

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS ORIGENES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

RAFAEL JIMENEZ ASENSIO

1. La aparición en la bibliografía española del libro del profesor Alejandro Nieto (*) (*Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, Barcelona, 1996) marca, sin duda, un antes y un después en el estudio de un período trascendental del agitado proceso de formación del Estado liberal en España. Diseñada inicialmente con la pretensión de estudiar una parcela escasamente tratada de esta época, cual es la que se refiere a la Administración pública, la obra supera con mucho ese (en apariencia) modesto objetivo. En efecto, con la excusa de analizar la obra administrativa de la Regencia, Alejandro Nieto nos ofrece un trabajo plagado de análisis innovadores, revisa numerosas tesis cómodamente aceptadas por la historiografía actual, y penetra en los entresijos de un débil sistema institucional en formación a través, básicamente, del examen —como al propio autor coloquialmente le gusta decir— de «las tripas» del Estado, es decir, de la Administración pública.

Sabido es que el estudio de la Administración pública española durante el siglo XIX tiene innumerables lagunas. Los historiadores apenas se han aproximado a este objeto, los constitucionalistas han prestado mayor atención a los fenómenos políticos y a la descripción de los poderes tradicionales, los administrativistas han centrado su estudio principalmente en la evolución de algunas instituciones y los científicos de la política han puesto el acento en los pro-

(*) Se debe señalar aquí que el profesor Nieto ha recibido precisamente por esta obra el Premio Nacional de Ensayo 1997. No hacemos mención a este evento en la presente crónica dado que la concesión del citado Premio fue hecha cuando este trabajo se encontraba ya en fase de composición.

cesos políticos. Pero lo cierto es que no se han elaborado construcciones globales que sirvan para explicar cómo funcionaba realmente la Administración del Estado en ese período clave de implantación del liberalismo en España. No obstante, desde distintos enfoques, el problema de la Administración como poder público ha ido impregnando paulatinamente los diferentes trabajos de quienes se han ocupado del siglo XIX español.

A partir de ahora, como decíamos, un notable hueco está cubierto. La Regencia de María Cristina, un período fundamental en la formación del Estado, tiene ya un estudio minucioso y analítico, que sienta un precedente importante para aquellos que quieran seguir la ingente tarea iniciada por Nieto. Como bien afirma este autor, «la Administración es para el Estado un espejo que no miente»; difícilmente, por tanto, puede ser comprendido el Estado de espaldas a la Administración. Y es que resulta a todas luces inadecuado pretender abordar los orígenes del Estado constitucional español a través únicamente de un análisis de las instituciones políticas más significativas o de las reglas formales de funcionamiento del sistema prescindiendo del estudio de la Administración pública. Ahí, tal vez, radique uno de los atributos principales de la obra que comentamos, puesto que afronta con gran acierto una de las más claras carencias de los innumerables estudios que se han ocupado de la génesis y del desarrollo del Estado liberal en España.

2. La obra que comentamos, por tanto, no es exclusivamente un análisis de la Administración pública durante la Regencia de María Cristina. Y no lo es porque resultaría vano pretender estudiar el sistema administrativo prescindiendo del marco político y constitucional en el que éste se inserta. Más aún si tenemos en cuenta que durante esos «siete años mal contados» tienen lugar diferentes eventos políticos, así como se suceden temporalmente cuatro regímenes políticos distintos (pues todos no pueden ser calificados ni siquiera formalmente como «constitucionales»). A saber: el fin de la monarquía absoluta; el sistema político del Estatuto Real; la breve reinstauración de la Constitución gaditana; y, por último, la vigencia de la Constitución de 1837.

Pero junto a estos regímenes políticos, en España, una vez más en nuestra historia, aparece un Estado dividido en dos frentes. Efectivamente, la característica principal del período de la Regencia consistirá en que ésta se extiende durante unos años en los que la guerra civil (la primera guerra carlista) forma parte determinante del escenario político de la época. Este conflicto, por mucho que ciertas observaciones de Nieto tiendan a minimizarlo, acompañará el proceso de formación del Estado constitucional. Así, durante un largo período (1833-1839) habrá dos Estados, aunque uno de ellos (el carlista) despliegue su influencia sobre un territorio muy localizado y de pequeñas dimensiones. No

obstante, lo realmente importante de la observación anterior radica en las innegables hipotecas que para la formación del Estado constitucional supone tal confrontación civil. Como también ha señalado el autor, la emergencia del régimen constitucional en España a principios del siglo XIX estará marcada por diferentes procesos de confrontación civil (1812, 1820, 1834, 1837) que harían aún más difícil el ya de por sí complejo asentamiento del fenómeno constitucional en una sociedad tan atrasada como era la España de entonces.

La guerra carlista está, pues, en el fondo de innumerables decisiones tanto de tipo político como administrativo que se adoptaron en aquel período. Además, este conflicto provocó un marco de incertidumbre que en nada ayudaría a la construcción del Estado constitucional. Un escenario, en consecuencia, excepcional. Pero es que, además, a lo anterior se añadieron otros conflictos de tono menor, pero no menos importantes en sus efectos, que también desgarraban a la España del momento. Entre ellos destaca, sin duda, lo que Alejandro Nieto denomina como la «rebelión de las provincias», que se articulaba a través del movimiento de las juntas revolucionarias provinciales y que sistemáticamente combatieron la débil legalidad del régimen constitucional. Se producían, así, dos guerras civiles de carácter paralelo, lo que provocaba un encogimiento periódico del Estado sobre la capital del Reino. A todo ello habría que añadir el papel de la Milicia Nacional como manifestación concreta de *perversión institucional*, en el sentido de que se trataba —a juicio del autor— de «una institución que se desvía de sus fines de forma deliberada y permanente» (pág. 99) (1). En esas coordenadas, agudizadas posteriormente por la contradicción entre moderados y progresistas, que tampoco supo resolverse al margen de vías extraconstitucionales, no cabe sorprenderse de las dificultades que encontró el proceso de asentamiento del régimen constitucional en España y de las enormes taras que acompañarán su desarrollo durante esta época trascendental de su construcción. Como se suele decir, la historia pasa factura, y en este caso ha sido notablemente alta.

3. Es, pues, ésta una época en la que junto a la amalgama de regímenes políticos y de textos constitucionales se produce una auténtica mezcla de influencias doctrinales. La mayor parte de ellas emanan, como es sabido, de Francia, pero incluso la influencia proveniente de este país fue plural en cuanto que procede de momentos cronológicos e ideológicos distintos: la revolucionaria, la napoleónica, así como la derivada del liberalismo doctrinario. En

(1) Sobre los orígenes de la Milicia Nacional en el constitucionalismo gaditano, ver las interesantes consideraciones de R. BLANCO VALDÉS: *Rey, Cortes y Fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Madrid, 1988, págs. 199 y sigs.

palabras del autor: «La concurrencia de todas estas tendencias tan contradictorias en el período histórico que estamos analizando habría de dar como resultado un amasijo, ya que no explosivo, de singular confusión» (pág. 24).

Todo ese proceso de influencias cristalizaría en diferentes textos «constitucionales» que estuvieron vigentes en esta época (aunque el «Estatuto Real» difícilmente puede ser calificado como Constitución). En primer lugar, en la Constitución de 1812, de la que Nieto denuncia, avanzando una tesis sugerente, «la falacia democrática de las Cortes de Cádiz». Una Constitución que intentó justificarse en la tradición histórica española, como bien se apunta en diferentes pasajes del Discurso preliminar (2), al margen de que el resultado final fuera una obra que hacía suyos los principios básicos que vertebraron la Revolución francesa y la Constitución de 1791. En segundo lugar, el Estatuto Real de 1834 (3), que se inspira también en Francia pero en otro momento histórico: la Carta de 1814 de Luis XVIII, que se apoyaba sobre un papel determinante del Rey en el juego político y por una Cámara alta de raíz aristocrática y una Cámara baja reclutada sobre la base de un sufragio restringido (4). El Estatuto Real, como es conocido, dará lugar al establecimiento de un régimen oligár-

(2) El Discurso, en efecto, está plagado de referencias a la tradición como cauce de justificación del sistema constitucional implantado por las Cortes de Cádiz. Así se llega a afirmar que «la soberanía de la nación está reconocida y proclamada del modo más auténtico y solemne en las leyes fundamentales de este código» (se refiere al Fuero Juzgo), y que «cuando la Comisión dice que en su proyecto no hay nada nuevo, dice una verdad incontrastable, porque realmente no lo hay en la sustancia» (ver A. DE ARGÜELLES: *Discurso a la Constitución de 1812*, Madrid, 1989, págs. 70 y 76, respectivamente). Sobre la raíz tradicional de la Constitución de Cádiz, ver: L. SÁNCHEZ AGESTA: «Agustín de Argüelles y la Constitución de 1812», Introducción al libro antes citado, págs. 37 y sigs. Sobre las dudas de que el Discurso fuera obra de Argüelles, por todos: F. TOMÁS Y VALIENTE: «Estudio preliminar» a la obra *Discursos* de A. DE ARGÜELLES, Oviedo, 1995, XVI y sigs.

(3) Sobre el Estatuto Real sigue siendo imprescindible la obra de J. TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, 1968; del mismo autor, ver, *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, Madrid, 1985.

(4) Ver M. MORABITO y D. BOURMAUD: *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, París, 1993, 175 y sigs. La restauración de la monarquía no supuso, sin embargo, el restablecimiento del Antiguo Régimen, pues aparte de las instituciones políticas recogidas en la Carta (y básicamente de la Cámara de los *pares* y de la Cámara de los *diputados*), «Francia conservó la organización *social* procedente de la Revolución y la organización *administrativa* establecida por el Emperador» (C. SEIGNOBOS: *Historia política de Europa contemporánea, 1814-1896*, Madrid, 1916, pág. 127). Ambas cuestiones, en cambio, no existían en la España del Estatuto Real: la organización social estaba todavía imbuida por la sociedad del Antiguo Régimen y la reforma administrativa se encontraba aún en su andadura inicial, no alcanzándose en ningún momento (ni de lejos) el grado de perfección que se obtuvo en Francia durante la etapa del Imperio napoleónico.

quico, de naturaleza protoparlamentaria y que se mostrará notoriamente insuficiente para hacer frente a los nuevos retos de la formación del Estado liberal. Y, por último, la Constitución de 1837, texto en el cual —como afirma Nieto— «la fuerza integradora del doctrinarismo se puso de manifiesto» (pág. 25), pero que como reconociera Alejandro Oliván se trataba de una Constitución «acomodada a las luces de la época, y fundada generalmente en buenos principios, y (que) el criterio público la acogió como obra de oportunidad» (5). Con este texto constitucional se puede decir que España entra, al menos formalmente, por la senda del constitucionalismo liberal.

Pues bien, todos esos regímenes políticos y constitucionales se producen a lo largo del relativamente breve período de la Regencia de María Cristina. Una situación, por tanto, no sólo explosiva desde el punto de vista del proceso de guerra civil que desgarraba internamente al país, sino de acusada inestabilidad constitucional en el Estado cristino, que en el plazo de siete años conoció cuatro regímenes político-constitucionales de factura muy diferente entre sí. Se puede afirmar que esa época constituye un verdadero laboratorio constitucional en cuanto a formas de expresión del poder político. En cualquier caso, cabe indicar que, conforme pone de relieve Alejandro Nieto, «el Estado de la Regencia fue un Estado *seudoconstitucional* en el que la Constitución nunca fue respetada, ni siquiera formalmente, y no sólo por las excepcionales circunstancias de una guerra civil sino de manera deliberada y sistemática» (pág. 48). Es importante esta apreciación, puesto que, como secuela de un proceso de construcción irregular del Estado y de la Administración pública durante la fase que examinamos, «el Estado constitucional español nació mal, ya torcido y no consiguió restablecerse a lo largo de todo el siglo» (pág. 55). Un Estado constitucional que se iba a caracterizar por la adherencia de determinadas prácticas que lo falsearían de modo permanente, y cuyo único resultado tangible logrado entonces «fue la desamortización eclesiástica en beneficio de la burguesía» (pág. 56).

Entre esas prácticas estaban, por ejemplo, la inexistencia de elecciones libres, junto con el afianzamiento en aquel período del caciquismo, que extenderá sus efectos perversos durante todo el siglo XIX y primeras décadas del XX (6); así como la carencia de un correcto equilibrio de poderes constitucio-

(5) A. OLIVÁN: *De la Administración pública con relación a España* (prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA), Madrid, 1954, pág. 246. Sobre la Constitución de 1837, ver J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: «La Constitución de 1837: una Constitución transaccional», *Revista de Derecho Político*, núm. 20.

(6) Sobre el fenómeno del caciquismo y su despliegue durante la España decimonónica, es de particular interés en la bibliografía reciente la obra colectiva *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo político en la España contemporánea*, Madrid, 1996 (A. ROBLES EGEA, comp.); especialmente por lo que a este período afectan, ver los trabajos de J. ALVAREZ JUNCO: «Forma-

nales, pues el sistema de la doble confianza (Rey y Cortes) que requería todo Gobierno se encontraba mediatizado por el falseamiento electoral, así como por la existencia, según Nieto, de una tercera confianza (que provenía del pueblo, esto es, de las juntas revolucionarias) y una cuarta (del ejército), ambas necesarias también para gobernar. De hecho, en este período nace una de las características que acompañarán la evolución del Estado liberal decimonónico: éste será, tal como nos dice el autor, un Estado clasista burgués tutelado por el ejército. Esta aparición del ejército en el escenario político español tiene una importancia capital, y se trata de una consecuencia de la débil implantación del Estado liberal en España, que encuentra un terreno abonado en la primera guerra carlista y que recibirá su impulso principal a raíz de los acontecimientos de 1840 que supusieron el abandono de la Regencia por parte de María Cristina. A partir de entonces, y hasta 1876, la política española estará dominada por militares y acuciada permanentemente por pronunciamientos.

Estos primeros pasos del Estado constitucional, sin embargo, supondrán el desmantelamiento paulatino de las estructuras políticas y económicas del Antiguo Régimen, y la creación de unos aparatos administrativos que pretendían modernizar unas estructuras caducas del Estado. Pero esa construcción de la Administración pública, como indica Nieto, «fue una construcción ficticia que en sus elementos esenciales no llegó a encaramarse en la realidad» (pág. 43).

4. Ni que decir tiene que, según hemos comprobado, si se quiere examinar la evolución ulterior del sistema constitucional español, sus hipotecas y sus singularidades, la etapa que se estudia en el libro que comentamos es sencillamente de un interés fuera de lo común. A pesar de que el trabajo se centre, principalmente, en aspectos administrativos, ya hemos dicho cómo, tanto por su estructura como por los temas abordados, el objeto trasciende con mucho las modestas intenciones inicialmente formuladas por su autor.

Lo anterior se observa con particular claridad si realizamos un somero examen de cuáles son los temas abordados por el libro y, sobre todo, cuáles son los resultados más importantes que se obtienen de tan detallada investigación. Con carácter preliminar hay que indicar las fuentes con las que opera el autor, que básicamente son de tres tipos: a) en primer lugar, *los textos normativos*, en los

ción, desarrollo y consolidación del caciquismo y del clientelismo políticos durante el siglo XIX», y de M. ZAFRA VÍCTOR: «El marco político y la génesis del caciquismo», págs. 71 y sigs., y 95 y sigs., respectivamente. Aunque centrados en el sistema político de la Restauración, ver C. DARDÉ: *Liberalismo, despotismo y fraude en el proyecto político de la Restauración en España*, y J. MORENO LUZÓN: «Sobre críticas, conceptos y cambios. A vueltas con el caciquismo de la Restauración española (1875-1923)», en J. ALVARADO (coord.): *Poder, economía y clientelismo*, Madrid, 1997, págs. 257 y sigs., y 281 y sigs., respectivamente.

que apoyará una buena parte de su discurso, debiendo dejar constancia que se analizan con minuciosidad y detenimiento; b) en segundo lugar, *la doctrina de los estudiosos de la época* de Ciencia de la Administración y de Administración Pública, entre los que destacan Javier de Burgos, Francisco Agustín Silvela, Alejandro Oliván, Ortiz de Zúñiga, Rodríguez Calameño, Gil de Zárate, etc.; y c) en tercer lugar, *el Diario de Sesiones de las Cámaras*, que a juicio del autor representa el «Tratado de Derecho público y de Ciencia de la Administración más importante de la época». Con estas tres fuentes, principalmente, aunque también con el apoyo circunstancial de otras (por ejemplo, periódicos), Alejandro Nieto construye un discurso tremendamente compacto, analítico hasta el agotamiento, y, ante todo, muy crítico con algunas posiciones doctrinales que se hallaban (hasta la aparición de este trabajo) plenamente asentadas en nuestra historiografía contemporánea.

Con esos mimbres se pasa revista a todo el régimen público del período, al sistema normativo a la Administración pública en sus tres niveles (Estado, provincial y municipal), al empleo público, al control de la actividad de la Administración, al desmantelamiento del poder de la Iglesia, y, finalmente, al sistema económico y a la propiedad burguesa. Una y otra vez, a lo largo del examen de cada uno de estos temas, las referencias serán constantes tanto a los condicionamientos políticos del período como a los distintos regímenes constitucionales que estarán en vigor durante tan convulsa época.

Así, en lo que afecta al *régimen público*, hay que poner de relieve cómo el pensamiento ilustrado y el moderado discrepaban en torno a la caracterización de la idea-fuerza de la *reforma administrativa*. Mientras para los primeros era una *alternativa* a la reforma constitucional, para los segundos, en cambio, era un complemento. De hecho, el pensamiento ilustrado, que tuvo su mayor presencia en la primera parte de la Regencia con Javier de Burgos, se asentaba sobre la idea de la reforma administrativa como sucedáneo a la reforma política. Esta será una opción que se barajará en otros momentos de nuestra historia política con especial énfasis. En verdad, en el pensamiento liberal latía la idea de que esa reforma administrativa iba a fomentar la riqueza y mejorar la situación endémica de la Hacienda, dando paso a una reforma política, así como a la financiación de la guerra civil. Sin embargo, el razonamiento se rompió por el último elemento: la guerra civil anegó toda posibilidad de reforma pues absorbía de *facto* la mayor parte de las energías y de los recursos.

5. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, el capítulo que se ocupa del *sistema normativo* tiene una especial importancia. Allí se ponen de relieve la interconexiones entre sistema normativo y sistema administrativo, y se pasa revista detallada a la rápida sucesión de tres modelos constitucionales.

El examen comienza por una descripción del sistema normativo del Antiguo Régimen, interesante tanto para historiadores como para juristas por su valor propedéutico, pues allí se explican someramente los distintos tipos de fuentes de la etapa preconstitucional.

La dificultad del empeño realizado en este capítulo consiste, principalmente, en la secuencia de tres modelos constitucionales, aunque las categorías normativas de los tres serán bastante uniformes. El Estatuto Real de 1834, que Nieto lo califica como *carta impuesta*, es un texto todavía con serias reminiscencias del Antiguo Régimen. Esto se observa con particular detalle en el ámbito del ejercicio de las potestades normativas y, en especial, de la potestad legislativa. La intervención del Rey en el proceso de formación de la ley era, como se sabe, un elemento determinante: el monopolio de la iniciativa legislativa, a salvo del ejercicio del derecho «de petición», correspondía al Rey; y al Rey competía, asimismo, la sanción con derecho de veto incluido. Estas facultades del monarca en el ámbito legislativo reducían los poderes de las Cortes sobre su espacio de proyección natural (7). En la Constitución de 1812 los términos del problema eran diferentes, pues la iniciativa legislativa era una facultad tanto de los diputados individuales como del Rey (8), y la sanción de las leyes podía ser objeto de un veto suspensivo temporal (9). Por otro lado, la Constitución de 1837, a la que el autor dedica unas interesantes consideraciones sobre la peculiar fórmula de promulgación, dentro de su parquedad habitual reconoce la iniciativa legislativa al Rey y a los Cuerpos colegisladores y reserva la sanción una vez más al Rey (10).

(7) Sobre esta cuestión los artículos 31 a 33 del Estatuto Real eran capitales. Así, el artículo 31 reconocía que las Cortes no podían deliberar «sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente a su examen en virtud de un Decreto Real»; el artículo 32, por su parte, recogía «el derecho que siempre han ejercitado las Cortes de elevar peticiones al Rey», y el artículo 33 exigía que «para la formación de las leyes se requiere la aprobación de uno y otro Estamento y la sanción del Rey».

(8) El artículo 132 de la Constitución de Cádiz exponía: «Todo Diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde»; mientras que, por su parte, el artículo 171, punto 14, reconocía la facultad de iniciativa del Rey al contemplar dentro de sus facultades la de «hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la nación, para que deliberen en la forma prescrita».

(9) El artículo 147 de la Constitución de 1812 establecía lo siguiente: «Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente.» Sobre las incidencias ulteriores, especificadas de modo prolijo, ver artículos 148-152.

(10) El artículo 36, dice al respecto: «El Rey y cada uno de los cuerpos colegisladores tiene la iniciativa legislativa.» Por su parte, el artículo 39, en relación con la sanción real, establecía lo siguiente: «Si uno de los Cuerpos Colegisladores desechare algún proyecto de ley, o le negare el Rey la sanción, no podrá volverse a proponer un proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura.»

Pero las cuestiones de mayor calado en lo que afecta al sistema normativo del período no se ubicaban en el plano formal, sino principalmente en el ámbito de la reserva de ley y en el papel del Ejecutivo en ese proceso de articulación del sistema. No obstante, hay que partir de la base de que, como acertadamente apunta Alejandro Nieto, «ni en el Estatuto Real ni en las Constituciones de 1812 y 1837 se había establecido un *reserva legal* manejable. De hecho, las mismas materias eran reguladas por ley o reglamento según estuvieran abiertas las Cortes o no» (pág. 144), lo cual suponía que dependiendo de este último dato el Ejecutivo actuaba de una u otra manera. Esta apreciación es, sin duda, interesante, en cuanto nos sitúa en un momento importante de la evolución de las relaciones entre ley y reglamento, que ofrecía entonces unos perfiles muy poco precisos, como nos pone de relieve el autor en distintos pasajes de la obra.

Así, es de dominio común, por ejemplo, el dato de que las Cortes de Cádiz disponían de un ámbito de facultades muy superior al que hoy en día se atribuye a las Cámaras, puesto que determinadas facultades de índole reglamentario se situaban en manos del poder legislativo. No había, como dice Nieto, una reserva de ley en sentido estricto, y sí, en cambio, una cierta *reserva de Cortes* que se manifestaba a través de leyes o Decretos de Cortes (pág. 150). Aquí el influjo del constitucionalismo francés, y especialmente de la Constitución de 1791, parece estar fuera de toda duda. Por otra parte, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la existencia durante este período del Consejo de Ministros, se atribuirá en exclusiva al Rey, tanto por la Constitución de 1812 como por la de 1837 (11).

6. La Administración central del Estado es estudiada bajo el rótulo de su vieja denominación: «Administración *suprema* del Estado.» En ese capítulo de la obra se hace mención expresa al proceso de separación funcional que tiene lugar entre los ámbitos normativo, gubernativo y jurisdiccional, evitándose así la confusión reinante hasta esas fechas. En este orden de cosas, es oportuno subrayar la tesis que enuncia el profesor Nieto en relación con el Estatuto Real, pues allí defiende que la suma del Estatuto y de los Decretos de 1834 daban como resultado «una auténtica Constitución —establecida en normas distintas pero inequívocamente conexas—, a la que sólo faltaba el capítulo de los derechos fundamentales para ajustarse por completo al modelo de las constituciones liberales europeas de la mitad del siglo XIX» (pág. 210). Una tesis que, aparte de lo sugerente de su enunciado, no deja de ofrecer flancos a la crítica,

(11) No obstante, ese poder reglamentario se veía matizado en la Constitución de 1812 por la «reserva de Cortes» de determinadas actuaciones de ese carácter. Sobre las facultades del Rey en este ámbito ver artículos 170 y 171, punto 1, de la Constitución de 1812, y artículo 47.1 de la Constitución de 1837.

sobre todo desde la perspectiva del concepto de Constitución que elaboraron en su día los revolucionarios franceses en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Aunque no deja de ser cierto que el carácter *otorgado* del Estatuto Real (al que se añadían los citados Decretos) podía aproximarlos —aunque con notables diferencias— a las Cartas constitucionales francesas de 4 de junio de 1814 y de 14 de agosto de 1830 (12).

En realidad, la pretensión de los ilustrados se asentaba ideológicamente en la «teoría de la continuidad», en virtud de la cual se trataba de realizar el tránsito de lo viejo a lo nuevo sin ningún trauma y mediante un proceso evolutivo constante. Al margen del completo fracaso de la estrategia ilustrada, lo cierto es que la transición al liberalismo se hizo con no pocas hipotecas del Antiguo Régimen que condicionaron más o menos tiempo, según los casos, el escenario de un Estado liberal en formación. De hecho, cuando Tocqueville realizó su magistral estudio sobre la influencia del Antiguo Régimen en el proceso de institucionalización derivado de la Revolución francesa, no hizo sino constatar una realidad que se repetiría con enorme frecuencia en distintos momentos revolucionarios y, más todavía, en procesos de reforma. Así, en relación con el proceso de centralización acaecido tras la Revolución de 1789, Tocqueville decía lo siguiente: «No son, como se ha dicho tantas veces, los principios de 1789 en materia de administración los que triunfaron en esta época y después, sino, por el contrario, los del antiguo régimen, que se pusieron de nuevo en vigor, y así permanecieron» (13).

El trabajo del profesor Nieto, por otro lado, se detiene en el examen del Consejo de Ministros, institución que aparece ya durante el reinado de Fernando VII y que encuentra acogida en el propio Estatuto Real al contemplar la figura del Presidente del Consejo (14), poniendo de relieve que frente a las funciones formales de carácter consultivo y de coordinación, el Consejo adoptaba

(12) En relación con el carácter del Estatuto Real son expresivas las palabras de A. PIRALA a la pregunta de qué era realmente el Estatuto: «Lo que fue (es) un absurdo, un imposible: una monstruosa y opuesta amalgama de lo antiguo con lo nuevo; un engendro que nació muerto, y que fue su propia negación» (pág. 459). Para añadir poco después: «Especie de Constitución, dice Burgos; y basta y sobra esa calificación de quien tenía interés en defender su obra, para deducir que distaba mucho de ser el Estatuto la constitución esperada por los constitucionales del 1812 y 1820» (A. PIRALA: *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, tomo I, Madrid, 1984, pág. 461).

(13) A. TOCQUEVILLE: *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, 1969, pág. 96.

(14) Sobre los orígenes del Consejo y su desarrollo en la etapa de la Regencia, ver J. L. BERMEJO CABRERA: «Orígenes del Consejo de Ministros», y J. TOMÁS VILLARROYA: «El Gobierno durante el reinado de Isabel II»; ambos trabajos publicados en J. GARCÍA FERNÁNDEZ (ed.): *El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, pág. 47 y sigs., y 69 y sigs., respectivamente.

en la práctica las decisiones puesto que «María Cristina se limitaba a firmar los Decretos que protocolariamente le presentaba en su día de despacho el Secretario competente» (pág. 191).

Sin duda este período es importante en el proceso de definición del Gobierno en España. Bien es cierto que el Poder Ejecutivo, como lo seguirá siendo durante todo el siglo XIX, residía formalmente en el Rey, por atribución expresa de los diferentes textos constitucionales, pero no lo es menos que durante esta época comienza a perfilarse el sistema de doble confianza (aunque falseado desde sus orígenes), y el Presidente del Consejo de Ministros, así como el propio Gobierno, aparecerán recogidos en diferentes documentos constitucionales. El caso paradigmático es el del Estatuto Real, donde la figura del Presidente del Consejo de Ministros se enuncia en varias ocasiones (15).

El período de la Regencia de María Cristina tuvo indudable interés en el proceso de conformación de la organización ministerial; es decir, en la aparición de determinadas figuras que acompañarán a la realidad administrativa española hasta nuestros días. En primer lugar, de esta fase es la conversión ya definitiva de la figura de las Secretarías de Estado y del Despacho en Ministerios, lo que advertía un cambio no sólo semántico, sino también de contenido: así, los Secretarios pasan de ser unos estrictos colaboradores del Rey (con mayor o menor autonomía) a configurarse como instancias autónomas en su «nuevo» papel de Ministros. En segundo lugar, de especial relieve es la aparición, a través del RD de 16 de junio de 1834 de la figura de las *Subsecretarías*, cuya misión principal era librar de cargas al Secretario del Despacho o Ministro; esa figura se fue generalizando durante el período y sirvió —según reconoce el autor— como una excelente escuela de formación de futuros administrativistas. En tercer lugar, las Direcciones Generales también se expanden durante toda esa época, mostrando desde entonces algunos de los problemas de encaje conceptual. En efecto, la articulación de un sistema de responsabilidad que se apoyaba únicamente en la figura del Ministro será una de las deficiencias más obvias de ese nivel directivo en la Administración y que, además, se trasladará hasta el momento presente. Utilicemos las palabras de Alejandro Nieto: «Des-

(15) Ver, por ejemplo, los artículos 26, 37 y 40 del Estatuto Real. En todos ellos se hace referencia a que determinadas actuaciones del monarca en relación con la vida de las Cortes (apertura y cierre de las Cortes, suspensión de su actividad o disolución de éstas), que se adoptaban por Decreto del monarca, debían estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros. En relación con la aparición del parlamentarismo en España, tiene razón J. Varela Suanzes cuando afirma lo siguiente: «Con la entrada en vigor del Estatuto Real, en 1834, comienza en España la verdadera articulación —ciertamente penosa— del sistema parlamentario de gobierno» («El debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX», en J. ALVARADO: *Poder, economía, clientelismo*, cit., págs. 123-124).

de el punto de vista constitucional, al asentarse la doctrina de la responsabilidad ministerial, la presencia de los directores generales provocaba una dificultad dado que, no liberando al Ministro de su responsabilidad, parecía inicuo que pudieran actuar por su propia cuenta y cargasen luego sobre el superior las eventuales consecuencias de un desacierto o de una (i)legalidad» (pág. 223). Y, en cuarto y último lugar, durante la vigencia del Estatuto Real se recogió en el Reglamento del Estamento de Procuradores una interesantísima figura que, sin embargo, no terminó de cuajar en el escenario político-administrativo español: *los comisionados regios*. A juicio del autor se trataba de una institución original y bien pensada, que debía jugar un papel similar al de un Secretario parlamentario del Ministro, y que disponía de un abanico de funciones cuyo denominador común era liberar al Ministro de determinadas tareas parlamentarias (16).

7. El libro del profesor Nieto alcanza uno de sus puntos más sobresalientes en el excelente análisis de lo que califica como *Administración provincial*, y, particularmente, en todo lo relativo a la aparición de la figura de los *Subdelegados de Fomento*, que poco después pasarán a denominarse Gobernadores civiles.

Tal como afirma el autor, la organización territorial del Estado empieza a construirse en esas fechas. A tal efecto, esa organización se hace girar sobre el escalón provincial, que constituirá así «la institución pública que menos ha evolucionado en los siglos XIX y XX: lo que habla mucho de su perfección inicial por lo mismo que explica su actual obsolescencia» (pág. 238).

A través del conocido RD de 30 de noviembre de 1833 se dio una nueva planta provincial al Estado, configurándose la institución provincial con dos piezas que también llegarán hasta nuestros días: el Gobernador civil (figura recientemente reconvertida *de nuevo* en *Subdelegado*) y la Diputación provincial. Cabe subrayar, no obstante, que, como es conocido, la reforma de la estructura de la provincia fue impulsada por Javier de Burgos, articulándose mediante la figura del *Subdelegado de Fomento*. En relación con los Subdelegados de Fomento, Nieto expone lo siguiente: son producto —dice— de una

(16) Los artículos 112 a 114 del Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores del Reino, aprobado por RD de 15 de julio de 1834 regulaban detalladamente esta figura. Artículo 112: «Además de los Secretarios del Despacho, podrán asistir a la discusión de los asuntos graves o peculiares de un ramo de Administración *los comisionados regios* que S.M. designare con este fin.» Artículo 113: «Dichos comisionados regios serán nombrados por S.M. en virtud de un decreto especial, comunicado a las Cortes por el Secretario del Despacho respectivo; y sólo podrán tomar parte en las discusiones concernientes a la materia para la que hayan sido expresamente autorizados.» Artículo 114: «Dichos comisionados regios se colocarán cerca de los Secretarios del Despacho, y nunca podrán hablar sino a nombre del Gobierno, ni tomar parte alguna en las votaciones.»

«obra personal y maestra de Javier de Burgos, que, aun significando formalmente una solución de continuidad respecto del Antiguo Régimen, realizó el viejo ideal político y administrativo de la Ilustración. Se trató, a mi juicio, de una creación original que llevaba en su seno enormes posibilidades de desarrollo —con el fomento como norte— pero que no tuvo tiempo ni siquiera de arraigar, puesto que los sucesores de Burgos en el Ministerio tuvieron una visión muy diferente de la provincia y de su gobierno» (pág. 246).

Efectivamente, pese a la línea de continuidad que siempre se ha querido trazar entre Subdelegados de Fomento, Jefes Políticos y Gobernadores civiles, el hecho cierto es que el diseño de la figura de los Subdelegados dista mucho de las otras. En la figura del Subdelegado el factor dominante es el *fomento*, mientras que en las otras lo determinante es la *actividad política*, o, si se prefiere, el control de la provincia. Así lo reconoce Nieto, cuando afirma que «los gobernadores civiles, sucesores formales de los subdelegados, conservarán aparentemente la figura de éstos»; y que «a partir de 1835, los gobernadores civiles dejan de ser cooperadores de los municipios para transformarse en *instrumentos de control*» (pág. 256).

En verdad, según decíamos, los Subdelegados de Fomento no tuvieron tiempo suficiente de arraigar en el escenario administrativo español, y lo que pudo ser una creación de cierta originalidad e importancia se transformó pronto en una figura completamente diferente. No era, pues, un simple cambio de denominaciones, pues, ciertamente, los Subdelegados no cumplían el mismo papel que los Gobernadores civiles, y distaban mucho de equipararse con los *Jefes políticos*, previstos en el sistema constitucional de 1812 (17). De hecho, el propio Javier de Burgos establecía una clara distinción entre todas esas figuras: «Mientras hubo un Ministerio de Fomento —decía—, la denominación de sus principales agentes pudo ser la de *subdelegados de Fomento*. Estos pueden llamarse *gobernadores civiles* mientras aquel Ministerio se llame de la *Gobernación*. Pero no con éste o aquel nombre, ni con el de lo *Interior*, ni con otro alguno, pudo ni debió él dar a sus agentes el título de *jefes políticos*» (18).

No cabe duda que el referente del *Prefecto* francés estuvo detrás de todas estas figuras de la Administración periférica española, pero no es menos cierto que en ninguno de los supuestos se aproximó ni de lejos el diseño de éstas a lo que era la figura francesa. Por ejemplo, en la Administración periférica espa-

(17) Sobre la figura de los *Jefes políticos* en la Constitución gaditana y sus primeros pasos, ver R. L. BLANCO VALDÉS: *Rey, Cortes y Fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, cit., págs. 270 y sigs.

(18) J. DE BURGOS: *Ideas de Administración*, Estudio preliminar de E. ROCA ROCA, Madrid, 1987, pág. 90.

ñola se mantuvieron los *Intendentes*, lo que denota, como indica el autor, que «el Estado tuvo entonces, como casi siempre, conciencia de que los asuntos de Hacienda no pueden ponerse en manos de aficionados, de carreristas ni de aventureros políticos» (pág. 266) (19).

En lo que afecta a la otra pieza del régimen provincial bipolar, las Diputaciones, cabe indicar que su creación también se remonta al período de la Constitución gaditana, y que su función en el sistema constitucional dominante en cada momento histórico de la Regencia era bien precisa: suponía, por un lado, la expresión de la clase social censitaria dominante; y era, por otro, un instrumento de control de los Ayuntamientos (20). La creación de las Diputaciones provinciales parece obedecer, a juicio de Nieto, a exigencias meramente funcionales o administrativas: las Diputaciones originariamente no fueron más que organismos de ayuda del aparato estatal, que ejercieron de ese modo funciones complejas y costosas, pudiéndose prescindir de algún modo de un despliegue paralelo de la Administración del Estado en el territorio.

El libro dedica alguna atención al fenómeno particular del régimen foral provincial en las provincias vascas y en Navarra, y a las tensiones que el proceso de construcción del Estado liberal provocó en éstas, sobre todo a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1837, que se produjo, como es sabido, sobre un trasfondo de guerra civil. En verdad, las pretensiones uniformizadoras, sin perjuicio de que encontraran eco durante algunos momentos, nunca pudieron llevarse a la práctica en su plenitud: los territorios forales se mostraron muy celosos en la defensa de su régimen privativo, hasta el punto de que en varios casos pusieron de relieve la incompatibilidad existente entre el régimen foral (o la denominada «Constitución propia» de esos territorios) y sistema constitucional (21).

(19) Ver, sobre este tema, las observaciones que realizara J. DE BURGOS, quien justificaba el desdoblamiento de la figura puesto que el sistema de Hacienda en Francia es tan sencillo que no requiere conocimientos especiales por parte de la autoridad administrativa, cosa que no sucede, en cambio, en España (*Ideas de Administración*, cit., pág. 87).

(20) Ver artículos 325 y sigs. de la Constitución de Cádiz de 1812; y artículos 69 a 71 de la Constitución de 1837, donde se recoge un reenvío a la ley para que sea ésta quien defina tanto la composición, como la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales.

(21) Sobre el proceso de implantación del Estado liberal en España y la actitud de las provincias vascas, puede consultarse la excelente obra de C. RUBIO POBES: *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del estado español, 1808-1868*, Madrid, 1996, especialmente, y por lo que concierne al período objeto de esta recensión, ver págs. 127-209. Allí se puede comprobar efectivamente cómo las pretensiones uniformizadoras del incipiente Estado liberal español encontraron una fuerte contestación en las instituciones forales vascas (Juntas Generales y Diputaciones forales), sobre todo de Guipúzcoa y Vizcaya, que estaban con-

8. El libro del profesor Nieto dedica, como no podía ser de otro modo, una atención especial al campo municipal o lo que denomina sucintamente como «Ayuntamientos». Dentro de ese ámbito se examina detenidamente la evolución del municipio durante las diversas etapas constitucionales de la Regencia, haciendo hincapié en que lo que verdaderamente importó a las familias liberales del período «fue la elección de los alcaldes y la tutela estatal» (pág. 297).

En realidad, era en esas materias donde las posturas de los moderados y de los progresistas se mostraban antagónicas. Así, los dos modelos de concepción de los Ayuntamientos se asentaban sobre los siguientes ejes: el progresismo ofrecía soluciones más democráticas y menos centralización; mientras que los conservadores optaban por marcos menos democráticos y con mayor grado de centralización. La solución moderada se apoyaba en el hecho de que «puesto que el alcalde era *al tiempo* agente del pueblo y del rey —atendiendo en consecuencia tanto a los intereses particulares como los generales—, estos dos elementos habían de intervenir también en su nombramiento: el pueblo proponiendo y el rey escogiendo entre los propuestos» (pág. 299). Esta era, pues, la diferencia sustancial entre ambos modelos, en lo demás les separaba una cuestión de grado: tanto progresistas como moderados se inclinaban por la elección de los concejales por sufragio, pero negaban el de carácter universal, y sus diferencias se situaban en la mayor o menor amplitud del sufragio censitario (22).

Durante la vigencia del Estatuto Real, el sistema electoral imperante supuso que quien gobernaba en los Ayuntamientos mandaba también en las Cortes; pero quien mandaba en las Cortes gobernaba a su vez en los Ayuntamientos. Es lo que Nieto denomina como «círculo vicioso». En esta fase ya se advierte que el régimen municipal era considerado como «una cuestión fundamentalmente política puesto que lo que de veras interesaba no eran los aspectos de gestión administrativa sino sus relaciones con la política nacional» (pág. 308).

En realidad, todo ello era una herencia de la concepción gaditana del municipio, en la que lo importante no eran *las competencias*, sino la vertiente política de los Ayuntamientos: el criterio del *interés* era el elemento central en la repartición de competencias, desplazando en todo momento a *las materias* co-

troladas por la nobleza terrateniente y por elementos que no congeniaban en exceso con el régimen liberal que alumbraba entonces. Sobre la problemática de la cuestión foral y el constitucionalismo liberal, ver B. CLAVERO: *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, 1982.

(22) Sobre los modelos moderado y progresista de articulación de los Ayuntamientos en el período de la Regencia de María Cristina; ver C. DE CASTRO: *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, págs. 121 y sigs. En relación con el derecho de propiedad y el sufragio censitario, ver *infra*.

mo noción clave en el reparto territorial del poder político. Los Ayuntamientos se consideraban como partes de un engranaje general o, si se prefiere, como agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos. De ese modo, la centralización representaba una jerarquización. Tal como expuso Javier García Fernández, la mayoría de los diputados liberales de las Cortes gaditanas aceptaron la subordinación del municipio al poder ejecutivo, y no tuvieron el menor interés de plantear un modelo de distribución de competencias que atacara frontalmente esa subordinación (23).

El punto nuclear de este período en lo que concierne al ámbito municipal se sitúa, sin embargo, en la vigencia de la Constitución de 1837 y, especialmente, en la polémica Ley de Ayuntamientos de 1840. Y es justamente ahí donde el profesor Nieto detiene su análisis. Tras las Instrucciones de 1813 y 1823 (24), y el arreglo provisional de 1835, durante la vigencia de la Constitución de 1837 hubo varias tentativas inicialmente infructuosas por aprobar una Ley que regulara los municipios. De hecho, los artículos 70 y 71 de la Constitución remitían a la ley para que fuera ésta quien contemplara el sistema de elección de los Ayuntamientos y su organización y funciones. Lo cierto es que tras diversas vicisitudes los moderados aprobaron la Ley de 1840 de Ayuntamientos, cuyo punto central de fricción entre las dos corrientes del liberalismo español estribaba en la forma de nombramiento de los alcaldes. En efecto, en su artículo 45 la citada Ley regulaba el nombramiento de los Alcaldes, que debía recaer en concejales, pero que se realizaba por el Gobierno en las capitales de provincia y por el Jefe político en las cabezas de partido y municipios de más de 500 habitantes. Como se ha reconocido; «la elección mixta del alcalde proporciona, además, un arma infalible al partido del progreso: el artículo 70 de la Constitución prescribe simplemente la existencia de ayuntamientos elegidos por los vecinos a quienes la ley proporciona ese derecho; luego la intervención del ejecutivo puede presentarse como medida anticonstitucional» (25).

El hecho cierto es que al margen de justificaciones concretas, los progresistas, cuyas dificultades de acceso al poder eran manifiestas, se inclinan, como indica Nieto, por dar por perdida «la batalla parlamentaria en razón de la debilidad numérica de sus diputados, (y) decidieron plantearla primero en la

(23) J. GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983, pág. 273.

(24) Sobre la Instrucción de 1813, ver F. DE PAULA SÁNCHEZ: *Dirección teórico práctica de Alcaldes constitucionales*, Granada, 1993, edición facsímil; M. ZAFRA VÍCTOR, en el «Estudio preliminar» a la citada edición afirma que «el libro es un vademécum para alcaldes a los que se presume legos en cuestiones jurídicas, de ahí su estilo pedagógico en forma de preguntas y respuestas» (pág. 35).

(25) C. DE CASTRO: *La Revolución Liberal...*, cit., pág. 156.

calle, luego en el seno de los Ayuntamientos y, por fin, con el apoyo del sable de Espartero» (pág. 328). Ciertamente, como concluye el autor, la Ley de Ayuntamientos fue una manifestación más de la praxis política del momento, y cumplió el papel de mero pretexto que justificaba (o pretendía hacerlo) la impaciencia de los progresistas y su inclinación hacia «la bullanga popular y el sable militar». Estos acontecimientos causaron la caída de la Regente, que, como expone Nieto, aunque no apoyó la Constitución con entusiasmo, no la quebrantó nunca y tuvo un comportamiento leal al sistema constitucional. A raíz de estos acontecimientos, la Regente se marchó de España «para no ser cómplice de una ruptura manifiesta con la legalidad constitucional» (pág. 352).

9. En el capítulo dedicado a los «empleados públicos» el profesor Nieto aborda uno de los temas al que ha dedicado mayor atención en su consistente y dilatada trayectoria bibliográfica. Si el período de la Regencia de María Cristina es clave para conocer la construcción del Estado constitucional español y de su Administración pública, no lo es menos para observar cuáles han sido los males que aquejarán la formación de la función pública durante muchas décadas. En efecto, si algo caracteriza al empleo público de esta época es, sin duda, el enquistamiento de una serie de lacras que acompañarán el proceso de construcción de la función pública durante todo el siglo XIX y parte del XX.

Tal como dice el autor, pese a no ser un tema importante, el empleo público será, en cambio, una cuestión omnipresente (*ad nauseam*) durante toda la Regencia: la contaminación política, el enchufismo, el nepotismo y las cesantías, ofrecerán un cuadro desolador de la función pública del momento. En cualquier caso, es cierto que las cesantías y reposiciones, cuando no meras *depuraciones*, encontraron abono en etapas anteriores, pues fueron prácticas ejercidas tanto por la Administración josefina como por la Administración constitucional gaditana, pero llegaron a su apogeo durante los retornos al poder de Fernando VII, particularmente en el período subsiguiente al trienio liberal y que dio origen a la conocida como «década ominosa».

Pero la gran novedad de esta fase, tal y como señala Nieto, radicó «en la generalización y permanencia de lo que venía considerándose hasta entonces como excepcional... Porque para conservar el destino ya no bastaba ser liberal; era preciso, además, ser liberal de la misma tendencia de los que ocupaban el poder... En resumidas cuentas, *el salto cualitativo que separaba a las burocracias del Antiguo Régimen y de la regencia fue la irrupción de la política en las filas de los empleados públicos*» (pág. 357).

Esto suponía, efectivamente, un cambio radical. No se trataba, por tanto, de depuraciones basadas en que los cesados eran enemigos del sistema constitucional, sino que a partir de entonces se asienta en España lo que podíamos calificar

como el *espíritu de clientela*, en cuanto que lo importante para permanecer en un empleo público será, sin duda, ser *afecto al Gobierno*. La función pública será considerada como un auténtico *botín* del partido que gana las elecciones, y con él se premiará a los amigos y se castigará a los enemigos políticos. Las consecuencias que tuvo este modo de proceder fueron gravísimas, tanto desde el punto de vista financiero (por la pesada carga que supondrá al erario público las frecuentemente impagadas pensiones por cesantías), como desde la óptica institucional o social. El servicio en activo se transformará, así, en un período más o menos largo, según la fortuna de cada cual, entre dos cesantías (pág. 369).

La estructura que ofrecía entonces la función pública era manifiestamente precaria. En el plano del reclutamiento, la regla que presidía el ingreso era la arbitrariedad, que se manifestaba en la libre elección de los amigos personales o políticos del gobernante de turno. Esta situación contrastaba, sin embargo, como apunta Nieto, con la densidad de regulaciones que apostaban por arbitrar unas reglas que frecuentemente eran incumplidas sin que nada sucediera.

Durante este período, incluso antes, comienzan a aparecer los primeros *cuerpos facultativos* de funcionarios, entre los que destacan los cuerpos de ingenieros. Estos funcionarios permanecerán al margen de las turbulencias políticas, regulando un sistema de ingreso y carrera basado principalmente en criterios profesionales. El ingreso en estos cuerpos se producía en el nivel inferior, para ir luego ascendiendo gradualmente a puestos de la estructura superior de cada cuerpo (26).

Esta tibia profesionalización de algunos espacios del empleo público, que contrastaba con la tendencia general de una función pública permeada por la política, se manifestará de algún modo también en los niveles superiores de la Administración pública, o en lo que se conoce como zona de confluencia entre la política y la administración. En este ámbito, como informa Nieto, «los Gobiernos se abstendían de proveer los altos cargos con individuos de formación o “procedencia” exclusivamente política. Dicho con otras palabras: aunque los escalafones funcionariales se nutrían con criterios políticos y para los ascensos se tenían también en cuenta los méritos de este carácter, es un hecho que las

(26) Sobre todas estas cuestiones, ver, entre otros, los siguientes trabajos: A. NIETO: *La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad*, Madrid, 1967; R. JIMÉNEZ ASENSIO: *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, Madrid, 1989; R. PARADA VÁZQUEZ: *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Madrid, 1994, págs. 401 y sigs., y L. M. ARROYO YANES: *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Sevilla, 1996. Sobre el «Estado liberal y función pública» ver el reciente trabajo de R. PARADA VÁZQUEZ: «Empleo público y globalización de la economía», *Documentación Administrativa*, núm. 243, págs. 25 y sigs.

Direcciones Generales e incluso las Subsecretarías se proveían de ordinario con empleados de experiencia, aunque escogidos, claro es, entre los afectos al Gobierno» (pág. 412-413). Tanto en los empleos facultativos como en los empleos de dirección, el clientelismo político imperante en la función pública se atenúa, puesto que el Estado liberal no podía dejar en manos incompetentes los empleos de carácter técnico o la dirección de los asuntos públicos. Era, no obstante, una excepción relativa en un marco general de nepotismo y amiguismo prácticamente generalizado. La concepción de una cultura patrimonial de la Administración pública encuentra sus primeras manifestaciones en este importante período histórico de la formación del Estado liberal en España. Décadas más tarde, esa cultura patrimonial se enquistará definitivamente en nuestro sistema de valores, adquiriendo su apogeo en la etapa del sistema político de la Restauración.

10. Un estudio en profundidad sobre la Administración pública en los orígenes del Estado constitucional no podía orillar el sempiterno problema del *control de la Administración*. Y en este ámbito, el libro de Nieto hace referencia principalmente a dos tipos de control: el jurisdiccional y el parlamentario, incidiendo obviamente más en el primero, aunque sin descuidar algunas facetas de interés del segundo.

En lo que afecta al control jurisdiccional de la Administración pública, el libro estudia los tres tipos de control que en ese ámbito se produjeron durante esta época. A saber: el control ejercido por los jueces ordinarios; el control por las jurisdicciones especiales; y, finalmente, se detiene en los apuntes del control contencioso-administrativo que comienzan a aparecer en este período. Sabido es que el sistema convencionalmente denominado como anglosajón, es decir, el control de la Administración por los jueces y tribunales ordinarios, apenas tuvo incidencia en España. Esta fue la opción que sin ningún éxito parecieron adoptar los constituyentes gaditanos. Pero durante la etapa de la Regencia comenzó a tomar cuerpo la idea de importar los consejos o tribunales contencioso-administrativos de tipo francés. Aun así, los asuntos no gubernativos (esto es, los contenciosos) podían residenciarse ante la jurisdicción ordinaria. Conforme indica Nieto, «teóricamente, la cuestión era muy sencilla: cuando sólo mediaba el interés general, el asunto era gubernativo y cuando sólo mediaban derechos de los particulares el asunto era contencioso». En el primer caso, el conocimiento del asunto competía a los órganos administrativos, mientras que en el segundo era de la competencia de los tribunales ordinarios. La cuestión caló, como no podía ser de otro modo, en la doctrina científica, y se pretendió justificar en que «el poder judicial y el poder administrativo son dos poderes enteramente distintos, enteramente independientes uno de otro» (Gil de Zárate). En el fondo, la pretensión no era otra que reducir al máximo el con-

trol jurisdiccional de la Administración (al menos el control por los jueces y tribunales ordinarios), lo que ciertamente se consiguió durante la etapa de la Regencia, pues como indica Nieto la intervención del juez ordinario «fue perdiendo prestigio de forma inexorable como consecuencia de una enemiga cada vez más generalizada que se alimentaba tanto de razonamientos teóricos y prácticos como, y sobre todo, por motivos constitucionales y políticos que tenían que ser prioritarios y que fueron los que, andando los años, impusieron el sistema general no judicialista (ordinario)» (pág. 433).

Sin embargo, este fracaso del control jurisdiccional ordinario de la Administración no acarrió de inmediato la emergencia de un control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa («la única puerta que quedaba», en palabras del autor), sino que tuvo que convivir con la permanencia de tribunales administrativos que formaban parte de jurisdicciones especiales. En cualquier caso, durante este período simplemente se atisbó el nacimiento de la jurisdicción contenciosa, sin que ésta, y eso es lo importante, consiguiera todavía implantarse, lo que motivó que tanto la jurisdicción ordinaria como los tribunales administrativos (básicamente a través de una fórmula deliberadamente provisional de las Comisiones especiales de las Diputaciones) suplantarán transitoriamente las carencias de la no implantación del sistema francés de control de la actividad de la Administración como función retenida por determinados órganos de la Administración especializados a imagen y semejanza de los órganos judiciales.

Un apartado especial dedica Nieto, aunque sin detenerse en el examen detallado de sus diferentes instrumentos, al control parlamentario y a la responsabilidad ministerial. Lo más novedoso de ese análisis se refiere, sin duda, a la concepción que lleva a cabo de la responsabilidad ministerial, en cuanto que considera el autor que a la irresponsabilidad de la reina Gobernadora le acompañaba la irresponsabilidad de los Ministros, lo que derivaba en una total irresponsabilidad del Estado. La inexistencia de una responsabilidad ministerial efectiva le conduce a Nieto a concluir que «el principio de la responsabilidad ministerial es... 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 hipocresía, de tal manera que o se aceptaba jugar con trampa o se rompía la baraja: dos comportamientos igualmente insensatos y que cerraban el futuro pacífico de los españoles y el desarrollo civilizado de su Estado» (pág. 473). Sobran comentarios.

11. En el seno del proceso de desmantelamiento del Antiguo Régimen que se concreta en este período en diferentes ámbitos, el profesor Nieto analiza con indudable acierto y no menos originalidad las distintas medidas adoptadas durante estos años en relación con la Iglesia Católica. En efecto, cabe convenir con Nieto que el Estado constitucional desmanteló por completo el

Antiguo Régimen mediante la dominación del trono, la absorción parcial de la Iglesia y la neutralización benevolente de la nobleza, pero —como añade el autor— «con lo que no se contó es 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» (pág. 476).

En ese proceso de desmantelamiento del Antiguo Régimen destaca sobremanera el fenómeno de la desamortización. Y aquí el autor aporta innegables novedades en el enfoque del problema. El motor de esa desamortización vino alimentado, sin duda, por los apetitos irrefrenables de la burguesía, que procedió a una ocupación del Estado, y que centraba su anticlericalismo en la pretensión de apoderarse de las riquezas de la Iglesia.

Esta desamortización de los años treinta del siglo pasado no conectaba con la idea de desamortización del pensamiento ilustrado del reformismo borbónico de finales del siglo XVIII, pues venía condicionada en gran medida por la situación política abierta a partir de la guerra carlista, las necesidades de un erario exhausto, y la pretensión de ganar nuevos adeptos a la causa liberal entre aquellos que resultaran beneficiados por el proceso de desamortización. Como es sabido, este proceso tuvo varias fases, que Nieto sintetiza de modo diáfano: «La primera fase consistió en el despojo del clero regular: un bocado enorme que burguesía y nobleza digirieron con facilidad en diez años, antes de dar el segundo paso, que había de consistir en el expolio del clero secular y, más importante aún, el de los pueblos (o sea, de los municipios), que se aceleró en 1855 y terminaría consumándose en las postrimerías del siglo» (pág. 478).

Pero lo más importante del análisis de este proceso desamortizador fue, a no dudarlo, las consecuencias que iba a acarrear para el Estado constitucional y, particularmente, para la Hacienda pública. Los problemas que generó la desamortización, que fueron muchos y de distinto signo, se centraban principalmente en dos: el primero, de carácter temporal o transitorio, venía de la mano de todas las cuestiones derivadas de la problemática abierta con los exclaustrados y el mantenimiento de éstos a cargo del erario; el segundo, de calado mucho mayor, se concretaba en los efectos que iba a producir la desamortización y la supresión del diezmo sobre la *funcionarización del clero como carga perpetua para la Hacienda pública*. Tal como se reconoció, el clero pasó de ser clase propietaria a ser clase asalariada. Alejandro Nieto lo ha resumido con su particular claridad: «al privarse a la Iglesia de sus fuentes de financiación autónoma y al hacerse depender el culto y el clero de las subvenciones estatales se produjeron las siguientes consecuencias: en materia personal, la funcionarización del clero y en el ámbito institucional la consideración del culto como un servicio público financiado en los presupuestos en las mismas condiciones que

los demás» (pág. 504). El Estado constitucional, como también indica el autor, devoró casi físicamente a la Iglesia católica, pero en ese proceso pagó un pesado peaje: tuvo que mantener con dinero público el culto y el clero, mientras que los bienes de éste eran disfrutados por la nobleza terrateniente y la burguesía, sin que se hubiese previsto modo alguno de evitar esas pesadas cargas que gravitaban sobre el Tesoro. La imprevisión marcó una vez más el proceso desamortizador y produjo serias consecuencias en la construcción del Estado liberal en España. Muchas de estas secuelas se arrastrarán hasta el mismo siglo xx.

12. No pueden comprenderse cuáles son los primeros pasos del Estado Constitucional sin detenerse en el estudio del marco económico que condiciona, limita o, incluso, impulsa la emergencia del hecho constitucional. De ello es muy consciente el profesor Nieto cuando afirma que «parece claro en todo caso que las reformas constitucionales van a remolque de la posición económico-social de los grupos que las promueven» (pág. 521). En consecuencia, el autor dedica un buen número de páginas, que sirven como colofón del libro, al examen de lo que denomina el sistema económico y la nueva propiedad burguesa que emerge durante el período de la Regencia de María Cristina.

En este último capítulo Nieto aborda los elementos fundamentales de lo que se ha denominado como la crisis del Antiguo Régimen y el nacimiento del Estado liberal. De su análisis se puede extraer con nitidez cómo el desmantelamiento del Antiguo Régimen se produce efectivamente en ese período, y cómo ese proceso cristaliza a través de la desaparición de instituciones propias de la monarquía absoluta y su sustitución por otras derivadas del proceso revolucionario francés. Pero todo ello encorsetado por las particularidades derivadas del marco político y económico en el que se produjo la emergencia del Estado Liberal en España.

En la obra se estudia, en consecuencia, toda una serie de medidas que durante este período, y en sus distintos momentos constitucionales, se adoptaron para llevar a cabo el desmantelamiento del Antiguo Régimen. Entre estas medidas destacan, sin duda, todas las que fueron dirigidas a la consolidación de la propiedad burguesa, en particular las relativas a la abolición de señoríos y al significado constitucional de la propiedad. Es en estos dos ámbitos donde las tesis de Nieto se muestran más profundas y audaces. A juicio del autor, la abolición de los señoríos (cuyo precedente se encuentra en el Decreto de las Cortes de 6 de agosto de 1811) supuso la sustitución del régimen señorial por «un régimen dominical incomparablemente más rentable desde el punto de vista económico» (pág. 545). Fruto de ese proceso fue que los campesinos dejaron de ser vasallos; «pero se convirtieron, casi sin darse cuenta, en algo mucho peor —arrendatarios—, condición que les obligaba al pago de una renta muy superior a la que co-

rrespondía a las antiguas prestaciones señoriales y, además, podían ser expulsados de la tierra al vencimiento de los contratos» (pág. 546). Esto, en opinión de Nieto, «permitió a la nobleza mantenerse en el poder hasta 1931».

El significado constitucional de la propiedad lo vincula el autor, como no podía ser de otro modo, con la configuración del primer liberalismo como un Estado oligárquico. La trabazón existente entre derecho de propiedad y elección censitaria la expone Nieto con una claridad evidente. La ampliación de la base electoral se movía exclusivamente en determinar cuál era el listón censitario, que para los moderados era más alto y para los progresistas más bajo. Estos últimos abogaron también —como es sabido— por la introducción del criterio de la inteligencia o de la capacidad para gobernar, junto con el censitario, con el fin de procurar una mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Pero como muestra fehacientemente el profesor Nieto, a pesar de esas intenciones de los progresistas el *Estado constitucional fue básicamente en sus inicios un Estado de propietarios*, que marginaba por completo a las clases que no tuvieran un determinado nivel de renta o de capacidades. De ahí se deriva con facilidad que el proletariado no tuviera el más mínimo interés por defender un Estado que le era ajeno y que sólo se acordaba de él, como bien recoge el autor, para reclamarle su sangre. El capítulo concluye con unas reflexiones de gran interés sobre el instituto de la expropiación forzosa como límite al derecho de la propiedad al hilo de la aparición de la primera regulación legal sobre la materia; límites que, junto al carácter «absoluto» de la propiedad ya se reflejaron, por lo demás, en el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1798 («Al ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser que lo exija evidentemente la necesidad pública, constatada legalmente, y con la condición de una indemnización justa y previa»).

13. No es preciso insistir en que nos encontramos ante una de esas escasas obras imprescindibles que aparecen en nuestro abarrotado mercado editorial del libro jurídico. El profesor Alejandro Nieto ha desarrollado con un maestría fuera de lo común un complejo y difícil tema en el que convergían momentos constitucionales y políticos de muy diferente signo, y en el que la historia acelerada del período podía provocar numerosas pérdidas de perspectiva, así como que se tendiera a infravalorar determinados (e importantes) matices.

La única objeción que se podría formular al trabajo (que también puede considerarse, paradójicamente, como un dato altamente positivo) es la minuciosidad en el acopio y reproducción de las fuentes de información, que llega en algunos casos hasta el agotamiento del tema, de la que hace gala el profesor Nieto cuando aborda los diferentes temas, queriendo demostrar, cosa que todos conocemos sobradamente, el ingente trabajo que hay detrás de la confección

de un libro de tales características. Esto provoca que el libro sufra algunos pequeños desfallecimientos en el rico ritmo narrativo y le hace perder algo de frescura. Ello no es óbice para reconocer, como es harto conocido, la destreza de Nieto en la escritura, característica que se observa plenamente en la obra que comentamos, y que se manifiesta especialmente en que el lector disfruta literalmente con la lectura del trabajo.

La obra *Los primeros pasos del Estado constitucional*, es ya, pues, referencia obligada para los estudiosos del Derecho público, Constitucional o Administrativo, de todo aquel que se ocupe de la Administración Pública o de la Ciencia de la Administración en España, y también (aquí se encuentra uno de sus mayores valores añadidos) de cualquier historiador que pretenda analizar el período de la Regencia de María Cristina y no sólo su obra administrativa. Es, tal vez, en este último ámbito disciplinar donde el profesor Nieto, por lo demás sobradamente conocido en la esfera del Derecho Constitucional y Administrativo, así como en la Ciencia de la Administración, ha terminado por insertarse plenamente: con esta obra Nieto completa un ciclo de trabajos históricos, de indudable importancia y relieve, que, salvo en algunos casos, habían pasado desapercibidos a ciertos historiadores de la España contemporánea. Sin embargo, con *Los primeros pasos del Estado constitucional* Nieto ha logrado que a partir de ahora no haya ni un sólo historiador que se ocupe de este período que pueda prescindir de la consulta de su obra, salvo que pretenda ser tachado de ignorante o frívolo.

Por lo demás, algunas de las tesis defendidas por Nieto son cuando menos originales y suponen una revisión en profundidad de ciertas cuestiones cómodamente aceptadas por la doctrina. En el campo específico del Derecho Constitucional (siempre que éste, cosa que dudo, se pueda diseccionar claramente del Derecho Administrativo) la importancia de la obra de Nieto está fuera de toda duda. Las permanentes referencias a la Constitución gaditana, al Estatuto Real o a la Constitución de 1837, el análisis del sistema normativo, del Gobierno y de la Administración de la época, de la emergente organización territorial del Estado, del régimen local, de la desamortización o del derecho de propiedad, son ámbitos que influirán determinadamente sobre la evolución posterior de un régimen constitucional que nacerá así enormemente hipotecado por una serie de lastres. En suma, todo estudioso del Derecho Constitucional que quiera conocer los orígenes del constitucionalismo español deberá sumergirse necesariamente en la importante aportación del profesor Alejandro Nieto, quien ha enriquecido con este trabajo la bibliografía del Derecho Público en general y del Derecho Constitucional en particular.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

