

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA HISTORIA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA DEL SIGLO XIX
(A propósito del libro de Alejandro NIETO GARCÍA
Los primeros pasos del Estado constitucional.
Historia administrativa de la Regencia
de María Cristina de Borbón) (*)

Por

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES

Doctor en Derecho. Profesor Ayudante de la Facultad
de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. Historia de una pasión, o la Historia como pasión.—II. Oficiando de historiador vocacional.—III. Ejerciendo de experto administrativista.—IV. Enseñanzas fundamentales sobre los orígenes de la Administración española contemporánea.

Alejandro NIETO ha vuelto a obsequiarnos con una nueva obra, a sumar a la conocida refundición-revisión de su ya clásica *La organización del desgobierno* (1). Y digo bien que el autor nos ha agasajado con su última publicación, puesto que se trata de un libro mayúsculo, uno de esos libros, no tantos en realidad, que merecen el eco de las grandes obras (2), como, por ejemplo, las de E. GARCÍA DE ENTERRÍA sobre *La Administración española y Revolución Francesa y Administración contemporánea*.

Los primeros pasos del Estado constitucional es un libro, en verdad, excelente, siquiera sea porque su lectura, lo confieso —no sé si con vergüenza o con orgullo—, me ha suscitado mucha envidia. Representa, a todas luces, un trabajo impactante. Y creo decirlo con fundado conocimiento de causa, no tanto por haber tenido la oportunidad de releerlo en el corto margen de tres meses, sino sobre todo por haber permanecido mal que bien en estrecho contacto con la historia política y administrativa de España de la primera mitad del

(*) Esta obra ha sido editada por Ariel en Barcelona en el último tramo del año 1996.

(1) *La nueva «organización» del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1996.

(2) ¡Quizás me esté aventurando demasiado lejos al formular más un juicio desiderativo que un verdadero pronóstico, y deba en consecuencia templar la expresión con el uso del condicional, máxime a la vista de la agobiante vorágine de publicaciones que nos asedian sin pausa alguna y que convierten incluso la simple lectura de los catálogos editoriales en un trance penoso, con frecuencia, desesperante!

siglo XIX a lo largo de más de dos años y medio, con ocasión de la realización de mi tesis doctoral. Puedo afirmar entonces con convicción que el estudio de NIETO está por lo menos a la altura de los mejores escritos de los más cualificados historiadores que han volcado su esfuerzo en el conocimiento de este período (3), y, más en general, de los primeros setenta años del siglo pasado (4).

Y permítaseme insistir con este preámbulo en la idea que he enunciado desde el principio. Estamos ante un libro importante, lo que vale tanto como decir que no sólo no puede ser pasado por alto, sino que, muy al contrario, se hace acreedor a una reflexión detenida, pausada, y, por qué no, a una relectura de cuando en cuando. Porque indaga, y de qué modo, en el significado primigenio de muchas de las instituciones políticas y administrativas sobre las que descansa hoy día el Estado español, ofreciendo una visión panorámica, una síntesis global del arranque del proceso de edificación de ese Estado, sencillamente excepcional; y, en consecuencia, privilegiada, pues está al alcance de muy pocos.

Ello es tanto más meritorio cuanto que la historiografía administrativa se halla en fase embrionaria. Y menos mal que la entrega vocacional de profesores como A. NIETO ha allanado, por fortuna, la senda para las nuevas generaciones de investigadores: de otro modo dudo mucho que alguien se atreviera a invertir su tiempo y su energía en una parcela tan poco gratificante (5). Consecuentemente, resulta «muy difícil», en palabras del autor, «precisar su contenido, su metodología y hasta sus fuentes» (6), pese a lo cual acredita un dominio de las mismas, que es obligado reconocer, abrumador, fruto, eso sí, de un entusiasmo sin igual y, además, de un trabajo agotador. ¡Si hasta se ha leído las peticiones formuladas a título particular por simples ciudadanos que están contenidas en los Diarios de Sesiones de los Estamentos de Próceres y Procuradores (7), además de la prensa de la época! Ni los estudiantes de doctorado de las facultades de Historia llegan a tanto. Y es que A. NIETO se siente como pez en el agua al bucear en las fuentes de la historia del Derecho administrativo.

(3) Reclama por su calidad el mismo tratamiento que trabajos tan significativos como el volumen V de la *Historia de España* de Alfaguara, esto es, *La burguesía revolucionaria (1808-1974)*, de M. ARTOLA, o el prólogo de J. M.^o JOVER ZAMORA al tomo XXXIV de la *Historia de España* de R. MENÉNDEZ PIDAL, de título *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, entre otros.

(4) No deja de ser meramente testimonial y retórica —si no para él, sí para mí— la afirmación de A. NIETO según la cual la ventaja de su formación de iuspublicista se ve «harto compensada, por desgracia, por sus carencias historiográficas» (pág. 4).

(5) ¡De acuerdo con los parámetros que se manejan en la actualidad!

(6) Vid. *Los primeros pasos del Estado constitucional*, pág. 3.

(7) *Ibidem*, págs. 146 y 147, p. ej.

De ahí que no haya de escandalizar a nadie que *Los primeros pasos del Estado constitucional* sea adjetivado ya, pese a su juventud, como un libro viejo, en el sentido que ha de considerarse de cita obligada en todos aquellos trabajos de investigación que versen sobre el meollo central del Derecho administrativo, sobre sus instituciones basilares. O, empleando unos términos que son caros al autor, bien puede calificarse de «libro inútil», de esos que sirven para que el lector amueble su cabeza —de investigador— y penetre con garantías de éxito en el pasado de la Administración española (8).

I. HISTORIA DE UNA PASIÓN, O LA HISTORIA COMO PASIÓN

No voy a ser precisamente yo, un recién llegado (aunque menos, según se mire), quien se arrogue para sí el difícil compromiso de acometer la tarea de trazar el singular perfil de uno de los más destacados administrativistas de la segunda mitad de este siglo (9). Sería temeraria sin duda una empresa que eludo de antemano. Qué quieren que les diga, puesto que la licencia ya se la tomó el propio protagonista al caracterizar la vigorosa personalidad de J. L. VILLAR PALASÍ (10), puede que convengan conmigo en que intelectualmente A. NIETO es un auténtico «monstruo», en la acepción más respetuosa y afectuosa del término (11). Y si no comparten este juicio, probablemente lo disculparán cuando menos en la creencia de que se trata de la —en apariencia— ingenua impresión de un universitario lo bastante joven como para dejarse llevar más por la pasión que por la cabeza a la hora de leer a sus mayores.

Pero no es esto lo que quiero enfatizar ahora. Alabanzas al margen, pretendo destacar lo que no es sino un elemento que da cohe-

(8) Vid. el artículo «Usar y tirar», en *España en astillas*, págs. 40 y 41.

(9) Esa es misión que incumbe a sujetos de personalidad contrastada y poderosa sensibilidad intelectual, capaces de abordar un análisis individual desde inquietudes científicas compartidas y desde la identidad de criterios obtenida en el transcurso de una convivencia dilatada y estrecha, y de aportar en consecuencia matices personales inalcanzables para los demás. Piénsese en J. R. PARADA VÁZQUEZ, que comparte con aquél una «amistad fraternal» —así se expresa A. NIETO en el prólogo a *Revista de Administración Pública. Índices de los años 1950-1973. Números 1 al 72*, pág. XXIII.

(10) Vid. A. NIETO, *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, INAP, 1983, pág. 99.

(11) Claro es que algún insidioso y mezquino habrá, como siempre los hay —¡ay, Don Mendo, las cuitas que padeciera por aceptar alhajas de su novia!—, que le atribuya tal condición en otro sentido con la vana pretensión de demostrarle, cumpliendo sin saberlo —es lo más probable, espíritu simple como será— su papel de caricato y chocarrero, y si no, que se lo pregunten a A. NIETO, que se tuvo que tomar la molestia de redactar dos artículos memorables, «La virtud recompensada» y «La piqueta», luego incluidos en la selección contenida en *España en astillas*, para contestar debidamente «la cólera de uno de estos "espíritus pequeños"» (vid. A. NIETO, *España en astillas*, cit., pág. 18).

sión a todos los integrantes de la doctrina jurídico-administrativa española, con sus aristas propias en cada caso, sus particularidades, y sus distingos. Lo ha recordado J. R. PARADA VÁZQUEZ al recensionar la monografía de E. GARCÍA DE ENTERRÍA intitulada *Democracia, jueces y control de la Administración* (Civitas, 1996) en el número 139 de esta REVISTA. Este libro, como aquél sobre *La Administración española*, comparten con *Los primeros pasos del Estado constitucional* una verdadera pasión política, la misma que en el fondo anima a la primera generación de genuinos administrativistas a zambullirse de lleno en el reto de la modernización de España a través de las reformas del Estado y de la sociedad. Si «escribir es siempre apasionante», como ha observado en alguna oportunidad A. NIETO (12), no lo es menos que sin pasión es literalmente imposible escribir un libro. Y esta obra rebosa pasión, pasión por la Historia, y también pasión por el Derecho administrativo, mal que le pese reconocerlo, pues el estudio de aquélla no es sino la búsqueda continua de mejores y más solidos pilares para éste. Es evidente que sin tales fundamentos planeará siempre sobre el Derecho administrativo la amenaza de su desplome o, por lo menos, de su embarrancamiento. Y la Historia, que ha constituido desde hace más de cuarenta años una referencia constante y un patrón necesario de la postura metodológica observada en las investigaciones de los administrativistas españoles, adquiere aquí su más bella expresión. No es simplemente un «rodeo», el «más eficaz para entrar en el presente y buscar la solución más adecuada para la realidad de hoy» (13). Es un fin en sí mismo.

Mesurado en el tono las más de las veces, en modo alguno enfático y provisto de un estilo cuidado (en el fondo, al gusto de sus propias intervenciones en sede académica), A. NIETO enuncia como única pretensión la de indagar y desentrañar la realidad de tan confuso período histórico para ayudar a entenderlo mejor (14), tanto más cuanto que son patentes las lagunas de la historiografía de la regencia de María Cristina. Es lamento fundado del autor la falta de «un historiador global» de María Cristina (¿habrá de ocupar tan significativa parcela un administrativista?), así como la «de una historia política general», pese a la existencia de una serie de «monografías excelentes», y aún más, la de la imprescindible objetividad de que han de acompañarse sus investigaciones, que tan penosas conse-

(12) Vid. *España en astillas*, pág. 21.

(13) Es frase acuñada por A. NIETO [vid. *34 artículos seleccionados de la RAP con ocasión de su centenario*, pág. 88; también, F. TOMÁS Y VALIENTE, *Pasado y futuro de los partidos políticos (A propósito de un libro de Miguel ARTOLA)*, «Sistema», 9, 1975, pág. 125].

(14) «Sencillamente... estudiar y exponer una parcela prácticamente inédita de esta época, la que se refiere a la Administración» (vid. *Los primeros pasos del Estado constitucional*, pág. 3).

cuencias ha implicado, al encasillar esta época como «una historia de bandos, es decir, escrita desde algún lado de la barricada», «*por lo común en blanco y negro*», de tal suerte que «la historiografía dominante o desconoce a los autores de la ideología opuesta o, lo que todavía es peor, descalifica sus hipótesis no por lo que tengan de inviables sino por la personalidad de su autor» (15).

Ahora bien, el libro es más que eso. Rebase con creces el angosto marco de una simple historia administrativa de la regencia, como expone formalmente A. NIETO. Es un proyecto ambicioso cuya altura de miras concuerda más bien con el título mismo de la obra y su amplitud, y no tanto con las modestas explicaciones introductorias del autor. Porque si no fuera tal, ¿acaso no habría bastado probablemente un breve —o menos breve, tanto da— opúsculo como el de E. GARCÍA DE ENTERRÍA sobre *La Administración española* para analizar con garantías la organización, desarrollo y funcionamiento de la misma a lo largo de este período? Baste recordar que el estudio de A. NIETO arranca, ni más ni menos, que de una sencilla conferencia pronunciada hace tres años.

Quiero recalcar en este punto la forma sutil en la que se desenvuelve la obra, a través de una narración ágil, brillante y envolvente, que da a cada pormenor, dificultad, duda o confusión su tratamiento adecuado. No en balde A. NIETO pasa por ser, con toda justicia, un increíble narrador y un cuentista capaz de tornar en geniales vulgares episodios de la vida —y si no lo creen, pregunten a sus compañeros de fatigas en ésta la aventura del Derecho administrativo—. Quizás consciente de las inevitables dificultades de comprensión global de esta época de la historia decimonónica (16), quizás pura y simplemente por deformación profesional, o por ambas circunstancias al unísono, A. NIETO parece entonces llevar de la mano, con mimo, al lector, temeroso de que pueda extraviarse en cualquier momento, a través del fárrago de acontecimientos militares, políticos, administrativos, sociales, económicos, etc., que caracterizan esta fase tan convulsa. Procura con ahínco que este mundo, que conoce mejor que nadie, se abra a los ojos del lector sin obstáculos ni sombras.

Es posible que por ese motivo el autor se haya desprendido, al menos así lo parece, de su habitual recurso a la sátira, la ironía, e incluso la socarronería —que, todo sea dicho, han hecho siempre las delicias de todos sus lectores, los incondicionales y los no tan incon-

(15) *Ibidem*, págs. 2 y 3.

(16) Dificultades derivadas en muy buena medida de su práctico desconocimiento, incluíble a tenor de los presupuestos historiográficos esgrimidos por el autor, relativos a la imposibilidad de alcanzar una certeza absoluta del pasado, que «no puede ser conocido satisfactoriamente» sino de forma parcial, y fragmentaria (*ibidem*, págs. 13-15).

dicionales—. Apenas si se advierten concesiones en este sentido, si bien pretextos no le faltan, entre las múltiples anécdotas que selecciona y narra. Y es que resulta más que probable que A. NIETO no quiera hacer más sangre de la que ya mana, en abundancia, de las heridas abiertas por ejemplos tan lacerantes y sobrecogedores de la terrible degradación social experimentada en aquellos años (17) como las matanzas de frailes de los veranos de 1834, 1835 y 1840 (18), el atroz final del capitán general de Madrid, Quesada (19), o, en un escalón inferior, la demora en el abono de los sueldos de un oficial durante más de treinta y ocho meses (20), el caso del Brigadier Cañas, que por falta de dinero no pudo atender convenientemente a su ascenso tras la batalla de Luchana y en consecuencia no pudo colocarse en la casaca la divisa de su nuevo grado (21), el de aquel presidente del Tribunal Supremo que no pudo ser enterrado por sus familiares hasta tanto no se realizara una suscripción popular que pudiera costear el funeral (22), o el de la Real Orden de 24-10-1840, que rechaza la solicitud del Tribunal de la Subdelegación del Campo de Gibraltar de abono a sus empleados de los derechos devenidos del valor de venta de los efectos decomisados en las causas de fraudes sin reos —o siendo éstos insolventes— y deniega al tiempo la petición de envío al mismo de un ejemplar de los aranceles, en tanto en cuanto no «dispone sino los puramente necesarios en el archivo del ministerio y porque han debido adquirirlos los juzgados de rentas y sus dependientes, pues con tal objeto el 8 de Enero pasado les remitió la superintendencia general ejemplares de la Circular del ministerio de Gracia y Justicia, a que acom-

(17) «La depauperación social —dice— llegó a los límites de la supervivencia» (*ibidem*, pág. 65).

(18) El testimonio más estremecedor, que no por ser conocido elude citar, fascinado quizás, como antes J. FONTANA [vid. *La Revolución Liberal (Política y Hacienda 1833-1845)*, 1976], por ejemplo, por la barbarie y el grado de bestialismo de las masas enardecidas, es el del corresponsal en Barcelona del periódico «The Times» acerca del asesinato de más de cien frailes y la quema de seis conventos en el transcurso de una noche pavorosa, hechos desencadenados ni más ni menos porque «dio la casualidad que —durante la celebración de una corrida de toros— los dos primeros toros eran extraordinariamente mansos y, por tanto, proporcionaban escasa diversión.... Y [como] el sobrero resultó ser igualmente manso...».

(19) Apunta A. NIETO que con la mano del muerto «se hirvió un caldo que servía para probar la hombría y la pasión revolucionaria de quienes se atrevían a beberlo en la taberna». Mas yo creía que el relato era sensiblemente diferente, pues había leído (vid. G. BORROW, *The Bible in Spain*, 1842, Ed. Cid, 1967) que los milicianos que le asesinaron mutilaron su cuerpo y se sirvieron de su mano y tres o cuatro dedos para revolver el café que se bebieron a modo de celebración en una taberna de la calle de Alcalá. De cualquier forma, la diferencia es, dicho sea con todo respeto hacia la sensibilidad de los lectores, meramente anecdótica.

(20) *Ibidem*, pág. 386.

(21) *Ibidem*, pág. 66.

(22) *Ibidem*, págs. 66 y 415, entre otras.

pañó anuncio de las librerías en que se hallaban los expresados aranceles (de 20-7-1837)» (23).

Y cuando afloran tales concesiones, A. NIETO se cuida muy mucho de no advertirlo oportunamente y de aislarlas en alguna medida del proceso argumental: así, cuando declara que la primera guerra carlista «se la inventaron» los militares (24); o bien, que «podrán saberse las causas de seguimiento del partido carlista o del isabelino el día en que también puedan determinarse (*sit veniat verba*) las que impulsan hoy a los sevillanos a ser partidarios de los equipos de fútbol del Betis o del Sevilla» (25); o que «la persona de Fernando el Deseado más que un error del pueblo... fue su destino» (26); o, si no, que se impuso en 1838 a los empleados públicos la exigencia de la renuncia a una mensualidad de sus sueldos, con el fin de contribuir a paliar los crecientes problemas del Tesoro, «a título de “donativo forzoso no reintegrable”» (27).

La dureza de estos juicios del autor contrasta, sí, en apariencia con cualquier tipo de atisbo de exageración caricaturesca de sus descripciones. La crítica de fondo es ácida y tremendamente corrosiva, como no podía ser menos por otra parte, porque en último término está reflejando una realidad no mucho más halagüeña. No hay, a mi entender, proclividad «a la crítica despiadada y aniquiladora» propia de la idea estereotipada de «un masoquismo muy hispánico» (28). La cuestión estriba en que los hechos no invitan en manera alguna al optimismo. Sostiene con razón que no pueden ser desmentidos y «peor sería desconocerla y, más todavía, encubrir-la» (29). Esta idea está presente en los últimos escritos de A. NIETO, quizás como respuesta a quienes le etiquetan como un pesimista impenitente por su tendencia acusada a poner de relieve tan sólo el lado negativo de la realidad (30).

Sale al paso de tales objeciones (31), señalando que la vida —en

(23) *Ibidem*, págs. 438 y 439.

(24) *Ibidem*, pág. 30.

(25) *Ibidem*, pág. 33.

(26) Y agrega: «en 1814 se percató *el Deseado* de que la mayoría del pueblo no era constitucionalista y se colocó a la cabeza del partido que, por supuesto, favorecía más sus intereses personales. Sus bárbaras represalias no fueron mayores que las entonces acostumbradas y que se practicaban habitualmente antes y después de él. Al final de su reinado, cuando se percató de que sus fieles le abandonaban, empezó a jugar sin escrúpulos, aunque con precauciones, la carta alternativa» (*ibidem*, pág. 65).

(27) *Ibidem*, pág. 384.

(28) Como recuerda recientemente en *La «nueva» organización del desgobierno*, pág. 17.

(29) *Ibidem*, pág. 18.

(30) Vid. *España en astillas*, págs. 201 y ss.; *La «nueva» organización del desgobierno*, págs. 17 y 18, y *Los primeros pasos del Estado constitucional*, págs. 17 y ss.

(31) En una ocasión anterior, ya tuvo oportunidad de estimar «demasiado simples

detalle, la administrativa— también a lo largo de la regencia de María Cristina tiene mucho «por sí misma [de] grotesca y deforme» (32). Al fin y a la postre, puede advertirse con carácter general que «cuanto más pequeña es la letra que emplean los historiadores, más accidentes se van poniendo al descubierto. Por eso es peligrosa la historia administrativa —tanto o más que la constitucional: porque, apegada a la tierra, puede observar la miseria que se esconde detrás de las fachadas» (33).

Ello no obsta, claro es, para que sus valoraciones sean descarnadas, más aún, demoledoras, diríase que imbuidas de una visión nihilista de la vida (34), y para que en alguna ocasión incluso A. NIETO acuda de manera deliberada a figuras próximas al esperpento. De lo primero es muestra lo que se antoja como el resumen anticipado de sus conclusiones generales, ubicado en la Introducción, cuando declara sin ambages que «cuando los historiadores ponen los pies en la tierra (e incluso descienden a las alcantarillas) constatan fenómenos incompatibles con el axioma. Se habla de democracia como gobierno del pueblo, y luego resultaba que la base electoral no llegaba al 1 por 100 de los varones y, cuando se ensanchaba el proceso, todos se detienen cautelosamente en el 15 por 100, aunque sin dejar de hablar de democracia. Se habla de constitucionalismo, como gobierno regulado por una norma suprema, y luego resulta que nadie respetaba tal regla: quien fracasaba en las elecciones acudía a la revuelta callejera, de tal manera que, al margen de la Constitución, los gobiernos se nombraban y destituían en los clubes o en la camarilla palaciega y se vivía bajo la tutela de una espada militar. Se dice que el aparato público está al servicio de la nación y luego resulta que era de hecho un botín de influencias y sueldos que se repartía sin pudor por quienes estaban en el gobierno. Se dice que los tributos han de ser aprobados por la nación en las Cortes y luego se constata que las Juntas y los capitanes generales imponían y recaudaban contribucio-

los planteamientos binarios del pesimismo-optimismo», y decantarse por ende por «categorías más complejas, como la sinceridad, la honestidad y el coraje. Porque no es honesto silenciar una situación que se cree deplorable; hay que ser sinceros en lo público y no entrar en el doble juego de lo que se reconoce entre iniciados y se esconde para la masa de los ciudadanos; hay que tener el coraje de arrostrar el reproche oficial y, eventualmente, el social» (vid. «El pesimismo nacional», en *España en astillas*, págs. 202 y 203).

(32) Vid. *España en astillas*, pág. 20.

(33) Vid. *Los primeros pasos del Estado constitucional*, pág. 17. Por otro lado, coincide en esto con P. ROSANVALLON, quien al enfrentarse a la tesis de TOCQUEVILLE de la continuidad en el cambio postulada respecto de la Revolución francesa, la matiza, cuando no la desmiente pura y simplemente (vid. *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Eds. du Seuil, París, 1990, págs. 19 y ss.).

(34) Confieso que su lectura deja, es cierto, un poso de amargura —no tan acentuado como en otras de sus obras, bien es verdad—, a lo que puede contribuir el tono elegíaco de la misma.

nes a su antojo. Se dice que los tribunales aplican la ley y que los jueces son independientes y al fin se constata que su nombramiento y destitución dependían de sus méritos políticos y de su mansedumbre en el ejercicio del cargo. El Estado incumplía con impunidad sus obligaciones y no pagaba a sus acreedores más necesitados, etc., etc.» (35).

De lo segundo son fiel testimonio proclamaciones, bien relativas a la guerra carlista (36), al Convenio de Vergara (37), a la creación y desarrollo del Estado liberal burgués (38), al régimen constitucional (39), o al trascendental papel jugado por los militares en la evolución de la regencia (40) o por la propia clase burguesa, de la que llega a afirmar que «si pudiera personalizarse la autoría histórica de los hechos colectivos, podría decirse que la burguesía liberal fue implacable en cuanto que sacrificó al Estado, a la Iglesia y a los individuos en beneficio de sus intereses particulares. Implacable, y, además sangrienta, puesto que, para asegurar sus objetivos, no vaciló en arrostrar una guerra civil» (41).

II. OFICIANDO DE HISTORIADOR VOCACIONAL

Los primeros pasos del Estado constitucional proporciona a no dudarle una visión ecléctica del Estado español que está gestándose

(35) *Ibidem*, pág. 17.

(36) «En un tiempo de periodismo todavía rudimentario, la guerra era lo que ellos —los militares— certificaban en sus informes oficiales... Las consecuencias están a la vista: coroneles de 25 años, generales de menos de 30 y (valga la exageración deliberada) un consumo de cobre para medallas más alto que el de plomo para balas» (*ibidem*, pág. 30).

(37) «Al cabo de siete años de luchas, el país entero habrá quedado arruinado para varias generaciones y el *carlismo* y el *Pretendiente*, por los que tanta sangre se había derramado, fueron abandonados sin dedicarles el Convenio ni una sola línea, pero los oficiales *carlistas* conservaron sus grados y vieron asegurada su carrera» (*ibidem*, pág. 31).

(38) «Si la gran realización histórica de la regencia de María Cristina fue el establecimiento del Estado constitucional en su variante más falseada e hipócrita, el único logro tangible alcanzado entonces por tal Estado fue la desamortización eclesiástica en beneficio de la burguesía» (*ibidem*, pág. 56).

(39) «Eran unos tiempos en que se vendía sin escrúpulos la Constitución a cambio de ocupar la parte del poder que estuviesen dispuestos a ceder los generales» (*ibidem*, pág. 351). «En definitiva, el Estado constitucional dismanteló por completo el Antiguo régimen mediante la dominación del trono, la absorción parcial de la Iglesia y la neutralización benevolente de la nobleza (previamente comprada). Todo ello a costa de una guerra civil, de la proletarianización del campesinado y del falseamiento cotidiano del régimen público» (*ibidem*, pág. 476).

(40) «Con lo que no se contó fue con la impensada presencia de un nuevo poder —el poder militar— que, después de haber tutelado a los gobiernos, se apoderó lisa y llanamente del Estado, que sólo hipócritamente siguió llamándose constitucional. Esta fue —por decirlo enfáticamente— la venganza de la Historia, que no quiso seguir soportando la farsa permanente de un sistema que no era, pese a sus títulos, ni constitucional ni liberal» (*ibidem*, pág. 476).

(41) *Ibidem*, pág. 502.

durante la regencia. Esta se basa con plena seguridad en una actitud del autor rotundamente inconformista —si bien en manera alguna iconoclasta— ante los dogmas recibidos. Nada nuevo, por otro lado, si se repara en la metodología postulada por él mismo desde siempre, en la que jamás ha dado cabida al vetusto acriticismo dogmático tan familiar en otras épocas. En coherencia con ello, desciende a las «alcantarillas» de la Administración española de esta época (42), con el rigor propio del científico, dado que «es para el *Estado un espejo que no miente*» (43). Describe entonces, magistralmente, la intrahistoria, esto es, todo cuanto subyace escondido bajo la superficie de la historia constitucional y parlamentaria de este período.

Y lo hace con el oficio propio de los cirujanos para desmenuzar sus entresijos y posibilitar «*la construcción de un sistema*» (44); es decir, lograr descubrir, si no la auténtica verdad —se antoja como una pretensión ciertamente utópica, como bien puntualiza el autor—, sí al menos «una *cierta plausibilidad*» de las hipótesis interpretativas por él defendidas (45), toda vez que «*el acierto no puede demostrarse nunca, pero sí el error*». Vistas así las cosas, no ha de extrañar en consecuencia que el libro no pueda reputarse en rigor como una obra jurídica (siendo como es característico de las mismas la severidad y aridez de sus elaboraciones dogmáticas), pese a que A. NIETO actúe como jurista al arrogarse funciones de hermeneuta. Es más un estudio histórico, si bien no incurre en las limitaciones propias de la erudición de los historiadores, que hacen de sus investigaciones trabajos en ocasiones estériles, bien por no contener novedades dignas de ser reseñadas (y es que son más que nada generalistas de la historia), o bien porque, más sencillamente, los árboles no les dejan ver el bosque. El autor escarba directamente en el pasado, una vez constatada la insuficiencia de los materiales disponibles, con el propósito de documentar de primera mano sus aseveraciones. Y en tal sentido hace las veces de historiador con la ventaja a su favor de su conocimiento profesional de los entresijos de la Administración.

Así, no le duelen prendas en aventurar afirmaciones precisas, incluso categóricas, sobre cuestiones controvertidas de la historiografía contemporánea. Entiéndase bien el uso del verbo aventurar, en tanto en cuanto puede encerrar un matiz desmerecedor, que denote sin razón un atrevimiento carente de fundamento. No hay tal, sin embargo. A. NIETO acredita un dominio tal, sin parangón, de este período que

(42) Esta expresión es empleada de manera expresa por A. NIETO en este epígrafe, pág. 17.

(43) *Ibidem*, pág. 19.

(44) *Ibidem*, pág. 12.

(45) *Ibidem*, pág. 15.

le autoriza a formular principios explicativos de los múltiples hechos que lo jalonan, mereciendo cuando menos el crédito de su atención por parte de los expertos en historia del siglo XIX (46). Así:

1) En relación con la verdadera dimensión de la influencia francesa en el sustrato ideológico del liberalismo histórico español y, en detalle, en la construcción del sistema administrativo de la regencia y del Estado mismo (47), «las clases cultas que crearon y ocuparon el otro Estado español, el de Cádiz... *al ponerse en contra de Francia* (Napoleón era Francia, por más que luego haya intentado sutilizarse otra cosa) *estaban renegando de su matriz cultural, es decir, negándose a sí mismos. O algo peor: porque estaban constituyendo y legislando en Cádiz conforme a los principios que habían implantado los hombres a los que estaban combatiendo con las armas en el resto de la península* (por más que se intentara disfrazar este hecho con genealogías históricas patentemente fantásticas). Y para colmo estaban *engañando al pueblo que luchaba en las guerrillas por unas ideas —rey, religión, Leyes tradicionales— que ellos se entretenían en dismantelar concienzudamente detrás de las murallas de Cádiz. En definitiva —y dicho sea en términos dramáticos aunque correctos—, hicieron traición al pueblo al que decían representar, renegaron de su herencia cultural y —para tranquilizar su mala conciencia— intentaron borrar las huellas de lo que estaban haciendo, pero lo que no pudieron evitar fueron las contradicciones resultantes*» (48).

2) La patrimonialización de que fue objeto la primera guerra carlista por parte de los militares, como elemento de su desmitificación que se manifiesta «en sus términos más descarados en el Convenio de Vergara» (49).

3) En contraposición a la caracterización clásica de J. FONTANA de este momento histórico como un Estado sin nación, defensa del reconocimiento de la coexistencia frente al Estado cristino del carlis-

(46) No han hecho menos los historiadores del derecho, encabezados por F. TOMÁS Y VALIENTE, certificando cuanto antecede; este último en su *Manual de Historia del Derecho español* (Tecnos, Madrid, 1979, págs. 400 y ss.) y, a poco de su vil asesinato, en el libro colectivo *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel ARTOLA*, Alianza Editorial/Ediciones de la UAM, Madrid, I. Visiones generales, pág. 144.

(47) P. ej., en el contexto de la guerra de la Independencia, «*guerra civil (dentro de otra internacional)*» (*ibidem*, pág. 23).

(48) *Ibidem*, pág. 24.

(49) A su juicio, los estudios monográficos recientes tienden a deparar «la visión prosaica y demoleadora de una contienda artificialmente sostenida en beneficio de unos intereses muy concretos... los de los titulares de los contratos de suministros que se enriquecieron prodigiosamente; los de los titulares (y, sobre todo, de los intermediarios) de la deuda exterior; los de los traficantes internacionales de armas de desecho; los de los comerciantes extranjeros, particularmente ingleses; los de los contrabandistas españoles y, sobre todo, los de los oficiales de ambos bandos» (*ibidem*, pág. 31).

ta (en puridad, un «Gobierno local de facto durante una guerra civil»), porque «no nos engañemos con sutilezas jurídicas: *la pretendida legitimidad de un Estado es una cuestión de hecho decidida por las armas*» (50).

4) La naturaleza desestabilizadora de la influencia militar sobre las instituciones políticas del Estado liberal burgués (51).

5) El paralelismo temporal de la regencia y la primera guerra carlista y su eventual interconexión (52).

6) La «*falacia democrática de las Cortes de Cádiz*: un nuevo mal ejemplo para el futuro. La Constitución de 1812 es un texto admirable por más de un concepto; pero, aunque el hecho sea silenciado, no fue elaborada democráticamente... ello no puede ocultar una doble usurpación: la de que los constituyentes se arrogaron una representación democrática que no tenían y, por ende, a fuer de honestos, hubieran tenido que legislar provisionalmente (como en tales casos suele hacerse) a reserva de la confirmación posterior de una representación nacional auténtica; y, además, traicionaron al pueblo, puesto que impusieron la ideología de las clases cultas y no la del pueblo llano, que era decididamente contraria. Doble usurpación —de forma y de fondo— que había de tener secuelas incalculables. Porque la mitad de los españoles no se identificó con tal Constitución y, gracias a ella, quedó España dividida para mucho tiempo en dos mitades irreconciliables» (53).

7) La «*rebeldía provincial permanente*» como concausa del trastocamiento del régimen público oficial de la regencia, «*casi en igual medida*» que la guerra carlista (54), a pesar de la tradicional y prácticamente incontrovertida «aureola revolucionaria y popular que las acompaña —las Juntas provinciales rebeldes, claro está— y que parece lavar sus fechorías reales, hasta tal punto que pronunciarse contra ellas apareja el riesgo de ser tachado de reaccionarismo histórico o político».

8) El esbozo de un principio de explicación psicológica de las

(50) *Ibidem*, pág. 35.

(51) Esta es una apreciación distante y aun opuesta a la postulada tradicionalmente, entre otros, por J. PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA (vid. *Narváez y su época*, 1983).

(52) «Por mi parte, conjeturo que el fin de la guerra supuso la cesación de unas circunstancias que hasta entonces estaban imposibilitando la renuncia de la regente... ya no había nada que ligara a la reina gobernadora con los servicios del gobierno» (*ibidem*, pág. 62). Y añade en una sorprendente declaración por su tono íntimo que desmiente de nuevo los aparentemente modestos propósitos del libro que «su actitud —la de María Cristina de Borbón, claro es— fue más bien burguesa. Era aficionada a las bellas artes y la buena mesa, le preocupaba el dinero (y como no tuvo ni un padre ni un marido que se le proporcionase sin fatigas, tuvo que buscárselo ella de manera discreta pero algo turbia) y estaba entregada a la religión y, sobre todo, a la familia. Aquí está, a mi juicio, la clave de la cuestión» (*ibidem*, pág. 63).

(53) *Ibidem*, págs. 64 y 65.

(54) *Ibidem*, pág. 107.

bullangas, de apariencia sugestiva (55), que sin embargo desecha decantándose del lado de la tesis contrapuesta, la conspirativa, con fundamento en tres hechos «incuestionables» (la selección de las víctimas, la pasividad de la Milicia y del Ejército regular, así como la manipulación de las masas por agitadores y la planificación de las algaradas) y en la propuesta metodológica de «seguir el hilo de los beneficiarios, inequívocos y de ellos hay que sospechar desde el primer momento» (56), pues encajan con la imagen estereotipada del «juguete de las muñecas rusas: dentro de la exterior que se ve (el pueblo bullanguero) estaba la burguesía; y dentro de ella, la Milicia Nacional; y dentro de ésta, un grupo de especuladores. Nada nuevo, por lo demás» (57).

9) El recordatorio de las incontrovertibles potestades judiciales de los Ayuntamientos como tribunales de apelación contra las sentencias dictadas por los jueces de primera instancia (58).

10) El rechazo del argumento tradicional esgrimido por la línea historiográfica prevalente para justificar la fidelidad a la reina de la aristocracia por una simple cuestión de anacronismo (59).

11) La defensa de la existencia de un tercer propósito que motivaría la ley de desvinculación de los mayorazgos (junto al debilitamiento de la nobleza en cuanto clase social y la puesta en el tráfico inmobiliario de grandes masas de bienes para cerrar de este modo el círculo de la política desamortizadora), «casi silenciado pero muy real, a saber: aliviar la situación económica de muchos titulares, nobles o no, de pequeños mayorazgos, que no disponían de metálico, puesto que sus rentas no les llegaban para vivir y que, por mucho que fuera el valor de sus propiedades, de nada prácticamente les servían al no poder venderlas. La presión de estos individuos, aun sin tener relevancia política, fue de hecho muy intensa y coadyuvó no poco a la aprobación de la ley» (60).

12) La reivindicación de la figura política de Juan ALVAREZ MENDIZÁBAL, «la personalidad política más importante de la época» (61), objeto habitualmente de ataques inmisericordes por una historiografía dominante de corte plano y poco creativo, si no maniquea, que hizo de él el chivo expiatorio de muchos de los males y desgracias padecidos por los españoles a lo largo de la regencia (62).

(55) *Ibidem*, pág. 113.

(56) *Ibidem*, pág. 117.

(57) *Ibidem*, págs. 119 y 120.

(58) «Figura, de la que casi nunca dan noticia los historiadores» (*ibidem*, pág. 454).

(59) *Ibidem*, págs. 546-548.

(60) *Ibidem*, págs. 549 y 550.

(61) *Ibidem*, pág. 200.

(62) Causan sorpresa e, incluso, estupor los testimonios de este político recuperados

En otros casos, no duda en adherirse a las posturas sostenidas por otros investigadores, pero tiñéndolas a su vez, las más de las veces, de matices correctores sustanciales, salvo puntuales excepciones (63). En efecto:

1) Reconoce la autoridad de J. AROSTEGUI a la hora de explicar las causas y concausas de la primera guerra carlista (64), pero advierte que de hecho «carece de causas específicas propias», constituyendo más bien «un nuevo episodio dentro de unos acontecimientos mucho más dilatados», que arrancan en 1808 y culminarían con Carlos VII y el cantonalismo cartagenero, de tal manera que «Don Carlos no fue, por tanto, una causa —y ni siquiera un pretexto— sino un detonador. Y más propiamente todavía: el detonador fue el fallecimiento de su hermano como éste ya había predicho» (65).

2) Frente a la tesis de J. FONTANA del carácter aglutinante de la desamortización eclesiástica por constituir un propósito común de moderados y progresistas, «aunque tampoco es desdeñable», sostiene

por A. NIETO en su rastreo de los Diarios de Sesiones de la época, por su sinceridad, claridad expositiva, capacidad de análisis y, en suma, sentido común, en contradicción por otra parte con su labor como gobernante, a tenor del juicio general emitido a modo de sinopsis en la «Guía de Referencias» del Anejo («tarado, sin embargo, por una veta paranoica que le impedía ver la realidad, embarcó a su Gobierno y a los sucesivos en una aventura absolutamente irreal, condenada de antemano al fracaso») (*ibidem*, págs. 578 y 579); así, su explicación de la «revolución» emprendida durante su gobierno, ejemplo de coherencia (*ibidem*, págs. 43 y 44); su sensatez en el tratamiento de la cuestión de la necesidad o conveniencia de la reforma de la Administración (*ibidem*, pág. 74); su insinuación de la simultaneidad de una «revolución doble», o dos guerras civiles (*ibidem*, pág. 107); su renuncia al sueldo y a las gratificaciones correspondientes mientras ocupó interinamente la presidencia del Consejo de Ministros (*ibidem*, pág. 200); su rechazo a depurar a los funcionarios competentes afines al Antiguo Régimen «por más que sus amigos estuvieran siempre incitándole a que sólo se apoyara en hombres decididos hasta en los destinos más inferiores», apunta R. DE SANTILLÁN (*ibidem*, pág. 360); su sabia intervención sobre el alcance deseable del control parlamentario del Gobierno (*ibidem*, pág. 451); y su expresa declaración de que la desamortización eclesiástica promovida por él habría de crear «nuevos adeptos para la causa liberal» (*ibidem*, págs. 486 y 559); entre otros ejemplos.

(63) P. ej., «quedan a salvo» la tesis de M.^o C. MINA APAT sobre el origen paccionado —entre la oligarquía navarra y la madrileña— del nuevo régimen foral navarro, y no unilateral, en tanto que expresión de la sola voluntad del Gobierno de Madrid (vid. *Fueros y revolución liberal en Navarra*, 1988); la de J. T. VILLARROYA acerca de la erosión y quiebra de la doctrina de las dos confianzas a resultas de la acción perturbadora y anarquizante de Ayuntamientos y provincias [vid. *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, 1968]; la de J. S. PÉREZ GARZÓN sobre la configuración de la Milicia Nacional como instrumento de la revolución burguesa (vid. *Milicia nacional y revolución burguesa*, 1978), o la de F. LÓPEZ RAMÓN sobre su doble sentido originario de contrapeso del ejército regular y de apoyo del régimen constitucional (vid. *La caracterización jurídica de las fuerzas armadas*, Civitas, 1987); la de J. FONTANA sobre la realización de los diezmos, su reparto y supresión (vid. *La Revolución Liberal*, cit.); o, finalmente, la de R. GARCÍA ORMAECHEA sobre el «gigantesco expolio» provocado por la abolición de los señoríos y su transformación en propiedad particular (vid. *Supervivencias feudales en España*, 1932).

(64) Vid. «El carlismo y la guerra civil», en el tomo XXXIV de la *Historia de España* de R. MENÉNDEZ PIDAL.

(65) Vid. A. NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, cit., págs. 32 y 33.

ne que ésta en realidad «ahondó las diferencias», siendo «el factor que más eficazmente decantó a los grupos que, andando el tiempo, formarían los partidos moderado y progresista... con la que no transigieron nunca las conciencias más escrupulosas —aunque sí las bolsas, que se abrieron con facilidad a la ganancia, por muy moderados que fuesen sus propietarios— y que fue siempre un punto sensible no sólo en las controversias ideológicas sino también en las luchas políticas» (66).

3) Y, por último, respecto del interrogante sobre las causas del decantamiento del clero por el bando carlista que opone a la historiografía moderna (por una parte, MENÉNDEZ Y PELAYO, CASTILLO Y AYENSA y CÁRCEL, y por otra, VICENS VIVES y JUTGLAR), A. NIETO sugiere una lectura conciliadora que no haga caso omiso de la extraordinaria fragilidad de la situación económica del Gobierno, de tal suerte que «resulta más acertado hablar de un círculo vicioso o de una relación dialéctica, de tal manera que son correctas las dos proposiciones que se retroalimentan recíprocamente y de forma continua: el clero fue empujado al carlismo por la persecución liberal y esta persecución fue provocada por la proclividad del clero hacia el bando del Pretendiente» (67).

III. EJERCIENDO DE EXPERTO ADMINISTRATIVISTA

En rigor, es de ley reconocer que *Los primeros pasos del Estado constitucional* puede ser clasificada como una historia política y administrativa de la regencia de María Cristina de Borbón. Es, en palabras del propio autor, una obra que se sitúa «en el plano político y oficial» (68). En cuanto tal, cuenta con muy diversos méritos. Destaca por su singularidad (sobre todo, por lo que respecta a la historiografía moderna) el dato de que A. NIETO ha sido capaz de sistematizar y cohesionar todas las fuentes existentes —y, antes que nada, reunir y leer materiales dispersos y heterogéneos, de distinta procedencia, en algunos casos inaccesibles, en otros poco menos que extraviados y en los demás deteriorados o mal conservados, no se olvide—. Fuentes no sólo normativas, sino también parlamentarias (69), periodísticas o relativas a las obras científicas de los autores de la época, que, sin llegar a ser objeto de una jerarquización formal, sí son realizadas en algunos supuestos particulares.

(66) *Ibidem*, pág. 487.

(67) *Ibidem*, pág. 489.

(68) *Ibidem*, pág. 537.

(69) «Singularmente importante», así se preocupa de subrayarlo en la pág. 7.

En concreto, en lo que concierne a la documentación parlamentaria, A. NIETO recalca justamente su trascendencia, siquiera sea porque las sesiones de Cortes eran tan absorbentes que concentraban muy buena parte de su actividad diaria (70), sin contar con que los testimonios de los políticos eran muy escasos fuera de este foro (71). En palabras suyas, «*el Diario de Sesiones se convierte así en el Tratado de Derecho público (político y administrativo) y de ciencia de la administración más importante de esta época*», de suerte que «en verdad [que] para conocer la teoría y la práctica del Estado y de la Administración de 1833 a 1840 *es el mejor instrumento disponible y desde luego el más fiable*» (72).

Ello no es óbice, añado yo a modo de observación personal, para advertir acerca de la inconveniencia de aceptar de forma acrítica e indiscriminada cuantas declaraciones de carácter dogmático son expresadas desde la tribuna de oradores. No hay que pasar por alto (73) que la incontestable elocuencia de que hacían gala los parlamentarios ocultaba tras el pesado manto de la verborrea, con frecuencia, la ligereza de sus postulados —acentuada en los casos de sujetos ajenos a una formación de naturaleza jurídica—, cuando no su vacuidad o la más pura demagogia, al margen evidentemente de la propia autoridad, la talla intelectual y el talante personal de los mismos. Piénsese, por ejemplo, en P. J. PIDAL y su toma de posición bien en relación con la reforma general de la organización de la Administración en el curso de las discusiones parlamentarias de los años 1838 y 1840 (contrástese su opinión, y los argumentos argüidos entonces, con la política auspiciada por él mismo a partir de 1844 desde el Ministerio de la Gobernación, máxime durante la deliberación del proyecto de ley de autorización del arreglo de la organización y las atribuciones de los Ayuntamientos, las Diputaciones provinciales, los Gobiernos políticos, los Consejos provinciales y el Consejo Supremo de la Administración del Estado) (74), bien respecto del problema endémico de la amovilidad de los jueces (75), liquidado expeditivamente con ocasión de la elaboración de las leyes reguladoras de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1845 en los términos más propicios para la Administración activa.

Se dirá (76) que el comentario peca de ingenuo. Con sinceridad,

(70) Recuérdese el llamativo lamento de un ministro dirigido a las Cortes porque los debates de control se dilataban hasta extremos insostenibles.

(71) De ahí que A. NIETO hable de «políticos ágrafos» (*ibidem*, pág. 7).

(72) *Ibidem*, págs. 7 y 8.

(73) El propio A. NIETO se pronuncia en algún momento en una línea similar.

(74) Vid. el «DSC» de 5-12-1844, págs. 845 y ss.

(75) En este caso, los integrantes del Tribunal mayor de Cuentas (*ibidem*, pág. 440).

(76) Imagino cuál será la reflexión de A. NIETO, pues ya nos la ha dado a conocer en algún otro lugar, en alusión al ejercicio de la política en nuestros días, cuando explica que

no lo creo porque se trata de cuestiones sensiblemente dispares o, mejor, de actitudes personales divergentes, si bien no por fuerza incompatibles. Entre el rigor intelectual y la lógica de políticos de la talla de M. CORTINA, A. ALCALÁ GALIANO, L. ARRAZOLA, J. DE BURGOS o A. OLIVÁN y la flema fundamentalmente demagógica de la mayor parte de los gobernantes y parlamentarios de la regencia media, en verdad, todo un mundo. La cultura jurídica de aquéllos (77) y su sensibilidad hacia el derecho rectamente entendido —hacia lo que es y lo que ha de ser— con todos sus defectos y, quizás, con sus excesos, les dota —al menos, les hace acreedores a ello— de un prestigio sin parangón y de una autoridad moral insoslayable, adquiridos desde la libertad personal, cualquiera que sea su filiación política.

Desde esa independencia de criterio que proporciona la defensa constante de la esencia del derecho, que es su lucha (parafraseando a R. VON IHERING), es desde donde hay que partir para comprender, por ejemplo, los humillantes episodios en los que se vieron envueltos, por mor de la mal llamada «lucha política», J. DE BURGOS (éste es especialmente sangrante, sin duda, lo que no ha impedido a A. NIETO llevar a cabo una disección del mismo, que se antoja ejemplar, al abordar el examen de la institución de la responsabilidad ministerial) (78), S. CALDERÓN COLLANTES (79) y, en menor medida, dada su personalidad y su «peculiar» visión de la *res publica*, J. M.^a

«la política es simplemente un viejo teatro con actores que se limitan a representar una comedia —a veces, un drama— que ni siquiera ellos han escrito. Por ello, hay que ser muy simples para confundir la ficción con la realidad y al actor con el personaje que encarna». En definitiva, «a los actores no hay que juzgarlos por la veracidad de sus intervenciones, sino por su arte» (vid. «Teatro político», en *España en astillas*, págs. 57 y 58).

(77) Y de otros personajes que se mantuvieron en un discreto segundo plano, como VIADERA, que hiciera gala de una muy sensata percepción del valor de la ley al negar que las resoluciones sobre actas electorales objeto de impugnación pudieran conceptualizarse como interpretación auténtica de la ley electoral porque, ¡admírese el lector del «pedazo de jurista» que saca del olvido A. NIETO!, «las leyes sólo se pueden aclarar, interpretar, variar y reformar por los mismos trámites y medios con que se forman por medio de otra ley» (*ibidem*, pág. 147). O incluso de la prensa periódica, como el Correo Nacional que, pese a «no [ser] siempre medurado» (*ibidem*, pág. 11), certifica conocer y manejar de forma espectacular la teoría constitucional, para sorpresa de juristas y envidia del periodismo actual —tan despreocupado del indispensable rigor que ha de envolver todo lo jurídico—, al pronunciarse sobre el delicado problema de las condiciones de eficacia de las leyes en la línea según la cual «el acuerdo del Congreso y el Senado es ley, ley en sí, ley por su naturaleza, desde luego que la sanciona el poder real. La Constitución no exige ni podía exigir otra circunstancia. Desde que aquéllas están llenas, la ley existe, desde el instante debe principiar su cumplimiento. La sanción se comunica al Congreso y al Senado para su noticia. La Ley se promulga al pueblo para su ejecución... La ley no es ejecutable (cuando no se ha promulgado todavía) para los súbditos. Pero ¿no es ley por ventura para los gobernantes?... ¿No es precisamente la fórmula de la sanción un precepto para ejecutar?» (*ibidem*, pág. 155).

(78) *Ibidem*, págs. 462 y 463

(79) *Ibidem*, págs. 468 y 469.

QUEIPO DE LLANO, Conde de TORENO (80). Desde la perspectiva que otorga el transcurso de más de ciento sesenta años, es difícil sustraerse a la tentación de invocar el tópico de que «la historia se repite».

En íntima conexión con cuanto acabo de exponer, es de mencionar el interés mostrado por A. NIETO por rendir tributo o, simplemente, otorgar justicia —todo depende del prisma con el que se pretenda mirar la cuestión— a determinados protagonistas de la regencia, en detrimento de otros, quizás igualmente valiosos o sobresalientes. Ello tiene mucho que ver con las reflexiones que desarrolla en la Introducción a propósito de los escenarios desde los cuales acometer el estudio de la historia política y administrativa de la regencia, más que con presuntas debilidades personales explicables sólo desde la psicología individual (¿o sí?). Si de algo puede presumir A. NIETO es de haber sabido rescatar del olvido, como si de viejos inmuebles se tratara, a distintos personajes que participaron de algún modo en las tareas públicas de gobierno o en el nacimiento de la Ciencia de la Administración y del Derecho administrativo (81).

Por una parte, reclama un tratamiento equiparable al deparado por la historiografía administrativa de los últimos veinte años a J. DE BURGOS, A. OLIVÁN, J. DE POSADA HERRERA, M. ORTIZ DE ZÚÑIGA y F. GARCÍA GOYENA (y J. AGUIRRE), en favor esta vez de A. GIL DE ZÁRATE, el Marqués de VALGORNERA, P. DE LA ESCOSURA, J. F. PACHECO y LISTA (82). Por otra parte, da paso a L. RODRÍGUEZ CAMALEÑO (83), «autor prolífico de ideas tan claras como oscuro en su estilo» (84), del que sólo había dado cuenta con anterioridad M. BAENA DEL ALCÁZAR. A. NIETO le confiere un peso específico muy considerable no sólo en los debates parlamentarios sobre el estado de la Administración (85), o sobre las influencias extranjeras en el conjunto del sistema administrativo general (86), sino también en la defensa en sede doctrinal de la rebaja sustancial de las atribuciones de los Gobernadores y su transferencia correlativa (a costa de la lógica mengua de la extensión de la potestad de tutela que éstos ejercen en nombre de la Administración Central del Estado) a Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con el propósito, tan loable como válido en teoría, de «reducir la esfera de las atenciones de los Gobernadores civiles de modo que

(80) *Ibidem*, págs. 469 y ss.

(81) Así, C. BORDIU, en esta REVISTA (1977), 84.

(82) No es para menos, pues los artículos de los cuatro primeros son soberbios.

(83) ¿Burgalés insigne como M. ALONSO MARTÍNEZ?

(84) *Ibidem*, pág. 6.

(85) *Ibidem*, pág. 75.

(86) En una prosa lamentable, L. RODRÍGUEZ CAMALEÑO sostiene la tesis de que «cada nación debe respetar su historia», de manera que «los modos de Administración deben ser en cada Estado conformes a los hábitos reconocidos» (*ibidem*, págs. 84 y 85).

puedan cumplir con sus deberes... y conquistar al Gobierno las afectaciones de la generalidad de que se priva por una mal entendida y aun mezquina ambición» (87). El motivo descansa quizás en la singularidad de sus planteamientos políticos o, mejor, en su quijotismo en el rechazo a la Instrucción de los Subdelegados de Fomento, que funda en razonamientos tan demoleedores como el siguiente, expresado en palabras de A. NIETO: «si un mal funcionamiento puede hacer inútil una norma buena, un buen funcionario no puede, en cambio, remediar con tanta facilidad los desastres que provoca una norma perversa o un sistema administrativo defectuoso» (88). ¿Acaso no está pensando el autor, y con él, el lector, no tanto en la susodicha Instrucción de 1833 cuanto en el Derecho administrativo contemporáneo y, en detalle, en auténticas joyas de los anales de la historia legislativa de la Administración más reciente como la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, o la keynesiana (89) Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común?

Si hubiera que definir de algún modo a L. RODRÍGUEZ CAMALEÑO, tendría pocas dudas en designarle como el justo contrapunto de J. DE BURGOS. Españolismo (o nacionalismo, como sugiere A. NIETO) *versus* galicismo, autonomismo local *versus* centralismo, pesimismo rayando con la demagogia populista en relación con la Administración *versus* confianza ciega en su reforma como cauce capital de la regeneración nacional y de la consolidación de las estructuras del incipiente Estado constitucional, condensan muy esquemáticamente las diferencias personales entre dos personajes de alguna manera ubicados en extremos opuestos. Pero además, y sobre todo, resumen las grandes fracturas tanto de las principales fuerzas políticas como del debate teórico a lo largo de la regencia y del resto del siglo XIX, en definitiva.

En otro orden de cosas, es de notar asimismo en el haber de esta obra el rechazo de A. NIETO a la asunción de cualesquiera planteamientos metodológicos de naturaleza positivista, de ordinario reduccionistas, y pese a ello tan usuales en las investigaciones de raíz histórica. El autor se precave contra la tentación —dudosa— del formalismo. Los textos normativos, señala, representan «*un punto de referencia constante; pero nada más*», supuesto que «la historia debe preocuparse de lo que sucedió (mejor: de lo que se cree que sucedió

(87) *Ibidem*, pág. 257.

(88) *Ibidem*, pág. 253.

(89) En los términos expresados por L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER en «REDA» (1994) 82.

y no sólo de lo que pudo, o debió, haber sucedido)» (90). Bien es verdad que el autor no está con ello inventando nada, ni aportando novedad alguna en materia de metodología histórica. Es obvio que con la sola apoyatura de la Gaceta Oficial no se puede aspirar más que a construir un discurso de índole descriptiva, eminentemente formal; como también lo es que una lectura parcial o incompleta, o peor aún, sesgada, de la documentación extractada conduce a resultados cuando menos sospechosos, que han de ser puestos en cuarentena hasta ser confrontados con la realidad, ya se exprese en forma de testimonios doctrinales, técnicos, parlamentarios, periodísticos o literarios, ya lo haga a través de la aplicación del ordenamiento jurídico por parte de los jueces y Tribunales.

No se trata de eso. Es un simple recordatorio que la realidad se empeña en desvirtuar en más de una ocasión. A. NIETO advierte oportunamente de los peligros que entraña fiarlo todo a la literalidad de las normas, cualesquiera que éstas sean, con independencia de su grado dentro de la jerarquía normativa. Podría decirse, recomponiendo una clásica afirmación de L. SÁNCHEZ AGESTA, que «el régimen constitucional representativo (y, por extensión, el administrativo) acaba siendo un espectáculo de gran escenografía entre unos grupos políticos que hacen las Cortes y se apoyan en ellas» (91), y que sus productos normativos, al igual que los de la Administración, adolecen, ayer como hoy, de la falta de la debida eficacia social por razones que nos son bien conocidas.

Y añadiría aún algo más. Al igual que el fenómeno característico del siglo XIX —si no el más— del distanciamiento real entre los planos de la constitucionalidad y la legalidad (o, en las propias palabras de J. M.^a JOVER ZAMORA, que es quien lo ha descrito más en profundidad, «la práctica de la suplantación de la tradición constitucional») (92), puede detectarse también la expresión de un proceso de degradación o, mejor, de quiebra normativa alarmante. No me refiero ni a la conculcación de una eventual reserva formal o material de ley (93), ni a la operación de deslegalización con la consiguiente extensión de la potestad reglamentaria de la Administración. Aludo más bien a la burda vulneración de los mandatos legales mediante simples normas reglamentarias, cuando no con meras resoluciones administrativas. En este sentido, es pues trasladable el problema de la disociación del esquema Constitución-ley a la relación de ésta con el reglamento. El principio de jerarquía normativa asume un rol meramente indicati-

(90) *Ibidem*, pág. 13.

(91) Vid. *Historia del constitucionalismo español*, IEP, 2.^a ed., 1964, pág. 18.

(92) Vid. *La civilización española a mediados del siglo XIX*, pág. 50.

(93) Es esta cuestión examinada a menudo por A. NIETO.

vo, al que no parecen sujetos en rigor ni el Gobierno ni sus agentes. La relativización del mismo es tal que más que de otra cosa debería hablarse incluso de su propia inexistencia. Bien que sean normas de regulación material, directamente aplicables, dictadas al amparo de la correspondiente reserva constitucional, las leyes son infringidas, no me atrevería a decir que con habitualidad, pero sí sin aparentes reparos o trabas de orden teórico-constitucional, de la misma forma que los propios textos constitucionales son vulnerados por normas de rango normativo inferior (94). Cabría entonces una relectura de la afirmación inicial de A. NIETO, en cuanto que las leyes, como mandatos normativos del órgano titular del poder legislativo superior, se incardinan como «un punto de referencia constante; pero nada más».

No se detiene aquí, sin embargo, el análisis de A. NIETO. Orillaría el grueso de su estudio si, una vez ultimadas estas observaciones de carácter general, no aludiera siquiera fuera de manera esquemática a las aportaciones concretas de su obra al conocimiento de la historia política y administrativa de la regencia de María Cristina de Borbón.

IV. ENSEÑANZAS FUNDAMENTALES SOBRE LOS ORÍGENES DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA

Los primeros pasos del Estado constitucional entremezcla cuestiones de naturaleza historiográfica con problemas de teoría constitucional, así como, por supuesto, de Derecho administrativo y, más en general, de dogmática jurídica. Es inevitable o, mejor aún, imprescindible. Ya ha sido tratado con anterioridad. A. NIETO insiste a lo largo de su obra en la exigencia metodológica de no desvincular en ningún momento ambos planos, que han de caminar estrechamente unidos. No puede ser de otro modo si se quiere profundizar en el conocimiento de la realidad de este período. Así se explica entonces la sistemática empleada por el autor y, en especial, el papel vehicular

(94) Claro es que este comentario puede provocar un juicio reprobatorio de nuevo por ingenuo, porque es verdad que esta práctica no ha sido erradicada por la implantación de un auténtico Estado de Derecho en nuestros días. Sin necesidad de ser malévolos, le vienen a uno a la memoria ejemplos recientes de interpretaciones *contra legem* realizadas a través de meras circulares ministeriales en sectores económicos de dimensiones considerables con objeto de reparar los yerros del legislador. Semejante práctica no es en absoluto de recibo, no sólo porque no lo autoriza en modo alguno el artículo 18.2 LGT, que es el título al amparo del cual se habilitan semejantes operaciones interpretativas, sino porque conculca principios generales del Derecho constitucionalizados, que son totalmente elementales.

desempeñado por el capítulo introductorio (cap. I, págs. 1-68) en el conjunto del estudio.

Pese a su nomenclatura formal, el citado capítulo I implica mucho más que una simple presentación general de la obra, de sus causas, propósitos, alcance, metodología, contenido, fuentes, etc. Es en realidad una introducción y una conclusión: representa una síntesis valorativa de la regencia de María Cristina globalmente considerada. A diferencia de otros trabajos monográficos, el de A. NIETO se proyecta desde diferentes puntos de vista, de tal manera que ofrece diversos ángulos de análisis y, en consecuencia, otras tantas contribuciones personales a la aclaración definitiva de las incógnitas, interrogantes y sobreentendidos que aún pesan sobre esta época. Así:

1) Ofrece un balance —desilusionante— del *status quaestionis* de la regencia en el panorama historiográfico contemporáneo, y más aún en el estrictamente administrativo (págs. 1-10).

2) Proporciona pautas metodológicas para abordar estudios de esta índole (págs. 13-15), y a la par justifica sus elecciones, con aparente ambigüedad, buscando asimismo la complicidad del lector de acuerdo con sus propias convicciones (págs. 16-18).

3) Se pronuncia sobre el significado y alcance de una historia administrativa (95).

4) Indaga el sustrato ideológico de los regímenes políticos que anteceden a la regencia, que no eran más que un «amasijo... de singular confusión» (96).

5) Cifra en la caída de ESPARTERO (encarnación de «la segunda regencia») (97) el momento a partir del cual es lícito hablar de la liquidación del Antiguo Régimen, y en la primera guerra carlista la

(95) «De la misma manera que la historia constitucional y del Estado no es nada sin el respaldo de la historia administrativa, también pierde ésta su consistencia si no se apoya en la historia externa, y viceversa, so pena de que esta última se torne ininteligible» (*ibidem*, pág. 19).

(96) *Ibidem*, pág. 24. Sobre esta tesis ha abundado tanto la historiografía contemporánea desde la obra de L. Díez DEL CORRAL acerca de *El liberalismo doctrinario* [IEP, 3.ª ed., 1973; y entre otros, los estudios más recientes de I. BURDIEL, «Liberalismo y revolución en España», en *Las burguesías en el mundo contemporáneo*, UIMP, Valencia, 1992; J. FONTANA, «La burguesía española, entre la reforma y la revolución (1808-1868)», en *Revueltas y revoluciones en la historia (Primeras Jornadas de Estudios Históricos organizadas por el Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca)*, Ed. Universidad de Salamanca, 1994; P. RUIZ TORRES, «Del Antiguo al Nuevo Régimen: carácter de la transformación», en el *Libro homenaje al profesor M. ARTOLA GALLEGO. Antiguo Régimen y liberalismo*, vol. 1: *Visiones generales*, Alianza Editorial y Ediciones de la UAM, 1994...], como el constitucionalismo [vid., p. ej., J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX*, «RCG» (1987), 10; del mismo autor, *La doctrina de la Constitución histórica: de Jovellanos a la Cortes de 1845*, «REP» (1995), 39].

(97) Vid. A. NIETO, *Los primeros pasos...*, cit., pág. 25.

causa del trastocamiento de «la evolución del Estado constitucional, tanto en su estructura como en su funcionamiento», así como del «alcance de todas las reformas administrativas» (98).

6) Defiende la idea de la coexistencia malquerida de dos formas de Estado que se reparten la nación española a lo largo de la contienda (99).

7) Tampoco desaprovecha la ocasión para terciar en el debate siempre espinoso sobre el interrogante de la naturaleza revolucionaria o continuista de la creación del Estado nuevo, liberal y burgués, bajo el atractivo —por novedoso— rótulo de «la revolución y sus dilemas» (págs. 41-62), a través del examen de una serie de binomios, «Guerra y revolución» (100), «Revolución y desorden» (101), y «Revolución y Constitución» (102). Sugiere entonces que «lo que de veras se puso en juego fue la supervivencia del Estado», que no puede sino ser tildado de «Estado de Anarquía» (103). Expresión en verdad devastadora respecto de un estado de cosas que, en puridad, no merece otro calificativo más benévolo (104).

8) Aborda el tema del fin de la regencia desde la aparente coincidencia cronológica de la renuncia de María Cristina de Borbón y el cese de la primera guerra carlista para profundizar sobre la propia personalidad de aquella y de sus circunstancias personales.

(98) *Ibidem*, pág. 34.

(99) Y ello pese a que la historiografía moderna se viene resistiendo a reconocer la carlista, quizás por aferrarse a una visión internacionalista del concepto de Estado, en cuanto que lo asimilaría a un «Gobierno local de facto durante una guerra civil» (*ibidem*, pág. 35).

(100) «Lo más asombroso, no obstante es que los liberales, además de ocuparse de la guerra y de la construcción de un Estado nuevo, quisieron hacer al tiempo también una revolución», propósitos que alcanzaron, al menos por lo que concierne a los progresistas, «en términos deficientísimos y a un precio doloroso del que el país tardaría mucho en repenarse» (*ibidem*, págs. 42 a 44).

(101) «Mientras no se conozcan mejor sus orígenes, organización y objetivos habrá que limitarse a hablar no tanto de revolución social como de convulsiones sociales» (*ibidem*, pág. 45).

(102) Entronca con la tesis defendida por J. M.^a JOVER ZAMORA, entre otros, al hablar de la existencia de un «Estado pseudoconstitucional» (*ibidem*, pág. 48), cuyas instituciones fueron falseadas. Y concluye sosteniendo que «el Estado constitucional español nació mal, ya torcido y no consiguió restablecerse a lo largo de todo el siglo» (*ibidem*, pág. 55).

(103) *Ibidem*, pág. 56. Así lo refrendan hechos incontestables como la suspensión de garantías constitucionales en el marco de la declaración del estado de sitio y, sobre todo, las prácticas rapiñadoras de la política recaudatoria militar, que supusieron no sólo una completa burla del principio constitucional de legalidad tributaria, sino además, y de modo particular, el derrumbe del propósito gubernamental de alzar una Hacienda pública centralizada y la extenuación de la población con la consiguiente bancarrota financiera e institucional.

(104) Expresión que, por otra parte, sin duda debe suscitar el replanteamiento de algunos de los esquemas metodológicos al uso en el ámbito de la historiografía, en cuanto están anclados en modelos formalistas incursos en pleno proceso de obsolescencia, o, más tamizadamente, como refiere el autor, «el historiador debe utilizar como piedra de toque para contrastar el valor de las instituciones formales» (*ibidem*, pág. 62).

9) Y estima como colofón que el Estado constitucional liberal se implantó en un contexto poco propicio (105), con el agravante (es «lo más terrible de la época») del «enriquecimiento espectacular de algunas personas *a costa del Estado* mismo» (106).

Conviene entonces con la historiografía dominante (107) que «el Estado constitucional liberal consolidado en España durante la regencia de María Cristina de Borbón fue un *Estado clasista: un Estado burgués (prácticamente un Estado de propietarios) tutelado por el ejército*», en el que «todas las instituciones públicas fueron establecidas por y para los burgueses» (108).

El capítulo I constituye, pues, un capítulo denso en el que nada queda al azar. Ni uno solo de sus epígrafes tiene desperdicio, toda vez que no hay concesiones para la galería, ni margen alguno para la erudición si no acompaña al propio hilo argumental de la obra. Ello no empece para que sea lícito afirmar que los dos primeros capítulos son los de lectura más amena, no tanto porque en muy buena medida resumen las claves de toda la monografía, cuanto porque son los que están más estrechamente unidos a la propia historia política de la regencia, a sus acontecimientos más sobresalientes en una palabra.

En el capítulo II («*El régimen público*»), por su parte, A. NIETO se ocupa *ab initio* de perfilar el trasfondo ideológico del debate que separa a los progresistas de los moderados. Sobresale una frase particularmente afortunada, que habrá de merecer una reflexión sosegada por parte de los historiadores, según la cual la opción del liberalismo por la que se decanta el Estado de la regencia «no fue

(105) El siglo XIX entró en España (si vale decirlo así) con muy mal pie a causa del lastre de la Guerra de la Independencia —prolongada en la primera guerra carlista, y fuente de la descomposición económica y social del país— y de una serie de malentendidos, lecciones perversas y contradicciones de gran calado, «mentiras históricas» como que aquella fue vencida por España, enfrentó a todos los españoles con los franceses —en realidad, «fue también una guerra civil»— y reportó enseñanzas positivas para el conjunto de la población, cuando lo cierto es que propició la eclosión de «dos fenómenos que habían de *pesar luego gravemente en el futuro*: las guerrillas y las Juntas» (*ibidem*, pág. 64), «la falacia democrática de las Cortes de Cádiz», la contradicción intrínseca del texto constitucional de 1812, o la desastrosa figura política de Fernando VII.

(106) *Ibidem*, pág. 66.

(107) Cito, entre otros, a J. VICENS VIVES, A. JUTGLAR, C. PRIETO ESCUDERO, F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, F. TOMÁS Y VALIENTE, P. RUIZ TORRÉS, I. BURDIEL, J. M.^a JOVER ZAMORA, A. GIL NOVALES, J. FONTANA, C. MARTÍ Y MARTÍ, J. L. LÓPEZ ARANGUREN.

(108) *Ibidem*, pág. 66. «Lo más grave, con todo —más aún que la contienda bélica, las bullangas, la injerencia militar en el funcionamiento del Estado, el caos económico y la miseria social—, fue el falseamiento total del proceso, dado que no hubo ni una constitucionalización ni una democratización mínimamente sinceras. La pretendida modernización del Estado no pasó de ser una farsa formal que, además, había de tarar la evolución posterior. El apresurado constitucionalismo español, por así decirlo, cerró en falso y las consecuencias de esta desgracia habían de prolongarse durante siglo y medio» (*ibidem*, pág. 67).

[motivada] por una determinada necesidad histórica sino que se trató de una opción posible entre otras muchas» (109), desmintiendo así la tan manida «tesis de la alternativa inevitable». La caída del Gobierno neoabsolutista de CEA se consuma en última instancia por la intransigencia mostrada por unos y otros hacia la aceptación de cualesquiera concesiones en el fondo, «pero pudo haber tenido éxito y valía la pena intentarlo» (110). Menos generoso se muestra el autor en cambio a la hora de valorar las propuestas de J. DE BURGOS de reforma económica a través de la institución del Fomento (111), cuando lo que hizo que saltaran en pedazos fue precisamente la priorización de la cuestión extrema de la financiación del conflicto bélico, que vendría a corroerlo todo en realidad.

En mi opinión, las aportaciones de J. DE BURGOS sirvieron de entrada para desperezar las conciencias de los actores de la política. Auparon el tema de la reforma administrativa al centro del escenario de la lucha política como «palabra clave y [la] idea-fuerza de toda la regencia» (112). Pero es que, además, hay que entender la tesis de BURGOS como una alternativa razonable, plausible y, por ende, válida en un contexto político general que no estaba dispuesto a tolerar cualquier otro género de aperturas más ambiciosas que significaran una erosión sustancial de la legalidad del Estado (113). El problema en definitiva reside, y en ello concuerdo con el autor, en que las reformas administrativas adolecían por sí mismas de la ausencia de igual trascendencia política, de igual resonancia que las que se enmarcaban en el plano de la constitucionalidad, por muy insatisfactoria que fuera la situación real de la Administración. Ese recelo, esa identificación de aquéllas con meras operaciones de maquillaje, la desconfianza generada por los fracasos anteriores, operaban muy negativamente en la opinión pública. De ahí que en 1840 no se hubiera avanzado nada (114).

Es cierto que «desde entonces, los políticos —que no han caído en la trampa— han tendido siempre a ver en las reformas administrativas un “sucedáneo” de las reformas políticas y, en cuanto tal, las han contemplado con recelo y hasta con menosprecio» (115). ¿Pero no lo es también que, por ejemplo, en el franquismo se alcanzaron

(109) *Ibidem*, pág. 69.

(110) *Ibidem*, pág. 70.

(111) «Intento... a todas luces ilusorio, voluntarista» (*ibidem*, pág. 73).

(112) *Ibidem*, pág. 74.

(113) Esto es, lo que A. NIETO descalifica como «fata morgana para ingenuos» (*ibidem*, pág. 78).

(114) «Las cosas seguían igual o peor» (*ibidem*, pág. 75).

(115) *Ibidem*, pág. 77.

logros manifiestos mediante simples reformas administrativas, que constituirían el único cauce viable de un progreso seguro en el régimen de las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos? Ha sido E. GARCÍA DE ENTERRÍA quien se ha referido últimamente a este punto en relación con el caso específico de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (116). ¿Acaso no demostraba una gran dosis de pragmatismo jurídico J. DE BURGOS, mayor incluso que la de sus contemporáneos F. A. SILVELA, A. OLIVÁN o M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, y a años luz de la de los liberales progresistas de la facción doceañista y exaltada (117), al anteponer la vía de las reformas administrativas a las otras, de mayor calado ciertamente, pero también más conflictivas al tiempo que menos tangibles desde el punto de vista del bienestar de la colectividad, él que tan bien conocía los entresijos de la Administración desde su dilatada experiencia de administrador y jurista? Quizás no sería justo equiparar a este administrativista con los tecnócratas que colaboraron con el Gobierno y la Administración franquista. Al margen de valoraciones de orden personal, es preciso reparar en la extraordinaria sensibilidad jurídica que acompañó a J. DE BURGOS en todas sus actuaciones públicas, tanto desde el ejercicio de responsabilidades de gobierno como desde la tribuna parlamentaria, incluso a costa de ser acosado y humillado por sus propios compañeros de formación política.

Por lo demás, aún son reseñables: 1) la anécdota hilarante del orador ADANA, que promueve la importación de las instituciones administrativas vascas en Castilla, en lugar de las francesas (118); 2) el valioso examen de los principios estructurales del sistema adminis-

(116) Vid. *Democracia, jueces y control de la Administración*, cit., págs. 36-42.

(117) Discrepo de A. NIETO cuando califica de «duras —y ciertamente injustas—» las demoledoras palabras de BURGOS dirigidas contra éstos reprochándoles que «poco a la mayor parte de ellos importaban en definitiva ni los adelantos administrativos ni la protección de los intereses materiales. Suspirando de día y de noche por el régimen político, que era el único que en realidad podía asegurar algunas ventajas a hombres ligados por tan pocos lazos al país que los vio nacer, insistían en la necesidad de un cambio político, a favor del cual esperaban llegar a los empleos y nada les importaba la ruina del país, con tal de poder quedar ellos de pie entre los escombros» (*ibidem*, pág. 82). Son, en mi opinión, atinadísimas, máxime a la vista de cómo operaba en la práctica el régimen (o, más bien, los regímenes) de empleo público.

(118) Vid. la pág. 87. Casualidad o no, no quiero que se me acuse de prejuizar, es de notar también un incidente similar, en octubre de 1844, con ocasión de la deliberación en el Congreso del proyecto de ley de autorización para la reforma general de la Administración, cuando en su punto álgido, cuestionada la constitucionalidad de la técnica legislativa empleada por el Gobierno, un parlamentario vasco aprovecha en uso de su palabra, ni corto ni perezoso, para invocar gratuitamente la cuestión de arreglo foral y el Convenio de Vergara, motivo por el cual es interpelado en términos durísimos por el presidente de la Cámara, descalificando su proceder sin miramientos de ningún tipo.

trativo como la unidad (119), la centralización (120), la jerarquía y tutela administrativas, la articulación de órganos unipersonales y colegiados, y la cuestión de los derechos políticos y la publicidad; 3) el estudio de la Milicia Nacional a partir de las investigaciones de J. S. PÉREZ GARZÓN (121) y F. LÓPEZ RAMÓN (122); y 4) el extraordinario análisis del Juntismo provincial revolucionario (págs. 107 y ss.), que coadyuvó, y no en pequeña medida, a la alteración significativa del régimen público de la regencia (123).

En el capítulo III («*El sistema normativo*»), A. NIETO afronta como reto desentrañar las especificidades del sistema de fuentes vigente durante la regencia: por una parte, su contingencia y variabilidad, fruto de «una evolución paroxística y saltuaria», de auténtico «vértigo», debida a las continuas mudanzas políticas y constitucionales, y por otra, su heterogeneidad e inseguridad —a la par que su relativa aplicación— (124). Se aceptaba la contraposición entre Ley y reglamento, mas la ausencia de una reserva de ley «manejable» (125) conducía a que «de hecho, las mismas materias eran reguladas por Ley o por reglamento según que estuvieran abiertas las Cortes o no» (126). No son menos destacables la constatación de la escasa producción legislativa de las Cortes (explicable porque su función primordial era el control del Gobierno), la falta de reconocimiento del principio de jerarquía normativa (127), su tendencia acusada a administrar, arraiga-

(119) «Se abordó con gran inteligencia», malográndose «con resultados prácticos lamentables» (*ibidem*, pág. 89).

(120) Fórmula, muy bien estudiada en Francia, que deslumbró a los españoles —progresistas y moderados por igual—, quienes vieron en ella el *deus ex machina* que podía resolver todas las dificultades de este tipo» (*ibidem*, pág. 89).

(121) Vid. *Milicia nacional y revolución burguesa*, 1978.

(122) Vid. *La caracterización jurídica de las fuerzas armadas*, 1987.

(123) O, en los términos del propio autor, a su «*perverso desarrollo*», al combatirlo «*tan duramente al margen de las instituciones y de las leyes*» (vid. A. NIETO, *Los primeros pasos...*, cit., pág. 107). —~

(124) La causa radica en la existencia «de normas ilegales y a veces de origen violento, que no sólo introducían en el Ordenamiento disposiciones espúreas (emanadas de las autoridades militares, juntas revolucionarias o cabecillas carlistas) sino que, en todo caso, alteraban la jerarquía, haciendo pasar, por ejemplo, una simple circular ministerial por encima de una Ley aprobada en Cortes» (*ibidem*, págs. 134 y 135).

(125) Con matices: vid. págs. 148 y ss. y 169.

(126) *Ibidem*, pág. 144. En el primer supuesto, el Gobierno estaba obligado a trasladar a aquéllas la correspondiente solicitud de autorización legislativa (excelente, por cierto, es el estudio de las delegaciones legislativas, por encima de otros trabajos aparecidos con anterioridad, como el de J. I. MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, 1986), mientras que, en el segundo, éste normaba mediante reales decretos que sólo eran llevados a las Cortes «*para obtener el respaldo político que ello suponía*», con la particularidad, chocante en extremo visto desde la actualidad, de que «en algunas ocasiones se declaraban vigentes por Real Decreto simples proyectos de Ley» caducados por la clausura del periodo de sesiones (*ibidem*, págs. 145 y 146).

(127) «Por más que se diera por supuesto que unas habían de limitarse a desarrollar otras» (*ibidem*, pág. 145).

da desde las Cortes de Cádiz, o la existencia «de una cierta reserva legal», configurada como «*un principio constitucional no escrito*» (128) que explicaría la técnica de la autorización legislativa. De la realidad constitucional «no se deduce ni una doctrina clara ni una práctica coherente» sobre la delimitación de las potestades normativas de las Cortes y del Rey (129), en parte por la propia indefinición y ambigüedad de los textos constitucionales. Pero rechaza la tesis de A. GALLEGO ANABITARTE de la ausencia de una auténtica potestad reglamentaria del monarca (130), porque, y creo que es una conclusión inevitable a la vista del estudio de la práctica parlamentaria no sólo de la regencia, sino del reinado de Isabel II, primaba ante todo el pragmatismo jurídico, que operaba sin apenas frenos constitucionales efectivos (131).

El capítulo IV está consagrado a la exposición de la organización y funcionamiento de «*la Administración Suprema del Estado*», que, hay que recordar, no se sustrae al clima general de inestabilidad que caracteriza toda la regencia, pues se suceden «demasiados cambios, en suma, para tan poco tiempo» (132). De la muy importante reorganización fomentada por el Gobierno MARTÍNEZ DE LA ROSA (133), al reajuste rupturista forzado por el restablecimiento de la Constitución gaditana de 1812 y al sincretismo institucional promovido sin éxito por el texto constitucional de 1837, se multiplican los vaivenes que sacuden las instituciones administrativas del Estado. El Consejo de Gobierno, creado por voluntad testamentaria de Fernando VII (134), contaba con «funciones realmente extraordinarias», y en su haber, con «su sensatez técnica y su apertura política» (135); el Consejo de Ministros emboscaba, tras su naturaleza consultiva formal, auténti-

(128) *Ibidem*, pág. 170.

(129) *Ibidem*, pág. 168.

(130) «La mejor prueba de ello es que nunca se afirmaron o negaron las competencias normativas de las Cortes o del rey al amparo de un precepto constitucional» (*ibidem*, pág. 169).

(131) Ello explica quizás que, en el marco del amplísimo ámbito de competencias abierto al Ejecutivo, fuera común tanto la elaboración de normas reglamentarias a partir de la resolución (por vía de Reales Ordenes) de supuestos singulares, que eran así objeto de generalización (aun a costa de la transgresión de expresos mandatos legales con vocación de universalidad), como la «descarada» propaganda gubernamental a través de los *Anales administrativos*, que suponía el ejercicio de un derecho a la defensa política (*ibidem*, pág. 184) del que desde entonces han hecho uso todos los gobernantes, sin excepciones, cualquiera que sea su filiación política.

(132) *Ibidem*, pág. 187.

(133) «Supuso nada menos que la transición del Antiguo Régimen al Estado constitucional» (*ibidem*, pág. 188: de ahí que con muy buen criterio le sean dedicadas unas páginas adicionales, 206-211).

(134) El autor especula con que su composición, descompensada y extraña, fuera «un rasgo de ese humor negro y macabro que caracterizó al monarca» (*ibidem*, pág. 188).

(135) *Ibidem*, pág. 190.

cas potestades de mando; la presidencia del Consejo de Ministros adquirió a lo largo de la regencia una creciente importancia, pese a la parquedad de su regulación constitucional, y los Ministros disponían de una ordenación inconcreta (ahora bien, no eran meros agentes ejecutivos del monarca), lo que era fuente de conflictos pese a contar con facultades significativas (p.e., el refrendo, que permitía salvar la responsabilidad real). Y, por añadidura, enfila la cuestión de la organización ministerial, que apenas evolucionó (136) en un continuo «tejer y destejer de las estructuras», «desconcertante» (137); y la de las Administraciones descentralizadas, cuyo «nervio... era el rasgo social de sus componentes», pese a lo cual no arraigaron entre «la indiferencia social y la irresponsabilidad oficial» (138).

«La Administración provincial» es analizada en el capítulo V. Es aquí donde se aprecian las mayores conexiones con *La Administración española*, de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en tanto en cuanto A. NIETO estima que «la organización territorial del Estado español moderno nació en esa época —la regencia— o, mejor todavía, que la organización territorial del Estado se hizo moderna en ella» (139). No se ahorran elogios para la división provincial y su ordenación de 1833, que aún hoy día «sigue produciendo asombro» por la brevedad de su elaboración, explicable sólo porque «el gran mérito de BURGOS no consistió, por tanto, en imaginar un nuevo sistema de organización territorial del Estado sino en asimilar lo que había venido madurando en los últimos cincuenta años y hacerlo realidad» (140). Por lo que respecta a los Gobiernos provinciales, los subdelegados de Fomento acaparan el mayor protagonismo: fueron «expresión de un modelo de Administración rigurosamente original», que no triunfó por su vinculación demasiado estrecha a su creador, BURGOS, y la «miopía» de los Gobiernos, aquejados de una estrechez de miras notable. Pero A. NIETO no olvida mencionar los servicios provinciales (141), así como las Diputaciones provinciales, sobre cuya fundamentación declara rotundamente que no podía ser ni histórica, ni constitucional, ni

(136) «La expansión orgánica y burocrática fue, en efecto, más reducida de lo que pudiera esperarse» (*ibidem*, pág. 220).

(137) *Ibidem*, pág. 231.

(138) *Ibidem*, pág. 237.

(139) *Ibidem*, pág. 238.

(140) *Ibidem*, págs. 239 y 241 y ss. Pero tampoco se conceden alegremente, toda vez que «fue un intento racionalizador, ciertamente, pero que distaba mucho del rigor de la división departamental francesa... lo único que se hizo fue adaptar la situación anterior redistribuyendo o dividiendo el espacio comprendido en las provincias históricas aunque respetando escrupulosamente los límites exteriores de éstas» (*ibidem*, pág. 241).

(141) En especial, los Intendentes de Hacienda, que representaban un tercer «pilar» de la Administración provincial, a pesar de su carácter polémico.

funcional o administrativa, porque «desbordando en parte la intención de sus creadores, saltaron de inmediato al plano político y adquirieron consecuentemente una dimensión política» como «instrumento de coacción política extraconstitucional capaz de derribar gobiernos y hasta la regencia» (142).

La obra da paso después al capítulo relativo a los «Ayuntamientos» (VI), que responde a muchas de las claves esenciales de la regencia, «en cuanto ejemplo paradigmático de una serie de fenómenos de subida trascendencia política: el funcionamiento real del Congreso y la incubación de un golpe de Estado en el contexto de uno de los despliegues ideológicos más espectaculares de todo el siglo» (143). Centro neurálgico de la vida colectiva, los municipios reflejan en torno a la elección del alcalde y la tutela estatal las gravísimas tensiones políticas que dividen a progresistas y moderados, por muy maquilladas que aparezcan bajo vestiduras propias de la dogmática jurídica (144). Semejante planteamiento contrasta con la nula preocupación que despertaba el tema de la posición institucional de los Ayuntamientos. De hecho, no había «tensiones notables entre el Estado y los municipios para disputarse áreas competenciales»: tan bien ejercían funciones propias como de aquél, porque a la postre contaban con recursos propios; «lo esencial no era quién actuaba sino quién controlaba a los que actuaban: una cuestión política concreta, por tanto, y no institucional» (145).

Los moderados lo entendieron a la perfección en su proyecto de Ley de 3 de febrero de 1838, por cuya vía se acentuaba la supervisión estatal so pretexto de que la autonomía local, «si bien era necesaria en el régimen absolutista como contrapeso a la dictadura, resultaba inútil en un régimen constitucional donde ya estaban garantizadas las libertades». Esta justificación evoca, por su identidad sustancial, dos hipótesis diversas: 1) la tópica afirmación según la cual el Derecho administrativo estaría ligado a la presencia de gobernantes no democráticos, de tal suerte que en un Estado social y democrático de Derecho como el español procedería limitar los poderes fiscalizadores de los Tribunales y consolidar un mayor ámbito de libertad de acción —esto es, de exención judicial— en favor de los gestores públicos, en atención al principio democrático y de la legitimidad consiguiente; y 2) desde una perspectiva histórica, el rechazo por parte de A. GIL DE ZÁRATE del control judicial ordinario de la Administración,

(142) *Ibidem*, pág. 292.

(143) *Ibidem*, pág. 351.

(144) «Lo que les separaba parecía más bien una cuestión de grado, sin desconocer, claro es, la importancia que aquí tenían los matices» (*ibidem*, pág. 298).

(145) *Ibidem*, pág. 298.

supuesto que, a diferencia de los «gobiernos despóticos», «en una nación sujeta al régimen constitucional..., la Administración tiene que ser esencialmente benéfica, y al paso que representa los intereses comunes, no le es dado atropellar arbitrariamente los intereses privados...» (146).

Evidentemente, la Ley de Ayuntamientos de 1840 cumple en la obra un papel estelar. A. NIETO lo sabe bien. El centro de gravedad del pulso político de las facciones del liberalismo se condensa aquí. «*Ejemplo perfecto de la praxis política del momento*» (147), el autor la exprime al máximo con su dominio talentoso de la narración, sin apriorismos ni simplificaciones engañosas, para compartir con el lector lo que no es sino la tesis mayoritaria en el seno de la historiografía: los progresistas se apoyaron en las masas (¡que se lanzaron al Congreso el día mismo de la presentación del proyecto de ley para coaccionar a los diputados moderados, ante la pasividad de la Milicia Nacional!), los Ayuntamientos y, finalmente, Espartero, para combatirla mediante la resistencia a su aplicación. En verdad, la Ley representa un hito legislativo. Tan es así «que puede decirse que con ella alcanzó el derecho local español su mayoría de edad» (148).

Eso no significa que A. NIETO desdeñe otros aspectos relevantes de la vida local: la potestad sancionadora de alcaldes y Ayuntamientos, sus atribuciones judiciales (149) y las haciendas municipal, provincial y real (M. ORTIZ DE ZÚÑIGA se convierte en una referencia constante) que, sumidas en un estado calamitoso, ni recaudaban según lo establecido *ex lege* (la rigidez de los pronunciamientos de apremio contrastaba con su inoperancia) «en unos tiempos en que el país entero vivía en la ilegalidad más completa» (150), ni se sustraían a la influencia nefasta de complós y caciques (p. ej., la imposición de impuestos arbitrarios o los repartimientos). Y es que «la experiencia municipal de la regencia de María Cristina no pudo ser más desastrosa»: en el reparto de culpas, contra lo declarado anteriormente, sostiene, eso sí, con prudencia, que «la testarudez y hasta la cerrazón, venía de los moderados... La soberbia era la de MON y la testarudez de OLIVÁN», máxime cuando «sus reglas les beneficiaban» (151).

A continuación, A. NIETO se adentra en otro ámbito administrativo no menos complejo, tanto por su popularidad y su sobreexplota-

(146) Vid. *Sobre el proyecto de Ley de Ayuntamientos*, Revista de Madrid, 1838, pág. 109.

(147) *Ibidem*, pág. 328.

(148) Y agrega: «Su influencia —en buena parte literal— sobre la legislación posterior ha sido enorme y ha llegado prácticamente hasta nuestros días» (*ibidem*, pág. 333).

(149) Son casi insustanciales, lo que justifica quizás su omisión en los estudios monográficos más recientes.

(150) *Ibidem*, pág. 349.

(151) *Ibidem*, págs. 350, 351 y 352.

ción bibliográfica como por su tratamiento equívoco. El bloque de los «*Empleados públicos*» (cap. VII) contiene al menos nuevos puntos sobresalientes: 1) la detección «desde los primeros momentos de la regencia [de] una *solución de continuidad respecto de la época anterior*» (152); 2) la generalización y consolidación de las depuraciones políticas «*no ya sólo a los enemigos de la reina sino también a los enemigos del Gobierno y, como éste cambiaba continuamente, el resultado fue la depuración periódica de todos los empleos*», con el resultado de una completa politización de la burocracia, tanto en lo referente a la carrera como a su ingreso, ascensos o retribuciones (153); 3) su número desproporcionado y en continuo crecimiento en el marco de una política de empleo «absolutamente desarticulada» (154); 4) los agobios presupuestarios, desencadenantes de toda una batería de normas tendentes a aliviarlos mediante el establecimiento de un rígido régimen de incompatibilidades, la congelación de provisiones o las rebajas de sueldos y contribuciones sobre las mismas; 5) el pago de haberes «con unos retrasos tan enormes que obligaban a vivir a sus perceptores literalmente en la indigencia: lo que no sucedía antes habitualmente» (155), contra lo que poco o nada se hizo, máxime cuando el caciquismo invadía todos los resquicios legales; 6) el desconocimiento actual del valor relativo de los sueldos; 7) la insatisfactoriedad general de su régimen jurídico (156); 8) la cuasi impunidad de los empleados (157); y 9) el hecho del «apogeo de la empleomanía» a lo largo de la regencia (158), lo que en sí

(152) *Ibidem*, pág. 356.

(153) *Ibidem*, págs. 357 y 362. Los cesantes son definidos como «la peor lacra de la Administración liberal» (*ibidem*, pág. 358); su régimen jurídico funcionaba con irregularidades en la clasificación y en la liquidación de las pensiones, mientras que las reposiciones al empleo público eran determinantes para inclinar al afectado hacia una concreta formación política —en un claro reproche a la historiografía moderna.

(154) Política que propició una multiplicación de distintos grupos y cuerpos «poco menos que independientes», con tendencia «a expansionarse y fraccionarse como las galaxias siderales» (*ibidem*, pág. 372), y, paralelamente, la creación de dos estatutos jurídicos distintos en función de dos clases de empleados asimismo diversos —a) empleos en comisión, y b) empleos de real nombramiento— por simples razones de asfixia del Tesoro público (*ibidem*, pág. 370).

(155) *Ibidem*, págs. 357 y 385.

(156) Arbitrariedad de nombramientos y ascensos, que «solía encubrirse con la clandestinidad de su realización» (*ibidem*, pág. 394); los «*testamentos políticos*» (*ibidem*, pág. 397); las demoras en la percepción de las jubilaciones; los abusos, comunes, en el disfrute de licencias de servicios, «con frecuencia para justificar el abandono de lugares amenazados por la guerra: lo que todavía resultaba más grave» (*ibidem*, pág. 401).

(157) Cuasi impunidad no obstante la corrupción y su desmotivación, por una parte porque la responsabilidad disciplinaria se diluía normalmente en cualquiera de las otras causas de interrupción de la carrera —cese o condena penal— y, por otra, porque la responsabilidad penal dependía del otorgamiento de una previa autorización para procesar que era competencia del ministro, lo que significa primero su traslación a éste y, en última instancia, «una remisión a la impunidad real de éste» (*ibidem*, pág. 412).

(158) *Ibidem*, pág. 356.

mismo contribuye a explicar no pocos aspectos de la situación de los empleados públicos.

El capítulo VIII, por su parte, contiene una valiosa síntesis sobre «*el control de la actividad administrativa*», que sirve para evaluar el grado de consistencia y madurez del sistema administrativo de la regencia en su conjunto. A. NIETO reflexiona sobre un tema tan decisivo desde la constatación del estado de confusión y provisionalidad en el que están sumidas todas las instituciones afectadas, tanto las administrativas como las judiciales. Relata los obstáculos que jalonan la aplicación de la regla general de la fiscalización judicial de la actividad administrativa, no obstante su proclamación por distintas normas; las dificultades del deslinde de los ámbitos respectivos de lo gubernativo y lo contencioso; la constitución en casos puntuales de una vía gubernativa de reclamación; la *vis* expansiva de los negocios gubernativos a costa del estrechamiento del campo de lo contencioso; la proclividad a la resistencia a la intervención de los jueces y Tribunales ordinarios por parte de la Administración y la doctrina; la pervivencia y aun la proliferación de jurisdicciones especiales hasta abarcar parcelas muy notables del actuar público, sin por otra parte tomar en consideración la situación jurídica de los justiciables; o la proyección de la introducción de la jurisdicción contencioso-administrativa en un clima favorable a la reforma. En este punto, A. NIETO alude a la vigencia en la práctica de la doctrina de la vinculación negativa de la Administración a la ley mucho antes de su construcción teórica en Alemania; al mismo tiempo aprovecha para lanzar una puya contra la doctrina opuesta, la de la vinculación positiva prevalente hoy día, a la que creo simplifica en exceso (159).

También hace mención al control directo ejercido por las Cortes (abarca tanto al Gobierno como a los empleados públicos y, en general, todas las actividades administrativas), a las funciones revisoras de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos (denostadas las primeras por razones políticas y prácticas, olvidadas las segundas) y a la institución apenas en forma embrionaria de un atisbo de procedimiento administrativo en sectores de actuación pública contados, dedicando las últimas páginas a la figura de la responsabilidad ministerial, «una de las falacias más deletéreas del Estado constitucional y una de las principales causas del tambaleo de sus primeros pasos. A partir de aquí, toda la vida constitucional fue una

(159) Y es que afirma que, conforme a ella, «la Administración carece de margen de actuación fuera de la ley, de tal manera que, no habiendo ley reguladora, cualquier actividad administrativa es ilícita y, por ende, puede ser controlada por los Tribunales» (*ibidem*, pág. 448).

hipocresía...» (160). El resultado es, en suma, una visión de conjunto sustancialmente coherente, en la que se pone de manifiesto la falta de uniformidad y sensatez en el enfoque del problema por parte de los gobernantes de la regencia.

Los dos últimos capítulos del libro vuelven a trasladar el discurso esencialmente al plano histórico. En el capítulo IX («*El desmantelamiento del poder constitucional de la Iglesia católica*»), A. NIETO narra el expolio económico de la Iglesia y ahonda en las causas más inmediatas del mismo. En su opinión, el origen de la desamortización eclesiástica descansa en la propia riqueza de la institución, objeto de la codicia de la burguesía, que «tomó fríamente la decisión de triturarla para apoderarse de sus bienes» (161). Tanto es así que el autor lanza una terrible acusación que deja pequeños los juicios negativos de J. VICENS VIVES, A. JUTGLAR o J. FONTANA: «si pudiera personalizarse la autoría histórica de los hechos colectivos, podría decirse que la burguesía liberal fue implacable en cuanto que sacrificó al Estado, a la Iglesia y a los individuos en beneficio de sus intereses particulares. Implacable, y, además sangrienta, puesto que, para asegurar sus objetivos, no vaciló en arrostrar una guerra civil» (162). Por último, describe por un lado el poco conocido proceso de funcionarización del clero y la conversión del culto en un servicio público a resultas de la privación a la Iglesia de los diezmos como sus fuentes principales de ingresos y la consiguiente dependencia de las subvenciones estatales, que dio lugar «a la transformación radical de la situación pública de la Iglesia» (163), y por otro, una serie de incidentes que coadyuvaban a debilitar su posición institucional (la lucha contra los facciosos, o las relaciones con la Santa Sede).

La obra culmina su andadura con un capítulo dedicado al «*sistema económico y la nueva propiedad burguesa*» (cap. X). Es el broche adecuado de la investigación: es lógico si se tiene en consideración que la tesis capital que defiende A. NIETO a lo largo de la misma consiste en que los primeros pasos del Estado constitucional fueron largos y muy costosos, beneficiando única y exclusivamente a la burguesía incipiente. El preludeo es obligado: pasa por una descripción cabal

(160) *Ibidem*, pág. 473.

(161) *Ibidem*, pág. 476. Recalca que la burguesía no creó la desamortización *motu proprio*, pero que no la desaprovechó, pues «se limitó a recogerla y utilizarla en provecho propio», sin pensar en absoluto en consecuencias tales como la ruptura del equilibrio ecológico, la aceleración de la deforestación y desertización del país, la proletarización del campesinado, la «*formación de un latifundismo abstencionista*», de huella indeleble en la situación del campo desde entonces, los costes elevadísimos de la gestión burocrática, o la miseria de los exclaustrados (*ibidem*, págs. 479 y 499).

(162) *Ibidem*, pág. 502.

(163) *Ibidem*, pág. 505.

del nuevo sistema económico, que nace con el programa contenido en la Instrucción de BURGOS, basado en la noción del fomento (164), y se decanta, más tarde, con el restablecimiento de la Constitución de 1812, por el impulso decidido del principio de liberalización de los sectores agrícola, comercial, industrial y profesional, salvados algunos «*reductos, sin embargo, en los que se ejercía la intervención más intensa o se imponían prohibiciones rigurosísimas*», alimentando así «el fantasma del proteccionismo», que «reaparecía tercamente cada vez que pretendían tocarse intereses consolidados» (165).

Sólo entonces afronta la cuestión de la propiedad burguesa o capitalista, que desglosa en cinco epígrafes. En el primero, describe el proceso de abolición de los señoríos, a cuyo amparo tuvo lugar el fenomenal engaño del campesinado, a través de la conversión de aquéllos en títulos dominicales, algo que en sí era jurídicamente inviable en cuanto que «*jurisdicción y propiedad eran dos conceptos totalmente distintos, cuyos titulares no coincidían ordinariamente*»: el resultado fue la proletarización de los agricultores, que pasaron de ser vasallos a arrendatarios, «algo mucho peor» (166). En el segundo, se enfrenta al tema de la desvinculación de los mayorazgos, «variante laica y predominantemente noble, de amortización» (167). A continuación, analiza el concreto estatuto jurídico de la propiedad (168), que experimentaría dos fases bien delimitadas, del «*cierre de fincas, como presupuesto de un cultivo moderno*» (169) a la desamortización, que provocó, no ya la exclusión de los no propietarios —«logro» atribuible a la legislación liberalizadora gaditana—, sino la pérdida por éstos del derecho al aprovechamiento colectivo de los enormes pastos comunales, y con ello, su conversión en auténticos «proletarios», míseros, «y la ruina de la inmensa mayoría de la población» (170). En el

(164) En línea de continuidad con anteriores fases constitucionales, «dato [que] tuvo que ser silenciado por razones políticas evidentes» (*ibidem*, pág. 522).

(165) *Ibidem*, pág. 536. Al hilo de la cuestión, A. NIETO expone tres debates de Cortes cuando menos extravagantes, plagados con todo de «argumentos teóricos muy afinados» (*ibidem*, pág. 537).

(166) *Ibidem*, pág. 546.

(167) *Ibidem*, pág. 549.

(168) Que tan bien conoce pues no en balde fue objeto de su tesis doctoral (vid. *Ordenación de yerbas, pastos y rastrojeras*, Junta Provincial de Fomento Pecuario de Valladolid, 1959).

(169) *Ibidem*, pág. 553: de ahí la Real Orden de 11-2-1836, p.e. «Era una obsesión de los nuevos tiempos que completaba la prohibición específica de alcance ganadero, de introducir animales en terrenos ajenos según las costumbres tradicionales», pero contó con la resistencia de «la mayor parte de los municipios españoles, que tuvieron más sentido práctico que los dogmáticos gobernantes».

(170) *Ibidem*, pág. 554.

cuarto, examina la dimensión real del derecho de propiedad en el sistema político-constitucional de la regencia dotado de «*un plus constitucional con la inequívoca intención de perpetuar la dominación de los propietarios*», que se sustancia en «un régimen de privilegios constitucionales» (sufragio censitario, de modo singular) (171). Y en el quinto se aproxima a la institución de la expropiación forzosa, siendo objeto de atención preferencial el proyecto de ley, sus principios, garantías, la declaración de utilidad pública (172) y el acuerdo o declaración de necesidad de ocupación. De ello infiere que «*las famosas garantías que justificaban la ley se iban erosionando de manera alarmante... todo quedaba en manos del Gobierno y de sus agentes. Lo cual no hubiera sido grave si el Gobierno, a su vez, se viese controlado por los Tribunales, pero como esto resultaba a la sazón imposible, terminó hundiéndose el sistema desde sus mismos cimientos*» (173).

Los primeros pasos del Estado constitucional no se detiene ahí, sin embargo. A. NIETO completa el estudio de la regencia de María Cristina de Borbón con dos ocurrencias utilísimas, poco comunes en las obras historiográficas. Por una parte, introduce en un anejo una «*Guía de referencias*» (174) en la que se definen, en primer lugar, una serie de instituciones básicas y conceptos de la época estudiados a lo largo de diversos capítulos del li-

(171) *Ibidem*, pág. 556. «Por ello mismo no debe extrañar que los proletarios no tuvieran el más mínimo interés en defender ese Estado que les excluía de manera expresa y sólo se acordaba de ellos para reclamarles su sangre. En estas condiciones se explica ya muy fácilmente que los soldados (retórica aparte) mostraran tan poco entusiasmo con la causa liberal y por la "niña inocente" que la encarnaba» (*ibidem*, pág. 559).

(172) En este epígrafe, quizás se echa de menos la cita de alguna monografía anterior, como la de S. MUÑOZ MACHADO (vid. *Expropiación y jurisdicción*, IEA, 1976). Por cierto, los «fundamentos del proyecto de Ley» califican implícitamente esta noción de concepto jurídico indeterminado al afirmar que «no es posible... fijar absolutamente su acepción terminante. El verdadero valor de las palabras utilidad pública sólo podrá apreciarse al tiempo de hacer aplicación de ella a los casos particulares». Por otra parte, el acerado testimonio de A. ARGÜELLES, ¿no es acaso premonitorio de lo que acontecerá con posterioridad durante los Gobiernos de A. CÁNOVAS DEL CASTILLO, cuando apunta que «no se encuentra en España un camino, una calzada o un puente donde no haya mediado el interés de los poderosos para que el camino vuelva o tuerza por esta parte o por la otra»?

(173) *Ibidem*, pág. 566. Repara además en dos contradicciones palpables derivadas de su ordenación legal: por un lado, la cuestión inefable de la inimpugnabilidad del ejercicio de la potestad expropiatoria motivada por la ausencia de una jurisdicción contencioso-administrativa y de una regulación acorde («moderna») de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales; por otro, su convivencia «con la expoliación más amplia de ella que se había conocido, en lo que se refería a los bienes del Pretendiente, de sus partidarios y, sobre todo, de los manos muertas», explicable sólo en tanto en cuanto «*la única —propiedad— que estaba protegiendo era la propiedad burguesa, que patentemente no alcanzaba a los bienes de los manos muertas*» (*ibidem*, págs. 567 y 568).

(174) Así, a bote pronto, recuerdo tan sólo una iniciativa similar, pero en tono menor y menos incisiva, en el trabajo de C. MARICHAL, *La Revolución liberal y los primeros partidos políticos en España (1834-1844)*, Cátedra, 1980, págs. 301-318.

bro (175) y, en segundo lugar, los distintos protagonistas de la misma agrupados en torno a diversos colectivos, políticos (176), periodísticos (177), financieros, diplomáticos o militares (178). Por otra parte, incorpora también un cuadro cronológico completo (179) en el que recoge con minuciosidad —tan característica de A. NIETO (180)— los hitos fundamentales de la regencia en los planos constitucional, gubernamental, parlamentario, militar, social, y un largo etcétera de acontecimientos inconexos y heterogéneos.

En definitiva, el lector se halla ante un trabajo singular. Un trabajo lleno de brío, escrito desde la plena madurez intelectual, mediante el cual A. NIETO contribuye a desenredar el nudo —¿gordiano?— del grave desconocimiento que envuelve este período de la historia decimonónica española y de la propia Administración pública. Habría que preguntarse en último término si a través del estudio de la historia administrativa de la regencia (181) el autor no está mirando de reojo la Administración contemporánea o, mejor aún, juzgándola.

Quizás sea ésta una pura divagación personal, pero el libro recuerda de alguna manera al excepcional trabajo de J. MIQUEL sobre *La sucesión de Augusto*, al poner en evidencia bien el estrecho paralelismo apreciable entre los políticos de entonces y los de nuestros días (182), bien el particular funcionamiento del principio de legalidad (183), o el de las propias instituciones del

(175) P.e., «La Regencia», «Panorama internacional», «Guerra carlista», «Juntas revolucionarias provinciales», «Finanzas», «Constituciones», «Partidos políticos», «Sociedades secretas y marginados», «Palacio», «Cortes» y «El Gobierno».

(176) «Los Ministros y sus presidentes», como CEA BERMÚDEZ, MARTÍNEZ DE LA ROSA, J. ALVAREZ MENDIZABAL o PÉREZ DE CASTRO, por citar algunos de los más renombrados; y «Parlamentarios», como ARGÜELLES, ALCALÁ GALIANO, OLIVÁN, ARRAZOLA, PACHECO, CORTINA o MADOZ.

(177) Como BORREGO, CABALLERO o DONOSO CORTÉS.

(178) Como QUESADA, FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, ESPARTERO o NARVÁEZ.

(179) Al modo del desarrollado, por ejemplo, en el vol. VIII de la obra colectiva dirigida por M. TUÑÓN DE LARA sobre la *Historia de España, Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo*, Labor, 1981, págs. 529-449.

(180) Y si no, recuérdense sus famosos Índices de los primeros 72 números de esta REVISTA.

(181) Máxime teniendo presente lo que A. NIETO describe como el curso dialéctico ordinario de la misma, en el que a la construcción del sistema administrativo formal sigue su demolición, «demostrando la falsedad de cada uno de sus elementos y la irrealidad del sistema en su conjunto. Al desconocimiento del sistema existente sucede así (valga el juego de palabras) el conocimiento de la inexistencia del sistema» (*ibidem*, pág. 18).

(182) Con el agravante para éstos de que aquéllos se desarrollaron en unas condiciones más penosas y gozaron del perdón de su ingenuidad inicial (vid. A. NIETO, «El Marqués de Salamanca», en *España en astillas*, pág. 61).

(183) Ayer como hoy, para el autor, «la ley parece ser sólo generosa con quienes no lo son» (vid. A. NIETO, «Todo tiene solución», en *España en astillas*, pág. 74).

Estado (184), y, en particular, de la propia Administración pública (185).

Sean o no éstos los verdaderos motivos que explican la elaboración de esta obra, más sencillamente, el puro hastío de constatar que en la actualidad se han multiplicado *ad infinitum* los errores, llámense vicios o si no abusos, de esta parcela histórica, lo importante es resaltar que *Los primeros pasos del Estado constitucional* está muy por encima de los protagonistas políticos y de la propia regencia incluso, algo que de por sí justifica a mi entender este comentario tan amplio y prolijo, impropio de una mera reseña. Sería de desear que A. NIETO, a la vista de los resultados alcanzados con la investigación de la regencia de María Cristina de Borbón, tuviera la osadía —y la paciencia— de entrometerse aún más en el campo de la historia y diseccionase, sin ir más lejos, la década moderada, cuyo sistema normativo está tan necesitado de una interpretación dogmática y sistemática —sin perder de vista su aplicación práctica—, máxime habida cuenta que el Derecho administrativo y la Administración contemporáneos siguen todavía hoy día bebiendo de sus fuentes. Fiel, en suma, a su máxima: *lege et labora silente*.

(184) Ayer como hoy, «el Estado ha montado un aparato legislativo o institucional para fomento de la corrupción y garantía de la impunidad», frente al cual, «que cada vez se afina, y robustece más, las medidas oficiales, incluso legislativas, que se adoptan contra la corrupción son una broma sin gracia y una hipocresía tan indignante, o más, que la corrupción misma» (vid. «La corrupción», en *España en astillas*, págs. 90 y 91).

(185) Ayer como hoy, «es generosa con sus amigos y hay bastante para todos» (vid. «Aquí no ha pasado nada», en *España en astillas*, págs. 97), porque «la patrimonialización del poder... nunca ha sido tan descarada como en estos años, en que se han revivido y superado las hazañas de Mendizábal o Romero Robledo» (vid. *La nueva organización del des-gobierno*, pág. 7).

JURISPRUDENCIA

