que habían pasado “tres siglos de calamidades y errores administrativos”, que habían conducido a un “estado de postración y abatimiento que no cabe mayor en una Nación de este rango”, proponiendo recuperar el esplendor del cetro de Carlos I¹⁶⁶.

Describió muy detalladamente los males del país en cuanto a la situación del tesoro, cuantía de la deuda y descrédito financiero, pobreza, división, falta de comercio, escasa industria, atraso de la agricultura, insubordinación y desacato a las autoridades, desprecio de las leyes, corrupción de la moral pública, desorden, debilidad y destrucción; entre ellos destacó la “palpable desorganización de su administración civil y municipal”. Esta enumeración coincidió sustancialmente con la realizada por Burgos: mala situación económica, que no podía resolverse con empréstitos, y discordia civil. Andino añadió el desorden administrativo, mientras que aquél consideró la reforma administrativa como uno de los medios para resolver la situación, lo que implicaba que, a su juicio, era necesaria por sus deficiencias.

Tres años después, en la Exposición reservada de 14 de noviembre de 1832, la valoración de la situación política fue más angustiosa, tras la enfermedad del Rey, los sucesos de La Granja y la crisis dinástica que se presagiaba. Se había agravado el “cisma político” en un ambiente de “insubordinación, por no decir rebeldía, de desacato y de libertad desenfadada, entendida por cada cual a guisa de sus pasiones e intereses propios que nació con la relajación de la moral cristiana y civil”. Había malestar por la “pobreza y decadencia general en todas las clases, que es consecuencia necesaria [...] de la falta de buenas leyes económicas y de los vicios y desorden del régimen fiscal, o sistema administrativo de la Real Hacienda”. La falta de medidas implicaba que se hubiera agravado la situación que denunció en 1829 sobre “el pésimo estado de la Administración de Justicia, que si en lo civil requiere reformas lentas y reparadas con mucho detenimiento, en lo criminal es tan preciso y perentorio el re-

165. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 20-22.

166. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 22-23.

medio, como que actualmente no hay ni seguridad para el Estado y sus individuos en particular, ni garantías para la inocencia y rectitud¹⁶⁷.

Sáinz de Andino reiteró en 1832 que los males del país conducían a una “peligrosa situación” para la monarquía, que exigía “la restauración completa de vuestros reinos”, para sacar a España de la pobreza, mejorar su riqueza, ganar crédito, mejorar las costumbres, reconciliar los ánimos, dar seguridad a las personas y propiedades, establecer una buena educación pública y organizar el “gobierno civil de los pueblos que está enteramente por hacer, dará consistencia, fuerza y rapidez a la acción del Gobierno, que debe sentirse en todas partes y a toda hora”. Bien “ordenada, reglamentada y regida la Monarquía, bajo estas bases impondrá el respeto conveniente a las naciones extranjeras, recobrará el rango [...] y será tratada con la consideración que le es debida¹⁶⁸. Volvió a insistir en que para resolver todos los problemas era necesaria la reforma de la Justicia civil y criminal (sección 1.^a), de la Administración civil o pública (sección 2.^a), de la económica en la creación, recaudación e inversión de las rentas (sección 3.^a), en la organización, régimen y administración de las fuerzas militares (sección 4.^a) y en la política exterior (sección 5.^a).

Como se puede apreciar, las propuestas de Sáinz de Andino eran íntegramente de reforma administrativa, como el medio que supondría afrontar no sólo los problemas económicos del país y su Hacienda, sino para superar la situación política y los comportamientos antisociales que de aquéllas se derivaban. Por tanto, la reforma era una necesidad en sí misma y un medio para el resto de las cuestiones. Por ello su propuesta era netamente administrativa, mientras que en la de Burgos había planteamientos políticos como la amnistía y económicos como los empréstitos previos a las reformas de la Hacienda. Andino, que se centró en la reforma de la Administración y la Hacienda, no aludió a la amnistía ni a la medida coyuntural de concertar empréstitos, sino que propuso afrontar los problemas de raíz en donde consideró que estaban, en la defectuosa organización administrativa.

Su opinión sobre la amnistía, que para Burgos debía ser “plena y entera”, la expuso tres años después con motivo de la Exposición reservada de 1832, en momentos difíciles por la enfermedad del rey y situación de crisis política

167. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., pp. 94-95.

168. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 24-25.

como consecuencia de los sucesos de La Granja. Manifestó que, aunque su “opinión no puede ser sospechosa ni incierta” después de su informe sobre las purificaciones de 1828, debieran aplicarse precauciones “a la amnistía, que [...] podrá causar disgustos y males muy graves si no se toman las medidas y precauciones que deben acompañar una concesión tan amplia e ilimitada”¹⁶⁹.

En lo que coincidieron Burgos y Andino fue en la necesidad de las reformas administrativas. El primero sobre las bases de separación de la Administración y la Justicia, aplicación de la Ciencia administrativa, creación del Ministerio del Interior y el fomento. El segundo, que sin duda conoció aquéllas y mucho mejor la real situación y organización del Estado, la esquematizó y adecuó más y mejor conforme a la estructura fundamental de la Justicia, la Administración civil, la económica, la defensa y las relaciones internacionales.

Andino, tras enumerar las cinco secciones en que dividía el trabajo y sobre las que recaían sus observaciones, reformas y mejoras, hizo una declaración importante para entender su concepción de reformista ilustrado, que sólo pretendía mejorar la organización administrativa, sin afectar para nada al orden político: “en cuanto voy a decir y proponer no solamente llevo por base la conservación inviolable de las formas pura y rigurosamente monárquicas sobre que felizmente está erigido el Trono de V. M., sino que evitó toda innovación que pueda producir descontento, ni dar justo motivo de resentimiento y pesadumbre a vasallo alguno de V. M.”¹⁷⁰. Palabras que recuerdan las de Burgos de respeto al orden político con medidas que no ofenderían “la piedad más escrupulosa” ni crearían inquietud “al realismo más puro”¹⁷¹.

En la sección primera sobre la Administración de Justicia civil y criminal existe una declaración propia de la introducción, porque refleja el espíritu y la actitud de Andino y de su reformismo conservador, en perfecta congruencia con la anterior: “Yo estoy muy distante, Señor, de propender a novedades, antes bien desconfío generalmente de todas las que se proponen en materias de Estado, y profeso el principio de que ha de ser muy palpable la necesidad de la reforma, y muy evidente la utilidad de un sistema nuevo, para admitirlo y

169. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición reservada dirigida al Rey Don Fernando 7º, sobre el muy crítico y peligroso estado del Reino*, en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 99.

170. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 27.

171. BURGOS, J. DE, “*Exposición...*”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 146.

sustituirlo al antiguo; pero no por eso caigo en el craso desacierto de desechar indistintamente toda especie de innovación porque esto sería reprobear la tendencia del hombre hacia su perfección y cerrar la puerta y la esperanza a todo género de progresos y adelantamientos”¹⁷².

2.6.2. *Administración de Justicia civil y criminal*

Sáinz de Andino partió de la premisa de que para resolver todos los problemas de España era necesaria la reforma administrativa, empezando por la Justicia civil y criminal (sección 1.^a), pero con una diferencia sustancial respecto a Javier de Burgos. Mientras éste se quedaba en la teoría de que la diferente naturaleza de las leyes civiles y administrativas “marca de un modo seguro los límites de la Administración y de la Justicia” y, por tanto, de los estudios para formarse como jurisconsulto o administrador, don Pedro hizo un estudio detallado del orden jurídico y del sistema judicial, en el que demostró su formación teórica y su conocimiento práctico —había sido profesor, abogado y fiscal— del sistema judicial. La diferencia es la que existe entre la formación y la falta de ella, el conocimiento y el desconocimiento del Derecho y de la realidad forense.

La importancia que Sáinz de Andino atribuía a la Justicia quedó reflejada al inicio de la sección: “La Justicia debe ser el primer objeto de la atención y solicitud del Gobierno, así como su recta administración es la garantía más poderosa del reposo y prosperidad de los pueblos”. De modo que cuando se “relaja en una Nación la Administración de Justicia y los particulares pierden la confianza y seguridad de alcanzarla de los Tribunales con facilidad y prontitud, todas las virtudes civiles se amortiguan y entran la confusión, el desorden y el desaliento en el Estado”, porque “no puede haber garantía alguna, ni derecho seguro, ni tranquilidad de ánimo, ni orden público, ni esperanza de prosperidad, cuando la Justicia no se distribuye con integridad, celeridad y acierto”.

Destacó el lastimoso estado de la Administración de Justicia en España por “la imperfección de nuestra legislación actual y la necesidad de una refor-

172. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 41.

ma general y completa que, dando a la Monarquía leyes claras, precisas y accesibles al conocimiento de todos vuestros vasallos, pusiesen término al desorden en que se encuentra [...], tanto por los defectos de la misma legislación como por los vicios y abusos graves que se han introducido en la observación y aplicación de la que nos está rigiendo”¹⁷³.

Calificó el estado de la Justicia de “defectuosisimo, funesto para el interés individual de vuestros vasallos y peligroso para la seguridad del Estado” por las causas, cuya existencia se propuso demostrar¹⁷⁴:

a) *“Excesiva acumulación de leyes por la falta de métodos y claridad con que están redactadas y compiladas”*.

La calificó de “la calamidad de más trascendencia que aflige a vuestros Reinos, y como causa primera de su decadencia”, cuyo arreglo era imprescindible para “la grande obra de la restauración de la Monarquía”¹⁷⁵. Las leyes comunes son “por su naturaleza temporales y variables” y no se deben confundir con las “fundamentales del Estado [...] que determinan y arreglan la forma de gobierno de cada país, que son a las que realmente compete el carácter de perpetuidad e irrevocabilidad”, ni con el Derecho natural “inmutable e irrevocable porque son las reglas de Justicia universal que Dios esculpió en nuestras almas para cumplir con los altos fines de la creación”¹⁷⁶.

Expuso que existían más de 35.000 leyes “sin hacerse jamás una verdadera segregación de las que habiendo dejado de ser oportunas, necesarias y convenientes, se debían considerar como abrogadas y enterradas en el depósito de los monumentos históricos”. En su mayoría desconocidas, y escritas “en un estilo oscuro, desusado y desconocido para la generación presente”, dispersas, incoherentes y contradictorias, en compilaciones extensas y costosas produce que “en vez de ser general y común el conocimiento de las reglas de las relaciones sociales, que todos deberían llevar impresas en su memoria y tenerlas a la mano en un catecismo breve, sencillo y metódico para consultarlo a cada paso, es cortísimo el número de las personas que tienen un conocimiento mediano de la legislación”¹⁷⁷.

173. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, p. 69.

174. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, pp. 28-29.

175. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, p. 38.

176. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, p. 42.

177. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, pp. 30-31.

Enumeró el cuadro legislativo vigente a partir del Fuero Juzgo, el Fuero Viejo de Castilla, el Fuero Real, las Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, la Recopilación, la Novísima Recopilación, en la que con “falta de método están ordenadas y reunidas las disposiciones más usuales y corrientes”¹⁷⁸. En su opinión, en las Recopilaciones de 1576 y 1805 “faltó la base del orden en aquel cuerpo de derecho, porque no se adoptó la división natural y filosófica de leyes políticas, civiles, criminales y administrativas [...] se confundieron y mezclaron indigestamente las disposiciones sobre el culto con las de los derechos y prerrogativas del trono, éstas y aquéllas con las relativas a las costumbres y a la policía de los pueblos, y los reglamentos de simple administración que no debieron tener entrada en el Código con las leyes generales del orden político del Reino”¹⁷⁹. Además existían los fueros particulares de ciudades, comarcas y provincias, “que por el orgullo de tener una legislación propia y privilegiada o por ciega inclinación a usos y preocupaciones locales, se conservan con empeño y obtienen un lugar preferente al Derecho común”¹⁸⁰.

Andino aplicó los criterios del racionalismo jurídico cuando afirmaba que se debía exigir a la Ley como primera cualidad la certeza, “entendiendo por tal que su contexto sea claro y preciso, de modo que no deje ambigüedad sobre lo que se manda”¹⁸¹. Su lenguaje sería claro, sin “palabras ininteligibles, dudosas y equívocas; y que ni por exceso de laconismo deje de expresar la intención de su autor, ni por redundancia de voces dé lugar a que se apliquen diferentes sentidos. Así, pues, la redacción de las leyes debe hacerse en un estilo uniforme, simple, sencillo, familiar, claro, exacto y acomodado a la inteligencia vulgar y común de todos los hombres que han de ser regidos y gobernados por ellas”. También criticó “la demasía de palabras en las leyes, [que] sólo sirve para encubrir la inexactitud o falsedad de las ideas y ofuscar su verdadero sentido, así como los preámbulos, sin ser de utilidad alguna, no hacen más que dar ocasión a dudas e interpretaciones arbitrarias”¹⁸².

De acuerdo con los principios del racionalismo de la escuela del Derecho natural, sostuvo la necesidad de convertir el Derecho natural en positivo por

178. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 34 y 36.

179. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 37.

180. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 32-33.

181. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 34.

182. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 35.

medio de la codificación. Invocando los precedentes de otros países propuso al Rey “echar a un lado los escombros del antiguo, y formar un código completo de leyes que sea acomodado al carácter y genio español”, con “reglas fijas, seguras e inconcusas de justicia; breve [...] metódico en el orden [...] concebido con un estilo y lenguaje propio de la Ley, claro, breve, conciso”¹⁸³.

Así había ocurrido con el Código de Comercio y no era “menos urgente extender el mismo beneficio al régimen político del Reino, al estado civil de las personas en las diferentes situaciones y caracteres que tienen en la sociedad, a la relaciones entre maridos y mujeres, padres e hijos, tutores y pupilos, superiores y dependientes” y demás relaciones de orden civil, judicial y criminal. Consideró que “la obra más necesaria, más útil y más grandiosa que puede acometer el esforzado e incansable celo de V. M. por el bien de sus Reinos es el arreglo de la legislación general en un código. [...] Ésta es la vía más cierta y directa para que V. M. consiga cimentar el orden público, afianzar la tranquilidad, prosperidad y seguridad del Estado y amparar a vuestros vasallos en el goce pacífico e imperturbable de sus derechos y de todas las ventajas de la comunidad social”¹⁸⁴.

Por todo ello insistió “en la necesidad urgentísima de que se provea cuanto antes la reforma de nuestra legislación como la primera, la más importante y la base de todas las demás que deban hacerse en la administración general del Reino”¹⁸⁵.

b) “*Arbitrariedad y reprehensible inobservancia de muchas de ellas*”:

Vigentes las leyes, es preciso “mucho tesón en hacerlas observar y cumplir, y que cese el abuso introducido [...] de abandonar la observancia de muchas leyes sin haberse revocado ni derogado”. Para ello debe actuar la cadena de acción del Gobierno formada por personas elegidas “atendiéndose sólo al mérito moral, civil y científico”, sancionando a los “empleados indolentes, prevaricadores y venales, sin distinción de clases ni jerarquías”, con reglas “bien combinadas sobre la responsabilidad que debe pesar a cargo de todos los empleados públicos no sólo del daño que resultare de sus hechos ilícitos, sino también de los menoscabos que se sigan por sus omisiones y faltas de celo” y

183. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, p. 39.

184. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 40-41.

185. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, p. 44.

con el control de la Administración por medio de visitadores generales¹⁸⁶. Mientras las leyes estén vigentes “todos sin excepción deben obediencia a la voz del legislador que habla por ella”, pero si se descubren inconvenientes en la ejecución, los responsables deben elevar exposiciones del inferior al superior para que se ponga remedio al mal y se reforme la disposición¹⁸⁷.

La incoherencia de las leyes se presta a que el juez “obre en su aplicación a gusto de sus inclinaciones personales, y si quiere favorecer al acusado, le impone la pena más suave, o si por el contrario tiene animosidad contra él, le descarga toda la severidad de la ley más dura”¹⁸⁸. Al amparo de la incertidumbre de leyes “inoportunas, perjudiciales y estériles” se plantean “pretensiones infundadas o capciosas” y los jueces “suelen arreglar las sentencias a su opinión propia, porque esto es más fácil y grato que desentrañar la mente de la ley y sujetarse a ella”¹⁸⁹.

c) *“Usurpación que han hecho del poder de hacer leyes los que sólo estaban instituidos para aplicarlas”.*

Constituye el “desorden más grave, de cuantos se pueden introducir en el régimen del Estado la sustitución de las opiniones y de la voluntad privada de los Magistrados a las decisiones y a la voluntad soberana del legislador”, porque “el arbitrio judicial ha sido en todos tiempos la ponzoña de la administración de justicia, el azote de la inocencia, el escudo de la corrupción y el germen de los grandes trastornos políticos”¹⁹⁰.

Se trata de una “invasión lenta que ha ido haciendo la Magistratura en las atribuciones que son peculiares e inseparables de la Soberanía, hasta el punto de confundir en sus manos la formación, interpretación y aclaración de las leyes con su aplicación, que es a lo que se reduce la facultad que han recibido del Trono”. Para superar esta situación es necesario “ligar estrechamente el bastón de los jueces a la voluntad de la ley, de cuyas disposiciones son ellos los guardianes, y no los moderadores”, lo que han hecho con la excusa de “interpretar y aclarar, suplir y enmendar, explicar y regularizar los textos”. Esta ac-

186. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, p. 47.

187. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, p. 48.

188. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, p. 32.

189. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, pp. 33-34.

190. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, p. 49.

titud lleva a “prescribir obligaciones nuevas, suprimir o coartar los derechos que las mismas leyes conceden, fulminar penas y ejercer otros actos que son peculiares de la suprema potestad [...] bajo pretextos, o supuestos, o especiosos, y siempre insuficientes de necesidad y conveniencia pública, se alteran las reglas sacramentales de los juicios y se contraviene a la voluntad soberana [...] ocasionando a los particulares perjuicios irreparables”¹⁹¹.

Sin acatar los criterios legales al respecto, se “ha fomentado sobremanera el arbitrio judicial, dándole una extensión que nunca pudo haber en la mente de los legisladores, porque si bien éstos dejaron en algunos casos a la prudencia de los Jueces que ampliasen o moderasen el rigor de la disposición de derecho, esa facultad quedaba siempre sujeta, en lo esencial, al círculo marcado en la misma ley para usarse de ella con arreglo al sentido y espíritu de ésta; lo cual está muy distante del arbitrio libre y absoluto que se han abrogado los magistrados de guiarse, muchas veces, más bien por lo que impropia y equivocadamente llaman equidad que por las reglas de justicia adoptadas por los legisladores, pretextando insuficiencia, oscuridad o inoportunidad en las disposiciones de derecho”¹⁹².

d) *“Fácil y excesiva veneración que se ha tributado a las simples opiniones de los jurisprudencistas que ninguna autoridad legal tienen”*.

Otra “calamidad no menos funesta” es la de acudir a las “fuentes cenagosas de los tratados escolásticos de los intérpretes, que parecen haber trabajado de propósito para hacer dudosa e incierta la Jurisprudencia de la mayor parte de Europa y reducirla a caos impenetrable, [...] plaga de comentadores, glosadores y casuístas que se han ingerido a reguladores de las acciones humanas a pretexto de aplicar la mente de los legisladores y acomodar la aplicación de sus disposiciones, cuando casi no han hecho otra cosa que oscurecerlas, truncar su sentido genuino, mutilar sus textos y extraviar y confundir a los jueces y a los letrados que cometen la imprudencia de abandonar el estudio de las fuentes naturales del Derecho, para nutrirse con el agua corrompida y adulterada de las doctrinas escolásticas”¹⁹³.

Las controversias que suscitan sobre sutilezas han tergiversado el sentido de las leyes creando un “estado de perplejidad, ambigüedad e incertidumbre,

191. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 49-50.

192. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 52.

193. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 53-54.

haciéndose inaccesible la posesión de su verdadera inteligencia aun a los ingenios más agudos y laboriosos [...] ni es posible desenvolver la complicación y continuas contradicciones de sus dictámenes, ni prevenirse contra las equivocaciones, faltas de sentido y arbitrariedades que a cada paso se hallan en sus exposiciones, ni evitar la irresolución y perplejidad que engendran naturalmente esta mismas dificultades”¹⁹⁴.

e) *“Grande extensión que ha ido tomando el arbitrio judicial, que haciendo inútil e ineficaz la legislación, ha sustituido la voluntad del magistrado a la decisión inviolable del Soberano”*.

La necesidad de fundar las decisiones judiciales es “el remedio más eficaz contra el arbitrio de los magistrados”, porque “el juez que se ve obligado a dar razón de su fallo, y deducir de una disposición legal los fundamentos que tuvo para darlo, no puede echar un velo sobre su injusticia, y se encuentra retenido por el temor de la censura pública y por la mayor facilidad con que el Tribunal Superior enmendará sus desaciertos y prevaricaciones”. Es necesario introducir “esta grande e importantísima reforma en nuestro orden judicial, imponiendo a los Jueces la obligación indispensable de fundar todas sus sentencias en leyes determinadas, bajo pena de nulidad, como se hace en todos los países que han mejorado su legislación”. Propuso que se fijase “en cada fallo la ley en cuya virtud lo pronunció, con lo cual [...] se cerrará la puerta al arbitrio judicial, se reducirá a polvo la autoridad supuesta de los pragmáticos, y se pondrá freno poderosísimo contra los errores, la negligencia, y las prevaricaciones de los jueces”¹⁹⁵.

f) *“Viciosa organización de nuestros Tribunales y Juzgados, por los abusos y corruptelas que la odiosa y ratera avaricia de los curiales ha introducido en las actuaciones de los juicios, complicándolos, alargándolos y oscureciéndolos, para enriquecerse con las lágrimas y la ruina de los desventurados litigantes”*.

El arreglo de la Administración de Justicia exigía “reformas en la organización de los Tribunales que reparasen los defectos de que actualmente adolece [...] por no estar marcados los territorios judiciales con relación a la facilidad que debe proporcionarse a los pueblos de su respectiva dependencia para acu-

194. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, p. 54.

195. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, pp. 56-58.

dir a ellos”. La distancia entre los jueces inferiores y los Tribunales de Apelación provoca “extorsiones y arbitrariedades sin término y según sus inclinaciones, relaciones o empeños que contraen, usan de su autoridad con vigor, con templanza o con negligencia; de donde procede unas veces la opresión de la inocencia, y otras la impunidad de los delitos, sin que en ello puedan poner remedio las Chancillerías y Audiencias, porque no les llega a ellas la noticia de estos excesos y prevaricaciones”¹⁹⁶.

La distribución de los partidos judiciales es tan “monstruosa que hay algunos que constan de más de trescientos pueblos con cien mil almas de población, y otros que sólo tienen una villa de doscientos vecinos. [...] Agrégase a esto que, sobrecargados unos jueces con los negocios que da de sí un partido numeroso, ocurren en su despacho dilaciones perjudiciales, mientras que los de partidos pequeños están ociosos las semanas enteras”¹⁹⁷.

La reforma supondría la aplicación de las leyes sólo por los jueces “y no por Asesores que se buscan los alcaldes legos”, que resuelven sin autoridad pública, aumentan los gastos de los litigantes y causan “otro mal mucho más grave, cual es que, como los Asesores por lo regular son compatriotas y convecinos de los litigantes, se ven embarazados con las relaciones que tienen directamente con ellos, o con otros que las tienen con éstos, y no pueden administrar justicia con rectitud e imparcialidad, [...] falta además en estos consultores la independencia de opinión y de acción, la energía y el estímulo del decoro de la Magistratura [...] la aptitud, suficiencia y moralidad que aquél requiere”¹⁹⁸.

También cesaría la prepotencia de los Escribanos, que utilizan los “conocimientos prácticos de aquellos curiales para todo lo concerniente a la admi-

196. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 58-59.

197. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 60. A partir de la división provincial por el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, se establecieron las nuevas demarcaciones judiciales por la Real Orden de 26 de enero de 1834 para “hacer una distribución proporcionada de territorio en las Audiencias y Chancillerías, con el doble objeto de facilitar a los pueblos el acceso a los tribunales superiores para alcanzar con más brevedad y menos dispendios la justicia y poner a los magistrados en disposición de vigilar de cerca el desempleo de los jueces inferiores, como también de reprimir a los criminales en la mayor prontitud de los castigos”. Por el Real Decreto de 21 de abril de 1834 se crearon los partidos judiciales en los territorios de cada una de las Audiencias y se dispuso que “los alcaldes ordinarios de todos los pueblos cesarán desde luego en el ejercicio del poder judicial”.

198. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 60.

nistración de justicia”. Oprimen a los pueblos de su residencia, porque el Alcalde pasa “pero el escribano siempre queda, y así es que todos lo acatan, lo reverencian y lo miran como arbitrio de los negocios públicos. Desgraciado el pobre vecino que se pone en oposición con el Escribano, porque antes o después llega a ser víctima de su firmeza; y desgraciado el pueblo donde, habiendo dos o más Escribanos, no van estos acordes en partirse los despojos de la administración civil y judicial, porque cada uno forma su bando, el pueblo se enciende en discordias, en enemistades y pleitos, y los crédulos y dóciles vecinos son el pasto en que aquellos jefes de partido ceban su saña y su rencor”¹⁹⁹.

Los trámites judiciales están llenos de “los abusos insoportables y ruinosos de que la ratera avaricia de los subalternos de los Juzgados”. El mal no está en las leyes sino en las “corruptelas que el interés individual de los curiales ha hecho erigir en costumbres legales que ellos cuidan de mantener y hacer cumplir religiosamente”.

Las cinco partes esenciales de los juicios (demanda o acusación, contestación o defensa, prueba, sentencia y ejecución) deben evacuarse “con la mayor celeridad y economía posible, sin coartar en manera alguna la facultad de los litigantes de exponer y probar cuanto les convenga. Todo lo que se haga de menos será un acto de la tiranía más odiosa [...] pero todas las redundancias, superfluidades y dilaciones que se permitan en los pleitos son otros tantos agravios de gravísima trascendencia que se hacen a la Justicia y a los derechos mismos de la sociedad que crea y protege”. Frente al procedimiento legalmente establecido se multiplican los escritos, se complican los trámites, se practican pruebas inoficiosas, se prorrogan los plazos. Conduce a la “duración indefinida de los pleitos, la incertidumbre sobre los derechos más precisos y caros al hombre, la impunidad de los delitos y la opresión, la miseria y la desolación de los miserables que buscan la justicia y la satisfacción debida de derechos violados, usurpados o eludidos por la intriga o la ambición, el poder o la violencia”.

En el orden penal la situación se agrava, porque “la delación maliciosa o ligera, la ojeriza de un curial, o una falsa prevención en el ánimo de un juez, llevan a un hombre a un lugar inhumano, lóbrego, malsano e infamatorio de don-

199. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 61.

de no sale, sino arruinado, desolado y desconceptuado, aun cuando consiga hacer patente su inocencia y desconcertar las maniobras de sus enemigos”²⁰⁰.

Para reformar las “corruptelas que tienen trastornado el orden judicial, con peligro de la inocencia y daño efectivo de la causa pública, sólo para beneficio y comodidad de aquellos curiales que [...] embarazan la acción de la usticia en vez de facilitarla y auxiliarla”, propuso la “formación del Código general [...] de los procedimientos civiles y criminales, las leyes de actuación que únicamente deberían regir, y desaparecería por necesidad la Jurisprudencia de usos y prácticas de los Juzgados, que es el almacén general y copiosísimo de todos aquellos desórdenes”²⁰¹.

g) “*Por el lamentable abandono en que se deja la disciplina de la Magistratura judicial*”.

Propuso establecer una “disciplina vigorosa y rígida en los tribunales de Justicia”, porque “la gravedad e importancia de las funciones de los magistrados, y el decoro de su dignidad, reclaman imperiosamente que cese el abandono en que realmente se encuentra actualmente la disciplina interior del Foro, formándose sobre reglamentos claros y bien concebidos de que se carece [...] en que se marquen todas las reglas relativas a la disciplina de su ministerio y a la de los demás oficiales de Justicia”.

Para poder acceder a la función judicial consideró precisa “la grandeza de alma, la pureza de costumbres, la moralidad rígida y la inmensa ciencia indispensables [...] y ser exigente sobre las pruebas de suficiencia y virtud sólida que deben preceder a la confianza de tan importantes funciones”. Entre tanto se dictase un nuevo marco legal, propuso aplicar con rigor las disposiciones sobre exigencias de años de formación y experiencia, no dispensar la edad, man-

200. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 62-64. En la Real Orden de 20 de diciembre de 1838 se describió la situación de la jurisdicción penal reconociendo las deficiencias que Sáinz de Andino había expuesto: “Dos son las causas que influyen de un modo muy singular en que la impunidad prevalezca algunas veces sobre la ley: la dilación en la terminación de las causas y la debilidad o negligencia en los primeros pasos del sumario. De lo primero se sigue la delación de la ley y no pocas veces la evasión del reo; y de lo segundo, que ése quede con sobrada frecuencia desconocido y en sus consecuencias impune, de donde nace una nueva audacia para la reiteración de los crímenes”. Fue confirmada por la Real Orden de 11 de enero de 1840.

201. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 65.

tener las reservas, etcétera. Sugirió un nuevo sistema para la formación de los letrados, la supresión de las dispensas de edad y estudios, el examen de la aptitud moral y científica y la disciplina más severa²⁰².

Otro tanto para los curiales, a su juicio era la clase del Estado en que es más necesaria una nueva organización, “porque la inaplicación, la venalidad y el desarreglo de un gran número de ellos causan un verdadero escándalo, así como una amarga aflicción a los hombres honrados que pertenecen a ella. Sus desórdenes llegan hasta el punto de ser considerados generalmente como una plaga de la sociedad”. Eran precisas “disposiciones preparatorias y calidades de los que han de ser admitidos como auxiliares del Foro, providencias severísimas sobre el modo en que han de desempeñar sus funciones y las penas en que han de incurrir los que, en vez de auxiliar con ellas a la buena administración de justicia, conspiren a torcerla y extraviarla, y usen de aquel nombre sacrosanto para cometer opresiones y actos arbitrarios”²⁰³.

2.6.3. *Administración civil o pública*

Tras el estudio de la Administración de Justicia, Sáinz de Andino lo hizo de la que llamó la “Administración civil o pública”, pieza clave de la nueva organización estatal que propiciaba. Su reforma se llevaría a cabo sobre tres elementos: la adecuación legislativa, la aplicación de sus principios o reglas y su concentración en un “centro de unidad”, que le permitiera actuar “bajo una misma cuerda y por un giro uniforme” sobre los ámbitos materiales de la actividad generadora de orden, protección y bienestar para los individuos.

Es en ese aspecto donde Andino, con mayor profundidad y detalle, se acercó más al esbozo que de la cuestión había hecho Javier de Burgos. Si coincidieron en cuanto a la separación de la Administración y la Justicia, también lo hicieron en cuanto a crear una buena organización regida por principios racionales y científicos, que superasen las prácticas rutinarias²⁰⁴, y en concentrar

202. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 68.

203. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 68-69.

204. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración...*, cit., pp. 205-206, invoca la “Ley de Gresham de las organizaciones consistiría en que *la rutina diaria desplaza el planeamiento innovativo*; los agentes se limitan únicamente a cumplir con la tarea rutinaria, con la tarea diaria,

“la acción protectora del Gobierno” en una unidad, exclusivamente administrativa y gubernativa, porque, como expuso Burgos, no sería posible “sacar a la Nación del fango de la miseria en que yace, sin establecer en este ministerio el centro de la acción administrativa, o lo que es lo mismo, el taller de la prosperidad nacional”²⁰⁵. Para Andino se trataba de crear “un centro de unidad en que se enlacen y reciban un impulso uniforme y regular las infinitas ramas que pertenecen a éste, que es el verdadero árbol de la vida política de cada Nación”²⁰⁶. Esta coincidencia básica permite afirmar que, siendo sin duda Andino conocedor del texto de Burgos, aunque no lo admita en parte alguna, pudo partir de la idea original de éste, ampliarla y desarrollarla extensamente por su mayor conocimiento jurídico y administrativo, tanto en este documento como en la posterior Exposición y Nota sobre el Ministerio del Interior.

La idea de Sáinz de Andino sobre la nueva organización de la Administración civil la formuló sobre los siguientes pilares. En primer lugar, la necesidad de una legislación administrativa diferenciada y codificada. Su organización conforme a los principios, reglas y teoría de la organización administrativa. La concentración en una unidad de la actividad administrativa de las competencias de inmediato interés social, que tienen por “objeto directo la conservación del orden, la seguridad común del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común y el juego de la acción del gobierno en todo cuanto dice al fomento y prosperidad común de los pueblos”²⁰⁷.

Inició la exposición diferenciando la legislación civil de la administrativa. La primera, referida a la “propiedad particular, considerado este derecho como la base, o por mejor decir, la llave maestra de la sociedad”, dotada de un orden jurídico más o menos perfecto y estudiada por numerosos tratadistas. Por el contrario, el régimen de las “relaciones de interés general que median entre el Estado en común y cada uno de los individuos en particular, que son objeto

con la labor claramente programada según fines precisos, en tanto que la tarea de reflexión sobre la propia organización, la tarea de perfeccionamiento de la organización, la tarea de planeamiento a larga escala, cuyo programa está por esencia indeterminado, es sistemáticamente dejada de lado: *daily routine drives out planning*”.

205. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 141.

206. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 72.

207. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 71-72.

de las leyes administrativas” se rigen por “disposiciones sueltas, incoherentes e inciertas, que no guardan sistema, coordinación ni armonía, si se creen estables y fijas”²⁰⁸. A continuación estudió detalladamente cada uno de los ámbitos de actividad administrativa.

A) *Legislación administrativa.*

Frente al proceso de reformas y codificación de la legislación civil “no se conoce un cuerpo sistemático de leyes administrativas”, siguen siendo escasos los tratadistas que las estudian, “de forma que se carezca aún de un tratado completo que, analizando en su origen los principios de la administración pública, fije reglas ciertas para la formación y aplicación de sus leyes, y la contraiga a un cuadro sencillo donde se advierta el conjunto armonioso de sus diferentes objetos y de las disposiciones que les son relativas, como sucede en la legislación civil”. Por ello los magistrados y agentes del gobierno civil se rigen por “las luces falaces de su propia experiencia, las tradiciones de errores y abusos envejecidos, y un sinfín de providencias reglamentarias inconexas y heterogéneas”²⁰⁹.

B) *Principios de organización.*

Andino afirmó que “la administración civil tiene sus principios, sus reglas y su teoría, que pueden reducirse a nociones elementales que faciliten y generalicen la posesión de estos conocimientos, y disipen la incertidumbre y oscuridad bajo que actualmente se procede”. A pesar de la “multiplicidad incalculable de los objetos de la administración pública y la facilidad con que varían sus relaciones”, hay “ciertos principios que pueden considerarse como los guiones de este movimiento universal y continuo [...] los cuales son estables por su naturaleza, y pueden consignarse como reglas permanentes sobre las que ha de circular la parte puramente reglamentaria”. Sin embargo “están aún por fijarse y coordinarse”, lo que coloca en una situación de “atraso e imperfección esta parte tan importante [...] que abraza todas las relaciones públicas de la sociedad y tiene por objeto directo la conservación del orden, la seguridad común del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento co-

208. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 69-70.

209. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 70-71.

mún y el juego de la acción del gobierno en todo cuanto dice al fomento y prosperidad común de los pueblos”²¹⁰.

C) *Unidad de actividad.*

La Administración civil es el “foco común de todas las operaciones del Gobierno, y es el laboratorio general donde se preparan todos los materiales que luego se aplican y utilizan en sus diferentes secciones”, pero “cuando no está bien destinada, ni organizada, se la encuentra esparcida, perdida, confundida y esterilizada entre todas las demás, que es lo que precisamente sucede entre nosotros”. Basó la afirmación en la inexistencia de “un centro de unidad en que se enlacen y reciban un impulso uniforme y regular las infinitas ramas que pertenecen a éste, que es el verdadero árbol de la vida política de cada Nación”.

Diferenció la Administración civil de la de Justicia, de la Militar y de la Económica atendiendo al distinto significado de las personas y las cosas como objeto de la actividad de cada una de ellas, sin considerar la unidad de la estructura administrativa. La de Justicia “se entiende con las personas para refrenar sus extravíos y corregirlos, y con las cosas para reparar las usurpaciones y los atentados cometidos contra los derechos de la propiedad”. La Militar “busca los hombres para llevarlos al campo de batalla y exigir de ellos el cumplimiento del deber [...] y las cosas para consumirlas y aprovecharlas en este mismo objeto”. La económica “no considera en las personas sino la obligación de sacrificar la propiedad particular a las necesidades comunes del Estado, y las cosas privadas no tienen otro aspecto a sus ojos sino el de materias de que ha de extraer el jugo que ha de nutrir a la comunidad social”.

Sin embargo, la Administración que llama civil “mira en cada individuo del Estado un objeto de su solicitud, de su celo y de sus providencias para conservarle y aumentarle su bienestar, para apartarlo del mal y conducirlo al bien, para criarlo, educarlo, nutrirlo, aliviar sus necesidades, y darle goces y comodidades, a expensas del depósito común de las luces, de las virtudes, de los servicios y de los recursos de la sociedad”. Respecto a las cosas, “las distribuye en vez de exigir las, las fecunda en vez de esterilizarlas, y las fomenta, las protege, y presta medios y auxilios para aumentar su valor, multiplicar sus

210. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 71-72.

productos y extender sus usos, de manera que la acción del Gobierno, que por necesidad es dura, dolorosa y punzante en las Secciones de Justicia, Hacienda y Guerra, en la Administración civil es siempre suave, benéfica, consoladora y paternal²¹¹. Como estos ámbitos de la actividad administrativa “están muy mal entendidos y deslindados en el juicio mismo de las personas que se creen peritas en las ciencias políticas”, las ordena como partes de aquélla para que queden “en términos claros y precisos los objetos que son peculiares de esta sección del Gobierno llamada Administración civil y pública”:

- 1.º La seguridad común del Estado y la individual de las personas.
- 2.º La salubridad, la comodidad y la abundancia de mantenimientos en todo el Reino.
- 3.º La administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común.
- 4.º Las rentas municipales de las provincias y pueblos, su creación, recaudación e inversión.
- 5.º El fomento y prosperidad de los manantiales y elementos de la riqueza pública.
- 6.º La ayuda protectora que el Gobierno dispensa en sus necesidades respectivas a todos los individuos del Estado, en la cual van entendidos todos los objetos de beneficencia y los socorros públicos.
- 7.º La instrucción pública.
- 8.º La estadística general.
- 9.º La organización de las corporaciones y magistraturas administrativas²¹².

Andino entendió que la importancia de las materias expuestas exigía que “se rijan bajo una misma cuerda y por un giro uniforme, e igualmente las cualidades características que distinguen y separan esta sección del Gobierno de

211. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 72-73. En el párrafo siguiente expone que no entra en más explicaciones sobre la Administración civil porque las deja “reservadas para la parte administrativa de mi curso de legislación completa y general que V. M. se ha dignado tomar bajo su Soberana protección”, del que no hay más noticias.

212. Javier de Burgos estableció en la *Instrucción a los Subdelegados* de Fomento un total de diecinueve apartados (Agricultura, Industria, Comercio, Minería, Ayuntamientos, Policía general, Instrucción pública, Sociedades económicas, Hospicios, Hospitales y establecimientos de beneficencia, Cárceles, Hermandades y Cofradías, Caminos, Bibliotecas y Museos, Teatros y espectáculos, Socorros para desastres, Caza y pesca, División territorial y estadística, Desplazados y prevenciones generales), que se encuentran incorporados en los objetos de la Administración civil propuestos por Andino.

todas las demás”. Estas atribuciones se hallan “confundidas y esparcidas” en los departamentos de Estado, Hacienda, Justicia, Guerra y Marina, sin un Ministerio determinado, lo que produce desconcierto, abandono, rivalidades y competencias entre las autoridades y la falta de un canal de comunicación para que llegasen al Rey “las necesidades y reclamaciones de sus pueblos sobre las relaciones que más contribuyen a su prosperidad y bienestar, quedan éstas desatendidas, olvidadas y abandonadas”²¹³. Calificó de “monstruosa y deforme la distribución hecha de las partes de la Administración civil en las cinco Secretarías de Despacho”, con impropiedad y falta de sistema en su dirección, causa del “desorden, atraso e imperfección que se advierten en todos los ramos de esta sección del Gobierno”, que analizó separadamente.

Así lo reiteró en la Exposición sobre la creación del Ministerio del Interior de 30 de octubre de 1830, porque “la causa primitiva y radical de nuestra enfermedad política [...] consiste en un vicio de organización política, o sea, en la falta de un Ministerio a quien esté exclusivamente encargado todo lo concerniente a la administración civil del Estado”²¹⁴. Este Ministerio “deberá ser el foco común de todas las operaciones del Gobierno y el laboratorio [sic] general donde se han de preparar todos los materiales que luego se apliquen y utilicen en las demás secciones. [...] Ésta es la gran medida y el remedio seguro para curar la parálisis de que adolece la Monarquía, para dar un nuevo ser, y para asentar el Trono sobre bases sólidas e inamovibles”. El nuevo centro decisorio sería el Ministerio del Interior, “que tienen todas las naciones cultas de Europa”²¹⁵. Sus características las fijó en la Nota y en el Proyecto de Organización ministerial de 21 de noviembre de 1830.

En definitiva, manifestó el desajuste entre la concepción ilustrada de la labor y competencias administrativas y las estructuras organizativas existentes, que hacían imposible el cumplimiento de los fines sociales que les correspondían. Antes de realizar sus propuestas de nueva organización analizó la situación de cada uno de los ámbitos enumerados como propios de la Administración civil.

213. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 74-75.

214. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 28-29.

215. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 33-34.

2.6.3.1. La seguridad común del Estado e individual de las personas

Inició la sección con la afirmación de que la seguridad del Estado y de las personas “depende esencialmente de la perfección de las leyes criminales y de una buena organización judicial”, que competen al Departamento de Justicia. Recordó las buenas prácticas que para la educación y conducta de sus hijos realiza un padre y, siguiendo el modelo del monarca paternal del Despotismo ilustrado, afirmó que “la sublime institución del poder real tiene el modelo formado por la misma naturaleza, o más bien por la Providencia divina, en la autoridad patriarcal de los padres de familia, y su amor hacia sus pueblos no debe ceder al que aquéllos tienen a sus hijos”.

A la autoridad civil corresponde “prevenir y precaver los crímenes, anticiparse a la intención del desgraciado que se precipita a su perpetración, atarle la voluntad, separarlo de la ocasión y privarle de los medios de consumir sus torpes designios”. Si prevalece el delito, la autoridad actúa sobre el delincuente hasta entregarlo a los Tribunales para que procedan en justicia aplicando las leyes. Estos claros principios “no se han aplicado con la exactitud conveniente en nuestras leyes administrativas, que siempre han propendido a la confusión de la autoridad civil con la autoridad judicial, o lo que es lo mismo, del poder con la jurisdicción, y éste es el defecto cardinal de cuantos Reglamentos de policía se han publicado en España”²¹⁶.

La policía “no es más que el orden [...] y abraza todas las funciones del gobierno civil. En los tiempos modernos se ha reducido la significación específica de esta voz a la vigilancia sobre los delitos, y los delincuentes, [...] es decir, la seguridad común del Estado y la particular de sus individuos”. La policía se ha segregado “de las atribuciones de los magistrados civiles, formando una Magistratura diferente con su administración, fondos y sistema particular”²¹⁷.

Propuso un arreglo definitivo que superara las deficiencias del régimen establecido en 1824 por medio de una ley que “pusiese expedita la acción de las autoridades civiles, en quienes se deberían refundir las atribuciones propias de la policía y la fortaleciera este importantísimo eje de la seguridad pública y de los particulares”. Debiera acompañarse “la organización de una fuerza pública, destinada exclusivamente a auxiliar a los magistrados civiles y prestarles

216. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 78-79.

217. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 79.

mano fuerte en la ejecución de las providencias de orden público; a velar sobre la seguridad de los caminos, a contener con su presencia a los díscolos [...] y a perseguir con tesón y constancia toda especie de malhechores”. Esta propuesta se erigirá en “barrera inaccesible, que contenga los atentados de los rebeldes a las leyes, y afiance la conservación del orden público, la inviolabilidad de las propiedades y la seguridad de las personas”²¹⁸.

2.6.3.2. Salubridad, comodidad y abundancia de mantenimientos

Son las “ventajas que proporciona la comunidad social al hombre particular [...] porque su goce es en todas ellas el canje de las facultades naturales, que habiéndose resignado para utilidad y conveniencia de todos, se encuentran reasumidas en la autoridad suprema del Soberano”. Enumeró muy detalladamente las funciones propias de la competencia sobre la salubridad, la comodidad del cuidado, ordenación y servicios de las poblaciones²¹⁹, mantenimiento, provisiones en los mercados, la vigilancia de los fraudes y las medidas para evitar la penuria y carestía de alimentos²²⁰.

Estas materias se integran en la “significación genérica de la *Policía urbana o municipal*, que es indisputablemente una atribución natural o inseparable de los Ayuntamientos”. La dispersión normativa se ha de superar “uniformando esta parte de la jurisprudencia administrativa, y promulgando una ley nueva y general de policía urbana que reglamentase todos los ramos que comprende, bajo principios generales y otros particulares”, como la adaptación a las características de las poblaciones²²¹.

2.6.3.3. La administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común

Diferenció entre las cosas propias de los particulares y las comunes o públicas, “abiertas al aprovechamiento general y acumulativo de todos los interesados

218. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 80-83.

219. Había sido una medida del Despotismo ilustrado establecer normas de higiene urbana como las aceras, canalones en los edificios, pozos negros ventilados hasta la cubierta, empedrados de calles, prohibición de que los cerdos anduviesen por las calles, etc., como se recogió en el *Mercurio Histórico y Político* de Madrid, de mayo de 1761, pp. 291-295.

220. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 83-84.

221. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 84.

en la comunidad a que pertenecen, y las que no pueden gozarse, o no se permite que se gocen en común, y se reservan para el uso de un particular por una retribución que percibe la administración municipal”. Sobre el aprovechamiento de los bienes se han producido abusos por la insuficiencia de las leyes administrativas, de modo que “mientras no se haga un código u ordenanza rural [...] el aprovechamiento de los pastos, abrevaderos y montes comunes dependerá enteramente del favor de los alcaldes e individuos de los Ayuntamientos, [...] y será inevitable que los hombres bulliciosos, intrigantes y osados que llegan a adquirir preponderancia en los pueblos de su domicilio tengan una preferencia y una parte mayor en el disfrute de las cosas comunes, que suelen irse poco a poco apropiando, sin que ningún convenio se atreva a contradecirles, ni las autoridades superiores puedan estorbarlo, porque faltan catastros exactos de estas propiedades, y no se inspecciona, ni protege, su conservación y buen uso en manera alguna”²²².

En los pósitos se ha producido una “dilapidación escandalosa y universal de estos fondos, que debieran reputarse como cosa sagrada, administrarse con la mayor pureza y legalidad”. La mayor parte “está en manos de los deudores, a quienes se les deja en el goce pacífico de esta escandalosa usurpación sin que se les reclame cosa alguna”. Sáinz de Andino propuso simplificar las disposiciones, establecer “una administración sencilla, fácil y segura”: “hágase responsables a los Ayuntamientos de los daños que ocasione su negligencia [...] castíguese severamente la malversación, y no se tenga disimulo con las Juntas que dejen de rendir las cuentas anuales justificadas y formalizadas como corresponde, y se verán renacer estos asilos de la indigencia, verdaderos baluartes contra la calamidad más aflictiva, que es sin disputa la esterilidad”²²³.

Sobre los bienes inmuebles de uso común de cada población, propuso varias medidas, que permitiesen a los vecinos obtener el “provecho conveniente de sus propiedades comunes, para que dejaran de ser el patrimonio de la ambición, de la intriga y de la osadía”: suplir la insuficiencia legislativa; poner coto a la arbitrariedad municipal en su disposición sin autorización; cuidar de su conservación y mejora; enajenación de las propiedades no indispensables, entregarlas a la industria particular y subrogar los censos, y organizar los

222. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 85.

223. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 87.

Ayuntamientos para que los cargos no sean propiedad particular o una dignidad partidista²²⁴.

2.6.3.4. Administración de las rentas de propios y arbitrios de los pueblos

La Administración civil “ha sido la más abandonada, la más mal regida de todas y la más encenagada en abusos”, lo que ha dado lugar a los “males y vejaciones que están sufriendo sus vasallos por la viciosa organización de la administración municipal, y falta de energía con que se ha procedido en el cumplimiento de las instrucciones y reglamentos [...] los manejos ocultos de los Ayuntamientos [...] no hay administración; no hay orden alguno; no hay contabilidad, y las propiedades de los particulares están a merced y discreción de los cuerpos municipales”.

Denunció la mala gestión y la corrupción de la Hacienda local, porque “ni se conoce el valor efectivo que tienen los Propios, ni se evita que se hagan gastos superfluos y arbitrarios, ni que para ellos o para el uso privado de los municipales se extraigan fondos de las arcas, ni que se recarguen los repartimientos desmedidamente sobre las cuotas aprobadas por las Intendencias, ni que se impongan derechos sobre los consumos sin la autorización de Consejo, ni que los municipales hagan un comercio clandestino con las rentas que manejan, ni que lleven la debida cuenta y razón de ellas; y todo esto se remedia con comprar la condescendencia de los revisores de cuentas, o hacerlas simuladas [...] [como] ‘formar dos cuentas, una extensible para la Intendencia y otra particular para el Ayuntamiento, bajo términos tan opuestos, que en la primera resultaba una existencia considerable en las arcas de propios y en la otra arrojaba un alcance a favor del Depositario [...] doble crimen de conclusión y de suplantación de documentos públicos’”²²⁵.

Para superar una gestión tan llena de irregularidades propuso las siguientes medidas: que los ayuntamientos no pudieran “imponer el más tenue arbitrio ni derecho, bajo ningún pretexto, sin una Soberana resolución”; formar un estadió general de los bienes de propios y los valores; suprimir gastos inútiles y superfluos; elaborar un presupuesto de valores y gastos, aprobado anualmente antes de comenzar el año; examen de las cuentas municipales por una Jun-

224. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 88-89.

225. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 88-89.

ta de diez, o veinte, o treinta vecinos, según la población, “a manera de las que hoy se conocen con el título de Juntas de Veintena, elegidas por los Magistrados civiles de la Provincia entre las personas más acreditadas por su probidad, inteligencia y haberes”²²⁶.

2.6.3.5. Fomento de la riqueza pública

Para el “fomento y prosperidad de los materiales y elementos de la riqueza pública” son insuficientes los esfuerzos particulares “sin la protección activa y continua del Gobierno”, que permitan “abrir y cultivar todos los veneros de la riqueza pública y vencer los obstáculos que muchas veces se oponen a su celo y laboriosidad”. Cuando la civilización superaba el espíritu guerrero de épocas pasadas, la fuerza de los imperios se cifra “más bien sobre su riqueza efectiva que sobre el número de sus bayonetas, los Gobiernos ilustrados están compitiendo en multiplicar los productos territoriales e industriales”. En España “la Providencia derramó a manos llenas sus dones” y es “un país virgen, donde todo está por hacer, por mover y por comprender. Sólo es necesario alentar el interés individual, abrir el camino a sus empresas, remover los obstáculos que éstas hallan en la misma legislación, y adoptar un nuevo sistema de fomento eficaz y digno del siglo en que vivimos”²²⁷.

Expuso la insuficiente producción de trigo, que ha de importarse; la falta de explotación y transformación de los recursos, que obligan a la compra de instrumentos, y la insuficiente marina de cabotaje a pesar de la gran extensión costera, que no puede competir con italianos y franceses. Todo ello obligaba a importaciones pagadas con numerario. Invocó las opiniones de Jovellanos, Campomanes y Cabarrús, la insuficiente información y legislación, que “exigen reunir a un solo centro la acción protectora del Gobierno sobre todos los elementos de la riqueza pública. Este centro no puede ser otro que el *Ministerio de la Administración civil o interior*, auxiliado por una corporación consultiva, que inquiere las necesidades y verdaderos intereses de las clases productivas, medite sobre los estorbos que embarazan su prosperidad y proponga providencias de economía civil que, guardando conformidad con las bases de

226. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 91-92.

227. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 91-92.

esta ciencia, tenga también en apoyo de su conveniencia la sanción de la experiencia”²²⁸.

Esta decisión debía adoptarse contra el “espíritu de oposición, que tiene la guerra declarada a toda innovación que ofenda los intereses creados por el error” y a la “prevención que dejó contra el Ministerio de la Administración interior el recuerdo del Gobierno intruso y de la anarquía revolucionaria que lo había adoptado”²²⁹. Existe “en todas las naciones de Europa, no obstante la diferencia de sus instituciones políticas respectivas, y se mira como una institución necesaria para el buen régimen de un Estado e inconexa con la limitación o circunscripción del poder real, así como con la legitimidad o ilegitimidad de la persona que lo ejerza”. Era considerada indispensable por personas “muy acreditadas por su fidelidad al trono y la pureza de sus opiniones políticas”, ya que, “radicada en una sola mano y regida bajo unos mismos principios la Sección del Fomento general de las fuentes de la producción” produciría abundancia y prosperidad, cuyos efectos detalla respecto a la agricultura, la ganadería, el comercio y la industria²³⁰.

2.6.3.6. Objetos de la beneficencia y los socorros públicos

Su concepción de la propiedad quedó reflejada al inicio del apartado sobre la beneficencia y los socorros públicos cuando afirmó que “el derecho de propiedad es ciertamente la primera base del orden público; pero la sociedad que con haberlo reconocido y proclamado limitó las facultades naturales del hombre para aprovecharse [...] contrajo en el mismo hecho la obligación de proveer a la subsistencia de los desvalidos, que por accidentes físicos o morales se hallasen en la imposibilidad de adquirir las cosas absolutamente indispensables a la vida”. Constituye un principio de justicia que, si en un particular es voluntario, “en el Gobierno es un deber que impone la misma Justicia” y co-

228. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., V.2º, pp. 93-94. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino...”, cit., pp. 23 y 25, valoró la *Exposición* de Andino de 1829 como inspirada en los planes de Jovellanos.

229. Conviene recordar que durante la ocupación francesa se creó, por decreto de 6 de febrero de 1809, el Ministerio del Interior, en el que Sáinz de Andino desempeñó la secretaría general de la Prefectura de Jerez y el cargo de Subprefecto de Écija en comisión con un sueldo de 20.000 reales de vellón.

230. SÁINZ DE ANDINO, P., *“Exposición...”*, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 95-97.

responde a la Administración civil. Reconoció a los “que se hallan en la imposibilidad de cubrir con su trabajo sus necesidades, a que el Estado los alimente y los salve de perecer en la indigencia”, combinando la caridad y el interés social para no fomentar la mendicidad, el ocio y los vicios²³¹.

Consideró erróneo el régimen legal que impedía a los poderes públicos intervenir en la beneficencia privada, porque la “vigilancia [...] habría asegurado el cumplimiento de sus disposiciones [de los fundadores], evitando el abuso que han hecho los fideicomisarios y patronos de una confianza ciega e imprudente. El Gobierno tiene la tutela legal de todos los miserables y la inspección nata sobre todos los establecimientos, que son de un interés general”. Salvado el cumplimiento del fin propuesto por el fundador, garantizarlo y corregir los abusos corresponde “al Gobierno sobre quien pesa la obligación de acudir en subsidio de la beneficencia individual a mantener a los necesitados del fondo común del Estado”. Propuso “poner orden en los socorros públicos y arreglar un sistema de beneficencia” que reforme los establecimientos para convertirlos en “asilos de la verdadera indigencia y proporcionen [...] aquellos auxilios que salvando una familia de una necesidad accidental y pasajera, precaven los estragos de la desesperación y evitan grandes crímenes”²³².

Valoró como motivos para la prestación de los socorros públicos los estados de pobreza, de enfermedad o de abandono. Entre los primeros, “los trabajadores que no hallan ocupación, los padres de una familia muy numerosa y las víctimas de una desgracia que los arruinó improvisadamente”; en la segunda, los enfermos; y en la tercera, los “expósitos, los huérfanos y los insensatos”.

Para cada uno de estos supuestos propuso medidas. Para los primeros, si la situación es general, “deben emprenderse obras públicas en que se les ocupe indistintamente, aun cuando se sobrecargue el tesoro con exceso por algún tiempo, porque ningún dispendio debe ser costoso cuando se trate de remediar una necesidad general, de conservar el orden y de evitar delitos”. A los demás supuestos se aplicarían los fondos de la beneficencia, incluso a domicilio según las circunstancias personales, sin descartar los hospitales y los asilos de expósitos e insensatos en condiciones de “limpieza de los edificios, camas y utensilios; abundancia de alimentos y medicinas, y la afabilidad y buen trato de los empleados y asistentes, porque de otro modo se convierten en ca-

231. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 98.

232. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 99.

sas de mortandad y exterminio, que más valía que no existiesen”. A los huérfanos se les recogería en hospicios alimentándolos e instruyéndolos “en un oficio honesto, acomodado a sus disposiciones naturales y a su afición, con el cual asegurarán un estado en la sociedad”²³³.

2.6.3.7. Instrucción pública

Partió de la afirmación de que “la naturaleza da el ser al hombre, y la educación lo forma para la sociedad”, así como del deber del Gobierno de “proporcionar y arreglar la instrucción de la juventud, y que éste es uno de los objetos más dignos de su atención”. La primera instrucción es la de los conocimientos “indispensables para llenar sus deberes sociales, conocer y ejercer sus derechos, y asegurarse su subsistencia. La otra es la educación científica de los que se dedican a los Ministerios públicos del Estado”²³⁴.

A pesar del Plan de Estudios de 1824, no se habían generalizado los establecimientos de primera educación en toda España y en los niveles superiores abundaban las posibilidades de formación en ciencias morales y políticas, pero eran escasas las escuelas de ciencias naturales y exactas, “cuyos conocimientos son los que más interesa propagar [...] por la grande influencia y conexión que tienen con los progresos de la agricultura y las artes. [...] De químicos, geómetras y mecánicos estamos faltos, de abogados y médicos sobran bastantes, y de los curiales que viven de las discordias domésticas, gran reforma sería utilísimo hacer”. Sugirió establecer “una disciplina severa en las Universidades, que no se toleren en ella holgazanes, que envilecen el hábito escolar con la mendicidad a que se entregan sin rebozo ni decoro, que no se dispense en los Reglamentos escolásticos que fijan los años de edad y de carrera que deberán acreditarse antes de ser habilitados para ejercer las profesiones científicas y que se use de rígida severidad en los exámenes de suficiencia, que hoy no son más que actos de mero cumplimiento, en casi todas las Universidades”²³⁵.

2.6.3.8. Estadística general

Definió la estadística como la “ciencia de los resultados positivos sobre la fuerza, la riqueza y el poder del Estado, calculados por su población, sus pro-

233. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 100-101.

234. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 101-102.

235. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 102-103.

ductos y sus consumos”. Permite conocer los datos “que deben servir de antecedentes a las disposiciones generales de la Administración pública; porque sin el conocimiento previo del número de personas y clases que componen la población, de la situación, extensión y calidad del territorio; de la naturaleza, especies y abundancia de todo género de productos, de la calidad y cantidad y valor de todos los efectos del consumo y de la importaciones y exportaciones del comercio, el Gobierno obrará a ciegas tanto sobre los servicios que exija de sus pueblos, como sobre las disposiciones que acuerde para su fomento y prosperidad”²³⁶.

En España la estadística “está aún no sólo por formar, sino por haberse dado disposiciones para que se forme, porque se cree que es una operación muy difícil y costosa”. A pesar de todo ello resulta necesaria por las “grandes ventajas que reportaría que las operaciones del Gobierno se dirigieran sobre datos fijos, exactos y positivos”²³⁷.

2.6.3.9. La organización de las autoridades administrativas

Reiteró que “la causa más inmediata del desorden e imperfección [...] de la administración civil es la mala distribución de sus atribuciones en ministerios y autoridades de distinto carácter que no obran bajo el mismo sistema ni las mismas miras, y que la piedra angular de su arreglo es la reunión de todas las atribuciones que le son peculiares en una Sección separada con sus empleados y agentes propios, que no ejerciesen funciones incompatibles con las del Gobierno civil”. No se trata de aumentar los empleados ni de producir nuevos gastos, sino de “organizar y regularizar sus funciones”. Para tales fines sería precisa “una sola ley sabia, metódica y clara”²³⁸.

Citó ejemplos de heterogeneidad y confusión de competencias en órganos existentes en la Administración estatal, provincial y municipal. En esta última se reúnen “todos los ramos de la administración civil”, siendo suficiente darle una “buena organización, que hiciese recaer los cargos municipales en personas de probidad, inteligencia y celo, extirpase los innumerables abusos que se han introducido en su ejercicio, arreglase su contabilidad y desconcer-

236. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 103-104.

237. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 104-105.

238. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 105-106.

tase los manejos e intrigas de los partidos que se disputan en los pueblos el manejo de los negocios públicos”²³⁹.

2.6.4. *La Administración económica*

La relativa a la Administración económica es la parte más extensa del documento y en ella se estudia la creación, recaudación e inversión de las rentas de la Corona. No debe sorprender si se tiene en cuenta que la recaudación y la deuda fueron uno de los problemas más importantes de la Hacienda en el reinado de Fernando VII, objeto de numerosas medidas en algunas de las cuales participó Sáinz de Andino, como ha quedado expuesto. Hizo el estudio partiendo de la enumeración, carácter y régimen de las rentas del Estado (rentas provinciales, estancadas, generales o de Aduanas, participación en las eclesiásticas, especiales y sueltas), y expuso los principios generales de la Administración económica y su aplicación.

Inició esta parte destacando que “mi espíritu vacila, mi mano tiembla y el convencimiento de mi insuficiencia retiene mi pluma”, atreviéndose a hacerlo pensando en que la indulgencia real le permite lanzarse en ese “tenebroso piélago de confusiones, dificultades e incertidumbres”. Frente a la certeza de los principios de las administraciones judicial y civil, en la económica “a la excepción de algunas ideas de orden [...] se fluctúa comúnmente entre planes dudosos, prácticas rutinarias, ensayos continuos y combinaciones hechas sobre datos relativos y no universales y fijos [...] son peligrosas las innovaciones, porque el efecto inmediato de la más ligera alteración en el sistema económico de una nación es la disminución de los productos de sus rentas y la alarma general de los contribuyentes”.

En la Exposición sobre la creación del Ministerio del Interior de 30 de octubre de 1830 se contenía también la justificación de la “reunión en Hacienda de toda las rentas del Estado”. La misma falta de unidad de la Administración civil se producía en la economía y los recursos del Estado, conocimiento, recaudación y manejo de las rentas públicas al margen de la Secretaría del Despacho de Hacienda en otros ministerios y autoridades especiales sin intervención alguna de aquélla. Impedía graduar la extensión de los impuestos,

239. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 106.

combinar su exacción, establecer una única cuenta y razón de todas las rentas, ordenar su distribución, aumentar los empréstitos y un “sinnúmero de abusos y extorsiones que se cometen a la sombra de esta confusión”. Propuso “concentrar en el Ministerio de Hacienda la imposición, la recaudación, la distribución y la contabilidad de todos los tributos y rentas públicas, cualquiera que sea su denominación, y el objeto a que se destine”²⁴⁰.

Reiteró la necesidad de reformar la Hacienda en la Exposición a la Reina Gobernadora de 4 de diciembre de 1833 por la insuficiencia del sistema para cubrir las necesidades del Estado, agravadas por la guerra. Se planteó “la necesidad perentoria e imprescindible de que, tanto para que se cubran con exactitud los gastos comunes del Estado y los que extraordinariamente producen las circunstancias actuales, como para crear en todas las clases productivas intereses generales que las identifiquen con la estabilidad del Trono legítimo y la conservación del orden público, vuelva V. M. su atención hacia el desorden absoluto y ruinoso en que se halla la Real Hacienda, y se ocupe de su reforma y arreglo como el asunto más preferente, más grave y más difícil de la administración y gobierno del Estado”²⁴¹.

Señaló como causas: “primera, del error con que están combinadas las bases de las contribuciones; segunda, del desarreglo de su régimen administrativo; tercera, de la malversación y dilapidación que hay en el manejo de las rentas; cuarta, de la enorme deuda con que se ha gravado el Real Tesoro desde el año 23 a esta parte sin necesidad ni utilidad del Estado, y sólo para enriquecimiento y provecho de los extranjeros, a cuyo favor se está desustanciando el Reino”²⁴². Sobre la “malversación y dilapidación de las rentas” se refirió a la “inmoralidad general de los empleados que las manejan, cuyo porte doméstico y desmedidas riquezas, que en muchos se advierten, son las mejores pruebas de su infiel administración. ¿Cómo, Señora, se puede ver sin indignación que los mismos jefes que debían dar ejemplo de pureza, integridad y desinterés en la recaudación y distribución de la Real Hacienda, tengan participación en los arrendamientos de ellas, y en las contratas de los artículos estancados?”²⁴³.

240. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 34-35.

241. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit. V.3º, p. 152.

242. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit. V.3º, pp. 156 y ss.

243. En clara referencia al director general del Tesoro, Gaspar de Remisa, adjudicatario de las minas de plata de Guadalcanal y de las de cobre de Río Tinto; como antes lo había hecho

En este orden las diferencias con Javier de Burgos son evidentes. En primer lugar se ha de destacar que el reconocido mercantilista y hacendista Sáinz de Andino, cuando hizo las reservas sobre la insuficiencia de sus conocimientos, era consciente de la dificultad de la materia por las fluctuaciones económicas, la insuficiente información de las bases de partida y de la imprevisibilidad de los efectos recaudatorios. A pesar de todo ello, se atrevió a exponer y a hacer propuestas detalladas sobre la nueva imposición y los principios generales de la Hacienda. Burgos también era consciente de la grave situación hacendística, pero acudió a medidas más simples que no afrontaban el problema de fondo, como establecer nuevas fuentes de recursos financieros. El gestor de empréstitos en París propuso una medida que ya conocía –y que le produjo grandes disgustos– como la de negociar uno nuevo por seiscientos millones de reales, hasta que se estableciese un nuevo sistema de hacienda con medidas suficientes para “nuestras necesidades y restablezca el nivel entre los gastos y los recursos”. Se trataba de salir del paso, no de afrontar el fondo del problema. Añadió una segunda, que era la venta de bienes de Patronatos, obras pías y parte de los bienes eclesiásticos abonando a sus poseedores un tres por ciento al año como réditos como deuda consolidada²⁴⁴. La clave de esta operación era realizar los bienes, convirtiéndolos en capital aportado por sus dueños a los que se abonaría un interés menor que el de los empréstitos bancarios; una especie de nueva deuda en mejores condiciones financieras. Esta propuesta fue calificada por algunos sectores de desamortización eclesiástica.

Por tanto, Burgos no salía del endeudamiento, bien con los banqueros franceses o con los propietarios de bienes afectados, sin entrar a fondo en los tributos que generasen recursos permanentes, sin otras cargas que las de su recaudación y gestión. Ninguna medida sobre el régimen presupuestario, ni la gestión de la Hacienda, aunque a propósito de las reformas de la Administración civil señaló la necesidad de “disposiciones que le asegurasen para lo sucesivo ingresos constantes, proporcionados a las necesidades del servicio” y un “sistema definitivo de Hacienda”²⁴⁵. Por lo demás sólo una crítica a la imposición directa.

con Riera, arrendatario de los derechos de puertas y su defraudación, que fue objeto del informe del Fiscal de Hacienda Sáinz de Andino, en el *Dictamen en el expediente sobre liquidación del producto del quinquenio que debe servir de base para fijar el precio del arriendo del derecho de puertas*, que con carácter de “reservado para S.M.” emitió el 25 de marzo de 1832.

244. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 132-134.

245. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., p. 136.

2.6.4.1. Las rentas del Estado

En la enumeración, carácter y régimen de las rentas del Estado expuso que las rentas públicas de la Monarquía eran:

- a) Rentas provinciales en las coronas de Castilla y León, y equivalentes de Aragón: alcabalas, los servicios de millones, los cientos, el derecho de fiel medidor, el quinto y millón de la nieve, las rentas de aguardientes y licores y otra multitud de impuestos, que bajo distintos nombres se habían ido estableciendo sobre los objetos más usuales del consumo y los valores que se atravesasen en las ventas de varias especies de bienes, generalmente sobre todos los productos de la agricultura y las artes (industrias), cuyo régimen detalló en los distintos ámbitos territoriales en que se cobraban²⁴⁶.
- b) Rentas estancadas: sobre la sal, el tabaco, el salitre, el azufre, la pólvora, el azogue y sus compuestos, o sea, las siete rentillas y los naipes²⁴⁷.
- c) Rentas generales o de Aduanas: comprenden los “derechos exigidos en las Aduanas y puertos de las fronteras sobre los géneros que se introducen o se extraen del Reino, tienen la doble ventaja de proporcionar al Tesoro considerables ingresos al mismo tiempo que favorecen y fomentan la agricultura, las artes y el comercio del Reino, equilibrando por medio del impuesto las ventajas que los extranjeros pueden tener sobre nosotros, en la facilidad y economía de sus producciones”²⁴⁸.
- d) Participación del Estado en las rentas decimales y productos de los bienes eclesiásticos. Se trataba de tres géneros de prestaciones del clero al Estado. Las que se reciben directamente de la masa de los diezmos, formado por las tercias, el noveno real, los escusados, los diezmos novales y los exentos. Los impuestos sobre lo que percibe el clero secular y regular de sus propiedades y temporalidades, integrados por el subsidio, los expolios y vacantes de las mitras, la tercera parte de las rentas de las mismas, las mesadas y medidas annatas de toda especie de beneficios eclesiásticos, las vacantes y anualidades, el fondo pío benéfico y los maestrzgos. El tercer género era sobre las limosnas de los fieles para

246. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 113-117.

247. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 117-125.

248. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 126-127.

objetos piadosos fundados en la Bula de la Santa Cruzada y en el indulto cuadragesimal²⁴⁹.

- e) Varias rentas especiales y sueltas sobre objetos determinados, que no pertenecían a las categorías anteriores. Las administradas por la Dirección General de Rentas eran las contribuciones de paja y utensilios para las tropas; frutos civiles; aguardiente y licores; diez por ciento de géneros extranjeros; lanzas y medidas annatas de títulos y empleados; *fiat* de los escribanos; expedición y sello; comisos; penas de Cámara; quin-denios y décimas de ejecuciones; papel sellado; mandas forzosas; Regalía de aposento; Renta de población; derecho de cops; fincas de la Real Hacienda; derecho de amortización y Gracias al Sacar.
- f) Las rentas gestionadas por administraciones especiales eran el Subsidio de Comercio, las Loterías, el Servicio de Navarra²⁵⁰, el Donativo de las Provincias Vascongadas²⁵¹, Correos y Mostrencos²⁵².

La recaudación de tales rentas “demuestra nuestra pobreza y la funesta decadencia a que estamos reducidos” como efecto de varias causas, entre ellas: las revueltas; “la desorganización completa en que los trastornos de la revolu-

249. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 128-136. La Bula de la Santa Cruzada y el indulto cuadragesimal eran de la misma naturaleza y permitían “a los fieles alimentarse con carnes en los días de abstinencia no reservados”.

250. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 146-147. Alude al débito por Navarra de parte de lo establecido en los años 1817 y 1818: “es una manifiesta violación de los primeros principios de la justicia universal y repugnan con las bases más incontestables de la sociedad civil, que los gravámenes públicos del Estado no alcancen a todos los que sostienen su protección, su existencia civil y política. Todo el que participa de los beneficios de la sociedad debe concurrir a sobrellevar sus cargas, y contra este axioma tan claro como inconcuso no puede prevalecer costumbre, privilegio ni fuero sobre lo cual dice sabiamente la Ley de Partida, que los privilegios que ofendan al procomunal de la tierra, aunque estén dados por los mismos Reyes, se han de tener por nulos y no se deben cumplir”.

251. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 147-148. A propósito de la disposición de 16 de febrero de 1824 sobre un donativo temporal de tres millones de reales, afirmó: “esta soberana disposición, a pesar de su evidente justicia, no fue acatada y cumplida como se debía esperar de la lealtad de aquellos habitantes; sino que opusieron contra ella sus exenciones y fueros, como si aún para sostener estos mismos fueros y mantener la independencia de aquel país, no fuera indispensable que concudiesen con algunos auxilios para indemnizar al Tesoro de los gastos que en ello se ocasionan”.

252. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 136-148.

ción dejaron todos los ramos de la Administración pública”; la mala gestión de quienes “sólo buscaban la holganza y medios de lucrar en sus destinos”; los “impuestos para el equipo y armamento de los voluntarios realistas”; las contribuciones para la policía; los derechos consulares, y “otra porción de gabelas con otras tantas administraciones separadas y particulares”, que “multiplican los empleados, se oscurece la cuenta y razón, se crean intereses rivales y opuestos, se embarazan unas administraciones a otras, se adoptan reglas administrativas de distinta índole”, etcétera²⁵³.

2.6.4.2. Los principios de la Administración económica

Una vez analizada y valorada la situación de las rentas, Sáinz de Andino sentó los principios generales de la Administración económica aplicables para racionalizar las rentas de la Corona²⁵⁴. Se propuso evitar que la falta de un plan fijo y estable debilitase el vigor de la acción del Gobierno y abriese la arbitrariedad de sus agentes, sin certidumbre ni estabilidad. Los principios fijados por la ciencia económica conducían a que “todos los actos de la Administración puedan referirse a reglas generales y permanentes [...] que sirvan de base y comprobación a las propuestas que después someteré al recto y sabio juicio de V. M.”²⁵⁵. Los principios generales de la Administración económica son:

1.º “*La economía en los gastos del Estado es la primera base del sistema económico*”.

Según expuso Andino, “no hay recursos suficientes en una Nación por opulenta que sea, cuando hay prodigalidad y profusión de gastos”. Son consecuencia de la profusión “que los pueblos están miserables y mal contentos, que

253. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 148-150.

254. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 151-185.

255. En sus propuestas sobre fiscalidad está presente el pensamiento de SAY, J.-B., *Traité d'Economie politique*, París, Crapelet-Renouar, 1814, pp. 507-508: “Los mejores impuestos o más bien los menos malos son: 1.º Los más moderados en cuanto a su cuota; 2.º, los que entrañan la menor carga sobre el contribuyente sin beneficiar al tesoro público; 3.º, aquellos cuya carga se reparte equitativamente; 4.º, los que menos perjudican a la producción; 5.º, los que son más favorables que contrarios a la moral, es decir, a los hábitos útiles a la sociedad”. La obra se halla entre los fondos de su biblioteca. Sobre el debate fiscal en Francia: BLANC, J., “Les physiocrates et les impôts de la Révolution”, BELTRAME, P., “La pensée libérale et l'impôt au IX^e siècle en France”, en *Revue française de Finances publiques*, 84 (2003), pp. 69-77 y 23-42, respectivamente.

la seguridad interior y exterior del Estado esté en peligro; y que el Gobierno caiga en descrédito y aun en menosprecio”²⁵⁶.

2.º “*La cuota total que se imponga al Reino debe ser proporcional a las necesidades efectivas del Tesoro y a la posibilidad de los contribuyentes*”.

En el debate entre quienes sostenían que las contribuciones no tuvieran tasa y se elevaran hasta lo que fuera necesario, y quienes las reducían “a un tanto proporcional a la riqueza de los contribuyentes, sin que pueda traspasarse esta cuota”, sostuvo que “no es posible reducir a una regla fija la proporción que ha de guardarse entre las contribuciones y la riqueza de los contribuyentes, sino que esta regulación depende de combinar con prudencia y con la economía que antes se ha recomendado, los gastos que atendidas las circunstancias debe sufragar el Tesoro con los medios de los que han de contribuir. [...] en una buena administración económica, se fija anualmente el estado de las obligaciones, haciendo más o menos reducciones en ellas según el grado de prosperidad”²⁵⁷.

3.º “*Toda especie de contribuciones tiene un coto relativo a su esencia, del cual es inútil y perjudicial excederse*”²⁵⁸.

Los límites naturales de cada impuesto son, en primer lugar, que “recaiga sobre el producto líquido de la materia sobre que se impone, deducidos todos los gastos de la producción, y dejando al contribuyente tanta parte cuanto sea compatible con las necesidades públicas, del beneficio que retiró con sus capitales e industria; porque si el impuesto absorbiera todo el beneficio, se destruirán todos los estímulos de la producción y faltarían los medios de subsistir a los contribuyentes”. El segundo es que con el “exceso en la cuota del impuesto, no se dé aliciente al fraude en su pago”, porque “cuando las cuotas de las contribuciones son desproporcionadas, y se presenta un grande interés al fraude, no es suficiente el freno de la ley para evitarlo, y resultan además los gravísimos perjuicios de frustrarse los ingresos”²⁵⁹.

256. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 151-152.

257. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 153-154.

258. SAY, J.-B., *Traité...*, cit., p. 509: “Un impuesto exagerado destruye la base sobre la que carga. [...] Por el contrario, una reducción del impuesto, multiplicando los disfrutes del público, aumenta los ingresos del fisco y hace ver a los gobernantes lo que ganan al ser moderados”.

259. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 155.

4.º “Entre los varios géneros de impuestos que se conocen, debe darse la preferencia a los que por el modo de la exacción se acomodan más al gusto y a los hábitos de los contribuyentes”.

Se trata de un principio “más seguro que los especiosos y metafísicos argumentos con que los economistas están pugnando de un siglo a esta parte para deducir si debe darse la preferencia a las contribuciones directas sobre las indirectas, o bien a éstas sobre aquéllas”²⁶⁰.

5.º “Todos los individuos del Estado están sujetos a las contribuciones, y las excepciones que se conceden de esta obligación general son perjudiciales en extremo”²⁶¹.

Lo contrario sería “violiar las primeras reglas de la justicia universal”, que implicaría “establecer una sociedad en que todas las ventajas sean para unos, y todas las cargas para los otros”. Advierte de que “hay muchas Provincias en el Reino que, dependiendo del poder soberano de V. M. y reportando todas las ventajas de su Gobierno, quieren gozar de éstas a expensas de que estén sobrecargadas las Provincias contribuyentes con la parte que a ellas les tocaría de las cargas comunes. [...] para mantener su independencia, y no ser sojuzgadas por potencias extrañas; para gozar de orden interior y seguridad en sus personas y en sus bienes; para que se les den leyes; para que se les haga justicia; para que se les fomente su riqueza; para que se les aumente su comodidad, para obtener empleos, dotaciones y cargos honoríficos, y para asegurar en una palabra todas las ventajas de la existencia civil, quieran ser tenidos por españoles los individuos de las Provincias exentas; pero no para cumplir los deberes que esta cualidad les impone”.

Adujo que invocan para “apoyar pretensiones tan absurdas, fueros y antiguas concesiones, pero fuera de que no hay privilegio que deba prevalecer en perjuicio de las obligaciones esenciales del estado civil, si se analizara el valor de estas concesiones y se pesaran en la balanza de la justicia sus legítimos efectos, se vería cuán débiles son los fundamentos de estas exenciones tan repugnantes

260. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 156. SAY, J.-B., *Traité...*, cit., p. 251: “Si se pudiese contar con la buena fe del contribuyente, bastaría un solo medio: demandar sus beneficios anuales, su renta: No sería precisa otra base para fijar su imponible; no habría más que un impuesto, y ningún impuesto sería tan equitativo, y habría menos costos de recaudación”.

261. SAY, J.-B., *Traité...*, cit., p. 513: “El impuesto es una carga: uno de los medios para que pese lo menos posible a cada uno, es que pese sobre todos. [...] un favor particular es casi siempre una injusticia general”.

como onerosas a la masa general de vuestros vasallos, y contrarias a la prosperidad de la Monarquía. [...] cuán demostrada quedó esta verdad, con respecto a la Navarra, en el informe legal que se me hizo la honra de encargarme en el expediente sobre la traslación de las Aduanas del Ebro al Pirineo”²⁶².

6.º “*En cuanto la naturaleza de la contribución permita, debe guardarse en el repartimiento una proporción rigurosa con los medios de los contribuyentes*”.

Su aplicación es “dificilísima, por la dificultad de conocer los recursos que posee cada individuo contribuyente. [...] sin embargo, contribuiría sobremedida a la equidad de los repartimientos, la formación de la estadística”²⁶³.

7.º “*Las contribuciones deben ser en corto número, y las formas de la recaudación sencillas y económicas*”²⁶⁴.

Porque, “multiplicándose la calidad de las contribuciones, es más embarazosa su administración, causa más gastos y ocupa más brazos. Cualquier sistema de administración establecido sobre formas muy costosas, envuelve necesariamente un nuevo impuesto, que agrava la condición de los contribuyentes, y hace más difícil su cobranza”²⁶⁵.

8.º “*Sobre unos mismos objetos no deben hacerse imposiciones distintas*”.

La conveniencia de esta regla se basa en que “si la materia sobre que pesa la contribución es susceptible de sobrecargarla, y la situación de erario lo exigía así, se consigue este objeto con aumentar la cuota, y sin los gastos de nueva imposición recibe el Estado el auxilio que se solicitaba; y si, por el contrario, el impuesto ya establecido, absorbe cuanto por aquel ramo puede prudentemente exigirse, una nueva imposición no solamente sería injusta e impolítica, sino que haría infructífera la primera”²⁶⁶.

262. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 156-157.

263. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 157-158. SAY, J.-B., *Traité...*, pp. 513-514, cuestionó la proporcionalidad: “un impuesto que fuera simplemente proporcional estaría lejos de ser equitativo; [...] iría más lejos, no temería afirmar que el impuesto progresivo es el único equitativo”.

264. SAY, J.-B., *Traité...*, cit., p. 509: “Las persecuciones, los gastos de apremio, no aumentan un céntimo los ingresos y son un incremento de las cargas. Esto es, una suma que recae sobre los contribuyentes más necesitados, porque los otros no esperan el apremio”.

265. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 158.

266. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, p. 159.

9.º “*Las reglas de administración han de ser tan claras que no den lugar a interpretaciones que entorpezcan la recaudación, ni a que los empleados cometan arbitrariedades*”.

Consideró necesario “que la voz del legislador rija constantemente la voluntad de los funcionarios públicos, y que, reducidos éstos en sus atribuciones respectivas a poner en ejecución los decretos de la Autoridad suprema, no se les permita en circunstancia alguna proceder por su propio albedrío”, a fin de evitar abusos en perjuicio de la Hacienda y de los contribuyentes.

Si la ley no ha establecido reglas “precisas cuya inteligencia esté al alcance de los mismos contribuyentes, en iguales términos que las deben entender y cumplir los agentes del Fisco”, hay margen para “favorecer y oprimir a merced de la voluntad del administrador” en las cuotas de repartimientos, la clasificación de los objetos sujetos al impuesto, la graduación del derecho que devengan, las formalidades, plazos y forma de cumplir las obligaciones de deuda y pago²⁶⁷.

10.º “*La recaudación y la distribución de todos los caudales de la Real Hacienda deben tener un centro común donde ingresen y se extraigan para los diferentes departamentos del Gobierno, sin que se permita caja alguna especial que tenga una contabilidad separada e independiente de este depósito universal de las rentas de la Corona, cualquiera que sea su naturaleza y objeto*”.

Calificó de “gran nudo de la administración económica [...] la concentración de la recaudación y de la distribución. En el Estado [...] no debe haber más que una caja [...]. Cuando son muchos a percibir y otros tantos a gastar, sin traer todos los resultados de sus operaciones a un centro común, hay tantos sistemas y tantos intereses distintos cuantos son los que manejan, y ni puede haber correspondencia exacta entre los productos y los consumos, ni pueden evitarse dobles gastos y muchas dilapidaciones”²⁶⁸.

Una vez expuestos los principios, formuló detalladamente sus ideas sobre su aplicación y las mejoras en cuanto a la naturaleza de las rentas existentes y su nueva planta, su régimen administrativo y la cuantificación de los resulta-

267. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 159-160.

268. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 160-161. Martín de Garay, en su Memoria, había propuesto la gestión desde Hacienda de todas las rentas, incluso Correos y Mostrencos, que estaban en el Ministerio de Estado y la Hacienda militar. SUÁREZ, F., *Documentos del reinado de Fernando VII. IV.1º Martín de Garay y la reforma de la Hacienda*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1967, p. 209.

dos previsible derivados de las innovaciones²⁶⁹. Destacó en el sistema de rentas entre la *producción*, la *recaudación y distribución*, y la *contabilidad*, que debieran ser gestionadas por órganos administrativos y agentes distintos²⁷⁰.

También hizo una propuesta sobre la Caja de Amortización de la Deuda, considerando un error que administrase y recaudase, función que debía ser privativa del Tesoro. La Caja de Amortización debiera tener una consignación procedente del fondo común para poder cumplir sus objetivos, dando crédito y garantía a las obligaciones del Estado, que no cabían si sólo respondía con la recaudación que realizara la propia Caja²⁷¹.

2.6.4.3. Los presupuestos anuales

Afirmó que la “piedra angular del sistema económico es la nivelación de los gastos y las rentas del Estado, y que la distribución se sujete a un presupuesto anual. Cuando no hay exacta igualdad, es menester o aumentar las rentas o disminuir las cargas; sin que en ningún caso se distribuya y se obre y gaste a ventura, dejando obligaciones en descubierto mientras otras se cumplen exactamente, y marchando atrasos que acaban por destruir el crédito del Gobierno y comprometen todas las secciones del Servicio público y aun la estabilidad del mismo Trono”.

No hay un “sistema de hacienda bien organizado y seguro si no se fijan cada año el término de los gastos y el valor de las rentas, poniendo ambas cantidades al nivel”. Propuso al Rey “llevar adelante con tesón el sistema de presupuestos, y en consolidarlo y perfeccionarlo, pues que los buenos resultados del ensayo hecho [...] pueden aventajarse con mejoras muy importantes que deberán ser objeto de una ley reglamentaria sobre el orden que debe observarse en esta materia, desde la calificación de cada gasto que haya de tener entrada en el presupuesto, hasta rendir la cuenta de su inversión”²⁷².

269. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 162-179.

270. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 179-180.

271. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 183-184.

272. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 180-182. Los presupuestos existieron durante el trienio y los regularon los artículos 1 a 6 del Real Decreto de 20 de mayo de 1817. En el Real Decreto de 28 de febrero de 1828 se expuso: “Aunque por mi R. D. de 14 de noviembre de 1825 tuve a bien dictar las reglas que, tanto en el siguiente de 1826 como en los

2.6.5. *La Administración militar*

Partió de reconocer que las materias militares eran “ajenas de mi instituto y profesión y careciendo de experiencia sobre ellas”, lo que no le impidió proponer algunas ideas, porque el “ahínco decidido que tengo en servir a V. M. de todos modos hasta donde alcancen mis débiles facultades, vence mi timidez y sobrepone mi espíritu al fundado recelo de incurrir en errores involuntarios que la penetración de V. M. sabrá discernir y reformar”.

El que se le solicitase su opinión y la diera pudo estar motivado por la preocupación del Rey por la materia y la pérdida de poder sobre su Ejército. La desestructuración que sufrió durante la Guerra de la Independencia sustituido por el “pueblo en armas”, la creación de la Milicia Nacional a partir de 1812 y el protagonismo militar en los intentos de restauración del sistema constitucional debieron de llevar al Rey al convencimiento de la necesidad de una nueva organización militar, al mismo tiempo que el orden público y la defensa del régimen se encomendaron a la nueva policía²⁷³.

Fernando VII emprendió una reorganización con mandos profesionales y fieles, estructurado en Tropas de la Casa Real, Tropas de Continuo Servicio y Milicia provincial. El primer grupo lo formaban tropas regulares que eran el núcleo y la fuerza de choque del ejército, con dos divisiones bien instruidas y equipadas. La primera división era la Guardia Real de Infantería (GRI, origen del apelativo *guiri*, muy utilizado por los carlistas para denominar a los soldados liberales); la segunda división era la Guardia Real Provincial (GRP, origen del apelativo *guripa*). Las Tropas de Continuo Servicio estaban formadas por diecisiete regimientos de infantería de línea, seis regimientos de infantería ligera, cinco de caballería de línea y siete de ligera, además de artille-

suciosos, debían observarse para conocer y calcular con la debida anticipación del producto de las rentas de mi Corona, y para distribuirlo con justa proporción entre todas las obligaciones del Estado por medio de presupuestos generales, no pudo llevarse a efecto el arreglo de éstos con la brevedad prevenida por varios inconvenientes que se ofrecieron, y porque las reformas que fue necesario hacer en todos los ramos para ajustar el importe de las obligaciones a los fondos destinados a satisfacerlas, ocasionaron trabajos preparatorios y operaciones prolijas y complicadas”. En 1828 se pudo, por fin, llevar a cabo lo previsto en 1825 respecto al presupuesto, en lo que insistió Andino como algo imprescindible para una buena administración.

273. HEADRICK, D. R., *Ejército y política en España (1866-1898)*, Madrid, Tecnos, 1981, pp. 127-129, destacó cómo la defectuosa organización militar quedó demostrada con motivo de la guerra carlista, la pérdida de las colonias y la saturación de mandos superiores.

ría e ingenieros. La Milicia Provincial estaba integrada por cuarenta y tres regimientos mandados por un militar profesional y por oficiales *propietarios acaudalados* de la provincia; los milicianos eran reclutados por sorteo y recibían dos horas de instrucción los primeros domingos de mes, concentrándose dos semanas al año en la capital²⁷⁴.

Sáinz de Andino afirmó que la guerra era “un mal inevitable en la sociedad universal de los hombres” porque, a falta de supremacía de poder o de un Tribunal Superior con imperio y derecho de coacción, sólo se pueden resolver los conflictos por la *persuasión*, el *compromiso* o la *fuerza*, en plena sintonía con la *realpolitik* propugnada del gran tratadista del arte de la guerra Clausewitz²⁷⁵.

Si bien se aprecia en su concepción una visión heredera de los primeros tratadistas españoles de la *guerra justa*²⁷⁶, Andino consideró que la guerra es un derecho del que se ha abusado frecuentemente, que sólo es válida si se trata de “sostener un derecho justo, evidente y necesario, y después que se han agotado todos los medios suaves que la prudencia sugiere para evitar las calamidades funestísimas que acompañan a las hostilidades”²⁷⁷. Pero la conservación de la paz es insegura y eventual, por lo que “es menester, viviendo en paz, estar dispuesto para la guerra; y por esta razón, como por la necesidad permanente que hay de una fuerza pública que mantenga el orden interior, es uno de los ramos más importantes de la economía del orden social, la organización y régimen del ejército y de la armada naval”²⁷⁸.

El objeto esencial de la fuerza armada es “la defensa del Estado contra sus enemigos exteriores, y la conservación del orden interior contra los que lo perturban y alteran con delitos públicos y privados”²⁷⁹. Consideró que en la seguridad interior y exterior del Estado “está el fundamento de la sociedad ci-

274. PUELL DE LA VILLA, F., *Historia del Ejército en España*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 59-60.

275. CLAUSEWITZ, C. VON, *De la guerra*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1999, pp. 5 y ss.

276. PASCUCCI, E., “Los límites de la guerra justa”, en VALLET DE GOYTISOLO, J. B. (dir.), *Guerra, Moral y Derecho*, Madrid, Actas, 1994, pp. 31-42.

277. MAYER, O., *Derecho administrativo alemán*, I, Buenos Aires, Depalma, 1949, pp. 12 y 13: “Cuando el Estado lanza sus ejércitos contra el enemigo, sacrifica vidas humanas, incendia ciudades y saquea provincias es, en verdad, la manera más vigorosa de perseguir sus intereses, pero eso no se llama administrar”.

278. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 185-187.

279. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 188.

vil”²⁸⁰, en la línea iniciada por Bodino, Vattei y Locke, quienes consideraron la seguridad y la defensa como la primera finalidad del Estado.

Abordó lo relativo a la organización, régimen y administración de las fuerzas militares, estudiando las fuerzas militares de tierra en cuanto a su composición, régimen y administración, y las fuerzas marítimas.

2.6.5.1. Fuerzas militares de tierra

En cuanto se refiere a la composición y organización de las fuerzas armadas se planteó el número y clases que han de componerla; cómo se ha de prestar el servicio personal militar; el número y clase de los jefes, su nombramiento y ascensos; los establecimientos de enseñanza militar y las ventajas, premios a sus servicios y adecuada subsistencia; temas, todos ellos, de gran actualidad en la época²⁸¹.

A partir de su objeto esencial de defensa exterior y garantía del orden interior, la fuerza armada se graduaría en relación con el papel que pueda corresponderle. En el primer aspecto, según sean las relaciones políticas con otras potencias y con las circunstancias topográficas del país, que lo hagan más o menos accesible a los ataques exteriores; también coincidiendo con la opinión de Clausewitz de que “la guerra es la continuación de la política por otros medios”²⁸². En el segundo, según fuera el “estado del espíritu público, el de las costumbres, el de la observancia de las leyes, y la pureza, integridad y celo de los magistrados”. Todas las bases, salvo las topográficas, son varias y alterables, por lo que se ha fijado y variado periódicamente la entidad de la fuerza armada.

Propuso como más “prudente e ingenioso tener un sistema fijo de fuerza para el estado de paz, y una disposición bien combinada para aumentarla hasta el punto que se desee y dé de sí la masa total de nuestros recursos en el caso de guerra exterior o de disensiones intestinas”. A tal fin diferenció entre un *ejército permanente* de cien mil hombres²⁸³, una *reserva de milicia amovible* de

280. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 190.

281. PUELL DE LA VILLA, F., *Historia...*, cit., pp. 49-80.

282. CLAUSEWITZ, C. VON, *De la guerra...*, cit., p. 25.

283. Cifra del Ejército de Angulema que en 1823 había demostrado la capacidad para la restauración del Absolutismo.

sesenta mil hombres, y una *milicia sedentaria* de ochenta mil, justificando el número en las circunstancias externas e internas²⁸⁴.

La *milicia amovible* sería una “reserva que cueste poco y tenga la misma disposición que podría adquirir el ejército permanente para presentarse en campaña”. Estaría formada por cien batallones de seiscientos hombres, adscrita a un territorio determinado, de forma que sus asambleas y revistas se pudieran realizar en un corto periodo de tiempo. Sus jefes y capitanes serían miembros retirados hábiles del ejército permanente; los subalternos, individuos de los mismos cuerpos de milicias, distinguidos por el servicio o que merezcan la distinción. El territorio de cada batallón se dividiría en distritos por compañías, residiendo sus oficiales en la demarcación para poder atender la instrucción y disciplina, con ejercicios en los días festivos y reunión mensual de las compañías, con asistencia de los jefes de batallón una vez al trimestre²⁸⁵.

La *milicia sedentaria* se apoyaba en la tradición de las “milicias urbanas o cuerpos armados fijos formados por los mismos vecinos de los pueblos, para la guarda o defensa particular de una plaza, o para celar la conservación del orden interior en algunos territorios”²⁸⁶. En la Guerra de la Independencia “estos cuerpos contrajeron méritos patrióticos muy apreciables [...] pero en el año veinte se vició y corrompió este bellissimo instituto convirtiéndolo en foco del espíritu de partido y en el baluarte de la sedición. Las milicias llamadas nacionales han dejado recuerdos muy amargos de su existencia, porque generalmente no hicieron más que fomentar y apoyar el desorden, negarse a todo

284. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 189-191. Este debate estaba también planteado en los demás países europeos: BERST, G., *Guerra y sociedad en la Europa revolucionaria 1770-1870*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.

285. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 192-194.

286. La Junta Central nombró a Sáinz de Andino el 30 de mayo de 1808 “teniente efectivo del regimiento de las milicias urbanas” de la plaza de Sevilla. Tras la restauración absolutista en 1823 residió en Murcia, donde se le reconoció como teniente de la Milicia urbana y asesor de Marina en el distrito de Masnou. En la Exposición a la Reina Gobernadora de 6 de noviembre de 1833 propuso sustituir los voluntarios realistas por una fuerza cívica manteniendo la milicia civil, sin los males de los milicianos nacionales o los voluntarios realistas, por ser una necesidad en un momento de peligro por parte de los carlistas y por los exaltados que conducían a la anarquía revolucionaria.

género de disciplina, amotinarse contra las autoridades, insultarlas, provocarlas y violentarlas; y causar vejaciones, trastornos y males a los habitantes pacíficos y prudentes, y embarazos continuos al mismo Gobierno que las había creado, hasta que se dispersaron y huyeron cobardemente cuando sus jefes dieron la voz de combate²⁸⁷. El Gobierno realista creyó también conveniente engrosar la fuerza defensiva del Trono en la restauración del año veintitrés y autorizó la erección de Cuerpos de Voluntarios Realistas, que se han ido extendiendo y componen en el día una fuerza respetable, numerosa y digna de la particular atención de V. M., ya por el buen espíritu de que están poseídos muchos de los que pertenecen a ella, como porque, bien organizada, es sin disputa alguna una barrera formidable contra los ataques de los enemigos del Trono”²⁸⁸.

Propuso potenciar los Voluntarios Realistas, formados por personas con “amor decidido y notorio a la persona de V. M.; decisión firme a favor de los derechos de su soberanía, edad proveya, que suponga un juicio maduro y resuelto; conducta arreglada y sin nota justificada y suficiente de descrédito y, por último, responsabilidad reconocida por su estado político, y medios decorosos de subsistencia”. Se les podría “armar sin inconveniente ni peligro en el actual estado del espíritu público del Reino [...] velarán sobre la seguridad común e interior del Estado, que defenderán el Trono con fidelidad, denuedo y valentía, que perseguirán con celo a los hombres criminales, y que apoyarán en todas partes la observancia de las leyes. [...] Los Voluntarios Realistas son, sin disputa alguna, una institución que debe protegerse, fomentarse y ponerse en el estado más floreciente posible”. Sáinz de Andino sugirió que se le diera el nombre de *Real Milicia Sedentaria*. Se organizaría por legiones, batallones, compañías y escuadras, con una legión en cada provincia, mandada por un coronel o brigadier, y los batallones por un comandante y su plana mayor. Preciso otros muchos extremos de su funcionalidad, dependencia orgánica, organización y gastos como bases de un plan²⁸⁹.

A partir de la obligación de todos los individuos del Estado de ser soldados, si así lo exige su defensa, estableció las reglas para hacerla efectiva en un

287. PUELL DE LA VILLA, F., *Historia...*, cit., pp. 58-61.

288. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 194-195.

289. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 196-199.

número proporcionado a la necesidad de la fuerza militar, en cuanto a edad, aptitud, causas de exclusión y excepción para entrar en el repartimiento y formalidades del sorteo²⁹⁰.

Realizó propuestas sobre el número y clase (categoría o grado) de los jefes militares, el régimen de ascensos por elección en los grados más elevados y por antigüedad en los restantes, régimen de distinciones, tratamiento de los inválidos, inspecciones de las armas, disciplina y causas. Sugirió la formación de un código penal militar, que diferenciase el régimen de la dirección de tropas y sus funciones de los delitos militares y sus penas y que, “al paso que dicte reglas para precaver y castigar aquéllos, ponga freno a la arbitrariedad y capricho de los jefes. [...] Las disposiciones de este código deberían solamente referirse a los delitos puramente militares, porque con respecto a los comunes, aun cuando se conservara sin restricción alguna el fuero militar [...] es de rigurosa justicia que en tiempo de paz no se haga diferencia alguna a favor ni en contra de los militares, de las reglas generales que se adopten para todos los vasallos de V. M. en el nuevo código criminal”²⁹¹.

Sobre la administración económica del ejército existían dos posibilidades: que se organizara como hacienda militar que percibiera del Tesoro la consignación para hacer la distribución, o percibiéndolo directamente, como el resto de las clases del Estado bajo las disposiciones de la hacienda civil, consideró que la existencia de una hacienda militar diferenciada produciría “una multiplicación de empleados gravosísima, y menos necesidad de haberlo admitido que la que otros suponen”, aunque dejaba que el tiempo confirmara las ventajas o inconvenientes del nuevo sistema separado²⁹².

Sobre la administración militar menor, propuso la creación de una Junta administrativa para la distribución de fondos, que los cuerpos no contrataran sino por medio de las Inspecciones generales, que cesasen los beneficios de regimientos y se produjera la rendición de cuentas de los cuerpos²⁹³.

La creación de una fuerza cívica “destinada a la conservación del orden público, o si se ha de proscribir enteramente el armamento de toda fuerza popular” la analizó Sáinz de Andino posteriormente, en una *Exposición a la Reina*

290. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 204-212.

291. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 212-219.

292. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 220-222.

293. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 219-220.

Gobernadora de 6 de noviembre de 1833²⁹⁴. A solicitud de la Reina la evacuó en momentos políticos difíciles con el propósito de “afirmar el Trono legítimo de la augusta sucesión del Señor D. Fernando VII; reprimir la rebelión que en algunas provincias se ha manifestado; asegurar en otras la conservación del orden; crear en todas un espíritu público fuerte y decisivo a favor del Gobierno”. Tras analizar las instituciones de los Voluntarios Realistas y la Milicia Nacional, así como su significado y utilización partidista, valoró que “la creación de la Milicia Urbana, es no sólo útil, sino necesaria, y que las circunstancias actuales del Reino exigen que no se difiera un solo día. [...] las circunstancias de algunas provincias han obligado a muchos Capitanes Generales a resolverlas por sí mismos y organizar cuerpos de paisanos armados que protejan la conservación del orden y suplan en las guarniciones la falta de tropas del Ejército permanente”²⁹⁵. Se observa su cambio de opinión respecto a los Voluntarios Realistas, que, si en la *Exposición* a Fernando VII eran una garantía para el Trono, ahora representaban un riesgo partidista contra Isabel II.

Para la nueva *Milicia Urbana* siguió el modelo de la *Real Milicia Sedentaria*, de la *Exposición* de 1829. Se organizaría por legiones, batallones, compañías y escuadras, con una legión en cada provincia. Preciso los “principios de organización, cuya exactitud, además de mostrar la razón, tiene a su favor la sanción de la experiencia y el ejemplo de las naciones donde esta institución está mejor cimentada”. La participación sería obligatoria, en las condiciones de edad y calidades que establecía, con su organización, dependencia orgánica, etcétera.

2.6.5.2. Armada naval

Destacó cómo el comercio “se ha hecho el gran vehículo de la riqueza de las naciones, han puesto gran esmero, todas las que tienen vecindad con el mar, en crear y organizar una fuerza naval imponente, que guarde relación con la extensión de sus relaciones mercantiles respectivas”. España la necesita por-

294. “Exposiciones y dictámenes reservados de don Pedro Sáinz de Andino, dirigidos a S. M., la Reina Gobernadora sobre varios asuntos de Estado, como creación de una fuerza cívica, auxilio extranjero y mejoras en Hacienda”, en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 103-120.

295. “Exposiciones...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 112-113.

que “sin Marina no tendremos colonias, ni seremos comerciantes, y nos estancaremos en una triste mediocridad, sin alcanzar la prosperidad”. Para reparar los daños derivados de Trafalgar “y la ruina absoluta a que se redujeron los restos de la armada por la agresión del usurpador, o con ocasión de ella”, era preciso acometer la construcción de naves por un país con medios y puertos.

La esencial era la “creación de una marina mercante que debe ser el plantel de la marina real”, para lo que propuso medidas como: cría y aprovechamiento del arbolado al libre albedrío de los dueños de los terrenos, conservando la Marina el disfrute privativo de los montes reales; derogar la ordenanza de montes sustituyéndola por otra ley “fundada sobre el libre uso que debe dejarse a la propiedad particular en este fruto como en los demás de la tierra”; revisión y modificación de la Ordenanza de matrículas de 1802; posibilidad de que el dueño capitanease su nave aun sin piloto autorizado; reducción de formalidades en la expedición de buques; estimular la dedicación a la navegación de las poblaciones vecinas, con la excepción del servicio personal en la milicia terrestre y facultad del ejercicio de la pesca; prohibir el comercio de cabotaje a los buques extranjeros; disminuir los gastos de sanidad de los buques; modificar los derechos de puertos y arbitrios; protección de la seguridad de la navegación por la Real Armada; examen de los tratados de navegación y comercio para proporcionar ventajas a los navegantes y perfeccionar el sistema de aduanas²⁹⁶.

2.6.6. *Política exterior*

Inició su exposición con una invocación de principios del Derecho natural de gentes aplicables a las relaciones entre los Estados, como que “no hacer ofensa ni causar lesión a otro y respetar inviolablemente los derechos que se derivan de la naturaleza misma, o se han reconocido en el estado social, son deberes comunes a las naciones y a cada hombre individualmente”. Constató cómo, del mismo modo que lo hacen las personas, también las naciones “suelen ceder a los estímulos de la vanidad y de la ambición y quieren extender su dominación usurpando o desmembrando los derechos de otras naciones, o

296. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 222-227.

bien buscan su fomento y riqueza a costa del empobrecimiento de los estados inadvertidos o indolentes sobre el cuidado de sus intereses”²⁹⁷.

Asumió la dificultad de la materia pero “por obediencia a los órdenes de V. M. y con la misma desconfianza que me ha causado un verdadero desaliento en las secciones precedentes’, se propuso estudiar los principios generales de la política exterior, los intereses de España en las relaciones exteriores y la conducta que convendría al gabinete español para asegurar su independencia, proteger estos mismos intereses, conservar la integridad de su territorio y mantener, o más bien, recuperar, el rango y la influencia que corresponde a los elementos positivos de su poder y de su fuerza en las comunicaciones con las demás potencias civilizadas”²⁹⁸.

2.6.6.1. Bases generales de la política exterior

En un prolijo texto, lleno de abstracciones y referencias históricas, se propuso inicialmente demostrar “el deber en que están de conformarse a los preceptos de la justicia universal, que son el fundamento de la comunidad instituida por el mismo Dios, entre todos los seres de la especie humana”. Rechazó cualquier tipo de maquiavelismo e invocó los principios de las relaciones humanas según el buen orden moral como referente de las relaciones entre los Estados, de modo que “la observancia de los principios de justicia en las relaciones de Estado a Estado es la que puede asegurar el reposo y la prosperidad de los pueblos, así como en el gobierno interior de cada sociedad no puede darse armonía, unión y felicidad, si se violan las verdaderas máximas de la moral”²⁹⁹.

Invocó el “sano y recto principio que reprueba usar por represalias de engaños u otros medios fundados en el dolo y la perfidia, porque, si esta doctrina prevaleciera, se eternizaría la cadena de los males, de los desastres y de las iniquidades que harto abundan entre los mortales y no tendrían término sus disensiones y enemistades”³⁰⁰.

Sostuvo como “verdad histórica que en todos tiempos y en todos los países han sobresalido en poder y en prosperidad los soberanos que han guardado buena fe en sus negociaciones y en el cumplimiento de sus tratados, mien-

297. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, p. 228.

298. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 229-230.

299. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 230-232.

300. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 232-233.

tras que ha sido muy pasajera la prosperidad de los que han usado de engaños en su política. [...] el fraude y la injusticia minan poco a poco los más sólidos cimientos del poder”. Puso de ejemplo de mal comportamiento a Napoleón, “que creyó haber atado a las garras de sus águilas la suerte de los imperios, y que no tenía para qué contar con la voluntad eterna, que desde el principio de los siglos marcó las reglas de la justicia. [...] A este anonadamiento a que vino a parar el mayor coloso del poder terrestre que vieron los siglos, se halla la mejor comprobación de cuán insubsistentes son los triunfos del maquiavelismo, aun cuando los apoyen fuerzas inmensas. [...] La rectitud es la base bajo que deben tratar unas naciones con otras, no sólo porque así lo prescribe la Justicia, sino porque también se encuentra en este sistema la conveniencia pública bien entendida”³⁰¹. En las negociaciones entre los Estados sugirió eliminar “la perfidia, la doblez y la capciosidad”, utilizando la “circunspección, la prudencia y la penetración en los que están encargados de su dirección, porque el más leve descuido, una falta de previsión, una débil condescendencia puede comprometer la existencia política de un gran pueblo”.

Definió las cualidades de un buen diplomático –que son aplicables a los gestores públicos y a cualquier persona responsable en una negociación–: “debe estar dotado de mucha penetración natural; de suma perspicacia; de grande presencia de espíritu y de una firmeza decidida, sin que sea brusca ni temeraria, de modo que cause irritación en los ánimos y dé lugar a resentimientos de amor propio. Siempre sobre sí, dominando las materias que se discutan, manteniéndose en guardia contra las asechanzas del negociador contrario, advertido sobre sus miras encubiertas, no descubriendo de las suyas más de lo que exijan forzosamente las explicaciones análogas al punto que se trata, y circunspecto sobre manera en sus palabras, ha de usar con tino y sagacidad de todos los recursos de una dialéctica que alternativamente deberá ser fuerte o suave, y atrevida o persuasiva, según el valor de sus razonamientos y las emociones que advierta en la otra parte; evitando siempre las cuestiones en que pueda ocupar la posición menos favorable y fortificándose en los precedentes que le sean propicios para ganar desde luego la prevención a su favor”³⁰².

301. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 235-236.

302. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 236-237. Entre los libros de su biblioteca figura la obra del barón CARLOS DE MARTENS, *Manuel de diplomatique*, publicado en 1822.

Los principios generales sobre los que debe establecerse la política exterior se refieren a la independencia de cada nación en su territorio, a la protección de su seguridad y al disfrute de las cosas que pertenecen en común a todos los hombres y naciones. Propuso los principios de independencia nacional, de protección de la seguridad y de disfrute de las cosas del común de hombres y naciones.

1. *El principio de la independencia de cada nación en su territorio exige:*

a) “Que cada soberano en su país ha de ser árbitro de regirlo y gobernarlo del modo que con arreglo a sus leyes fundamentales crea más conveniente a su bienestar y prosperidad, sin que otro ninguno se entrometa en sus relaciones internas, ni le imponga condiciones y leyes sobre esta materia”. Sin embargo, admitió que “cuando el sistema de gobierno de una nación sea notoriamente desacertado y cause escándalo a los demás, o amenace trastornos graves” puedan mostrar los soberanos “al que se halla en peligro las consecuencias de sus desaciertos y exhortarle a reformar su política interior”³⁰³. En caso de mediar un tratado expreso de federación, “que imponga el mismo género de gobierno, es cuando será lícita la intervención y podían ponerse límites los príncipes en el ejercicio de su soberanía sobre las formas de su administración interior, pero fuera de estas circunstancias, cualquier acto de imperio o de fuerza que un soberano ejerza sobre otro acerca del régimen interior de sus pueblos, es un atentado contra el Derecho común de las naciones que autoriza al soberano agraviado para que lo trate como enemigo”³⁰⁴.

b) Los soberanos “no deban sufrir mediación forzada en las diferencias que ocurran en sus relaciones políticas”. Aunque la mediación sea un “oficio amistoso y benéfico [...] si se quiere imponer a alguno de los Estados discordes la obligación de admitir esta mediación y de pasar por las decisiones del mediador, será éste también otro acto de violencia, depresivo de la libertad e independencia propias de la soberanía que ningún príncipe está obligado a sufrir, si no se encuentra ligado precedentemente por un tratado”³⁰⁵.

303. En directa relación con la intervención de los Cien mil hijos de San Luis del Duque de Angulema para restaurar a Fernando VII y el Absolutismo tras el trienio liberal.

304. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 237-238.

305. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 238-239.

c) “Cada soberano tiene el dominio pleno y eminente del territorio de su soberanía, y en su virtud le pertenece exclusivamente la libre disposición de cuanto en él se comprende y se contiene con arreglo a las leyes del Estado; [...] ninguna potencia extranjera puede atribuirse en ella derecho, ni facultad de hacer especie alguna de uso, como no le esté concedido por un tratado”. Quizá recordando la invasión de España por el ejército de Napoleón, aludió a la introducción de fuerzas armadas extranjeras, en lo que “se ha de obrar con suma parsimonia y circunspección, reservándolas para casos en que sean absolutamente inexcusables, porque una serie larguísima de ejemplares funestos comprueba que ése ha sido el camino más frecuentado para sorprender y subyugar a las naciones”³⁰⁶.

d) Las alianzas que convienen a la seguridad y prosperidad se harán por el libre arbitrio de cada soberano, “sin que una tercera potencia tenga derecho a oponerse, mientras que estos tratados no cedan en perjuicio suyo, o a menos que se hallare ligado presentemente con pactos que no pudieran conciliarse con los que nuevamente se propusiera contraer”³⁰⁷.

e) Andino afirmó que era contrario al Derecho de gentes el “empeño que forman a veces los gabinetes extranjeros en reducir los armamentos de una potencia, porque es facultad de todo soberano disponer cuantos preparativos exija la seguridad de sus Estados [...] cualquiera limitación que sobre ello se quiere imponer a un gobierno sería impedirle el uso de sus medios de defensa, a que está autorizado por la misma naturaleza y obligado por la esencia de su autoridad suprema”³⁰⁸.

f) Los soberanos no han de dejarse “poner trabas sobre las providencias de administración pública que hallen convenientes para el fomento de sus Reinos. [...] Querer poner diques a la tendencia que la naturaleza inspira a todo ser animado de procurarse su bienestar y aumentar su comodidad, es el designio más tiránico y más opuesto a las leyes primitivas de la creación que pueda concebirse”. Se utilizan a tal fin las aduanas, “porque siendo éstas la barrera de la riqueza del país, todos los extraños quieren tenerla lo más franca que puedan para saltarla fácilmente, y fomentarse a expensas de los pueblos que no saben montarlas sobre buenos cimientos, y defenderlas con firmeza”³⁰⁹.

306. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 239.

307. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 241.

308. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 241-242.

309. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 242-243.

g) Cada Estado tiene derecho a procurar su “engrandecimiento, por todos los medios que pueda emplear; como no ofenda a ningún derecho perteneciente a otro Estado” por la ampliación territorial, las colonias de extranjeros, etcétera, “ningún otro gobierno puede ponerle obstáculo, con tal que los medios de adquisición sean lícitos, y no hayan intervenido en ellos violencia ni superchería”³¹⁰.

h) Las relaciones entre las naciones se han de realizar conforme al “principio universal de la igualdad política”, porque “no puede decirse que entre ellos hay mayor, ni menor, primero ni segundo, superior ni inferior, sino que todos son absolutamente iguales en derechos, como en obligaciones [...] sin que las diferencias accidentales de situación política causen alteración en el carácter esencial de estos mismos derechos. [...] las pretensiones de supremacía, de precedencia y de distinción de prerrogativas y privilegios que deducen unas naciones sobre otras, son infundadas, y se califican por las reglas comunes del derecho vigente y sólo serán admisibles las que se apoyen en concesiones hechas en los tratados”³¹¹.

2. Principio de protección de la seguridad.

El principio de la protección de la seguridad de cada Estado se traduce en sus propios recursos, en los auxilios extranjeros y en las medidas preventivas de su política. Aquéllos se apoyan en una buena administración civil, económica y militar que permitan una acción rápida, eficaz y segura, “y no dejan de utilizarse en casos de necesidad todos los medios de fuerza que puede dar de sí, igualmente, si la administración económica está bien dirigida”. Los auxilios de otra potencia se basan en las alianzas pactadas de antemano, pero son inciertos, porque se fundan en el interés y comodidad en cumplirlas, y cuando es débil alguno de los aliados y no resulta útil se le abandona a su suerte. En resumen, “si una nación tiene por aliados a potencias de orden inferior [...] es de indudable certeza que se arriman siempre al que triunfa y procuran cuanto antes reparar lo que se llama error de cálculo y dar satisfacción al vencedor, sacrificando al vencido”³¹².

310. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 243.

311. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 244.

312. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 246-247.

Las medidas de prevención son las más eficaces y la mejor garantía para conservar la paz³¹³. Invocó el “sistema del equilibrio [que] no supone igualdad de fuerzas en todas las potencias sobre quienes se extienda y admite que las naciones de fuerza desigual se unan para componer representaciones de fuerzas equivalentes”. También las alianzas de distinto tipo y alcance, la negociación diplomática, las reclamaciones y el uso preventivo de la fuerza “antes que con adquisiciones parciales crezca su poder en términos que no se pueda contrarrestar, y quede a merced de su antojo la suerte de los que obrando en tiempo con prudencia y esfuerzo, se hubieran conservado seguros e independientes”³¹⁴.

3. *Principio de disfrute de las cosas que pertenecen en común a todos los hombres y naciones.*

El disfrute es común porque “no son susceptibles de ocupación exclusiva y pueden usarse al mismo tiempo por muchos, sin perjudicarse los unos a los otros, no puede tener lugar el derecho de propiedad, ni el de disfrute peculiar y exclusivo”. Son comunes, por ser de todos y de ninguno, el mar, la pesca y el aprovechamiento de otros recursos. Estableció algunos principios a considerar en la política exterior frente a los intentos de dominio, control y exclusividad de algunas potencias marítimas frente a las que no lo son. Nadie tiene el derecho exclusivo a la navegación ni a la pesca, aunque se reconocía el *ius lit-toris* sobre las aguas inmediatas a las orillas sin precisión de su alcance, y el aprovechamiento exclusivo de los puertos, abras o bahías como porciones del territorio estatal³¹⁵.

2.6.6.2. Los intereses políticos de España

Sáinz de Andino afirmó que la prosperidad de la Monarquía española dependía de “conservar la integridad de su territorio actual, sosteniendo y aumentando su poder, y de utilizar los inagotables elementos de riqueza que en sí

313. GUAITA, A., *Derecho...*, cit., p. 79: “A diferencia de la Administración civil, que actúa siempre al máximo y sin interrupción alguna, a la Administración militar le basta normalmente (estado de paz) para alcanzar su objetivo, con una actitud expectante y de preparación, es decir, sin desarrollar hasta el límite la actividad de que es capaz”.

314. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 251-252.

315. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 253-258.

encierra”. Para ello volvió a exponer los problemas y las medidas que había sugerido. Eran precisas buenas leyes y administración; exigía arreglar “sobre bases bien entendidas la administración civil, que es en extremo viciosa: establecido con acierto un sistema económico que, reduciendo los gastos a las verdaderas necesidades, alimente el tesoro de medios con que cubrir puntualmente sus obligaciones; sin acudir a operaciones forzadas de crédito, que nos envuelven en una ruina completa e irreparable, y defendida por fuerzas de mar y tierra suficientes y bien organizadas”.

El no hacerlo como proponía favorecía a los enemigos, que no se atreven a actuar de modo directo sino por “siniestros medios indirectos, que preparen y consumen nuestra ruina [...] continúe nuestra debilidad, y para mantenernos en ella, quisieran que no se hagan reformas en nuestras leyes; que no se mejore nuestra administración, que no tome ésta vigor y energía, que no se analicen nuestros verdaderos intereses, que no se protejan y fomenten, y que constantemente encendida entre nosotros la tea de la discordia que consuma nuestros principios vitales y acabe lentamente con nuestro ser”³¹⁶.

Evitarlo estaba en manos del monarca, si ponía los remedios que Sáinz de Andino le sugería y resumía, mezclando el análisis de la política exterior con la interior. Por ello los recogemos en el apartado final de resumen de la *Exposición*, por referirse a las reformas legislativas, administrativas, de la hacienda, militar y naval³¹⁷.

2.6.6.3. Bases de la política conveniente a los intereses de España

Sáinz de Andino propuso en su *Exposición* unas bases referidas al papel que correspondía a España en la política internacional respecto al resto de los países y potencias extranjeras, con objeto de conservar y engrandecer los derechos, intereses y ventajas del Reino. Analizó la posición de España respecto a Roma (Iglesia Católica), Italia, Francia, Inglaterra, Alemania, Países Bajos, Rusia, Turquía, Portugal y América. De entre las observaciones que realiza son destacables algunas, como las relativas a Roma y Francia que recogen la preocupación por la defensa de las regalías de la Corona española y la valoración por un afrancesado del país admirado.

316. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, p. 260.

317. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, p. 261.

Sobre Roma —entonces sede del poder político de la Iglesia— diferenció entre su sentido espiritual y el temporal, observando que no se podían abandonar las facultades reales sin faltar a la conciencia y a la justicia, estando precavidos de las actuaciones que “ofendan las regalías y derechos de V. M., sin tener en esta parte la más leve tolerancia ni disimulo”, porque “la corte de Roma, débil en sus fuerzas temporales, ha intentado muchas veces con grande sagacidad extender su influjo y adquirir cierta preponderancia sobre los demás gabinetes, aprovechándose del prestigio que le da el ejercicio privativo de la autoridad espiritual”. Esta actitud obligó a los Monarcas españoles a tener “mucho vigilancia sobre los proyectos de la cancillería romana, procurando con suma solicitud conservar ilesas las prerrogativas de su soberanía”. Sugirió medidas sobre la extensión de la Ley de Amortización, las contribuciones de los bienes eclesiásticos, la disciplina de las familias religiosas que corrija la relajación, y la proscripción de “las devociones falsas y las prácticas supersticiosas que fomentan y mantienen la ociosidad, los vicios y los gastos inútiles, promoviéndose la piedad sólida”³¹⁸.

A Francia dedicó un extenso y duro comentario, que tiene el valor de proceder de quien fue afrancesado servidor de la monarquía bonapartista en España y exiliado en aquel país. Inició el texto con la siguiente afirmación: “Este mal vecino siempre inquieto, siempre ambicioso y siempre funesto para nosotros [...] porque es el rival necesario de la España, y el enemigo natural de su prosperidad. [...] nación que no respira más que desorden, turbulencia y ambición, que [...] se ha prestado entera a ser el instrumento cruel de las atrevidas y criminales empresas de un soldado favorecido de la fortuna, que en diez años devastó a la Europa entera; [...] está lanzando a cada momento cohetes de discordia sobre nuestro suelo y fomentando nuestras divisiones intestinas, halagando y dando auxilio a la vez a los partidos que bajo distintas divisas y encontradas denominaciones, tienen todos un mismo objeto que es el de destruir a V. M. y apoderarse de su autoridad soberana”³¹⁹.

Sostuvo que Francia tratará de entorpecer “las grandes reformas que exige el actual estado de nuestra administración pública [...] porque los políticos franceses conocen perfectamente que para que la Francia sea fuerte, rica y poderosa es menester que la España sea débil, pobre o impotente”. Por

318. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 263-265.

319. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, pp. 267-268.

todo ello la política respecto a Francia ha de ser “tan precavida como firme [...] se ha de estar muy al acecho sobre sus miras; se han de poner trabas al ulterior engrandecimiento de aquella potencia; se ha de combinar nuestro sistema de aduanas en términos que dejemos una vez de ser tributarios de los artistas y de los comerciantes franceses, y aún se ha de ejercer una vigilancia severa sobre aquellos nacionales que se introducen en nuestro país, porque [...] traen miras políticas muy peligrosas. París es el centro del jacobinismo, y allí está el foco de las revoluciones. [...] En París se fulminó la proscripción universal de la descendencia de Enrique IV [...] se fraguó la inicua trama que nos arrebató la persona de V. M. apenas se había presentado en el solio de sus mayores [...] salieron los emisarios que movieron la rebelión de nuestras Américas para la ruina de sus habitantes y con perjuicio nuestro [...] tenían su correspondencia y su apoyo los rebeldes del año veinte y los agraviados del año veintisiete blasonan de recibir también su impulso de aquella metrópoli; y finalmente en París tienen el gran nudo de sus relaciones las sociedades secretas, que sólo existen para conspirar contra los Tronos y para envolver al mundo en una anarquía universal” y era un “taller de corrupción y de desorden”. Justificó su dureza y vehemencia en que “estoy íntimamente persuadido que de Francia nos vienen nuestros males, y todas las conjuraciones contra nuestra prosperidad, me he creído obligado a presentar sin disfraz todas mis ideas”³²⁰.

El análisis del resto de los países corresponde a las circunstancias históricas del momento. El correspondiente a la Rusia zarista y al riesgo de “la dominación general de Europa, que será terrible el día en que tenga tanta ilustración como tiene fuerza, vigor y sobriedad”, fue objeto de un comentario de Jesús Rubio en 1949, propio de su ideología y de la época tras la guerra civil española³²¹.

2.6.7. Conclusiones

En el último párrafo de la *Exposición* formuló una conclusión general resumen de las parciales sobre cada ramo o sección de la administración, que

320. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., V.2º, pp. 267-270.

321. RUBIO, J., “Una vieja opinión sobre Rusia”, *Arbor*, XII (1949).

coincide con las valoraciones de todos los reformistas: “He expuesto a V. M. la triste y peligrosa situación en que están sus reinos y los medios fáciles y asequibles con que no solamente se les puede sacar de ella, sino también recobrar nuestro antiguo poder, nuestras robustas fuerzas y la opulencia que hizo de España manantial común que sustentaba la Europa”³²².

Como había recogido a propósito de los intereses políticos de España en el capítulo dedicado a su política exterior, estaba en manos del monarca poner los remedios que había sugerido y resumía:

a) *Reforma legislativa y codificación:*

“que se lleve adelante la reforma de la legislación inadecuada, oscura e imperfecta bajo que se rige el reino, sustituyéndose [por] códigos sencillos, metódicos y fundados en los principios de justicia y de la ciencia económica”.

b) *Nueva organización de la Administración civil:*

“que cese el desconcierto de la Administración civil, deslindando sus atribuciones y organizando los Cuerpos y Autoridades que han de desempeñarlas con la debida separación de las demás Secciones del Gobierno”³²³.

c) *Mejora de la Economía y la Hacienda:*

“que se abran las fuentes de producción que están cegadas y obstruidas las unas, y mal administradas y dirigidas las otras, que se fije de una vez, después de tantos ensayos poco afortunados, un buen sistema de Hacienda, que asegure el servicio corriente, ponga orden a la deuda del Estado, y restablezca nuestro crédito”.

d) *Reorganización del Ejército y la Marina:*

“que se complete la organización del Ejército, estableciéndose una economía severa en sus gastos, y que se saque la Marina del abatimiento en que yace, pudiendo ser la más floreciente del mundo”³²⁴.

322. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 275.

323. El Real Decreto de 23 de octubre de 1833 estableció en cada capital de provincia un subdelegado principal de Fomento como autoridad superior administrativa.

324. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 261.

2.7. La creación de un Ministerio de lo Interior

2.7.1. *Antecedentes y Exposición al Rey*

El artículo XXVII de la Constitución de Bayona previó la existencia de un Ministerio de lo Interior, que José I creó por el Decreto de 6 de febrero de 1809. El artículo 222 de la Constitución de 1812 estableció dos Secretarías de Estado de la Gobernación para la Península y Ultramar con un contenido similar al del anterior Ministerio de Interior, que desaparecieron en 1814 con la restauración absolutista. Reapareció en el Trienio liberal y la Regencia sustituyó el Ministerio de Gobernación por el del Interior el 27 de mayo de 1823. Javier de Burgos, en su *Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII*, desde París el 24 de enero de 1826, propuso, entre otras medidas, una nueva planta ministerial con nuevas carteras de Indias, Interior y Negocios Eclesiásticos, la separación de las funciones militares y administrativas y una nueva división provincial³²⁵. Se recogió en el Decreto de 5 de enero de 1830, que no se publicó³²⁶.

Por sugerencia de López Ballesteros, Sáinz de Andino redactó el 30 de octubre de 1830 su *Exposición al Rey sobre la creación de un Ministerio del Interior y la reunión en Hacienda de todas las rentas del Estado*, en la que propuso una distribución de competencias, agradeció el encargo y felicitó al rey “por una resolución que es el fundamento de la restauración de todos sus reinos”³²⁷. También elaboró las minutas de los decretos de creación del Ministerio del Interior, de concentración de los fondos del Estado y de organización de seis Secretarías de Despacho (Estado, Interior, Gracia y Justicia, Guerra, Marina

325. *Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII, desde París en 24 de enero de 1826 por el Excmo. Señor Don Javier de Burgos*, Cádiz, Imprenta de doña Ana Benítez, 1834. MESA SE-GURA, A., *Labor...*, cit., p. 141.

326. SUÁREZ, F., “La creación del Ministerio del Interior en España”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XIX (1948-1949), pp. 15-56. NIETO, A., *Los primeros...*, cit., pp. 211-219.

327. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 9-12, 27-37. En este caso Andino actuó por encargo del Ministro sin que se dude de la paternidad del documento, a pesar de aparecer como expuesto por el Ministro de Hacienda López Ballesteros bajo cuya dependencia actuaba aquél, como se desprende de la remisión a “mis Exposiciones a V. M.”, su carta al rey de 21 de noviembre de 1830 y de la *Exposición* de 1832, en la que se refiere a las “seis Secretarías de Despacho que formé de Real orden de noviembre de 1830”.

y Hacienda), que entregó junto con antecedentes españoles y franceses en noviembre de 1830³²⁸.

La propuesta de Andino fue aceptada por el monarca, quien en una carta autógrafa de 5 de noviembre de 1830 dirigida al ministro de Estado González Salmón, le manifestó su voluntad de “crear un Ministerio de Interior con las atribuciones que le son propias; y que se reúna y concentre en el Ministerio de Hacienda la administración y contabilidad de todas las contribuciones, rentas, impuestos, fondos y arbitrio de cualquier especie que sean, que estuvieren ahora al cargo de diferentes Ministerios”. El Consejo de Ministros, en sesiones de 6 y 7 de noviembre, encomendó a cada ministerio el estudio de sus competencias y de las que debieran atribuirse al de nueva creación³²⁹.

La falta de acuerdo entre los ministros determinó la remisión del asunto al Consejo de Estado, que examinó prolijamente la propuesta de Decreto y las Memorias de varios consejeros hasta evacuar su dictamen el 3 de febrero de 1831. Los Decretos de 5 y 9 de noviembre de 1832 dispusieron la creación del Ministerio del Interior y el mismo año erigió el Ministerio de Fomento General del Reino³³⁰. El segundo justificó la medida en “los incalculables bienes que deben resultar a la Monarquía de concentrar la acción administrativa y de dar impulso vigoroso y uniforme a todos los ramos de la riqueza pública [...] para poner un término a la ineptitud y morosidad que sufren infinitos negocios de la primera importancia a causa de manejarse por innumerables departamentos sin conexión”.

La *Exposición* se inició con una descripción de las dificultades económicas del Real Tesoro que llevan a la necesidad de “fomentar el producto de las contribuciones reales”, que depende de la “prosperidad general y bienestar de los vasallos”, por lo que examina “las causas que influyen más directamente en la decadencia general de nuestra riqueza pública, y en los medios que puedan ser más eficaces para beneficiar todos sus elementos y poner a los contribuyentes en estado de subvenir con comodidad y sin vejaciones a todas las cargas públicas”³³¹.

328. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 175-195, en las pp. 195-304 recoge las memorias sobre el Ministerio de varios ministros. LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos...*, cit., p. 344.

329. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 13-15.

330. ARTOLA, M., *La España...*, cit., pp. 734-735. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 113-114, 303-307. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 13-21, 305-345. GUAITA, A., *El Ministerio de Fomento 1832-1931*, IEAL, 1984. ESCUDERO, J. A., *Historia...*, cit., pp. 910-911.

331. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 28.

Remitiéndose a sus anteriores Exposiciones, recordó la situación de crisis derivada de los acontecimientos a partir de la Guerra de la Independencia y de los esfuerzos realizados para “ordenar un buen sistema de recaudación y distribución de las rentas del Estado [...] introduciéndose una economía severa en todos los ramos de la administración pública y apurando todos los medios de exacción que puede dar de sí la penuria actual de los contribuyentes [...] fomentar la riqueza pública, abrir canales de producción y favorecer las clases agrícola, mercantil y fabril”³³².

Como, a pesar de todo ello, “la pobreza continua y el malestar de los vasallos es innegable”, se hacía preciso buscar “la causa primitiva y radical de nuestra enfermedad política”, que “consiste en un vicio de organización política, o sea, en la falta de un Ministerio a quien esté exclusivamente encargado todo lo concerniente a la Administración civil del Estado [...] ésta es la medida preliminar y más eficaz con que se puede dar nueva vida a estos Reinos y asegurar su orden interior en las turbulencias de que están amenazados, son de una evidencia incontestable”³³³.

Si la asignación de atribuciones de las Secretarías del Despacho no guarda homogeneidad entre sí, no están clasificadas, coordinadas y marcadas con exactitud, se encuentran mezcladas y confundidas unas con otras, “ocurrirá necesariamente desorden y confusión en la dirección de los negocios públicos, y este vicio esencial de la organización no podrá dejar de producir dilapidaciones, injusticias y arbitrariedades [...] mientras que la simplificación, la regularidad y el orden precaverían estos abusos, impedirían hasta la posibilidad de su existencia, y facilitarían la ejecución rápida y segura de la voluntad soberana, porque las vías por donde se extendiera su acción y se vigilara su observancia se hallarían expeditas y claras”³³⁴.

Expuso la organización de las Secretarías del Despacho por Felipe V en 1714 y 1717 y por Fernando VI en 1754 y 1755, que continuaba, sin reunir en una sola “todo lo que dice orden al gobierno político del Reino [...] que es la más importante de todas y que es la que ejerce un efecto más directo e inmediato en el buen orden, seguridad y prosperidad del Estado, se halla diseminada en fracciones, confundida y perdida entre las atribuciones de todas las

332. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 28.

333. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 28-29.

334. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 30.

demás Secretarías del Despacho”. A ninguna están encomendados los asuntos de más importancia, como el gobierno político, la conservación del orden público, la seguridad común del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común, el fomento y prosperidad de los pueblos, los actos de beneficencia, la instrucción pública y la comodidad y bienestar. Todos ellos son “una necesidad continua y permanente, porque ellos son los que cumplen el fin principal con que los hombres han formado la sociedad civil, y porque, sin que estén en buen arreglo, el cuerpo del Estado será sin remedio débil, pobre y despreciable, y no tendrá existencia sólida y firme”. Están desatendidos, abandonados, divididos y confundidos con especies heterogéneas, considerados como accesorios de su función principal, sin dirección ni armonía y con desorden³³⁵.

Esta situación causaba malestar y “es el verdadero motivo de la ninguna utilidad que hasta aquí ha dado el establecimiento de la policía, de la mala composición de los ayuntamientos, del desorden de la administración de los fondos públicos, de las usurpaciones que se hacen de las cosas comunes” y de otros muchos males que detalló, como la impunidad de los delitos, el atraso de la riqueza pública, la falta de seguridad, la inobservancia de las disposiciones y la confusión de la administración civil. Para remediarlo propuso “reunir en un departamento nuevo ministerial todo lo concerniente a la administración civil y política, que deberá ser el foco común de todas las operaciones del Gobierno y el laboratorio (sic) general donde se han de preparar todos los materiales que luego se apliquen y utilicen en las demás secciones. [...] Ésta es la gran medida y el remedio seguro para curar la parálisis de que adolece la Monarquía, para dar un nuevo ser, y para asentar el Trono sobre bases sólidas e inamovibles”. El centro sería el Ministerio del Interior “que tienen todas las naciones cultas de Europa”³³⁶.

La misma falta de unidad de la administración civil se producía en la economía y los recursos del Estado, conocimiento, recaudación y manejo de las rentas públicas, que están al margen de la Secretaría del Despacho de Hacienda en otros ministerios y autoridades especiales sin intervención alguna de aquélla. Ello impide graduar la extensión de los impuestos, combinar su exacción, establecer una única cuenta y razón de todas las rentas, ordenar su dis-

335. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 31.

336. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 33-34.

tribución, aumentar los empréstitos y un “sinnúmero de abusos y extorsiones que se cometen a la sombra de esta confusión”. Propuso “concentrar en el Ministerio de Hacienda la imposición, la recaudación, la distribución y la contabilidad de todos los tributos y rentas públicas, cualquiera que sea su denominación, y el objeto a que se destine”³³⁷.

2.7.2. *La Nota sobre la creación del Ministerio*

En una *Nota propugnando la creación de un Ministerio del Interior*, que tiene el estilo de Andino y coincide con las medidas propuestas en las *Exposiciones* de 1829 y 1830, se detallan como beneficios directos de las medidas: la disminución de empleados, el aumento de los ingresos por la mayor vigilancia y conocimiento y el establecimiento de una base segura para la formación de los presupuestos anuales. A continuación se añadían las medidas organizativas necesarias en el Ministerio de Hacienda para cumplir los objetivos. Por cuanto se refiere al Ministerio del Interior le asignó las siguientes atribuciones:

- “1.º Conocerá este Ministerio y estarán a su cargo la Dirección, arreglo y fomento de los Propios y Arbitrios del Reino, de los Pósitos que no sean de propiedad particular, de los Correos, Postas, Canales y Caminos, de los Montes y Plantíos, de la Cabaña Real, del cultivo y ganadería en toda su extensión, de los Consulados de Comercio en la parte económica y gubernativa, de las Sociedades Económicas, de las casas de Expósitos y Misericordia, de todos los establecimientos de beneficencia, de las Universidades literarias, de los colegios y Seminarios que no sean Conciliares, de las Escuelas públicas, de todos los Establecimientos de ornato y comodidad, de las Hermandades que estén bajo la protección del Gobierno, de la navegación interior, de las Fábricas, Artes y Oficios, de las Academias, de la Policía urbana, rústica y política; de los Teatros y demás diversiones públicas, de los baños, caza y pesca, y cuanto diga relación al buen uso de las cosas públicas, a la prosperidad de la riqueza general, a la mejora de las costumbres, y al adelantamiento de las artes, ciencias y oficios útiles al Estado.

337. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 34-35.

- 2.º Este Ministerio reunirá por consiguiente en sí mismo funciones repartidas hoy entre las Secretarías de Estado y del Despacho, Consejos supremos, Chancillerías y Audiencias del Reino, Direcciones generales y particulares, Ayuntamientos, Cuerpos y personas a cuyo cargo corría su desempeño.
- 3.º Los Ayuntamientos, Consulados, Sociedades Económicas de Amigos del País, y todos los demás cuerpos y personas que antes entendían con las Secretarías del Despacho, Consejos, Chancillerías, Audiencias, etc., comunicarán en lo sucesivo directamente para todo lo que se les ofrezca y recibirán las órdenes y Soberanas resoluciones por el nuevo Ministerio del Interior³³⁸.

2.7.3. *La Carta al Rey y el Proyecto de Organización Ministerial*

Fue la demora en la decisión la que motivó la carta que Sáinz de Andino remitió al Rey el 21 de noviembre de 1830, una vez conocida la voluntad real de establecer el “nuevo sistema administrativo”, que era el medio para “salvar a sus pueblos de la crisis que tiene a toda Europa conmovida y dejar a su augusta sucesora un Estado fuerte, rico y floreciente”. Recordó que había justificado la necesidad del Ministerio que proponía en que se cumplieran sus presagios de los riesgos “que hoy tienen en la mayor consternación a todos los hombres amantes del orden social”, con peligro para el Estado y riesgo para el Trono, que no supieron prever otros consejeros “que *han despreciado con desdén mis avisos anticipados* en tiempo en que hubiera podido cortarse el hilo de las tramas de los demagogos, y aun quizá también salvarse el trono de San Luis [...] pero desgraciadamente está muy ‘patente el interés que tienen los revolucionarios de Francia en agitar la leal España, y *la probabilidad de una conflagración general de la Europa entera es cuasi una evidencia*”³³⁹.

Para evitarlo era necesario el apercibimiento y que el Gobierno “tome una actitud fuerte y decidida para que no obre arrebatado por la violencia de los sucesos, sino que los prevea, los domine y les dé el curso que esté en su con-

338. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 37-39.

339. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 42-43.

veniencia”. Para ello “convendrá no perder momento en su organización, veniéndose los obstáculos que ésta encuentra en las *animosidades, celos de autoridad y ambición* de ciertas personas”.

Cumpliendo el encargo real Andino elevó el “proyecto de organización ministerial [...] para que V. M., con la exquisita penetración que le distingue, pueda hacer una entera calificación de esta obra”. Acompañó el Decreto 145 de 6 de abril de las Cortes de 1812 sobre clasificación de los negocios que pertenecen a las Secretarías del Despacho³⁴⁰, el del Gobierno intruso de 6 de febrero de 1809 de atribuciones de la Secretaría de Estado y demás Ministerios³⁴¹ y el de Luis XVIII³⁴², aunque sin realizar una “demostración analítica [que] exigiría difusos razonamientos con que temo ser molesto a su soberana atención”³⁴³.

El documento titulado *Proyecto de Organización Ministerial* trabajado por Sáinz de Andino estableció los seis Ministerios y los ámbitos de sus competencias. Aquéllos eran los de Secretaría del Despacho de Estado, Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia, Secretaría de Estado y del Despacho del Interior, Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, Secretaría de Estado y del Despacho de la Guerra y Secretaría de Estado y del Despacho de Marina. Incorporó una disposición sobre el Consejo de Estado, que “entenderá con todos los Ministerios en los ramos de sus respectivas dependencias”³⁴⁴. Adjuntó un *Proyecto de Decreto creando el Ministerio del Interior y delimitando la competencia de cada Ministerio*, que recogió en su artículo primero las seis Secretarías de Estado y del Despacho, y en los artículos siguientes las atribuciones de cada una de ellas conforme al documento anterior³⁴⁵.

Por cuanto se refiere al nuevo Ministerio Secretaría de Estado y del Despacho del Interior, que era la razón de ser del nuevo modelo organizativo, precisó las atribuciones que esquemáticamente había establecido en la *Nota*

340. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 184-188.

341. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 175-183.

342. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 188-193.

343. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 44.

344. *Proyecto de organización ministerial, trabajado por don Pedro Sáinz de Andino, Fiscal más antiguo del Supremo Consejo de Hacienda*, en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 45-61.

345. *Proyecto de Decreto creando el Ministerio del Interior y delimitando la competencia de cada Ministerio*, en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 62-74.

propugnando la creación de un Ministerio del Interior citada, con los siguientes ámbitos:

1. La fijación de límites de las provincias, partidos y términos o territorios respectivos de los pueblos.
2. La organización y arreglo de las autoridades provinciales y municipales encargadas del gobierno civil y económico.
3. Los registros y estados generales de población.
4. La naturalización de los extranjeros.
5. La policía general, seguridad interior, tranquilidad y orden público del Estado.
6. La averiguación y pesquisa de los delitos en que, conforme a las leyes, tiene lugar el procedimiento de oficio, y la captura y persecución de toda especie de delincuentes.
7. El recogimiento de los vagos y malentretidos (sic), y su corrección dentro de los límites de las atribuciones de la policía.
8. El servicio y movimiento de toda fuerza armada que bajo cualquier denominación tenga el destino peculiar y exclusivo de la conservación de la seguridad pública.
9. Las cárceles, casas de reclusión y de corrección, y los presidios en cuanto a su régimen interior, administración económica, disciplina y tratamiento que se da a los presos.
10. La policía municipal en que se comprende la bondad y abundancia de mantenimientos; el surtido de aguas potables; el aprovisionamiento y buen orden de los mercados; la formación de repuestos de víveres en épocas de escasez; la demolición de los edificios ruinosos; la regularidad de las formas de los que se construyan de nuevo; el aseo y alumbrado de las poblaciones; la espaciosidad y comodidad de las vías públicas; la buena distribución y situación de las plazas, mercados y otras oficinas de uso común; las precauciones y socorros contra los incendios, inundaciones y otras calamidades accidentales; la protección de las propiedades urbanas y rurales; los paseos públicos; la evacuación y desinfección de todos los depósitos de inmundicias; la construcción de cementerios; las demás providencias de la salubridad pública, y todo cuanto dice relación con la comodidad de los habitantes, ornato de las poblaciones y recreo público.

11. Los teatros y cualesquiera especie de diversiones públicas.
12. Los festejos que se celebren por motivos particulares.
13. Los hospicios, los hospitales, las casas de refugio, de misericordia y de asilo para los indigentes, huérfanos y toda especie de personas miserables, y todos los establecimientos de beneficencia.
14. Los socorros generales que el Gobierno acuerde en las calamidades públicas, o los particulares que por la naturaleza de sus circunstancias exijan de mi Real clemencia los infortunios de algunos pueblos o personas.
15. Los pósitos para el socorro de los labradores, y su administración.
16. La vigilancia sobre las enfermedades contagiosas y epidémicas, y disposiciones para precaverlas o impedir su propagación, con la creación y organización de las autoridades encargadas especialmente de la sanidad.
17. Los lazaretos, los establecimientos de aguas y baños minerales, y los de cualquier otra especie que se dirijan a la conservación de la salud pública.
18. La destrucción de los animales nocivos.
19. El arreglo de pesos y medidas.
20. Las ordenanzas de policía rural.
21. La caza y la pesca en el interior.
22. La construcción, reparación y conservación de las carreteras, caminos, puentes y barcas de tránsito público.
23. La navegación interior, en que se comprenden las obras para facilitar la de los ríos, la apertura de canales, su reparación y conservación, y reglas a que ha de sujetarse la navegación.
24. El plantío y conservación de los montes y arbolados.
25. Los cerramientos y acotamientos de terrenos.
26. Las concesiones, roturas, repartimientos y aprovechamientos de baldíos y tierras comunes.
27. La desecación de las tierras pantanosas.
28. La construcción de acequias de riego.
29. La circulación de los frutos, cereales y demás productos de la agricultura.
30. La aclimatación y fomento de las plantas exóticas.
31. La cría y pastura de los ganados de toda especie, en lo que se comprenden también el Consejo de la Mesta y Junta gratuita de ganaderos.
32. Las patentes que aseguran la propiedad de las invenciones científicas y artísticas.

33. Las recompensas de los artistas beneméritos y distinguidos.
34. El fomento de las materias vegetales y animales que alimentan la industria.
35. La conservación de un depósito industrial.
36. Las ordenanzas y reglamentos de los oficios mecánicos.
37. La estadística territorial, comercial e industrial del Reino.
38. Las escuelas de economía rural de agricultura, artes y oficios.
39. La concesión de ferias y mercados.
40. Todo género de providencias que convengan para el fomento y prosperidad de la agricultura, comercio y manufacturas, en cuanto sus necesidades hayan menester de la intervención y protección del Gobierno.
41. Las minas de común aprovechamiento, reservándose el Ministerio de Hacienda las que corresponden al patrimonio del Estado, y la exacción de los derechos que se causen en la explotación de las que se benefician por cuenta de particulares.
42. Las nuevas poblaciones, entendiéndose en éstas las colonias de Sierra Morena y Andalucía, mientras estén sujetas al régimen de su fundación.
43. La instrucción pública en todas las clases y secciones que la pertenecen, desde la primera enseñanza hasta la de ciencias sublimes, y las Universidades, Colegios, Academias y demás establecimientos científicos, literarios y de educación.
44. Las Sociedades de Amigos del País.
45. La imprenta y librería, la litografía y estampado con todas las medidas de prevención y de represión necesarias para evitar que se abuse en materia alguna de estos establecimientos.
46. La publicación de la gaceta del Gobierno, y el establecimiento y censura de todos los periódicos.
47. La conservación de todos los monumentos públicos y antiguos que no dependan de propiedad particular.
48. La calificación de las cargas y obligaciones de los fondos municipales, la formación de presupuestos para cubrirlos, y la inspección sobre su inversión y distribución.
49. La prestación del servicio personal para las armas, y reglas que hayan de observarse en los alistamientos y sorteos, con intervención del Ministerio de la Guerra en lo que concierne a la aptitud física de las personas.

50. Los nombramientos de los Intendentes, que tendrán a su cargo la autoridad superior política de las provincias en todos los ramos de la administración civil, poniéndose de acuerdo, sobre las personas en quien hayan de recaer, con el Ministerio de Hacienda por la parte de autoridad económica que acumulan en sí los Intendentes.
51. La provisión de los Corregimientos políticos mientras los haya, y de todos los cargos y oficios municipales y sus dependientes y subalternos que sean de nombramiento real, y de los demás empleos que conciernan a los ramos que comprenden las atribuciones de este Ministerio.
52. Todo lo concerniente a sueldos, promociones, recompensas, retiros y licencias de los empleados y dependientes de este Ministerio.
53. La expedición de todas las leyes, Reales Decretos, reglamentos e instrucciones concernientes a la administración civil de la Monarquía en todos los ramos que van detallados, y la vigilancia e inspección sobre su exacta observancia y cumplimiento.

2.8. La *Exposición reservada* de 1832

En la *Exposición reservada dirigida al Rey Don Fernando 7º, sobre el muy crítico y peligroso estado del Reino* de 14 de noviembre de 1832 Andino felicitó al Rey por haber recobrado la salud, porque “el peligro en que V. M. se ha visto era la más terrible y más funesta catástrofe de cuantas podían ocurrir en el pueblo español”, en un momento de “grave e inminente peligro en que se encuentran el Trono y el Estado”³⁴⁶.

En este documento Sáinz de Andino se mostró como un *fernandista* que ha vivido los difíciles momentos de los sucesos de La Granja de 1832 durante la enfermedad del Rey y la revuelta liberal, actuando en favor de la monarquía, como se le reconoció por la Real Orden de 20 de septiembre de 1832, “por la firmeza que demostró para defender los derechos de S. M. la Reina”. Una

346. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 93-102; *Documentos...*, cit., III.3º, p. 41, recoge la anotación de Arias Teijeiro de 17 de marzo de 1831: “Andino está formando, por encargo, una larga memoria sobre la Monarquía: quiere ser ministro; éste es su tema”. Cronológicamente sólo puede referirse a este documento, aunque parece excesivo el tiempo transcurrido entre la nota del Diario y la fecha de aquél. GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro...*, cit., pp. 72, 327-329.

vez más hizo protesta de que era su lealtad al Rey la que le obligaba a valorar el momento y “poner a su soberana consideración que sólo el espíritu fuerte de V. M., su vasta penetración, el extenso conocimiento que sobre los negocios públicos le ha proporcionado el prolongado ejercicio de la autoridad suprema y, en fin, la heroicidad de que está dotada su grande alma, pueden salvar el bajel del Estado, acudiendo a tiempo en las borrascosa tormenta que amenaza sumergirlo, haciendo del territorio español un mar de sangre y desolación”³⁴⁷. Parecía sentirse aliviado de la recuperación del Monarca, lo que podía evitar la crisis que él mismo anunció, que se pudiera originar con su muerte, como así ocurrió.

Este texto constituyó un llamamiento urgente al Monarca para que introdujera las reformas que le había propuesto anteriormente, como medio para garantizar el Trono a su hija, con el apoyo de reformistas y liberales, reduciendo las posibilidades de adhesión a la causa carlista. Se volvió a plasmar la posición de los afrancesados, en la que se había venido apoyando el rey frente a los radicales de ambos grupos, para introducir la reforma de las obsoletas instituciones del Antiguo Régimen, al mismo tiempo que gobernaba como rey absoluto. Esta actitud fue la que hizo posible la continuidad dinástica en la regencia y el reinado de Isabel II, y de la que surgió la monarquía constitucional del moderantismo.

Lo justificó en “el gran amor que le profeso, por obligación de conciencia, cumpliendo con la ley del Reino que me lo previene, y en debida correspondencia a la confianza con que V. M. me ha honrado. En omitirlo me haría culpable de los desastres que están amenazando al Trono y al Estado y de que no es posible preservarlos sin que la voluntad firme y el poder enérgico de V. M. dicte y haga cumplir las medidas prontas y vigorosas que la situación del Reino requiere”³⁴⁸.

Realizó el diagnóstico de los males del país. El primero, “el cisma político que habiendo brotado de los funestos sucesos del 1808 ha ido cada día en aumento, dividiendo en partidos a los vasallos de V. M. y encendiendo en sus ánimos un odio encarnizado”. El segundo era “un espíritu de insubordinación, por no decir rebeldía, de desacato y de libertad desenfrenada, entendida

347. SÁINZ DE ANDINO, P., *Exposición reservada dirigida al Rey Don Fernando 7º, sobre el muy crítico y peligroso estado del Reino*, en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 94.

348. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., p. 96.

por cada cual a guisa de sus pasiones e intereses propios que nació con la relajación de la moral cristiana y civil”. El tercero, un “malestar de pobreza y decadencia general en todas las clases, que es consecuencia necesaria [...] de la falta de buenas leyes económicas y de los vicios y desorden del régimen fiscal, o sistema administrativo de la Real Hacienda”. El cuarto, “el pésimo estado de la administración de justicia, que si en lo civil requiere reformas lentas y preparadas con mucho detenimiento, en lo criminal es tan preciso y perentorio el remedio, como que actualmente no hay ni seguridad para el Estado y sus individuos en particular, ni garantías para la inocencia y rectitud”³⁴⁹.

La “conmoción universal en los ánimos y un desquiciamiento bien marcado en todos los resortes de la máquina del Estado” eran precursores infalibles de la “anarquía, la guerra civil y la disolución social”. Era preciso “calmar la efervescencia de los ánimos, refrenar los partidos y mantener el orden”, así como “destruir y sofocar esta división tan general como funesta; y que desaparezca el espíritu de partido sin haber de exterminar a las personas ni ofenderlas, para lo cual hay un medio, que es el de unir a los hombres por intereses comunes a todos, los cuales han de derivar de leyes acertadas y benéficas”³⁵⁰.

El mismo medio se debiera utilizar como “la piedra angular en que se asegure el orden de sucesión al Trono establecido en la última Ley. [...] cuando todos y cada uno de los españoles tengan un interés común e individual, y esperen su bienestar de que el Trono recaiga en la Princesa a quien la ley se lo defiera [...] sin que valgan en contra los impotentes esfuerzos ni de la intriga, ni de la sugestión, ni de un conato de violencia que no encontraría fuerza en que apoyarse”³⁵¹.

Don Pedro Sáinz de Andino propuso configurar “un sistema político fijo y positivo, cesando la vacilación y discordancia que se está advirtiendo en varios actos y disposiciones ministeriales” y la “necesidad de manifestar al reino” la disposición regia “a introducir en la administración del Estado todas las mejoras y reformas que requieran el bienestar y la prosperidad de sus pueblos, no por eso es su real intención hacer ni permitir innovación alguna que trastorne las leyes fundamentales del reino ni destruya los derechos adquiridos y

349. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., pp. 94-95.

350. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., pp. 96-97.

351. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., p. 97.

poseídos legítimamente”³⁵². De modo que por medio de las mejoras y reformas administrativas se daba confianza a los afrancesados y liberales moderados, aunque sin alterar el sistema político absolutista.

Por si no estuviera suficientemente claro lo expuesto, en cuanto a su limitado alcance, a continuación observó que era “indispensable precaverse del abuso que pudiera hacerse de la beneficencia de estas mismas disposiciones, calcular los inconvenientes que puedan derivarse de ellas, como sucede en toda medida política de tanta gravedad, y evitar que obren en sentido contrario al espíritu de rectitud y de sabiduría que las han dictado”. Estas precauciones debieran aplicarse “en primer lugar a la amnistía, que siendo un pensamiento magnánimo, excelso y digno del pecho real que lo ha concebido, podrá causar disgustos y males muy graves si no se toman las medidas y precauciones que deben acompañar una concesión tan amplia e ilimitada”. Recordó su documento de 1828 sobre las purificaciones para demostrar que su “opinión no puede ser sospechosa ni incierta”³⁵³, pero parece evidente que tenía reservas sobre la concedida por la Regente durante la enfermedad del Rey.

Manifestó su desacuerdo con la creación del Ministerio de Fomento por Decreto de 5 de noviembre de 1832³⁵⁴. Entendió que las circunstancias de agitación general y falta de preparación de la opinión pública no eran adecuadas, por ser “más conveniente y seguro que la institución de este Ministerio hubiera sido conocida, apreciada, y aún deseada antes de haberse dado por la ley”. Aunque no estaba en su ánimo censurarlo ni cuestionar el celo e inteligencia de su redactor, recordó su propuesta de 1829 y el plan de organización ministerial con seis Secretarías del Despacho que había elaborado en noviembre de 1830.

Terminó formulando un reproche por haber sido desairado, aunque reconoció que le “quedó la satisfacción de haberme mostrado en el camino de las lealtades y de la fidelidad”, que reiteró, “dispuesto a perecer y sacrificar mil vidas que tuviera antes que prevaricar en concepto alguno, ni faltar un ápice al cumplimiento de mis deberes”. En un momento difícil para la Monarquía, propuso como único medio de salvarla, “organizar con acierto y actividad una administración civil fuerte al paso que benéfica y cimentada sobre la justicia y

352. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., p. 98.

353. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., p. 99.

354. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 341-345.

el bien general común de los vasallos de V. M., sin lo cual, [...] el espíritu de partido podrá triunfar del Derecho y de la Ley”³⁵⁵.

2.9. Creación del Ministerio de Fomento, División provincial e Instrucción a los subdelegados

Se ha expuesto cómo Sáinz de Andino criticó en la anterior Exposición la creación del Ministerio de Fomento por Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, fundándose en razones de exclusiva oportunidad política. Lo dispuso la Reina Regente durante la enfermedad de Fernando VII, como nueva versión del Real Decreto de 5 de noviembre de 1830, con el fin de “fortalecer la administración interior y el fomento general del Reino, haciendo que las disposiciones protectoras de la fortuna individual y pública produzcan el saludable efecto que se desea, sin que pugnen entre sí, ni se frustren las intenciones más benéficas, se establezca inmediatamente el ministerio decretado en la citada fecha de 5 de noviembre de 1830; que tenga el título de Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento general del Reino”³⁵⁶.

El Manifiesto de la Reina Regente de 4 de octubre de 1833 afirmó los principios del Absolutismo con una concesión a los liberales: las reformas administrativas. A tal fin, por Real Decreto de 21 de octubre de 1833 nombró Ministro de Fomento a Javier de Burgos, en atención a sus “especiales conocimientos”, para “plantear y proponerle, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio español, como base de la Administración interior, y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos”.

Burgos expuso las dificultades del momento en que se hizo cargo del Ministerio por la insuficiente retribución de los ministros, las dificultades de “empezar un reinado en minoría en un país sin instituciones, sin códigos, sin administración, devorado por la lepra de los abusos envejecidos, y trabajado por pasiones encontradas”. Los problemas eran mayores en el nuevo Ministerio que, “después de un año de instalado sólo había anunciado su existencia por alguna que otra medida insignificante, más propia para hacerlo considerar como

355. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., p. 101.

356. GUAITA, A., *El Ministerio de Fomento 1832-1931*, Madrid, IEAL, 1984, pp. 15-18.

una superfetación, que como una institución útil. Los ministros, blanco hasta entonces de intrigas palaciegas, debían serlo en lo sucesivo del desenfreno de los corrillos populares y de las maniobras de las sociedades clandestinas”. A pesar de ello aceptó el encargo, dejando constancia que lo hizo por su actitud de servicio: “No podía tentar la ambición un poder necesariamente efímero; no podía tentar la codicia una retribución suficiente apenas para vivir”³⁵⁷.

De su labor en el Ministerio han pasado a la historia dos medidas: la división provincial y la *Instrucción a los Subdelegados de Fomento*³⁵⁸. Por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 se dividió el territorio en cuarenta y nueve provincias, que tomarían el nombre de sus capitales respectivas, excepto Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservarían su denominación. La medida se dictó porque “para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea; y asegurada que esto puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas”. A esta división administrativa se acomodarían las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda (art. 4)³⁵⁹.

Como expuso Gómez de la Serna, la división provincial fue una pieza fundamental para un régimen de centralización, porque “bien hecha facilita la pronta y uniforme ejecución de las leyes, proporciona economía, rapidez y fuerza al poder ejecutivo, y agrupando los intereses, y haciéndolos compactos, concurre al bien de la sociedad”³⁶⁰. Para don Adolfo Posada “el fin *nacional* de la división en provincias, es decir, su gran subordinación a los intereses y servicios del Estado resulta bien claro de su carácter artificial y abstracto, y además de los términos mismos de la disposición legal que la establece”, que justificó la “división civil del territorio, como base de la Administración interior”³⁶¹.

Por otro Decreto de la misma fecha se dispuso sobre los Subdelegados de Fomento, porque la división provincial “no sería un beneficio para los pueblos

357. BURGOS, J. DE, *Anales...*, I, cit., p. 167.

358. MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 176, afirmó que Burgos “dejó sentadas las bases de la futura Administración española”.

359. GUAITA, A., *División territorial y descentralización*, Madrid, IEAL, 1975. Recogió las divisiones proyectadas por Floridablanca en 1789, Bonaparte en 1810, la del Trienio de 27 de enero de 1822 y la de Burgos de 1833.

360. GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Instituciones de Derecho administrativo español*, I, Madrid, 1843, p. 40.

361. POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1910, pp. 114-115.

si a la cabeza de cada una de las provincias, y aun a la de algunos partidos, no hubiera un jefe encargado de estudiar las necesidades locales, y de socorrerlas él mismo, o de proponer al Gobierno los medios de verificarlo”. El artículo 5 les atribuyó “exclusivamente conocer en sus provincias y partidos respectivos de todos los negocios que el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832 señaló como de la incumbencia y atribución privativa del Ministerio de Fomento”. Esta labor se conformaría “a la letra y al espíritu de la instrucción que de mi orden habéis extendido para su gobierno” que se acompañaba. Los Subdelegados, que no favorecieran sin descanso los intereses generales y los que no promovieran bienes efectivos, serían separados de sus destino (art. 11). Para evitarlo “cuidaréis de no proponerme para los destinos creados [...] sino a sujetos versados en los conocimientos administrativos y dotados de la actividad, la capacidad y el patriotismo que exige su cabal desempeño” (art. 12).

De acuerdo con lo previsto por el artículo 6, se acompañó la *Instrucción* para los Subdelegados “que serán los encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos y los agentes inmediatos de la prosperidad del Reino”. Se señalaron algunos de los “medios propios para llevar a cabo sus intenciones generosas, y con este fin se han clasificado en ella los varios intereses de que deben cuidar los agentes de la Administración, en términos de alejar el riesgo de complicarlos o de confundirlos, reservando ampliar las indicaciones contenidas en estos capítulos, a medida que dichos agentes vayan dando cuenta de su instalación y de los obstáculos que para hacer el bien tengan que superar”.

Javier de Burgos estableció en la *Instrucción a los Subdelegados* de Fomento diecinueve capítulos con setenta y siete párrafos sobre Agricultura, Industria, Comercio, Minería, Ayuntamientos, Policía general, Instrucción pública, Sociedades económicas, Hospicios, Hospitales y establecimientos de beneficencia, Cárceles, Hermandades y Cofradías, Caminos, Bibliotecas y Museos, Teatros y espectáculos, Socorros para desastres, Caza y pesca, División territorial y estadística, Despoblados y prevenciones generales. En este último su primer párrafo señaló que los Subdelegados de Fomento “son empleados de ejecución, y como tales no pueden mandar ni prohibir sino lo que manden o prohíban las leyes, Reales Órdenes y las Instrucciones del ramo. Pero para la ejecución de todas estas disposiciones pueden dictar las reglas que estimen convenientes, y todos los empleados administrativos deben conformarse a ellas” [65]. También estableció reglas de comportamiento como la contenida en el párrafo 68: “Hacer bien es la incumbencia esencial, la suma de todas las

atribuciones de la Administración. Esta obligación es activa, y no debe reputarse desempeñada con llenar formalidades más o menos importantes, más o menos prolijas, a las cuales no se dará valor [...] sino en cuanto [...] aparezca visible el bien que hayan proporcionado”.

La *Instrucción* a los subdelegados de 30 de noviembre de 1833 fue criticada porque, “si bien puede considerarse en cuanto a la designación de atribuciones de los Subdelegados o Gobernadores de provincia como la obra de una imaginación arrebatada del deseo del bien público, la razón reflexiva encuentra el lujo de la exageración en vez de reglas específicas y perfectamente determinadas, en las cuales se arreglasen de una manera muy positiva todas y cada una de las atribuciones de estos nuevos funcionarios, a fin de que ni pudiesen dejar de llevar a efecto lo que les está encomendado, ni usurpar las atribuciones de los demás agentes del poder, ni dificultar su marcha”³⁶².

Siguió manteniéndose la mezcla de competencias judiciales y administrativas, que había sido considerado uno de los más graves defectos de la Administración del absolutismo. Del mismo modo que lo habían hecho Burgos y Andino, Rodríguez Camaleño reiteró que “la pasada Administración era en extremo defectuosa por la mezcla de atribuciones judiciales y administrativas”³⁶³. Citó el ejemplo del Consejo de Castilla, de modo que “ningún hombre de buena fe y de regular capacidad puede poner en duda que aquel sistema ofrecía un gran cuadro de confusión y oscuridad”³⁶⁴.

Por el contrario, Silvela la consideró un “cuerpo hermoso de doctrina: un conjunto de preceptos de buena administración, de máximas sabias y muy liberales [...] cuya lectura recomendamos a los jóvenes que aspiren a ser investidos algún día con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia”³⁶⁵.

La *Instrucción* fue elaborada por Burgos cuatro años después de que Sáinz de Andino redactara la Exposición sobre la creación del Ministerio de lo Interior y tres de la *Nota* y del *Proyecto de Decreto* creando el Ministerio y delimitando los ámbitos de su competencia en cincuenta y tres apartados. Éstos

362. RODRÍGUEZ CAMALEÑO, L., *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior e indicaciones de los medios de constituirle en armonía con las demás fracciones del poder*, Madrid, 1835, p. 19.

363. RODRÍGUEZ CAMALEÑO, L., *Consideraciones...*, cit., pp. 97-100.

364. RODRÍGUEZ CAMALEÑO, L., *Consideraciones...*, cit., p. 77.

365. SILVELA, F. A., *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios Prácticos de Administración*, Madrid, 1893, p. XXXVIII.

contenían una enumeración de materias identificadas en breves términos capaces de “introducir en la Administración del Estado todas las mejoras y reformas que requieran el bienestar y la prosperidad de sus pueblos”³⁶⁶. Todas ellas están incluidas en la *Instrucción*, aunque por su propia naturaleza, ésta las enumera más exhaustivamente y con mayor detalle, pero integradas en la relación de Andino. También se reflejan las ideas sobre los gestores públicos en cuanto a su idoneidad y honesta gestión, que fueron reclamadas por ambos pero con mayor insistencia por éste.

Si se estudian comparativamente las valoraciones y propuestas contenidas en ambos documentos existen una coincidencia sobre el alcance material de las políticas a desarrollar. Una vez más coincidieron en un programa reformista de tradición ilustrada, aunque esta vez fue don Pedro quien se adelantó a don Javier quien, sin duda, debió conocer las propuestas de aquél.

3. Las ideas administrativas de Sáinz de Andino

Como se ha podido examinar, los textos de Andino responden a demandas concretas y tratan de dar solución a los problemas y preocupaciones específicas del momento. Sin embargo, su dimensión política no le impidió aportar valoraciones jurídicas de la realidad estatal y propuestas de futuro, por lo que en sus textos, informes, exposiciones y discursos en el Senado se recogen pronunciamientos que sirven para conocer sus ideas sobre la Administración y su organización. Ello nos permitirá situar al personaje en relación con la cultura jurídica del momento y con sus contemporáneos Javier de Burgos y Oliván.

3.1. División de poderes

En sus obras del periodo liberal Andino partió de la división de poderes que la explicitó en diversos modos, aunque sin hacer ninguna teorización sobre ella. Refiriéndose a la Constitución de 1812 comentó que establecía un régi-

366. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., p. 98, afirmó que Burgos “no solamente dejó sentadas las bases de la futura Administración española, sino que fue su labor acicate para una serie de publicaciones que denotan su influencia”.

men de derechos y deberes y la división de poderes: “tenemos una Constitución por la cual somos ciudadanos y gozamos de la plenitud de los derechos de tales. [...] Nosotros podemos ya decir que dependemos de la ley sola y no de persona alguna”, de tal modo que “el imperio de la ley ha remplazado el yugo de hierro de los caprichos de los mandantes”³⁶⁷. Cuanto se refiere al sistema normativo será objeto de un apartado específico.

Posteriormente, cuando Andino sirvió a Fernando VII y durante el periodo moderado, suprimió de su discurso la referencia a la división de poderes al reconocer en el Monarca el poder absoluto, que desde la unidad de poder permitía su manifestación en diversas funciones de carácter legislativo o ejecutivo, sin invocarla en la *Exposición*. No obstante, se reconocía que el poder del Monarca no era absoluto porque estaba limitado por el derecho de gentes, por el principio del fin general del Estado y por los derechos de libertad y propiedad que exigían la mediación de la ley y, por tanto, del Parlamento.

3.1.1. *Administración de Justicia*

Sáinz de Andino afirmó que “la administración de justicia es la primera necesidad de los pueblos, es el cimiento del orden público, es el escudo de toda clase de derechos, y es el deber más urgente de los gobiernos, puesto que no estando bien expedita y desde el momento que llega a relajarse, la propiedad queda sin garantías a merced del fraude y de la violencia, la seguridad individual impunemente violada, y todo el orden social se desquicia en sus fundamentos”. Cuando quiebra la autoridad de la justicia, las leyes no se aplican y “desaparece la acción de gobierno, [...] mientras que, por el contrario, si la justicia se administra rectamente, las leyes obran con vigor, producen todos sus efectos, y el estado florece con la paz y el orden”³⁶⁸.

A partir de esa premisa y con su conocimiento de la realidad institucional española, se entiende su crítica al sistema judicial vigente recogida en la *Exposición*, a la que dedicó una sección completa y continuas referencias. La consideró “el primer objeto de la atención y solicitud del Gobierno, así como su recta administración es la garantía más poderosa del reposo y prosperidad de

367. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 41.43.

368. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. XXVII.

los pueblos. [...] no puede haber garantía alguna, ni derecho seguro, ni tranquilidad de ánimo, ni orden público, ni esperanza de prosperidad, cuando la justicia no se distribuye con integridad, celeridad y acierto”³⁶⁹. Realizó importantes propuestas sobre la seguridad legislativa y la limitación del arbitrio judicial, la organización, la formación y la disciplina.

En la *Exposición reservada* de 1832 volvió a recoger como uno de los males del país “el pésimo estado de la administración de justicia, que si en lo civil requiere reformas lentas y preparadas con mucho detenimiento, en lo criminal es tan preciso y perentorio el remedio como que actualmente no hay ni seguridad para el Estado y sus individuos en particular, ni garantías para la inocencia y rectitud”³⁷⁰.

3.1.2. *Gubernativo y contencioso*

Una de las características del régimen absoluto fue el progreso de la Policía como concepto que encuadraba el conjunto de la actividad administrativa de regulación e intervención en todos los campos de la vida económica y social. Dentro de la categoría se entreveraban funciones de naturaleza administrativa y jurisdiccional, situación que Burgos y Sáinz de Andino consideraron uno de mayores problemas de la organización del Estado. Existía una Justicia delegada por el soberano a los magistrados y otra retenida en el Monarca, como titular de toda la jurisdicción y última instancia para la interpretación del ordenamiento. La modificación del orden político-institucional medieval exigía reformar la estructura, sustituirla por una más simple de ámbitos diferenciados funcionales y territoriales y ordenar las funciones entre ellos. El ámbito legislativo elaboraría el Derecho y la Ley sería el instrumento de ordenación y garantía aplicable por el Poder Judicial, que perdía su función de árbitro de la equidad –o arbitrariedad– para pasar a ser la boca de la Ley, sometido a la revisión de la instancia superior del Tribunal de Casación³⁷¹.

369. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 28.

370. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., pp. 94-95.

371. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración...*, cit., pp. 189-190, expone cómo una de las esferas más estamentalizadas por parte de la *noblesse de robe* fue la jurisdiccional local, lo que provocó la desconfianza revolucionaria.

A partir de la división de los poderes del Estado, era necesario separar las funciones administrativas y jurisdiccionales, que anteriormente estaban en manos del monarca y de su Administración. La primera Administración revolucionaria, formada por elección, con carácter honorario y colegial, era ejecutora material de la Ley y su poder administrativo carecía de todas las prerrogativas que posteriormente adornaron al acto administrativo³⁷². Casi de inmediato pasó a ser la Administración del Estado, una estructura de poder, separada aunque al servicio de la sociedad, profesional y dotada de los medios necesarios para superar la fragmentación de la nación.

La pura teoría de la separación de poderes y la desconfianza en la magistratura exigían liberar al Ejecutivo-Administración del control judicial, porque “juzgar a la Administración es también administrar”. En Francia el artículo 13 de la Ley de 16-24 de agosto de 1790 dispuso que “las funciones judiciales son distintas y están siempre separadas de las funciones administrativas³⁷³. Los jueces no pueden, sino prevaricando, turbar en modo alguno las operaciones de los órganos administrativos, ni citar a los administradores por hechos relativos a sus funciones”. La inmunidad jurisdiccional y la dotación de medios para obligar a los ciudadanos a acatar las decisiones administrativas, convirtieron a la Administración en un poder productor de actos administrativos. A fin de garantizar el respeto de los derechos individuales se creó un espacio dentro de la Administración, el contencioso-administrativo, contrapuesto al modelo del garantismo universal de la jurisdicción única y el sometimiento a ella de la Administración. Esto exigía una distribución de los espacios de control e inmunidad de la Administración frente a la jurisdicción, que fue una fuente de conflictos.

Gallego Anabitarte expuso el sistema de control gubernativo y contencioso, Administración y Justicia, existente en España durante el Antiguo Régimen³⁷⁴. Los asuntos de policía gozaban de exención jurisdiccional de cualquier Tribunal ordinario (*sin apelación o recurso*), y llegaron a tener un juez en

372. MESTRE, J.-L., “Les fondements historiques du Droit administratif français”, en *Études et documents. Conseil d’État*, 34 (1982-1983), pp. 64-65, expuso las prerrogativas administrativas procedentes del sistema anterior a la Revolución.

373. VELLE, S., “La constitutionnalisation d’un mythe: justice administrative et séparation des pouvoirs”, en *Revue de Droit Public* (1989), pp. 767-783.

374. GALLEGO ANABITARTE, A., *Administración y jueces: gubernativo y contencioso*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 61-108.

exclusiva para la materia, como ocurrió en Madrid a partir de 1804. Policía y Justicia aparecen como expresiones de poder del Monarca absoluto. Por medio de la primera controla la sociedad y por la Justicia no sólo aplica la legalidad sino que reduce el poder jurisdiccional anteriormente en manos de distintos ámbitos señoriales, eclesiásticos, etcétera. La separación entre Policía y Justicia, Administración y Tribunales, gubernativo y contencioso fue siempre muy imperfecta, lo que no planteaba mayores problemas, ya que ambos iniciaban y terminaban en el Monarca.

Esta situación era una más de las indiferenciaciones orgánicas y funcionales del Antiguo Régimen, lo que no implica que conviviesen con signos diferenciadores. Esta situación fue evolucionando y no la resolvió plenamente el régimen constitucional. En la medida en que daba lugar a confusión entre las funciones normativas, jurisdiccionales y administrativas, por una parte, y en que la competencia material no estaba claramente articulada en las distintas unidades de gobierno y administración, se explican las críticas de Burgos y Andino al sistema administrativo y sus propuestas de creación de una Administración civil claramente diferenciada material y funcionalmente³⁷⁵. En este sentido, “las reformas decimonónicas se limitaron, pues, a acelerar el proceso anterior: lo que pudo hacerse en unos términos mucho más claros que antes, por la sencilla razón de que se había levantado, al fin, el bloqueo ideológico de la concentración de poderes en el monarca”³⁷⁶.

Sáinz de Andino defendió la idea de la división de poderes buscando superar la confusión entre Administración y Justicia propia del Antiguo Régimen. Podemos afirmar que contribuyó al largo proceso histórico de diferenciación entre la Justicia y el Gobierno, que ya apareció en las *Ordenanzas de intendentes* de 1749 y en la *Representación* de Ensenada a Fernando VII sobre la organización del Consejo Real³⁷⁷. El proceso de deslinde de funciones judiciales y administrativas se fue realizando a lo largo del siglo XIX por acciones diversas, como los Reales Decretos de 24 de marzo de 1834, para terminar con “la viciosa organización que en la actualidad tienen los principales cuer-

375. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 96-113, recoge la distribución de funciones gubernativas y contenciosas en las instituciones de la Corona de Castilla; *Los primeros...*, cit., pp. 420-473.

376. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 94-95.

377. GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces ilustradas...”, en CAPPELLINI, P. y otros, *De la Ilustración...*, cit., pp. 174-180.

pos del Estado [...] por la mezcla de atribuciones judiciales y administrativas en los mismos cuerpos y autoridades”³⁷⁸, el discurso de la Corona en la apertura de las Cortes de 24 de julio de 1834; Decretos de 5 de septiembre y 19 de noviembre de 1834 para que los alcaldes se abstengan en los asuntos contenciosos³⁷⁹, y Reales Órdenes de 15 de febrero y 5 de marzo de 1835 y la de 3 de agosto de 1836³⁸⁰. La Real Orden de 8 de mayo de 1839, sobre la petición a los Tribunales de protección de las situaciones posesorias frente a las acciones de la Administración, dispuso que “las disposiciones y providencias que dicten los Ayuntamientos y en su caso las Diputaciones Provinciales, en los negocios que pertenezcan a sus atribuciones según las leyes, forman estado y deben llevarse a efecto, sin que los tribunales admitan contra ellas los interdictos posesorios de mantención o restitución, aunque deben administrar justicia a las partes cuando entablen las otras acciones que legalmente les competen”.

En este aspecto fue criticada la creación y organización del Ministerio de Fomento en 1832 y la *Instrucción* a los subdelegados de 30 de noviembre de 1833, porque “la razón reflexiva encuentra el lujo de la exageración en vez de reglas específicas y perfectamente determinadas, en las cuales se arreglasen de una manera muy positiva todas y cada una de las atribuciones de estos nuevos funcionarios, a fin de que ni pudiesen dejar de llevar a efecto lo que les está encomendado, ni usurpar las atribuciones de los demás agentes del poder, ni dificultar su marcha”³⁸¹.

378. Aludió Andino a la confusión y desarreglo del sistema administrativo por la “mezcla de atribuciones judiciales y administrativas en los mismos cuerpos y autoridades”.

379. Por el Real Decreto de 21 de abril de 1834 se crearon los partidos judiciales en los territorios de cada una de las Audiencias y se dispuso que “los alcaldes ordinarios de todos los pueblos cesarán desde luego en el ejercicio del poder judicial”. La Real Orden de 5 de septiembre de 1834 dispuso que “los alcaldes ordinarios no deben ejercer acto alguno de jurisdicción contenciosa, la cual corresponde exclusivamente a los jueces letrados; aunque con la excepción provisional del conocimiento de los negocios civiles que no pasen de 200 reales”.

380. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, Instituto García Óviedo, 1973, p. 115.

381. RODRÍGUEZ CAMALEÑO, L., *Consideraciones...*, cit., p. 19. Por el contrario, SILVELA, F. A., *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios Prácticos de Administración*, Madrid, 1893, p. XXXVIII, la consideró un “cuerpo hermoso de doctrina: un conjunto de preceptos de buena administración, de máximas sabias y muy liberales [...] cuya lectura recomendamos a los jóvenes que aspiren a ser investidos algún día con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia”.

Continuaba la confusión en las mismas autoridades de funciones judiciales y administrativas que denunció Andino: “la pasada Administración era en extremo defectuosa por la mezcla de atribuciones judiciales y gubernativas en unos mismos funcionarios, y la historia del extinguido Consejo de Castilla ofrece en esta razón tantos y tan luminosos convencimientos, que ningún hombre de buena fe y de regular capacidad puede poner en duda que aquel sistema ofrecía un gran cuadro de confusión y oscuridad, en el cual faltaba la oportunidad de relación entre sus partes, y en todos sus agentes la actividad por las diversas ocupaciones en que se comprometía más particularmente su atención”³⁸². A pesar de las reformas seguían unidos en los alcaldes mayores y corregidores, la intervención de los jueces de primera instancia en asuntos económicos y gubernativos³⁸³.

Tras denunciar el *defectuósísimo* estado de la Administración de Justicia y el peligro que suponía para la seguridad del Estado, don Pedro rechazó la hibridación entre las autoridades judiciales y las administrativas. A propósito del desconcierto que generaba la confusión entre las atribuciones de administración y justicia se planteó varios ejemplos a modo de interrogantes. Entre ellos: “¿cómo pueden confundirse sin gravísimos inconvenientes las atribuciones judiciales, que son peculiares de los Alcaldes en primera instancia, y las de las Chancillerías y Audiencias en los grados de apelación y revista, con las funciones administrativas que tienen una incompatibilidad palpable con aquéllas?”³⁸⁴.

Su respuesta fue atribuir a la autoridad civil funciones propias de la policía administrativa: “prevenir y precaver los crímenes, anticiparse a la intención del desgraciado que se precipita a su perpetración, atarle la voluntad, separarlo de la ocasión, y privarle de los medios de consumir sus torpes designios”. Si prevalece el delito la autoridad actúa sobre el delincuente hasta “entregarlo a los

382. RODRÍGUEZ CAMALEÑO, L., *Consideraciones...*, cit., pp. 76-77.

383. AGÚNDEZ, A., *Historia del poder judicial en España*, Madrid, 1974, pp. 51 y ss.: “De ahí que resultase con toda naturalidad el realizar los jueces funciones de policía urbana, de orden público entre vecinos y forasteros, administración de bienes concejiles, que igualmente dar sentencia en pleito sobre robo, titulación de propiedades o de división hereditaria. Así sucedía con los alcaldes y jurados de villas, con los corregidores, con los alcaldes de corte y con los consejeros del Supremo de Castilla”.

384. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 76

Tribunales para que procedan en justicia, sin mezclarse por ningún pretexto en la aplicación de las leyes, que es una atribución peculiar de aquéllos”. Estos claros principios “no se han aplicado con la exactitud conveniente en nuestras leyes administrativas, que siempre han propendido a la confusión de la autoridad civil con la autoridad judicial o, lo que es lo mismo, del poder con la jurisdicción, y éste es el defecto cardinal de cuantos Reglamentos de policía se han publicado en España”³⁸⁵.

Recogiendo la diferencia entre *gubernaculum* y *jurisdictio*³⁸⁶, la concretó en la justicia que ejerce el poder judicial y la justicia administrativa reservada de la Administración, que excluye el conocimiento por aquél de determinadas actuaciones de ésta: “la justicia administrativa se diferencia esencialmente de la justicia común en que procediendo ambas de un mismo origen, que es el Poder Real, por ser en quien reside la jurisdicción suprema de la Monarquía, la justicia común se ejerce por delegación, y corresponde privativamente a los jueces y tribunales inamovibles y responsables, sin que en ningún caso pueda ejercerla directamente el Gobierno, porque en la independencia de la autoridad judicial estriba la garantía constitucional de los derechos civiles de los ciudadanos, mientras que la jurisdicción administrativa se ejerce inmediatamente por el Poder Real, que se la ha reservado, y no puede prescindir de ejercerla por sí mismo para conservar la Administración su absoluta independencia. Los actos de la Administración no pueden reformarse sino por el supremo administrador del Estado, ni las disposiciones del Gobierno concernientes a la administración se pueden someter a otro juez que no sea la Corona misma”³⁸⁷.

Esta idea de la independencia de la actuación administrativa frente al control judicial era firmemente sostenida por las decisiones resolutorias de conflictos, como ha demostrado Nieto. En la resolución de 27 de mayo de 1846 se declaró que “la Administración no tendría toda la libertad que requiere la naturaleza de sus funciones si pudiesen los Tribunales, promoviendo competencias, poner estorbo a su ejercicio”. En la de 14 de septiembre de 1849 se hizo constar: “Los actos administrativos no pueden ser anulados, reformados

385. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 78-79.

386. GALLEGO ANABITARTE, A., *Administración y jueces...*, cit., pp. 19-23.

387. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, pp. 138-139.

ni interpretados sino por la Administración, ya gubernativa ya contenciosamente, y la intervención de los tribunales civiles para decidir sobre la validez o nulidad de tales actos sería contraria al art. 66 de la Constitución, y destruiría la absoluta independencia de aquélla. [...] produciría graves conflictos para mi gobierno y opondría serios obstáculos para su acción libre y desembarazada”. En la misma resolución se detalló el alcance de las impugnaciones: “para reformar los actos injustos o arbitrarios de la Administración y poner a cubierto los derechos de los particulares [...] las leyes han establecido los recursos ante el superior jerárquico en la línea de la Administración activa, y ante los Tribunales administrativos en la vía contenciosa cuando se alega que hay derechos vulnerados”³⁸⁸.

Cuando se alude a la jurisdicción administrativa deja sentado Andino que en el recurso contencioso-administrativo es la propia Administración la que, en un ejercicio de autocontrol, “examina y juzga sus propios actos en cuanto puedan haber herido derechos o intereses legítimos, por ella creados o amparados”³⁸⁹. Además de la garantía de los derechos, la jurisprudencia aceptó la legitimación de los titulares de intereses, porque “en cuestiones administrativas no sólo los derechos perfectos y absolutos, una vez desconocidos y heridos, producen acción e indemnización a favor de los que afecta, sino también los intereses legítimos compatibles con el interés público e injustamente hollados a nombre de este interés”; “para que proceda la vía contenciosa se requieren dos circunstancias esenciales: el acto administrativo y el derecho o interés legítimo preexistente, que haya sido vulnerado por una resolución administrativa”³⁹⁰.

Por otra parte, quedó inmune del control contencioso la actividad discrecional de la Administración activa, particularmente de los reglamentos, cuya impugnación indirecta no se estableció hasta la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1888, en los actos sobre organización, conveniencia y utilidad pública³⁹¹.

388. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 150-151 y 168.

389. GALLOSTRA, J., *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, p. 5.

390. Sentencias del Consejo Real de 30 de junio de 1847 y 5 de julio de 1848, citadas por NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 212.

391. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 221-222, recoge jurisprudencia del Consejo Real con exclusión del control de supuestos de ese carácter.

3.2. El sistema normativo

Aun cuando Andino no construyó un sistema de Derecho, sino una organización, a lo largo de su obra existen pronunciamientos que nos permiten conocer la concepción del orden normativo en que creía.

3.2.1. *Funciones de la ley*

Afirmó Sáinz de Andino que la legitimidad derivaba de la ley por ser expresión de la voluntad general, siendo legítimo “lo que ha sido conforme a la Ley, todo derecho reconocido por ella. Conforme a la ley natural y a la ley política es que los pueblos conserven sus derechos, y que los que los gobiernan como mandatarios suyos, se conformen a su voluntad: luego legítimo y muy legítimo será que los pueblos sean regidos bajo la Constitución consentida por ellos”. De tal manera que “no hay autoridad legítima sino la que procede del consentimiento de los pueblos [...] Que el hecho no da derecho [...] derecho que tiene todo oprimido para sublevarse contra la fuerza, cuando puede sacudirla”³⁹². Proclamó y demostró “el derecho de las naciones a constituirse, y a que la voluntad general del cuerpo social sea sólo reconocida soberana, y determine las condiciones y forma de los poderes que deben regir el Estado, es incontestable e imprescriptible”³⁹³.

Sostuvo la existencia de una ley suprema que vinculaba a todos los poderes del Estado. A propósito de la concesión de indultos afirmó que en los países gobernados constitucionalmente no puede ser una “facultad ilimitada, absoluta, arbitraria y despótica, sin más freno que el capricho del que la ejerce [...] las prerrogativas son derechos instituidos en beneficio de los gobernados y no de los gobernantes. Todas sin excepción [...] dependen de una ley suprema, que es la del bien común del Estado; ley que está sobre el poder real, sobre el poder del Parlamento y sobre todos los poderes sociales”³⁹⁴.

392. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. 32, 33 y 34.

393. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 35.

394. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 16, 7 de enero de 1859, pp. 205-206.

Las leyes son instrumentos de las que con distintas finalidades se dota la sociedad:

a) *Resolver conflictos personales y colectivos:*

Las leyes se dictan para resolver los conflictos entre intereses, establecer el “imperio común de la ley” y dotar a los pueblos de la organización “acomodada al genio e índole de sus habitantes, a sus costumbres y a su situación moral”, así como “el régimen económico de sus intereses comunes”³⁹⁵.

b) *Garantizar los derechos:*

La ley es el instrumento de garantía de los derechos de los amantes del bien público, de quienes “están persuadidos de que la legalidad de los contratos es el vínculo más fuerte de la sociedad civil”, quienes desean “orden, moralidad y rectitud, así en todos los ramos de la administración pública como en todas las relaciones sociales” a fin de que la ley “proteja los derechos legítimos y sea un escudo invulnerable contra el fraude y el crimen”³⁹⁶.

La verdadera libertad está garantizada por la ley: “No se diga que las instituciones políticas vigentes favorecen la libertad de las acciones humanas, y que se miran con odio todas las restricciones que se le oponen, porque nunca son los hombres más libres que cuando todos son esclavos de la ley, así los que mandan como los que obedecen. En lo que la ley no veda, la voluntad humana es independiente; pero en lo que manda o prohíbe cesan las facultades individuales, y están todas subordinadas al imperio de la voluntad suprema del legislador. Una independencia absoluta en el uso de nuestras facultades, que es lo que falsamente entienden muchos por libertad, no es compatible con el estado social”³⁹⁷.

c) *Evitar la arbitrariedad:*

Andino partió de atribuir a las leyes, entre otros, el carácter de medio para limitar el poder arbitrario y su uso partidista. La Historia de Roma demostró que “el poder arbitrario que se concedió a los procónsules y a los gobernadores de las provincias fue una de las causas que arruinaron la república”³⁹⁸.

395. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. XVII.

396. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. XVII.

397. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 82.

398. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., pp. 15-16.

En el informe sobre las purificaciones expuso la necesidad de “alejar la arbitrariedad, que, del Trono abajo, es la calamidad más funesta que puede afectar el cuerpo social; [...] en todo juicio sirve de consuelo a la inocencia, de temor al culpable, de convencimiento al pueblo espectador”³⁹⁹.

La codificación del Derecho era necesaria en los ámbitos mercantiles, civiles, administrativos y penales. En este último porque “el procedimiento criminal se resiente sobremanera de la ignorancia de los siglos medios en los que se proveyeron la mayor parte de nuestras leyes criminales y de la tendencia funesta del arbitrio de los jueces”⁴⁰⁰, y “el arbitrio judicial ha sido en todos tiempos la ponzoña de la administración de justicia, el azote de la inocencia, el escudo de la corrupción y el germen de los grandes trastornos políticos”⁴⁰¹. Se “ha fomentado sobremanera el arbitrio judicial, dándole una extensión que nunca pudo caber en la mente de los legisladores, [...] pretextando insuficiencia, oscuridad o inoportunidad en las disposiciones de derecho”⁴⁰².

d) *Proteger la paz pública y sancionar los atentados:*

Bajo la autoridad del gobierno está la “suprema dirección y custodia [de] la ejecución de las leyes conservadoras de la paz pública y de los derechos sociales”. Invocando a Puffendorf, don Pedro afirmó que “para nada servirían las buenas leyes si el soberano no vigilara incesantemente su ejecución, y por medio de una rigurosa aplicación de las penas no estuviese bien asegurada la tranquilidad pública, impidiéndose todo lo que pueda turbarla y cuanto sea ocasión de daño para los súbditos”⁴⁰³. Las autoridades “de dos modos reprimen los vicios de la sociedad: o por medidas preventivas, con que se evita la ocasión de incurrir en el delito, o por medios represivos, cuya acción es la del escarmiento saludable que producen las penas”⁴⁰⁴.

Relacionó la ley y el orden: “somos tan partidarios de la estricta legalidad como del orden social, cuya conservación es el objeto de todas las leyes y de todas las instituciones”⁴⁰⁵.

399. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 160-161.

400. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 40.

401. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 49.

402. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 52.

403. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., pp. 72-73. En su biblioteca figuraba la obra del barón de PUFFENDORF, *Le droit de la nature et des gens*, Londres, Nous, 1740.

404. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 79.

405. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 9, 6 de diciembre de 1847, p. 128.

3.2.2. *Condiciones de la ley*

En torno al significado de la ley y, sobre todo, en su crítica del desorden normativo histórico por la “excesiva acumulación de leyes, por la falta de métodos y claridad con que están redactadas y compiladas”. La calificó de “la calamidad de más trascendencia que aflige a vuestros Reinos, y como causa primera de su decadencia”, cuyo arreglo era imprescindible para “la grande obra de la restauración de la monarquía”⁴⁰⁶. Le llevó a formular en la *Exposición* una conclusión propugnando “que se lleve adelante la reforma de la legislación inadecuada, oscura e imperfecta bajo que se rige el Reino, sustituyéndose [por] códigos sencillos, metódicos y fundados en los principios de justicia y de la ciencia económica”⁴⁰⁷. Insistió en su deficiente técnica legislativa y realizó algunos significativos pronunciamientos sobre las condiciones de una legalidad concebida como garante de los derechos y de la seguridad jurídica.

a) *Jerarquía normativa e inderogabilidad singular:*

Expuso que, incluso en el Derecho público y orden normativo del Antiguo Régimen, existía una jerarquía normativa, de modo que los actos legislativos eran distintos de los gubernativos, y éstos quedaban sometidos a las leyes y no se “permitía que por una Real Orden se modificasen y revocasen las disposiciones de una ley. Por absoluto que fuese el Gobierno, después que fueron violados los fueros de la Nación, absorbiendo el Monarca todos los poderes del Estado, el ejercicio de este poder omnímodo estaba sujeto a ciertas formas que servían de correctivo y contrapeso en el modo posible a su arbitrariedad, distinguiéndose el carácter legal de sus disposiciones según las fórmulas con que se expedían y los objetos a que eran aplicables. Siendo el Rey el centro de todos los poderes, sus actos legislativos se diferenciaban sin embargo de sus actos gubernativos, consignándose los primeros en pragmáticas, sanciones o Reales cédulas que el mismo Rey autorizaba con su firma; y expidiéndose para los segundos Reales órdenes que comunicaban los Secretarios de Despacho. Las primeras tenían el carácter de disposiciones generales, y no podían refor-

406. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 38.

407. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 261.

marse sino con iguales solemnidades, y las segundas, que no se reputaban sino como resoluciones sobre actos puramente administrativos, debían necesariamente guardar conformidad con las leyes y disposiciones generales. Suponer que por una Real orden podía alterarse la disposición de una ley equivaldría a suponer también que bajo aquel sistema de gobierno no hay legalidad fija y permanente, en cuyo caso no habría sido absoluto, sino tiránico. Las leyes recibían su fuerza de la autoridad real; pero una vez promulgada, el Rey estaba tan obligado a su cumplimiento como cualquiera de sus súbditos, no sólo en los actos de su vida privada, sino también en los de gobierno y administración del Estado”⁴⁰⁸.

Concibió el orden normativo como una jerarquía encabezada por la Constitución a la que se subordinarán los Parlamentos y las leyes: “la Constitución está sobre el Parlamento y no el Parlamento sobre la Constitución, y que esa decantada omnipotencia parlamentaria tiene que reducirse a obrar dentro del círculo constitucional; y de no ser así el sistema constitucional sería un cuadro fantástico, porque la Constitución estaría a merced de las opiniones ambulantes de cada época; [...] la Constitución no sería más que un absolutismo disfrazado, ejercido por el Parlamento con la Corona, y podría llegar a ser un poder tiránico el día en que el Parlamento no tuviese la fuerza y la independencia conveniente”⁴⁰⁹.

Por tanto, “con la Constitución y dentro de la Constitución se puede y se debe gobernar el país [...] y que haya llegado el tiempo en que la ley ejerza su imperio absoluto y permanente”⁴¹⁰. De modo que “las leyes han de hacerse según la Constitución, y no son más las leyes políticas y administrativas que la continuación de las máximas constitucionales”⁴¹¹.

El principio de inderogabilidad singular es consustancial con los de jerarquía normativa y de vinculación negativa, que formuló Andino, aunque no de un modo expreso, cuando sostuvo que las disposiciones generales sólo podían reformarse “con iguales solemnidades”, que los “actos puramente administrativos debían necesariamente guardar conformidad con las leyes y disposiciones generales” y que la ley promulgada obligaba al Rey “a su cumplimiento como

408. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 728.

409. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 43, de 30 de abril de 1858, p. 633.

410. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 142.

411. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 26, 21 de enero de 1850, p. 343.

cualquiera de sus súbditos, no sólo en los actos de su vida privada, sino también en los de gobierno y administración del Estado”⁴¹².

b) *Existen distintos tipos de leyes:*

Diferenció entre las leyes de presupuestos y las orgánicas o de organización: “no es, en mi concepto, la ley de presupuestos una ley por la cual en cada año haya de hacerse una nueva organización general de todos los ramos de la administración pública; entonces sería una ley de desorganización. Los diferentes ramos de la administración del Estado dependen de leyes orgánicas hechas *ad hoc*; estas leyes no pueden revocarse por incidencias, y supuesto este principio inconcuso [...] esencialmente el objeto de esta ley es más bien el de calificar los ingresos porque los gastos en un Gobierno privilegiado deben estar siempre en armonía con las leyes que emanan: ésta es la antigua la antigua ley de subsidio, que en todos tiempos ha correspondido a las Cortes”⁴¹³.

c) *Características que deben tener las leyes:*

La primera es la generalidad, porque la ley fija las “condiciones de orden público [...] generales y uniformes en todos los de su clase”, que aplica el gobierno por actos administrativos “donde y cuando los estime necesarios y convenientes”, conforme a la “legalidad y conveniencia”⁴¹⁴. Deben ser generales: “en las leyes no se puede descender a especialidades propias de los reglamentos”⁴¹⁵.

Otra característica debe ser la claridad. Para Andino “las leyes tienen que redactarse en términos claros, propios, precisos y exactísimos”⁴¹⁶. Su lenguaje necesita ser claro, sin “palabras ininteligibles, dudosas y equívocas; y que ni por exceso de laconismo deje de expresar la intención de su autor, ni por redundancia de voces dé lugar a que se apliquen diferentes sentidos. Así, pues, la redacción de las leyes debe hacerse en un estilo uniforme, simple, sencillo, familiar, claro, exacto y acomodado a la inteligencia vulgar y común de todos los hombres que han de ser regidos y gobernados por ellas”.

412. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 728.

413. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 26, 21 de enero de 1850, p. 344.

414. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 729.

415. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 64, de 4 de junio de 1849, p. 951.

416. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 21, 13 de enero de 1859, p. 276.

Propuso la mayor precisión de los textos legales porque “las leyes son tanto más perfectas cuanto más contraídas están sus disposiciones literales a los casos a que tienen aplicación, excluyendo todo motivo de duda en su inteligencia, y precaviendo la funesta necesidad de hacer extensivas por analogía a actos distintos de los que el legislador se propusiera comprender en la ley”⁴¹⁷.

La ley debe tener como primera cualidad la certeza, “entendiendo por tal que su contexto sea claro y preciso, de modo que no deje ambigüedad sobre lo que se manda”⁴¹⁸.

Criticó “la demasía de palabras en las leyes sólo sirve para encubrir la inexactitud o falsedad de las ideas y ofuscar su verdadero sentido, así como los preámbulos, sin ser de utilidad alguna, no hacen más que dar ocasión a dudas e interpretaciones arbitrarias”⁴¹⁹.

d) *Retroactividad o irretroactividad de las leyes:*

Partió del principio de irretroactividad de las leyes como garantía de los derechos adquiridos, pero admitió el efecto retroactivo en materias de orden público: “para mi modo de ver, todas las leyes de orden público pueden tener efecto retroactivo, porque a todos los abusos que existen se debe poner remedio, y en mi concepto donde quiera que se han introducido fraudes allí puede poner al momento el remedio la ley, aunque haya de tener efecto retroactivo”⁴²⁰.

Posteriormente aceptó una retroactividad limitada por la previsión expresa en la ley sobre situaciones pasadas o pendientes, que no afectaran a las anteriormente permitidas: “...la retroactividad de las leyes es una injusticia, es una iniquidad [...]. Donde las leyes tienen retroacción no solamente no hay seguridad, sino que ni sombra de ella puede haber. Yo reconozco, como todo el mundo, la exactitud y la inviolabilidad del principio que rechaza todo efecto retroactivo en las leyes; yo considero este principio como el estadio invulnerable y salvador de los derechos adquiridos; yo lo respeto como una máxima de justicia a par que de equidad natural, [...] La ley no dispone sino para lo ve-

417. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 21.

418. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 34.

419. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 35.

420. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 23, de 23 de febrero de 1849, p. 288.

nidero: ella no tiene efecto retroactivo”. Sólo admitió como excepciones “cuando nominalmente se refieran a lo pasado, o estatuyan sobre negocios pendientes”, “establece una regla de equidad natural”, o cuando “son leyes declaratorias que tienden, por el contrario, a mantener y consolidar lo que hecho de antemano podría tenerse por de dudosa consistencia. [...] si esta ley fuera revocatoria de una ley permisiva, o fuese prohibitiva de lo que antes por leyes o por costumbre estaba permitido, no debiera tener efecto retroactivo”⁴²¹.

3.2.3. *La codificación*

Para Sáinz de Andino la amplitud y diversidad de los textos legales exigía “la codificación integral, completa y metódica”⁴²². En la *Exposición* de 1829 criticó el prolijo orden legislativo y sus numerosas, dispersas y desconocidas disposiciones redactadas “en un estilo oscuro y desusado”, que precisaba su codificación, de modo que “la obra más necesaria, más útil y más grandiosa que puede acometer [...] es el arreglo de la legislación general en un código”⁴²³.

La codificación debía alcanzar a los principales ámbitos de la legislación civil, mercantil, penal, procesal y del régimen político: “Aunque nadie está más convencido que yo de que era urgentísimo y perentorio arreglar la jurisprudencia mercantil, no puedo persuadirme de que sea menos urgente extender el mismo beneficio al régimen político del Reino, al estado civil de las personas en las diferentes situaciones y caracteres que tienen en la sociedad, a las relaciones entre maridos y mujeres, padres e hijos, tutores y pupilos, superiores y dependientes, nacionales y extranjeros, a los efectos civiles de la ausencia, a las cuestiones de estado, a los beneficios de la minoridad, a los modos originarios y constitutivos del dominio, a las caducaciones del mismo. A

421. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 43, de 30 de abril de 1858, pp. 632 y 734.

422. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. XXI.

423. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 28, 30, 31 y 40. Así lo había entendido la comisión redactora del Código civil por acuerdo de las Cortes del Trienio de 22 de agosto de 1820 que elaboró un Discurso Preliminar y 476 artículos del libro primero, al combinar elementos de Derecho público y privado, porque “no se limitaría al derecho, que comúnmente se llama privado, sino que abrazaría también al derecho público interior, o sea, la administración general del Estado en los ramos eclesiástico, militar, judicial y político con todas sus dependencias”.

las sucesiones hereditarias, a las formas, efectos, complemento y revocación de los contratos comunes, al orden judicial bajo cuya protección y abrigo se conservan los derechos y más que todo al procedimiento criminal que se resiente sobremanera de la ignorancia de los siglos medios en los que se proveyeron la mayor parte de nuestras leyes criminales y de la tendencia funesta del arbitrio de los jueces”⁴²⁴.

Quien había recibido el encargo de elaborar la codificación mercantil y parte de la procesal, así como de participar en la civil y penal, insistió en la falta de una legislación administrativa. Propuso al Rey “formar un código completo de leyes que sea acomodado al carácter y genio español”, con “reglas fijas, seguras e inconcusas de justicia; breve [...] metódico en el orden [...] concebido con un estilo y lenguaje propio de la Ley, claro, breve, conciso”⁴²⁵, porque el régimen de las “relaciones de interés general que median entre el Estado en común y cada uno de los individuos en particular, que son objeto de las leyes administrativas” se rigen por “disposiciones sueltas, incoherentes e inciertas, que no guardan sistema, coordinación ni armonía, si se creen estables y fijas”⁴²⁶.

La falta de “un cuerpo sistemático de leyes administrativas” y de “reglas ciertas para la formación y aplicación de sus leyes”, origina que los magistrados y agentes del gobierno civil se rijan por “las luces falaces de su propia experiencia, las tradiciones de errores y abusos envejecidos, y un sinfín de providencias reglamentarias inconexas y heterogéneas”⁴²⁷.

424. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 40.

425. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 39.

426. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 69-70.

427. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 70-71. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino...”, cit., pp. 12-13: “Es digno de hacer observar la clarividencia [...] tocante al orden doctrinal y legislativo del derecho administrativo de su época. Hace resaltar su inexistencia y pondera la necesidad de que nazca. Los intereses al cuidado de la Administración no están regidos por un derecho propio, sino por el derecho civil, recogido en leyes sueltas, incompletas, contradictorias, incoherentes, faltas de fijeza y armonía. No existe un verdadero Cuerpo legal a que hayan de ajustar su conducta los administradores, y, lo que es peor, no existe tampoco –escribe– una verdadera doctrina administrativa en España, que oriente con verdadero sentido la obra del legislador. Todo este orden es embrionario e imperfecto; se carece en el país de verdaderos tratados de derecho administrativo, a la manera como existen en el derecho privado y en el derecho procesal”.

Además, era preciso adecuar la legislación al cambio histórico, al nuevo modelo de organización y al papel de fomento que correspondía a los poderes públicos: “la administración pública se rige en casi todos los pueblos del orbe por disposiciones sueltas, incoherentes e inciertas, que no guardan sistema, coordinación ni armonía. [...] aunque la multiplicidad incalculable de los objetos de la administración pública y la facilidad con que varían sus relaciones serán siempre un obstáculo gravísimo para tener sobre ellas una legislación fija, hay ciertos principios que pueden considerarse los guiones de este movimiento universal y continuo en que aquéllos están, los cuales son estables por su naturaleza, y pueden consignarse como reglas permanentes sobre que ha de circular la parte puramente reglamentaria”⁴²⁸.

A los evidentes defectos y falta de sistema de la legislación administrativa se añadía la falta de elaboración doctrinal, “de forma que se carezca aún de un tratado completo que, analizando en su origen los principios de la administración pública, fije reglas ciertas para la formación y aplicación de sus leyes, y la contraiga a un cuadro sencillo donde se advierta el conjunto armonioso de sus diferentes objetos y de las disposiciones que les son relativas, como sucede en la legislación civil”⁴²⁹.

Esta situación hacía urgente la codificación administrativa. Andino propuso como una de las conclusiones de la *Exposición* sustituir la legislación “inadecuada, oscura e imperfecta” del Antiguo Régimen por “códigos sencillos, metódicos y fundados en los principios de justicia y de la ciencia económica”⁴³⁰.

3.2.4. Principio de legalidad

Sáinz de Andino recogió la teoría liberal de la división de poderes, del predominio del legislativo y de superioridad de la ley como instrumento creador y protector de derechos. El principio de legalidad es el medio técnico para regu-

428. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 70 y 71.

429. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 71.

430. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 261.

lar las relaciones entre los poderes⁴³¹. Somete el poder ejecutivo a la soberanía del legislativo, cámara de representación y defensa de los intereses de la burguesía como clase social dominante, que por medio de la ley sujeta la actividad de aquél, lo controla políticamente y puede tomar decisiones sobre cuestiones concretas. Por su parte, el judicial se convierte en el medio de aplicación de la ley para garantizar los derechos que hayan sido violados, actuando conforme a la ley y suprimiéndose las decisiones arbitrarias, que Andino denunció como uno de los riesgos de un sistema imperfecto en su contenido normativo.

Trasladado el principio a aquella parte del ejecutivo que es la Administración, la ley limita negativamente la actuación administrativa conforme a la vinculación negativa, que se convierte en un medio de limitación del poder y garantía de los derechos del administrado protegidos por la ley⁴³². Como expuso Andino, las “resoluciones sobre actos puramente administrativos debían necesariamente guardar conformidad con las leyes y disposiciones generales. [...] Las leyes recibían su fuerza de la autoridad real; pero una vez promulgada, el Rey estaba tan obligado a su cumplimiento como cualquiera de sus súbditos, no sólo en los actos de su vida privada, sino también en los de gobierno y administración del Estado”⁴³³.

La libertad de actuación de la Administración sólo cede cuando se infringen los derechos o se viola la ley. Criterio directamente inspirado en el artículo 5 de la Declaración de Derechos de la Constitución de 1791: “No puede impedirse aquello que no esté prohibido por la ley”. Así lo declaró el Consejo Real en la decisión de 24 de marzo de 1852: “Las facultades de la Administración deben quedar completamente libres para proceder dentro del círculo de sus atribuciones con arreglo a las leyes, adoptando las medidas que considere oportunas”⁴³⁴. Como expuso Merkl, “la fórmula más corriente del principio de legalidad es también la más problemática. Una función de la que no

431. CHEVALLIER, J., “La dimension symbolique du principe de légalité”, en *Revue de Droit Public*, 106 (1990), pp. 1.651-1.677.

432. NIETO, A., *Los primeros...*, cit., pp. 447-449. Cita a ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Madrid, 1978, p. 59, en su formulación de la vinculación negativa: “no todo es legal en el orden administrativo; no todo cuanto se dispone o ejecuta está sujeto al texto expreso de una ley. Basta que ésta no interponga su prohibición para que los jefes de las provincias se hallen autorizados, y aun obligados estrechamente a ejecutar cuanto crean que conduce a la prosperidad y ventura de los habitantes del territorio que les está confiado”.

433. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 728.

434. Citada por NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 180.

se exige más que el no traspasar los límites de las leyes puede desentenderse de toda base jurídica⁴³⁵. De ese modo, “el principio de legalidad cumple dos funciones diferentes: por un lado, es el instrumento de canalización del control político parlamentario; y, por otro, cuando están reconocidos derechos individuales —y sólo entonces— es el instrumento de canalización del control jurisdiccional”⁴³⁶.

En el *Coloquio* sobre Catón, obra de la época liberal, Andino concretó el principio de legalidad en la superioridad de la ley como expresión de la voluntad general para ordenar la libertad civil y la política, que condicionaba a los poderes del Estado, porque “atacada la una se ha de resentir de ello necesariamente la otra”. Por tanto, el despotismo suprime la libertad política y la civil “porque en esta hipótesis no depende el ciudadano de la ley, sino del capricho del déspota”. Cuando el poder ejecutivo “da una orden a un ciudadano por su voluntad propia y sin estar autorizado para darla por una ley, no solamente hace agravio a la libertad civil del ciudadano, sino que también lo hace al cuerpo legislativo, porque usurpa sus funciones, y, por consiguiente, ataca la libertad política que consiste en el poder hacer las leyes”⁴³⁷.

Al final de su actividad pública como senador liberal moderado, don Pedro volvió a invocarlo relacionando la ley y el orden: “somos tan partidarios de la estricta legalidad como del orden social, cuya conservación es el objeto de todas las leyes y de todas las instituciones [...] pretendemos que el país esté exclusivamente sujeto al imperio de la ley, y no dependiente de la arbitrariedad de ningún Ministerio”⁴³⁸.

Sólo en casos excepcionales de riesgo para el país cabe que el poder ejecutivo actúe al margen de la legalidad: “los Gobiernos pueden hallarse a las veces en circunstancias graves que les impongan el deber de prescindir de la estrecha obediencia que deben a las leyes, para salvar el país de peligrosos conflictos; y en tales casos, el Gobierno que haya cumplido su objeto merecerá no sólo la absolución del Parlamento, sino un voto de gracias. [...] El régimen legal debe ser inviolable en las situaciones comunes o normales del Estado social; pero cuando éste se halla minado por el espíritu de sedición, no bastan-

435. MERKL, A., *Teoría general del Derecho administrativo*, México, 1980, p. 210.

436. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 155.

437. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 68.

438. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 9, 6 de diciembre de 1847, p. 128.

do las leyes comunes, debe prescindirse en cuanto necesario sea de las trabas legales que embarazan la acción rápida y decisiva del Poder que tiene la misión de conservar el orden público”⁴³⁹.

3.2.5. *Los reglamentos*

Sáinz de Andino sólo se refirió a los reglamentos de modo tangencial, pero dejó expuestas algunas ideas elementales sobre ese tipo de normas. Reconoció la existencia, dentro del sistema de fuentes del Antiguo Régimen, de los “reglamentos de simple administración”⁴⁴⁰, que regulaban la actividad de la Administración de Justicia pero no eran “claros y bien concebidos”. Así ocurría en los de Policía en que se “confundía la autoridad civil con la autoridad judicial, o lo que es lo mismo, del poder con la jurisdicción”⁴⁴¹. En la vida local se incumplían las instrucciones y reglamentos sobre la administración de los bienes⁴⁴². En los reglamentos universitarios se dispensaba de los años de edad y de carrera que deberán acreditarse antes de ser habilitados para ejercer las profesiones científicas, en lo que parece referirse a una contradicción con la ley⁴⁴³.

En el proyecto de Ministerio del Interior le atribuyó, entre otras, “la expedición de todas las leyes, Reales Decretos, reglamentos e instrucciones concernientes a la administración civil de la Monarquía en todos los ramos que van detallados, y la vigilancia e inspección sobre su exacta observancia y cumplimiento”.

Sobre su contenido, lo concretó a partir de atribuir a la ley el carácter de normas generales, que la contrapuso con el más detallado de los reglamentos, porque “en las leyes no se puede descender a especialidades propias de los reglamentos”⁴⁴⁴.

439. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 142.

440. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 37.

441. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 78-79.

442. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 88-89.

443. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 102-103.

444. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 64, de 4 de junio de 1849, p. 951.

Al aludir a la jerarquía normativa se han recogido los textos de Andino donde claramente queda establecida, del mismo modo que de ellos se deduce el principio de inderogabilidad singular.

La inimpugnabilidad de los reglamentos se apoya en que no se discuten derechos de los particulares, único elemento sobre el que se producía la protección de los Tribunales⁴⁴⁵. Como declaró la sentencia de 2 de noviembre de 1852, “corresponde exclusivamente a la Administración activa dictar y reformar los reglamentos y órdenes generales, sin que éstos puedan ser modificados ni enmendados por los Tribunales administrativos, porque ante ellos solamente se trata del derecho especial de los que litigan y no se pueden apreciar debidamente las consideraciones de interés común en que aquellas disposiciones se fundan, y, que, por consiguiente, no procede el recurso contencioso contra las órdenes y reglamentos”⁴⁴⁶.

3.3. La organización administrativa

Andino fue un afrancesado crítico con la política del país vecino, pero admirador de su cultura jurídica y de su Administración, de “esa Francia, que indudablemente avanza a todas las demás en su organización administrativa”⁴⁴⁷. Reconoció que el esfuerzo de construir la nueva Administración liberal se había hecho siguiendo el modelo francés: “Nuestra organización administrativa está calcada sobre la de Francia, que ofrece sin disputa alguna el modelo más perfecto de esta sección del Derecho público, que hasta ahora se conozca en el mundo civilizado”⁴⁴⁸.

En la *Exposición* a Fernando VII de 1829 destacó entre los males del país la “palpable desorganización de su administración civil y municipal”, que exigía

445. La posibilidad de la impugnación indirecta quedó establecida por el artículo 3 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de septiembre de 1888: “El recurso contencioso-administrativo podrá interponerse de igual modo contra resoluciones de la administración que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con ésta se infringe la ley en la cual se originaron aquellos derechos”.

446. Citada por NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 182.

447. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 17, 12 de marzo de 1858, p. 169.

448. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 137.

organizar el “gobierno civil de los pueblos, que está enteramente por hacer”, para dar “consistencia, fuerza y rapidez a la acción del Gobierno, que debe sentirse en todas partes y a toda hora”⁴⁴⁹. La “causa primitiva y radical de nuestra enfermedad política [...] consiste en un vicio de organización política, o sea, en la falta de un Ministerio a quien esté exclusivamente encargado todo lo concerniente a la administración civil del Estado [...] ésta es la medida preliminar y más eficaz con que se puede dar nueva vida a estos Reinos y asegurar su orden interior en las turbulencias de que están amenazados, son de una evidencia incontestable”⁴⁵⁰.

El grave defecto de la antigua administración fue el no establecer la “unidad administrativa, dividiendo entre autoridades heterogéneas las funciones peculiares de la administración”. Pero “cuando no está bien destinada, ni organizada, se la encuentra esparcida, perdida, confundida y esterilizada entre todas las demás, que es lo que precisamente sucede entre nosotros”⁴⁵¹. Las atribuciones estaban “confundidas y esparcidas”, siendo “monstruosa y deforme la distribución hecha de las partes de la administración civil en las cinco Secretarías de Despacho”, causante del “desorden, atraso e imperfección” de la Administración⁴⁵².

Andino propuso al Monarca un sistema general de gobierno con una nueva organización de la Administración civil dividida en “la administración de la justicia civil y criminal, el gobierno político de los pueblos, la administración económica [...]; la organización y el servicio de las fuerzas del mar y tierra que lo defiendan; y las relaciones con las demás naciones independientes”⁴⁵³. En su opinión, éste era el medio para que cesara “el desconcier-

449. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 24-25.

450. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 28-29.

451. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.º, pp. 71-72.

452. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 74-75.

453. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 105. RODRÍGUEZ CAMALEÑO, L., *Consideraciones...*, cit., pp. 76-77, expuso que “la mezcla de atribuciones judiciales y gubernativas en unos mismos funcionarios [...] ofrecía un gran cuadro de confusión y oscuridad”. NIETO, A., “Los orígenes de lo contencioso en España”, *RAP*, 50 (1996), pp. 28-29. destacó el caos organizativo del sistema absolutista por la mezcla de funciones, cuerpos, autoridades y por la “existencia de una caótica pluralidad de jurisdicciones”.

to de la administración civil, deslindando sus atribuciones y organizando los Cuerpos y Autoridades que han de desempeñarlas con la debida separación de las demás Secciones del Gobierno”, con la “nueva traza” que proponía⁴⁵⁴. Permitiría superar la situación de “desorden y confusión en la dirección de los negocios públicos, y este vicio esencial de la organización no podrá dejar de producir dilapidaciones, injusticias y arbitrariedades [...] mientras que la simplificación, la regularidad y el orden precaverían estos abusos, impedirían hasta la posibilidad de su existencia y facilitarían la ejecución rápida y segura de la voluntad soberana, porque las vías por donde se extendiera su acción y se vigilara su observancia se hallarían expeditas y claras”⁴⁵⁵.

Era necesario cambiar la distribución de competencias entre las Administraciones civil y judicial, deslindarlas y configurar una organización administrativa racional que superara el “desorden e imperfección en que se halla la administración civil” entre autoridades “de distinto carácter, que no obran bajo el mismo sistema”⁴⁵⁶. Se trataba, en todo caso, de reformas de carácter administrativo, porque la disposición regia “a introducir en la administración del Estado todas las mejoras y reformas que requieran el bienestar y la prosperidad de sus pueblos, no por eso es su real intención hacer ni permitir innovación alguna que trastorne las leyes fundamentales del reino ni destruya los derechos adquiridos y poseídos legítimamente”⁴⁵⁷.

En la organización administrativa del Estado liberal se distinguía entre el nivel estatal y el local: “El escalafón de las autoridades administrativas, en que se reconoce en primera línea el Gobierno como supremo administrador del Estado, los jefes provinciales y los agentes locales, o sean las municipalidades, es tan antiguo como la administración misma [...] era la que regía en nuestra antigua administración, aunque con el grave defecto de haberse quebrantado la unidad administrativa, dividiendo entre autoridades heterogéneas las funciones peculiares de la administración”⁴⁵⁸.

454. El Real Decreto de 23 de octubre de 1833 estableció en cada capital de provincia un Subdelegado principal de Fomento como autoridad superior administrativa.

455. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 30.

456. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 105.

457. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., p. 98.

458. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 138.

3.3.1. Principios

En el momento de criticar la deficiente legislación administrativa y de formular la necesidad de su codificación, Sáinz de Andino afirmó que “la administración civil tiene sus principios, sus reglas y su teoría, que pueden reducirse a nociones elementales que faciliten y generalicen la posesión de estos conocimientos, y disipen la incertidumbre y oscuridad bajo que actualmente se procede”. Estos “ciertos principios que pueden considerarse como los guiones de este movimiento universal y continuo [...] los cuales son estables por su naturaleza, y pueden consignarse como reglas permanentes sobre que ha de circular la parte puramente reglamentaria”. Sin embargo, “están aún por fijarse y coordinarse”⁴⁵⁹. Precisamente por no tratarse de un teórico que construye una dogmática o que se propuso abstraer los principios y reglas generales, hizo don Pedro una reducida referencia a algunos de esos principios, los que en el momento resultaban más evidentes.

En primer lugar, conviene hacer constar que Andino tuvo una concepción activa de los poderes públicos, en el sentido de que “al Gobierno compete proteger, fomentar y asegurar” el bienestar individual⁴⁶⁰, por medio de su acción, “siempre suave, benéfica, consoladora y paternal”⁴⁶¹, que “debe sentirse en todas partes y a toda hora”⁴⁶². Entendía que “administrar es actuar sin interrupción”⁴⁶³, la función administrativa “es permanente porque no existe un instante de la vida en el que el ciudadano no esté en relación con el Estado”, mientras que la justicia “es para el ciudadano algo puramente facultativo, en la mayor parte de los casos un remedio del que bien no puede usar”⁴⁶⁴.

459. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 71-72.

460. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. III.

461. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 72-73.

462. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 24-25.

463. PORTIEZ, L., *Cours de législation administrative dans l'ordre correspondant à l'harmonie du corps social*, París, 1808, p. XXXI.

464. BONNIN, C., *Principes d'administration publique*, París, 1890, p. 109.

Además, atribuyó a la Administración los caracteres esenciales de la unidad, la independencia, la rapidez y la eficacia de su acción:

a) La antigua administración no estableció la “unidad administrativa, dividiendo entre autoridades heterogéneas las funciones peculiares de la administración”. Pero “cuando no está bien destinada, ni organizada, se la encuentra esparcida, perdida, confundida y esterilizada entre todas las demás, que es lo que precisamente sucede entre nosotros”⁴⁶⁵. La Administración civil es el “foco común de todas las operaciones del Gobierno, y es el laboratorio general donde se preparan todos los materiales que luego se aplican y utilizan en sus diferentes secciones”, pero “cuando no está bien destinada, ni organizada, se la encuentra esparcida, perdida, confundida y esterilizada entre todas las demás, que es lo que precisamente sucede entre nosotros”, por faltar “un centro de unidad en que se enlacen y reciban un impulso uniforme y regular las infinitas ramas que pertenecen a éste, que es el verdadero árbol de la vida política de cada Nación”⁴⁶⁶.

La misma falta de unidad de la administración civil se producía en la economía y los recursos del Estado, conocimiento, recaudación y manejo de las rentas públicas, que están al margen de la Secretaría del Despacho de Hacienda en otros ministerios y autoridades especiales sin intervención alguna de aquélla, que exigía “concentrar en el Ministerio de Hacienda la imposición, la recaudación, la distribución y la contabilidad de todos los tributos y rentas públicas, cualquiera que sea su denominación, y el objeto a que se destine”⁴⁶⁷.

La unidad debía alcanzar a las diferentes secciones de que se compone una Nación que se había ido constituyendo por trozos, para que éstos “se reconocan amalgamadas y confundidas en una nacionalidad común”⁴⁶⁸.

La idea de unidad, de la que derivaba la de centralización, fue común al pensamiento de la época. Javier de Burgos entendió que “mientras no se dé unidad a sus movimientos y convergencia a su impulso, y esta unidad, esta convergencia no existirán sino cuando sus agentes superiores sean declarados

465. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.º, pp. 71-72.

466. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 72.

467. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 34-35.

468. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., pp. 87-88, invocó la centralización en relación con la unidad de caja de la Hacienda: “uno de sus principios fundamentales es la centralización de fondos en un tesoro común”.

y reconocidos, sin ninguna restricción ni reserva, jefes de todas las dependencias administrativas de sus provincias, de todos los individuos o cuerpos que las dirijan o manejen, y de la milicia ciudadana”⁴⁶⁹. Por encima del partidismo estaban la “ortodoxia administrativa” y los “principios que aseguran hoy la paz y la prosperidad de las naciones que los adoptaron [...] conviene que estén fijados los dogmas de la unidad y de la jerarquía administrativa, y desde ahora importa que se sepa que en conformidad de ellos, todo el que ejerce autoridad de esta clase depende necesariamente del que la ejerce superior”⁴⁷⁰.

Oliván afirmó que “centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos”. Tras un detallado análisis de la situación, concluyó: “que la Administración pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer el impulso del Gobierno, transmitiéndolo a todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes y dirección de los intereses generales, y con el de protección y estímulo respecto de los particulares”⁴⁷¹.

Para Gómez de la Serna “la *unidad* depende de que, refundiéndose todos los intereses locales e individuales en el interés común del país, se evite todo motivo de choque entre aquéllos y éste; de que desaparezcan las funestas preocupaciones de provincialismo y de las excepciones forales que este espíritu lleva consigo”⁴⁷².

b) “La *independencia* estriba en que se eliminen todos los obstáculos que pudieran embarazar la acción administrativa, contraponiéndose en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, autoridades que rivalicen entre sí por la índole de su institución”.

469. BURGOS, J. DE, “Ideas...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 215.

470. BURGOS, J. DE, “Ideas...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 234.

471. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 59. También previno de los efectos negativos de la “centralización excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta Administración, sea por privar a los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios [...] que el exceso de centralización administrativa es propio de los gobiernos absolutos...”.

472. GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Instituciones de Derecho Administrativo Español, I*, Madrid, 1843, pp. 7-10: “La Constitución de la Monarquía proclama el principio de la unidad y la centralización, como destruye la anarquía administrativa y echa por tierra los privilegios. [...] Sustituyendo la unidad y la centralización a la confusión y a la incoherencia habrán desaparecido las causas que más complicado hacen el estudio del Derecho Administrativo”.

c) “La *rapidez y eficacia* de la administración requiere como condición esencial que su curso sea fácil, pronto y expedito, haciéndose sentir del mismo modo que una vibración eléctrica, desde la potencia motriz hasta el último objeto a que haya de extenderse su impulso”⁴⁷³.

d) La *previsión*, porque “el orden público y la buena administración del Estado” exigían apercebirse de los “graves e inminentes conflictos que [...] puede suscitar al gobierno, con perjuicio y trastorno del servicio público, y con detrimento del crédito de sus valores”⁴⁷⁴.

En el ámbito específico de la Administración económica estableció diez principios relacionados con la eficacia en la gestión, la imposición y su universalidad⁴⁷⁵. De entre ellos se ha destacar, por su directa relación con el principio de unidad anterior, el de sujeción general a las contribuciones y la injusticia de las exenciones, que aplicó a las “provincias exentas”. Rechazó sus “fueros y antiguas concesiones [...] no hay privilegio que deba prevalecer en perjuicio de las obligaciones esenciales del estado civil, [...] exenciones tan repugnantes como onerosas a la masa general de vuestros vasallos, y contrarias a la prosperidad de la Monarquía”, como aseguró en el expediente sobre la “traslación de las Aduanas del Ebro al Pirineo”⁴⁷⁶.

3.3.2. *La Administración civil*

Andino concibió el Gobierno como órgano político y dirección de la Administración del Estado, que sirve los intereses generales: “jefe supremo y centro de la administración pública, cuya acción debe obrar sobre las personas y las cosas en todo lo que tenga conexión con los intereses generales del Estado, y pueda influir en su prosperidad y fomento”⁴⁷⁷.

473. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 137.

474. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. V. En este caso refiriéndose al agio bursátil.

475. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 151-185.

476. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 156-157.

477. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. 72. NIETO, A., *Estudios...*, cit., 174-177, recoge pronunciamientos del Consejo Real y del Consejo de Estado en los que se justifica la actividad administrativa en la existencia acreditada de intereses generales y colectivos, “testigos de una forma de concebir la Administración, que se resiste a desaparecer”.

Para superar los defectos de la organización anterior de confusión de funciones propuso “reunir en un departamento nuevo ministerial todo lo concerniente a la administración civil y política, que deberá ser el foco común de todas las operaciones del Gobierno y el laboratorio (sic) general donde se han de preparar todos los materiales que luego se apliquen y utilicen en las demás secciones. [...]” El centro sería el Ministerio del Interior “que tienen todas las naciones cultas de Europa”⁴⁷⁸.

La nueva organización de la Administración que propuso Sáinz de Andino diferenciaba la Justicia civil y criminal, la Administración civil o pública, la Administración económica, la organización, régimen y administración de las fuerzas militares de tierra y mar, y la política exterior. La nueva organización estatal en seis Ministerios: Estado, Gracia y Justicia, Interior, Hacienda, Guerra y Marina.

La mayor novedad fue la configuración de un gobierno interior o político de los pueblos que atribuyó a la Administración civil o pública, encargada de las “relaciones de interés general que median entre el Estado en común y cada uno de los individuos en particular”⁴⁷⁹. Deslindó “sus atribuciones organizando los Cuerpos y Autoridades que han de desempeñarlas con la debida separación de las demás Secciones del Gobierno”⁴⁸⁰, cuyas funciones se regularían por “una sola ley sabia, metódica y clara”⁴⁸¹, con los siguientes objetos:

- 1.º La seguridad común del Estado y la individual de las personas.
- 2.º La salubridad, la comodidad y la abundancia de mantenimientos en todo el Reino.
- 3.º La administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común.
- 4.º Las rentas municipales de las provincias y pueblos, su creación, recaudación e inversión.
- 5.º El fomento y prosperidad de los manantiales y elementos de la riqueza pública.

478. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, pp. 33-34.

479. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 69.

480. El Real Decreto de 23 de octubre de 1833 estableció en cada capital de provincia un Subdelegado principal de Fomento como autoridad superior administrativa.

481. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 105-106.

6.º La ayuda protectora que el Gobierno dispensa en sus necesidades respectivas a todos los individuos del Estado, en la cual van entendidos todos los objetos de beneficencia y los socorros públicos.

7.º La instrucción pública.

8.º La estadística general.

9.º La organización de las corporaciones y magistraturas administrativas.

Estos objetos serían gestionados por medio del nuevo Ministerio del Interior con un amplio contenido competencial en la *Nota propugnando la creación de un Ministerio del Interior*, y con mayor detalle en el *Proyecto de Organización Ministerial*, que enumera un total de cincuenta y tres ámbitos propios de la Administración civil.

3.3.3. *La Administración local*

La primera valoración del estado de la Administración local la realizó Sáinz de Andino en abril de 1828 con motivo de la *Exposición analítica del proyecto de ley sobre la recaudación y cobranza de las contribuciones reales de cuota fija*, que fue elevada a ley el 6 de julio⁴⁸². Hizo constar que para mejorar la Hacienda local era preciso “arreglar definitivamente la composición de los Ayuntamientos [...] robustecer la autoridad de los Intendentes como Jefes de la Administración Civil en sus Provincias, demarcando con claridad y precisión la dependencia que de ellos deben tener los cuerpos municipales”. La gestión exigía en los Ayuntamientos “personas de probidad y responsabilidad”, una “contabilidad clara, metódica y vigorosa” y que los oficios municipales dejaran de ser “un recurso de la especulación codiciosa”⁴⁸³.

Andino denunció insistentemente la situación de la Administración municipal, como una parte de la Administración civil, que había “sido la más abandonada, la más mal regida de todas y la más encenagada en abusos”, lo que ha dado lugar a los “males y vejaciones que están sufriendo sus vasallos por la viciosa organización de la administración municipal, y falta de energía con que se ha procedido en el cumplimiento de las instrucciones y reglamentos [...] los manejos ocultos de los Ayuntamientos [...] no hay administración;

482. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 102, 135-147.

483. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 135-139.

no hay orden alguno; no hay contabilidad, y las propiedades de los particulares están a merced y discreción de los cuerpos municipales”⁴⁸⁴.

Como se recoge en relación con los bienes de la Administración, ante la mala gestión del patrimonio común y la “dilapidación escandalosa y universal” de los pósitos⁴⁸⁵, propuso una nueva regulación administrativa que pusiera coto a la arbitrariedad municipal en su disposición sin autorización, cuidara de su conservación y mejora, regulara la enajenación de las propiedades no indispensables, entregarlas a la industria particular y subrogar los censos, y organizar los Ayuntamientos para que los cargos no sean propiedad particular o una dignidad partidista⁴⁸⁶.

Debido a las irregularidades en la administración de las rentas de propios y arbitrios municipales, propuso que los Ayuntamientos no pudieran “imponer el más tenue arbitrio ni derecho, bajo ningún pretexto, sin una Soberana resolución”; formar un estadio general de los bienes de propios y los valores; suprimir gastos inútiles y superfluos; elaborar un presupuesto de valores y gastos, aprobado anualmente antes de comenzar el año; examen de las cuentas municipales por una Junta de diez, o veinte, o treinta vecinos, según la población, “a manera de las que hoy se conocen con el título de Juntas de Veintena, elegidos por los Magistrados civiles de la Provincia entre las personas más acreditadas por su probidad, inteligencia y haberes”⁴⁸⁷.

Todo ello puso de manifiesto el lamentable estado de la gestión pública local, al que se refirió en numerosas ocasiones.

3.3.4. *Establecimientos públicos*

Sobre los llamados *establecimientos públicos*, constituidos según el modelo francés, en concreto sobre las Bolsas, expresó su criterio sobre su función y

484. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 85.

485. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 85-87.

486. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 88-89.

487. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 91-92.

gestión las siguientes ideas: “Las reglas generales de administración pública [...] son bien sencillas y conocidas. Todo establecimiento público tiene un objeto que se dirige, o bien a cumplir una carga del servicio común y universal, o bien a promover, regularizar y fomentar algún ramo especial de la Administración del Estado. En el primer caso, como se cumple una obligación que es de todos para todos, el Tesoro público debe sufragar los gastos del establecimiento. En el segundo, ha de distinguirse si el fin de la institución interesa directamente a todo el país, porque sus beneficios refluyen sobre sus individuos indistintamente, o si ha de ceder en provecho particular de una provincia, un pueblo o una clase determinada. Siendo lo primero, también deben pesar los gastos sobre el tesoro público, porque todos los ciudadanos deben contribuir a lo que es de beneficio común; y si es lo segundo, la provincia, pueblo o clase para cuyo bien peculiar se crea y existe el establecimiento, es quien está obligado a soportar los gastos”⁴⁸⁸.

3.4. Los actos administrativos y la responsabilidad

3.4.1. *Actos administrativos y principio de legalidad*

En el Antiguo Régimen, “siendo el Rey el centro de todos los poderes, sus actos legislativos se diferenciaban sin embargo de sus actos gubernativos, consignándose los [...] segundos en Reales órdenes que comunicaban los Secretarios de Despacho. [...] que no se reputaban sino como resoluciones sobre actos puramente administrativos, debían necesariamente guardar conformidad con las leyes y disposiciones generales”⁴⁸⁹.

Corresponde a la ley fijar las “condiciones de orden público [...] generales y uniformes en todos los de su clase”, que aplica el Gobierno por medio de los

488. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 84.

489. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 728. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., pp. 181-182: “la ley es aquí el derecho: su ejecución es el hecho. La ley determina la acción, pero ésta pone de su parte las luces de la experiencia, de manera que sus relaciones son las de la teórica a la práctica. Para que el hecho, que es la consecuencia, sea conforme al derecho, que es el principio, ha de ser la ley recta y sanamente entendida por todos los funcionarios que concurren a ejecutarla y por todos los individuos a quienes señale obligaciones”.

actos administrativos “donde y cuando los estime necesarios y convenientes”, conforme a la “legalidad y conveniencia”⁴⁹⁰.

Andino sostuvo la revocabilidad de los actos administrativos, sin matiz alguno sobre el alcance de su contenido: “los actos de la Administración pública son todos revocables por su naturaleza, y jamás pasan en cosa juzgada; pero aun los decretos judiciales, que por regla general son firmes e irrevocables, cuando se han ejecutado no privan al Fisco de reclamar sobre ellos, si le pararen perjuicio”⁴⁹¹.

Esta afirmación indiscriminada debe ser matizada en el sentido de que los derechos de los particulares establecidos por la ley o los reglamentos suponían un límite a las facultades de la Administración, como declaró la sentencia de 30 de junio de 1847: “la facultad está limitada por las leyes, usos, costumbres y reglamentos y por el derecho o interés legítimo de terceros”⁴⁹². El artículo 1 del Real Decreto de 21 de mayo de 1853, extendido en su aplicación por el de 20 de junio de 1856, dispuso que “en los negocios en que se creen recíprocas obligaciones de la Hacienda y de los particulares causarán estado las resoluciones que en mi nombre adopte el Ministerio de Hacienda, y sean revocables por la vía contenciosa, y podrán recurrir contra ellas tanto el Gobierno como los particulares, si creyeren perjudicados sus derechos”. Así lo reiteraron los artículos 56 de la Ley de 17 de agosto de 1860, 1 y 3 de la Ley de 13 de septiembre de 1888, al legitimar el recurso contencioso-administrativo “contra las resoluciones administrativas que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo”.

Por tanto, la afirmación de Sáinz de Andino hay que referirla a los que Bordiú llamó “actos de imperio o discrecionales, puesto que con ellos no

490. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 51, de 21 de abril de 1849, p. 729. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 210, recoge cómo Cristóbal Bordiú distinguió en 1846 entre dos clases de actos administrativos: los civiles y los públicos. Los primeros son los que la Administración produce como persona moral y en relaciones jurídicas de naturaleza civil, y de los derechos fundados en ellos conocen los juzgados y tribunales, “porque la administración es entonces considerada como mera persona, y la conveniencia pública no tiene en tal caso otro interés sino el de que se dé a cada uno lo que es suyo; y precisamente ésta es atribución de los tribunales y juzgados”.

491. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, p. 232.

492. Citada por NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 201.

huella jamás derechos, que es el único motivo que pudiera haber para restringir la libertad de que disfruta, fundada en su responsabilidad. Pero aunque la Ley deja a la Administración esta libertad en cuanto al fondo de sus actos discrecionales o de imperio, no sería conveniente que hiciese lo mismo en cuanto al modo [...] para evitar que los agentes de la Administración huelan directamente derechos concedidos por las leyes mismas, ora faltando a las formalidades en ellas prescritas, ora atribuyéndose el conocimiento de asuntos que no les competen [...] faltando a las formalidades prescritas por las leyes”⁴⁹³.

Al diferenciar la jurisdicción civil de la administrativa reservada le atribuyó en exclusiva a ésta la revisión de los actos administrativos, que “se ejerce inmediatamente por el Poder Real, que se la ha reservado, y no puede prescindir de ejercerla por sí mismo para conservar la Administración su absoluta independencia. Los actos de la Administración no pueden reformarse sino por el supremo administrador del Estado, ni las disposiciones del Gobierno concernientes a la Administración se pueden someter a otro juez que no sea la Corona misma”⁴⁹⁴.

3.4.2. *La responsabilidad*

El principio de responsabilidad subjetiva era aplicable a la Administración, porque “la sociedad está indudablemente obligada a reparar los males que provienen de los vicios de sus instituciones, de los errores de su legislación, de los extravíos de su política, de las faltas que cometen sus gobernantes, de la negligencia de su administración”⁴⁹⁵.

Partió del principio civil de la responsabilidad, que era el entonces aplicable con carácter general y en materia contractual, al no existir una teoría de la

493. Citada por NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 215. Por esta vía se asumieron los vicios de forma con efecto de nulidad o anulabilidad por falta del acto previo, exceso de atribuciones, incompetencia o incumplimiento de trámites formales.

494. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, pp. 138-139.

495. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 58, de 9 de mayo de 1849, p. 849. Sobre la responsabilidad ministerial: NIETO, A., *Los primeros...*, cit., pp. 460-473, con una amplia referencia a la imputación realizada a Javier de Burgos con motivo del empréstito con la casa Guebhard (pp. 461-463).

responsabilidad administrativa, porque, como expresó Hauriou, “el régimen civil no está encerrado en la vida privada, también alcanza a la vida pública y a una cierta coordinación entra ambas”⁴⁹⁶. Sólo existían regulaciones parciales, como la prevista por motivo de las obras públicas en la Ley de expropiación forzosa de 1836. La Real Orden de 19 de septiembre de 1845 previó la indemnización de daños y perjuicios por la construcción de caminos públicos. El artículo 17 de la Ley de 20 de enero de 1850, sobre las bases de la contabilidad general, provincial y municipal, estableció el plazo de un año para formular la reclamación de daños y perjuicios.

Refiriéndose a la responsabilidad penal, sostuvo que “el Código (penal) señala las penas contra los funcionarios públicos que abusen del poder de su autoridad; allí está la pena, el procedimiento, todo está prescrito en el Código penal”. El agente de la autoridad “contrae responsabilidad por sus actos oficiales. Éste es un principio constitucional. Nadie puede ejercer autoridad bajo un sistema representativo, sino conforme a las leyes establecidas; y la infracción de ellas lleva tras de sí la responsabilidad del infractor”⁴⁹⁷.

3.5. Los empleados públicos

Andino expuso un concepto amplio del oficial público como categoría diferente de la de funcionario público. La primera, “según los principios de derecho público, compete a todos los que ejercen en el orden civil de la sociedad atribuciones privadas, que se hallan establecidas y reglamentadas por la ley en beneficio común y servicio del Estado. Esta definición marca bien la diferencia esencial que hay entre los oficiales y los funcionarios públicos, a cuya segunda clase de modo alguno corresponden los agentes. Para tener la primera consideración, es bastante que el oficio tenga por objeto un servicio público: que sea institución legal; que por la misma ley le estén marcadas las atribuciones; que el nombramiento proceda del gobierno o de sus delegados, a quienes haya cometido esta facultad; pero en los funcionarios públicos, además de todas estas circunstancias, debe concurrir el ejercicio de atribuciones peculiares de la acción gubernativa o administrativa del Estado, en grado más

496. HAURIOU, M., *Principes de Droit public*, París, Larose et Tenin, 1910, p. 317.

497. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 16, 3 de enero de 1850, p. 202.

o menos elevado. Un funcionario público es siempre una autoridad en alguno de los ramos de la Administración pública”⁴⁹⁸.

La prerrogativa real para el nombramiento de todos los oficios públicos “debe ejercerse en este caso, como siempre, con arreglo a las leyes, y, no porque le compete la elección de las personas para los oficios públicos, se puede considerar como una gracia que se dispense indistintamente y a voluntad, sino que ha de contraerse a los que reúnan las calidades de idoneidad necesarias para cumplir las condiciones del oficio y el objeto del nombramiento. Las funciones de los agentes exigen conocimientos especiales, y una moralidad escrupulosa y acreditada de antemano, por cuya consideración, al paso que se ha reservado muy oportunamente a la Corona la facultad de hacer los nombramientos”⁴⁹⁹.

El bien público exige que el ejercicio de la prerrogativa de la Corona del nombramiento de empleados públicos se realice en personas idóneas, porque si no se hiciera así se “habría faltado a las prescripciones de la recta razón y a las consideraciones debidas al bien público”⁵⁰⁰.

3.6. Los bienes públicos

3.6.1. *Inalienabilidad e inembargabilidad*

En la defensa judicial de los fondos pertenecientes a la Real Caja de Amortización de España, sostuvo que no eran ejecutables por ser propiedad del Fisco, a partir de diferenciar entre patrimonio de dominio privado y de dominio público, este último, “cuya administración pertenece exclusivamente al Sobe-

498. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 144: “El carácter de oficiales públicos y la calidad de sus atribuciones explican claramente que la profesión de los agentes es absolutamente distante de los comerciantes, de los comisionistas”, porque aquéllos eran oficiales públicos y cumplían una función pública en el tráfico mercantil.

499. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., pp. 145-146.

500. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 142. BRAVO MURILLO, J., *Apuntes y Documentos parlamentarios sobre las doctrinas políticas y administrativas de D. Juan Bravo Murillo*, Madrid, 1958, p. 47, propuso superar el sistema de las cesantías con la profesionalización de la función pública, separando la administración de la política por medio de un escalafón inamovible para evitar que “a cada cambio ministerial hay una remoción general en los cuadros administrativos de todos los ramos”.

rano, ha gozado de una especie de inviolabilidad, que le ha sustraído a todo otro imperio que el del Soberano mismo. [...] privilegios fundados en la conveniencia general del Estado, y establecidos expresamente por el derecho común”.

Afirmó que el Fisco, “patrimonio común de la nación, se ha reputado siempre solvente, y no han podido ser ejecutados, embargados, ni ocupados sus fondos, ni se ha permitido que se ponga embarazo al destino que dan a las rentas del Estado los agentes del Soberano con arreglo a sus disposiciones”. Los fondos propiedad del Tesoro del Estado “no podían ser embargados, ejecutados ni distraídos de sus destinos sin paralizar la Administración del Gobierno”. Conforme a la legislación francesa, “el Fisco tiene su legislación propia, son inapreciables en cuanto a él las leyes relativas al dominio particular; está exento de la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, y sólo el Soberano puede dar a sus fondos la distribución que conviene al servicio del Estado”⁵⁰¹.

A tal fin, como se ha expuesto en 2.3, Sáinz de Andino invocó el Derecho romano, la opinión del tratadista Domat y el Derecho francés, en los que se plasmaba la doctrina del Fisco, como persona jurídica titular de los bienes que servían para cumplir los fines del Estado con sus recursos y privilegios.

Según expuso Dou y Bassols, los privilegios del Fisco eran: exención de tributos; consideración como menor e inalienabilidad de sus bienes; revocabilidad de las enajenaciones hechas en fraude; limitada posibilidad de compensación de deudas; no debe prestar caución; no puede reivindicar las cosas enajenadas de la Corona; no responde por los vicios de lo que venda; tiene prelación respecto a otros acreedores; puede utilizar el apremio de cárcel para el pago de deudas fiscales; tiene fuero propio; derecho a que le manifiesten los documentos; derecho contra los deudores de su deudor; sus sentencias se ejecutan sin perjuicio de la apelación; se le niega la variación unilateral de sus contratos⁵⁰².

501. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.1º, pp. 222, 223, 225 y 227.

502. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 139-140, que invoca a DOU Y BASSOLS, R. L. DE, *Instituciones de Derecho Público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, V, Madrid, 1975, p. 358. También disponía de privilegios respecto a las obras públicas (pp. 140-142).

3.6.2. *Los bienes comunales*

Junto a la propiedad particular situó Andino la propiedad comunal, “que pertenece a una comunidad de cualquier clase que sea, bajo cualquier título que se haya obtenido, esa propiedad es tan respetable, tan inviolable como la individual, porque esa propiedad no pertenece a todos, pertenece a cierto número de personas colectivamente, y esa propiedad colectiva es tan sagrada [...] tan respetable, tan inviolable como la propiedad individual”⁵⁰³.

En la *Exposición* diferenció entre las cosas propias de los particulares y las comunes o públicas, “abiertas al aprovechamiento general y acumulativo de todos los interesados en la comunidad a que pertenecen, y las que no pueden gozarse, o no se permite que se gocen en común, y se reservan para el uso de un particular por una retribución que percibe la administración municipal”.

Los bienes comunales eran víctimas de abusos y apropiaciones, que exigían “un código u ordenanza rural [para] el aprovechamiento de los pastos, abrevaderos y montes comunes”, que evitara el que dependiera “enteramente del favor de los Alcaldes e individuos de los Ayuntamientos”, que algunos “tengan una preferencia y una parte mayor en el disfrute de las cosas comunes, que suelen irse poco a poco apropiando, sin que ningún convenio se atreva a contradecirles, ni las autoridades superiores puedan estorbarlo, porque faltan catastros exactos de estas propiedades, y no se inspecciona, ni protege, su conservación y buen uso en manera alguna”⁵⁰⁴.

Sobre los bienes inmuebles de uso común de cada población, propuso varias medidas, que permitiesen a los vecinos obtener el “provecho conveniente de sus propiedades comunes, para que dejaran de ser el patrimonio de la ambición, de la intriga y de la osadía”: suplir la insuficiencia legislativa; poner coto a la arbitrariedad municipal en su disposición sin autorización; cuidar de su conservación y mejora; enajenación de las propiedades no indispensables, entregarlas a la industria particular y subrogar los censos, y organizar

503. *Diario de sesiones. Senado*, 34, 4 de julio de 1857, p. 545, expuso el régimen de control y tutela del patrimonio comunal que realizaba el Consejo de Castilla, sin facultades para “despojar ni para atentar contra la propiedad de los bienes comunales de los pueblos”.

504. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 85 y 88-89.

los Ayuntamientos para que los cargos no sean propiedad particular o una dignidad partidista⁵⁰⁵.

3.7. La policía

A partir de la sistematización por Jordana de Pozas de las formas de actuación de la Administración, la doctrina española sigue teniendo como referente básico la clasificación que realizó: la *legislación* y su ejecución por la Administración, los particulares y los Tribunales; los límites y control coactivos de la actividad de los particulares corresponde a la *policía*; la satisfacción de las necesidades públicas se realiza por medio del *servicio público*, y la protección y promoción de las iniciativas y actividades particulares sin coacción ni prestación de servicios sería la actividad de *fomento*⁵⁰⁶. Las tres técnicas se han adecuado a momentos históricos distintos: la policía al Antiguo Régimen, el fomento al liberalismo y el servicio público al Estado Social. Sin embargo, esta clasificación puede ser útil académicamente pero no resulta adecuada a la complejidad de la actividad administrativa, ni siquiera es común al resto de los modelos del sistema continental y, mucho menos, a la evolución histórica de las técnicas.

Jordana definió la policía como “medio de mantener el orden público, ampliamente entendido, mediante la limitación de las actividades privadas, y de restablecerlo por la fuerza una vez perturbado”⁵⁰⁷.

Cuanto sigue pone de manifiesto que las técnicas administrativas son instrumentales y mutables, porque, “a más de esta naturaleza perspectival, [...] son el producto nunca sedimentado y quieto, nunca pacífico, de una evolución histórica, en la que lo importante no es la estructura formal o el ropaje sistemático del concepto, sino su contenido real, la dialéctica de intereses y poderes a los que sirvió de acicate o freno”⁵⁰⁸.

505. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 88-89.

506. JORDANA DE POZAS, L., “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”, en *REP*, 48 (1949), pp. 41 y ss., recogido en *Estudios de Administración local y general*, I., Madrid, 1961, p. 478.

507. JORDANA DE POZAS, L., “Ensayo...”, cit., p. 479.

508. VILLAR PALASÍ, J. L., *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, IEA, 1962, p. 201.

Sáinz de Andino fue un jurista ilustrado que utilizó las categorías de su época y, aunque introdujo matices, se fundamentó en la policía como medio de manifestación de la actividad del poder y Administración interior civil del Estado, que comprende cuanto no sea judicial, militar o económico⁵⁰⁹. Pero también conoció y defendió el régimen liberal, de modo que su condición de personaje de transición entre el autoritarismo ilustrado y el liberalismo moderado tuvo reflejo en la invocación del régimen de las instituciones y las técnicas. Las del régimen de policía del Despotismo ilustrado y el cameralismo representaron la transición entre el Derecho antiguo y el Estado de Derecho, de ahí que la concepción de Andino se base en aquéllas, que fueron desarrolladas por el régimen liberal.

En el siglo XVIII no se utilizaba la palabra *administración* sino la palabra *policía*, que se identificaba con el poder, como sistema gubernativo y judicial de la monarquía absoluta⁵¹⁰. Pero inmediatamente pasó a significar no el poder de la comunidad política, sino la actividad de ese poder⁵¹¹. Como expresó Mayer, “la policía, que imprime su marca al conjunto, llega a ser el instrumento sistemático para modelar la masa humana que forma su objeto y conducirla hacia un fin elevado. El fin es la fuerza y grandeza de la cosa pública”⁵¹². El cameralista alemán Von Justi aportó la doctrina sobre la policía como ciencia para conseguir la felicidad de todos por medio de las actuaciones del poder del Estado, distinguiendo entre la *política* y la *policía*. La finalidad de la primera era “asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas en cuanto fuera capaz”. Tuvo dos sentidos diferentes: el amplio de la *policía* designaba las “leyes y reglamentos que se refieren al interior del Estado”, mientras que el estricto se refería a cuanto pudiera contribuir a la felicidad de los ciudadanos y, principalmente, al orden y a las regulacio-

509. NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 77 y ss.

510. JORDANA DE POZAS, L., “Ensayo...” cit., pp. 478-482, recoge la evolución histórica del concepto. NIETO, A., “Algunas precisiones sobre el concepto de Policía”, *RAP*, 81 (1976), en *Estudios...*, cit., pp. 71-140. PAREJO ALFONSO, L., *El concepto del Derecho administrativo*, Caracas, Editorial jurídica venezolana, Caracas, 1984, pp. 43-70.

511. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los estudios sobre la Administración en la España del siglo XVIII, con el Discurso sobre el gobierno municipal de José Agustín Ibáñez de la Rentería*, Madrid, IEP, 1968, pp. 31-32. Sobre el concepto de policía, MONCADA LORENZO, A., “Significado y técnica jurídica de la policía administrativa”, *RAP*, 28 (1959), pp. 73 y ss., expone la evolución histórica del concepto.

512. MAYER, O., *Derecho administrativo alemán*, I, Buenos Aires, 1982, p. 47.

nes que buscan hacerle cómoda la vida: “la policía debe proponerse como regla que cuanto compete al Estado sirva para el fortalecimiento y crecimiento de su poder, así como la felicidad pública”⁵¹³.

La ciencia de la policía “enseña a los gobiernos el arte de gobernar, y a los gobernados la importancia de su sumisión y de su obediencia a las leyes y demás disposiciones de sus gobiernos respectivos”⁵¹⁴. Según Dou, que escribió a finales del XVIII, “el nombre de policía es propiamente genérico, comprendiendo en su significación [...] todo el buen orden de gobierno de una ciudad o estado”⁵¹⁵. En un sentido más estricto: “usamos la palabra policía para significar el aseo, la limpieza, curiosidad, buena crianza y urbanidad en el trato, y todas las providencias de buen gobierno que inmediata o mediatamente influyen en el aseo, en la comodidad de los moradores, en la seguridad de sus bienes y personas”⁵¹⁶.

En la doctrina y prácticas administrativas el concepto era muy amplio, como lo expuso en 1778 Tomás de Valeriola: “La policía es la ciencia de gobernar los hombres, contribuyendo a sus prosperidades; y el arte de llenarles de felicidades, en cuanto es posible, y debe serlo según el interés general de la sociedad”. A partir de la definición, concretó sus “operaciones ordinarias: consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto pueda turbar la paz y tranquilidad que deben gozar; prescribirles las reglas que deben seguir; observar a los que por su conducta, u olvido de sus obligaciones, puedan perjudicar a los otros; detener, corregir y reprimir los abusos y desórdenes; precaver los deli-

513. JUSTI, J. H. G. VON, *Éléments généraux de police*, París, 1769, introducción, párrafos 2-3 y 8. FORSTHOFF, E., *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, pp. 35-68. SCHIERA, P., *Il cameralismo e l'assolutismo*, Milán, Guiffè, 1968, pp. 434-441. LLUCH MARTÍN, E., “El cameralismo en España”, en FUENTES QUINTANA, F., *Economía...*, cit., 3, *La Ilustración...*, pp. 722-727.

514. NÚÑEZ, T., *Ciencia social según los principios de Bentham*, Madrid, Imprenta Real, 1835, p. II.

515. DOU Y DE BASSOLS, R. L. DE, *Instituciones de Derecho Público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, III, Madrid, 1975, p. 340. En la biblioteca de Sáinz de Andino se hallaban los nueve volúmenes de la segunda edición de la obra publicada en 1800. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los estudios...*, cit., pp. 56 y ss. MEILÁN GIL, J. L., “Don Ramón Lázaro de Dou y Bassols y sus Instituciones de Derecho público”, en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, pp. 343-379.

516. DOU Y DE BASSOLS, R. L. DE, *Instituciones...*, cit., III, pp. 340-341.

tos; no omitir diligencia para que los delincuentes no escapen al castigo que se merecen; separar de la sociedad a los que pueden causar daños; hacer a todos sin distinción de empleo, estado o fortuna la más exacta y pronta justicia; y concederles los auxilios, protección y alivio que necesitan y que es posible facilitarles⁵¹⁷. Invocando a “autores de mérito” –es traducción entrecomillada de la definición de Loyseau⁵¹⁸– expuso que la policía “es un derecho por el cual es permitido hacer de oficio, y sin instancia de parte, por solo el interés público, reglamentos que empeñen y lícen los ciudadanos de una ciudad, por su bien y utilidad común”. Añadió que el magistrado de policía participaba más del poder del príncipe que del juez, que no tiene derecho sino de sentenciar entre el demandante y el demandado⁵¹⁹.

Valeriola diferenció entre las funciones administrativas de policía y las judiciales: “Las funciones del Magistrado de Policía se distinguen de los demás jueces [en] que no deben poseer sino la ley, y no obrar sino por ellas: en el ejercicio de la Policía, el Magistrado es más bien el que castiga que la ley; en los juicios de los delitos, más bien es la ley quien corrige que el juez. Las materias de policía son cosas de cada instante, y por lo ordinario de poco por lo que no son precisas muchas formalidades. Sus acciones son prontas y se ejercen sobre asuntos que se repiten todos los días, por esto no son propios los castigos excesivos; los grandes ejemplos no son hechos para ella. Más bien tiene reglamentos que leyes. [...] No deben confundirse las violaciones de las leyes, con las de la Policía; son cosas de un orden diferente”⁵²⁰.

Ambas funciones estaban en manos del Monarca en cuyo nombre se administraba la Justicia y aplicaba la policía. La idea de separar la Justicia de la

517. VALERIOLA, T. DE, *Idea general de policía o Tratado de Policía*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 9.

518. LOYSEAU, *Traité des Seigneuries*, París, 1608, cap. IX, citado por LEGENDRE, P., *Histoire de l'Administration; de 1750 a nos jours*, París, PUF, 1968, p. 249.

519. VALERIOLA, T. DE, *Idea general...*, cit., p. 13.

520. VALERIOLA, T. DE, *Idea general...*, cit., p. 10. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 94, expuso un concepto puramente ilustrado de la policía, de la que son objeto todas las cosas “que interesan al buen orden” como “las cosas de uso común o del dominio público, cuyo disfrute se regulariza para que no resulte perjuicio a tercero ni a la comunidad”. Observó que si “entre los antiguos era la policía el gobierno de la ciudad cuando ésta se confundía con el Estado, hoy es el ínfimo gobierno si se quiere, ínfimo en el orden jerárquico, pero importante y trascendental hasta lo sumo, tanto por los extremos que abraza cuanto porque constituye la atmósfera que inmediatamente rodea al hombre en sociedad y a todas partes le acompaña”.

policía de la administración está formulada por Andino como uno de los fundamentos de la nueva Administración apoyada en razones económicas e ideológicas de separación de poderes.

Andino expuso una preocupación por garantizar el *orden social* –de mayor alcance que el mero orden público– muy propia de la corriente ideológica en que se encuadraba, con un concepto limitado de la actividad de policía de la Administración como garante del orden general: “La policía, según la expresión de Aristóteles, es el orden de la sociedad, y su acción, por consiguiente, es la salvaguarda del orden. Medida de orden es, pues, la que prohíbe las reuniones ilícitas, ya se dirijan a perturbar la paz pública, o ya a introducir la irregularidad y el fraude en las transacciones comerciales”⁵²¹; porque “el orden es la primera necesidad del estado social, es el elemento radical de su conservación, y es el fin de la constitución de la sociedad. Porque el hombre nació para vivir en ella, le da la ley natural el instinto del orden; y porque este precepto requiere la sanción del poder externo que asegure su observancia, la sociedad civil prescribe los estatutos conducentes al mismo fin. El respeto inviolable a la justicia en los superiores y en los súbditos, es el germen de la vitalidad de las naciones, y el fundamento de la paz pública”⁵²².

El poder público asegura el *interés general* y el orden frente a los intereses privados: “Por desgracia el interés privado, en el modo con que cada hombre lo entiende, buscando siempre sus ventajas propias, está en continua lucha con el interés general, y el principio de utilidad individual se combina difícilmente con el del bien común de la sociedad; de donde proceden los desórdenes que frecuentemente ocurren en las relaciones sociales, [...] sólo el freno del poder público de la sociedad puede contener y evitar los desórdenes, y sin esta garantía, la probidad y la buena fe se verían a cada instante holladas por la audacia de los que posponen el deber a sus pasiones”⁵²³. Esta concepción de la policía vinculada a la garantía del interés general, superadora del concepto clásico de la garantía del orden público, está ya expuesto por Andino, mucho

521. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 82.

522. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 91. POSADA, A., “Idea jurídica y legal de la policía de seguridad en el Estado”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1987), p. 271: “Tarea del Gobierno que se endereza a condicionar por acción expresa del Poder, la armonía jurídica de las relaciones humanas, procurando, además, evitar o remover todo obstáculo que ceda en perjuicio de la tranquilidad del Estado”.

523. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., p. 92.

antes de que lo hicieran autores contemporáneos como Garrido, que la definió como la que la Administración “despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos”⁵²⁴.

Sáinz de Andino también dio dos sentidos al término; en el amplio diferenció, a su vez, la policía propia de la Administración civil estatal de la local.

a) *Sentido amplio.*

En el sentido amplio originario, la policía “no es más que el orden [...] y abraza todas las funciones del gobierno civil”⁵²⁵.

Fueron concretadas como parte de la competencia del Ministerio Secretaría de Estado y del Despacho del Interior en el Proyecto de Organización Ministerial: “10. La policía municipal en que se comprende la bondad y abundancia de mantenimientos; el surtido de aguas potables; el aprovisionamiento y buen orden de los mercados; la formación de repuestos de víveres en épocas de escasez; la demolición de los edificios ruinosos; la regularidad de las formas de los que se construyan de nuevo; el aseo y alumbrado de las poblaciones; la espaciosidad y comodidad de las vías públicas; la buena distribución y situación de las plazas, mercados y otras oficinas de uso común; las precauciones y socorros contra los incendios, inundaciones y otras calamidades accidentales; la protección de las propiedades urbanas y rurales; los paseos públicos; la evacuación y desinfección de todos los depósitos de inmundicias; la construcción de cementerios; las demás providencias de la salubridad pública, y todo cuanto dice relación con la comodidad de los habitantes, ornato de las poblaciones y recreo público”.

Enumeró como funciones propias de la “*Policía urbana o municipal*, que es indisputablemente una atribución natural o inseparable de los Ayuntamientos”: la salubridad, la comodidad del cuidado, la ordenación y servicios de las

524. GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho administrativo*, II, Madrid, CEC, 1985, p. 171. MONCADA LORENZO, A., “Significado...”, cit., p. 117: “actividad administrativa de limitación que subordina el ejercicio de los derechos individuales y el desarrollo de las relaciones jurídicas a la intervención singular y transitoria en ellos de un elemento de control administrativo para verificar su adecuación a las exigencias del interés público”.

525. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 79.

poblaciones, el mantenimiento, las provisiones en los mercados, la vigilancia de los fraudes y las medidas para evitar la penuria y carestía de alimentos⁵²⁶.

Obsérvese que en la relación de funciones no se trata sólo de asegurar el orden social, el interés general o el orden público por la regulación, el control y la sanción, sino que se comprenden servicios y prestaciones directas a la población, lo que demuestra que dentro del concepto había un contenido mayor. Era la expresión de la división cameralística entre la policía propiamente dicha o policía de seguridad y la policía de bienestar, que sería el fomento; la manifestación de las *partes potestatis publicae* por medio de la *cura advertendi mala futura* o policía y la *cura promovendae solutis* o fomento⁵²⁷. Como se podrá advertir, el fomento no fue un concepto ajeno para Sáinz de Andino, aunque lo encuadró dentro de la policía, concepto que cubría toda la actividad administrativa.

b) *Sentido estricto.*

A partir del sentido amplio originario, que “abraza todas las funciones del gobierno civil”, la definió en el sentido estricto con que se utilizaba: “En los tiempos modernos se ha reducido la significación específica de esta voz a la vigilancia sobre los delitos, y los delincuentes, [...] es decir, la seguridad común del Estado y la particular de sus individuos”⁵²⁸.

A la autoridad civil en cuanto actividad de policía corresponde “prevenir y precaver los crímenes, anticiparse a la intención del desgraciado que se precipita a su perpetración, atarle la voluntad, separarlo de la ocasión y privarle de los medios de consumir sus torpes designios”. Si prevalece el delito, la autoridad actúa sobre el delincuente “hasta entregarlo a los Tribunales para que procedan en jus-

526. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 83-84.

527. VILLAR PALASÍ, J. L., “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 3 (1950), p. 59. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 86: en el desdoblamiento “de la Ciencia de Policía de carácter unitario, al tomarse conciencia de que la actividad administrativa tiene ciertamente un aspecto negativo, de protección y defensa contra los peligros, y uno positivo, de fomento del bienestar. El primero constituye la *Sicherheitspolizei* (policía de seguridad), y el segundo, por inercia también se denomina *Wohlfahrtspolizei* (policía del bienestar); pero se entiende que, en rigor, no es policía sino administración, puesto que se rompe la anterior asimilación de que toda Administración interior equivale a policía, reservándose este término para el aspecto negativo”.

528. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 79.

ticia aplicando las leyes”. Uno de los defectos del *deforme* orden competencial se hallaba en que los Reglamentos de policía confunden “la autoridad civil con la autoridad judicial, o lo que es lo mismo, el poder con la jurisdicción”⁵²⁹.

En un sentido más estricto, la policía sería una de las funciones que atribuyó al Ministerio del Interior: “la policía general, seguridad interior, tranquilidad y orden público del Estado”, entendida como la acción garante y represiva de las conductas contrarias⁵³⁰. Así se desprende de la competencia asignada sobre “el recogimiento de los vagos y malentretenidos, y su corrección dentro de los límites de las atribuciones de la policía”.

El deficiente sistema policial exigía dos actuaciones que fueran “barrera inaccesible, que contenga los atentados de los rebeldes a las leyes y afiance la conservación del orden público, la inviolabilidad de las propiedades y la seguridad de las personas”⁵³¹:

- a) Una ley que “pusiese expedita la acción de las autoridades civiles, en quienes se deberían refundir las atribuciones propias de la policía y la fortaleciera este importantísimo eje de la seguridad pública y de los particulares”.
- b) “La organización de una fuerza pública, destinada exclusivamente a auxiliar a los Magistrados civiles y prestarles mano fuerte en la ejecución de las providencias de orden público; a velar sobre la seguridad de los caminos, a contener con su presencia a los díscolos [...] y a perseguir con tesón y constancia toda especie de malhechores”. Ésta sería la policía en sentido subjetivo de *cuerpo de policía*⁵³².

529. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 78-79.

530. La concepción de la policía garante del orden público fue la plasmada por MAYER, O., *Derecho...*, cit., II, p. 8: “actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública mediante los recursos del poder de la autoridad contra las perturbaciones que las existencias individuales pueden ocasionar”. HAURIUO, M., *Droit administratif*, París, 1903, p. 505: “la policía es el reglamento de la ciudadanía, es decir, el mantenimiento del orden público asegurado por una regulación apoyada en la fuerza y en las organizaciones públicas”; *Droit administratif*, 1921, p. 471: “La policía administrativa tiene por fin mantener el orden público previniendo los atentados por una sabia regulación y reprimiendo los que se produzcan por la coacción, es decir, por el despliegue de la fuerza pública y, en ciertos casos, por su uso directo”.

531. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 80-83.

532. FERNÁNDEZ DE VELASCO, R., “La noción de policía”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1927), p. 760.

3.8. El fomento

En el régimen administrativo actual, el fomento es, según Jordana, “la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”⁵³³. Ese concepto es el producto de la decantación histórica en una categoría de una parte del concepto y actividad de policía.

Para un autor del siglo XIX, la acción de gobierno “encierra la idea de cierta fuerza física y moral”, mientras que la de fomento es la del poder administrativo interior que actúa de modo indirecto: “Si observamos con reflexión las operaciones que ejerce el poder en la sociedad, podemos luego descubrir en ellas dos caracteres generales bien distintos. A veces desenvuelven directamente su acción por sí o por medio de sus agentes, y a veces sólo hace que los miembros de la sociedad desenvuelvan la que les es propia. Cuando ejecuta lo primero puede decirse que manda, que gobierna. Cuando ejecuta lo segundo, debe decirse propiamente que fomenta, es decir, que hace que otros obren, que da valor a las acciones de otros, que las fecundiza, que las alienta, y procura que logren sin embarazo los buenos resultados a que de suyo se encaminan. Tal en efecto debe ser la acepción propia y precisa de la palabra *fomento* [...]. Representa una acción indirecta que no se desenvuelve por sí misma, sino en las acciones de otros, un impulso que no contraría estas acciones sino que las favorece, obrando en su dirección y comunicándoles actividad”⁵³⁴.

La vindicación y utilización en la época del fomento como técnica administrativa fue “resultado de un amplio criterio liberal que repugnaba de la coacción de la policía administrativa, postulando la acción por incentivo, la consecución de los fines públicos, no interdicto, sino consilio”⁵³⁵. El fomento permitía conciliar el intervencionismo y el liberalismo como manifestación de las *partes potestatis publicae* por medio de la *cura advertendi mala futura* o poli-

533. JORDANA DE POZAS, L., “Ensayo...”, cit., p. 480.

534. MORELL, J. P., *Investigaciones filosófico-políticas sobre la naturaleza del fomento y su influencia en la prosperidad pública*, Palma, 1834, pp. 36-37.

535. VILLAR PALASÍ, J. L., “Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político”, *Revista de Administración Pública*, 14 (1954), pp. 28-29.

cía y la *cura promovendae solutis* o fomento⁵³⁶. La acción de fomento fue “una vía media entre la inhibición y el intervencionismo del Estado, que pretende conciliar la libertad con el bien común mediante la influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera lo que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trate”⁵³⁷. Formaba parte de la misma técnica policial, pero en vez de reglamentar y sancionar, se manifestaba en ayudas y medidas de apoyo y protección a la actividad particular.

Así quedó reflejado en el pensamiento y propuestas de Sáinz de Andino, que lo invocó continuamente como elemento sustancial de la acción estatal, pero no como técnica diferenciada de la policía. El Gobierno era el “jefe supremo y centro de la administración pública, cuya acción debe obrar sobre las personas y las cosas en todo lo que tenga conexión con los intereses generales del Estado, y pueda influir en su prosperidad y fomento”⁵³⁸. En la idea de Andino de una Administración activa, la acción del Gobierno “debe sentirse en todas partes y a toda hora”⁵³⁹.

Andino afirmó que la administración civil “abraza todas las relaciones públicas de la sociedad y tiene por objeto directo la conservación del orden, la seguridad común del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común y el juego de la acción del gobierno en todo cuanto dice al fomento y prosperidad común de los pueblos”⁵⁴⁰. “Respecto a las cosas, las distribuye en vez de exigir las, las fecunda en vez de esterilizarlas, y las fomenta, las protege, y presta medios y auxilios para aumentar su valor, multiplicar sus productos y extender sus usos, de manera que la acción del Gobierno, [...] en la administración civil es siempre suave, benéfica, consoladora y paternal”⁵⁴¹.

Esta acción gubernamental lograría que “se abran las fuentes de producción que están cegadas y obstruidas las unas, y mal administradas y dirigidas

536. VILLAR PALASÍ, J. L., “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 3, 1950, p. 59.

537. JORDANA DE POZAS, L., “Ensayo...”, cit., p. 480.

538. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. 72.

539. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 24-25.

540. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 71-72.

541. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 72-73. En el párrafo siguiente expone que no entra en más explicaciones sobre la administración civil porque las deja “reservadas para la parte administrativa de mi curso de legislación completa y general que V. M. se ha dignado tomar bajo su Soberana protección”.

las otras”⁵⁴², porque “los gobiernos ilustrados están compitiendo en multiplicar los productos territoriales e industriales de sus pueblos”. Por medio de la actividad de fomento se persigue “alentar el interés individual, abrir el camino a sus empresas, remover los obstáculos que éstas hallan en la misma legislación y adoptar un nuevo sistema de fomento eficaz y digno del siglo que vivimos”⁵⁴³.

Para el “fomento y prosperidad de los materiales y elementos de la riqueza pública” son insuficientes los esfuerzos particulares “sin la protección activa y continua del Gobierno”, que permitan “abrir y cultivar todos los veneros de la riqueza pública y vencer los obstáculos que muchas veces se oponen a su celo y laboriosidad”. En España era “necesario alentar el interés individual, abrir el camino a sus empresas, remover los obstáculos que éstas hallan en la misma legislación, y adoptar un nuevo sistema de fomento eficaz y digno del siglo en que vivimos”⁵⁴⁴. Además, se debía organizar adecuadamente, ya que “radicada en una sola mano y regida bajo unos mismos principios la Sección del Fomento general de las fuentes de la producción” produciría abundancia y prosperidad, cuyos efectos detalló respecto a la agricultura, la ganadería, el comercio y la industria⁵⁴⁵. La estadística era necesaria para que el Gobierno no actuara “a ciegas tanto sobre los servicios que exija de sus pueblos, como sobre las disposiciones que acuerde para su fomento y prosperidad”⁵⁴⁶.

Justificó su propuesta de crear un Ministerio específico de Administración civil o política en que a ninguna de las Secretarías del Despacho estaban encomendados los asuntos de más importancia como el gobierno político, la conservación del orden público, la seguridad común del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común, el fomento y prosperidad de los pueblos, los actos de beneficencia, la instrucción pública y la comodidad y bienestar. Todos ellos son “una necesidad continua y permanente, porque ellos

542. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 261.

543. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 92.

544. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 91-92.

545. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 95-97.

546. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 103-104.

son los que cumplen el fin principal con que los hombres han formado la sociedad civil, y porque, sin que estén en buen arreglo, el cuerpo del Estado será sin remedio débil, pobre y despreciable, y no tendrá existencia sólida y firme”⁵⁴⁷.

En la *Nota propugnando la creación de un Ministerio del Interior* enumeró ámbitos concretos para la actividad de fomento, como las plantas exóticas, las materias vegetales y animales para la industria y, en general, todo género de providencias que convengan para el fomento y prosperidad de la agricultura, comercio y manufacturas, en cuanto sus necesidades hayan menester de la intervención y protección del Gobierno.

Javier de Burgos en sus *Ideas de Administración* de 1841 sostuvo que el fomento y la policía administrativos eran medios para lograr la prosperidad, porque “las atribuciones del Poder administrativo deben dirigirse, en último término, al fomento, es decir, a la prosperidad del país. Promoverla es la incumbencia esencial, el objeto exclusivo de la Administración; y si a ésta se encomienda la ejecución de las leyes, dirigidas a conservar el orden y la paz y a proteger la seguridad de los habitantes y el respeto a la propiedad, no es sino porque la protección eficaz y simultánea de todos estos intereses es el fundamento de la prosperidad”⁵⁴⁸.

En 1842 Oliván afirmó que, “respecto a la material existencia, ninguna intervención directa deben los individuos esperar de la sociedad, que tan sólo protección y estímulo puede dispensarles”. Pero el deseo natural de progresar puede encontrar obstáculos y la buena administración “no solamente desenvuelve su acción propia para remover obstáculos, sino que ejerce sobre las acciones de otros una influencia saludable que las favorece y fecunda, procurando que logren ventajosos resultados y que llega a estimularlas, promoverlas y crearlas. Esto es propiamente fomentar”⁵⁴⁹.

547. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 31.

548. BURGOS, J. DE, “Ideas de Administración”, en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 218.

549. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., pp. 90-91. COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, Madrid, Librerías de don Ángel Calleja, 1850, p. 20, planteó el riesgo de la intervención administrativa: “Mezclarse sin necesidad en la vida social es acostumbrar a la Nación a vivir en perpetua minoría y a mendigar la tutela del Gobierno en los actos más sencillos de su existencia. [...] El espíritu público también se vicia y la opinión se corrompe, haciéndose a considerar como regla de todos los actos administrativos, no la legalidad, sino la voluntad de la Administración”.

3.9. El servicio público

Jordana de Pozas definió el servicio público como “una modalidad de la acción administrativa que consiste en satisfacer la necesidad pública de que se trate de una manera directa, por órganos de la propia Administración creados al efecto y con exclusión o en concurrencia con los particulares”⁵⁵⁰; la Administración “realiza directamente y con sus propios medios el fin perseguido”⁵⁵¹.

Sobre el servicio público se produjo una situación similar a la expuesta respecto a la diferenciación entre la policía y el fomento, porque, teniendo un sentido amplio aquélla, encuadraba actividades de la Administración que hoy consideraríamos como una técnica diferenciada y calificaríamos de servicio público. Como se ha expuesto, ha sido la evolución histórica de los conceptos utilizados por la Administración y la doctrina para actividades distintas, la que ha tipificado las técnicas dotándoles de elementos diferenciadores, lo que no ocurrió anteriormente.

A partir de la concepción activa de los poderes públicos de Sáinz de Andino, “al gobierno compete proteger, fomentar y asegurar” el bienestar individual⁵⁵², por medio de su acción “siempre suave, benéfica, consoladora y paternal”⁵⁵³, que “debe sentirse en todas partes y a toda hora”⁵⁵⁴. Esta Administración genéricamente comprometida con las personas y la sociedad la concretó en distintos ámbitos:

- a) Atribuyó a la Administración civil mirar “en cada individuo del Estado un objeto de su solicitud, de su celo y de sus providencias para conservarle y aumentarle su bienestar, para apartarlo del mal y conducirlo al bien, para criarlo, educarlo, nutrirlo, aliviar sus necesidades, y darle goces y comodidades, a expensas del depósito común de las luces, de las virtudes, de los servicios y de los recursos de la sociedad”⁵⁵⁵.

550. JORDANA DE POZAS, L., “Ensayo...”, cit., p. 479.

551. JORDANA DE POZAS, L., “Ensayo...”, cit., p. 481.

552. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, p. III.

553. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 72-73.

554. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 24-25.

555. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 72-73.

- b) Entre otros, sus objetivos serían darle la seguridad por los servicios policiales y de justicia; la salubridad, la comodidad y la abundancia de mantenimientos, provisiones en los mercados, vigilancia de los fraudes y evitar la penuria y carestía de alimentos; la ayuda en la necesidad, incluso la beneficencia y socorros públicos de alimentos y atención, con la posibilidad de dar trabajo en obras públicas; la primera instrucción pública, y la estadística general.
- c) Insistió en que una de las actuaciones necesarias para “la restauración completa de vuestros Reinos”, sacar a España de la pobreza, mejorar su riqueza, ganar crédito, mejorar las costumbres, reconciliar los ánimos, dar seguridad a las personas y propiedades, era establecer una buena *educación pública*⁵⁵⁶.
- d) También “la justicia debe ser el primer objeto de la atención y solicitud del Gobierno”, cuyo estado era “defectuosísimo, funesto para el interés individual de vuestros vasallos y peligroso para la seguridad del Estado” por las causas, cuya existencia se propuso demostrar⁵⁵⁷.

Constató que entre el Estado y los individuos existen “relaciones de interés general” a regular por disposiciones administrativas⁵⁵⁸. Suponía reconocer que en la consecución de dicho interés también participan los ciudadanos y que no constituía una misión exclusiva de la Administración.

Sus referencias al servicio público aludieron a la actividad administrativa dirigida a atender al interés general y las necesidades colectivas, como calificación de aquélla, sin darle el moderno sentido de técnica del hacer administrativo. Ahora bien, si estudiamos cada uno de los objetos de la Administración civil citados, sean genéricos o específicos, podemos deducir que todos ellos son de servicio público y que su prestación constituye un servicio público con el significado actual del sintagma. La acción administrativa trata de satisfacer directamente necesidades públicas y con sus propios medios, como la justicia, la salubridad, la educación, la garantía de alimentos, la beneficencia, etcétera.

556. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 24-25.

557. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 28-29.

558. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 69-70.

El servicio público ha pasado de ser un calificativo finalista a una técnica administrativa, que culminó en la teoría del servicio público de Duguit al convertirlo en la razón de ser de la Administración y criterio diferenciador del Derecho administrativo, que reemplazó al de soberanía como fundamento del Derecho público⁵⁵⁹. Para el decano de Burdeos el servicio público es “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza, que no puede realizarse completamente si no es por la intervención del poder gubernamental”⁵⁶⁰.

Si examinamos los objetivos generales y parciales señalados, que Sáinz de Andino atribuyó a la Administración civil, a prestar por la misma como garantía del bienestar y prosperidad de las personas y de la comunidad política, llegamos a la conclusión de que, por su propia naturaleza y función social, se encuadraría en la técnica actual del servicio público. Como expuso Jèze, “todo país civilizado tiene servicios públicos y para el funcionamiento regular de estos servicios existen necesariamente normas jurídicas especiales. No es posible que no existan”. Resulta plenamente aplicable a las propuestas de acción administrativa citados la definición que del servicio público dio: “decir que en determinadas hipótesis existe servicio público equivale a afirmar que los agentes públicos, para satisfacer de manera regular y continua determinada categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos del derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar la organización del servicio público sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico”⁵⁶¹.

Si Andino no la invocó fue, sencillamente, porque todavía no había evolucionado hasta adquirir la entidad diferenciada de categoría abstracta que culminó en la escuela del servicio público⁵⁶². Así lo confirma la opinión de su contemporáneo Oliván, para quien “administrando se lleva con regularidad el

559. DUGUIT, L. *Las transformaciones del Derecho público y privado*, Buenos Aires, 1975, pp. 26 y ss.

560. DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, II, París, 1928, p. 61.

561. JÉZE, G., *Principios generales del Derecho administrativo*, II.1, Buenos Aires, 1949, pp. 1, 3 y ss.

562. CHEVALLIER, J., “Regards sur une évolution”, *L'Actualité juridique-Droit administratif*, 20 juin 1997, spécial, pp. 8-32.

conjunto de los servicios públicos”, que “determinan la materia administrativa en la cual figuran los individuos como partícipes en las cargas y goces comunes”. Estos servicios “corresponden a las diversas necesidades colectivas o sociales”, que se “multiplican con la civilización y se refieren, o a la vida material de los pueblos, o a su vida moral e intelectual”⁵⁶³. Como explicó Duguit, la noción de servicio público es la constatación de su existencia, porque “no tendrá realidad más que en la medida en que encontremos en las sociedades modernas, hechos de los que sea la síntesis y que sean la subestructura de las instituciones positivas designadas por la expresión abstracta de servicio público”⁵⁶⁴.

Utilizó la categoría propia del momento que era la de la policía, en este caso en cuanto modalidad de la policía del bienestar y de la *cura promovendae solutis*⁵⁶⁵. En sus propuestas se encuentran los fundamentos de la solidaridad social cuando encomienda a la Administración civil que haga a “cada individuo del Estado objeto de su solicitud, de su celo y de sus providencias para conservarle y aumentarle su bienestar, para apartarlo del mal y conducirlo al bien, para criarlo, educarlo, nutrirlo, aliviar sus necesidades, y darle goces y comodidades, a expensas del depósito común de las luces, de las virtudes, de los servicios y de los recursos de la sociedad”⁵⁶⁶. Así lo confirmó cuando propuso organizar la educación pública en dos niveles⁵⁶⁷ y atribuyó al Ministerio del Interior la competencia sobre “la instrucción pública en todas las clases y secciones que la pertenecen”. También en el debate sobre la Ley de Beneficencia de 1849, que calificó de “deber moral y político” a prestar en “establecimientos públicos”.

Volvemos a la idea, más ilustrada que liberal, de una Administración activa con una acción “siempre suave, benéfica, consoladora y paternal”⁵⁶⁸, que “debe sentirse en todas partes y a toda hora”⁵⁶⁹.

563. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 79.

564. DUGUIT, L., “De la situation des particuliers à l’égard des services publics”, en *Revue du droit public* (1907), p. 411.

565. VILLAR PALASÍ, J. L., “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 3 (1950), p. 59.

566. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 72-73.

567. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 101-102.

568. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 72-73.

569. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 24-25.

3.10. El control de la actividad administrativa

En la *Exposición* no se contiene valoración alguna sobre el control de la actividad administrativa. Sólo respecto a la Administración militar y el reclutamiento comentó el régimen de impugnación de las decisiones municipales ante las Juntas de agravios, cuya “organización no es conforme a los principios elementales y ciertos de la ciencia de Gobierno, porque se da a la autoridad militar la preponderancia en sus resoluciones, siendo así que no debe intervenir en ellas”⁵⁷⁰.

Como ya se ha expuesto, Sáinz de Andino fue uno de los inductores de la diferenciación de las funciones administrativas y judiciales, como aplicación de la separación de poderes. La Justicia que ejerce el Poder judicial y la Justicia administrativa, que realiza la Administración, proceden “ambas de un mismo origen, que es el Poder Real, por ser en quien reside la jurisdicción suprema de la Monarquía”. La “justicia común se ejerce por delegación, y corresponde privativamente a los jueces y tribunales inamovibles y responsables, sin que en ningún caso pueda ejercerla directamente el Gobierno, porque en la independencia de la autoridad judicial estriba la garantía constitucional de los derechos civiles de los ciudadanos”. Por el contrario, “la justicia administrativa se ejerce inmediatamente por el Poder Real, que se la ha reservado, y no puede prescindir de ejercerla por sí mismo para conservar la Administración su absoluta independencia. Los actos de la Administración no pueden reformarse sino por el supremo administrador del Estado, ni las disposiciones del Gobierno concernientes a la Administración se pueden someter a otro juez que no sea la Corona misma”⁵⁷¹.

A propósito de la revisión de los actos de la Administración sobre las fundaciones, se planteó su alcance y la posibilidad de que “de la validez o de la reforma de los actos de la Administración, ¿puede conocer sino la Administración misma? De la validez o de la reforma de las resoluciones ministeriales, ¿puede tampoco reconocer sino el Gobierno mismo? ¿Para qué se ha instituido la jurisdicción contencioso-administrativa? [...] Sobre esta materia no cabe cuestión después de haberse promulgado la ley orgánica del Consejo Real de

570. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 210.

571. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, pp. 138-139.

6 de julio de 1845⁵⁷² [...]: La Administración no puede ser juzgada sino por la Administración misma, con la sola condición de que en los juicios administrativos hayan de observarse formas precisas e inviolables que aseguren los derechos de los contendientes. De otra manera no habría administración posible. El Poder Real, fuente y centro de toda jurisdicción, la delega en los jueces para que con absoluta independencia decidan las contiendas que han de resolverse por el derecho civil privado; pero al mismo tiempo como jefe supremo de la Administración, y en la necesidad de mantener la independencia de los actos administrativos, se reserva la jurisdicción para resolver todas las contiendas a que den lugar estos mismos actos, si con ellos se rozasen intereses privados, preparándose estas resoluciones, y asegurándose su acierto por los juicios que formalmente se instruyen ante el Consejo Real⁵⁷³.

Además de la reserva de competencia en la vía gubernativa para conocer de los asuntos relacionados con las Fundaciones de beneficencia, en esta materia se planteó la *vía administrativa previa* si se tratase de reclamaciones judiciales. Como expuso Nieto, en la Real Orden de 30 de diciembre de 1838, se dispuso que no se podrían formular recursos ante los tribunales ordinarios “sin que los demandantes acrediten previamente que han recurrido a S. M. por la vía gubernativa [...] reservando el recurso judicial solamente para aquellos casos en que no quepa avenencia o se ofrezcan dudas graves”⁵⁷⁴.

El debate sobre el alcance del control de la Administración por el Poder Judicial o por Tribunales administrativos, que ha sido recogido anteriormente, fue expuesto por Silvela con motivo del debate de su proposición sobre organización de los Consejos de Provincia. Planteó el establecimiento “de Tribunales hasta ahora desconocidos en España”, con potestad jurisdiccional para los asuntos contenciosos de la Administración, desechando la fórmula judicialista de quienes opinan “que en toda colisión intervenga el Poder Judicial” y la postura de quienes pretenden “erigir Tribunales Administrativos independientes, soberanos en su línea; crear un poder intermedio entre la Ad-

572. Conforme a su artículo 11 competía al Consejo Real conocer de “los asuntos contenciosos de la Administración” y “sobre las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas, y sobre la que se susciten entre las autoridades y agentes de la Administración”. En los artículos 16 a 19 se reguló el modo de proceder en lo contencioso.

573. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 58, de 9 de mayo de 1849, p. 851.

574. NIETO, A., *Los primeros...*, cit., p. 429.

ministración y los administrados”: “¿puede separarse de la Administración activa el derecho de dirimir las contiendas a que da origen la ejecución de las leyes sin que se destruya completamente el poder ejecutivo...? Querer que la justicia administrativa deje de estar bajo la influencia del Gobierno, compararla con la judicial... es desconocer la índole, el fin y los medios de la primera”⁵⁷⁵.

3.11. Sectores de la actividad administrativa

3.11.1. *Hacienda*

Andino partió de que constituía uno de los grandes males del país, por lo que efectuó un estudio riguroso y profundo de la llamada Administración económica, “o sea, el orden de la recaudación y distribución de las rentas públicas”. Era consciente de que la situación no se resolvía con empréstitos, como proponía su gestor Burgos, sino con un nuevo orden fiscal y financiero que racionalizase el existente. La sola enumeración de las rentas ponía de manifiesto su falta de sistemática y la carencia de otros criterios que no fueran los de la acumulación histórica de instrumentos de dudosa rentabilidad económica.

Propuso unos principios generales de pura razón para atacar el fondo del problema, como la economía del gasto, la adecuación a las necesidades y las posibilidades reales del país, la universalidad, la sencillez y proporcionalidad de las reglas y la imposición y la gestión en una caja única⁵⁷⁶.

En materia de Hacienda ya había sostenido el principio de caja única para los fondos estatales, diferenciándolos de los locales y de los establecimientos públicos: “uno de sus principios fundamentales es la centralización de fondos

575. *Diario de sesiones del Congreso*, 16 de noviembre de 1838, pp. 83 y ss.

576. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., pp. 151-180. Fue establecida por el Real Decreto de 4 de noviembre de 1840: “1. Se centralizarán en el tesoro público todos los ingresos de la Nación, sin excepción alguna; desapareciendo de una vez todas las administraciones especiales, cualesquiera que sean su origen y naturaleza. 2. No se hará en la nación pago alguno, como no sea dispuesto por el Ministerio de Hacienda, y se comunique por el Director general del Tesoro público la orden correspondiente al jefe que deba disponer su cumplimiento”.

en un tesoro común; pero esta regla tiene sus límites. [...] El Tesoro público es el centro común donde deben reunirse los productos de todos los impuestos comunes y generales del Estado, para que desde allí se cubran con igualdad todas sus cargas; pero lo que no pertenece a este centro, ni como producto ni como carga, tampoco debe formar parte de la centralización. [...] Si se establece una diferencia entre los fondos comunes del Estado y los municipales de las provincias y de los pueblos, igual razón hay para que tampoco se confundan en aquella masa general las Cajas especiales de los establecimientos públicos que se alimentan a expensas de arbitrios que les son privativos, o por derramas que se hacen entre los individuos de las clases a cuyo favor están creados”⁵⁷⁷.

Defendió la existencia de una ley de presupuesto anual, porque no hay un “sistema de hacienda bien organizado y seguro, si no se fijan cada año el término de los gastos y el valor de las rentas, poniendo ambas cantidades al nivel. [...] que deberán ser objeto de una ley reglamentaria sobre el orden que debe observarse en esta materia, desde la calificación de cada gasto que haya de tener entrada en el presupuesto, hasta rendir la cuenta de su inversión”⁵⁷⁸.

Diferenció entre las leyes de presupuestos y las orgánicas o de organización, sin que aquélla afecte a éstas: “no es, en mi concepto, la ley de presupuestos una ley por la cual en cada año haya de hacerse una nueva organización general de todos los ramos de la administración pública; entonces sería una ley de desorganización”⁵⁷⁹. Demuestra que ya entonces se utilizaba la ley de presupuestos para fines distintos a propios de su naturaleza.

Propuso la existencia en el Ministerio de Hacienda de una jurisdicción especial “necesaria e indispensable en defensa de los intereses fiscales [...] para los delitos de defraudación [...] sin mezclarse en la administración de justicia, según la genuina acepción de esta palabra”⁵⁸⁰.

La unidad de la Hacienda la llevó a la administración económica del ejército oponiéndose a la existencia de una hacienda militar diferenciada, que

577. SÁINZ DE ANDINO, P., *Ensayo crítico...*, cit., pp. 87-88.

578. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 180-182.

579. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 26, 21 de enero de 1850, p. 344.

580. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 11, 24 de diciembre de 1849, p. 137.

produciría “una multiplicación de empleados gravosísima, y menos necesidad de haberlo admitido que la que otros suponen”, aunque dejaba que el tiempo confirmara las ventajas o inconvenientes del nuevo sistema separado⁵⁸¹.

3.11.2. *Beneficencia*

Sáinz de Andino secundó la idea de secularización de la beneficencia, como modo primitivo de la atención social, que fue propia de los tratadistas de Derecho público en el siglo XIX y llevó a que la Ley de Beneficencia pública de 1849 declarase en su artículo 1 que “los establecimientos de beneficencia son públicos”⁵⁸².

En el debate del proyecto de Ley de Beneficencia realizó una intervención sobre la obligación religiosa y de fraternidad social, defendiendo el principio de la obligación social de socorrer el infortunio, que debe satisfacer el Estado por deber moral y político. La beneficencia y la caridad individuales prestadas por las personas e instituciones religiosas fueron suplidas por las disposiciones de la Ley de 25 de enero de 1822. Andino estimó que esta ley tenía un “defecto muy grave” por haber seguido las disposiciones de la Asamblea Constituyente de Francia, que estableció un “sistema de absoluta y exclusiva centralización”⁵⁸³, por incorporar “a la beneficencia pública todos los patronatos

581. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 220-222.

582. MAZA ZORRILLA, E., *Pobreza y asistencia social en España. Siglos XVI al XX*, Valladolid, Universidad, 1987, pp. 163-195. VAQUER CABALLERÍA, *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia, IDP & Tirant lo Blanc, 2001. Las dificultades económicas del momento obligaron a seguir contando con la beneficencia y fundaciones particulares hasta que el Decreto de 14 de mayo de 1852 reconoció que “nada tan análogo en el fondo como la beneficencia particular y la pública, siquiera sus calificativos parezcan antitéticos”. El Decreto de 14 de marzo de 1899 invocó el “intento de conseguir que la Beneficencia particular viniera en auxilio de la pública y de la general, aliviando los presupuestos del Estado [...]. La Beneficencia particular, orgullo de nuestra patria porque simboliza las gloriosas tradiciones de grandeza, perpetuada en numerosas y ricas instituciones”.

583. Las ideas sobre control público de las fundaciones privadas de beneficencia fue expuesto por la voz “Foundation”, atribuida a Turgot, de la *Encyclopédie ou Dictionnaire Raisonné des Sciences, des Arts et des Métiers, VII (Fo-GY)*, París, 1757, pp. 106-109. El artículo 21 de la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano dispuso que “la sociedad está obligada a proporcionar medios de subsistencia a los ciudadanos, dándoles trabajo o asegurando la existencia de aquellos que se hallan incapacitados para trabajar”.

particulares, todas las rentas, todos los arbitrios y todos los recursos creados por la caridad individual, aunque imponiéndose el Estado la obligación de indemnizar a los patronos por derechos de sangre, mediante transacciones particulares, los derechos personales y pecuniarios que les correspondiese por fundación”⁵⁸⁴.

Según expuso Andino, la beneficencia “es un instituto individual; es un sentimiento innato y general en todos los hombres [...] es un deber religioso y un deber de fraternidad social [...] principio civil y religioso de la beneficencia privada”. La organización social lo ha ido perfeccionando como “un deber de moralidad para la sociedad misma en común, compitiéndole la obligación de acudir al socorro de sus miembros en sus necesidades. [...] El deber de la sociedad de socorrer a sus individuos se deriva de un pacto común y tácito y de la mancomunidad universal de obligaciones y derechos, a que todos están ligados [...] la beneficencia es un deber moral y religioso, con respecto al Estado es también un deber moral y político [...] excitando por una parte la caridad individual, supliendo por otra de los recursos comunes para dispensar los socorros a que aquélla no alcance y determinando el círculo a que debe concretarse la acción administrativa en uno y otro concepto”⁵⁸⁵.

La desaparición de las rentas eclesiásticas hizo “necesario recordar el principio de la beneficencia común y poner en práctica la obligación en que está la sociedad de atender y socorrer aquellas mismas calamidades, supliendo la insuficiencia de la caridad individual”, que se recogió en la ley de 25 de enero de 1822, organizando un sistema común de beneficencia. El nuevo régimen estableció la “diferencia esencial que separa la beneficencia individual de la beneficencia pública, ya se atienda a su origen, o ya a la acción de diferente índole que debe reservarse a la Administración pública sobre cada una de ellas”, que debiera establecerse con mayor claridad. La de carácter público estaría

584. Los títulos 37, 38 y 39 del Libro VII de la Novísima Recopilación establecieron que el Estado cuidase de los “expósitos, y de las casas para su crianza”, de los “hospitales, hospicios y otras casas de misericordia, socorro y recogimiento de pobres”, haciéndolo compatible con la labor de la Iglesia a favor de los pobres, enfermos y menesterosos conforme a la Ley XIII del Título I del Libro I de la misma.

585. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 58, de 9 de mayo de 1849, pp. 849-850. MELÉNDEZ VALDÉS, J., *Discursos forenses*, Madrid, 1821, p. 307: “si son la pobreza y la miseria elementos indispensables del Estado social, al Gobierno, depositario de su felicidad y de su armonía y fiel intérprete de las voluntades particulares, toca la justicia y la santa obligación de velar sobre los infelices y ser tutor y padre de sus necesidades”.

“bajo la inspección y vigilancia de las autoridades y agentes del mismo Gobierno, por ser éste un derecho inherente a la tutela administrativa, que ejerce sobre todos los intereses enlazados con el bien de la sociedad”. En los establecimientos creados por las fundaciones privadas se debe garantizar la fidelidad de los patronos a los fines establecidos y, en caso de incumplimiento de la voluntad de fundador, “por malicia o por incuria y negligencia: pues también la negligencia grave justificaría la suspensión y aun la destitución del patrono”, previa su audiencia⁵⁸⁶.

Desde una concepción más liberal que la de Andino, Posada Herrera criticó el establecimiento de un sistema de beneficencia pública por sus efectos negativos sobre la sociedad: “si los sentimientos de humanidad y su propio interés la estimulan a alimentar los males de la pobreza, no le imponen obligación alguna exigible, y que por consiguiente no está en el deber de emplear medios que graven de una mera exorbitante a las clases acomodadas, y que puede en fin mirar como propio de los particulares el ejercicio de la caridad y la beneficencia, creyendo que sólo compete al poder público influir de una manera indirecta y por disposiciones legislativas en la riqueza respectiva de las clases de la sociedad, sin cuidarse especialmente de los individuos”⁵⁸⁷.

3.11.3. *Instrucción pública*

Conforme a los principios de la Ilustración, Sáinz de Andino se preocupó por los derechos personales y por la instrucción pública, que era patrimonio de pocos, de modo que “el baluarte de los enemigos de nuestro sagrado código es la ignorancia del pueblo”. Por ello se propuso en su primera obra “presentar al pueblo los principios constitucionales con sencillez y desembarazados de toda digresión”, en el modo “más adecuado a la inteligencia de las personas para quienes escribo”, que permita “el goce entero de la libertad política y civil” afianzando “para siempre la observancia del Código Sagrado”, refiriéndose a la Constitución de 1812⁵⁸⁸. Ponderó la importancia de la formación, porque

586. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 58, de 9 de mayo de 1849, p. 859.

587. POSADA HERRERA, J. DE, “Estudios sobre la beneficencia pública”, en *Lecciones de Administración*, 1845, edic. facsímil, Universidades de Oviedo y León, 1995, p. 19.

588. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., pp. III y IV.

“el ignorante sólo obedece ciegamente: para ser esclavo no es necesario pensar, dudar ni deliberar. El saber sería muy perjudicial al tirano, el miedo servil y la ignorancia más grosera son los ejes de su sistema” [16]⁵⁸⁹.

Andino, a propósito de un comentario de Catón, valoró el papel de la “educación liberal”, porque el influjo de las leyes “para crear y mantener un espíritu público entre los ciudadanos favorables a las instituciones libres no se forma sino por medio de una educación liberal [...] por estas consideraciones sin duda obrando las inmortales Cortes extraordinarias con previsión y patriotismo, reservaron al poder legislativo, como una de sus atribuciones privativas, el establecimiento del plan general de enseñanza pública”⁵⁹⁰. Por medio de la educación en las escuelas públicas se transmitirían las glorias nacionales y “el amor de la gloria será una pasión general y permanente entre todos los hijos de la patria, y que en todas las ocasiones en que ésta reclame sus servicios acreditarán la noble emulación que grabará en sus corazones una educación patriótica”⁵⁹¹.

Uno de los objetos de la nueva Administración civil que propuso fue la de establecer y gestionar la instrucción pública, deber del Gobierno de “proporcionar y arreglar la instrucción de la juventud, y que éste es uno de los objetos más dignos de su atención”. Atendiendo esta “necesidad continua y permanente, [...] [se] cumple el fin principal con que los hombres han formado la sociedad civil, y porque, sin que estén en buen arreglo, el cuerpo del Estado será sin remedio débil, pobre y despreciable, y no tendrá existencia sólida y firme”⁵⁹².

Propuso organizar la educación pública en dos niveles. La primera instrucción es la de los conocimientos “indispensables para llenar sus deberes sociales, conocer y ejercer sus derechos, y asegurarse su subsistencia. La otra es la educación científica de los que se dedican a los Ministerios públicos del Estado”⁵⁹³.

En el modelo organizativo asignó al Ministerio del Interior, entre otras, la competencia sobre “la instrucción pública en todas las clases y secciones que

589. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 20.

590. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 77.

591. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *Coloquio...*, cit., p. 32.

592. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.3º, p. 31.

593. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 101-102.

la pertenecen, desde la primera enseñanza hasta la de ciencias sublimes, y las Universidades, Colegios, Academias y demás establecimientos científicos, literarios y de educación”.

3.11.4. *Intervención en la propiedad privada. Las minas*

Sáinz de Andino, como buen ilustrado y liberal moderado, tuvo un elevado concepto del derecho de “propiedad particular, considerándolo la base, o por mejor decir, la llave maestra de la sociedad”⁵⁹⁴ y “la primera base del orden público”⁵⁹⁵; “el derecho sagrado de propiedad, [era el] primer fundamento de la sociedad civil”⁵⁹⁶, “la propiedad [...] es una de las bases sobre que descansa la sociedad”⁵⁹⁷, porque “emana de los eternos principios de la justicia, y que no está en manos del legislador alterar por consideraciones de conveniencia pública ni particular, bien sea a favor de una Corporación, bien sea a favor de cualquier otro”⁵⁹⁸.

Constituía “la propiedad de todo lo que ha adquirido por los medios que las leyes han establecido” uno de los derechos inherentes a la persona, junto con “la libertad individual, la libertad de imprenta, la inviolabilidad de las propiedades, la igualdad ante la ley, el repartimiento igual de las contribuciones, la soberanía nacional en ejercicio, el derecho de pedir cada ciudadano cuanto conviene al bien general, la responsabilidad activa de los agentes de la autoridad y la independencia absoluta del poder judicial”⁵⁹⁹.

La Administración de Justicia debe garantizar el orden y los derechos de libertad, seguridad y propiedad que, en cuanto “cimiento del orden público, es el escudo de toda clase de derechos, y es el deber más urgente de los gobiernos, puesto que no estando bien expedita y desde el momento que llega a relajarse, la propiedad queda sin garantías a merced del fraude y de la violencia,

594. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 69.

595. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 98.

596. *Diario de sesiones. Senado*, 9, 6 de diciembre de 1847, p. 130.

597. *Diario de sesiones. Senado*, 20, 17 de febrero de 1849, p. 251.

598. *Diario de sesiones. Senado*, 24, 20 de febrero de 1851, p. 308.

599. ANDINO Y ÁLBAREZ, P. J., *De la constitución...*, cit., p. 17.

la seguridad individual impunemente violada, y todo el orden social se desquicia en sus fundamentos”⁶⁰⁰.

En la organización de la Administración que propuso encomendaba a la de Justicia que “se entiende con las personas para refrenar sus extravíos y corregirlos, y con las cosas para reparar las usurpaciones y los atentados cometidos contra los derechos de la propiedad”. La Administración económica “no considera en las personas sino la obligación de sacrificar la propiedad particular a las necesidades comunes del Estado, y las cosas privadas no tienen otro aspecto a sus ojos sino el de materias de que ha de extraer el jugo que ha de nutrir a la comunidad social”⁶⁰¹. A la Administración civil correspondería la policía como “barrera inaccesible, que contenga los atentados de los rebeldes a las leyes, y afiance la conservación del orden público, la inviolabilidad de las propiedades y la seguridad de las personas”⁶⁰². Se atribuiría al Ministerio del Interior la protección de las propiedades urbanas y rurales.

En sus intervenciones en el Senado sobre el Proyecto de Ley sobre Jurisdicción y Propiedad en materia de minas defendió las garantías del derecho de propiedad privada e hizo una detallada exposición del régimen de titularidad de los yacimientos mineros desde el Derecho romano, asumiendo la demanialidad y el derecho a la indemnización de los propietarios de la superficie. También en este debate expuso su concepción sobre el derecho de propiedad y su alcance.

La indemnización a los propietarios de la superficie minera la apoyó en que de la propiedad social nació el “derecho de propiedad individual limitado para adquirir lo que le baste para satisfacer los deseos, los goces, las necesidades del individuo, y en esto no entra de modo alguno la propiedad de las minas, porque cuando adquirió el terreno donde la mina está situada, no entró en sus cálculos este aprovechamiento, puesto que ignoraba su existencia y no pudo pensar en ello, ni por consiguiente pudo ser objeto de su especulación. Ésta es la teoría general. [...] El propietario de la superficie de un terreno no tiene más derechos que el que se le dé una indemnización. Yo quiero que se le

600. SÁINZ DE ANDINO Y ÁLVAREZ, P., *Elementos...*, cit., p. XXVII.

601. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 72-73.

602. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 83.

den todas las garantías necesarias al dueño de un terreno; yo quiero que se respete la propiedad porque ésta es una de las bases sobre que descansa la sociedad; pero quiero también evitar los perjuicios que indispensablemente se han de originar de la adopción de lo consignado en este artículo; por eso no soy de la opinión de que se dé ese derecho al dueño del terreno, y sí que se le indemnice tan ampliamente como sea necesario”⁶⁰³.

Ahora bien, rechazó que el fomento de la minería y sus riquezas pudieran afectar a los derechos de la propiedad garantizados por la Constitución: “reconozco la utilidad de la minería, y como el que más, anhelo por su fomento, pero bien favorecida está una industria en cuyo beneficio la ley especial de su constitución orgánica autoriza la expropiación, permite la servidumbre y todos los demás privilegios que adquiere el descubridor de una mina, en perjuicio del principio general de que el dueño del suelo es el dueño del fundo. Éste es un principio de legislación común que se deroga en la ley de minería, sin que por eso dejara de ser muy útil. Pero yo, señores, no admito ese fomento; no admito que la razón de utilidad pública, por notable que sea la que al país resulte de la minería, puede tomarse en cuenta para derogar todo un sistema de legislación, todo el sistema de legislación fundado sobre las obligaciones, sobre los contratos que las producen, sobre el efecto de las obligaciones, sobre los medios de hacerlos efectivos. [...] No admito tampoco que la razón de utilidad puede admitirse en desacuerdo con un principio constitucional”⁶⁰⁴.

4. Derecho natural, Ciencia de la Administración y Derecho administrativo

Como se ha expuesto, el Reformismo administrativo ilustrado, que utilizaron los moderados, configuró un *sistema de poder* instrumental, válido para cualquier *sistema político*, absoluto o liberal, con elementos ideológicos del Liberalismo y del orden jurídico-instrumental creado a partir de la Revolución. Utilizaron “la administración como *instrumentum regni*, como conjunto de recursos técnicos susceptibles de ser puestos al servicio de cualquier sistema po-

603. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 20, de 17 de febrero de 1849, pp. 250-251.

604. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 20, de 17 de febrero de 1849, p. 263.

lítico, de cualquier legitimidad”⁶⁰⁵. Fue en el periodo liberal-moderado cuando el reformismo adquirió carta de naturaleza ante la imperiosa necesidad de transformar las estructuras administrativas y de superar el sistema polisinodial o sinodiárquico del Antiguo Régimen.

La consideración de la Administración desde la perspectiva organizativa, de su eficacia y eficiencia, al margen de la perspectiva jurídica, tiene tradición en el ámbito continental. Los precedentes de la Ciencia de la Administración se encuentran ya en los cameralistas del siglo XVIII, en que se produjo el primer estudio sistemático de la organización y actividad de la estructura política dedicada al bienestar material y espiritual de los súbditos⁶⁰⁶. El entendimiento de la Administración pública como un todo orgánico surgió en nuestro país en el siglo XIX de la mano de Javier de Burgos y Sáinz de Andino. Ambos se refirieron al estudio de la Administración como ciencia, al arte del gobierno, a la ciencia política, a la ciencia del gobierno, a la aplicación de la economía y del Derecho a la Administración. Reflejaron la posibilidad de estudiar la Administración desde distintos ámbitos del conocimiento, fundamentalmente desde la Ciencia de la Administración y el Derecho administrativo, y contribuyeron con sus aportaciones a la construcción de la Ciencia de la Administración.

Sus cargos al servicio de la Monarquía les hicieron vivir directamente la necesidad de una nueva organización que superase la del Antiguo Régimen y adaptara la Administración a las nuevas sociedad y economía liberales. Para ellos el Derecho era un medio para regular las relaciones jurídicas y los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes administrativos. Sin embargo, la Ciencia de la Administración era una técnica de gobierno, gestión y organización, que trataba de “acomodar las leyes al flujo y reflujo de las circunstancias favorables o adversas al bien público; indica los medios de acrecentar la población y las riquezas; de sostener las fuerzas públicas, y de adquirir los fondos pecuniarios que exija el pago de los gastos del servicio general de la nación”⁶⁰⁷.

605. JOVER, J. M., “Prólogo”, cit., pp. LIX-LX.

606. BOQUERA OLIVER, J. M., *Derecho Administrativo*, I, Madrid, IEAL, 1986, pp. 94-95. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, IEP, 1968.

607. CANGA ARGÜELLES, J., *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1833, I, p. 574.

La obra de Sáinz de Andino se cimentó a partir de un profundo conocimiento del Derecho, el Estado y la sociedad. Sus trabajos y propuestas no persiguieron elaborar una sistema de conocimiento dogmático, sino un modelo de organización de futuro y la renovación de las instituciones, de modo que el Estado se adecuase a los cambios socio-económicos nacionales y a los modelos de origen francés. Toda su actividad pública se desarrolló en una “época de transformaciones profundas de la vida jurídica en sus fundamentos más íntimos [...] los viejos marcos jurídicos se rompen y continúan desagregándose cada día; los nuevos están en devenir y sólo se aprecian los primeros esbozos. Instituciones inéditas e imprevistas, inaprensibles por el pensamiento jurídico tradicional, surgen de todos los lados, con una espontaneidad elemental y siempre creciente. [...] La discordancia, el abismo entre los conceptos jurídicos consagrados y la realidad de la vida jurídica presente se acusa cada vez más profundamente y amenaza con ser trágica...”⁶⁰⁸.

4.1. El Derecho natural

A lo largo de la obra de Sáinz de Andino abundan las referencias al Derecho natural. En la valoración de la monarquía en el Antiguo Régimen, reconoció que el poder del monarca no era absoluto porque estaba limitado por el derecho de gentes, por el principio del fin general del Estado y por los derechos de libertad y propiedad que exigían la mediación de la Ley y, por tanto, del Parlamento.

A propósito del problema que suscitaba la “excesiva acumulación de leyes por la falta de métodos y claridad con que están redactadas y compiladas”, invocó el derecho natural “inmutable e irrevocable, porque son las reglas de justicia universal que Dios esculpió en nuestras almas para cumplir con los altos fines de la creación”⁶⁰⁹. De acuerdo con los principios del racionalismo sostuvo la necesidad de convertir el Derecho natural en positivo por medio de “un código completo de leyes que sea acomodado al carácter y genio español”, con “reglas

608. GURVITCH, G., *L'idée du droit social. Notion et système du Droit Social. Histoire doctrinale depuis le XV^e siècle jusqu'à la fin du XIX^e siècle*, París, Sirey, 1932, pp. 1-3.

609. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 42.

fijas, seguras e inconcusas de justicia; breve [...] metódico en el orden [...] concebido con un estilo y lenguaje propio de la Ley, claro, breve, conciso”⁶¹⁰.

En sus propuestas sobre la política exterior de España invocó los principios del Derecho natural de gentes aplicables a las relaciones entre los Estados, como “no hacer ofensa ni causar lesión a otro y respetar inviolablemente los derechos que se derivan de la naturaleza misma, o se han reconocido en el estado social, son deberes comunes a las naciones y a cada hombre individualmente”⁶¹¹.

Su formación clásica y las continuas citas de Aristóteles y Santo Tomás demuestran el conocimiento de Andino del Derecho natural clásico construido sobre la naturaleza cósmica, de la que forma parte el ser humano⁶¹². Esta concepción entró en crisis a partir del Renacimiento y de la ciencia moderna que supuso pasar del “mundo cerrado al universo infinito”, por reemplazar “la concepción aristotélica del espacio, conjunto diferenciado de lugares intramundanos, por la del espacio de la geometría euclidiana, extensión homogénea y necesariamente infinita considerada desde ahora idéntica, en su estructura, con el espacio real del universo. Esto, a su vez, implica el rechazo por el pensamiento científico de todas las consideraciones basadas sobre las nociones de los valores, de la perfección, de la armonía, del sentido o del fin, y finalmente, la desvalorización completa del Ser, el divorcio total entre el mundo de los valores y el mundo de los hechos”⁶¹³.

En el Derecho natural moderno, Hobbes estableció que las leyes de la naturaleza eran cualidades derivadas de la razón que predisponen a los hombres para la paz, no eran leyes civiles impuestas por el poder del soberano, aunque éstas, como expresión de la razón, recogen la ley natural. También Locke pretendió descubrir el derecho en la naturaleza humana, no en la de las cosas, de modo que para asegurar la paz y la libertad es necesario el acuerdo y la crea-

610. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 39.

611. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 228.

612. VILLEY, M., *Cours d’histoire de la philosophie du droit*, París, Montchretien, 1975, p. 229. Se ha de destacar la profunda raíz aristotélica de la doctrina del *justo medio* –tan querida por los moderados– a propósito de la justicia particular, en la que lo justo parte de la división en dos partes iguales y el juez es un hombre que parte en dos, de modo que lo justo es el medio entre lo más y lo menos.

613. KOYRÉ, A., *Du monde clos à l’univers infini*, París, 1969, p. 316.

ción del orden político. La sociedad política como creación humana no se contraponen a la naturaleza, porque surge de la razón. Ésta es la que establece la relación y los vínculos entre la naturaleza, el hombre y la sociedad; “parte de la razón, de la justicia y del ideal para hacer salir de ellas los hechos que debieran ser”⁶¹⁴. El Derecho natural o de gentes a que se refiere Andino es el racionalista, que sirvió de base a la codificación de la que fue un apóstol comprometido.

4.2. La invocación de la Ciencia administrativa

Burgos y Andino invocaron reiteradamente la Ciencia de la Administración, en el sentido de instrumento necesario para una racional organización del poder público, que permitiera garantizar una eficaz actuación administrativa. Esta ciencia era, a su juicio, la de la Administración de los cameralistas alemanes y de los tratadistas de la policía del Antiguo Régimen. No se limitaban a los aspectos jurídicos de los textos positivos, sino que describían las estructuras administrativas y proponían mejoras prácticas. Esa tónica siguió la invocación por parte de Sáinz de Andino a causa de su formación y su tiempo. Sólo posteriormente, cuando se superó el absolutismo y se configuró el Estado liberal, se construyó el Estado de derecho para garantizar los derechos de los ciudadanos en general y su propiedad en particular, por medio de garantías jurídicas, plasmadas en el principio de legalidad, que dieron prioridad al Derecho administrativo⁶¹⁵.

Para superar los defectos del sistema administrativo español, Javier de Burgos propuso “medios sencillos, obvios, fáciles, sacados de la naturaleza de las cosas, conformes a los principios de la Ciencia de la Administración, casi desconocida entre nosotros, y en armonía con los usos consagrados por la experiencia de las naciones”⁶¹⁶. Se trataba de actuar conforme a los “principios de la Administración, que se podría definir: *la ciencia de lo útil y de lo dañoso*,

614. SALEILLE, R., “École historique et droit naturel. D’après quelques ouvrages récents”, en *Revue trimestrielle de droit civil*, I (1902), pp. 94-95.

615. CHEVALLIER, J. y LOSCHAK, D., *Science administrative*, II, París, LGLJ, 1978, pp. 14 y ss. CHEVALLIER, J., “L’État de Droit”, en *Revue de Droit Public*, 104 (1988), pp. 313-380.

616. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 128.

como el Derecho se ha definido *la ciencia de lo justo y de lo injusto*⁶¹⁷. La nueva administración, conforme a la ciencia que invoca, debería separar la Administración y la Justicia, crear un Ministerio del Interior y utilizar el fomento como fin de la actividad administrativa.

Sostuvo Burgos que la “buena organización civil consiste en que la [...] omnipresencia de la administración, es decir, la acción protectora del Gobierno [...] la omnipresencia, o sea, la inmensidad de la Administración” actúe por medio de agentes, que “deben formar entre sí una cadena, que acabando en el último agente de policía municipal, empiece en el Jefe de Administración”⁶¹⁸. Para ello es necesario superar la rutina y aplicar “los principios administrativos a las necesidades de los pueblos, [...] Recapacitando sobre la sencillez de los principios administrativos [...] es tan fácil realizar mejoras y dispensar beneficios por los medios naturales y sencillos que indica la ciencia, como imposible por los medios complicados y lentos que autoriza la ciega rutina. La ciencia invoca las luces de la experiencia y de la razón; pesa las ventajas que proporciona una medida, ensaya luego otras análogas, y de mejora en mejora lanza los pueblos en la carrera de la prosperidad”⁶¹⁹.

A pesar de la declaración de principios sobre la importancia de la Ciencia administrativa, reconoció las dificultades de una ciencia que no estaba sistematizada ni elaborada en sus reglas generales:

- a) Las derivadas de su falta de formulación y de principios claros y universales: “escaseando en administración las reglas absolutas y uniformes, son pocas las que pueden aplicarse a todas las situaciones; y entre las necesidades y los medios de socorrerlas no se descubre siempre a primera vista la analogía que debe dirigir en la aplicación. Esta falta de principios inalterables redujo hasta ahora la ciencia administrativa al conocimiento de las leyes especiales, dictadas sobre los puntos comprendidos en sus atribuciones. Pero estas leyes tienen por objeto favorecer intereses combinados de cierto modo, y deben variar cada vez que ellos se combinen de un modo distinto; de donde resulta que puede en administración ser daño hoy lo que ayer era beneficio, hoy error lo que ayer verdad. Resulta asimismo que el conocimiento de las leyes que forman

617. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 136-137.

618. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 138.

619. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 39.

hoy un código administrativo, puede hacerse inútil y aun nocivo mañana, y extraviar en vez de conducir”⁶²⁰.

- b) La ciencia que invocaba Burgos y cuya falta de formación constataba, exigía un proceso de elaboración, cuestionándose, simultáneamente, la validez de las categorías abstractas y generales: “es menester dar a la ciencia una forma nueva, descargándola de máximas, tal vez abstractas y, por tanto, de difícil e incierta aplicación, y tal vez aventuradas y controvertibles. La multiplicidad, el aislamiento, la individualidad, digámoslo así, de los actos que caen bajo el dominio de la Administración, no permite siempre reducirlos a categorías generales, ni sujetarlos a un modo uniforme de protección; y de ahí la dificultad, o más bien, la imposibilidad de una teoría general de la ciencia”⁶²¹.

Todo ello suponía reconocer que esa Ciencia no existía, porque carecía de reglas y principios, y que se invocaba como referencia de una racionalidad en la organización y gestión, ausente de la organización nacional que sólo se reconocía en el modelo francés. La primera era consecuencia de un proceso histórico de acumulación de instituciones, normas y prácticas, mientras que el segundo había surgido de las cenizas de aquél por efecto de las luces de la razón aplicadas por la Revolución y finalmente acomodadas por el autoritarismo napoleónico⁶²².

A pesar de todo ello, Javier de Burgos sostuvo en sus *Ideas de Administración* que la “administración es la más variada, la más vasta, y la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo, y protege así, y conserva o mejora todos los intereses públicos”⁶²³. En ese documento mejoró sus propuestas sobre las de la *Exposición* a Fernando VII, quizá porque la ciencia había ido avanzando y se habían realizado ya en Francia y en España algunas nuevas formulaciones de sus principios y técnicas.

Sáinz de Andino, cuya *Exposición* fue posterior a la de Burgos, no fue menos que éste en la invocación de ciencias y principios. También en esto le su-

620. BURGOS, J. DE, “Ideas de Administración”, en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 223.

621. BURGOS, J. DE, “Ideas...”, cit., p. 225.

622. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración...*, cit., pp. 16, 29 y 203.

623. ROCA ROCA, E., *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, Madrid, INAP, 1988, p. 45. MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 220.

peró, aunque sin hacerle referencia alguna. El gobierno en su organización y funcionamiento era un arte y una ciencia y, además, le resultaban aplicables otras ciencias auxiliares.

a) *El arte y la ciencia de gobernar:*

A partir de la “ley universal de la caducidad, que obra sobre toda la naturaleza, así en el orden moral como en el físico”, para evitar los riesgos y peligros que acechan al orden político, el arte de gobierno trata de “conservar, fomentar, robustecer, curar y reparar los cuerpos políticos” por medio de la “ciencia peculiar de los hombres de Estado, en que estudiándose la estructura delicadísima, confusa e intrincada de las sociedades civiles se aprende a calcular la combinación que debe darse a las fuerzas de género encontrado, [...] arreglar su movimiento con el compás legal y prevenir las oscilaciones violentas y desconcertadas que la desquiciarían [...] reparar los desastres y calamidades de sus pueblos y darles un nuevo ser político”⁶²⁴. En esta definición estuvo presente la consideración de Bonnin de la Administración como la ciencia que estudia las relaciones sociales y el arte en la aplicación de las leyes⁶²⁵.

b) *Las ciencias auxiliares:*

Ponderó la importancia de la Economía como ciencia necesaria para el gobierno. La Administración civil ha de proponer “providencias de economía civil que, guardando conformidad con las bases de esta ciencia, tenga también en apoyo de su conveniencia la sanción de la experiencia”⁶²⁶. Invocó la aplicación de los principios fijados por la ciencia económica a todos los actos y propuestas de administración que se refiriesen a reglas generales y permanentes. Identificó como uno de los principios generales de la Administración econó-

624. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 20-22. A propósito de la ciencia de la policía, NÚÑEZ, T., *Ciencia social...*, cit., p. II, afirmó que “enseña a los gobiernos el arte de gobernar, y a los gobernados la importancia de su sumisión y de su obediencia a las leyes y demás disposiciones de sus gobiernos respectivos”. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., V.2º, p. 210, consideró contrario a “los principios elementales y ciertos de la ciencia de Gobierno” el régimen de impugnación de las decisiones municipales ante las Juntas de agravios en materia de los reclutamientos.

625. BONNIN, Ch. J., *Compendio de los principios de Administración*, Madrid, Imprenta de José Palacios, 1834, pp. 34-35.

626. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 93-94.

mica el de que la reforma de la “legislación inadecuada, oscura e imperfecta” se realizara por medio de “códigos sencillos, metódicos y fundados en los principios de justicia y de la ciencia económica”⁶²⁷.

La Estadística era la “ciencia de los resultados positivos sobre la fuerza, la riqueza y el poder del Estado, calculados por su población, sus productos y sus consumos”, cuyos datos “deben servir de antecedentes a las disposiciones generales de la Administración pública; porque sin el conocimiento previo [...] el Gobierno obrará a ciegas tanto sobre los servicios que exija de sus pueblos, como sobre las disposiciones que acuerde para su fomento y prosperidad”⁶²⁸.

c) *La ciencia administrativa era distinta de la Ciencia política:*

Del mismo modo que Burgos, Sáinz de Andino constató que la Ciencia administrativa estaba formada por principios, todavía pendientes de “fijarse y coordinarse” en una ciencia, “que abraza todas las relaciones públicas de la sociedad y tiene por objeto directo la conservación del orden, la seguridad común del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común y el juego de la acción de gobierno en todo cuanto dice en orden al fomento y prosperidad común de sus pueblos”⁶²⁹.

Criticó que los ámbitos de la actividad administrativa estuvieran “muy mal entendidos y deslindados en el juicio mismo de las personas que se creen peritas en las ciencias políticas”. Por ello los ordenó desde la Ciencia administrativa para que quedasen “en términos claros y precisos los objetos que son peculiares de esta sección del Gobierno llamada Administración civil y pública”⁶³⁰.

En aplicación a España de esa Ciencia sin principios fijados ni coordinados, propuso la atribución a la Administración civil y pública de competencias materiales precisas con homogeneidad y analogía para que se “rijan bajo

627. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit., V.2º, p. 261.

628. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 103-104.

629. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., II, pp. 71-72.

630. SÁINZ DE ANDINO, P., “Exposición...”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 72-73. En el párrafo siguiente expuso que no entraba en más explicaciones sobre la administración civil porque las dejaba “reservadas para la parte administrativa de mi curso de legislación completa y general que V. M. se ha dignado tomar bajo su Soberana protección”.

una misma cuerda y por un giro uniforme”, porque “la causa más inmediata del desorden e imperfección en que se halla la Administración civil es la mala distribución de sus atribuciones en Ministerios y autoridades de distinto carácter, que no obran bajo el mismo sistema”⁶³¹.

A pesar de la invocación a la Ciencia de la Administración, reconoció don Pedro que todo estaba por hacer. No sólo no se habían fijado ni coordinado los principios, sino que “no se conoce un cuerpo sistemático de leyes administrativas”, siguen siendo escasos los tratadistas que las estudian, “de forma que se carezca aún de un tratado completo que, analizando en su origen los principios de la Administración pública, fije reglas ciertas para la formación y aplicación de sus leyes, y la contraiga a un cuadro sencillo donde se advierta el conjunto armonioso de sus diferentes objetos y de las disposiciones que les son relativas, como sucede en la legislación civil”⁶³².

La idea de la Administración como ciencia, que hemos visto formulada por Burgos y Andino, también fue recogida por otro autor de la época, don Alejandro Oliván: “La administración es una ciencia, porque no solamente consiste en la acción que cuida y asegura el cumplimiento de las leyes, sino que, buscando a cada necesidad social su satisfacción y fomentando los intereses legítimos, se encuentra en éstos diferentes conceptos en contacto con todos los individuos y en presencia de todas las eventualidades, teniendo que confiar una multitud de cosas a la sagacidad, prudencia e ilustración de los agentes”⁶³³. Los principios fundamentales de la Ciencia administrativa se establecen “respecto a las atribuciones, o sea del objeto, ya de la organización, ya de la acción, o sea, de las relaciones entre administradores y administrados,

631. SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., II, p. 105.

632. SÁINZ DE ANDINO, P., “*Exposición...*”, cit., en SUÁREZ, F., *Documentos...*, cit., V.2º, pp. 70-71. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino...”, cit., pp. 12-13: “Es digno de hacer observar la clarividencia [...] tocante al orden doctrinal y legislativo del derecho administrativo de su época. Hace resaltar su inexistencia y pondera la necesidad de que nazca. Los intereses al cuidado de la Administración no están regidos por un derecho propio, sino por el derecho civil, recogido en leyes sueltas, incompletas, contradictorias, incoherentes, faltas de fijeza y armonía. No existe un verdadero Cuerpo legal a que hayan de ajustar su conducta los administradores, y, lo que es peor, no existe tampoco —escribe— una verdadera doctrina administrativa en España, que oriente con verdadero sentido la obra del legislador. Todo este orden es embrionario e imperfecto; se carece en el país de verdaderos tratados de derecho administrativo, a la manera como existen en el derecho privado y en el derecho procesal”.

633. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 293.

principios cuya exactitud está demostrada por diversos aspectos que ofrecen los países que procura írselos aplicando, y los que todavía los desconocen”⁶³⁴.

De tal modo que más que de Ciencia se pueda hablar de aplicación de la racionalidad organizativa y económica de origen francés al viejo orden institucional del absolutismo. Andino reconoció que Francia “indudablemente avanza a todas las demás en su organización administrativa”⁶³⁵ y que “nuestra organización administrativa está calcada sobre la de Francia, que ofrece sin disputa alguna el modelo más perfecto de esta sección del derecho público, que hasta ahora se conozca en el mundo civilizado”⁶³⁶.

La opinión de don Pedro era común en los autores de la época, como lo acreditó su coincidencia con la de Silvela, para quien la Administración francesa era el paradigma que convenía aplicar a España: “La Administración francesa nos ofrece un notable grado de perfección, comparada con la de otros países que más o menos conocemos también: de consiguiente, a ella debíamos recurrir”⁶³⁷. Así lo reconoció Posada Herrera, cuando afirmó que “la Francia será para nosotros siempre un modelo en materia e instituciones administrativas, como lo ha sido en materia de instituciones políticas [...] cuando en el extranjero veamos principios de teoría tan luminosos y claros, que nos puedan servir de provecho, debemos adoptarlos sin pensar en si vienen de nuestros amigos o de nuestros enemigos”⁶³⁸.

También Oliván invocó la experiencia francesa: “En esa Francia, cuyas vicisitudes son un libro abierto a las naciones que busquen la experiencia sin pasar por los duros trances que cuesta adquirirla por sí, todos los gobiernos que

634. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 239.

635. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 17, 12 de marzo de 1858, p. 169.

636. *Diario de las sesiones de las Cortes. Senado*, 10, 7 de diciembre de 1847, p. 137.

637. SILVELA, A., *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios Prácticos de Administración*, Madrid, 1839, p. XXXIV: “Pero presentar el cuadro de la Administración francesa no es pretender que todo él se copie: no es querer que se adopte absolutamente el sistema (y sobre esto hacemos formal protesta), sin atender a lo que puede haber de singular en nuestras necesidades, usos y costumbres. Además de que lo que es bueno en sí, no es francés ni español ni ruso: es de todas las naciones y de todas las edades”.

638. POSADA HERRERA, J. DE, *Lecciones de Administración*, I, Madrid, 1978, p. 202; en *Veinticinco discursos y un prólogo*, Oviedo, 1997, p. 536, se recogió el “Prólogo” a GALLOSTRA, J., *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881: “Ni hace al caso que hayamos seguido en esto a los franceses, cuyos principios administrativos venimos adoptando hace siglo y medio, no por espíritu de imitación servil, sino porque Francia y España se han desenvuelto históricamente casi de una misma manera”.

se han sucedido en el espacio de cuarenta años, han puesto en armonía con su propia esencia y estructura las formas administrativas del país”; “la nación que más ha adelantado en administración es la francesa [...] las leyes francesas, especialmente en administración, pueden llamarse un Código europeo, porque a ellas se consulta y ellas sirven de guía en los vacíos de la propia y doméstica legislación, siempre que pueden aplicarse como reglas de eterna razón y equidad. [...] No es esto abogar ciegamente por cosas extranjeras, no. [...] Esto es aconsejar que se estudie y se medite lo bueno y que se procure adoptar de un modo juicioso y apropiado aquéllos que las demás naciones alaban e imitan, aquéllo que hace falta en nuestra sociedad y que pueda implantarse en ella, florecer y fructificar. El verdadero españolismo no ha de consistir en rechazar lo útil de los extranjeros, sino en elegirlo, y después de asimilado o incorporado a nuestro sistema, procurar superarlos a ellos. [...] El desvivirse por lo que pasó y de nada sirve, o por una originalidad irrealizable, es quimera; el preferir lo mediano por ser de un país desechando lo bueno por ser de otro, es más que miseria”⁶³⁹.

García Oviedo valoró la aportación de Andino a la Ciencia administrativa “como la expresión doctrinal de anhelos sentidos en todas las capas sociales; anhelos de reformas, apetencias de mejor vida”⁶⁴⁰. Esta actitud fue objeto de tratamientos distintos, desde visiones parciales de los problemas organizativos, económicos, hacendísticos, militares, etcétera, que existían en el país. Podemos afirmar que la de Sáinz de Andino fue una de las más profundas por su experiencia en la actividad de la organización pública, la vivencia diaria de los problemas más importantes y su cercanía a los niveles directivos del poder. Sus informes lo acreditaron como experto en materias mercantiles y económicas, aduaneras, penales, procesales y administrativas, que le permitieron tener una visión global de la realidad administrativa española y, por tanto, de su necesaria reforma.

El convencimiento de la importancia de la Ciencia de la Administración y de la formación de gestores públicos llevó a los moderados a establecer una formación específica en la materia. Por Decreto de 29 de diciembre de 1842 se creó en Madrid la *Escuela Especial de Administración Pública*, siguiendo el modelo francés, para preparar al personal de la organización administrativa en Derecho político e internacional, Economía política, Administración y Dere-

639. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., pp. 54-55, 312-314.

640. GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino...”, cit., p. 9.

cho administrativo⁶⁴¹, de modo que, “formando a los agentes del poder ejecutivo, dé a la acción del Gobierno la unidad y el acierto que es indispensable para la uniforme y exacta ejecución de las leyes”. Para poder desempeñar cargos importantes en la Administración se exigirían *estudios previos* de carácter administrativo. Estos estudios se integraron posteriormente en los de la Facultad de Jurisprudencia⁶⁴².

Don José Posada Herrera fue su primer director y ocupó una cátedra en dicha Escuela, como hombre “singularmente experto en el conocimiento de la Administración”⁶⁴³. Allí impartió sus *Lecciones de Administración*, publicadas en 1843, recogiendo los principios fundamentales de la Administración Pública Española, en lo organizativo y en lo jurídico⁶⁴⁴. En el “Discurso inaugural” justificó la trascendencia de la formación de los servidores públicos: “no sólo para que aprendan sus reglas todos los que se dediquen a los diferentes ramos del servicio público, sino para que discutiéndose las doctrinas y las leyes, la práctica y la teoría, se llegue a fijar la resolución de tantas cuestiones dudosas como se presentan en la marcha de la administración y de los tribunales, y reconocidas por todos las verdaderas interpretaciones, tengan las sentencias de los jueces y las decisiones de los empleados administrativos aquel carácter de fuerza y de justicia, que sólo puede dar la opinión pública ilustrada”⁶⁴⁵.

Posada Herrera diferenció entre el Derecho y la Ciencia del gobierno o de la Administración. Partió de que “*administración* es el número de distribución

641. GARCÍA MADARIA, J. M., “L’École spéciale de 1843 en Espagne”, en *Cahiers d’histoire de l’Administration*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1984, pp. 29 y ss. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 46. PESET, M., “Universidades y enseñanzas del Derecho durante las regencias de Isabel II”, en *Anuario de Historia del Derecho español* (1969).

642. ÁLVAREZ DE MORALES, A., *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Madrid, IEAL, 1974, p. 154.

643. FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Historia Política de la España Contemporánea*, II, Madrid, 1956, p. 438.

644. POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, tomos I, II y III, 1843; tomo IV, 1845; reediciones en tres tomos, Madrid, 1978; reedición en un tomo, Madrid, 1978 y 1988. ROCA ROCA, E., *Posada...*, cit., pp. 30-38. En 1843, coincidiendo con la publicación de las *Lecciones de Administración* de Posada Herrera, vieron la luz las *Instituciones de Derecho Administrativo Español* de Pedro Gómez de la Serna y *La Administración Pública con relación a España* de Alejandro Oliván.

645. POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, I, Madrid, 1978, p. 44. ROCA ROCA, E., *Posada...*, cit., p. 25, destaca las coincidencias entre la “Introducción de las ideas de administración” de Javier de Burgos y el “Discurso inaugural” de Posada.

de los agentes que tiene el gobierno a su disposición para poder ejecutar las leyes. *Derecho administrativo* será el conjunto de leyes administrativas y *ciencia de la administración* será aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros de que se compone, y viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, mas aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares y nacen del mismo principio de asociación”⁶⁴⁶.

Estas dos ciencias configuraban espacios distintos del conocimiento y, por tanto, del tratamiento en la Administración y en la formación: “Teníamos escuelas donde se enseña la jurisprudencia civil [...] y sólo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administración, como si el regir bien a los pueblos fuese un arte fácil y sencillo que no necesitara combinación ni estudio [...] mientras para ser juez, promotor fiscal o abogado se exigen once años de estudios y asistir a multitud de cátedras y sufrir otros tantos exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar un destino en la carrera administrativa”⁶⁴⁷.

La creación de la Escuela Especial reconoció que la Administración podía ser objeto de estudio desde distintos ámbitos del conocimiento científico: la Ciencia de la Administración, el Derecho, la Economía, la Estadística, etcétera, como ya había apuntado Andino. También Burgos había distinguido entre “los estudios que exigen las profesiones de jurisconsulto y administrador tanta diferencia como existe entre los que exigen las de diplomacia y de comerciante”⁶⁴⁸. El intento de crear la especialización en la Ciencia de la Administración al margen del Derecho administrativo fracasó porque los planes de estudios terminaron incorporando la materia a la formación universitaria⁶⁴⁹. De la difusa invocación de la Ciencia de la Administración y de otras auxiliares que hicieron Burgos y Andino se evolucionó hasta considerar que podía ser objeto de diversos conocimientos científicos. Pero de todos ellos el que primero se estableció y ha prevalecido ha sido el jurídico, por medio del Derecho Administrativo, continuador de la Ciencia de la Policía.

646. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 65.

647. POSADA HERRERA, J. DE, *Lecciones...*, cit., p. 9.

648. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., p. 138.

649. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 47.

García Madaria sostuvo que “en la primera mitad del siglo XIX se fraga en España una Ciencia administrativa nacional en la que sus figuras más importantes reclaman del Poder hondas y amplias reformas en todos los órdenes de la vida social; reformas que remedien los males de nuestro país y que constituyan el primer hito de un nuevo camino. [...] La idea de una Ciencia administrativa está en germen en la Ilustración, que pide reformas con medios aptos. A esta exigencia debía corresponder en el pensamiento liberal un esfuerzo intelectual que alumbrase las normas e instituciones adecuadas para la consecución de aquel objetivo”⁶⁵⁰. Resumió las posiciones de la doctrina sobre el alcance de la Ciencia de la Administración: como técnica de estudio del contenido sociológico de las materias y problemas administrativos; como conjunto de principios y reglas de buen gobierno, que han de inspirar y presidir la conducta de los gobernantes en su tarea de administrar, y, en una visión más jurídica, en cuanto a la necesidad de crear un cuerpo coherente de leyes reguladoras de la actividad de la Administración, en el que debieran plasmarse las instituciones administrativas⁶⁵¹.

Sáinz de Andino estaría situado entre los que la concibieron como conjunto de principios de organización y funcionamiento que, en la medida en que se manifestaran en normas, debían codificarse. La entendía, por tanto, como un conocimiento técnico especializado que precisaba ser formalizado por leyes y códigos. Si su aportación en la *Exposición* y documentos sobre la Administración civil se movieron en el ámbito de la Ciencia, su condición de jurista exigía juridificarlo. Coincidió años después con la de autores como Meucci y Mayer. Para el primero, la Administración puede ser estudiada en su elemento técnico y material (Ciencia de la Administración) y en su elemento formal y jurídico (Derecho administrativo). Para Meyer, la teoría de la Administración es la expresión científica de los principios relativos a la Administración y el Derecho administrativo tiene por objeto los principios de Derecho que a la Administración se refieren. Partiendo de ellos, don Adolfo Posada concluyó que “la Ciencia de la Administración comprende el objeto, el contenido de la función administrativa; la Ciencia del Derecho administrativo comprende la forma jurídica con que la función administrativa se revela en el Estado”⁶⁵².

650. GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento...*, cit., pp. 12 y 14.

651. GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción”, a *El pensamiento...*, cit., p. 34.

652. POSADA, A., “Introducción al estudio del Derecho administrativo”, en MEYER, J., *La Administración...*, cit., pp. 47 y 49.

Esta concepción consideró la Ciencia como el estudio no jurídico de la Administración pública en el que se incluyen planteamientos empíricos sobre la organización, métodos, eficacia, eficiencia y aspectos menores de carácter operativo. A propósito de la afirmación de Oliván de que “la Administración es una Ciencia”, Tomás y Valiente afirmó que, “si lo es, no es una ciencia jurídica, sus conocedores no son juristas ni el método y el saber de éstos sirve para el desempeño de esas nuevas tareas”⁶⁵³.

En los años 70 del siglo XX se trataría de aplicar a la gestión administrativa las técnicas de *management* o gestión empresarial. Como expuso Baena del Alcázar, se trata de una ciencia en gestación que, desde la interdisciplinariedad y sin un método específico, estudia la Administración. Ésta se caracteriza, a su vez, por la especificidad de cada una de ellas, su contingencia, su fragmentación y la imposibilidad de separarla de la política. Sus problemas son de carácter metodológico, político-administrativo y práctico. El primero, el de precisar el sujeto y su papel en las relaciones sociales, que permita hallar el método específico adecuado. El segundo exige estudiar la relación entre los decisores políticos y los altos niveles administrativos y el cambio de la cultura administrativa. Finalmente, cómo mejorar la capacidad gestora de la organización por la formación y las técnicas⁶⁵⁴.

La Ciencia estudiaría los aspectos estructurales y funcionales de un organización, que forma parte del Estado, con carácter medial del poder político al servicio del interés general, regulada por el Derecho administrativo. En cuanto organización es posible aplicarle técnicas formales para el desarrollo de su funcionamiento, de selección y formación de su personal, de métodos operativos, de aplicación de tecnologías a los procesos, normalización, etcétera.

En la actualidad, se trataría de realizar el derecho a la buena administración establecido por el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 por medio de la gobernanza. En el nuevo marco de la globalización se ha replanteado el papel de la Administración como sujeto activo de la conformación social y prestador de servicios en condiciones de eficacia y eficiencia interna y sin afectar a la competitividad económica del sistema productivo.

653. TOMÁS Y VALIENTE, F., “Presentación”, en CAPPELLINI, P. y otros, *De la Ilustración...*, cit., p. 18.

654. BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Ciencia de la Administración”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, I, Madrid, Civitas, 1995, pp. 1.030-1.034.

4.3. El Derecho administrativo

La confusión entre la Ciencia de la Administración y el Derecho administrativo fue habitual en los autores de la época, quienes, como le ocurrió a Andino, no entraron en diferenciaciones y relacionaron la ciencia con los códigos y los textos legales. Actitud explicable en cuanto que la organización se plasmaba en las que aquél llamaba “leyes orgánicas”. Quizá debido a su falta de formación jurídica, la más filosófica de las valoraciones corresponde al humanista, traductor de Horacio y gestor de empréstitos en París, Javier de Burgos, para quien los “principios de la Administración, que se podrían definir: *la ciencia de lo útil y de lo dañoso*, como el Derecho se ha definido *la ciencia de lo justo y de lo injusto*”⁶⁵⁵.

A pesar de la evidente confusión entre una Ciencia sin principios y un Derecho sin códigos y reglas, se ha considerado exageradamente a Javier de Burgos como el “orientador del Derecho administrativo durante la primera mitad del siglo XIX”⁶⁵⁶, aun cuando no realizó ni una sistematización ni aportación alguna a la doctrina jurídica y consideraba que la Administración era objeto más de la Ciencia que del Derecho, al afirmar que “era menester dar a la ciencia una forma nueva, descargándola de máximas, tal vez abstractas y, por tanto, de difícil e incierta aplicación, y tal vez aventuradas y controvertibles. La multiplicidad, el aislamiento, la individualidad, digámoslo así, de los actos que caen bajo el dominio de la Administración no permiten siempre reducirlos a categorías generales, ni sujetarlos a un modo uniforme de protección; y de ahí la dificultad, o más bien, la imposibilidad de una teoría general de la Ciencia. El medio de llegar a formarla algún día es reunir por de pronto, y clasificar y comparar enseguida, los datos propios para establecer y fijar la teoría especial de cada uno de los ramos del servicio administrativo”⁶⁵⁷. Sólo se le puede considerar iniciador de las reformas a instancia real y de la configuración de una Administración civil con el Ministerio de Fomento, la división provincial y la Instrucción. La devoción de los primeros autores y el entusiasmo de algunos de sus estu-

655. BURGOS, J. DE, “Exposición...”, cit., en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 136-137.

656. MESA, SEGURA, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946, p. 5; “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga”, *REVL*, 13 (1944), pp. 18-30. MESTRE ROCA, “Javier de Burgos, liberal y doctrinario”, *RAP* (1981), pp. 133 y ss.

657. BURGOS, J. DE, “Ideas de Administración”, en MESA SEGURA, A., *Labor...*, cit., pp. 224-225.

diosos le han atribuido un papel más relevante del que realmente alcanzó en la materia organizativa, que no en la jurídica. Se olvida que el Derecho administrativo tardó en ser elaborado como doctrina y pasó, previamente, por la fase de las modestas recopilaciones y sistematizaciones de las normas⁶⁵⁸.

En esta misma línea de pensamiento que mezcló la Ciencia y el Derecho de la Administración, García Oviedo sostuvo que el proceso reformista se inició en 1826 con la *Exposición* de Javier de Burgos a Fernando VII y que terminó con el *Derecho administrativo Español* de don Manuel Colmeiro, olvidando que aquel proceso se había iniciado con la Ilustración y que Burgos y Andino fueron sus continuadores. Expuso, que “el decenio 1841-1850 constituye un periodo memorable en la historia del Derecho administrativo español. Diríamos, más bien, que es el primer periodo de la vida científica de esa disciplina, periodo en el cual –y al impulso de ideas y sugerencias de un Cabarrús, de un Jovellanos y de un Campomanes, que esporádicamente tocaron determinados extremos relativos a la Administración–, preclaras inteligencias bucearon en el fondo confuso en donde, oscuras, yacían nociones, normas e instituciones de índole administrativa, e iluminándolas con luz potentísima, dotáronlas de clara individualidad, coronando esta obra emancipadora con el nacimiento de un Derecho administrativo de relieve singular”⁶⁵⁹.

A pesar de la excesiva retórica del texto, lo cierto es que en esa época se inició la aplicación del método exegético⁶⁶⁰, que precedió a la aplicación posterior del método jurídico. Los textos de Burgos y Andino, que son propuestas de organización, los de los sistematizadores y anotadores de normas, y los de los primeros tratadistas se caracterizan por “un primitivismo tosco, en el que, salvo excepciones (y aquí sería injusto olvidar a José Posada Herrera), el comentario no llega a ser crítico, limitándose al plano rigurosamente descriptivo, con meras acotaciones de práctica aplicada”. Y es que, como confiesa

658. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 161: “Basta repasar la bibliografía administrativa de la primera mitad del siglo XIX para comprobar que en su mayor parte se trata de meras transcripciones, mejor o peor sistematizadas, del Derecho positivo vigente, adornadas, en su caso, con glosas de ordinario muy pedestres y sin ninguna sustancia dogmática, que aún no se ha elaborado”.

659. GARCÍA OVIEDO, C., “Los Orígenes del Derecho Administrativo Español”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, VI (1943), pp. 577-600.

660. HERNÁNDEZ GIL, A., *Metodología de la Ciencia del Derecho*, I, Madrid, 1971, pp. 73-88. FASSÒ, G., *Historie de la Philosophie du Droit XIX^e et XX^e siècles*, París, L.G.D.J., 1976, pp. 11-13. BONNECASE, J., *La escuela de la exégesis en Derecho civil*, México, Porrúa, 1944.

Ortiz de Zúñiga, “tengo por regla evidente que en la Administración son contados los principios generales e incontrovertibles, y muy pocas las teorías ciertas y universales que pueden formularse”⁶⁶¹. Según Nieto, Sáinz de Andino “es algo más que un precursor: en él se cristalizan las ideas de una época, que se transmiten a la generación siguiente”⁶⁶².

Todos ellos están muy lejos del método jurídico, de elaborar los conceptos jurídicos, determinar los elementos lógicos y deducir sus consecuencias. No realizaron la labor que, según Laband, es propia de la ciencia jurídico-administrativa: “el aislamiento de los elementos jurídicos del conjunto general de la actividad estatal, la puesta en relieve de los institutos y conceptos jurídicos sobre la masa de relaciones que la Administración ofrece, la reconducción de los innumerables y variables fenómenos de la vida a las formas típicas en que se expresa su contenido jurídico”; porque “la tarea científica de la dogmática de un determinado derecho positivo radica en la elaboración de institutos jurídicos, en la inducción de los conceptos generales desde los principios jurídicos y, por otra parte, en la deducción de las consecuencias que se derivan de estos principios”⁶⁶³.

En los autores de este periodo encontramos coincidencias en sus contenidos y formulaciones. Es común una cierta confusión entre Derecho administrativo y Ciencia de la Administración, utilizando esta última como medio para la racionalización de la organización, de las técnicas y del trabajo admi-

661. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 166; “Influencias extranjeras en la evolución de la Ciencia del Derecho administrativo en España”, en *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, 3 (1965-1966), pp. 43-68; “Prólogo” a ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Madrid, 1978, pp. XV-XXVIII.

662. NIETO, A., *Estudios...*, cit., p. 441.

663. Citado por NIETO, A., *Estudios...*, cit., pp. 162-163; en “Un artículo...”, cit., p. 472, recoge la pretensión de Adolfo Posada de aplicarlo al Derecho administrativo. Una detallada exposición del método jurídico con base en el pensamiento de Laband, en RODRÍGUEZ BE-REJO, A., *Introducción al estudio del Derecho financiero*, Madrid, 1976, pp. 361 y ss.: Según expresó Laband, “el papel científico de la dogmática, en un Derecho positivo determinado, consiste en analizar las formas jurídicas, en reconducir los conceptos particulares a los principios más generales y en deducir de estos principios las consecuencias que implican. Todo ello —abstracción hecha de la exploración de las normas del Derecho positivo, del conocimiento profundo y del completo entendimiento de la materia de que se trata— es un trabajo de espíritu puramente lógico”. HERNÁNDEZ GIL, A., *Metodología...*, cit., pp. 171-173. GAUDEMET, P. M., “Paul Laband et la doctrine française de Droit public”, en *Revue de Droit Public* (1989), pp. 957-979.

nistrativos, mejorar su eficacia y explicar el alcance y efectos en aquéllas del régimen jurídico de la estructura ejecutiva que es la Administración, como ocurre en Posada Herrera, Gómez de la Serna y Santamaría de Paredes⁶⁶⁴. Se ha de destacar su insistencia en conseguir la unidad nacional por medio del centralismo⁶⁶⁵, así como el conocimiento e inspiración en las instituciones de Francia y en su modelo de organización administrativa. Así lo hizo constar a final del siglo don Adolfo Posada, muy crítico en general y con Colmeiro en particular: “...así como nuestra organización político-administrativo en el presente siglo es un reflejo de la Administración francesa, nuestros tratadistas no van más allá de los tratadistas franceses; principalmente el Sr. Colmeiro, que puede considerarse como el iniciador entre todos, se inspira en los doctrinarios expositores de la legislación francesa sobre organización y materias administrativas. Batbie, De Gerando, Foucart, Trolley, Ducrocq, Laferrière, Vivien, Macarel, y fuera de éstos el italiano Persico, que se parece a ellos en casi todo, son los inspiradores de nuestros tratadistas, tanto en sus escasísimas indicaciones de carácter general científico, cuanto de la manera de concebir y de ordenar los asuntos”⁶⁶⁶.

Baena del Alcázar ha señalado la diferencia que en aquellos años se produjo entre las nacientes Ciencia de la Administración, heredera de la Ciencia de la Policía, y el Derecho administrativo como rama especializada de la doctrina jurídica con la aparición en 1850 del *Derecho Administrativo español* de Manuel Colmeiro. Un grupo de autores trató de crear una administración al estilo francés, mientras que los cultivadores del Derecho administrativo siguieron la doctrina francesa. Entre los primeros se situarían las propuestas organizativas de Burgos y Sáinz de Andino y quienes como Silvela, Oliván y Posada Herrera elaboraron obras sobre el régimen de la Administración. Aun con formación jurídica, su trabajo no fue ciencia jurídica, sino la aportación de un modelo como en Burgos y Andino, o una ordenada sistematización

664. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Sobre el origen de la ciencia administrativa en España”, en GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE Y GUERRERO, G., *La configuración...*, cit., pp. 161-173.

665. JORDANA DE POZAS, L., “El principio de unidad y sus consecuencias políticas y administrativas”, en *Estudios de Administración local y general*, I, Madrid, 1961, p. 31: “a lo largo de los dos primeros tercios del siglo XIX, los hombres más destacados de la política y de la Administración consideran la unidad como el primero de los fines del Gobierno”.

666. POSADA, A., “Prólogo”..., cit., p. 7.

del régimen administrativo con alguna conceptualización de sus categorías. Continuaron la tradición reformista ilustrada a la que incorporaron las más recientes experiencias francesas para construir la Administración del Estado burgués moderado. Según Baena, los verdaderos iniciadores del Derecho administrativo fueron Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna, quienes sistematizaron y citaron algún tratadista francés, y Colmeiro, cuya obra, “aunque contiene muchas consideraciones que enlazan con la Ciencia de la Administración, parte ya de una sistemática y una perspectiva jurídicas de mayor altura”⁶⁶⁷.

La imprecisión de los conceptos de Ciencia y Derecho administrativo fue matizada por Colmeiro, quien la refirió a las relaciones políticas reconociendo al Derecho su valor instrumental: “Si la Ciencia de la administración inquiriere las relaciones naturales del Estado con sus miembros, y enseña los principios que deben guiar al soberano cuando intenta someterlas a un régimen, las leyes administrativas verifican la teoría dictando preceptos de equidad; estableciendo reglas de orden; confiriendo derechos e imponiendo obligaciones. Hay, pues, entre la Ciencia y el Derecho administrativo una diferencia tan esencial y profunda, como existe entre las relaciones naturales y legales de la Administración con los administrados. La Ciencia es absoluta, el Derecho es relativo”⁶⁶⁸.

A este propósito García de Enterría advirtió que “la distinción entre una Ciencia de la Administración y un Derecho administrativo no era para estos autores, como lo será para la doctrina posterior, el fruto de una profunda distorsión metódica. En Colmeiro está expreso cómo la diferencia lógica se resuelve en unidad sustancial: el Derecho administrativo es la ciencia de la Administración aplicada a un sistema positivo”⁶⁶⁹. La *juridificación* de la Administración por medio del Derecho administrativo “tuvo como efecto inmediato y paradójico la exclusión de este dominio de todo germen de estudios no puramente jurídicos. Sucedió así que el pensamiento jurídico [...] monopolizó todo este campo de estudios y de investigaciones, interrumpiendo la evolución de la Ciencia administrativa global”⁶⁷⁰.

667. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso...*, cit., pp. 56-57.

668. COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, I, 1858, p. 30.

669. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración...*, cit., p. 30, nota 5.

670. LANGROD, A., “La Ciencia administrativa y su lugar entre las ciencias sociales”, en *Documentación Administrativa*, 86 (1965), p. 27.

El debate sobre si existe o no la Ciencia de la Administración como realidad separada del Derecho administrativo o encuadrada en él, no sólo se produjo en España, sino también en Francia e Italia. Como expuso Royo-Villanova, a la Ciencia de la Administración se le han atribuido distintos significados: Ciencia que prepara a los funcionarios públicos para el desempeño de su labor (De Gerando, Cabantous, Laferrière y Batbie); estudio del Derecho administrativo racional por el método exegético (Vivien y Macarel); división del estudio de la organización, la jurisdicción y la actividad administrativas diferenciando entre el Derecho y la Ciencia de la Administración (Ferraris y Orlando), y consideración de la Ciencia de la Administración como ciencia política (Raneletti, Raggi, Forti, D'Alessio)⁶⁷¹.

Así como al gobierno, su organización y funcionamiento, se le denominó arte y ciencia, categorías que no son incompatibles, no aplicaron esta calificación al Derecho, al que se le apreciaba como una Ciencia de tradición. No tuvieron en cuenta que, como expresó años después Hauriou, el Derecho, además de ciencia, es el arte de lo bueno y lo equitativo, de lo estable y seguro, que la teoría jurídica es una obra de arte y quien la construye un artista. En este mismo sentido don Adolfo Posada valoró el arte como “la dirección reflexiva de las facultades en la aplicación del Derecho administrativo. El arte es aquí una operación personal que exige en el sujeto la habilidad o aptitud necesaria para hacer efectiva intensivamente la función de la Administración, y que, además, reclama en dicho sujeto la preparación práctica en la posesión del *método* y del *mecanismo* jurídico-administrativo”⁶⁷².

4.3.1. *El Derecho administrativo como disciplina autónoma*

A la configuración del Derecho administrativo como disciplina autónoma reguladora de la organización, funcionamiento y relaciones de la Administración, contribuyó el hecho de que en el plan de estudios de la Universidad Central de Madrid, aprobado por Real Orden de 26 de octubre de 1836, se in-

671. ROYO-VILLANOVA, S., “Ciencia de la Administración”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, IV, Barcelona, Seix, 1952, pp. 83-93.

672. POSADA, A., “La técnica y el arte en el Derecho administrativo”, en *La Administración*, 33 (1896), pp. 324-325.

cluyeran dos asignaturas denominadas *Principios de Derecho público general y Elementos de Derecho público de España*. En el plan de estudios de las Facultades de Jurisprudencia, aprobado por Real Orden de 1 de octubre de 1842, se incluyó en el tercer curso la asignatura de *Elementos de Derecho Administrativo*⁶⁷³. Esta disposición generó la necesidad de obras que permitieran atender el programa y su estudio, porque se carecía de cualquier obra que pudiera hacerlo, como reconocía Ortiz de Zúñiga⁶⁷⁴.

Por Real Decreto de 17 de septiembre de 1845, se aprobó el Plan General de Estudios del Ministro de la Gobernación, Pidal, redactado por Gil de Zárate, en el que se unieron las asignaturas de *Derecho Político y Administrativo*⁶⁷⁵. Como explicó Colmeiro, “el Derecho político es la ciencia de la organización de los poderes sociales, y el administrativo la ciencia de su acción respectiva y de su competencia. Síguese de aquí que el estudio del Derecho político es inseparable del estudio del Derecho administrativo, como son inseparables las nociones de organización y acción”⁶⁷⁶. La Real Orden de 10 de octubre de 1845 dispuso que la Economía, el Derecho político y la Administración fueran impartidas por el mismo catedrático, y en el Plan de estudios de Filosofía de 1847 se vincularon las materias de Economía política y Administración. Demuestran la permanencia de la concepción ilustrada que, en cuanto a la consideración académica, la Administración se relacionaba con la materia política y económica más que con el Derecho.

673. Con la misma fecha se dictaron las “Instrucciones para la inteligencia y ejecución de lo dispuesto acerca de la organización y programa de estudios de la carrera de Jurisprudencia”. GARRIDO FALLA, F., “Sobre el Derecho administrativo español y sus ideas cardinales”, *RAP*, 7 (1952), p. 15. GALLEGO ANABITARTE, A., “Las asignaturas de Derecho político y administrativo: el destino del Derecho público español”, en *Homenaje a García-Trevijano*, Madrid, 1982, pp. 528 y ss. PESET, M. y PESET, J. L., *La Universidad española (siglos XVIII y XIX), Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Taurus, Madrid, 1974, p. 679. MEILÁN GIL, J. L., *Los planes universitarios de enseñanza en la España contemporánea*, Madrid, ENAP, 1970.

674. ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de Derecho Administrativo*, I, Granada, 1842, pp. xv-xvi: “Necesario es la formación de tratados elementales, sin los que ni los preceptores tendrían el auxilio de una guía que les condujese fácil y desembarazadamente por la intrincada confusión de nuestras leyes, ni los alumnos un texto donde recordar las lecciones orales y facilitar su comprensión”.

675. PESET REIG, M., “Universidades y enseñanza del Derecho durante las regencias de Isabel II (1833-1843)”, *AHDE*, xxxix (1969), pp. 481-544; “El Plan Pidal de 1845 y la enseñanza en las Facultades de Derecho”, *AHDE* (1970), pp. 613-651.

676. Citado por JORDANA DE POZAS, L., “Algunas noticias y documentos inéditos sobre D. Manuel Colmeiro”, *Estudios en homenaje al Profesor López Rodó*, III, Madrid, 1972, pp. 64-65.

El Plan Pidal se reformó por el Real Decreto de 28 de agosto de 1850 del ministro Seijas Lozano, que creó la Facultad de Filosofía, con las secciones de Literatura, Administración, Ciencias físico-matemáticas y Ciencias naturales. En la de Administración se estableció una licenciatura con formación en *Economía política, Estadística, Geografía astronómica, física y política, Historia general, Derecho público, Teoría de la Administración, Derecho administrativo* y una lengua viva además del francés⁶⁷⁷. El proyecto progresista de Ley de Instrucción Pública y Plan de Estudios de 9 de diciembre de 1855 de Alonso Martínez quiso elevar la sección de Administración a Facultad de Ciencias políticas y Administración, con estudios de *Historia del Gobierno y la Administración de España* y de *Derecho administrativo*.

La Ley de Instrucción Pública del Ministro Moyano, del Gobierno del general Narváez, de 9 de septiembre de 1857 creó la Facultad de Derecho con estudios de *Instituciones del Derecho administrativo, Ampliación del Derecho administrativo en sus diversos ramos* y una licenciatura en Administración en el sexto año con la materia de *Ampliación del Derecho Administrativo con aplicación a la Hacienda pública y a la legislación de aduanas comparada*. La unidad del Derecho político y administrativo se mantuvo en las posteriores reformas hasta que en el Plan Gamazo, aprobado por el Real Decreto de 2 de septiembre de 1883, se le añadieron las “nociones de lo contencioso” y al Derecho procesal el *administrativo*.

La definitiva independencia del Derecho administrativo la realizó el Real Decreto de 2 de agosto de 1900, por el que en la nueva Facultad de Derecho y Ciencias sociales se establecieron los estudios necesarios para la formación de *jurisconsultos y estadistas*, diferenciando entre los juristas puros y los profesionales de la gestión pública política o administrativa. En la Sección de Derecho el Derecho administrativo constituyó “una enseñanza independiente de la de Derecho político y será encomendada a distinto profesor”, mientras que en la de Ciencias sociales los estudios eran más abiertos a otros campos de conocimiento, incluyendo la materia de Derecho administrativo con Sociología, Filosofía social y política, Economía, etcétera. En la exposición de motivos del Decreto se expuso la diferencia de ámbitos de conocimiento y actividad profesional, cuando se afirmó que las Facultades de Derecho “no han tenido ni tienen en Es-

677. ÁLVAREZ DE MORALES, A., *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Madrid, IEAL, 1974, pp. 670 y 675.

paña otro carácter que el de escuelas profesionales, en las que, más que la ciencia por la ciencia, se aprende el medio de ejercer la función restauradora constitutiva de uno de los Poderes del Estado. Pero al lado de la Jurisprudencia debe figurar la Política, que comprende las leyes a que se ajusta la acción pública del que gobierna en el régimen de los pueblos, materia de los otros dos Poderes, que sólo rudimentariamente se estudia en nuestras Universidades. [...] la Facultad de Derecho, respondiendo a las necesidades de los tiempos, formará los hombres que, adornados de los conocimientos constitutivos de la verdadera política, investiguen, según las circunstancias, la razón de Estado y la salud del pueblo, y puedan en lo venidero dirigir los destinos de la Patria”⁶⁷⁸.

Como se ha expuesto, los distintos planes de estudios fueron, por una parte, dando autonomía al Derecho administrativo y, por otra, diferenciando las áreas de conocimiento de la Ciencia política y de la Ciencia de la Administración, en función de las distintas necesidades a que atendían los estudios. Sirvieron, además, para la elaboración de obras didácticas que, como expuso don Adolfo Posada, superando los métodos descriptivos de disposiciones vigentes, alcanzaron una “elaboración teórica de nuestro Derecho administrativo [que] se hizo teniendo en cuenta, no el valor de la Administración en sí misma ni su importancia como función del Estado, sino el lugar en la Facultad de Derecho, del Derecho administrativo, cuando formaba parte de un curso de *Elementos de Derecho político y administrativo español*, y aún después, atendiendo a preparar a los estudiantes para los exámenes, en que se les puede exigir el conocimiento de lo que, en orden a las materias administrativas y a muchas que como tales pasan, disponen las leyes, reglamentos, decretos, órdenes, etc., etc., en España”⁶⁷⁹.

4.3.2. *Los precursores del periodo moderado*

Fernández Rodríguez⁶⁸⁰ ha expuesto recientemente que está por hacer la historia de la Administración española, a pesar de los meritorios esfuerzos del

678. ALCUBILLA, *Diccionario de Administración, Anuario 1900*, p. 462.

679. POSADA, A., “Prólogo” a MEYER, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, Madrid, 1884, p. 7.

680. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La Administración del Estado a lo largo del siglo XX”, *REDA*, 109 (2001), pp. 5-14.

Profesor Nieto sobre “los primeros pasos del Estado constitucional” durante la Regencia de María Cristina de Borbón, del profesor García de Enterría sobre el conjunto de la Administración, del profesor Mesa sobre Javier de Burgos y otros⁶⁸¹. Tampoco existe una historia del Derecho administrativo, que tiene una directa relación con la anterior⁶⁸².

Esta exposición recoge la evolución de la doctrina española en torno al concepto del Derecho administrativo en los precursores del periodo moderado por coincidir con una parte de la vida de Sáinz de Andino, a alguno de los cuales aludió⁶⁸³. Hemos de recordar la importancia que la ideología moderada, de inspiración doctrinaria, dio a la Administración, hasta el punto de que “para los moderados importa más una buena administración –se entiende, fuerte, eficaz y centralizada– que una buena Constitución. Más Administración y menos política. Pero pese a todas las críticas que desde los postulados ideológicos de un liberalismo radical pudieron entonces o pudiéramos ahora formularles, lo cierto es que los políticos moderados dirigidos por un grupo de notables juristas construyeron una Administración y un Derecho administrativo a la altura de las exigencias de su tiempo”⁶⁸⁴. Andino, que ayudó a construir la Administración durante su servicio a Fernando VII, siguió aconsejando a la Regente e hizo también su aportación al Derecho administrativo durante su mandato como senador moderado durante el reinado de Isabel II.

En este tiempo tuvieron fiel reflejo en España las doctrinas francesas políticas, jurídicas y administrativas, porque “la influencia francesa en nuestro

681. Recogidos en los simposios sobre Historia de la Administración organizados por el Instituto de Estudios Administrativos publicados en 1970, 1971 y 1974. El Instituto Nacional de Administración Pública convocó el I Seminario de Historia de la Administración que se celebró en Madrid durante los días 20 y 23 de febrero de 2001 y se centró en la figura de don José POSADA HERRERA. El segundo simposio se celebró entre el 2 y 4 de octubre de 2002 sobre *El Municipio constitucional*. El tercero tuvo lugar entre los días 14 y 16 de abril de 2004 y trató del *Reformismo y reformas en la Administración española*.

682. En este sentido resulta ejemplar la obra de BURDEAU, F., *Histoire du Droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, PUF, París, 1995.

683. SÁINZ DE ANDINO, P., *Elementos...*, cit., cuarta edición, p. 26, nota 1, se refirió a las obras que han “enriquecido nuestra jurisprudencia con varios tratados elementales que facilitarán sobremanera su estudio y cubran la falta que se lamentaba en este capítulo”, como las de Ortiz de Zúñiga, Laserna y las *Lecciones de administración* de Posada Herrera. Obsérvese que no cita a autores tan relevantes como Oliván y Silvela.

684. TOMÁS Y VALIENTE, F., “El pensamiento jurídico”, en ARTOLA, M., *Enciclopedia...*, III, cit., p. 387.

Derecho administrativo es simultánea y convergente con la del doctrinarismo político en nuestros políticos⁶⁸⁵. La doctrina española fue muy permeable a aquélla en todos los momentos de su elaboración⁶⁸⁶, así como el marco histórico e institucional en el que se produjo, en la medida en las diversas opiniones doctrinales son producto del tiempo histórico en que se elaboran. Como señaló Entrena Cuesta, “cada corriente doctrinal no sustituye, como en un relevo militar, la anterior, sino que igual que ocurre con los movimientos históricos en general, coexiste con ella, lo que no impide que en cada momento pueda hablarse de una dirección preponderante”⁶⁸⁷.

Estos constructores del sistema jurídico-administrativo liberal fueron descubiertos en los años cuarenta del siglo XX, dentro de lo que Santamaría Pastor denominó un “fenómeno de revalorización de nuestro glorioso pasado científico que la cultura oficial española llevó a cabo en dicha época, pero que no fue recogido y continuado por la generación siguiente. Un cuarto de siglo más tarde, la referencia a estos autores renace con fuerza inusitada, aceptándose indiscriminadamente toda su obra científica en aras de una evolución claramente esteticista; la cita constante de Colmeiro, Posada Herrera, Oliván y otros tantos vuelve a considerarse de *buen tono*, empleándose con frecuencia sin otra finalidad que el puro efecto-demostración y, desde luego, sin que todavía se haya emprendido un estudio crítico riguroso sobre la evolución de la ciencia jurídico-administrativa española de nuestros predecesores, así como sobre los condicionamientos económicos, sociales y culturales, como se ha hecho en otros países”⁶⁸⁸.

Hoy podemos afirmar que su conocimiento viene confirmando la evolución del Derecho administrativo español, a partir de las bases sentadas en el

685. TOMÁS Y VALIENTE, F., “El pensamiento...”, cit., p. 388.

686. NIETO GARCÍA, A., “Influencias...”, cit., pp. 43-68.

687. ENTRENA CUESTA, R., *El concepto de Administración Pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles*, RAP, 32 (1960), pp. 55 y ss. Sobre el enfoque histórico-dogmático-jurídico: GALLEGO ANABITARTE, A., “Los cuadros del Museo del Prado. Primera parte. Reflexiones histórico-dogmático-jurídicas con ocasión del art. 132 (y 133-1) de la Constitución Española de 1978”, en *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Mesa Molles*, Madrid, 1981, pp. 227-309. Respecto al Derecho administrativo francés: BENOIT, P., *Le Droit administratif français*, París, 1968, pp. 62-64; MESTRE, J.-L., “Les fondements historiques du Droit administratif français”, en *Études et documents. Conseil d'État*, 34, 1982-1983, pp. 63-80.

688. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, 1973, pp. 18 y 19.

Antiguo Régimen, como consecuencia de la incorporación en la época moderada del Derecho francés de origen revolucionario, conforme a las pautas del autoritarismo napoleónico y del liberalismo doctrinario. Como sostuvo Villar Palasí, “nuestro Derecho administrativo no es un producto inmediato, como en Francia, de la revolución francesa, sino que consolida sus dogmas fundamentales más tarde con los moderados y acogiendo, aún así, un gran lastre del *Ancien Régime*”⁶⁸⁹.

La invocación de la primera doctrina no hay que verla sólo como una muestra de erudición histórica, o como “ornamento fácil, convencional y arbitrario de los *antecedentes* al uso, con la erudición pintoresca y anecdótica con que frecuentemente se nos abruma”⁶⁹⁰, sino como un “estilo” de estudio del Derecho administrativo, que busca el marco histórico-político de toda categoría jurídico-administrativa⁶⁹¹.

Desde una perspectiva más jurídica que organizativa los autores de este periodo que procedieron a la sistematización del Derecho administrativo, con mayor o menor alcance, fueron don Francisco Agustín Silvela, don Alejandro Oliván, don Manuel Ortiz de Zúñiga, don José Posada Herrera, don Pedro Gómez de la Serna y don Manuel Colmeiro. Varios de ellos compaginaron su labor jurídica con la política, aunque con menor relieve que el de Burgos y Andino.

De entre ellos destaca la aportación de Oliván, al que ya se ha invocado por ser el autor que primero sistematizó el régimen administrativo en una obra, más jurídica que organizativa, que representa el inicio de la ciencia jurídica aplicada a la Administración. Junto con Posada Herrera iniciaron una racionalidad jurídica exegética y de incipiente construcción dogmática, que fue la base de la reestructuración del saber jurídico por la influencia del método jurídico. Los autores posteriores configuraron el Derecho administrativo como sistema de conocimiento superador del esfuerzo inicial de quienes, como Sáinz de Andino, se limitaron a crear un modelo de organización racional del Estado.

689. VILLAR PALASÍ, J. L., “Prólogo” a MEILÁN GIL, J. L., *La cláusula de progreso en los servicios públicos*, Madrid, 1969, p. XII.

690. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El dogma de la reversión de concesiones”, en *Dos estudios sobre la usucapión en el Derecho administrativo*, Madrid, IEP, 1974, p. 19.

691. GALLEGO ANABITARTE, A., *Derecho Administrativo. Programa, sistemática y guía para su estudio*, Santiago de Compostela, 1973, p. 19.

En este periodo histórico, de la mano del régimen liberal moderado y los primeros cultivadores del Derecho administrativo, se sentaron las bases de lo que posteriormente sería llamado el *régimen administrativo*, porque, como se ha dicho, el régimen liberal fue necesariamente intervencionista a favor de y no en competencia con la burguesía. Como expresó Hauriou, “el Estado moderno ha adquirido madurez, ha pasado del idealismo político al realismo económico, es decir, al régimen administrativo”⁶⁹².

4.3.2.1. D. Francisco Agustín Silvela

Don Francisco Agustín Silvela publicó en 1839 su *Colección de proyectos, dictámenes, leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*⁶⁹³. La obra estaba dirigida a los legisladores para que conocieran “el cuadro de los asuntos pendientes y facilitar de algún modo sus tareas” y poder “auxiliar a esta juventud de quien se exige y a quien se manda ejecutar lo que no nos hemos tomado el trabajo de enseñarle. La mayor parte de los empleados en los gobiernos políticos, lo mismo que los demás encargados subalternos de los diversos ramos de la Administración pública carecen de la preparación de estudios necesaria para desempeñar bien su cometido; porque no siempre es útil el buen deseo, o el despejo natural, a la indispensable copia de conocimiento”⁶⁹⁴.

Insistió en el carácter práctico de la obra, lejos de cualquier doctrinarismo: “Aún más que en las lecciones que oímos en los bancos de la Universidad de París, debemos las escasísimas nociones que podamos poseer al estudio comparativo de las leyes y de sus motivos, a la lectura reflexiva de los dictámenes de Comisiones, de las discusiones en los cuerpos deliberantes, y a la práctica de mandos en las provincias”⁶⁹⁵.

Partiendo del principio de separación de poderes, interpretado conforme al liberalismo doctrinario, entendió la Administración como “el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan, o la acción y juego de las diversas partes del poder ejecutivo” (VI), a la que corresponde cuidar de todas las leyes

692. HAURIU, M., *Précis de droit administratif*, París, Larose et Forcel, 6.^a ed., 1908, p. V.

693. SILVELA, F. A., *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios Prácticos de Administración*, Madrid, 1893.

694. SILVELA, A., *Colección...*, cit., p. XXXIV.

695. SILVELA, A., *Colección...*, cit., p. XXXVI.

políticas y administrativas que determinan la forma de gobierno, las relaciones del ciudadano con el país y las de éste con las demás naciones; he aquí el cúmulo inmenso de sus atribuciones y la explicación de su índole particular. “Para lograr tan grandes resultados es preciso abrazar de un golpe de vista una nación entera” (VII), lo que exige un sistema organizativo basado en la jerarquía orgánica y en una absoluta centralización.

Como se ha recogido, para Silvela la Administración francesa era el paradigma que se debía imitar, por su “notable grado de perfección, comparada con la de otros países que más o menos conocemos también: de consiguiente, a ella debíamos recurrir. Pero [...] no es pretender que todo él se copie: no es querer que se adopte absolutamente el sistema (y sobre esto hacemos formal protesta), sin atender a lo que puede haber de singular en nuestras necesidades, usos y costumbres”⁶⁹⁶.

Según Nieto, constituye la “primera obra de Derecho administrativo en sentido moderno que se publica en España, con carácter general [...], se compone de una serie de elementos heterogéneos, con frecuencia de simples traducciones del francés, en la que de una simple ojeada se comprueba una marcada influencia de este país”⁶⁹⁷.

4.3.2.2. D. Alejandro Oliván

Don Alejandro Oliván fue contemporáneo de Sáinz de Andino, aunque diez años más joven, y con él coincidió en el Senado y en su colaboración en la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración* dirigida por Lorenzo Arrazola. En 1843 publicó *De la Administración Pública con relación a España*⁶⁹⁸, que se originó en la voz *Administración* de aquella⁶⁹⁹. En 1850 fue elegido por el ministro Santillán para formar parte de una comisión sobre la administración de los impuestos, por ser “uno de los hombres más distinguidos en la Ciencia administrativa, sobre cuyos principios había publicado un opúsculo notable”⁷⁰⁰.

696. SILVELA, A., *Colección...*, cit., p. XXXVI.

697. NIETO, A., *Influencias...*, cit., pp. 48-49; “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., pp. 443-444.

698. OLIVÁN, A., *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, 1843, pp. 33-34; reedición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954, con prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA.

699. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., p. 446.

700. SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos...*, cit. V.1º, p. 92.

Ofreció una visión de conjunto, constructiva y no sistematizadora de la Administración de su época y de sus principios rectores, por lo que ha sido citada anteriormente en cuanto ayuda a entender algunas de las posturas y afirmaciones de Sáinz de Andino en la cultura jurídico-institucional del momento. Comentó Gascón y Marín que “en Oliván encontramos fundamentalmente las principales afirmaciones de la moderna Ciencia del Derecho administrativo”⁷⁰¹. Sin embargo, para Villar Palasí, por el contrario, “la tesis de que Oliván sea el padre del Derecho administrativo moderno es muy sesgada. Mucho antes de Oliván existían ya instituciones y doctrinas que con Posada Herrera se consolidan y pasan al acervo del Derecho administrativo actual”⁷⁰².

Oliván diferenció entre la idea del Gobierno como “poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la Administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna”⁷⁰³.

Para este autor, el Derecho administrativo consiste “en la competencia de las autoridades encargadas por la ley de las diversas partes de la Administración pública, ya generales, ya especiales, o sea, en los preceptos positivos que rigen en la materia”. Para su elaboración se ha de proceder “separando de una aplicación precisamente embarazosa los principios generales del Derecho, la doctrina reúna en un cuerpo los dispersos y flotantes elementos de la teoría administrativa, y por medio de oportunas clasificaciones y concienzudo trabajo, presente a la contemplación de los hombres la ciencia en toda su pureza y esplendor, esa ciencia que [...] es protectora a la vez de los que mandan y de los que obedecen”⁷⁰⁴.

701. GASCÓN Y MARÍN, J.: “Oliván y la Ciencia de la Administración”, en *Centenario de los iniciadores de la Ciencia Jurídico-Administrativa española*, Madrid, 1944, pp. 11-22. MARTÍN-RETORTILLO, S., “Alejandro Oliván: notas a su vida y a su pensamiento administrativo”, *Argensola*, 26, pp. 127 y ss. GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE Y GUERRERO, G. (eds.), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España. Actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván (1796-1996)*, Huesca, 1997. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., pp. 446-448.

702. VILLAR PALASÍ, J. L., *El fin del Antiguo Régimen y los orígenes del Estado constitucional en España. La aparición del Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2001, p. 8.

703. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., pp. 33-34.

704. OLIVÁN A., *De la Administración...*, cit., p. 38-39.

Concibió una Administración Pública “extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado”⁷⁰⁵. Su objeto será “la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados y con sujeción a reglas de un superior. Este superior es el Poder supremo o la personificación de la misma Sociedad, y sus reglas son las leyes”⁷⁰⁶.

Estableció la vinculación de la Administración a la ley en su subordinación al legislativo, que denominó *poder supremo*, así como su propia capacidad normativa: “El Poder supremo, cuando legisla, pone la mira en el Estado o en el orden que pudiera llamarse *general*, porque crea derechos y deberes que a nadie es dado resistir; mas sus leyes han de aplicarse a la familia, por medio de disposiciones auxiliares. Esto es lo que practica la Administración. O cumple y hace cumplir sencillamente la ley, o tiene ordinariamente un mandato más amplio y elevado, que es desenvolverla y suplirla en los pormenores, llevando su espíritu a todas las consecuencias razonables [...] forma ordenanzas, reglamentos e instrucciones, expide decretos, circulares y edictos; toma medidas fundadas en conocimientos especiales y cuenta con el correspondiente número de funcionarios o agentes responsables, a quienes está encomendada la ejecución”⁷⁰⁷.

Para ser eficaz, “la Administración debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer al impulso de gobierno, transmitiéndolo a todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes y dirección de los intereses generales, y con el de protección y estímulo respecto de los particulares”. Pero “es viciosa la centralización excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta Administración, sea por privar a los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios”⁷⁰⁸.

Oliván fundamentó el desapoderamiento al Poder judicial de la facultad de resolución de los asuntos contenciosos de la Administración, porque “consistiendo la jurisdicción contenciosa en la intervención y reforma de los actos de la Administración pura o activa, es necesario que la Administración tenga la

705. OLIVÁN A., *De la Administración...*, cit., p. 31.

706. OLIVÁN A.: *De la Administración...*, cit., p. 33.

707. OLIVÁN A., *De la Administración...*, cit., pp. 35-36.

708. OLIVÁN A., *De la Administración...*, cit., p. 59.

fuerza de superar los obstáculos que se opongan a su marcha. De otro modo el Gobierno no sería un poder sino que estaría sujeto a la autoridad judicial⁷⁰⁹.

Según García de Enterría, “la Administración por cuya implantación trabaja Oliván no es una Administración enteca y recortada, como podía dejar suponer el momento en que se escribe, dominado por el gran mito liberal de una sociedad autónoma que se autogobierna por el equilibrio de sus impulsos espontáneos”, considerando que está “preanunciada la teoría de la Administración de Von Stein, como acción de conformación social, que alcanza hoy todo su relieve en el orden práctico como en el orden teórico⁷¹⁰”.

4.3.2.3. D. Manuel Ortiz de Zúñiga

Don Manuel Ortiz de Zúñiga publicó en 1832 su obra *Deberes y atribuciones de los Corregidores, Justicias y Ayuntamientos*, a la que siguieron entre 1839-1840 su *Biblioteca judicial o Tratado original y metódico de cuanto hay vigente en la legislación y en la práctica, con relación a los Juzgados de 1.ª Instancia*, y en 1842 el *Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos y práctica de Secretarios de Ayuntamientos*. Todas sus obras se marcaron el objetivo de “auxiliar a los que tenían que ejecutar y aplicar las leyes del orden civil, del penal y del administrativo⁷¹¹”.

Su obra *Elementos de Derecho Administrativo* se publicó en 1842. En ella definió la Administración como “la parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general⁷¹²”.

Ortiz de Zúñiga no realizó una construcción dogmática, que no consideró posible, por ser “tan pocos [los] tratados elementales de esta parte de la Ciencia cuyos cimientos los han de constituir corporaciones que aún no existen, tribunales contencioso-administrativos o Consejos de provincia y el Supremo Consejo de Estado. Ni aún tenemos siquiera tratados de Derecho administra-

709. OLIVÁN A., *De la Administración...*, cit., pp. 123-124.

710. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Prólogo” a OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., pp. 21-22; *La Administración...*, cit., p. 17.

711. GÓMEZ DE LA SERNA, P., “Jurisprudencia civil de España conforme a las doctrinas consignadas en los fallos del Tribunal Supremo de Justicia por don Manuel Ortiz de Zúñiga, Presidente de la Sala del mismo Tribunal”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, XXXV (1869), p. 140.

712. ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de Derecho Administrativo*, I, Granada, 1842, pp. 2-4.

tivo. Esto es, la explicación de la parte dispositiva, de los principios y doctrinas adoptados por las leyes, y erigidos en preceptos”⁷¹³. Su propósito fue práctico y sin pretensiones dogmáticas, aunque no desdénó la invocación de las doctrinas existentes: “me propongo no salir de los límites de un mero expositor de las doctrinas, aunque procurando presentarlas con el orden y método que en vano se aspiraría encontrar en las compilaciones legales. No voy, pues, a crear una ciencia: tampoco intento profundizar en su filosofía, ni elevarme a la región de las teorías controvertibles o los principios cuestionables. Mi propósito es muy limitado. Yo acepto la legislación administrativa, tal cual hoy existe, [...] procuraré coordinar sus partes, metodizar su estudio, dar alguna claridad a ese caos a cuya vista se arredra el espíritu más tenaz y perseverante; y alguna vez me será forzoso indicar los defectos de leyes, poco acordes con los principios constitutivos de nuestra sociedad y con las doctrinas más acreditadas de Administración”⁷¹⁴.

Demostó su conocimiento de la doctrina francesa y en el prólogo citó a Bonnin, De Gerando, Foucart, Macarel, Huart Delamare, Abin-le-Rat, Fleurigeon y Lalouette. De todos ellos fue a Bonnin a quien más invocó en el texto.

Sobre la Ciencia de la Administración, rechazó Ortiz de Zúñiga considerarla como ciencia de principios y sostuvo que “la Administración es más una ciencia de hechos que de principios. [...] Tengo, pues, por regla evidente que en Administración son contados los principios generales e incontrovertibles, y muy pocas las teorías ciertas y universales que puede formularse”⁷¹⁵. Esta Ciencia se manifiesta en el Derecho administrativo, “que tiene por objeto las doctrinas que emanan de las leyes y disposiciones relativas a la Administración [...] tiende a conciliar los intereses locales con el interés general y los derechos de la comunidad con los de cada parte e individuo del todo social; y no se ocupa en las personas, sino en cuanto ellas son miembros de una comunidad más o menos extensa”⁷¹⁶.

A juicio de Mesa, “los *Elementos de Derecho administrativo* de Ortiz de Zúñiga supusieron el primer intento de exposición sistemática del Derecho administrativo en España, y así como de Javier de Burgos puede decirse que fue el

713. ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos...*, cit. p. XVI.

714. ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos...*, cit. pp. 17-18.

715. ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos...*, cit. p. 12.

716. ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos...*, cit. p. 16.

animador del Derecho administrativo en España durante la primera mitad del siglo XIX y quien dio la voz de alarma sobre las excelencias de la Administración, culminando en sus *Lecciones* del Liceo de Granada la más armónica exposición de su contenido [...] Ortiz de Zúñiga colocó *la primera piedra*”, según él mismo nos dice, de la obra que era necesario realizar para bien de multitud de hombres públicos “y de ciudadanos que a cada paso han menester de una guía que les conduzca al conocimiento de sus derechos y de sus obligaciones”⁷¹⁷.

Nieto calificó la obra de “excelente [...] maneja toda la doctrina española anterior (Silvela, Burgos, Oliván) y se reconoce especialmente discípulo y admirador de Javier de Burgos, cuyas lecciones del Liceo granadino había tenido la fortuna de escuchar”⁷¹⁸.

4.3.2.4. D. José Posada Herrera

La figura de Posada Herrera destacó en el periodo moderado, como diputado, ministro, embajador, Presidente del Ateneo, del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros. Además, profesó como catedrático en la Escuela Especial de Administración Pública creada en 1842, donde dictó sus *Lecciones de Administración* con “los principios fundamentales de la Administración Pública Española”⁷¹⁹. En esta obra recogió Posada su pensamiento y opiniones, desde el ejercicio de la libertad intelectual, y al margen de las posiciones y coyunturas políticas de las que fue protagonista activo y relevante: “esta discusión será la discusión científica, independiente de las preocupaciones y los partidos sin tener otro interés que el buen gobierno del país. Cuando una institución pueda ser objeto de reflexiones dentro de una cátedra, reflexiones que nacen de su examen y su estudio, a nadie se dirigen, a nadie atacan y nadie se debe creer herido”⁷²⁰.

717. MESA SEGURA, A., *De Javier...*, cit., p. 23.

718. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., p. 451.

719. ÁLVAREZ GENDÍN, S., “El régimen administrativo según Posada Herrera”, *REVL*, 14 (1944). COSSÍO Y GÓMEZ ACEBO, M., *Posada Herrera. Jurisconsultos españoles célebres. Biografía de los ex-presidentes de la Academia*, II, Madrid, 1911, p. 315. ROCA ROCA, E., “Posada Herrera y la iniciación del Derecho administrativo español”, estudio introductorio a POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, 1978. VV. AA., *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España*. I Seminario de Historia de la Administración, Madrid, INAP, 2001.

720. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 14.

Por eso se observan diferencias y contradicciones respecto a algunos de sus discursos parlamentarios y de sus acciones de gobierno. Es más auténtica en cuanto se trata de una exposición y, a veces, juicio del régimen de la Administración y de las medidas a adoptar, aunque no puedan realizarse por las características de la sociedad española y las propias limitaciones del moderantismo como ideología y acción de gobierno. Fue, a veces, muy crítico con el orden establecido, como cuando reconoció que la “legislación administrativa es un confuso caos de disposiciones contradictorias que no obedecen a principio alguno fijo sino al capricho o al interés ministerial y que han convertido al Derecho administrativo en un montón de escombros, bajo cuyo peso gimen todos los españoles que no gozan del favor de quien a la sazón gobierna”⁷²¹.

Para Posada la “Administración es el número y distribución para poder ejecutar las leyes administrativas. Derecho administrativo será el conjunto de leyes administrativas, y Ciencia de la Administración será aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros de que se compone, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares y nacen del mismo principio de asociación”. Dentro de aquél sitúa no sólo las leyes que “marcan las atribuciones de las diferentes autoridades y las relaciones de éstas con los ciudadanos, sino todas las leyes que entran dentro de la esfera de la Administración propiamente dicha”. Rechazó la postura de quienes sólo lo refieren a las relaciones con los administrados y separan las atribuciones de las autoridades administrativas: “creo que no sólo se debe comprender bajo el nombre de Derecho administrativo esta regla o las leyes puramente administrativas, sino también todas las leyes que fijan la organización de las diferentes autoridades que componen la máquina administrativa del país”⁷²².

Expuso la dificultad de su conocimiento científico por el “cúmulo inmenso de leyes administrativas”⁷²³, de modo que “para encontrar, pues, los principios de nuestra Administración necesitamos recorrer todos los Códigos del país [...] buscar todas las Reales Órdenes y Decretos desde la Novísima Reco-

721. POSADA HERRERA, J., “Prólogo” a GALLOSTRA, J., *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, p. 522; recogido en POSADA HERRERA, J., *Veinticinco discursos y un prólogo*, Oviedo, 1997, p. 537.

722. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 65.

723. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 43.

pilación hasta el día y buscar en ellos los principios que arreglan la Administración en todos los ramos. [...] Y no es eso lo peor [...] que sea tal la confusión y amalgama incoherente de nuestras leyes que apenas podamos discernir lo derogado de todo aquello que no lo está, sino que, además, en virtud de la organización administrativa del país no tenemos un camino seguro que nos guíe en la aplicación verdadera de estas leyes, una pauta a que arreglarnos para interpretar y conocer su sentido lejos de las épocas en que estas leyes se dieron, desconociendo el principio que había seguido el legislador que era unas veces local, otras transitorio”⁷²⁴.

La obra contiene pocas valoraciones de orden doctrinal y de debate científico, aunque algunas veces hace referencia a distintas posiciones o escuelas. Estudió la materia con abundante referencia al derecho histórico, al positivo y a los debates parlamentarios, porque no se ocupaba “de vanas teorías; de principios puramente abstractos, sino de doctrinas de aplicación de intereses sociales. Cuando alguna vez nos elevamos a las altas regiones de la Ciencia será para descender después por un camino fácil y suave al terreno de las aplicaciones y contrastar en la práctica de las leyes, la verdad de los principios. Todas las instituciones, todas las leyes, todos los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en la sociedad, todos los derechos de ésta, así dentro como fuera de su territorio, serán objeto de estas enseñanzas y en ellas serán discutidos y apreciados”⁷²⁵.

En sus *Lecciones* citó Posada la legislación francesa e hizo algunas referencias de autores tales como Bonnin⁷²⁶, Gandillot⁷²⁷, Pansey⁷²⁸, Corme-

724. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., pp. 61-62.

725. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 14.

726. BONNIN, CH. J., *Réflexions sur Montesquieu*, 1795; *Principes de l'Administration publique, Considérations sur la nécessité d'un code administratif*, París, 1808; *Doctrine sociale ou principes universels des lois et des rapports de peuple à peuple déduits de la nature de l'homme et des droits du genre humain*, París, 1920; *Compendio de los Principios de Administración*, Madrid, 1834. Para SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre...*, cit., p. 128, Bonnin contribuyó decisivamente a la difusión de la organización napoleónica. En la biblioteca de Sáinz de Andino se hallan las obras *Principes d'administration publique*, París, Renaudiere, 1812, y *Abrège des principes d'administration*, París, Casimir-Amable, 1829.

727. GANDILLOT, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1835.

728. PANSEY, H. DE, *Traité de l'autorité dans les gouvernements monarchiques*, París, 1818. Andino poseyó las obras tituladas *De l'autorité judiciaire en France*, París, Didiot-Barrois, 1827, y *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, Poitiers, Suarin-Duprat, 1840.

nin⁷²⁹, Laferrière⁷³⁰ y Macarel⁷³¹. Significa que no despreciaba la doctrina y que acudía a ella aunque no se hallara incorporada a la “legislación administrativa de nuestro país, [...] como por ejemplo cuando tratemos de los Tribunales administrativos y de otros puntos. En este caso tendremos que ir a estudiar la legislación de otros países, dando una idea sucinta de ella, que sea bastante para conocer la aplicación de los principios, y veremos de qué modo su práctica puede ser adoptada en nuestro país”⁷³².

Para Posada deben existir “ciertos principios inmutables e independientes de la voluntad del legislador, principios que son de todos los tiempos y de todas las leyes y que tienen aplicación en todos los casos. Estos principios que forman los primeros rudimentos de la ciencia administrativa son la piedra de toque en que se deben probar estas leyes al reducirlas a práctica”. Entre ellos menciona la búsqueda de la “mayor suma de prosperidad [...] sin herir la libertad individual, ni la prosperidad particular”, porque “la sociedad no puede progresar si el individuo no produce, si no tiene libertad para producir, y la firme seguridad de que será dueño de sus productos. Debe pues, entrar también como una de las bases del Derecho administrativo, la seguridad de los productos de la industria y la propiedad del trabajo de cualquiera de los individuos que compone el cuerpo de la nación”⁷³³.

Expresó Posada Herrera cómo “el Poder legislativo es el que dicta las medidas del interés general y las reglas a que se ha de acomodar, así como los intereses de toda la Nación considerada como una unidad, como los intereses del individuo con relación a ella y los de los particulares entre sí”⁷³⁴.

Corresponde al Poder ejecutivo hacer ejecutar las leyes con “las atribuciones necesarias para vencer las dificultades que encontrarse en su mar-

729. CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Bruselas, Mortier-Wahlen, 1837; *Droit administratif*, París, 1840. Sáinz de Andino dispuso de la primera.

730. LAFERRIÈRE, *Cours de droit administratif*, cuya fecha de edición no cita Cormenin, pero que se presume anterior a 1840.

731. MACAREL, L., *Eléments de jurisprudence administrative*, París, 1818, obra de la que dispuso Sáinz de Andino en la edición de Bruselas, Wussenbruch-Wahlen, 1837; *Cours de droit administratif*, Bourgogne-Morel, 1844, figura en la biblioteca de Andino; *Cours d'administration et de Droit administratif* 2.ª ed., París, 1852; *Elementos de Derecho político*, Madrid, 1833; *Elementos de Derecho público y político*, Madrid, 1843; *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1845.

732. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., pp. 67-68.

733. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., pp. 65-66.

734. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 55.

cha”⁷³⁵. Consideró que la mejor denominación era la de *poder administrativo*, al que corresponde “dictar medidas particulares, que tienden a interpretar las generales y acomodarlas a la localidad, resolviendo las dudas que puedan ofrecerse y señalando tiempo, lugar y circunstancias que el legislador no pudo señalar”⁷³⁶.

Respecto a las disposiciones de uno y otro cuerpo: “las que emanan del Poder legislativo se llaman leyes, mientras que las provenientes del administrativo se conocen como órdenes, reales decretos o reglamentos”, y se diferencian por el origen, por la materia y por la duración⁷³⁷.

La relación entre el Poder administrativo y el Poder judicial la articuló diciendo que, “como las leyes pueden referirse a los intereses del ciudadano particular o a los intereses de la sociedad en general, o a las relaciones de ésta con el individuo, se divide el Poder ejecutivo en dos brazos distintos; el uno encargado de los intereses generales de la sociedad, que se llama Poder ejecutivo, y, mejor dicho, Poder administrativo; el otro encargado del cumplimiento de las leyes civiles y de la resolución de las cuestiones que ocurren entre los particulares, que se llama Poder judicial”⁷³⁸.

Posada Herrera sostuvo que la organización administrativa debe ser centralizada: “Para que la Administración produzca sus verdaderos resultados y contribuya a la ejecución justa e igual de las leyes, es necesario que todos los extremos de esta jerarquía administrativa, residentes en el territorio español, vengán a pasar mano, tengan una misma dirección y un movimiento de igual fuerza. Todos los agentes de la Administración deben estar subordinados a una persona única a quien la Constitución concede el Poder ejecutivo, que es el Rey, pero como éste no puede ejercer por sí las atribuciones judiciales [...] como por otra parte las atribuciones administrativas tampoco puede ejercerlas sin que sus disposiciones vayan firmadas por el Ministerio competente, se ve en la necesidad de servirse de cierto número de agentes, a quienes encarga el despacho de los negocios y la ejecución de las leyes”⁷³⁹.

Nieto comparó a Ortiz de Zúñiga con Posada, calificando al primero de *sistematizador* y al segundo de *creador* y “una de las más recias personalidades

735. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 55.

736. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 57.

737. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., pp. 58-59.

738. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 55.

739. POSADA HERRERA, J., *Lecciones...*, cit., p. 107.

de nuestro siglo XIX, del que constituye un espécimen característico. Fue, sin duda, un genio; pero un genio a la española: científicamente frustrado”⁷⁴⁰.

4.3.2.5. D. Pedro Gómez de la Serna

Fue profesor de Derecho romano, de Instituciones civiles y de Práctica forense en la Universidad de Alcalá, y desempeñó importantes responsabilidades políticas como corregidor, jefe político de Guadalajara, Murcia, Castellón y Vizcaya, Secretario de Gobernación, Fiscal del Tribunal Supremo, Consejero de Estado, Ministro de Gracia y Justicia, diputado y senador. A lo largo de su fecunda trayectoria encarnó el “espíritu de los grandes jurisconsultos españoles y en él se resumen el espíritu y adelantos de toda una época de mejoras y de progresos en la Ciencia de la Legislación”⁷⁴¹.

Además de publicaciones sobre Derecho romano en relación con el español y de Derecho civil y penal, en 1843 publicó en dos tomos su obra *Las instituciones del Derecho Administrativo Español*⁷⁴². Expuso las dificultades que se presentan para el estudio del Derecho administrativo por la complejidad de las normas que ordenan la Administración: “la falta de una colección metódica de las disposiciones que la regulan, y la poca uniformidad de las prácticas, que ha hecho nacer el silencio o el desuso de las leyes, producen la necesidad de investigaciones laboriosas a los que son llamados al desempeño de las funciones que corresponden a los diferentes agentes del Poder ejecutivo. De aquí proviene el hastío con que entre nosotros se ha mirado un estudio que no ofrece guía a los profesores; y de aquí que se haya considerado la Ciencia de la Administración y del Derecho administrativo como un estudio abandonado al empirismo y a prácticas viciosas de curiales ignorantes y de oscuros oficinistas”⁷⁴³.

740. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., pp. 455-456.

741. CORRALES SÁNCHEZ, “Don Pedro Gómez de la Serna”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, XCII (1898), p. 25. MONTALBÁN, J. M., “Don Pedro Gómez de la Serna”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, XLVI, pp. 55-76.

742. GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Las instituciones del Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1843. PÉREZ BOTIJA, “La Serna y el Derecho Administrativo”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 15 (1944), pp. 383 y ss.

743. GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Las instituciones...*, cit., p. 304.

Definió el Derecho administrativo como “la colección de reglas que, teniendo por norte el interés general de la sociedad, fijan las relaciones necesarias del Estado con los ciudadanos y de los ciudadanos con el Estado”⁷⁴⁴. Son objeto del Derecho administrativo “las obligaciones y derechos recíprocos en los puntos en que el interés general de la asociación roza con el de los asociados; así es que, en él, siempre encontramos a la sociedad para cumplir con un deber o reclamar un derecho, a diferencia de la legislación común, que tiene por objeto el interés de cada uno”⁷⁴⁵. A efectos de la definición consideró que el Derecho es “la reunión de leyes de un mismo género”, y la Administración, “en su significación estricta y rigurosa, que es la de nuestro propósito, se limita al Poder ejecutivo, y es la acción de sus diversas partes, o lo que es lo mismo, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan”⁷⁴⁶.

Las fuentes del Derecho administrativo eran la Constitución, las leyes y los “Reglamentos, Instrucciones y Reales órdenes que para medidas del servicio público expide el Gobierno en cumplimiento de la Ley Fundamental de la monarquía o de otras especiales”⁷⁴⁷.

Para Alejandro Nieto, “Gómez de la Serna empieza de cero; desde el punto de vista de la Ciencia del Derecho administrativo, sus *Instituciones* son una doma brava, solitaria e intuitiva de la legislación vigente”⁷⁴⁸.

4.3.2.6. D. Manuel Colmeiro

Don Manuel Colmeiro y Penido inició su actividad académica como catedrático de Economía Política en la Universidad de Santiago, de la que pasó a la Central para ocupar la cátedra de Derecho Político y Administrativo. Fue diputado, senador vitalicio, Consejero de Estado y Fiscal del Tribunal Supremo.

Tradujo en 1842 la obra de J. Droz, seguidor de J. B. Say, *L'économie politique au principes de la science de la richesse*, y publicó en 1845 su *Tratado elemental de economía política ecléctica* y en 1859 los *Principios de Economía política*, título que alcanzó cuatro ediciones. En 1861 se editó su *Biblioteca de los*

744. GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Las instituciones...*, cit., p. 13.

745. GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Las instituciones...*, cit., p. 14.

746. GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Las instituciones...*, cit., p. 13.

747. GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Las instituciones...*, cit., p. 14.

748. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., p. 450.

economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII y en 1863 de la *Historia de la Economía Política en España*⁷⁴⁹.

Sus obras jurídicas se iniciaron en 1850 con el *Derecho Administrativo Español*, en 1852 con el *Manual de Derecho Político* y en 1858 con los *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*. Sus obras jurídicas tienen abundante contenido económico, estudiando particularmente lo que se ha llamado la parte especial con aquel significado⁷⁵⁰. En 1855 publicó *De la Constitución y del Gobierno de los Reinos de León y Castilla*, en el que invocó el conocimiento de la historia “como ayuda poderosa para cultivar con provecho dos ciencias de extrema necesidad en el arte del gobierno”.

El *Derecho administrativo español* constituye una codificación en la que “he intentado exponer los principios, descubrir las reglas e investigar la consecuencia en esta parte de nuestra legislación”, enlazando la teoría y la práctica, consultando “las tres fuentes de esta clase de doctrinas, a saber: la Ciencia, la Historia y el Derecho”⁷⁵¹. Sin embargo, superó ese objetivo hasta construir un sistema con base en el Derecho positivo y en suficientes elementos doctrinales, además de los históricos e, incluso, literarios.

Con la exposición de la organización administrativa y de sus normas intentó “exponer los principios, descubrir las reglas e investigar la consecuencia en esta parte de nuestra legislación [...] ordenar por categorías las leyes y actos administrativos para facilitar su estudio a todo el mundo, su enseñanza en

749. ALMENAR PALAU, S., “El desarrollo del pensamiento económico clásico en España”, en FUENTES QUINTANA, F., *Economía y economistas españoles*, 4, *La economía clásica*, Barcelona, 2000, pp. 49-51, 65-66, 127-128. ANES, G., “Nota preliminar”, en COLMEIRO, M., *Historia de la Economía política en España*, Madrid, Taurus, 1965. CAÍNZOS, J. J. F., *Manuel Colmeiro, economista e facendista*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1995. PÉREZ-MONTERO RODRÍGUEZ, L., “Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894)”, en IGLESIA, J. (coord.), *Diez grandes economistas españoles. Siglo XIX*, San Lorenzo de El Escorial, Colegio Universitario María Cristina, 1993. PÉRDICES DE BLAS, L. y REEDER, J., *Diccionario...*, cit., pp. 143-146.

750. JORDANA DE POZAS, L., *Algunas noticias...*, cit., pp. 57-74. LÓPEZ RODÓ, L., “Manuel Colmeiro Penido”, en *Académicos vistos por Académicos. Juristas y Filósofos*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1997. NIETO, A., “Un artículo de historia del pensamiento jurídico-administrativo español”, en *Estudios...*, cit., pp. 457-459; “Estudio preliminar”, a COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1995. ROYO VILLANOVA, S., “Colmeiro y la Ciencia Administrativa”, en *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Madrid, 1944. GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración: repertorio bibliográfico de autores españoles*, Madrid, 1976, pp. 51-52.

751. COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1865, pp. VII-XX.

las aulas y a las autoridades su aplicación. [...] en la disposición de las materias he seguido un sistema enteramente nuevo y distinto de los hasta ahora recibidos; lo prefería [...] por su claridad y sencillez, y por la perfecta analogía que reina entre el Derecho civil y el administrativo, que son dos ramas paralelas de la jurisprudencia”⁷⁵². Se trata de una obra en la que se busca un equilibrio entre las normas, la doctrina y la práctica: “no es, sin embargo, mi obra una relación descarnada de las disposiciones administrativas, sino una exposición crítica en la cual se hallarán a cada paso enlazadas la teoría y la práctica, habiendo consultado las tres fuentes de esta clase de doctrinas, a saber, la Ciencia, la Historia y el Derecho”⁷⁵³.

Definió el Derecho administrativo como “el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la Administración con los administrados: es decir, la Ciencia de la acción y de la competencia del Poder ejecutivo en cuanto ordena y regula los intereses generales”⁷⁵⁴.

Colmeiro partió de la separación de poderes para delimitar la autonomía de la Administración, que es “el Poder ejecutivo en cuanto ordena y regula los intereses generales”. Este Derecho “labra la dicha del individuo procurando la ventura común”, “reconoce por fundamento la equidad, de donde se deduce que sea en sumo grado variable”, como “creación de la ley, y, por tanto, positivo o arbitrario”⁷⁵⁵. Sostuvo que el Derecho administrativo había existido siempre y no era sólo producto de la Revolución francesa: “El Derecho administrativo ha existido siempre, porque la Administración no ha faltado nunca. El cuidado de administrar es tan antiguo como la Sociedad, y su ejercicio una condición esencial de toda existencia colectiva. Lo único que debemos a nuestra época es la clasificación de las leyes relativas a la Administración pública, el aislamiento de sus principios y la deducción de una serie de consecuencias pertenecientes a este nuevo orden de ideas: en suma, al espíritu analítico del siglo como deudores de la teoría en cuanto a las doctrinas, y del sistema en cuanto a la organización”⁷⁵⁶.

Atribuyó a la actividad administrativa el fomento, como acción positiva y directa, tomando “la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil o ciego, díscolo o sospechoso”, con un régimen de centralización adminis-

752. COLMEIRO, M., *Derecho...*, cit., pp. 8-9.

753. COLMEIRO, M., *Derecho...*, cit., p. 14.

754. COLMEIRO, M., *Derecho...*, cit., p. 34.

755. COLMEIRO, M., *Derecho...*, cit., p. 27.

756. COLMEIRO, M., *Derecho...*, cit., pp. 34-35.

trativa “máxima [en] los negocios de importancia suma, a una centralización mínima, o descentralizarlos completamente”⁷⁵⁷.

La organización administrativa jerarquizada “debe fundarse en el principio que la Administración es una e indivisible, y que la autoridad que emana de un poder central responsable, que la transmite de grado en grado hasta los últimos agentes de esta escuela, unidos entre sí por eslabones de una misma cadena”⁷⁵⁸. Reconoció a la Administración facultad para resolver los asuntos contencioso-administrativos, por cuanto la Justicia se divide en ordinaria y administrativa, y ésta compete a la Administración en virtud del principio de separación de poderes y de su mutua independencia⁷⁵⁹.

Las ideas de la unidad nacional y del servicio al interés común fueron también el eje del concepto de centralización de don Manuel Colmeiro, quien la entendió como “la concentración en el Poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad de la nación en el poder, o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno”: “la centralización es una reacción contra el sistema de incoherencia antiguo. [...] Es también una reacción contra el régimen no menos enérgico de la independencia municipal. [...] Entonces no había espíritu nacional ni existencia colectiva; sólo se reconocían grupos de intereses divergentes o encontrados y sentimientos de egoísmo local, incapaces de elevarse hasta la concepción de la idea generosa de un bien público. [...] estriba en la existencia de un poder central, destinado a imprimir un movimiento uniforme a todas las partes del Estado, a procurar a todos sus miembros el goce de unos mismos bienes y a repartirles equitativamente las mismas cargas y obligaciones”⁷⁶⁰.

Como se ha recogido, don Adolfo Posada fue crítico con los textos académicos y con Colmeiro, a quien consideró “el iniciador” de un grupo de tratadistas inspirados en la doctrina francesa “tanto en sus escasísimas indicaciones de carácter general científico, cuanto de la manera de concebir y de ordenar los asuntos”⁷⁶¹.

757. COLMEIRO, M., *Derecho...*, cit., pp. 11 y 18.

758. COLMEIRO, M., *Derecho...*, cit., p. 62.

759. COLMEIRO, M., *Derecho...*, pp. 218-219. GUAITA, A., “La teoría de lo Contencioso-Administrativo en Colmeiro”, en *Estudios en honor de Colmeiro*, Santiago de Compostela, 1950, pp. 49-71.

760. COLMEIRO, M., *Derecho...*, cit., pp. 17, 18 y 19.

761. POSADA, A., “Prólogo...”, cit., p. 7.

Según García Oviedo, con Colmeiro se considera terminada “esta época singular y fecunda en que nuestra disciplina, de un brinco, salta de su nacimiento a un periodo de plena floración”⁷⁶². A juicio de Royo Villanova, “en el libro de Colmeiro no sólo encontramos un tratado científico de Derecho administrativo, una exposición ordenada, sistemática de la legislación administrativa de la época, sino que hallamos también provechosas indicaciones acerca de lo que debe ser el Derecho administrativo español, de los principios en que debe inspirarse, de las reformas que deben introducirse”⁷⁶³.

Es la importancia y el valor de la obra lo que justifica la *vuelta a Colmeiro* que demandó Jordana de Pozas, “necesaria después de la misión imprescindible de incorporar al acervo nacional el producto del trabajo de maestros o investigadores extranjeros, llevado a cabo insuperablemente por profesores como Posada, Royo Villanova y Gascón y Marín”⁷⁶⁴. Se considera que con esta obra finaliza el periodo de nacimiento del moderno Derecho administrativo, fundándola en los principios positivos ya establecidos por el ordenamiento basado en el liberalismo doctrinario.

Nieto lo consideró “otra figura gigante en el siglo XIX. Un polígrafo excepcional, que logró escapar del diletantismo. [...] En Colmeiro, como en Posada Herrera, el Derecho administrativo es una ciencia española, aunque fuertemente influenciada por la francesa”⁷⁶⁵. Su valor fue reconocido por Laferrière y Batbi. Jean Rivero aludió a la influencia de Colmeiro en este último, “pero el fundador del Derecho administrativo español es él mismo un familiar de los administrativistas franceses”⁷⁶⁶.

4.3.3. *Las críticas de D. Adolfo Posada*

Uno de los iuspublicistas más brillantes y menos conocido –quizá por su condición de hombre de la Institución Libre de Enseñanza–, el catedrático de Oviedo y amigo de Leopoldo Alas *Clarín* don Adolfo Posada, criticó dura-

762. GARCÍA OVIEDO, C., *Los orígenes...*, cit., p. 578.

763. ROYO VILLANOVA, S., “Colmeiro...”, cit., p. 76.

764. JORDANA DE POZAS, L., *Algunas noticias...*, cit., p. 136.

765. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., pp. 458-459.

766. RIVERO, J., “Droit administratif français et droits administratifs étrangers”, en LAUBA-DÈRE, A., MATHIOT, A., RIVERO, J., VEDEL, G., *Pages de doctrine*, II, París, L.G.D.J, 1980, p. 477.

mente el panorama que ofrecían la Administración y el Derecho administrativo español finisecular. Lo hizo desde su concepción krausista y formación germánica en el método jurídico.

Denunció el “abandono en que entre nosotros están los estudios positivos del Estado, en aquellas determinaciones de su vida, en aquellos elementos de su naturaleza, que entrañan un carácter técnico y en cuyo manejo y dirección no puede en modo alguno intervenir con las solas luces del buen sentido natural, del sentimiento, del entusiasmo, del puro amor al ideal, ni menos con la mera habilidad”. Respecto a la Ciencia de la Administración del Estado la consideró imprescindible para “influir sanamente en el sentido de una reforma radical y profunda en nuestras instituciones, que hoy sólo tienen el barniz exterior de las instituciones políticas verdaderamente dignas de un pueblo culto”⁷⁶⁷.

Ante la falta de reflexión científica, “la Administración del Estado se desarrolla empíricamente, sin continuidad ni tradición, sin cohesión orgánica, viviendo al día, sin ideal, sufriendo todos los embates de la política violenta, sin haber logrado oponer su carácter técnico frente al meramente voluntario y variable de la política pasional de los partidos”. El empirismo práctico también alcanzaba a la bibliografía sobre la función administrativa, que era escasa y puramente recopilatoria de disposiciones, dando lugar a la idea de que la administración era “una omnipotencia arbitraria de un lado, de otro un cúmulo desordenado de [...] disposiciones sobre todas las cosas, y algunas más, especie de caos que es la desesperación del ciudadano honrado que con la Administración tiene que habérsela”⁷⁶⁸.

Como hemos visto, criticó los “diferentes tratados más o menos didácticos, que nuestro profesorado universitario ha producido, con el carácter siempre de libros de texto [...] son, más que exposiciones científicas de la Administración del Estado, exposiciones ordenadas y resumidas de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter positivo que en España se conceptúan administrativos [...] meras exposiciones del Derecho administrativo positivo español, del elemento variable y circunstancial”⁷⁶⁹. Por tanto, no se define la Administración, sólo se estudian las disposiciones y “a todo lo más se indican algunas ideas generales previas, no para investigar el concepto y fundamentos

767. POSADA, A., “Prólogo...”, cit., p. 4.

768. POSADA, A., “Prólogo...”, cit., pp. 5-6.

769. POSADA, A., “Prólogo...”, cit., p. 7.

de la Administración, sino para exponer los caracteres de la potestad, llamada administrativa en España”. Este exclusivismo produce dos vacíos: “la determinación científica de la Administración y del Derecho administrativo, y la indicación comparativa de los sistemas y tipos opuestos o distintos de organización administrativa en Europa”, que impide “formar un criterio científico general respecto de la Administración”⁷⁷⁰.

El conjunto era muy lamentable, porque a la falta de tradición política del autogobierno que generase ciudadanos educados en las funciones políticas como en Inglaterra, de una carrera profesional con tradición burocrática como en Alemania y de una auténtica centralización como en Francia, “nuestra Administración insegura, variable, arbitraria y caprichosa recluta sus gentes, en casi su totalidad, entre las procedentes de las universidades, es decir, entre las que estudian el Derecho administrativo”⁷⁷¹, con las deficiencias que señaló. Se hacía necesaria una renovación que “haga ver en la Administración cosa distinta de una ley caprichosa, de un poder sin límites y arbitrario, y a la vez abrirles los horizontes para que conozcan los sistemas distintos de administración en los pueblos cultos”⁷⁷².

Reconoció al Derecho administrativo “propia sustantividad doctrinal” dentro del Derecho del Estado, “deduciéndolo del político y como capítulo a él subordinado”, lo que le permitía “ofrecer la teoría jurídica y sociológica del mismo, con toda la amplitud conveniente, según las exigencias de nuestros estudios jurídicos”⁷⁷³. Se propuso tratarlo no como *legislación*, sino como *ciencia*, para dar a aquélla “un verdadero y fundamental principio que la defina y diferencie en el organismo total de la vida del Derecho positivo del Estado, y que, además, la explique. [...] no hay rama del Derecho, ni de la actividad del Estado, más necesitada de honda reconstitución científica, tanto desde el punto de vista de la *filosofía del Derecho*, como desde el punto de vista de la *sociología*, como el Derecho administrativo y su contenido *material* la Administración”⁷⁷⁴.

770. POSADA, A., “Prólogo...”, cit., pp. 8-9.

771. POSADA, A., “Introducción”, a MEYER, J., *La Administración...*, cit., p. 37: “La Administración española, además de vivir de la arbitrariedad, es absorbente y tiránica su acción sobre los individuos y sobre la sociedad”.

772. POSADA, A., “Prólogo”..., cit., pp. 9-10.

773. POSADA, A., “Prólogo” al *Tratado de Derecho administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, I, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897, p. XIII.

774. POSADA, A., *Tratado...*, cit., pp. 3-4.

Esta labor debía realizarse con método científico: “La obra de sistematización del Derecho administrativo entraña la investigación y exposición del objeto y contenido jurídico-social de éste, hecho según las exigencias de la ordenación científica; pues de lo que se trata es precisamente de definir los límites propios de aquél”⁷⁷⁵.

En la edición del *Tratado de Derecho administrativo* de 1917 lo definió como “ensayo de ordenación y exposición sistemáticas [...]. Aspirase a considerar esta disciplina como una *rama del Derecho autónoma*, según la feliz expresión de M. Hauriou; es decir, procurando diferenciarla en el conjunto de las relaciones que constituyen el Derecho de un Estado. [...] Tal diferenciación supone, claro es, que la realidad jurídica ofrece elementos, caracteres o notas específicas que distinga el Derecho administrativo, de tal suerte que sea posible definirlo con la indispensable sustantividad –relieve jurídico–. La exigencia fundamental aquí consiste en que la expresión Derecho administrativo señale, en efecto, un orden específicamente determinable, en razón del objeto propio o finalidad a que tal derecho se refiera, y de las condiciones, normas y actos que comprenda”. La sistematización exige la ordenación científica y un método, que se definirá “a medida que se aclare y concrete el propósito que en la sistematización se persigue”⁷⁷⁶.

Sostuvo la necesidad de una sistematización científica del Derecho administrativo, que persigue la reducción a un concepto de los varios fenómenos jurídico-administrativos, la distribución ordenada de la función administrativa en sus elementos componentes (función y órgano), su estructura orgánica y condiciones de desenvolvimiento, y las direcciones de la actividad administrativa en cuanto a sus objetos, “todo lo cual viene a constituir, con lo tocante a la ordenación jurídica del organismo de la función de la Administración, el contenido propio del Derecho administrativo”⁷⁷⁷.

Respecto a la codificación del Derecho administrativo, Posada partió de la falta de las condiciones que Ihering exigía para hacerla: una noción precisa, un sujeto indiscutible y un objeto claramente determinado. No obstante, a pesar

775. POSADA, A., *Tratado...*, cit., p. 5.

776. POSADA, A., “El sistema del Derecho administrativo”, en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 41 (1917), pp. 183-187; incorporado como estudio preliminar a la edición del mismo año del *Tratado*.

777. POSADA, A., *Tratado...*, cit., pp. 11-12; “Proceso lógico del Derecho administrativo”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 132 (1918), pp. 5-21.

de que “el Derecho administrativo en España no ha alcanzado muy alta elaboración científica”, la codificación “no la conceptúo imposible, ni sería completamente inútil; no la conceptúo más imposible que la codificación civil, ya realizada, ni menos útil que ella, y presumo que podría llevarse a cabo sin tropezar con la resistencia que el Código civil no pudo vencer en las regiones forales, por lo que al fin sería más completa, más universal, y acaso más eficaz”⁷⁷⁸.

5. Voces de la Enciclopedia Española de Derecho y Administración

Sáinz de Andino colaboró activamente, a partir de 1848, con Lorenzo Arrazola y otros en la elaboración de la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*⁷⁷⁹. Esta obra se publicó desde 1848 hasta 1870, con la colaboración de personas relevantes en el mundo del Derecho como Puche y Bautista, Romero Giner, Valor, Collado, Oliván y Gómez de la Serna. Su fin fue el crear una “completa enciclopedia de la Administración general y del Derecho; la biblioteca del jurista, del funcionario de Administración y de los Tribunales, en la cual se encuentre a la vez el Derecho y su razón, así en la parte teórica, como en la práctica, en todas sus especies y en todos sus casos”⁷⁸⁰.

García Madaria incluyó en su edición del ejemplar sevillano de la *Exposición* de Andino los artículos *administración, administrar, administración pública; administración (ciencia de la), actos administrativos, actos arbitrarios, agentes administrativos, administración de Hacienda, administración militar y administración de Justicia*. En su estudio introductorio no atribuyó a don Pedro la autoría, sino que hizo constar que se trataba de darles difusión y facilitar su co-

778. POSADA, A., “La codificación del Derecho administrativo”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 89 (1896), pp. 439-452.

779. ARRAZOLA, L., SÁINZ DE ANDINO, P., PUCHE Y BAUTISTA, M., ROMERO GINER, J., VALOR, V., COLLADO, M. A. y NAVARRO ZAMORANO, R., *Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell, 1848, e Imprenta de Díaz y Compañía, tomo I, 1848; tomo II, 1849; tomo III, 1850; tomo IV, 1851; tomo V, 1852; tomo VI, 1853. NIETO, A., “Un artículo de historia del pensamiento jurídico-administrativo español”, en *Estudios...*, cit., pp. 459-460.

780. *Enciclopedia Española...*, cit., I, p. IX.

nocimiento, por la “aportación que supone en cuanto a la sistematización del Derecho administrativo”⁷⁸¹.

Como sostuvo Rubio, por “las múltiples aficiones de Sáinz de Andino y el reparto de su atención entre los problemas mercantiles, penales y administrativos, no resulta fácil averiguar cuáles son los artículos que, perdidos en la anónima alfabetización, pueden ser debidos a su pluma”⁷⁸².

La voz *Administración pública* es obra de Alejandro Oliván, editada en 1842, tras su reelaboración y ampliación, con el título *De la Administración pública con relación a España*, como recoge García de Enterría en la introducción a la reedición de 1954⁷⁸³. Toscano atribuyó a Sáinz de Andino la voz *actos positivos*⁷⁸⁴. Otras voces como *actos administrativos* y *agentes administrativos* implican mayor nivel de especialización en Derecho administrativo que el demostrado por Sáinz de Andino.

Las voces *administración-administrar*, *ciencia de la Administración* y *actos arbitrarios* pudieran atribuírsele. Típicamente suya parece la voz *Administración de Hacienda* (parte doctrinal) con gran detalle y erudición histórica, claras referencias al periodo fernandino y a las reformas de López Ballesteros, descripción detallada de sus objetos y crítica del endeudamiento: “la deuda es el padrastró de la Hacienda y [...] la liquidación y amortización de la deuda es uno de los objetos más importantes de la administración rentística”⁷⁸⁵. También puede serlo la voz *Administración de Justicia* por su contenido histórico-jurídico y estilo, coincidiendo con conceptos y datos que aparecen en el conjunto de su obra.

6. Recapitulación

Según expuso M. Foucault, en el siglo XIX se produjo un cambio en la epistema de la cultura occidental por transformarse el pensamiento respecto al de la época clásica. En ésta existía coherencia entre la representación y el lenguaje,

781. GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento...*, cit., p. 50.

782. RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz...*, cit., p. 64.

783. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Prólogo” a OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 3; recogido en *La Administración...*, cit., pp. 23-39. NIETO, A., “Un artículo...”, cit., en *Estudios...*, cit., p. 446.

784. TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz...*, cit., pp. 127-128.

785. GARCÍA MADARIA, J. M., *El pensamiento...*, cit., p. 375.

aquella aparecía como repetición y reflejo de la realidad, que quedó rota, y desaparecieron la unidad y uniformidad con los cambios del citado siglo⁷⁸⁶. Este cambio afectó a todos los ámbitos del conocimiento, incluido el sistema de representación jurídica e institucional como formalización de las realidades sociales.

En la transformación económica, social y política que se produjo en la crisis del Antiguo Régimen y el establecimiento del Estado liberal, un grupo de ilustrados, mayoritariamente juristas, fue capaz de trascender de los debates políticos partidistas y, al servicio de la institución monárquica, contribuyeron decisivamente a la instauración del nuevo orden constitucional. Fueron “unos cuantos videntes de mente clara y constructiva”, capaces de prestar atención a los “problemas administrativos que quedaban totalmente al margen de los intereses reales de la sociedad y de la política”⁷⁸⁷, sin cuya solución no hubiera sido posible el cambio de régimen. A pesar de sus imperfecciones, construyeron un sistema administrativo, directamente inspirado en el francés, que fue capaz de atender a la nueva sociedad, economía y orden político, sobre el que se ha construido el Derecho administrativo español contemporáneo. Su preocupación no sólo fue la de crear un nuevo orden jurídico por medio del Derecho administrativo, sino la de aplicar la Ciencia de la Administración a la organización administrativa para hacer más efectiva su labor de configuración social al servicio de la ideología liberal moderada.

De entre todos ellos, Sáinz de Andino representó el puente entre dos periodos históricos, la Ilustración y el Romanticismo, el Despotismo ilustrado absolutista y la época liberal. Coincidió con Oliván en que “las naciones no adelantan a saltos, sino a paso lento; pero este paso las conduce muy lejos si se cuida de separarles los estorbos del camino”⁷⁸⁸. Entendió y encarnó lo que expresaría años después Ihering, que “la vida no puede esperar, el pensamiento jurídico debe seguirla”⁷⁸⁹.

786. FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, une archéologie des sciences humaines*, París, Gallimard, 1966, pp. 13-16.

787. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración...*, cit., p. 204.

788. OLIVÁN, A., *De la Administración...*, cit., p. 249.

789. IHERING, *L'esprit du droit romain*, IV, París, A. Maresq, 1880, p. 132.

Bibliografía

1. Obras de Pedro Sáinz de Andino

- *De la constitución y del derecho que tienen todos los pueblos a constituirse del modo que crean más conveniente*, Josef Cid, Tortosa, 1820.
- *Coloquio de Catón sobre la libertad y las virtudes políticas, puesto en lengua española y enriquecido con algunas notas y una noticia bibliográfica de aquel héroe*, José Torner, Barcelona, 1821.
- *Elementos de elocuencia forense*, Madrid, Julián Vana Razola, 1828; 3.^a edición, Madrid, Imprenta de D. José Palacios, 1839; 4.^a edición, Madrid, Imprenta de la Sociedad de Operarios del mismo Arte, 1847.
- *Proyecto de Código de Comercio: formado de orden del Rey N. Sr.*, Madrid, Julián Viana Razola, 1829.
- *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Introducción y notas de J. M. García Madaria, Madrid, 1982.
- “Exposición sobre la situación política del Reino y medios para su Restauración”, 1829, en *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino*, Madrid, INAP, 1982.
- *Proyecto de ley de enjuiciamiento sobre los negocios y causas de comercio*, Madrid, Amante, 1830.
- *Proyecto de código criminal*, 1831, estudio preliminar y edición de J. R. Casabo Ruiz, Murcia. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1978.
- *Alegaciones por el Derecho de la Real Hacienda en los autos pendientes ante el Supremo Consejo de ella entre su Fiscal más antiguo el Ilustrísimo Sr. D. Pedro Sainz de Andino y el Excelentísimo Señor Duque del Infantado sobre Reivindicación por parte de la misma Real Hacienda de las Alcabalas de las Villas del Prado, Arenas y Alamin, y demás pueblos y despoblados de sus territorios*, Madrid, León Amarita, 1833.

- *Ensayo crítico sobre la contratación de la Bolsa de Comercio y las ventas simuladas de los efectos públicos; en que se analiza el proyecto de reforma de ley de Bolsa, presentado por el Gobierno a las Cortes en la última legislatura*, Madrid, Vicente de Lalama, 1845.
- Discurso pronunciado por el señor senador Don Pedro Sáinz de Andino [sobre el proyecto de contestación al Discurso de la Corona presentado por la Comisión], Madrid, Imprenta de la Sociedad de Operarios del mismo Arte, 1847.

2. Obras sobre Pedro Sáinz de Andino

- ÁLVAREZ ALONSO, C., “Sáinz de Andino”, en ARTOLA, M. (dir.), *Enciclopedia de Historia de España*, 4, Madrid, Alianza, 1991, pp. 750-760.
- ALLI ARANGUREN, J. C., “Pedro Sáinz de Andino y el traslado de las aduanas del Ebro al Pirineo”, *Príncipe de Viana*, 231 (2004), pp. 511-544.
- “Pedro Sáinz de Andino, reformista del Derecho y de la Administración”, *III Seminario de Historia de la Administración, “Reformismo y reformas en la Administración española”*, INAP, Madrid, 14 a 16 de abril de 2004 (en prensa).
- BERMEJO CABRERO, J. L., “Sáinz de Andino y los orígenes de la Bolsa de Madrid”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, II (1997), pp. 1.811-1.822.
- CÁMARA DEL PORTILLO, D., “La Administración civil o pública durante el reinado de Fernando VII”, *Revista de la Universidad Complutense*, 4 (1981), pp. 343-351.
- CASABO RUIZ, J. R., “Estudio preliminar y edición del Proyecto de Código criminal de Sáinz de Andino”, Murcia. Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1978.
- GARCÍA JIMÉNEZ, R., *Pedro Sáinz de Andino: Vida y obra*, Madrid, Secretaría del Senado, Departamento de Publicaciones, 2003.
- GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino*, Madrid, INAP, 1982.
- GARCÍA OVIEDO, C., “Sáinz de Andino y la Administración pública de su época”, *Anales de la Universidad Hispalense*, 10 (1949), pp. 7-26.
- RUBIO GARCÍA-MINA, J., *Sáinz de Andino y la codificación mercantil*, Madrid, CSIC, 1950.
- “Una vieja opinión sobre Rusia”, *Arbor*, XII (1949), pp. 533-538.
- SUÁREZ, F. y BERAZALUCE, A., *Documentos del reinado de Fernando VII, V. Pedro Sáinz de Andino*, 2 vols., Pamplona, Universidad de Navarra-CSIC, 1968.
- TOSCANO DE PUELLES, F., *Sáinz de Andino, el hacedor de leyes*, Diputación de Cádiz, 1987.

3. Otras obras

- AA.VV., *Posada Herrera y los orígenes del Derecho administrativo en España*, INAP, Madrid, 2001.

- ABELLÁN, J. L., *Historia crítica del pensamiento español. III. Del Barroco a la Ilustración (siglos XVII y XVIII)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.
- *IV. Liberalismo y romanticismo (1808-1874)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1984.
- AGÚNDEZ, A., *Historia del Poder judicial en España*, Madrid, 1974.
- ALBA, V., *Los conservadores en España*, Planeta, Barcelona, 1981.
- ALCALÁ GALIANO, A., *Lecciones de Derecho Político*, Madrid, 1843; edición con estudio preliminar de Ángel Garrorena Morales, Madrid, CEC, 1984.
- *Historia de España desde los tiempos primitivos hasta la mayoría de edad de la Reina Isabel II: redactada y anotada con arreglo a la que escribió en inglés el Doctor Dunban; con una reseña de los historiadores españoles de más nota por Juan Donoso Cortés, y un discurso sobre la historia de nuestra nación por Francisco Martínez de la Rosa*, Madrid, Imprenta de la Sociedad Literaria y Tipográfica, 1844.
- *Apuntes para la biografía del Excmo. Sr. D. Antonio Alcalá Galiano escritos por él mismo*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos y de Ciegos, 1865.
- ALEJANDRE, J. A., “El marco histórico de la creación de la Bolsa de Madrid”, *Revista de Derecho bancario y bursátil*, 3 (1981), pp. 539-549.
- ALONSO BAQUER, M., *El modelo español de pronunciamiento*, Madrid, Rialp, 1983.
- ALONSO TEJADA, L., *Ocaso de la Inquisición en los últimos años del reinado de Fernando VII. Juntas de Fe, Juntas Apostólicas, Conspiraciones Realistas*, Madrid, ZYX, 1969.
- ÁLVAREZ DE MORALES, A., *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Madrid, IEA, 1974.
- ANDERSON, P., *El Estado absolutista*, México, siglo XXI, 1989.
- ANDRÉS-GALLEGO, J. A. (coord.), *Historia de la historiografía española*, Madrid, Encuentro, 1999.
- ANES, G., *Las crisis agrarias en la España moderna*, Madrid, Taurus, 1970.
- *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Barcelona, Ariel, 1972.
- *El siglo de las luces*, Madrid, 1994.
- “La economía española en el siglo XVIII”, en E. FUENTES QUINTANA (dir.), *Economía y economistas españoles*, 3, *La Ilustración*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas-Círculo de Lectores, Barcelona, 2000, pp. 91-173.
- *Campomanes en su II Centenario*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2003.
- ANTÓN, J. y CAMINAL, C. (coords.), *Pensamiento político en la España contemporánea, 1800-1950*, Barcelona, Teide, 1992.
- ARANGUREN, J. L. L., *Moral y sociedad*, Madrid, Edicusa, 1967.
- ARENILLA SÁEZ, M., *Teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*, Sevilla, Junta de Andalucía-IAAP, 1996.
- ARGÜELLES, A. DE, *Examen histórico de la reforma constitucional de España*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1999.
- ARÓSTEGUI SÁNCHEZ, J., *La investigación histórica: teoría y método*, Barcelona, Crítica, 2001.

- ARRAZOLA, L., SÁINZ DE ANDINO, P., PUCHE Y BAUTISTA, M., ROMERO GINER, J., VALOR, V., COLLADO, M. A. y NAVARRO ZAMORANO, R., *Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, Madrid, Tipografía General de D. Antonio Rius y Rossell, 1848.
- ARTOLA, M., *Los afrancesados*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1953.
- Edición y estudio preliminar de las *Memorias de tiempos de Fernando VII*, Madrid, Atlas, 1957.
- *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1959.
- “Caracteres sociales del Liberalismo”, *Revista de Trabajo*, 7 (1964).
- *Textos fundamentales para la historia*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.
- *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, Madrid, Aguilar, 1974-1975.
- *Los afrancesados*, Madrid, Turner, 1976.
- *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Barcelona, Ariel, 1978.
- *El modelo constitucional español en el siglo XIX*, Madrid, Fundación Juan March, 1979.
- *Historia de España Alfaguara V, La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, Alianza, 1981.
- “Estudios de Hacienda, de Ensenada a Mon”, comunicación al Seminario Hacienda Pública Española del Antiguo Régimen al sistema liberal, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1984.
- *La Hacienda del siglo XIX: progresistas y moderados*, Madrid, Alianza, 1986.
- *Enciclopedia de Historia de España*, Madrid, Alianza, 1993.
- *La España de Fernando VII*, Madrid, Espasa, 1999.
- *La Monarquía española*, Madrid, Alianza, 1999.
- ARTOLA, M. (coord.), *Nación y estado en la España liberal*, Madrid, Noésis, 1994.
- *El Senado en la historia*, Madrid, Senado, 1995.
- ARTOLA, M. y BILBAO, L. M., *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Hacienda, 1984.
- ARTOLA, M. y MORAL SANDOVAL, E., *España y la Revolución Francesa*, Madrid, Pablo Iglesias, 1989.
- AYUSO TORRES, M., *La filosofía jurídica y política de Francisco Elías de Tejada*, Madrid, Fundación Elías de Tejada, 1993.
- BACHELARD, G., *La formación del espíritu científico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1948.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII, con el Discurso sobre el gobierno municipal de José Agustín Ibáñez de la Rentería*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.
- *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1985.
- “La generación primitiva de administrativistas y la moderna Ciencia de la Administración”, en GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE Y GUERRERO, G. (eds.), *La configuración...*, cit., pp. 147 y ss.
- “Ciencia de la Administración”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, I, Madrid, Civitas, 1995, pp. 1.030-1.034.

- BAHAMONDE, A. y MARTÍNEZ, J. A., *Historia de España, siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 1994.
- BALDEÓN, J., PÉREZ, J., JULIÁN, S., *Historia de España*, Madrid, Espasa, 2003.
- BALLBÉ MALLOL, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza, 1983.
- BARAS, F., *El reformismo político de Jovellanos. Nobleza y poder en la España del siglo XVIII*, Zaragoza, Prensas Universitarias, 1993.
- BARBASTRO GIL, L., *Los afrancesados. Primera emigración política del siglo XIX español (1813-1820)*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil Albert, 1993.
- BARRIOS, F., *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1512-1812*, Madrid, Consejo de Estado, 1984.
- BAUMER, F. L., *El pensamiento europeo moderno. Continuidad y cambio en las ideas, 1600-1950*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- BENEYTO, J., M., *Apocalipsis de la modernidad. El decisionismo político de Donoso Cortés*, Barcelona, Gedisa, 1993.
- BENEYTO PÉREZ, J., *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- BENOIT, P., *Le Droit administratif français*, París, 1968.
- BERAZALUCE, A., *Documentos del Reinado de Fernando VII. III. Arias Teijeiro. Diarios (1828-1831)*, I, EUNSA, Pamplona, 1966.
- BERMEJO CABRERO, J. L., *Estudios sobre la Administración central española en el siglo XVIII*, Madrid, CEC, 1982.
- *Aspectos jurídicos e institucionales del Antiguo Régimen*, Barcelona, Albor, 1985.
- *Derechos y Administración pública en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1985.
- BERNAL, A. M. (coord.), *Antiguo régimen y liberalismo: homenaje a M. Artola*, Madrid, Alianza-Universidad Autónoma, 1994-1995.
- BITARD LETAYF, M., *Economistas españoles del siglo XVIII*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1968.
- BOIS, J.-P., *La Revolución Francesa*, Madrid, Historia 16, 1989.
- BONIN, J. CH., *Principes de l'Administration Publique*, París, Renaudière Imprimeur-Libraire, 1812.
- *Compendio de los principios de Administración*, Madrid, Imprenta de José Palacios, 1834.
- BOQUERA OLIVER, J. M., *Derecho Administrativo*, I, Madrid, IEAL, 1986.
- BOURDIEU, P., *Le sens pratique*, París, Les éditions de minuit, 1980.
- BRAVO MURILLO, J., *Opúsculos*, Madrid, Librería San Martín, 1863-1865.
- *Política y administración en la España isabelina*, Madrid, Narcea, 1972.
- *Apuntes y Documentos parlamentarios sobre las doctrinas políticas y administrativas de D. Juan Bravo Murillo*, Madrid, 1958.
- BRENDLER, G., *Las revoluciones burguesas, problemas teóricos*, Barcelona, Crítica, 1983.

- BULLÓN DE MENDOZA Y GÓMEZ DE VALUGERA, A., *Bravo Murillo y su significación en la política española: estudio histórico*, Madrid, Valera, 1950.
- *La primera guerra carlista*, Madrid, Actas, 1992.
- BURDEAU, F., *Histoire du Droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, PUF, París, 1995.
- BURDIEL, I., *Isabel II*, Madrid, Espasa, 2004.
- BURGOS, JAVIER DE, *Las Ideas de Administración*, Estudio preliminar de D. Roca Roca, Madrid, INAP, 1987.
- *Anales del reinado de Dña. Isabel II*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Mellado, 1850.
- CÁMARA PORTILLO, D., “La Administración civil o pública durante el reinado de Fernando VII”, *Revista de la Universidad Complutense*, 4 (1981), pp. 343-351.
- CAMPIÓN, A., *Discursos políticos y literarios*, Pamplona, 1807.
- CAMPOAMOR, R. DE, *Obras filosóficas*, dos tomos, Oviedo, Fundación Gustavo Bueno, 2003.
- CAMPOMANES, P. RODRÍGUEZ, CONDE DE, *Discurso sobre el fomento de la industria popular (1774); Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento (1775)*, Oviedo, Gea, 1991.
- CANGA ARGÜELLES, J., *Reflexiones sociales o de idea para la constitución española, que un patriota ofrece a los representantes de Cortes*, Valencia, Imprenta de José Esteva, 1811. Edición e introducción de GARCÍA MONERRIS, C., *Reflexiones sociales y otros escritos*, Madrid, BOE-CEC, 2000.
- *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1833-1834; en Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, Atlas, 1968.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido moderado*, CEC, Madrid, 1982.
- CAPPELLINI, P. et alt., *De la Ilustración al Liberalismo: symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, CEC, 1995.
- CARANDE, R., *Siete estudios de Historia de España*, Barcelona, Ariel, 1969.
- CARRERAS ARES, J. J., *Razón de Historia. Estudios de historiografía*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- CASABO RUIZ, J. R., *Estudio y edición de los proyectos de Código penal de 1830, 1831, 1938 y 1939*, Murcia, Universidad, 1978.
- CASSIRER, E., *El mito del Estado*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1947.
- *El problema del conocimiento en la filosofía y en la ciencia modernas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- *Filosofía de la Ilustración*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1950.
- *Esencia y efecto del concepto de símbolo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- CASTELLS OLIVÁN, I., *La utopía insurreccional del Liberalismo: Torrijos y las conspiraciones liberales de la década ominosa*, Barcelona, Crítica, 1989.
- CASTELLS OLIVÁN, I. y MOLINER, A., *Crisis del Antiguo Régimen y revolución liberal en España, 1789-1845*, Barcelona, Ariel, 2000.

- CASTRO, C. DE, *Campomanes, Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, Alianza, 1996.
- *La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza, 1979.
- CEREZO GALÁN, P., *El mal del siglo. El conflicto entre Ilustración y Romanticismo en la crisis finisecular del siglo XIX*, Madrid, Biblioteca Nueva-Universidad de Granada, 2002.
- CHASTENET, J., *La vie quotidienne en Espagne au temps de Goya*, París, Hachette, 1966.
- CHAVARRI, P., *Las elecciones de diputados a las Cortes generales y extraordinarias (1810-1813)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- CHEVALLIER, J.-J., *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días*, Madrid, Aguilar, 1967.
- “L'État de Droit”, en *Revue de Droit Public*, 104 (1988).
- “La dimension symbolique du principe de légalité”, en *Revue de Droit Public*, 106 (1990).
- “Regards sur une évolution”, *L'Actualité juridique-Droit administratif*, 20 juin 1997, especial.
- CHEVALLIER, J. y LOSCHAK, D., *Science administrative*, II, París, LGLJ, 1978, pp. 14 y ss.
- CHRISTIANSEN, E., *Los orígenes del poder militar en España (1800-1854)*, Madrid, Aguilar, 1974.
- CIRUJANO MARÍN, P., ELORRIAGA PLANES, T., PÉREZ GARZÓN, J. S., *Historiografía y nacionalismo español (1834-1868)*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1985.
- CLAUSEWITZ, C. VON, *De la guerra*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1999.
- CLAVERO, B., RUIZ TORRES, P. y HERNÁNDEZ MONTALBÁN, F. J., *Estudios sobre la revolución burguesa en España*, Madrid, Siglo XXI, 1979.
- *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1984.
- COLAS, D., *La pensée politique*, París, Larousse, 1992.
- COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo Español*, Madrid y Santiago, Librerías de don Ángel Calleja, 1850; reedición, Santiago, Xunta de Galicia, 1995.
- COMELLAS GARCÍA-LLERA, J. L., *Los realistas en el trienio constitucional (1820-1823)*, Pamplona, Studium Generale, 1958.
- *Los primeros pronunciamientos en España 1814-1820*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, 1958.
- *La teoría del régimen liberal*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- *El trienio constitucional*, Madrid, Rialp, 1963.
- *Historia de España Moderna y Contemporánea (1474-1965)*, Madrid, 1967.
- *Los moderados en el poder: 1844-1854*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, 1970.
- Estudio preliminar, notas y comentarios a BRAVO MURILLO, J., *Política y Administración en la España isabelina*, Madrid, Narcea, 1972.
- *Historia de España contemporánea*, Madrid, Rialp, 1993.
- “La construcción del partido moderado”, *Aportes*, 26 (1994), pp. 5-21.
- *Isabel II: una reina y un reinado*, Barcelona, Ariel, 1999.

- CORONA BARATECH, C. E., *Las ideas políticas en el reinado de Carlos IV*, Madrid, Ate-
neo, 1954.
- CORTINES MURUBE, F., *Un sevillano en París (1785-1842)*, Madrid, Fontanet, 1918.
- CUENCA TORIBIO, J. M., *Semblanzas andaluzas: Galería de retratos*, Madrid, 1984.
— *Intelectuales y políticos contemporáneos*, Sevilla, 1998.
— *El poder y sus hombres: ¿por quiénes hemos sido gobernados los españoles? 1705-1998*,
Madrid, 1998.
— *Ensayos de historiografía contemporánea*, Madrid, CEC, 1999.
— “La historiografía sobre la Edad Contemporánea”, en ANDRÉS-GALLEGO, J. A.
(coord.), *Historia de la historiografía española*, Madrid, Ediciones Encuentro,
1999, pp. 183-296.
— “En los orígenes de la España contemporánea: 1836-1839. El nacimiento de los
partidos políticos y de la idea de progreso”, *Revista de Estudios Políticos*, 122
(2003), pp. 7-31.
- DEMERSON, P. y J., *Las Sociedades Económicas de Amigos del País en el siglo XVIII. Guía
del investigador*, San Sebastián, 1974.
- DE GUZMÁN, E., *España entre las dictaduras y la democracia*, Editorial Tesoro, Ma-
drid, 1967.
- DEROZIER, A., *L'histoire de la “Sociedad del Anillo de Oro” pendant le triennat constitu-
tionnel 1820-1823: la faillite du système liberal*, París, Belles Lettres, 1965.
— *Martín de Garay ou le libéralisme des compromissions: contribution aux recherches sur
le libéralisme en Espagne au XIX^e siècle*, París, Belles Lettres, 1968.
— *Manuel José Quintana y el nacimiento del Liberalismo en España*, Madrid, Turner,
1978.
- DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Po-
líticos, 1956.
- DILTHEY, W., *El mundo histórico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
— *Introducción a las ciencias del espíritu*, México, Fondo de Cultura Económica,
1944.
— *Crítica de la razón histórica*, Barcelona, Península, 1986.
— *Teoría de las concepciones del mundo*, Madrid, Alianza, 1988.
— *Dos escritos sobre hermenéutica: el surgimiento de la hermenéutica y los esbozos para
una crítica de la razón histórica*, Madrid, Istmo, 2000.
- DIZ-LOIS, M. C., *El Manifiesto de 1814*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1967.
— (coord.), *La revolución francesa: ocho estudios para entenderla*, Pamplona, Universi-
dad de Navarra, 1990.
— *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*, Pamplona, Universidad de Na-
varra, 1976.
— *El proceso de convocatoria a Cortes*, Universidad de Navarra Pamplona, 1982.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel,
1976.

- DONÉZAR, J. M. y PÉREZ LEDESMA, M. (eds.), *Antiguo Régimen y liberalismo: homenaje a Miguel Artola, 2. Economía y sociedad*, Madrid, Alianza-Universidad Autónoma de Madrid, 1995.
- DONOSO CORTÉS, J., *Artículos políticos en "El Piloto" (1839-1840)*, Pamplona, EUNSA, 1992.
- DOU Y BASSOLS, R. L. DE, *Instituciones de Derecho Público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, Madrid, 1975.
- DUFUR, G., "El tema de la Constitución antigua de Aragón en el pensamiento político de la Ilustración aragonesa", en *Actas del Seminario de Ilustración Aragonesa*, Zaragoza, 1987.
- DUGUIT, L., "De la situation des particuliers à l'égard des services publics", en *Revue du droit public* (1907).
- *Traité de Droit Constitutionnel*, II, París, 1928.
- *Las transformaciones del Derecho público y privado*, Buenos Aires, 1975.
- EIZAGUIRRE, J. M. DE, *El Derecho Mercantil en la codificación del siglo XIX*, Bilbao, Universidad del país Vasco, 1988.
- ELORZA, A., "Cristianismo ilustrado y reforma política en Fray Miguel de Santander", en *Cuadernos hispanoamericanos*, 214 (1967), pp. 73-107.
- *La ideología liberal en la Ilustración española*, Madrid, Tecnos, 1970.
- "La ideología moderada en el Trienio liberal", *Cuadernos Hispanoamericanos*, 288 (1974), pp. 584-650.
- ELORZA, A. y LÓPEZ ALONSO, C., *Arcaísmo y modernidad. Pensamiento político en España, siglo XIX y XX*, Madrid, Historia 16, 1989.
- ENCISO RECIO, L. M. y otros, *Los Borbones en el siglo XVIII (1700-1808)*, Madrid, Gredos, 1991.
- ENRILE ALEIX, J. A., *El Senado en la Década Moderada (1845-1854)*, Madrid, Universidad Complutense, 1980.
- ENTRENA CUESTA, R., "El concepto de Administración Pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles", *RAP*, 32 (1960), pp. 55 y ss.
- ESCUADERO, J. A., *Los secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1969.
- *La Real Junta Consultiva de Gobierno (1825)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1973.
- *Los orígenes del Consejo de Ministros en España: la Junta Suprema de Estado*, Madrid, Editora Nacional, 1979.
- *Curso de historia del Derecho: fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid, Gráficas Solana, 1985.
- "Estudio introductorio" a MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes*, Oviedo, Junta del Principado de Asturias, 1996.
- *Administración y Estado en la España moderna*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1999.

- ESTAPÉ, F., *La reforma tributaria de 1845*, Madrid, 1971.
- FARIAS GARCÍA, P., *Breve historia constitucional de España. 1808-1978*, Madrid, Latina, 1981.
- FASSÒ, G., *Historie de la Philosophie du Droit XIX^e et XX^e siècles*, París, LGDJ, 1976.
- FERNÁNDEZ, R. (ed.), *España en el siglo XVIII. Homenaje a P. Vilar*, Barcelona, Crítica, 1985.
- FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Legislación administrativa del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P. (ed.), *Los Borbones. Dinastía y memoria de nación en la España del siglo XVIII*, Madrid, M. Pons, 2001.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P. y ORTEGA LÓPEZ, M. (eds.), *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola, 3. Política y cultura*, Madrid, Alianza-Universidad Autónoma de Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Labor, 1976.
- *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Labor, 1976.
- FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R., *El pensamiento español en el siglo XIX*, Murcia, Nausícaä, 2003.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E., GIL NOVALES, A., DÉROZIER, A., *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen, 1715-1833*, Barcelona, Labor, 1980.
- *Haciendas forales y hacienda real: homenaje a Miguel Artola y Felipe Ruiz Martín*, Leioa, Universidad del País Vasco, 1990.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, R., “La noción de policía”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1927).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La Administración del Estado a lo largo del siglo XX”, *REDA*, 109 (2001), pp. 5-14.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, Madrid, Civitas, 1986.
- FERRER BENIMELI, J. (coord.), *Relaciones Iglesia-Estado en Campomanes*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 2002.
- FERRER y TEJERA, M., *Historia del tradicionalismo español*, Sevilla, Trajano; tomos XII y XIII, Madrid, Editorial Tradicionalista; tomos XIV al XXIX, Sevilla, Editorial Católica Española, 1941-1979.
- FONTANA LÁZARO, J., *La quiebra de la monarquía absoluta: 1814-1820 (la crisis del antiguo régimen en España)*, Barcelona, Ariel, 1971.
- *La revolución liberal: política y Hacienda en 1833-1845*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- *La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833*, Barcelona, Crítica, 1979.
- *La Hacienda en la Historia de España, 1700-1931*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980.
- FORSTHOFF, E., *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958.

- FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, une archéologie des sciences humaines*, París, Gallimard, 1966.
- FRÍAS CORREDOR, C. y RUIZ CARNICER, M. A., *Nuevas tendencias historiográficas e historia local en España: actas del II Congreso de Historia Local de Aragón*, Zaragoza, Universidad, 2001.
- FUENTES QUINTANA, E. (dir.), *Economía y economistas españoles, 3. La Ilustración; 4. La economía clásica*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas-Círculo de Lectores, Barcelona, 2000.
- GABILONDO PUJOL, A., *Dilthey, vida, expresión e historia*, Madrid, Cincel, 1988.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental*, Madrid, 1971.
- *Administración y Jueces: Gubernativo y contencioso: Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional y los fundamentos del Derecho Administrativo español*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971.
- “Los cuadros del Museo del Prado. Primera parte. Reflexiones histórico-dogmático-jurídicas con ocasión del art. 132 (y 133-1) de la Constitución Española de 1978”, en *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Mesa Moles*, Madrid, 1981, pp. 227-309.
- *Formación y enseñanza del Derecho público en España (1769-2000): un ensayo crítico*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- GALLOSTRA, J., *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881.
- GARCÍA CÁRCEL (coord.), *Historia de España, siglo XVIII. La España de los Borbones*, Madrid, Cátedra, 2000.
- GARCÍA, E. y SERNA, J., *La crisis del Antiguo Régimen y los absolutismos*, Madrid, Síntesis, 1994.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y GONZÁLEZ VESGA, J. M., *Breve historia de España*, Madrid, Alianza, 1994, p. 441.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *RAP*, 33 (1960), pp. 79 y ss.
- “Prólogo” a OLIVÁN, A., *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, IEA, 1954.
- “Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés”, *REVL*, 117 (1961), pp. 31-330.
- “La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración”, en *Estudios en homenaje a Jornada de Pozas, III*, Madrid, IEP, 1962, pp. 23 y ss.
- *La Administración española*, Madrid, IEP, 1964.
- *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1972.
- GARCÍA MADARIA, J. M., “Introducción” a *Las Secretarías de Despacho*, Madrid, INAP, 1982.
- “L'École spéciale de 1843 en Espagne”, en *Cahiers d'histoire de l'Administration*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1984.

- GARCÍA MERCADAL, J., *Historia del romanticismo en España*, Barcelona, 1943.
- GARCÍA MONERRIS, C., “La reflexiones sociales de José Canga Argüelles: del universalismo absolutista al liberalismo radical”, *Revista de Estudios Políticos*, 94 (1996), pp. 203-228.
- “Introducción”, a CANGA ARGÜELLES, J., *Reflexiones sociales y otros escritos*, Madrid, BOE-CEC, 2000, pp. XII-CIV.
- GARCÍA-NIETO, M. C. (coord.), “Revolución y reacción (1808-1833)”, “Moderados y progresistas (1833-1868)”, en *Bases documentales de la España contemporánea*, 2 tomos, Madrid, 1971.
- *Centralismo, ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, Barcelona, Labor, 1980.
- GARCÍA-NIETO PARÍS, M. C., YLLÁN CALDERÓN, E., *Historia de España 1808-1978*, 4 tomos, Barcelona, Crítica, 1987.
- GARCÍA OVIEDO, C., “Los orígenes del Derecho Administrativo Español”, *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, 174 (1943), pp. 577-600.
- *Derecho administrativo*, Madrid, 1959.
- GARMENDIA, V., *La ideología carlista (1868-1876). En los orígenes del nacionalismo vasco*, Zarautz, Diputación Foral de Guipúzcoa, 1984.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho administrativo*, II, Madrid, CEC, 1985.
- GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal 1836-1847*, Madrid, IEP, 1974.
- GASCÓN Y MARÍN, J., “Oliván y la Ciencia de la Administración”, en *Centenario de los iniciadores de la Ciencia jurídico administrativa española*, Madrid, IEAL, 1944, pp. 11-22.
- GAUDEMET, P. M., “Paul Laband et la doctrine française de Droit public”, en *Revue de Droit Public* (1989), pp. 957-979.
- GAY ARMENTEROS, J. C., *Política y administración en Javier de Burgos*, Granada, CEMCI, 1993.
- GIBERT, R., *La disolución de los mayorazgos*, Granada, Universidad, 1958.
- *Ciencia jurídica española*, Granada, 1983.
- GIL CREMADES, J. J., *Krausistas y liberales*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1975.
- GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE GUERRERO, G. (eds.), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España: Actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván (1796-1896)*, Huesca, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales-Universidad de Zaragoza, 1997.
- GIL NOVALES, A., *Las Sociedades Patrióticas (1820-1823)*, Madrid, Tecnos, 1975.
- “Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen”, en TUNÓN DE LARA, *Historia de España*, VII, Barcelona, 1980, pp. 177-320.
- *Diccionario biográfico del trienio liberal*, Madrid, Museo Universal, 1991.
- *Diccionario biográfico español, 1808-1833: personajes extremeños*, Mérida, Editora Regional de Extremadura, 1998.

- GIRÓN, P. A., MARQUÉS DE LAS AMARILLAS, *Recuerdos (1778-1837)*, Pamplona, EUNSA, 1978.
- GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Instituciones de Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1843.
- GÓMEZ HERMOSILLA, J. M., *El jacobinismo. Obra útil en todos tiempos y necesaria en las circunstancias presentes*, Madrid, Imprenta de León Amarita, 1823.
- GÓMEZ MOLLEDA, M. D., *Los reformadores de la España contemporánea*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, 1966.
- GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en CAPPELLINI, P. y otros, *De la Ilustración al Liberalismo: symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, CEC, 1995, pp. 159-196.
- GONZÁLEZ MARINAS, P., *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*, Madrid, 1974.
- GONZÁLEZ PALENCIA, A., “Javier de Burgos, humanista y político”, *Boletín de la Academia Española*, XXII (1935), pp. 203-228 y 343-387; XXIII (1936), pp. 121-140 y 225-266.
- GUAITA MARTORELL, A., “La Administración de militar”, *RAP*, 7 (1952).
 — *La Administración de fomento*, Zaragoza, 1958.
 — *Derecho administrativo especial*, I, Zaragoza, Librería General, 1965.
 — *División territorial y descentralización*, Madrid, IEAL, 1975.
 — *El Ministerio de Fomento*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- GURVITCH, G., *L'idée du Droit social. Notion et système du Droit Social. Histoire doctrinale depuis le XV^e siècle jusqu'à la fin du XIX^e siècle*, París, Sirey, 1932.
- HAURIOU, M., *Droit administratif*, París, 1903.
 — *Principes de Droit public*, París, Larose et Tenin, 1910.
- HEADRICK, D. R., *Ejército y política en España (1866-1898)*, Madrid, Tecnos, 1981.
- HERNÁNDEZ GIL, A., *Metodología de la Ciencia del Derecho*, I, Madrid, 1971.
- HERNÁNDEZ MONTALBÁN, F., *La abolición de los señoríos en España (1811-1837)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999.
- HERR, R., *España y la revolución del siglo XVIII*, Madrid, Aguilar, 1964.
- HERRERO, J., *Los orígenes del pensamiento reaccionario español*, Madrid, Edicusa, 1971.
- HERRERO DE MIÑÓN, M., *El principio monárquico*, Edicusa, Madrid, 1972.
- HUARTE Y JÁUREGUI, A. DE, “Introducción” a J. CANGA ARGÜELLES, *Diccionario de Hacienda*, en la BAE, Madrid, Atlas, 1968.
- IGLESIAS, C., *El pensamiento de Montesquieu*, Madrid, Alianza, 1984.
 — *Razón y sentimiento en el siglo XVIII*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1999.
- JÉZE, G., *Principios generales del Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1949.

- JORDANA DE POZAS, L., “Los cultivadores españoles de la Ciencia de la policía”, en *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa en España*, Madrid, 1944, pp. 133-155.
- “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”, *REP*, 48 (1949), pp. 41-54.
- *El Consejo de Estado español y las influencias francesas a lo largo de su evolución*, Madrid, 1953.
- “El principio de unidad y sus consecuencias políticas y administrativas”, en *Estudios de Administración local y general*, I, Madrid, 1961.
- “Algunas noticias y documentos inéditos sobre D. Manuel Colmeiro”, en *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*, III, Madrid, 1972, pp. 57-74.
- JOVELLANOS, G. M. DE, *Obras de Don Gaspar Melchor de Jovellanos*, Logroño, Imprenta de D. Domingo Ruiz, 1846.
- *Obras completas*, Oviedo, Centro de Estudios del siglo XVIII, 1984.
- *Obras en prosa*, Madrid, Castalia, 1988.
- *Escritos económicos*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2000.
- JOVER ZAMORA, J. M., *La Guerra de la Independencia española en el marco de las guerras europeas de liberación (1808-1814)*, Zaragoza, Universidad, 1958.
- *Política, diplomacia y humanismo popular: Estudios sobre la vida española del siglo XIX*, Madrid, Turner, 1976.
- *Historia de España. XXXIV. La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.
- *La civilización española a mediados del siglo XIX*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992.
- *España en la política internacional: siglos XVIII-XX*, Madrid, Pons, 1999.
- *El siglo XIX en España, doce estudios*, Barcelona, Planeta, 1974.
- JURETSCHKE, H., *Vida, obra y pensamiento de Alberto Lista*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, 1951.
- *Los afrancesados en la Guerra de la Independencia. Su génesis, desarrollo y consecuencias históricas*, Madrid, Rialp, 1962.
- JUSTI, J. H. G. VON, *Éléments généraux de police*, París, 1769.
- JUTGLAR, A., *Ideologías y clases en la España contemporánea, I (1808-1874)*, Madrid, Cuadernos para el diálogo, 1968.
- *El constitucionalismo revolucionario de Pi y Margall*, Madrid, Taurus, 1970.
- KOYRÉ, A., *Du monde clos à l'univers infini*, París, 1969.
- KOSELECK, R., *Crítica y crisis del mundo burgués*, Madrid, Rialp, 1965.
- *Futuro pasado: para una crítica semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós, 1993.
- *Aceleración, prognosis y secularización*, Valencia, Pre-Textos, 2003.
- *Historia/Historia*, Madrid, Trotta, 2004.
- LAFUENTE, M., *Historia general de España*, Barcelona, Montaner y Simón, 1882.

- LANGROD, G., "La Ciencia administrativa y su lugar entre las ciencias sociales", en *Documentación Administrativa*, 86, 1965.
- *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973.
- LASARTE, J., *Economía y Hacienda al final del Antiguo Régimen. Dos estudios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976.
- LASSO GAITE, J. F., *Crónica de la Codificación española, I y II*, Madrid, Ministerio de Justicia, Comisión General de Codificación, 1970 y 1979.
- *El Ministerio de Justicia: Su imagen histórica (1714-1981)*, Madrid, Imprenta Sáez, 1984.
- LEGENDRE, P., *Histoire de l'Administration; de 1750 a nos jours*, París, PUF, 1968.
- LESSEPS, F. DE, *Lesseps y los políticos españoles: el informe de 1848*, Alicante, Instituto de Cultura Gil-Albert, 1993.
- LOCKE, J., *Primer libro sobre el gobierno*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.
- LÓPEZ GARRIDO, D., *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, Crítica, 1982.
- LÓPEZ TABAR, J., *Los famosos traidores. Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2001.
- LOVEJOY, A. O., *The great chain of being: a study of the history of an idea: the William James lectures delivered at Harvard University, 1933*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- *Essays in the history of ideas*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1970.
- *La gran cadena del ser. Historia de una idea. Icaria*, Barcelona, Antrazyt, 1983.
- LLOMBART, V., *Campomanes, economista y político de Carlos III*, Madrid, Alianza, 1992.
- LLORENS CASTILLO, V., *Liberales y románticos. Una emigración española en Inglaterra, 1823-1834*, Madrid, Castalia, 1968.
- LLORENTE, J. A., *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Y el origen de sus fueros*, Madrid, Imprenta Real, 1806-1808.
- *Historia crítica de la Inquisición en España*, Madrid, Libros Hiperión, 1980.
- MAESTRE ROCA, J., "Javier de Burgos liberal doctrinario", *REP*, 181 (1972), pp. 133-153.
- MANZANO MORENO, E. y ONRUBIA PINTADO, J., *Métodos y tendencias actuales en la investigación geográfica e histórica: actas de las Jornadas de Madrid, 23-27 de marzo de 1987*, Madrid, Universidad Complutense, 1988.
- MARAVALL, J. A., *Martínez Marina*, Madrid, 1957.
- Edición y estudio preliminar a MARTÍNEZ MARINA, F., *Discurso sobre el origen de la monarquía y sobre la naturaleza del gobierno español*, Madrid, CEC, 1988.
- "Las tendencias de reforma política en el siglo XVIII", *Revista de Occidente*, 52 (1967), pp. 57-82.
- *Estudios de la historia del pensamiento español (siglo XVIII)*, Madrid, Mondadori, 1991.

- MARCUELLO BENEDICTO, J. I., “Próceres y senadores en el reinado de Isabel II”, en ARTOLA, M. (coord.), *El Senado en la historia*, Madrid, Senado, 1995, pp. 113-144.
- MARICHAL, C., *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, Madrid, Cátedra, 1980.
- *La formación de los Bancos Centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Madrid, Banco de España, 1994.
- MARICHAL, L., *La vocación de Manuel Azaña*, Madrid, EDICUSA, 1971.
- *El intelectual y la política*, Madrid, Residencia de Estudiantes, 1990.
- *El secreto de España: ensayos de historia intelectual y política*, Madrid, Taurus, 1995.
- MARICHAL, C. y TEDDE, P., *La formación de los Bancos Centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Madrid, Banco de España, 1994.
- MARTÍ GILABERT, F., *El motín de Aranjuez*, Pamplona, EUNSA, 1972.
- MARTÍN, C., *José Napoleón I. “Rey Intruso” de España*, Madrid, Editora Nacional, 1969.
- MARTÍNEZ MARINA, F., *Discurso sobre el origen de la monarquía y sobre la naturaleza del gobierno español*; edición y estudio preliminar de José Antonio Maravall, Madrid, CEC, 1988.
- *Teoría de las Cortes*, Oviedo, Junta del Principado de Asturias, 1996.
- MARTÍNEZ RUIZ, E. y PAZZIS PÍ, M. DE (coords.), *Instituciones de la España moderna. 1. Las jurisdicciones*, Madrid, Actas, 1996.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Constitución española de 1812*, Valencia, Facultad de Derecho, 1978.
- MAYER, O., *Derecho administrativo alemán*, I, Buenos Aires, Depalma, 1949.
- MAZA ZORRILLA, E., *Pobreza y asistencia social en España. Siglos XVI al XX*, Valladolid, Universidad, 1987.
- MEILÁN GIL, J. L., “Don Ramón Lázaro de Dou y Bassols y sus Instituciones de Derecho público”, en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, pp. 343-379.
- *Los planes universitarios de enseñanza en la España contemporánea*, Madrid, ENAP, 1970.
- MELÉNDEZ VALDÉS, J., *Discursos forenses*, Madrid, 1821.
- MÉNDEZ BEJARANO, M., *Historia política de los afrancesados*, Madrid, Librería de los sucesores de Hernando, 1912.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, R. DE, *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea*, Madrid, Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, 2000.
- MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia de los heterodoxos españoles*, Madrid, Editorial Católica, 1986-1987.
- MERCADER RIBA, J., *El siglo XIX*, Barcelona, Seix Barral, 1957.
- *José Bonaparte Rey de España (1808-1813): historia externa del reinado*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, 1971.
- *José Bonaparte Rey de España (1808-1813): estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, Instituto de Historia Jerónimo Zurita, 1983.

- MESA SEGURA, A., “D. Francisco Javier de Burgos y Olmo, animador del Derecho Administrativo en España durante la primera mitad del siglo XIX”, *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, 8-11 (1942), pp. 169-180.
- “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga”, en *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Madrid, 1944, pp. 25-37.
- “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga”, *REVL*, 13 (1944), pp. 18-30.
- *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, IEAL, 1946.
- MERKL, A., *Teoría general del Derecho administrativo*, México, 1980.
- MESONERO ROMANOS, R. (coord.), *Los españoles pintados por sí mismos*, Madrid, Impr. De Gaspar y Roig, 1851.
- MESTRE, J.-L., “Les fondements historiques du Droit administratif français”, en *Études et documents. Conseil d'État*, 34 (1982-1983).
- MESTRE SANCHÍS, A., *Despotismo e ilustración en España*, Barcelona, Ariel, 1976.
- *Mayans y la España de la Ilustración*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- *La Ilustración*, Madrid, Síntesis, 1993.
- *Historia, fueros y actitudes políticas: Mayans y la historiografía del XVIII*, Valencia, Universitat de Valencia, 2000.
- *Humanistas, políticos e ilustrados*, Alicante, Universidad, 2002.
- MIÑANO, S. DE, *Histoire de la Révolution d'Espagne de 1820 a 1823 par un espagnol témoin oculaire*, París, chez J. Dentu, 1824.
- MOLINER PRADA, A., *Joaquín María López y el partido progresista: 1834-1843*, Alicante, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, 1988.
- “Estudio preliminar” a *Lesseps y los políticos españoles: (el informe de 1848)*, Alicante, Instituto Juan Gil Albert, 1993.
- *Revolución burguesa y movimiento juntero en España (la acción de las juntas a través de la correspondencia diplomática y consular francesa, 1808-1868)*, Lleida, Milenio, 1997.
- *Félix Sardá y Salvany y el integrismo en la Restauración*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2000.
- MONCADA LORENZO, A., “Significado y técnica jurídica de la policía administrativa”, *RAP*, 28 (1959).
- MORÁN, M., *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*, Pamplona, EUNSA, 1986.
- MORELL, J. P., *Investigaciones filosófico-políticas sobre la naturaleza del fomento y su influencia en la prosperidad pública*, Palma, 1834.
- MORENO ALONSO, M., *La generación española de 1808*, Madrid, Alianza, 1989.
- *Sevilla napoleónica*, Sevilla, Alfar, 1995.
- *La forja del liberalismo en España: los amigos españoles de Lord Holland, 1793-1840*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.
- *Los españoles durante la ocupación napoleónica: la vida cotidiana en la vorágine*, Málaga, Algazara, 1997.
- *La revolución santa de Sevilla (la revuelta popular de 1808)*, Sevilla, Caja de San Fernando, 1997.
- *La Junta Suprema de Sevilla*, Sevilla, Alfar, 2001.

- MOREU-REY, E., *El pensament il.lustrast a Catalunya*, Barcelona, Edicions 62, 1966.
- MOXO, S. DE, *La disolución del régimen señorial en España*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, 1965.
- MUÑOZ GARCÍA, M. J., “Consideraciones en torno a la génesis y evolución de la codificación mercantil española”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, I (1997), pp. 220-242.
- NIETO, A., “Influencias extranjeras en la evolución de la Ciencia española del Derecho administrativo”, *Anales de la Universidad de La Laguna*, 3 (1965-1966), pp. 43-68.
- “Los orígenes de lo contencioso en España”, *RAP*, 50 (1966), pp. 27-50.
- *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1966.
- “Prólogo” a ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Madrid, 1978.
- “Apuntes para una historia de los autores de Derecho Administrativo General Español”, en *Artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Madrid, INAP, 1983.
- *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1986.
- *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- NÚÑEZ, T., *Ciencia social según los principios de Bentham*, Madrid, Imprenta Real, 1835.
- OLÁBARRI GORTÁZAR, I., *Tendencias historiográficas*, Pamplona, Newbook, 1999.
- OLCINA, E., *El carlismo y las autonomías regionales*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1974.
- OLIVÁN, A., *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, Imprenta y Librería Boix, 1843; Madrid, IEA, 1954.
- OPISSO, A., *Semblanzas políticas del siglo XIX*, Barcelona, Herederos de Juan Gili, 1908.
- *Elementos de historia de España*, Barcelona, Tipografía de la Ilustración, sin año, hacia 1910.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y Provincias*, Madrid, FEMP, INAP y CEPC, 2003.
- ORTEGA Y GASSET, J., *La rebelión de las masas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1966.
- En *Obras completas*, Madrid, Alianza-Revista de Occidente, 1987.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de Derecho Administrativo*, Madrid, Imprenta y Librería de Sanz, 1842-1843.
- *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Madrid, 1978.
- OSSORIO Y GALLARDO, A., *Historia del pensamiento político catalán durante la guerra de España con la República francesa (1793-95)*, Barcelona, Oliva impresor, 1913.
- PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA, J., *Franklin y Europa (1776-1785)*, Madrid, Rialp, 1957.
- *Narváez y su época*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.

- PACHECO, J. F., *Galería de españoles célebres contemporáneos, o Biografías y retratos de todos los personajes distinguidos de nuestros días en las ciencias, la política...; publicadas por Nicomedes Pastor Díaz y Francisco de Cárdenas*, Madrid, Imp. Lalama, 1842.
- PALACIO ATARD, V., *Fin de la sociedad española del Antiguo Régimen*, Madrid, Ateneo, 1952.
- *Sociedad estamental y monarquía absoluta*, Madrid, Ateneo, 1961.
- *Los españoles de la Ilustración*, Madrid, Guadarrama, 1964.
- *La España del siglo XVIII: el siglo de las reformas*, Madrid, UNED, 1978.
- *La España del siglo XIX, 1808-1898: introducción a la España contemporánea*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.
- PAREJO ALFONSO, L., *El concepto de Derecho administrativo*, Caracas, Ed. Jurídica Venezolana, 1984.
- PASTOR DÍAZ, N. y CÁRDENAS, F. DE, *Galería de españoles célebres contemporáneos o Biografías y Retratos de todos los personajes distinguidos de nuestros días en las ciencias, en la política, en las armas, en las letras y en las artes*, Madrid, Sánchez-Ignacio Boix, 1841-1846.
- PEGENAUTE, P., *Represión política en el reinado de Fernando VII. Las Comisiones militares (1824-1825)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1974.
- PEÑA, J. (coord.), *Poder y modernidad. Concepciones de la política en la España moderna*, Valladolid, 2000.
- PERDICES DE BLAS, L. y REEDER, J., *Diccionario de Pensamiento Económico en España (1500-2000)*, Madrid, 2003.
- PÉREZ DE LA CANAL, M. A., *Notas sobre la evolución legal de los gobernadores civiles (1812-1958)*, Madrid, 1964.
- PÉREZ LEDESMA, M. (coord.), *El Senado en la historia*, Madrid, Senado, 1995.
- PÉREZ VILARIÑO, J., *Inquisición y constitución en España*, Madrid, ZYX, 1973.
- PESET, M., *La universidad española (siglos XVIII y XIX): despotismo ilustrado y revolución liberal*, Madrid, Taurus, 1974.
- “Legislación contra liberales en los comienzos de la década absolutista (1823-1825)”, *AHDE*, XXXVII (1967), pp. 437-485.
- “Universidades y enseñanzas del Derecho durante las regencias de Isabel II”, en *Anuario de Historia del Derecho español*, XXXIX (1969), pp. 481-544.
- “El Plan Pidal de 1845 y la enseñanza en las Facultades de Derecho”, *AHDE*, XL (1970), pp. 613-651.
- “La primera codificación liberal en España (1808-1823)”, *RCDI*, 448 (1972), pp. 123-157.
- PINTOS VIEITES, M. C., *La política de Fernando VII entre 1814 y 1820*, Estudio General de Navarra, Pamplona, 1958.

- PIRALA, A., *Vindicación del general Maroto, y manifiesto razonado de las causas del Convenio de Vergara, de los fusilamientos de Estella y demás subcesos notables que les precedieron, justificados con cincuenta documentos, inéditos los más*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos, 1846.
- *Historia de la guerra civil, y de los partidos liberal y carlista, escritos con presencia de memorias y documentos inéditos*, Madrid, 1853.
- *Historia de la guerra civil, y de los partidos liberal y carlista, segunda edición, refundida, y aumentada con la historia de la Regencia de Espartero*, Madrid, Imprenta de los señores F. de P. Mellado y C.^a, 1868.
- *Historia contemporánea: anales desde 1843 hasta la conclusión de la última guerra civil*, Madrid, Imprenta de Manuel Tello, 1876; Pamplona, Herper, 1999.
- *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, 3.^a ed., corregida con la historia de la Regencia de Espartero, Madrid, González Rojas, 1889.
- PISIER, E., *Histoire des idées politiques*, París, PUF, 1996.
- PONS Y UMBERT, A., *Lecturas constitucionales en la España del siglo XIX*, Madrid, Gráfica Mundial, 1933.
- PORTERO, J. A., *Púlpito e ideología en la España del siglo XIX*, Zaragoza, Pórtico, 1978.
- PORTIEZ, L., *Cours de législation administrative dans l'ordre correspondant à l'harmonie du corps social*, París, 1808.
- POSADA, A., *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Victoriano Suárez, 1835.
- “La técnica y el arte en el Derecho administrativo”, en *La Administración*, 33 (1896), pp. 324-325.
- *Tratado de Derecho administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid, Victoriano Suárez, 1897.
- *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1810-1909)*, Victoriano Suárez, Madrid, 1910.
- *Tratado de Derecho político*, I, Madrid, Victoriano Suárez, 1929.
- *La reforma constitucional*, V. Suárez, Madrid, 1931.
- POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, 2.^a ed., Madrid, 1988.
- *Veinticinco discursos y un prólogo*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1997.
- PRATS, J., *La Universitat de Cervera i el reformisme borbònic*, Lleida, Pagès, 1993.
- *La Europa del siglo XVIII*, Madrid, Anaya, 1994.
- PUELL DE LA VILLA, F., *El soldado desconocido. De la leva a la “mili” (1700-1912)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1996.
- *Historia del Ejército en España*, Madrid, Alianza, 2000.
- REDOR, M.-J., *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste français 1879-1914*, París, Economica, 1991.
- RÉPIDE, P. DE, *Isabel II Reina de España*, Madrid, Espasa-Calpe, 1932.
- RICO GIMÉNEZ, J., *De la Ilustración al Liberalismo: el pensamiento de Sempere y Guarrinos*, Alicante, Universidad, 1997.

- RICO LINAJE, P., *Constituciones históricas, ediciones oficiales*, Sevilla, Universidad, 1994.
- RICO Y AMAT, J., *Diccionario de los políticos (1855)*, Madrid, Nacea, 1976.
- RIVAS SANTIAGO, N., *Luis López Ballesteros, gran ministro de Fernando VII: páginas inéditas de la Historia Contemporánea de España*, Madrid, Mediterráneo, 1945.
- ROCA ROCA, E., *Javier de Burgos. Madrid, 1798 (Notas sobre un Epistolario)*, Granada, CEMCI, 1987.
- “Estudio preliminar” a Javier DE BURGOS, *Las Ideas de Administración*, Madrid, INAP, 1987.
- “Los subdelegados del Gobierno y la nueva organización territorial de las provincias en España”, *REGAP*, 14 (1996), pp. 145-158.
- “Javier de Burgos y su tiempo”, *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 28 (1998), pp. 467-489.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Sobre el origen de la Ciencia administrativa en España”, en GIL CREMADES, J. J., NAGORE LAÍN, F., SEOANE VACAS, C., VICENTE Y GUERRERO, G., *La configuración...*, cit., pp. 161-173.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A., *Introducción al estudio del Derecho financiero*, Madrid, 1976.
- RODRÍGUEZ CAMALEÑO, L., *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior, é indicación de los medios de constituirle en armonía con las demás fracciones del poder*, Madrid, 1835, Alcalá de Henares-Madrid, INAP, 1982.
- RODRÍGUEZ CASADO, V., *Política interior de Carlos III*, Valladolid, 1950.
- *La Administración pública en el reinado de Carlos III*, Oviedo, Universidad, 1961.
- *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, Rialp, 1962.
- *Conversaciones de historia de España*, Barcelona, Planeta, 1965.
- RODRÍGUEZ DE LLIANO, L., *Jurisconsultos Españoles: Biografías de los ex Presidentes de la Academia [de Jurisprudencia y Legislación] y de los Jurisconsultos anteriores al siglo XX*, Madrid, Hijos de M. G. Hernández, 1911.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra, de reino a provincia (1828-1841)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1968.
- ROYO-VILLANOVA, S., “Ciencia de la Administración”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, IV, Barcelona, Seix, 1952, pp. 83-93.
- RUIZ CORTÉS, F. y SÁNCHEZ COBOS, F., *Diccionario biográfico de personajes históricos del siglo XIX español*, Madrid, Rubiños, 1860, 1998.
- RÚJULA LÓPEZ, P., *Contrarrevolución: realismo y carlismo en Aragón y Maestrazgo, 1820-1840*, Zaragoza, Prensas Universitarias, 1998.
- SALEILLE, R., “École historique et droit naturel. D’après quelques ouvrages récents”, en *Revue trimestrielle de droit civil*, I (1902).
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *El pensamiento político del Despotismo Ilustrado*, Madrid, IEP, 1953.
- *España y Europa en el pensamiento español del siglo XVIII*, Oviedo, Universidad, 1955.
- *Curso de Derecho Constitucional comparado*, Madrid, Editora Nacional, 1965.
- *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, CEC, 1984.

- SÁNCHEZ BELLA, I., “La reforma de la Administración central en 1834”, en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 655-688.
- SÁNCHEZ MANTERO, R., *Liberales en el exilio (la emigración política en Francia en la crisis del Antiguo Régimen)*, Madrid, Rialp, 1975.
- *Los cien mil hijos de San Luis y las relaciones franco-españolas*, Sevilla, Universidad, 1981.
- *Fernando VII: un reinado polémico*, Madrid, Historia 16, 1996.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1973.
- SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., “Estudio preliminar”, a DONOSO CORTÉS, J., *El catolicismo, el liberalismo y el socialismo*, Madrid, Ediciones Almar, 2002.
- SANZ CID, C., *La Constitución de Bayona*, Madrid, Editorial Reus, 1922.
- SARRAILH, J., *La contre-révolution sous la Régence de Madrid (mai-octobre 1823)*, Bordeaux, Féret et fils, 1930.
- *L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIII^e siècle*, París, Imprimerie National, 1954.
- *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- SAY, J.-B., *Traité d'Économie politique*, París, Crapelet-Renouar, 1814.
- SCHIERA, P., *Il cameralismo e l'assolutismo*, Milán, Guiffrè, 1968.
- SECO SERRANO, C., *Godoy. El hombre y el político*, Madrid, Espasa-Calpe, 1978.
- *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid, IEE, 1984.
- SEVILLA ANDRÉS, D., *El Senado de 1845*, Madrid, Reus, 1959.
- SILVELA, F. A., *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios Prácticos de Administración*, Madrid, 1893.
- SOBOUL, A., *Comprender la Revolución francesa*, Barcelona, Crítica, 1983.
- *La Revolución francesa: principios ideológicos y protagonistas colectivos*, Barcelona, Crítica, 1987.
- *La Enciclopedia: historia y textos*, Barcelona, Crítica, 1988.
- *El siglo de las luces*, Madrid, Akal, 1992.
- *La Francia de Napoleón*, Barcelona, Crítica, 1992.
- SOLÉ TURA, J., *Catalanismo y revolución burguesa*, Madrid, EDICUSA, 1974.
- SOLÉ TURA, J., AJA, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1977.
- “Posada Herrera: su significado como jurista y como político”, en GIL CREMADDES y otros, *La configuración jurídico política del Estado liberal en España, Actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván*, Huesca, Universidad de Zaragoza, 1997, pp. 31-73.

- SUÁREZ VERDEGUER, F., “La formación de la doctrina política del carlismo”, *REP*, XIV (1946), pp. 58 y ss.
- *La creación del Ministerio del Interior en España*, Madrid, AHDE, XIX, pp. 15-56; Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1948.
- *Los partidos políticos españoles hasta 1868*, Santiago de Compostela, 1951.
- *Los sucesos de La Granja*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, Sección de Santiago, 1953.
- *Conservadores, innovadores y renovadores en las postrimerías del Antiguo Régimen*, Pamplona, Estudio General de Navarra, 1955.
- *La crisis política del Antiguo Régimen en España (1800-1840)*, Madrid, Rialp, 1958.
- “La Real Caja de Amortización bajo el Ministerio de López Ballesteros (1824-1832)”, en *Anuario de Historia del Derecho Español* (1961), pp. 235-257.
- *Génesis del Concordato de 1851*, Pamplona, s.n., 1963.
- *Notas sobre la Administración en la época de Fernando VII*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970.
- *Documentos del reinado de Fernando VII*:
- *Arias Teijeiro, Diarios (1828-1831)*, Pamplona, 1966-1967.
- *Pedro Sainz de Andino. Escritos*, Pamplona, 1968.
- *López Ballesteros y su gestión al frente de la Real Hacienda entre 1823-1832*, Pamplona, 1970.
- *El Consejo de Estado (1792-1834)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1971.
- *Reflexiones sobre la historia y sobre el método de la investigación histórica*, Madrid, Rialp, 1977.
- *El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1982.
- *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Rialp, 1982.
- *Trabajos de Federico Suárez*, s.n./s.l., 1943-1969.
- *Estudios sobre los siglos XIX y XX*, s.n./s.l., 1979-1990.
- “La crítica liberal a la Constitución de 1812”, en *Gades*, 16 (1987), pp. 37-55.
- *Estudios de historia moderna y contemporánea: homenaje a Federico Suárez*, Madrid, Rialp, 1991.
- *Vida y obra de Juan Donoso Cortés*, Pamplona, Eunote, 1992.
- “Introducción” a DONOSO CORTÉS, J., *Artículos políticos en “El Piloto” (1839-1840)*, Pamplona, EUNSA, 1992.
- TAXONERA, L. DE, *Un político español del siglo XIX: González Bravo y su tiempo (1811-1871)*, Barcelona, Editorial Juventud, 1941.
- *Posada Herrera*, Madrid, Purcalla, 1946.
- *Políticos del siglo XIX*, Barcelona, Argos, 1951.

- TEDDE, P. y MARICHAL, C., *La formación de los Bancos Centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Madrid, Banco de España, 1994.
- TIERNO GALVÁN, E., *Tradición y modernismo*, Madrid, Tecnos, 1962.
- *Idealismo y pragmatismo en el siglo XIX español*, Madrid, Tecnos, 1977.
- *Introducción al siglo XIX*, Madrid, Ayuntamiento. Delegación de Cultura, 1980.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, Ariel, 1971.
- *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982.
- *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1980.
- *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Madrid, Alianza, 1989.
- TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, IEP, 1968.
- *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, CEC, 1985.
- *El Estatuto Real de 1834 y la Constitución de 1837*, Madrid, Fundación Santa María, s.a (1985).
- TORTELLA CASARES, G., MARTÍ MARTÍ, C., JOVER ZAMORA, J. M., GARCÍA DELGADO, J. L., RUIZ GONZÁLEZ, D., *Historia de España. VI, Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona, Labor, 1990.
- TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1970.
- TRIGUEROS GORDILLO, G., *La Universidad de Sevilla durante el sexenio revolucionario*, Sevilla, Universidad, 1998.
- TRUJILLO, G., *El federalismo español*, EDICUSA, Madrid, 1967.
- TUSELL, J., MONTERO, F., MARÍN ARCE, J. M. (eds.), *Las derechas en la España contemporánea*, UNED-ANTHROPOS, Madrid, 1997.
- UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., SECO, C., *Introducción a la Historia de España*, Barcelona, Teide, 1967.
- VALERIOLA, T. DE, *Idea general de policía o Tratado de Policía*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- VALLET DE GOYTISOLO, J. B. (dir.), *Guerra, Moral y Derecho*, Madrid, Actas, 1994.
- VAQUER CABALLERÍA, *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia, IDP & Tirant lo Blanc, 2001.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, CEC, 1983.
- “Las Cortes de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”, *Revista de las Cortes Generales*, 10 (1987), pp. 27-109.
- “El pensamiento constitucional español en el exilio: al abandono del modelo doceañista (1823-1833)”, *Revista de Estudios Políticos*, 88 (1995), pp. 63-90.
- VELLEY, S., “La constitutionnalisation d’un mythe: justice administrative et séparation des pouvoirs”, en *Revue de Droit Public* (1989), pp. 767-783.
- VERA SANTOS, J. M., *Senado territorial y presencia de notables*, Senado, Madrid, 1997.

- VICENS VIVES, J., *Aproximación a la Historia de España*, Barcelona, Ed. Vicens Vives, 1974.
- *Manual de historia económica de España*, Barcelona, Ed. Vicens Vives, 1967.
- *Coyuntura económica y reformismo burgués y otros estudios de historia de España*, Barcelona, Ariel, 1968.
- *Historia económica de España*, Barcelona, Ed. Vicens Vives, 1972.
- *Historia General Moderna del Renacimiento a la crisis del siglo XX*, Barcelona, Montaner y Simón, 1971.
- *Cataluña en el siglo XIX*, Barcelona, Ed. Vicens Vives, 1969.
- *Historia social y económica de España y América*, IV y V, Barcelona, Teide, 1957-1959.
- *Els catalans en el segle XIX espanyol*, Barcelona, Enciclopedia catalana, 1986.
- VICENTE Y GUERRERO, G., *Alejandro Oliván y Borruei, Vida y obra de un ilustrado altoaragonés*, Huesca, 1997.
- “Alejandro Oliván: una biografía intelectual”, en GIL CREMADES y otros, *La configuración jurídico política del Estado liberal en España, Actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván*, Huesca, Universidad de Zaragoza, 1997, pp. 13-28.
- VILAR, P., *Histoire de l'Espagne*, París, Presses universitaires de France, 1971.
- *Historia de España*, Barcelona, Crítica, 1978.
- *Hidalgos, amotinados y guerrilleros*, Barcelona, Crítica, 1982.
- VILLAR PALASÍ, J. L., “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 3 (1950).
- “Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político”, *Revista de Administración Pública*, 14 (1954).
- *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1962.
- VILLEY, M., *Cours d'histoire de la philosophie du droit*, París, Montchretien, 1975.
- VIÑAS MEY, C., “Nuevos datos para la historia de los afrancesados”, en *Bulletin Hispanique*, XXVI y XXVII (1925) y (1926), pp. 52-676, 328-338 y 97-130.
- VOVELLE, M. y otros, *El hombre de la Ilustración*, Madrid, Alianza, 1995.
- WEBER, M., *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1967.
- WILHELMSSEN, A., *La formación del pensamiento político del Carlismo (1810-1875)*, Madrid, Actas-Fundación Larramendi, 1995.
- YANGUAS Y MIRANDA, J., *La contrajerigonza o refutación jocoseria del ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, Diputación Foral de Navarra, 1996.
- ZABALA Y LERA, P., *España bajo los Borbones*, Barcelona, labor, 1926.
- ZUAZNAVAR, J. M., *Informe sobre los excesos de los ceriveranos en materia de contrabando*, Pamplona, Rada, 1821.
- *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra*, San Sebastián, 1820-1821; edición de la Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1966.

Índice de Autores

- Abellán García, J. L., 86, 109, 217, 221
Abendroth, W., 217
Abin-le-Rat, 594
Adam Smith, 258
Agúndez, A., 502
Aja, E., 158, 337
Ajona, 87
Alba, V., 290
Albin y Huard, 273
Alcalá Galiano, A., 71, 186, 288, 341, 342
Alcubilla, 585
Aldama, S. de, 95, 108 150
Alejandre, J.A., 42, 140
Allets, M., 273
Alletz, 222
Alli Aranguren, J. C., 125, 129, 171, 325, 339, 397
Almenar Palau, S., 602
Alonso Tejada, L., 107
Alsted, J., 218
Althusser, 303
Álvarez, F., 303
Álvarez Alonso, C., 42, 224
Álvarez Berango, L., 339
Álvarez de Morales, A., 573, 584
Álvarez de Osorio y Redín, M., 401
Álvarez Gendín, S., 595
Álvarez Junco, J., 70
Amezúa Amezúa, L. C., 400
Anales de la Universidad Hispalense, 133
Andino [v. Sáinz de Andino]
Andino y Álvarez, P. J. [v. Sáinz de Andino]
Andrés-Gallego, J. A., 90, 93
Anes Álvarez, G., 63, 355, 602
Antequera, J. M., 352
Antiseri, D., 213
Antón Mellón, J., 56, 80, 92, 162, 169, 285, 339, 400
Anuario de Historia del Derecho español, 75, 77
Aranguren, J. L. L., 105, 109, 157, 196, 372
Archivo General de Navarra, 402
Archivo General del Palacio Real, 170
Archivo Histórico Nacional, 60, 83, 100, 120, 127, 135, 143, 178, 183, 184, 185, 359, 368
Arenilla Sáez, M., 374, 387, 417
Argüelles, A. de, 76, 86, 262
Argullol, E., 343
Arias Teijeiro, 376, 488
Aristóteles, 258, 539
Arnaud, A.-J., 351
Arnisaecus, H., 218
Arrazola, L., 42, 183, 609
Artola, M., 42, 66, 67, 70, 79, 90, 104-107, 110, 118, 129, 137, 212, 220, 262, 264, 267, 269, 286, 316, 348, 355, 376, 479, 586
Aymes, J.-R., 70
Azaña, M., 44, 45, 167, 168, 176, 249, 307, 390
Bachelard, G., 367
Bacon, F., 222
Baena del Alcázar, M., 382, 383, 388, 536, 537, 562, 576, 580, 581
Bahamonde, A., 300, 385
Balaguer, V., 249
Baldeón, J., 157
Ballbé Mallol, M., 165
Balmes, J., 145, 169, 284

- Barbastro Gil, L., 67, 262, 266
 Baró Pazos, J., 363
 Barrios, F., 65
 Bastid, P., 280
 Batbie, 580, 582
 Bauer, W., 51
 Beltrame, P., 113, 454
 Beltrán Villalva, M., 147
 Bénétou, Ph., 289
 Beneyto, J.M., 316
 Benoit, P., 587
 Bentham, J., 222, 348
 Berazaluce, A. M., 42, 83-85, 88, 98, 100, 102, 105, 106, 111, 113-115, 119-123, 125-137, 142, 148, 180, 184, 203, 248, 272, 275, 360, 372, 377, 386, 387, 389, 391-398, 400-416, 477, 479, 507, 529, 533, 569, 590
 Bermejo Cabrero, J.M., 43, 140
 Bernstein, 370
 Berst, G., 463
 Bertrand, V., 351
 Bidet, J., 281
 Billard, J., 303
 Bitard Letayf, M., 61
 Blair, H., 248
 Blanc, J., 454
 Blanco, J.M., 86
 Bobbio, 277
 Bodin, J., 215
 Bodino, 462
 Bois le Comte, Ch. E., 118
 Boletín de la Academia Española, 112
 Bonnecase, J., 578
 Bonnin, Ch.J., 273, 521, 568, 594, 597
 Boquera Oliver, J. M., 562
 Bordiú, C., 311
 Borrego, A., 150, 292, 314, 318, 324, 339
 Bossuet, 222, 258, 307, 400
 Botero, 258
 Botti, A., 109, 324
 Bourdieu, P., 367
 Bravo Murillo, J., 174, 384, 532
 Bruyère, 222, 224
 Bujarín, 370
 Bulletin Hispanique, 70
 Bullón de Mendoza y Gómez de Valugera, A., 175
 Burchell, G., 282
 Burdeau, F., 586
 Burgos, J.D., 99, 109, 112, 134, 265, 330, 346, 373-381, 389, 423, 435, 438, 451, 493, 495, 522, 523, 546, 565-567, 574, 577, 578, 580, 595
 Cabantous, 582
 Cabarrús, 87, 368, 444, 578
 Cabeza Sánchez-Albornoz, F., 173
 Caínzos, J. J. F., 602
 Calatayud, 250
 Calomarde, 90
 Calvo de Rozas, 75
 Cámara Portillo, D., 133, 417
 Cambronero, M.M., 269
 Caminal, M., 56, 80, 92, 162, 169, 285, 339, 400
 Campión, A., 407
 Campoamor, R. de, 287, 292, 293, 309, 312, 324, 331
 Campomanes, 221, 356, 444, 578
 Camps, V., 283
 Campuzano, J. F., 147, 315
 Canga Argüelles, J., 110, 219, 243, 399, 562
 Cánovas del Castillo, A., 324, 342
 Cánovas Sánchez, F., 168, 291, 300, 307, 309, 314, 318, 335, 337, 340, 343
 Capmany y Montpalau, A., 248
 Cappellini, P., 46, 55, 361, 500, 576
 Carande, R., 90, 111, 129
 Carcel Ortí, V., 174
 Cárdenas, F. de, 116
 Carne, 222
 Carnezero, M., 93
 Carpegna, J., 315
 Carré de Malberg, 321
 Carreras Ares, J. J., 44, 97, 157, 195, 218, 293
 Casabo Ruiz, J.R., 43
 Casimiro Orense, 368
 Castelar, 293
 Castells Oliván, I., 162
 Castro y Bravo, F. de, 350, 352, 357, 362, 363

- Catón [v. Marco Porcio Catón]
 Charles-Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu [v. Montesquieu]
 Chastenet, J., 262
 Chateaubriand, 222
 Chaubeau, 273
 Chaunu, P., 57
 Chaussinard-Nogaret, G., 257
 Chavarri, P., 75
 Chevallier, J.-J., 273, 280, 400, 515, 549, 565
 Chomsky, 303
 Chueca Sancho, A. G., 104
 Cicerón, M.T., 222, 248, 254, 258, 303
 Cirujano Marín, P., 82, 314, 322
 Clausewitz, Z. von, 461, 462
 Clavero, B., 76, 77, 80, 347, 348, 361
 Colas, D., 280
 Colbert, 355
 Collado, M.A., 183, 609
 Colmeiro y Penido, M., 329, 330, 333, 578, 583, 588, 602-604
 Colomer Viadel, A., 177
 Comellas, J. L., 64, 69, 75, 96, 97, 110, 118, 122, 147, 158, 166, 167, 173, 175, 212, 265, 268, 269, 271, 284-287, 291, 300, 306, 307, 327, 344, 546, 580, 581
 Comín, F., 172
 Conard, P., 267
 Conde, 54
 Conde de Romanones, 160
 Conde de Toreno, 78
 Conde del Águila, 86
 Condillae, 75
 Condorcet, 222
 Confucio, 250
 Constant, 222
 Constantini, F.M., 248
 Cormenin, 273, 598
 Cornelio Nepote, 222
 Corona Baratech, C., 59
 Coronas González, S. M., 221
 Corradi, F., 249
 Corrales Sánchez, 600
 Cortines Murube, F., 129
 Cossío y Gómez Acebo, M., 595
 Cousin, V., 303, 304
 Covarrubias, 222
 Cuenca Toribio, J.M., 90, 93, 177
 D'Aguesseau, 250
 D'Alessio, 582
 Daunon, 222
 De Burgos [v. Burgos]
 De Castro y Bravo [v. Castro y Bravo]
 De Gerando, B., 273, 580, 582, 594
 De La Cierva, R., 296
 De la Escosura, Patricio [v. Escosura]
 De Los Mozos, J. L., 77, 361
 De Meer, 166
 De Miguel, R., 235
 De Otto, 315
 De Puelles Benítez, M., 294
 Deforneaux, M., 61
 Delamaye, A., 248
 Delamare Huart, M., 273
 Demerson, P. y J., 221
 Demócrito, 240
 Demóstenes, 222
 Denis, H., 60
 Derozier, A., 167, 286
 Descartes, 304
 Desquiron, 222
 Destut de Tracy, 222
Diario de las Sesiones de Cortes, 52, 116, 120, 124, 139, 143, 177, 186, 188-193, 199-202, 204, 205, 255, 257, 259, 274, 275, 279, 310, 311, 314, 316, 317, 320, 324, 336-338, 340, 342, 359, 384, 387, 503, 505, 507, 509-512, 515-518, 520, 524, 528-532, 534, 551-554, 556, 557, 559, 561, 571
 Díaz, E., 281
 Díaz, N. P., 116
 Diccionario de la Lengua Española, 266
 Diderot, 215, 219
 Díez del Corral, L., 151, 153, 158, 162, 167, 285, 291, 301, 341, 381
 Digesto, 250, 258, 394
 Dilthey, W., 47
 Dinarco, 222
 Diógenes Laercio, 222, 303

- Disraeli, 306
 Diz-Lois, M. C., 76, 92
 Documentos del reinado de Fernando VII, 130
 Domat, J., 222, 273, 350, 394
 Domínguez Ortiz, A., 58, 85, 220, 221, 398
 Donato, 222
 Donoso Cortés, J., 152, 166, 284-286, 292, 296, 300, 306, 310, 336, 389, 390
 Dou y Bassols, R. L., 533, 537
 Dranco Salazar, 368
 Droz, J., 601
 Du Hamel, V., 54, 346
 Ducouedic, P. L., 255
 Ducrocq, 580
 Dufur, G., 273, 387
 Duguit, L. 335, 368, 549, 550
 Dumont, L., 277
 Duportal, A., 255
 Duraint, Ch., 248
 Dworkin, R., 322

 Egido, T., 390
 Eizaguirre, J. M. de, 349, 357, 358
 El Banco de España. Una historia económica, 139
El Censor, 270, 284, 288, 299, 300, 304, 305, 307, 308
 Elías de Tejada, F., 383
 Elorriaga Planes, T., 82, 322
 Elorza, A., 67, 92, 220, 284, 400
 Enciso Castrillón, F., 249
 Engels, 303
 Entrena Cuesta, R., 587
 Epicteto, 222
 Epicuro, 240
 Erasmo, 303
 Escosura, Patricio de la, 79
 Escudero López, J. A., 65, 66, 74, 77, 78, 97, 98, 110, 113, 121, 137, 140, 151, 153, 155, 159, 164, 165, 170, 172, 185, 206, 289, 349, 350, 354, 358, 360, 362, 363, 479
 Esmein, A., 351
Estafeta de San Sebastián, 332
 Estapé Rodríguez, F., 114, 172, 401
 Estrabón, 258
 Eurípides, 258

 Fabio Quintiliano, M., 248
 Fassò, G., 578
 Favonio, 100
 Febrero, F., 248
 Feijoo, 221, 303
 Fenelon, F. de Salignac de la Motte, 222, 248
 Fernández Albaladejo, P., 373
 Fernández Almagro, M., 264, 573
 Fernández de los Ríos, A., 346
 Fernández de Velasco, R., 542
 Fernández Rodríguez, T.R., 585
 Ferraris, 582
 Ferrater Mora, J., 209, 304
 Filiangieri, 250
 Fiorenza, F., 215
 Flaquer Montequi, R., 185
 Fleurigeon, 273, 594
 Flórez Estrada, Á., 86, 221
 Floridablanca, 75
 Fontana, J., 111, 114
 Font Rius, 360
 Foronda, V. de, 219
 Forsthoff, E., 537
 Forti, 582
 Foucart, E.V., 273, 580, 594
 Foucault, M., 368, 610, 611
 Frank, R., 44
 Fray Manuel Martínez, 67
 Fray Miguel de Santander, 67
 Fremery, 258
 Fuentes Quintana, E., 60, 401, 537, 602

Gaceta de Bayona, 270, 308, 332
Gaceta de Madrid, 156, 369
Gaceta Oficial Carlista, 145
 Gadamer, H.-G., 209, 213
 Gallego Anabitarte, A., 161, 409, 503, 583, 587, 588
 Gallostra, J., 503, 571
 Galo Sánchez, 360
 Galvarriato, J.A. de, 140
 Gamba Ciudad, R., 96
 Gandillot, 597
 García de Cortázar, F., 164, 296

- García de Enterría, E., 77, 119, 212, 280, 327, 368, 383, 434, 498, 567, 581, 586, 588, 590, 593, 610, 611
- García de León y Pizarro, J., 268
- García Delgado, J. L., 112
- García de Valdeavellano, 360
- García Giménez, R., 42, 81, 88, 101-103, 106, 119, 121, 123, 125, 126, 128-131, 134-144, 149, 180, 184, 190, 192, 203, 204, 211, 222, 224, 232, 234, 248, 254, 275, 354, 357, 360, 392, 396-398, 408, 488
- García González, M. D., 95, 108, 150
- García Goyena, 350
- García Luna, T., 303
- García Madaria, J. M., 43, 133, 275, 368, 371, 417, 420, 573, 575, 609, 610
- García Oviedo, C., 43, 133, 417-419, 445, 513, 570, 572, 578, 605
- García Pelayo, M., 279, 281
- García Sanz, J., 255
- García Tejero, A., 156
- Garma, 80
- Garrido Falla, F., 540, 583
- Garrorena Morales, A., 76, 153, 160, 185, 249, 285, 288, 290, 296, 302, 303, 306, 343, 345
- Gascón y Marín, J., 591
- Gaudemet, P. M., 579
- Gay Armenteros, J. C., 99, 373, 374
- Gebhardt, V., 324
- Gerando [v. De Gerando]
- Gibert, R., 122, 360
- Gil Cremades, J. J., 104, 117, 285, 295, 374, 388, 580, 591
- Gil de Zárate, A., 294, 583
- Gil Novales, A., 42, 56, 80
- Giuliotti, D., 218
- Godoy, 408
- Gómez de la Serna, P., 493, 523, 580, 581, 588, 593, 600, 601
- Gómez Hermosilla, 250, 268
- González Alonso, B., 55, 63, 212, 221, 368, 371, 419, 420, 500
- González de Cardedal, O., 213
- González Navarro, F., 602
- González Palencia, A., 89, 112
- González Vesga, J. M., 164, 296
- Gorani Conde, J., 274
- Gordon, C., 282
- Gotofred, 258
- Gramsci, A., 292, 303
- Gravina, 258
- Granada, 250
- Grocio, H., 215, 222
- Guaita, A., 137, 419, 473, 479, 492, 493, 604
- Guirot, 274
- Guizot, 303-306
- Gurvitch, G., 563
- Gusdorf, G., 214
- Gutting, G., 282
- Habermas, J., 214, 303
- Halbwachs, M., 53
- Halpérin, J.-L., 351
- Hamilton, E. J., 355
- Haro Tecglen, E., 290
- Harpe, 250
- Hauriou, M., 281, 368, 531, 542, 582, 589, 608
- Hayek, F. A., 278
- Headrick, D. R., 460
- Hegel, G.W.F., 214, 303, 304
- Heicneccio, 222
- Hernández Gil, A., 578, 579
- Hernández Montalbán, F., 79, 301
- Herr, R., 64, 222
- Herrero de Miñón, M., 318
- Herrero, J., 109
- Heun, W., 319
- Higueras, I., 84
- Hinton, R. W. K., 217
- Historiografía romántica española, 72
- Hobbes, 564
- Holland, 221
- Huart Delamare, 594
- Huet, 258
- Huizinga, J., 51
- Humboldt, W. von, 281
- Iggers, G., 43
- Iglesia, J., 602
- Iglesias, C., 61

- Ihering, 611
 Iribarren, J. M., 95, 266
 Isócrates, 250
- Jammar, J.P., 248
 Jardín, A., 223, 295
 Jarry de Mansy, 222
 Jaucuort, 220
 Jaume, L., 223
 Jellinek, G., 318
 Jenofonte, 222
 Jèze, G., 549
 Jiménez Sánchez, G. J., 357
 Jordana de Pozas, L., 535, 536, 543, 544, 547, 580, 583, 602, 605
 Josserand, L., 351
 Jouvenel, H. de, 257
 Jovellanos, G.M., 75, 221, 222, 263, 303, 352, 356, 368, 444, 578
 Jover Zamora, J.M., 58, 59, 61-63, 75, 89, 105, 112, 145, 166, 168, 170, 197, 198, 217, 270, 305, 307, 371, 562
 Julián, S., 157
 Jullian, M.-A., 300
 Juretschke, H., 67, 88, 262, 312, 332
 Justi, J. H. G. von, 537
- Kant, I., 213, 304
 Kautsky, 303, 370
 Koselleck, R., 51, 209, 214, 215, 277, 285, 321
 Koyré, A., 564
 Kozicki, H., 43
 Kreittmayr, 350
 Kriedte, P., 59
 Kühn, R., 217
- La Bruyère [v. Bruyère]
 Laband, 579
 Labica, G., 281
 Labriola, 303
 Lacordaire, 223
 Laferrière, 580, 582, 598
 Laforet, M., 255
 Lafuente, M., 78, 146, 156, 165, 267, 307, 324, 325, 386
 Lalinde, 360
- Lalouette, 274, 594
 Lamennais, 222, 223, 295
 Lancha, Ch., 86
 Langre y Rubio, E., 121
 Langrod, A., 581
 Lapeña, 222
 Lasarte, J., 64
 Lasso Gaité, J. F., 120, 138, 352, 354, 358, 359
 Laubadère, A., 605
 Laurent, F., 351
Le Quotidienne, 308
 Lefrevbre, 303
 Lefranc, J., 304
 Leibniz, 303
 Lemercier, A., 103, 254
 Lenin, V. I., 303, 370
 Lenk, K., 217
 León y Olarrieta, F., 249
 Leroy, M., 328
 Levi, M. R., 349
 Licurgo, 244
 Lista, A., 85-87, 311, 332
 Lleixá, J., 285
 Llorca, C., 149
 Llorente, J.A., 107, 222, 408
 Lluch Martín, E., 537
 Locke, J., 220, 222, 400, 462, 564
 López Alonso, C., 400
 López, J. M., 311
 López Garrido, D., 76, 165, 271
 López Rodó, L., 602
 López Tabar, J., 42, 67, 77, 88, 89, 94, 95, 101, 106, 108, 112, 118, 119, 123, 131, 133, 136, 138, 154, 185, 186, 249, 262, 265, 284, 299, 300, 307, 308, 312, 332, 359, 369, 392, 417, 479
 Loschak, D., 565
 Lovejoy, A.O., 45, 220, 343
 Loyseau, 538
 Luca, J.B., 248
 Lúkacs, 303
 Luxemburgo, 303
- Mably, 222
 Macanaz, 352

- Macarel, L., 274, 580, 582, 594, 598
 Macarel, M., 274
 Madariaga, S. de, 298, 299
 Madramany, M., 248
 Maestre Rosa, J., 374
 Maestre, A., 214
 Maistre, 222
 Máiz, R., 321
 Mannheim, K., 289
 Marcelo, 99
 Marchamont, N., 222, 274
 Marchena, 71, 80, 87
 Marco Antonio, 222
 Marco Poncio Catón, 100, 222, 237, 240-242, 244, 245
 Marcuello Benedicto, J. I., 186, 301
 Mariana, 222
 Marichal, J., 45, 150
 Marín Arce, J. M., 301
 Marqués de Pidal, 310
 Marquínez Argote, G., 44
 Martens, C. de, 469
 Martí Gilabert, F., 64
 Martí Martí, C., 112
 Martin, C., 65
 Martín Retortillo, S., 168, 343, 591
 Martínez, J., 300, 385
 Martínez Cardós, J., 57
 Martínez de la Rosa, F., 150, 293, 307, 310
 Martínez Díez, G., 151
 Martínez Marina, 57, 222, 232
 Martínez Quinteiro, M. E., 67, 124
 Martínez Ruiz, F., 165
 Martínez Sospedra, M., 75
 Marx, K., 97, 303
 Masdeu, 258
 Mastellone, S., 216
 Matteucci, N., 277, 281
 Mathiot, A., 605
 Matute, J., 88
 Maura, G., 301
 Maury, J.S., 248
 Mayans, 250
 Mayer, O., 461, 536, 542, 575
 Maza Zorrilla, E., 555
 MCDPS, 255
 Medina Muñoz, M. A., 170
 Medina, E., 172
 Meilán Gil, J. L., 537, 583, 588
 Meléndez Valdés, 87, 556
 Méndez Bejarano, M., 67, 262, 303
 Mendizábal Allende, R. de, 172
 Menéndez, A., 357, 359
 Menéndez Pelayo, M., 61, 62, 67, 70, 75, 86, 91, 104, 108, 109, 264, 270, 290, 291, 307, 326, 340
 Mercader Riba, J., 66
 Mercier, L. S., 215
 Merkl, 515, 516
 Mesa Segura, A., 151, 330, 374, 375, 377-379, 389, 423, 435, 451, 478, 493, 523, 546, 565-567, 574, 577, 586, 594, 595
 Mesonero Romanos, R., 89, 109
 Mestre Roca, J. L., 219, 499, 577, 588
 Mestre Sanchís, A., 213, 216, 217, 219, 220, 222, 263
 Meucci, 575
 Meursi, 258
 Meyer, J., 575, 585, 607
 Miaille, M., 280
 Mill, J. S., 302, 341
 Minguijón, 360
 Mirabeau, Gabriel-Honoré Riquetti, Conde de, 257
 Miranda, F., 70
 Mirtilo Sicuritano, 87
 Moliner Prada, A., 165
 Moncada Lorenzo, A., 536, 540
 Monod, G., 44
 Monsey, E.F.H., 222, 274
 Montaigne, 250
 Montalbán, J. M., 600
 Montalembert, 223
 Montanelli, I., 235
 Montero, F., 301
 Montesquieu, Ch.L. de, 215, 222, 280, 396, 402
 Mor de Fuentes, J., 103
 Morán, M., 75
 Moratín, 269

- Morell, J. P., 543
 Moreno Alonso, M., 56-58, 66, 67, 71, 72, 80, 85-88, 119, 122, 124, 263
 Moreno Fernández, Y., 268
 Moreno Pastor, L., 155
 Morodo, R., 267
 Muñoz García, M. J., 357
 Muñoz Maldonado, J., 67
- Nagore Laín, F., 104, 295, 374, 388, 580, 591
 Navarro Zamorano, R., 183, 609
 Newton, 216
 Nieto, A., 54, 55, 147, 311, 325-327, 332-335, 368, 369, 371, 374, 385, 390, 393, 478, 500, 503, 515, 516, 518, 519, 524, 529, 530, 533, 536, 541, 552, 573, 574, 578, 579, 586, 587, 590, 591, 595, 599-602, 605, 609, 610
 Núñez, T., 537, 568
- O'Farril, 87
 Ochoa, E. de, 89
 Oliván y Borrueal, A., 116, 117, 119, 255, 295, 314, 325, 333, 368, 386, 388, 419, 523, 528, 538, 546, 549, 550, 570-572, 576, 580, 588, 590-593, 595, 610, 611
 Olivencia Ruiz, M., 357
 Olmeda y León, J., 248
 Olmos Ortega, M. E., 339
 Olózaga, S. de, 160, 249
 Opisso, A., 297
 Orlando, 582
 Orodea, P. M., 159, 336
 Orsini, G., 113
 Ortega López, M., 373
 Ortega y Gasset, J., 56, 210, 305, 306
 Ortiz de Zúñiga, M., 76, 515, 579, 581, 583, 588, 593-595
 Ortiz Urruela, J. A., 249
 Ortolan, 222
 Osserand, L., 358
- Pabón y Suárez de Urbina, J., 165
 Pacheco, J. F., 338
 Pages, J.P., 274
 Paignon, E., 249
- Palacín y Campo, V., 249
 Palacio Atard, V., 79
 Paluzzie y Cantolezella, E., 249
 Pansey, H. de, 274, 597
 Parada Vázquez, R., 174
 Pardessus, 359
 Parejo Alfonso, L., 536
 Pasaquino, 277
 Pascal, 222
 Pascucci, E., 461
 Pastoret, 250
 Payen, A., 255
 Peña, J., 400
 Perdices de Blas, L., 401, 602
 Pérez Botija, 600
 Pérez de Anaya, F., 249
 Pérez Garzón, J.S., 80, 82, 322
 Pérez Ledesma, M., 185, 186, 190
 Pérez Serrano, N., 77, 278, 361
 Pérez-Montero Rodríguez, L., 602
 Pérez-Vilariño, J., 107, 157
 Persico, 580
 Peset, J. L., 61, 63, 80, 172, 573, 583
 Peset Reig, M., 61, 63, 80, 97, 172, 583
 Petit, C., 121, 347, 352
 Petrarca, 420
 Pirala, A., 90, 96, 104, 150, 151, 154, 156, 165, 264, 371
 Platón, 258, 304
 Plejanov, 303
 Plutarco, 222, 235
 Polanco, M.A., 282
 Portalis, 350, 351
 Portero, J. A., 295
 Portiez, L., 521
 Posada, A., 305, 493, 539, 575, 582, 585, 586
 Posada Herrera, J., 296-298, 301, 312, 327-329, 331, 557, 571, 573, 574, 578, 580, 588, 591, 595-599, 604, 606-609
 Pothier, 350
 Poulantzas, N., 282
 Poutet, 255
 Pro Ruiz, J., 190
 Proudhon, 222
 Puche y Bautista, M., 183, 609

- Puell de la Villa, F., 461, 462, 464
 Puffendorf, 258, 507
- Quesnay, F., 217, 354
 Quintana, M.J., 67, 80, 124
 Quinto, A. de, 255
- Raggi, 582
 Raneletti, 582
 Raulica (Raulius), 222
 Rawls, J., 283, 322
 Raynouard, M., 274
 Real Academia Española, 235
 Reale, G., 213
 Redor, M.-J., 281, 368
 Reeder, J., 401, 602
 Reglá, J., 58, 59, 61-63, 75, 89, 105, 145, 166,
 170, 197, 198, 217, 305, 307
 Reinoso, F.J., 88
 Rémy, Ph., 350
 Répide, P. de, 165, 173
 Revilla, J. de la, 294
Revista de Occidente, 70
Revista de Estudios Políticos, 186
 Revuelta González, M., 174
 Reynaud, Ph., 278, 289
 Rials, S., 278, 289
 Rico Giménez, J., 266
 Rico y Amat, J., 160, 161, 289, 299, 318, 328
 Riel, W. H., 219
 Ríos Rosas, 293
 Ríos, F. de, 133, 417
 Ripert, G., 328, 358
 Rivas Santiago, N., 111
 Rivero, J., 605
 Roberton, 258
 Roblot, 358
 Roca Roca, E., 62, 335, 374, 567, 573, 595
 Rodríguez Bereijo, A., 579
 Rodríguez Camaleño, L., 495, 501, 502, 519
 Rodríguez Garraza, R., 398
 Rodríguez Labandeira, J., 59, 356
 Rodríguez-Arana Muñoz, J., 580
 Rojo, A., 357
 Rojo, J. A., 66
- Romero Giner, J., 183, 609
 Romero Robledo, 342
 Rondonneau, L., 274
 Rosanvallon, P., 216
 Roscher, W., 218
 Rostow, W. W., 216
 Rousseau, J.J., 215, 220, 222
 Roxo de Flores, F., 249
 Royer-Collard, 303
 Royo Villanova, S., 582, 602, 605
 Rubio García-Mina, J., 41-43, 51, 84, 85, 88,
 100, 101, 121, 128, 131, 134, 138-140, 142,
 149, 177, 180, 203, 248, 354, 360, 361, 417,
 476, 610
 Ruiz González, D., 112
 Ruiz Ruiz, J.J., 185
- Saavedra Fajardo, 222
 Sáinz Álvarez [v. Sáinz de Andino y Álvarez, P.]
 Sáinz Álvarez [v. Sáinz de Andino y Álvarez, P.]
 Sáinz de Andino [v. Sáinz de Andino y Álvarez,
 P.]
 Sáinz de Andino y Álvarez, P., 55, 93, 98-
 100, 105, 114-116, 133, 140, 142, 176,
 180-183, 211, 212, 224-248, 250-252,
 256-261, 272, 273, 275-277, 314, 336,
 338, 350, 352, 353, 358, 360, 363, 364,
 385, 388, 399, 416-418, 420-449, 452-459,
 461-465, 467-477, 489-492, 496-498,
 500-503, 505-508, 510-517, 519-522,
 524-529, 531-535, 539-542, 544, 545, 547,
 548, 550, 551, 553-560, 563-565, 568-570,
 580, 586, 609
 Saleille, R., 565
 San Miguel, E., 56
 Sánchez, 250
 Sánchez Agesta, L., 61, 72, 74-76, 79-81, 94,
 97, 140, 151, 153, 159, 160, 163-165, 170,
 172, 175, 187, 196, 249, 250, 262, 267, 301,
 309, 310, 315, 339
 Sánchez Bella, I., 155
 Sánchez Calero, F., 357
 Sánchez-Blanco Parody, F., 263
 Sánchez-Prieto, J. M., 166, 173, 304, 309, 310,
 331, 336, 339

- Santamaría de Paredes, 580
 Santamaría Pastor, J.A., 273, 501, 587, 597
 Santo Tomás, 304
 Sarrailh, J., 221
 Sartre, J.P., 216
 Saura y Lleopart, R., 249
 Savari, 258
 Say, J.-B., 454-457, 601
 Scaccia, 258
 Schaff, A., 282
 Schaub, M., 281
 Schiera, P., 537
 Schmitt, C., 278, 279, 282
 Schumpeter, J. A., 355
 Seco Serrano, C., 58, 59, 61-64, 75, 89, 90,
 105, 145, 166, 170, 197, 198, 217, 305,
 307
 Segur, 222
 Sempere y Guarinos, J., 222, 266
 Semprún, J., 370
 Séneca, 222, 303
 Seoane Vacas, C., 104, 295, 374, 388, 580, 591
 Serrigny, M., 274
 Sevilla Andrés, D., 328, 338
 Shramm, E., 337
 Sieyès, 280, 321
 Silvela, F.A., 495, 501, 571, 580, 588-590, 595
 Sirey, J.B., 274
 Smith, A., 355
 Soboul, A., 219, 220
 Sócrates, 222
 Solé Tura, J., 158, 337
 Sorel, A., 351
 Sosa Wagner, F., 297, 327-329
 Sotelo, J.M., 88
 Stäel, 222
 Stahl, F., 318
 Stuart Mill, 341
Studia Historica, 70
 Suárez Verdeguer, F., 42, 55, 73, 75, 76, 83-85, 88,
 90, 91, 93, 97, 98, 100, 102, 105, 106, 111, 114,
 115, 118-123, 125-137, 141, 142, 144, 146,
 148, 149, 166, 170, 174, 175, 179, 180, 184,
 203, 248, 268, 270, 272, 273, 275, 276, 286,
 292, 296, 310, 317, 353, 358, 360, 364, 372,
 373, 376, 377, 382, 385-389, 391-418, 420,
 423, 424, 431, 433, 435, 439-441, 445, 450,
 452, 453, 455, 457-459, 461, 463-467, 470,
 473, 477-484, 488, 489, 491, 498, 502, 503,
 507, 508, 511-514, 517, 519-522, 524-527,
 529, 533-535, 540-542, 544-548, 550, 551,
 553-555, 558-560, 563, 564, 568-570, 590
 Taine, 44
 Tarnas, R., 223, 344, 348
 Tiberio, 91
 Tigar, M. E., 349
 Tiles, J., 56
 Tocqueville, 222
 Tomás Villarroya, J., 152, 153
 Tomás y Valiente, F., 46, 75-77, 79, 121, 123,
 150, 348, 350, 357-361, 381, 576, 586, 587
 Toreno, 326
 Toribio Núñez, 368
 Torrente Fortuño, J. A., 140
 Torres López, 360
 Tortella Casares, G., 112, 139
 Toscano de Puelles, F., 42, 60, 83-85, 88, 101,
 102, 121, 122, 133, 140, 143, 148, 179, 184,
 188, 275, 417, 610
 Touchard, J., 215, 216, 278
 Tristan de Montholon, Ch. F., 351
 Trolley, 580
 Tucídides, 258
 Turgot, 555
 Tusell, J., 301
 Ubieto, A., 58, 59, 61-63, 75, 89, 105, 145,
 166, 170, 197, 198, 217, 305
 Ulpianus, 379
 Uría, R., 357
 Urquijo, 87
 Valera, J., 340
 Valeriola, T. de, 537, 538
 Vallet de Goytisolo, J. B., 461
 Valor, V., 183, 609
 Vaquer Caballería, 555
 Varela Suanzes, J., 76, 158, 186, 288, 315
 Vargas Ponce, J., 86

- Vattei, 462
 Vattel, 396
 Vedel, G., 605
 Velley, S., 499
 Vera Santos, J. M., 338
 Verdejo Páez, F., 255
 Verlinden, J., 348
 Veuillot, L., 218
 Vicens Vives, J., 59, 64, 70, 74, 79, 81, 92-94,
 105, 116, 139, 145, 146, 152, 161, 162, 166,
 168, 176, 197, 211, 212, 221, 266, 268, 285,
 291, 302, 303, 307, 310, 354
 Vicente y Guerrero, G., 104, 117, 295, 374,
 388, 580, 591
 Vico, 307
 Villacorta Baños, F., 211
 Villar Palasí, J.L., 535, 541, 543, 544, 550, 588,
 591
 Villemain, 303
 Villey, M., 564
 Vives, J.L., 348
 Vivien, 580, 582
 Voltaire, 215, 222
 Von Mohl, R., 281
 Von Stein, 593
 Weber, M., 303, 386
 Weulersse, G., 60, 355, 356
 White, W., 289
 Wiecker, F., 350
 Wilhelsen, A., 96
 Wolff, 350
 Yanguas y Miranda, J., 199, 407, 408
 Zabala y Lera, P., 164, 200
 Zuaznavar y Francia, J. M., 383, 403, 407, 408
 Zúñiga, 258