

JAVIER DE BURGOS, LIBERAL DOCTRINARIO

INTRODUCCIÓN

Javier de Burgos es generalmente conocido en España como hombre público de la primera mitad del siglo XIX, al regentar un Ministerio de nueva creación —el de Fomento— y por el impulso extraordinario que desde él dio a la actividad administrativa y a su organización más eficiente y dinámica como obra de gobierno.

Su preparación para tan importante puesto político fue el resultado de su formación científico-jurídica-humanista, iniciada en Granada, continuada en Madrid y ampliada y perfeccionada durante su exilio en París, donde sus contactos y convivencia en ambientes doctrinarios franceses le formarán ideológicamente para, ya en España, integrarse en el llamado liberalismo doctrinario, del que será uno de los principales representantes en la etapa de su vida político-pública.

Su calidad de ilustrado, su espíritu burgués y su agudeza y visión políticas le permitirán sacar importantes deducciones. Entre otras, la de que el Estado moderno necesita para poder subsistir de dos pilares: uno, político y socioeconómico —población, territorio, soberanía, riqueza, bienestar económico, etc.—, y otro, administrativo —burocracia disgregada por toda la geografía patria que vigile y fomente actividades de riqueza—. Ambos condicionamientos deben darse siempre, cualesquiera que sean los cambios o vaivenes políticos que experimente el país.

Dada su vocación técnico-administrativa, se observa en Javier de Burgos relativo interés en cuestiones de política doctrinal (1). Ello no le impedirá declararse partidario «de un régimen absoluto, ilustrado y paternal» (2) y trasplantar posteriormente estas ideas —ya más liberales— al Estatuto Real, del que es, con Martínez de la Rosa, su principal artífice.

Pretendemos centrar el presente trabajo sobre el pensamiento político de

(1) L. Díez del Corral: *El liberalismo doctrinario*, pág. 444. Opinión idéntica la vemos en L. Sánchez Agesta: *Historia del constitucionalismo español*, pág. 217.

(2) Javier de Burgos: *Anales del reinado de Doña Isabel II*, I, pág. 170.

Javier de Burgos en algunas de sus más logradas producciones: la exposición dirigida a Fernando VII desde París; el impulso que dio al Ministerio de Fomento en la etapa que lo regentó, y, finalmente, sus ideas políticas trasladadas al Estatuto de 1834. Todo ello precedido de un examen de la situación y pensamiento político de los siglos XVIII y XIX, así como de las influencias que en Burgos ejercieron los doctrinarios franceses, que veremos después reflejadas en su labor político-administrativa. Para completar el estudio, nada mejor que seguir la línea política doctrinaria iniciada por Javier de Burgos en los también doctrinarios Donoso y Cánovas, a los que dedicaremos la última parte del mismo.

I

JAVIER DE BURGOS Y LA PROBLEMÁTICA POLÍTICA ESPAÑOLA DE LOS SIGLOS XVIII Y XIX

Nuestros siglos XVIII y XIX ofrecen a la consideración de quien los estudie todo un gran mosaico de ideas y tendencias diversas de reformas político-sociales, cuya efectividad ha quedado muchas veces truncada por el poder político.

En el primero de ellos vemos la pervivencia en Europa del principio absolutista en la organización del Estado, conseguida no con apoyo popular, sino por el uso y abuso de los resortes del poder por una minoría —aristocracia, ejército, administración de justicia— que impide toda discrepancia ideológica. El principio del origen divino de la Monarquía tiene sus más ardientes defensores en los Borbones reinantes en Francia y, por extensión, en la Monarquía española de esta misma rama que sustituyó a la Casa de Austria y cuyos efectos más inmediatos serán: creciente influencia francesa en los métodos de gobierno y administración de la Corte española y unión más estrecha con Francia a través de los pactos de familia.

En el orden de las ideas y pensamiento políticos hallamos en esta primera centuria la crítica de nuestros tratadistas a la organización político-social imperante —principalmente, al absolutismo borbónico—, quienes propugnan nuevos sistemas para asegurar la libertad política, bien con el trasplante del modelo inglés o el que, por influencia de las doctrinas de Montesquieu —tan en boga en dicho siglo—, propugna la división de poderes. Será igualmente bien vista por nuestros pensadores políticos la doctrina de Rousseau sobre el concepto de voluntad general y sobre el contrato y pacto

sociales (3). Los vientos que corren más allá de los Pirineos hacia finales de siglo, se intentará desviarlos o quitarles importancia, sin que ello impida que las consecuencias de todo orden derivadas de la Revolución francesa del 89 y el arraigo de la Ilustración penetren en nuestra patria.

En el siglo XIX pasaremos desde la apertura de crisis del antiguo régimen, en 1808, y la instauración del liberalismo a la muerte de Fernando VII, a la democratización de nuestro sistema político —moderadamente en una primera etapa y más acusadamente a partir de la revolución de 1868—, con un intento republicano efímero y la restauración de la Monarquía (con un carácter más liberal y constitucional que la que arrastró o postergó la Gloriosa), que pervive el resto del siglo y los tres primeros decenios del actual. En el XIX serán nuestros teóricos —doceañistas, liberales, doctrinarios, progresistas, conservadores— quienes harán se instaure un nuevo sistema político, desterrando —salvo en la etapa del reinado de Fernando VII— el absolutismo, y haciendo se dote a la sociedad española, en el último tercio del siglo, de un sistema de libertades civiles y garantías políticas, con la aceptación por el poder público del que hoy llamaríamos pluralismo político y entonces partidos políticos, que se suceden o turnan en el poder (4).

A Javier de Burgos le tocará vivir un período incierto y turbulento en la historia de nuestro país, el último tercio del siglo XVIII y la mitad del XIX. A su nacimiento —acaecido en la provincia de Granada en 1778— existe un descontento con el sistema social y político reinante, derivado de causas diversas: penuria económica por incremento de la población y por la escasez de recursos agrícolas, agravada por la creciente demanda de productos como consecuencia de aquel incremento; concentración de la propiedad y de la riqueza entre la aristocracia y el clero, esencialmente; absolutismo a ultranza y llevado a sus extremos límites por los Monarcas borbones y por sus validos.

La invasión francesa de 1808 le convertirá en «afrancesado», y su posterior exilio en París, en un completo ilustrado y, como tal y siguiendo la tendencia francesa de la época, en un amante del doctrinarismo o liberalismo doctrinario, que luego trasladará a sus escritos y actuación toda en España.

El ideal de unas condiciones sociales mejores (no aceptadas por la bur-

(3) J. A. MARAVALL, en «Las tendencias de reforma política en el siglo XVIII español» (*Revista de Occidente*, núm. 52, 2.ª época, págs. 57-82), resume estos planteamientos doctrinales. Entre otros, cita los de Feijoo, Campomanes, Cañuelo, Amor de Soria, Ibáñez de la Rentería, León de Arroyal y Valentín de Foronda. A Cabarrús dedica MARAVALL un trabajo especial (*Revista de Occidente*, núm. 69, págs. 273-298), titulado «Cabarrús y las ideas de reforma política y social en el siglo XVIII».

(4) MIGUEL M. CUADRADO recoge ampliamente en «Elecciones y partidos políticos de España» (1868-1931) este pluralismo político. Madrid, 1969, I y II.

guesía, que no poseía en absoluto conciencia burguesa y, además, que imitaba, a veces, las formas de vida de la nobleza) (5), tiene sus más importantes valedores en ilustrados y políticos que propugnan, entre otras medidas, la difusión de las ciencias útiles y una mejora y revisión de las ordenanzas gremiales. Las Sociedades Económicas de Amigos del País serán las que, con tinte ilustrado, fomentarán el desarrollo de la economía, y Jovellanos, con su *Informe sobre la Ley Agraria*, el impulsor de la renovación y fomento de la vida económica de etapas posteriores (6).

Nuestros pensadores políticos de fines del XVIII y comienzos del XIX creen necesaria una reforma político-social que acabe con posturas inmovilistas de centurias anteriores y que lleve a cabo misiones, tales como: secularización, desamortización, instrucción seglar y moderna, desaparición gradual de la Inquisición. Pero no se sienten con fuerzas para proclamar, como en Francia, la libertad política, y desean que la reforma se realice desde arriba, «por el Poder Civil constituido en Despotismo ilustrado y asesorado por la minoría que la Ilustración constituía» (7), y el pueblo habrá de recibirla pasivamente a través de la Monarquía y con ayuda de una burguesía ilustrada en la que se halla integrado Javier de Burgos.

Existe, indudablemente, una corriente de opinión favorable para atraer hacia España los vientos de la revolución que circulan por la vecina Francia, llegando a alcanzar verdadera importancia la difusión de las ideologías revolucionarias. Se introducen libros y folletos que dan a conocer los adelantos técnicos, económicos, culturales, filosóficos, ideológicos, etc., los cuales contribuyen a ejercer influencia en el pensamiento español, especialmente en algunas corrientes ilustradas y progresistas, y las ideas revolucionarias llegan a alcanzar una cierta difusión popular (8).

Como fenómeno realmente nuevo y con significado propio en esta época, veremos el nacimiento de la denominada «clase media», que agrupa a hombres de los más variados tipos sociales: comerciantes, periodistas, funcionarios, militares, intelectuales, etc., los cuales son los más apropiados para llevar a cabo la igualdad civil y tratarán de servir de puente entre las ten-

(5) PALACIO ATARD, en «El atractivo nobiliario sobre la burguesía española del Antiguo Régimen», recogida en nota en pág. 18 por G. ANES, en «Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII». Ariel, 1969.

(6) G. ANES, ob. cit., pág. 201 y sigs.

(7) J. L. LÓPEZ ARANGUREN, en *Moral y Sociedad*, pág. 20.

(8) G. ANES, ob. cit., págs. 178-179, que no admite la tesis de que los únicos simpatizantes de la revolución era un sector de ilustrados de clases privilegiadas.

denencias renovadoras a ultranza y las tradicionales (9). Así, veremos a la Monarquía constitucional alzarse «sobre las resistentes espaldas de las clases medias, como aglutinante de la diversidad política y como campo de proyección de todas las inquietudes vitales» (10). Dentro de esta clase media habremos de situar a Javier de Burgos y a la nueva dirección filosófico-política denominada doctrinarismo, vía media característica de la primera mitad del siglo francés, que al ser trasplantada a España pretenderá llevar a cabo determinadas reformas político-sociales de corte moderado, y que sólo pervivirá en el poder durante dos cortos períodos de tiempo (1833-1836 y 1843-1854). Este pensamiento político doctrinario calará en algunos estratos sociales, de los que surgirán figuras representativas, tales como Jovellanos, Meléndez Valdés, Martínez de la Rosa, Alcalá Galiano, Donoso Cortés, Cánovas (11).

En la historia del constitucionalismo español hallamos dos textos que reflejan esta tendencia doctrinaria de la primera mitad del siglo XIX: el Estatuto Real de 1834 y la Constitución de 1845. El primero recoge el pensamiento político de dos teóricos doctrinarios: Javier de Burgos y Martínez de la Rosa; la segunda es «una hábil síntesis de doctrinarismo —gobierno de la inteligencia (=propiedad)— y de jovellanismo —idea de la Constitución histórica, interna, de España y de su acuerdo fundamental entre las Cortes y el Rey—» (12); y sus consecuencias las veremos, tanto en el debilitamiento del principio de soberanía nacional consagrado en las Constituciones de 1821 y 1837, como en el reforzamiento de las prerrogativas del Monarca —sustitución del Senado electivo por otro de nombramiento real—, y en la consagración de la unidad entre la Iglesia y el Estado —Concordato 1851—, etcétera (13).

(9) M. ARTOLA: *Los orígenes de la España contemporánea*, pág. 338, recogida en nota 77 por MATEO DEL PERAL, en «Andrés Borrego y el problema de las clases medias», trabajo publicado en R. E. P., núm. 126, pág. 299.

(10) D. I. MATEO DEL PERAL, *trab. cit.*, pág. 300.

(11) L. Díez DEL CORRAL, en *ob. cit.*, págs. 399 a 586, los califica a todos de doctrinarios.

(12) ARANGUREN, en *ob. cit.*, pág. 96, que añade: «toda esta síntesis ideológica... no tendía, a la hora de la verdad, sino a asegurar el poder en manos de los propietarios —clientela del moderantismo— mediante el sufragio censitario, es decir, la restricción del voto a quienes pagasen una determinada cantidad como contribución directa u otra, algo menor, pero con posesión de títulos académicos que acreditasen la pertenencia a esa minoría ilustrada que debe regir el país».

(13) L. SÁNCHEZ AGESTA, *ob. cit.*, págs. 262-263, que añade: «El Concordato de finé, ante todo, la unidad religiosa, y queriendo reforzar el artículo 11 de la Constitución, no lo mejora: "La religión católica, apostólica, romana que, con exclusión de cualquier otra, continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre

El pensamiento político del último de estos doctrinarios, Cánovas, dará paso a otro texto constitucional que va a regir nuestro sistema político en un largo período de nuestra historia: se trata de la Constitución de 1876, a través de la cual se conseguirá, con la aceptación del régimen turnante de partidos políticos dentro de la Monarquía constitucional, la pacificación de los espíritus, gravemente alterados en toda la centuria (14).

II

LA INFLUENCIA DE LOS DOCTRINARIOS FRANCESES EN JAVIER DE BURGOS. LA EXPOSICIÓN A FERNANDO VII

La invasión francesa en España —aprovechada por los ilustrados y liberales para acabar con el absolutismo borbónico— hallará a Javier de Burgos en la capital de su provincia natal, Granada, y allí actuará, por encargo de los franceses, en misiones administrativas de importancia, ajenas a toda significación política, lo que le inducirá, al término de la guerra, a marchar al país vecino por temor a represalias de los doceañistas y del propio Fernando VII (15). Allí transcurre una etapa de su vida en la que se dedica a estudiar la actividad político-administrativa de doctrinarios, tales como Royer-Collard, Guizot y Barante, entre otros, los cuales, dedicados preferentemente a problemas relacionados con la Administración y su reforma —especialmente en el área local—, le harán que se familiarice con los problemas administrativos hasta obtener una conciencia clara de ellos y de su posible trasplante a la vida política española (16).

La revolución de julio de 1830 da lugar a la instauración en Francia de una Monarquía netamente burguesa, hecho político que tuvo repercusiones en países como Bélgica, Alemania e Italia, entre otros, y que, sin duda, las

en los dominios de su Majestad Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar...”».

(14) M. M. CUADRADO, en «El horizonte político de la revolución española de 1868» (*Revista de Occidente*, núm. 67, pág. 31), considera que ésta —la Gloriosa—, «al dar paso a la democracia, abrirá una nueva era que se extenderá y penetrará en el siglo XX».

(15) MESA-MOLES SEGURA: «Labor administrativa de Javier de Burgos», *R. E. V. L.*, 1945, págs. 773-775.

(16) L. DÍEZ DEL CORRAL, ob. cit., págs. 170-171 y 358-359.

tendrá también en España en la propia redacción y contenido doctrinario del Estatuto Real (17).

La preparación adquirida por Javier de Burgos en la problemática político-administrativa, le permitirá dirigirse al Gobierno de España indicándole el modo y medios de resolver la inestable situación existente en el país en las primeras décadas del siglo XIX. Requerido para que formulase por escrito y con carácter oficial las propuestas o indicaciones que consideraba necesarias para solucionar los males que aquejaban al país, en 1826, y desde París, remite la llamada *Exposición a Fernando VII*, con una parte introductiva y otras tres completamente diferenciadas: política, la primera; económica, la segunda, y organizativa, la tercera y última. Su título es como sigue: «Exposición (*sic*) dirigida al señor D. Fernando VII, desde París, en 24 de enero de 1826, sobre los males que aquejaban entonces a España y los medios de remediarlos» (18).

Introducción.—Hace constar lo exagerado de la crítica que en Francia se hacía sobre las calamidades que agobiaban a España, sin perjuicio de que éstas existían, y que no podían ser resueltas o conjuradas con los medios empleados, proponiendo otros, que funda en su conocimiento de administración y economía, y que más adelante desarrolla.

I. *Principio de justicia.*—Propone una total amnistía para todos los actos políticos que hayan sido objeto de sanción o prescripción desde 1808, los cuales han exacerbado resentimientos y generalizado mutua desconfianza. (Dada la importancia que para la historia del pensamiento político español puede tener esta petición, la transcribimos íntegramente: «Amnistía plena y entera, sin escepción alguna, o con pocas escepciones y esas personales o nominativas, por todos los actos consiguientes a la profesión de las diferentes opiniones políticas seguidas en España desde 1808, con fenecimiento de todo proceso pendiente por esta causa, y remisión de toda pena impuesta por los fenecidos») (19).

II. *Principio de política económica.*—Trata de procurar recursos económicos al Estado para que atienda al desarrollo y bienestar de los españoles, proponiendo se abra un empréstito de 300 millones de reales, con la hipoteca de bienes eclesiásticos y ventas de otros bienes de este mismo carácter, y restableciendo en la Hacienda una nivelación entre los gastos y los ingresos.

(17) C. PÉREZ BUSTAMANTE: *Compendio H. Universal*, págs. 398-399. Para DÍEZ DEL CORRAL —ob. cit., pág. 373—, «el partido doctrinario daría a Francia el período de mayor permanencia gubernamental de todo el siglo XIX».

(18) J. BURGOS: *Anales...*, I, pág. 47.

(19) *Ibidem*, pág. 57.

III. *Principio de administración.*—Se pretende en él reorganizar la Administración civil del Estado y dotarla de un sistema fiscal definitivo basado en un conocimiento real de los recursos y bienes de todas clases existentes en la nación, a fin de que las bases imponibles respondan a un equitativo reparto, producto de este conocimiento de nuestra realidad económica y de la riqueza repartida por toda la geografía patria. Todo ello se conseguirá si se aplican atinadamente los principios administrativos que habrán de confiarse previamente a personas que los entiendan (20).

Habrá que esperar hasta 1832 para que la Reina gobernadora, en virtud de facultades que le había otorgado Fernando VII, crease el Ministerio de Fomento, al que se le encargó o confió la Administración civil del Estado, en casi todas sus ramas, y cuyo esquema inicial se basaba en la propuesta formulada por Javier de Burgos en la tercera y última parte de su *Exposición* (21).

III

BURGOS, MINISTRO. LAS REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

En septiembre de 1833 muere Fernando VII. El 21 de octubre siguiente, la Reina doña María Cristina designó ministro de Fomento a don Francisco Javier de Burgos, dentro de un Ministerio presidido por Cea Bermúdez. Con anterioridad a esta fecha, la Reina gobernadora publicó el «Manifiesto de 4 de octubre de 1833» (22), cuyos puntos cardinales son los que siguen:

- 1.º Respeto y protección a la religión y a la Monarquía. Esta última seguirá en todo su vigor y pureza.
- 2.º Conservación en forma intacta del depósito de la autoridad real confiada, sin admitir innovaciones peligrosas.
- 3.º Continuidad en la forma de gobierno, por ser mejor para un país «aquello a que está acostumbrado».

(20) Trata BURGOS de dotar a la Administración de funcionarios idóneos y no mediatizados por el poder político.

(21) El Decreto de creación del Ministerio fue seguido del nombramiento de un ministro, que no realizó labor positiva digna de especial mención en el año de su mandato, por lo cual la reactivación administrativa no tuvo lugar hasta octubre de 1833 con el nombramiento de JAVIER DE BURGOS.

(22) J. BURGOS: *Anales...*, I, págs. 343-344.

4.º Preocupación permanente en llevar a cabo formas administrativas, que procuren la prosperidad y riqueza del Reino.

5.º Respeto a los pactos contraídos con otros Estados y a su independencia.

(De él dirá Javier de Burgos que «el Ministerio Wigh en Inglaterra, otro de la revolución de julio en Francia..., se apresuraron a manifestarse satisfechos de este nuevo programa, sin negar que el manifiesto "descontentó, igualmente, a los absolutistas y a los constitucionales"») (23).

A su nombramiento como ministro, dirá Burgos: «Debí yo, admitiendo este encargo, asociarme por su admisión al sistema político proclamado por el manifiesto del 4. ¿Envolvía la aceptación del Ministerio mi adhesión a aquel sistema, o mi reconocimiento de su conveniencia?» (24).

Dado que la inmoralidad pública estaba enraizada en estratos o capas superiores de la sociedad —aristocracia, militares, financieros, clero—, habría que buscar la moralidad —moral burguesa— en los «moderados en política» (25), los cuales sólo podían proceder de la Ilustración. Por ello, parte de los nuevos administradores designados por Javier de Burgos serán antiguos afrancesados, doceañistas, liberales, en suma, no incluidos en la camarilla palaciega del Estado absolutista de Fernando VII (26).

El más importante de los Decretos dictados por el Ministerio de Fomento en aquella primera etapa de gobierno de Javier de Burgos, tiene fecha 23 de octubre de 1833 —dos días después de su designación—, por el cual se establecen subdelegados de Fomento en las provincias. Con la misma fecha se publica la *Instrucción*, dirigida a los subdelegados creados por la norma anterior, que ha sido calificada de «cuerpo hermoso de doctrina, conjunto de preceptos de buena administración y de máximas muy sabias y muy liberales» (27). La orientación de la *Instrucción* es de carácter interven-

(23) *Ibidem*, págs. 155-156.

(24) BURGOS, en *Anales* —pág. 168—, indica: «sólo el deseo del bien podía, pues, hacerme aceptar funciones que me condenaban a tareas, compromisos y menoscabo de intereses, únicamente indemnizables por la gloria de haber servido útilmente a mi patria».

(25) J. L. ARANGUREN, en *Moral y Sociedad*, pág. 107, se remite a E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en *La Administración española*, Madrid, 1961.

(26) Tal acontece al designar BURGOS a los nuevos subdelegados de Fomento.

(27) ALCUBILLA, tomo IV, pág. 870. La lectura de su texto completo, al que nos remitimos, completará este elogioso comentario del mismo. En él cobran vida todas las técnicas nuevas de fomento (enseñanza, minas, montes, agricultura, industria, comercio, policía) en las que la acción estatal prevalece sobre la privada. La gestión administrativa directa del servicio público y las concesiones de obras públicas también

cionista, como suele ser la actuación administrativa del Estado, por lo que los liberales que aplauden a Burgos en 1834, le censurarán en 1834 y le calificarán de déspota ilustrado. Tales censuras están fuera de lugar si se examina con detenimiento su línea política de actuación y se comprueba «que en un país como el nuestro, donde la gente tendía a no "hacer" nada, era menester "fomentar" desde arriba, tanto el estudio como la creación de riqueza, era menester que el Estado impulsase a la sociedad hacia su reconfiguración, o, como diríamos hoy, que adoptase una política social frente al *laiser faire*, tal vez suficiente por entonces en otros países más provistos de virtudes burguesas y empresariales que la España moderada» (28).

La *Instrucción* es tan amplia que, si excluimos la actividad militar y la meramente diplomática, encargadas a los Ministerios de la Guerra y de Estado, respectivamente, abarca todas las que el Estado ha de «fomentar»: agricultura, industria, comercio, instrucción pública en general, sanidad y beneficencia, obras públicas, sociedades económicas, policía general, Ayuntamientos, etc. (29).

Junto a su labor de cimentar la moderna Administración española —misión que todos reconocen y nadie discute—, Javier de Burgos vierte en aquélla su ideario político intentando levantar un régimen «más adecuado al interés nacional que el absoluto» (30). No le pueden ser achacables posteriores deficiencias en el sistema, en especial la de «politizar» el cargo de subdelegado de Fomento y convertirlo en «gobernador civil» y representante del Ministerio de la Gobernación, cuya consecuencia será la de interesar al subdelegado en misiones político-electorales ajenas a su verdadera función administrativa, las cuales prevalecerían sobre las de fomento y significarían «un gran retroceso» (31).

hallan acogida en la *Instrucción* (posteriormente, la revolución del 68 limitará hasta el máximo la actividad estatal); las subvenciones a Empresas de servicios públicos; las concesiones industriales. Todo quedará regulado por la sabia orientación de JAVIER DE BURGOS y puesto en marcha en todo el país con la ayuda que prestará a su realización este núcleo de funcionarios sobre los que recaerá la responsabilidad de su eficaz ejecución —no del todo descentralizada— y a quienes posteriormente ayudarán los órganos de gobierno de las provincias (Diputaciones, Ayuntamientos), regulados por normas distintas, que harán decaer en importancia esta institución realmente eficaz del «subdelegado» de Fomento.

(28) J. L. ARANGUREN, ob. cit., pág. 108.

(29) La *Instrucción* engloba estas funciones en 19 títulos, el primero dedicado a Agricultura y el último a Prevenciones generales. (Ver ALCUBILLA, tomo IV, páginas 871-889.)

(30) J. BURGOS: *Anales...*, I, pág. 170.

(31) ARANGUREN, ob. cit., pág. 109. Recoge el autor, con sentido altamente po-

Otro Decreto del Ministerio de Fomento, promulgado en la etapa de gobierno de Javier de Burgos, tiene fecha 4 de enero de 1834, y su importancia radica en su trascendencia en el orden de las ideas y pensamiento político. Se trata del Reglamento de Imprentas (auténtica ley de Prensa del siglo pasado), y en él se dispone que «ni debe existir una absoluta e ilimitada libertad de imprenta ni han de subsistir todas las trabas y restricciones que han sufrido hasta aquí...» (32). Finalmente, queremos destacar —sin negar la existencia de otras disposiciones dictadas a propuesta de Javier de Burgos de indudable interés político-administrativo— el Real Decreto de 25 de febrero de 1834, «declarando dignos de honra y que puedan obtener cargos del Estado, los que ejercen artes u oficios mecánicos, ya que algunas profesiones se hallan aún degradadas» (33).

Su última etapa política, anterior a su dimisión como ministro de Fomento, será la exposición del Consejo de Ministros a la Reina gobernadora, fechada el 10 de abril de 1834, la cual sirvió de base a la ulterior promulgación por aquella del Estatuto Real, y puede considerarse hechura personal de Javier de Burgos y de Martínez de la Rosa (34).

Presentada la renuncia del cargo a la Reina, con fecha 17 de abril de 1834, se designa nuevo ministro de Fomento, que sustituirá a Javier de Burgos en este importante puesto político administrativo (35).

IV

EL ESTATUTO REAL DE 1834 Y SU TENDENCIA DOCTRINARIA

Con la muerte de Fernando VII, los políticos que ocuparon posteriormente el poder tendieron a llevar a cabo una liberalización del sistema absolu-

sivo y en la línea «moderna» y «europea», la reforma fiscal de Mon (1845), el Decreto de Bravo Murillo (1852) sobre Funcionarios Públicos y la ley Moyano (1857), de Instrucción Pública.

(32) *C. Legislativa*, 1834, pág. 1.

(33) *Ibidem*, pág. 100.

(34) J. BURGOS: *Anales*, I, pág. 368. Esta exposición va firmada por MARTÍNEZ DE LA ROSA, GARELLY, ZARCO, VÁZQUEZ FIGUEROA, IMAZ y JAVIER DE BURGOS.

(35) El R. D. de nombramiento (*C. Legislativa*, 1834, pág. 201) justifica el mismo por la vacante producida por la renuncia de JAVIER DE BURGOS.

tista imperante. En un primer período o etapa de esta evolución, que va desde 1833 hasta 1836, aquéllos intentaron:

a) Trasplantar a la vida política del país los principios del doctrinarismo político.

b) Reordenar el aparato administrativo y el de la Administración de Justicia del Estado.

c) Regular la relación entre la Corona y el Gobierno y entre una y otro y las Cortes, mediante un documento constitucional denominado «Estatuto Real» otorgado por la Reina gobernadora.

d) Preparar un nuevo clima de libertades políticas y de respeto a la opinión pública a través de las tres nuevas tendencias político-doctrinales surgidas: liberales, moderados, carlistas.

e) Llevar a cabo reformas de alcance socioeconómico, derivadas de la aplicación de las leyes de desamortización.

Al referirse a los prolegómenos y conferencias ministeriales para la redacción del Estatuto Real, afirma Burgos que, «pues el Consejo mismo invocaba nuestras antiguas leyes fundamentales y hablaba con engreimiento de nuestros fueros, cabía hacer sobre aquellas bases una Constitución monárquica, aun sancionando explícitamente las más amplias franquicias, apoyadas en las tradiciones equívocas o en los usos inciertos de la Edad Media», con lo que esperaba crear un «nuevo régimen político que fundase el reposo de las masas sobre las bases de una libertad prudente» (36).

En la exposición a la Reina, presentada por el Consejo de Ministros como antecedente o exposición de motivos del futuro Estatuto Real, se afirmaba, esencialmente (37):

1.º Que debían restaurarse antiguas leyes fundamentales y reunir a las Cortes generales del Reino.

2.º Que no procedía excluir de ellas al clero y a la nobleza, dos brazos principales del Estado.

3.º Que las Cortes han de dividirse en dos brazos o estamentos: el de próceres, como guarda permanente de las leyes fundamentales

(36) *Anales...*, I, págs. 226 y 227. Su autor, JAVIER DE BURGOS, resume su pensamiento como redactor del proyecto del Estatuto Real en la forma siguiente: «Pensé, en fin —pág. 227— que yo podría contribuir al logro de este beneficio —el de creación de un nuevo régimen político—, no hallándome ligado por relaciones de partido, ni por antecedentes de un fogoso e inexperto liberalismo».

(37) J. BURGOS: *Anales...*, I, págs. 358 a 368.

e interpuestos entre el Trono y los pueblos; y el de procuradores, representante de los intereses materiales de la sociedad, el cual, por su carácter colectivo, debía ser elegido por la nación.

4.º Que ninguna resolución de las Cortes podría tener efecto sin que fuese aprobada o sancionada por el Monarca.

5.º Que con ellas —con las Cortes— se afianzarían las prerrogativas del Trono y los fueros de la nación.

El Estatuto Real de 10 de abril de 1834 se integra en un Decreto de la misma fecha para la convocatoria de las Cortes generales del Reino, ante la necesidad de «restablecer en su fuerza y vigor las leyes fundamentales de la Monarquía». Estas leyes —las de Partida y la nueva Recopilación— son manejadas a los fines de ver en ellas una autorización a la Corona para poder convocar Cortes cuando a aquella llega un Rey menor de edad.

Para Javier de Burgos, el Estatuto fue impuesto ante la necesidad de suplir con medios morales la falta de medios materiales representativos de la nación, impulsando a la Corona para convocar unas Cortes en quienes apoyarse. Su carácter de Carta otorgada, con la que generalmente se la denomina, no podrá equipararse nunca a una Constitución (como el precedente texto constitucional de 1812 —que crea las bases de una nueva forma de convivencia nacional y de soberanía real—) y, en todo caso, tenderá a reformar o a reglamentar la que fue en nuestra historia aquella institución tradicional denominada Cortes, con sus brazos o estamentos, si bien que instaurando una segunda Cámara, como un elemento compensador o de equilibrio del brazo popular o estamento de procuradores.

El Estatuto Real contempla en su articulado, a más de la convocatoria de Cortes —que es la inicial causa o razón de su promulgación—, la composición de ambos estamentos, poniendo especial énfasis en proclamar que los componentes del de procuradores lo elige la nación, «para que de esta suerte sean sus legítimos procuradores». Sin embargo, en la práctica, tal «representatividad» queda disminuida con el sufragio censitario, por virtud del cual la cualidad de procurador se adquirirá sólo en función de la capacidad económica de un reducido número de electores (38).

Los autores suelen equiparar, aunque con algunas diferencias, el Estatuto Real a la Carta otorgada a Luis XVIII (39). Sin entrar en amplias disquisi-

(38) M. M. CUADRADO, en *Elecciones*, I, págs 43-44, indica que el censo electoral restringido afectaba exclusivamente al 0,15-0,25 por 100 del total de la población estimada. Nota que recoge de TOMÁS VILLARROYA en *Anales Univ. Valencia*, volumen 38, c. 64-65, págs. 7 y sigs.

(39) Así, L. DÍEZ DEL CORRAL, en ob. cit., págs. 448-449.

ciones sobre tal aspecto —análogo o diferenciador, según el autor o autores que se examinen—, lo que sí parece evidente es que el Estatuto pretende entroncarse a los principios políticos dualistas de origen medieval —poder regio, representación popular— sobre los que después se construirá el doctrinarismo español. Pero el poder regio, es, sin lugar a dudas, más amplio en 1834 que en las Cortes medievales, en relación con el nombramiento de esta segunda Cámara o estamento de próceres (40).

Algún autor ha resaltado, en fecha reciente, que la Constitución de 1812 estuvo presente en la época del Estatuto (41). Su espíritu estaría en la mente de muchos procuradores que, alentados por la publicidad de sus deliberaciones, no cesan en proclamar la necesidad de reinstaurar el principio de soberanía nacional recogido en la Constitución de Cádiz en el sentido de que la soberanía reside en la nación, que ha creado por su propia voluntad unas instituciones legitimadas por aquélla y a las que habrá que volver como a la fuente originaria de la legalidad —mejor de la legitimidad—. En las Cortes del Estatuto —también en la prensa, tanto la liberal como la más ponderada o conservadora— se está reivindicando y pidiendo una declaración o tabla de derechos políticos —individuales, de prensa— a los que ya aludía, si bien que muy anárquica o fragmentariamente, la Constitución de 1812 (42).

Como decíamos anteriormente, las Cortes del Estatuto fueron una auténtica caja de resonancias de dos tendencias políticas claramente diferenciadas: los progresistas, partidarios de una actuación más radical y de cara a las realidades del momento y de su desarrollo a nivel europeo; los moderados, aferrados al sistema de constitución interna, de apego a las tradiciones, de doctrinarismo, en suma, con tendencias más absolutistas que liberales (43).

La última de las etapas políticas a cubrir por el moderantismo en este período de vigencia del Estatuto Real es el relacionado con las reformas de carácter socioeconómico que intentará llevar a cabo Mendizábal con la des-

(40) El número de próceres es ilimitado, y la dignidad (L. S. AGESTA: *Historia...* página 227) sólo se pierde en virtud de sentencia judicial.

(41) J. T. VILLANUEVA: «La Constitución de 1812 en la época del Estatuto Real» (*R. E. P.*, núm. 126, pág. 252).

(42) J. T. VILLANUEVA, en *trab. cit.*, pág. 270. En la 271 indica: «En el Estamento popular, la Comisión ... solicitó la libertad de imprenta, la independencia del poder judicial, la igualdad ante la ley, la libertad personal y garantías adecuadas para la inviolabilidad de la propiedad...».

(43) Para refutar MARTÍNEZ DE LA ROSA el principio de que la soberanía reside en la nación, sólo dirá que es un término vago e indeterminado ya que es «tan peligroso en su aplicación que rara vez se ha intentado ponerlo en práctica sin promover el desorden y la anarquía» (*Diario de Sesiones de 8-10-1834*, pág. 490, citado por J. T. VILLANUEVA, en *La Constitución...*, pág. 268, nota 67).

amortización de los bienes eclesiásticos, con finalidades más bien hacendísticas —restablecimiento del crédito público y posibilidad de hacer frente a los cuantiosos gastos de la guerra (44)—. Mendizábal —al que no se le puede catalogar como uno de los hombres del Estatuto Real—, primero, y Madoz, después, ambos progresistas y pilares políticos en el bienio 1854-1856, consiguieron, no obstante, que el beneficiario de la reforma fuese el partido moderado (45), ya que, apartado el progresista del poder, se consiguió con el Concordato de 1851, que la Iglesia fuese indemnizada de anteriores desamortizaciones, y que, incluso, le fuese otorgada primacía y valimiento en materia de enseñanza y de su pureza religiosa (46).

No satisfizo el Estatuto Real las aspiraciones legítimas de los españoles, y por Real Decreto dado en San Ildefonso en 13 de agosto de 1836, se mandó publicar la Constitución política de 1812, en el interín que, reunida la nación en Cortes, manifestase expresamente su voluntad, o diera otra Constitución conforme a las necesidades de la misma. Y, en efecto, por Real Decreto de 24 de agosto de 1836, se convocó a Cortes generales, con arreglo a dicha Constitución, con el carácter de constituyentes, las cuales dieron por resultado la Constitución de 1837 (47).

(44) J. L. ARANGUREN, en *Moral...*, pág. 67. Por nuestra parte, queremos afirmar que el engarce de MENDIZÁBAL en la etapa moderada que se inicia al fallecimiento de Fernando VII —a que antes hemos aludido—, se debe a su encuadramiento como doctrinario, si bien con ideas más avanzadas que los que le precedieron en el poder en esta etapa. (El doctrinarismo, por ser la ideología en la que militaba JAVIER DE BURGOS, es la base de este trabajo.)

(45) ARANGUREN, *ibid.*

(46) *Ibidem*, pág. 71.

(47) ALCUBILLA, tomo II, pág. 877. El motín de La Granja, por su ejecución y su planteamiento, no puede colocarse entre los hechos políticos dignos de elogio. A los sargentos de la guarnición del palacio de aquel real sitio se debe la decisión de la Reina gobernadora de aceptar la Constitución de 1812. SÁNCHEZ AGESTA, entre otros —*Historia...*—, lo califica como «uno de los más vergonzosos episodios del constitucionalismo español». Sin embargo, la Constitución de 1837 señalará, como dice POSADA, uno de los momentos culminantes en la evolución del régimen constitucional español, al acentuarse el carácter constitucional del proceso político.

V

EVOLUCIÓN DEL DOCTRINARISMO EN ETAPAS POLÍTICAS POSTERIORES
A LA DE JAVIER DE BURGOS

Javier de Burgos, a pesar de su dimisión como ministro de Fomento en el mes de abril de 1834, seguirá integrado en la política por su inclusión en el estamento de próceres en las Cortes de 1834 y 1835. En esta su nueva etapa le veremos desarrollar sus principios de doctrinario ilustrado, tratando de reforzar las estructuras políticas del país una vez que éste ha salido del absolutismo, aunque sin dejarle caer en un liberalismo doceañista que habría significado la vuelta a las instituciones y sistemas estructurados en la Constitución de 1812.

Censura Burgos la reaparición de los «masones y comuneros» de 1822 en la escena política que se abrió en 1836, y el intento de restablecimiento de las sociedades patrióticas, a lo que se opuso el Gobierno «con la permanente hostilidad de los liberales más exagerados» (48). Y lamentará que el Ministerio se ponga a merced de las Cortes y «abdicando su poder, su iniciativa, su influencia, entregábase ciegamente a la voluntad omnipotente de los representantes del país» (49). Las Cortes —dirá en otra ocasión Burgos (50)— «se mostrarán celosas de gobernar por sí, de invadir las atribuciones del ejecutivo y de embarazar sus movimientos». No aceptará Javier de Burgos la reforma de la Constitución de 1812 con la de 1837, que niega —dirá— a la Corona toda participación en la soberanía, y que posterga a aquélla —a la Corona— en el nombramiento de la segunda Cámara (reconocida como una rueda necesaria de la nueva máquina política, a la que se le designará Senado, «nombre exótico sin antecedentes en la historia nacional ni analogía con sus tradiciones»), que ha de formarse entre los propuestos en lista triple por los electores de cada provincia (51). Al Senado se le privará —en opinión de Burgos— de una intervención efectiva en la formación de las leyes (52).

Ya hemos visto anteriormente el dualismo de principios políticos implícito en el Estatuto Real: la Monarquía mantiene sus prerrogativas, cuyo ejercicio combinará con las Cortes, órgano tradicional que se pretende actuali-

(48) *Anales...*, IV, pág. 30.

(49) *Ibidem*, págs. 31 y 32.

(50) *Anales...*, IV, pág. 109.

(51) *Anales...*, IV, pág. 140.

(52) *Ibidem*.

zar. Esta debía ser la primera etapa que permitiría construir definitivamente el régimen moderado que surgió a la muerte de Fernando VII. ¿Se cimentará suficientemente esta situación política en el trienio 1833-1835? La Historia nos dirá que no. Y así veremos formarse y caer Gobiernos ante la falta de apoyo popular y de hostilidad de las Cortes (Cea Bermúdez, Martínez de la Rosa, Toreno, Mendizábal, Istúriz). Y la propia estructura que el Estatuto había dado al estamento de procuradores o Cámara popular —y que la posterior ley electoral de Mendizábal confirmaría— servirían para ir mirando este régimen, con la aparición, de hecho, de dos partidos políticos —el progresista y el moderado—.

1. *La Constitución doctrinaria de 1845*

El doctrinarismo como sistema político volverá a resurgir en la década moderada, tras el motín de La Granja y la vigencia de la Constitución progresista de 1837 (53). Y así como Javier de Burgos y Martínez de la Rosa fueron los forjadores y creadores del Estatuto Real de 1834, Donoso Cortés lo será de la Constitución del 45, «que concreta institucional y doctrinalmente las líneas esenciales del liberalismo moderado español» (54).

La Constitución de 1845 reafirma la existencia histórica de dos instituciones: Monarquía y Cortes. Estas se dividirán en Congreso y Senado, perdiendo el primero autonomía y vinculándose el Senado a la Corona, por ser los senadores de nombramiento real.

Donoso Cortés es el creador de la doctrina de la espontaneidad histórica y el gran teórico del doctrinarismo (55). «Las Constituciones —dirá Donoso— son las formas con que se revisten las sociedades en los distintos períodos de su historia y su existencia y, por consiguiente, no pueden ser consideradas sino como la expresión de las necesidades de los pueblos que las reciben» (56). Otorga primacía a la inteligencia frente a la voluntad y mantiene el postulado doctrinario francés por el que «la libertad debe acomodarse al servicio del

(53) L. SÁNCHEZ AGESTA, en *Historia...*, citada, pág. 231, informa de la propuesta de ISTÚRIZ —disidente del Grupo progresista con ALCALÁ GALIANO— para discutir un nuevo texto constitucional, complementario al Estatuto Real, que debería ser examinado por las Cortes de 1836, y que los partidarios de MENDIZÁBAL hicieron imposible.

(54) L. DIEZ DEL CORRAL: *El liberalismo...*, pág. 483.

(55) Así lo afirma L. SÁNCHEZ AGESTA, en *Historia...*, pág. 197.

(56) *Consideraciones sobre la diplomacia*, III, págs. 74-75, recogida también por L. SÁNCHEZ AGESTA, en *Historia...*, pág. 198 y nota 8.

conjunto, aumentando o disminuyendo su importancia y las condiciones de su ejercicio según la concreta situación social» (57). En consecuencia, prima la soberanía de la inteligencia frente a la soberanía popular. ¿Cómo juegan estos principios en la Constitución de 1845? Así: negación de la soberanía nacional y del poder constituyente del pueblo. «La potestad constituyente no reside sino en la potestad constituida..., las Cortes con el Rey son la fuente de las cosas legítimas...» (58).

El partido moderado en la década 1843-1853 y el monárquico-constitucional a partir de 1874 —ambos doctrinarios— mantendrán su concepto de Constitución basada en una división radical del poder soberano entre el Rey y las Cortes. Esta doctrina no ofrecía una solución constitucional sino «planteaba en un supuesto nuevo la tesis inicial de Cádiz de una tradición representativa de la Monarquía española» (59).

Para Sánchez Agesta (60) esta Constitución de 1845 «estabilizó una práctica y un juego político de las instituciones al que estaban adheridos usos viciosos y abusivos, pero que con retoques, eclipses, interpretaciones y violaciones implícitas cubrió la vida española por espacio de cuatro lustros».

2. Principios que informan la Constitución de 1876

Entramos en el último tercio del siglo XIX con una problemática profunda: o fidelidad a una tradición, o incorporación a la cultura y la civilización europea modernas. Este es el dilema —triste dilema— sobre el que los pensadores políticos han de definirse y merced al cual surgirán en la historia del pensamiento político valores o movimientos nuevos que serán tenidos en cuenta por las generaciones futuras (61).

(Parece conveniente centrar esta parte del trabajo en lo que constituye su base: el doctrinarismo de Javier de Burgos y su evolución en las épocas moderadas de 1845 y 1874).

(57) L. DÍEZ DEL CORRAL, ob. cit., pág. 330.

(58) Dictamen de la Comisión del Congreso, que preparó la Constitución de 1845, y que es incorporado por SÁNCHEZ AGESTA a ob. cit., pág. 253.

(59) L. SÁNCHEZ AGESTA, ob. cit., pág. 253.

(60) *Ibidem*, pág. 269. Para ARANGUREN (*Moral y Sociedad...*, pág. 131), el propio DONOSO admitirá «casi ingenuamente» que el régimen liberal español fue siempre, en realidad, una dictadura militar, «mal encubierta por el manto constitucional».

(61) Castelar, Pi y Margall, Giner de los Ríos, Azcárate, Sagasta, Vázquez de Mella, Costa, Canalejas, Silvela, Maura, el socialismo de cátedra y los intelectuales de la generación del 98, entre otros, serán los más firmes pilares de esta nueva generación político-cultural.

El doctrinarismo de Cánovas se inicia con su vida pública al elaborarse la Constitución de 1845, si bien no se sitúa al lado de los moderados de Donoso, sino en el centro entre éstos y los progresistas, más bien en el centro-izquierda. Pero él deja constancia que sus puntos de vista no pueden confundirse con los sostenidos «por los doctrinarios históricos» (61 bis).

El doctrinarismo de Cánovas —distinto, como él mismo ha confesado, del histórico— consistirá en definir:

a) Que la Monarquía española —la constitucional, por supuesto— no es algo meramente formal, sino de sustancial contenido. Y que deriva su potestad de la propia soberanía nacional.

b) Que las Cortes no pueden condicionar la propia existencia y vida de la Monarquía sino que «éstas dependen en su existencia del uso de su prerrogativa constitucional» (62).

c) Que la Monarquía hereditaria, con las Cortes, forman la esencia constitucional del país. Está por encima de los grupos políticos y sin ella «no hay ni puede haber legalidad» (62 bis).

Cánovas examina las dos direcciones marcadas por la Constitución de 1845 y por la de 1869, y sobre ellas construye el sistema de partidos de la Restauración, que deben convivir bajo la Monarquía constitucional. La Constitución de 1879 tendrá de doctrinaria, entre otros aspectos, el de «vía media» que ya vimos en el Estatuto y en la Constitución de 1845, el de transacción como presupuesto obligado de convivencia pacífica de los partidos en una Monarquía constitucional.

Volveremos a ver usado el término «constitución interna» pero no en el sentido que la entendieron los redactores de la Constitución de 1845, sino, como dirá Silvela, «lo que por común asentimiento se acepta como base esencial de un orden determinado» (63). Las instituciones históricas preexistentes —Constitución o institución monárquica y Cortes vienen a ser «supuesto mismo de una Constitución escrita, porque son el poder constituyente soberano en que ésta se basa» (64). Además de estas Constituciones —interna y escri-

(61 bis) L. Díez DEL CORRAL recogerá en su obra *El liberalismo...*, págs. 527-528 esta idea de CÁNOVAS, desarrollada en el «Discurso parlamentario acerca de la Internacional», P. C., I, pág. 374.

(62) *Diario de Sesiones*, 1876, págs. 722-724.

(62 bis) Discurso de CÁNOVAS en el Congreso en 3 de julio de 1866, recogido por Díez DEL CORRAL —ob. cit.— como nota 21 en pág. 567.

(63) *Diario de Sesiones*, 1876, págs. 823-24, recogido por SÁNCHEZ AGESTA —obra citada, pág. 327, nota 6—.

(64) *Historia...*, pág. 331.

ta— nuestro texto constitucional de 1876 recoge unas prácticas que Sánchez Agesta (65) denomina «Constitución consuetudinaria», y que son: el doble asenso o confianza del Rey y de las Cortes hacia el gobierno en el Poder —o el mutuo disenso— y el turno de partidos en la gobernación del país. El artículo 18 de la Constitución será el que acoja esta coparticipación y, a la vez, «clave de una compleja trama de prácticas constitucionales que se van a consolidar a lo largo de la Restauración» (66).

Al estudiar el sistema inglés Cánovas tratará de incorporarlo como pieza esencial de su quehacer político. La Monarquía se encuentra por encima de los grupos políticos, pero requerirá «una oposición para quedar libre de las responsabilidades que pudiera en otro caso corresponderles en el diario gobierno» (67).

Otro aspecto a considerar es el de la institucionalización del sufragio universal, no querido en un principio por Cánovas, tanto por su artificialidad —al no poderse otorgar permanencia a una posible voluntad caprichosa de un momento o período— como por llamar universal a lo que sólo es privilegio de un número limitado de hombres y, además, por estar influido por la propiedad. Pero al aceptar Sagasta el juego del bipartidismo, Cánovas, en opinión de Aranguren (68), para hacer viable su sistema político, crea la tercera pieza esencial del sistema, el llamado desde Costa caciquismo, prefiriendo «la falsificación permanente de las elecciones» (69).

El pensamiento político de Cánovas, auténtico doctrinario de finales del siglo —y, por supuesto, completamente distinto a los que importaron de Francia esta teoría y a quienes, a lo largo de la centuria, la perfeccionaron y modelaron— hace posible en España «un régimen político, con sus vicios abundantes, es cierto, y sus deficiencias y debilidades internas, pero también con

(65) *Ibid.*, pág. 339.

(66) *Ibid.*, pág. 341.

(67) L. Díez DEL CORRAL: *El liberalismo...*, pág. 569, que recoge en nota 26 parte de un discurso de CÁNOVAS en el Congreso el 8 de marzo de 1876 y, dentro de él, la afirmación de que «un sólo partido no podrá hacer duradera y asegurar en España la Monarquía constitucional».

(68) *Moral y Sociedad...*, pág. 169. No es propio de este trabajo ahondar en este auténtico problema nacional; tampoco el considerar si un porcentaje de un 10, 20 ó 30 por 100 de electores podría considerarse en algún momento la opinión de la nación.

(69) Para ARANGUREN —*Moral y Sociedad*, pág. 170—, es que el caciquismo, lejos de utilizarse como un expediente transitorio, se institucionalizó y perpetuó, convirtiéndose en una farsa toda la política de la Restauración.

sus resortes, sus fuerzas, sus leyes, sus ideas y principios, y su equilibrio propio» (70). En su cuenta habrá que abonar «lo que España tiene de moderna civilización» merced «a aquellos cincuenta años en que gozó de paz» (71).

JULIO MAESTRE ROSA

R É S U M É

Javier de Burgos apparaît dans l'histoire politique du XIX^{ème} siècle en tant qu'illustrateur et réformateur politico-administratif. Son caractère et sa qualité de bourgeois ainsi que sa préparation technique l'orienteront vers des voies politiques nouvelles: un modératisme ou "mi-chemin" entre l'absolutisme ou despotisme illustré par Fernando VII et le libéralisme exalté des partisans de la Constitution de 1812.

Avec les restes de l'une et l'autre des deux tendances extrêmes que nous venons citer, et avantagé par la mort du roi, il réussit à transférer à notre système politique le doctrinarisme français —qu'il connaît à fond depuis son exil à Paris— et il contribue à l'élaboration de l'«Estatuto Real» de 1834, Charte similaire à la française —bien que moins appliquée— qui provoque une véritable préoccupation chez les doctrinaires d'époques postérieures qui créèrent les textes constitutionnels doctrinaires du XIX^{ème} siècle c'est-à-dice les Constitutions de 1845 et 1876.

Bien que sa préoccupation pour la réforme administrative semble se refléter à l'extérieur (après un siècle et demi cette réforme est toujours en vigueur avec quelques retouches dues aux temps nouveaux), il conçoit une idée politique que reprendront ensuite des doctrinaires postérieurs: la suprématie de l'autorité de la Couronne et l'invulnérabilité de l'institution monarchique sur laquelle doit s'appuyer la souveraineté nationale. Ce principe peut se conjuguer avec celui de la participation —bien que dans le style traditionnel— des "Cortès" dans les affaires politiques nationales.

Sans aucun doute, la pensée politique de Burgos a souffert beaucoup de transformations au cours du XIX^{ème} siècle, particulièrement à travers l'inter-

(70) L. Díez DEL CORRAL, ob. cit., pág. 579. No niega que pueden entrar aquí también las falsificaciones y artificios. Y recoge de ORTEGA (*Vieja y nueva política. Obras*, págs. 96-97) la siguiente frase: «La Restauración fue un panorama de fantasmas, y CÁNOVAS el gran empresario de la fantasmagoría».

(71) L. Díez DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, pág. 580.

vention de doctrinaires de plus grande envergure politique, comme par exemple Alcalá Galiano, Donoso Cortés et Cánovas. La dualité pouvoir royal-représentation populaire, déjà signalée par Burgos dans l'«Estatuto Real», sera développée et amplifiée par les doctrinaires de la décade modérée et recueillie dans la Constitution du 23 mai 1845, et définitivement institutionnalisée dans celle de 1876.

Javier de Burgos estime que les nouvelles idées politiques doctrinaires qu'il a défendu avec ferveur permettraient de créer un régime plus en consonance avec l'intérêt national que le régime absolu jusqu'à lors en vigueur.

Le doctrinarisme politique se présentera en Espagne —transplanté, comme nous le savons, de France— comme une nouvelle direction philosophique et une nouvelle façon, à la fois, de comprendre l'histoire politique. De celle-ci se fera écho Andrés Borrego et fera naître une "tendance politique à caractères particuliers, tant en ce qui se réfère à l'appareil institutionnel comme à son support idéologique et social". Les doctrinaires postérieurs à Javier de Burgos, intégrés aux partis modéré et conservateur, se sont adhésés à cette directions philosophique et politique dans le but de fermer le passage au libéralisme exalté et de rendre viable une structure moins radicale et extrémiste dans la politique espagnole.

Le fait est que cette doctrine a proportionné à notre patrie deux périodes de relative stabilité politique: la décade 1843-1853 et le demi siècle qui va de 1874 à 1923, cimentés par l'apogée et prédominance des classes moyennes, qui freinèrent les extrémismes, aussi bien oligarchiques que de la classe ouvrière et prolétaire.

Cependant, il est nécessaire de souligner le fait que cette dernière période doctrinaire a été prodigue en utopismes de différentes nuances, a ignoré et mis à l'écart les mouvements sociaux qui se créaient et devenaient actifs, et a donné lieu, en conséquence, à la théorie des "deux Espagnes", chacune possédant son contenu spécifique et sans possible intégration (ni même maintenant, dans le dernier tiers du nouveau siècle), étant toutes deux antagoniques et se trouvant parfaitement définies les entités sociales que intègrent l'une et l'autre.

Cette mise en marge du social et de la réalité socio-économique de l'Espagne par les doctrinaires, ainsi que l'étranglement des idées réformatrices et libératrices qui ont surgi en 1812 et durant la révolution de 1868 —lesquelles ont passé aux Constitutions de 1812 et 1869 respectivement—, ont été à l'origine de l'oubli postérieur de cette doctrine philosophico-politique et de son impossibilité à renaître en tant que telle dans l'actuel XX^{ème} siècle.

S U M M A R Y

Javier de Burgos was a 19th century figure in the tradition of the Enlightenment and a political and administrative reformer. His middle-class character and qualities, combined with his technical education, caused him to adopt a new political approach: a moderate, middle-of-the-road one between the absolutism or "enlightened" despotism of Ferdinand VII and the ultra-radical liberalism of the doceañistas.

Taking what suited him of these two extreme tendencies and in a better position as a result of the King's death, he managed to transplant french Doctrinairism—which he came to know in depth in the course of his exile in Paris—and shaped the Royal Statute of 1834, a Charter similar to the French one, though it was to be effective for less time. This was to prove a disquietening matter for those later Doctrinaires who drew up the Constitutions of 1845 and 1876.

Although his concern with administrative reform—his work in this respects, in spite of the passage of a century and half, has been no more than modified to bring it up to date—is what seems to have most struck foreign students, his thought contained a political idea that future Doctrinaires would take up: the supremacy of the authority of the Crown and the invulnerability of the monarchy as the institution in which national sovereignty should reside. This principle was to be compatible with that of the participation of Cortes—though after the traditional manner—in the political life of the country.

Burgos political ideas certainly underwent numerous transformations in the course of the 19th century, especially at the hands of more politically important Doctrinaires than himself like Alcalá Galiano, Donoso Cortés and Cánovas. The dualism between royal power and popular representation outlined by Burgos in the Royal Statute would be developed and extended by the Doctrinaires of the moderate decade, included in the Constitution of 23 May 1845 and finally established in that of 1876.

Javier de Burgos considered that the new Doctrinaire ideas which he stoutly defended would make it possible to set up a regime more in accordance with national interests than the absolutist one that had been operative until then.

Political Doctrinairism—transplanted, as everyone knows, from France appeared as a new philosophical trend and, at the same time, as a new way of understanding political history. Andrés Borrego was to echo this and declare

the resulting birth of a "political trend with special features, both with regard to the institutional apparatus and its ideological and social basis". The Doctrinaires who came after Javier de Burgos, in the Moderate and Conservative parties, adhered to this philosophico-political creed with the object of barring the way to ultra-radical liberalism and creating a viable and less extremist structure in Spanish politics.

There is no doubt that this Doctrinaire trend gave our country two periods of relative political stability: the decade of 1843-1853 and the half century between 1874 and 1923, which saw the rise and predominance of the middle classes and the effective checking of extremism, both oligarchical and proletarian.

All the same, it must be emphasized that this last Doctrinaire period was by no means lacking in utopian schemes of various kinds. It ignored and refused to have any dealings with the rising and growing social movements and was responsible as a result, for the theory of the "two Spains", each one with its specific content, incapable of integration with the other (still the case today, in the last third of the 20th century), diametrically opposed in their views and representing clearly defined social groups.

The Doctrinaires refusal to accept the social principle and the socio-economic reality of Spain, together with their stifling of the reformist and liberalizing ideas that arose in 1812 and in the revolution of 1868 —though they found their place in the Constitutions of 1812 and 1869 respectively— would cause this philosophico-political doctrine to be later forgotten, with no chance of resurrection from oblivion in our time.