

El recurso a la Administración por los reformistas autoritarios en los orígenes de la España liberal: Javier de Burgos*

JUAN C. GAY ARMENTEROS
(Universidad de Granada)

Resumen

La concepción del poder administrativo fue una herencia de la monarquía del siglo XVIII, transmitida por los ilustrados a los reformistas autoritarios, que no creían ni querían cambios que supusiesen el final del absolutismo. Javier de Burgos fue uno de estos reformistas autoritarios. Hizo de la Administración un instrumento de poder y así fue asumido por el sector más conservador del liberalismo.

Palabras clave: Administración, reforma, Ilustración, transición al liberalismo, J. de Burgos, España, siglo XIX.

Abstract

The administrative power was a heritage of the XIXth c. Monarchy, transmitted by the illustrators to the authoritarian reformers who do not believe in changes after absolutism. Javier de Burgos was one of those reformers. He converted the Administration into a tool of power in order to be assumed by the most conservative sector of liberalism.

Key words: Administration, reform, Illustration, transition to liberalism, J. de Burgos, Spain, XIXth century.

* Fecha de recepción: 1º junio 2004.

** Catedrático de Historia Contemporánea. Facultad de Filosofía y Letras. Dpt. de Historia Contemporánea. Campus de La Cartuja. Universidad de Granada. Granada. Telf. 958243638. E-mail: jcgay@ugr.es

1. El primer ensayo

Cada vez quedan menos dudas de que el interés de muchos reformistas ilustrados de la segunda mitad del siglo XVIII era el de acabar con el sistema de poder polisindial, tan característico de la Monarquía del Antiguo Régimen, sobre todo con la dinastía de los Austrias, para pasar definitivamente a un sistema de gabinete, identificado a finales de aquella centuria con el administrativismo. Y, al mismo tiempo, con la potenciación del Consejo de Castilla, único beneficiario de las reformas, se hubiera hecho posible la existencia de un poder judicial relativamente independiente. La creación de los intendentes suponía la existencia de un red de *agentes* del gobierno en las provincias, trabajando para materializar las órdenes del aparato gubernamental. Todo al margen, desde luego, del sistema tradicional.

Juan Pablo Forner, desde su puesto de fiscal del Consejo, escribía a Godoy: «El arte de gobernar no consiste sólo sino aún más en que se execute bien lo que se manda con conocimiento...» E insiste en su correspondencia poco después: «... ¿qué pueden saber del gobierno rústico y económico de la Nación unos hombres que en la Universidad sólo se ocuparon de interpretar las leyes civiles de Roma en latín macarrónico, y después han vivido en el embolismo de la abogacía o en el afán de las pretensiones?... para sentenciar pleitos, pueden ser tolerables juriscultos. Para sentarse en la sala de gobierno se necesitan otros conocimientos de los que se adquieren en las Universidades o en los bufetes de la abogacía. Según el tenor de nuestros estudios, tengo por imposible que puedan criarse magistrados aptos para el desempeño de la parte económica y gubernativa de la Nación, (porque) los juriscultos todo lo reducen a fórmulas y reglillas, y lo que resulta de aquí es que no hay cosa que no se reduzca a pleito. Entre nosotros se eterniza la ejecución de los establecimientos, porque antes de llegar a su término se han de escribir dos resmas de papel de sellado en diligencias y rodeos interminables. Todo está sujeto a la rapiña de los dependientes del foro; así todo va lánguido y desfallecido»¹. Y eso que el descrédito del viejo sistema aún no había calado en la conciencia popular, entre otras razones porque los estamentos privilegiados, sobre todo la nobleza tradicional, ejercerán un auténtico papel mediático en la crítica del reformismo administrativista.

Que las líneas anteriores no tratan de la crítica gratuita de un ilustrado guiado por el afán de las reformas es evidente, y de ello tenemos otros testimonios que ratifican lo que dice Forner. El joven Javier de Burgos pasa el año de 1798 en Madrid, donde ha sido enviado por su padre para buscar empleo: choque importante con la Administración del Antiguo Régimen de un hombre que, andando el tiempo, habría de tener un peso decisivo

1 LÓPEZ, F.: *Juan Pablo Forner et la crise de la conscience espagnole au XVIIIe siècle*, Bordeaux, 1978, págs. 669-671. Las cartas son de septiembre y octubre de 1796. Según Jovellanos, Forner se convierte en fiscal por el apoyo de Godoy para que dinamizara el Consejo y pone en boca del Príncipe las siguientes palabras: «Es menester hacer a este poeta fiscal de Castilla para que asendee a aquellos viejos» *Diarios*, B.A.E., t. LXXXV, pág. 419.

en este ramo del poder. Una administración en los finales del absolutismo en la que para abrirse hueco se necesitaban amistades y dinero, «... y si no está el dinero a mano se pierde todo y es inútil pretender algo (...) los oficiales no atienden al mérito sino al dinero; en consecuencia nunca mejor que ahora si Vm. lo facilita; por otra parte los gastos hechos y los forzosos si hubiera de irme, son muchos para no lograr nada y la cantidad que he pedido a V. no es nada si se considera el empleo que se va a obtener, fuera de que algo ha de llevarse la administración aún en tiempo tan crítico»². El joven motrileño está enfrascado en las covachuelas de la capital y de los sitios reales, Aranjuez y La Granja, indagando precios de cargos y suspirando por llegar hasta algún ministro. No es mal prólogo para las conclusiones que ha de sacar el futuro político.

La coexistencia de las estructuras de poder judicializado, representado por la polisinodia de los Consejos, con las del poder administrativo, introducida en el siglo XVIII y representada por los secretarios del despacho y los intendentes, duran todo el siglo. El poder a finales del Antiguo Régimen sigue sin una definición clara, aunque con una tendencia que parecía irreversible, hacia el administrativismo, símbolo del reformismo absolutista del siglo XVIII. La crisis de la monarquía que manifestó, una vez más, el descontento y la protesta de los grupos privilegiados por la tendencia hacia el administrativismo, que amenazaba con disminuir los privilegios tradicionales refugiados en los Consejos, y la incidencia que en la crisis tendrían los problemas internacionales provocará la catástrofe definitiva del viejo sistema, y abrirá una nueva época y una nueva historia en la dinámica del poder.

La guerra y la crisis política supondrán cambios, claro está, pero no olvido. El prestigio del pasado no estará ya en los viejos conceptos del poder judicializado de los Consejos, sino en las tesis administrativistas.

Los biógrafos de Javier de Burgos no acaban de concretarnos demasiado la vida del personaje en los primeros años del XIX. O para ser más precisos, desde sus choques con la vida cortesana y administrativa de la agonizante monarquía del Antiguo Régimen hasta que la tormenta de nuestra historia lo arrastra plenamente³. Lo que sí es cierto es que desde su estancia en Madrid, a finales del siglo XVIII, se sintió identificado con los principios políticos y estéticos de muchos reformistas, que en la crisis de comienzos del

2 GAY ARMENTEROS, J.: *Política y Administración en Javier de Burgos*, Granada, 1993, págs. 57-58.

3 GONZÁLEZ PALENCIA, A.: *Javier de Burgos, humanista y político*, «Boletín de la Academia Española», t. XXII, 1935. Hasta ahora la biografía más detallada (usa documentación familiar), aunque incompleta de Burgos. Casi todo el mundo que se acerca al personaje utiliza las páginas de PASTOR DÍAZ, N., y CÁRDENAS, F.: *Galería de Españoles Célebres contemporáneos*, Madrid, 1842, t. II, págs. 11 y ss. No obstante la fuente originaria de los trazos biográficos de la *Galería* es la *Noticia biográfica de D. Javier de Burgos*, que aparece en el primer tomo de los *Anales del reinado de D^a Isabel II*, Madrid, 1850, firmada por A.P. Esta obra se publicó una vez muerto su autor, el político de Motril, pero N. PASTOR DÍAZ tuvo acceso al manuscrito en vida de Javier de Burgos y reconoce paladinamente que utilizó la *Noticia* para elaborar la *Galería*. Resúmenes más o menos extensos en MESA SEGURA, A.: *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946, y ROCA ROCA, E.: *Javier de Burgos, Madrid 1798 (Notas sobre un epistolario)*, Granada, 1987.

XIX serán afrancesados⁴. «Después de veinte años de vida latente, los ilustrados se nos presentan en 1808 encarnando el núcleo fundamental en cantidad, y sobre todo en calidad, del partido josefino. La metamorfosis desconcierta a primera vista; pero basta con enfrentar la doctrina política del Despotismo y el espíritu de la Enciclopedia con las obras de los afrancesados, para descubrir en todas ellas una comunidad de ideas y pensamientos que demuestran la continuidad de la evolución»⁵, dirá Artola, que ha reducido las explicaciones del comportamiento afrancesado a los siguientes puntos: 1º, mantenimiento de la monarquía como forma de gobierno, sin dependencia a ninguna dinastía determinada; 2º, el reformismo como camino más adecuado de desarrollo político, frente a la revolución que es asimilada al caos y la anarquía; 3º, creencia en que la monarquía de José I garantizaba precisamente las reformas para la modernización del país.

Andando el tiempo, con más sentimiento, lo justificaría así Félix José Reinoso: «... como las guerras no se deciden por la razón, sino por la fuerza de las armas, no basta tener aquella de su parte para vencer, si no se tienen los medios de derrotar al enemigo que lo contradice: Esta sólo ha sido la cuestión, en que han disentido los que se nombran afrancesados. ¿Tenemos probabilidad de vencer a los Franceses? El pueblo creyó generalmente que sí: los hombres, a quienes la nación tenía por más sabios, se persuadieron de que no podíamos triunfar; y que la resistencia no habría de traernos más fruto que la ruina. ¿Es esta persuasión un delito?». Vivir bajo la monarquía de José I, constitucional pero autoritaria, era la oportunidad de poner fin a la sonrojante agonía de la monarquía del Antiguo Régimen con Godoy y Carlos IV y era, también, el momento de construir con reformas un estado de derecho⁶. El espejismo estuvo en que la garantía de los josefinos descansaba en un ejército extranjero más atento a sus necesidades estratégicas, logísticas y tácticas que a cualquier otra consideración.

En 1810 Javier de Burgos es nombrado Subprefecto de Almería y en junio está desempeñando el cargo. La explicación que da después, para justificarse ante Fernando VII, me parece poco convincente: «No habiendo podido conseguir ni la exoneración de aquel empleo ni la enajenación de mis propiedades (por lo bajo de la propiedad, debido a la falta de numerario y a las inmensas masas de los llamados bienes nacionales que se ofrecían en venta por papel de un valor casi nominal), tuve que ceder a la fuerza, y no pudiendo tampoco abandonar mi numerosa familia ni teniendo recursos para emigrar,

4 Sus relaciones con Menéndez Valdés y con otros confirma lo dicho anteriormente, aunque haya suscitado alguna controversia entre PASTOR DÍAZ y CÁRDENAS, por un lado, y GONZÁLEZ PALENCIA por otro.

5 ARTOLA, M.: *Los afrancesados*, Madrid, 1976, pág. 49. Igualmente DUPUIS, L.: *A propos d'afrancesamiento*, «Caravelle», nº 1, Toulouse, 1963, págs. 141 y ss.

6 Así opinaba en los años veinte, en una obra no demasiado conocida, FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, 1928, pág. 57, frente a los furros anti-afrancesados de la historiografía de entonces, dominada por los juicios de MENÉNDEZ PELAYO.

marché a Almería...»⁷ Este afrancesamiento casi a la fuerza se corresponde mal con los furoros poéticos, con que Burgos celebra la conquista francesa de Andalucía: su oda *A la entrada del ejército francés y abolición de la Inquisición*, de febrero de 1810 es muy significativa⁸. Construye una imagen clásica de enfrentamiento entre el progreso y el fanatismo, siendo este último característico de los que se oponen a los franceses:

*Y los gigantes muros
Caerán de Cádiz, si en delirio ardiente
No rinde a la razón su indócil frente*

Rechaza tajante figuras significativas de la historia, identificadas con la España negra:

*¡O de Cisneros
Nombre execrable, infando!
¡O Torquemada!
Monstruos de iniquidad y tiranía!*⁹

En fin, la invasión es toda una liberación:

Gloria a los héroes de Friedland y Jena

Que devuelve toda la dignidad al hombre. Y aún antes de posesionarse de su destino en Almería, muestra un irritante sarcasmo contra el ejército derrotado de los patriotas y los guerrilleros¹⁰, burlándose del Marqués de la Romana:

*El es, miradle: Romana
Es ese Marqués invicto*

7 Las afirmaciones en el «Expediente de purificación», analizado por GONZÁLEZ PALENCIA, A.: *Javier de Burgos...*, págs. 348 y ss.

8 Publicada en la *Gazeta del Gobierno de Granada*, nº 7, 27 de febrero de 1810, págs. 27-28 (Hemeroteca Casa de los Tiros). También GALLEGO BURÍN, A.: *Los periódicos granadinos en la Guerra de la Independencia, La Alhambra*, 479-489, Granada, 1918.

9 *Ibidem*. Se explicita en la publicación oficial que Cisneros fue «el más sangriento perseguidor de los hombres», y que Torquemada «pasó su vida en quemar hombres».

10 *La fe de los patriotas. Romance. Gazeta...*, 44, 22 de mayo de 1810. No acaba aquí la actividad literaria de Burgos al servicio de la causa francesa. Con motivo de la visita de José I a Granada volvió a escribir poéticamente, si bien de forma más protocolaria y fría. Más adelante seguirá escribiendo odas, como la titulada *En los días de Napoleón el Grande. Emperador de los franceses*, en *Gazeta...*, 71, 24 de agosto de 1810, *En hora buena al recién nacido Rey de Roma*, *Gazeta...*, 135, 9 de abril de 1811. Incluso una comedia titulada *Calzones en Alcolea*, representada en Granada a comienzos de 1811, además de crónicas, etc, de actos oficiales desarrollados en Almería.

De la Junta Central:

*Junta inmortal, seas, Central
O Regencia que es lo mismo,
Permite que te apostrofe
En medio de mi delirio
Que te de gracias rendidas
Por tus esfuerzos continuos
Para afirmar en España
La Inquisición y el Frailismo*

Y de cualquier esfuerzo antifrancés porque, vuelve a insistir, es el esfuerzo contra la razón y la ciencia. Sin duda hay que entender estos excesos profranceses, pues me parecen que van más allá de lo protocolario, al éxito del viaje de José I por Andalucía, que parecía garantizar el asentamiento definitivo de la nueva monarquía.

Creo que la labor llevada a cabo por Burgos en Almería constituye un ejemplo de esa situación de ilusión contradictoria que representaban en sí mismos los afrancesados. El primer encargo que recibe al tomar posesión de su puesto fue requerir al Ayuntamiento almeriense la formación de listas del vecindario, con todos los datos de su estado y rentas, con una finalidad, en principio, puramente política: la reunión de unas Cortes en el mismo año de 1810¹¹. Pero fue evidente desde un primer momento que tales datos se iban a utilizar para el mantenimiento de la guerra por parte de los franceses. No obstante, me interesa destacar la participación de Burgos en un amplio proyecto de reforma administrativa, no ya sólo como representante del nuevo esquema con unas funciones específicas, sino como protagonista activo, pues otro paso de las reformas josefinas se dirigió a la reestructuración de las propias municipalidades, limpiándolas de la multitud de puestos y cargos tradicionales y reagrupando sus funciones por medio de comisiones más efectivas y prácticas. En este sentido, los Subprefectos tuvieron esta misión que cumplir.

Sin embargo, los tiempos eran de guerra¹², con escasas oportunidades para que todos esos proyectos llegaran a asentarse definitivamente: la ciudad cambió de manos brevemente en 1811, su circunscripción territorial estaba lejos de ser dominada por completo por el gobierno josefino, y los movimientos militares imposibilitaban cualquier orden administrativo, como no fuese para suministrar dinero y pertrechos. No tenemos que dudar, por tanto, de la afirmación de nuestro funcionario afrancesado de estar cansado de

11 MERCADER, J.: *José Bonaparte, Rey de España 1808-1813*, Madrid, 1971, pág. 166. ARTOLA, M.: *Los afrancesados*, Madrid, 1976, pág. 210. La anunciada reunión de Cortes era, en realidad, una maniobra política frente a los patriotas de Cádiz y frente al mismo Napoleón.

12 Sobre los avatares del período en Almería, FERNÁNDEZ, A.: *Almería-Granada 1810-1812, La Alhambra*, 244, 1908, págs. 208 y ss. OCHOTORENA, F.: *La vida en una ciudad: Almería, s. XIX*, Almería, 1977, TAPIA, J.: *Breve historia de Almería*, Vitoria, 1972.

luchar con los jefes militares franceses y de ver frustradas las medidas para establecer el orden posible en la administración de su distrito almeriense. Por ello se trasladó a Granada alegando motivos de salud. Pero la situación en la capital de la Prefectura en 1812 era, desde el punto de vista económico, aún peor que la de Almería¹³ y la verdad es que el poco tiempo que pasó, hasta la marcha de los franceses en septiembre de 1812, presidiendo la Junta de Subsistencia, tuvo nulas posibilidades de hacer cosas.

Más arriba he mostrado mis dudas sobre la explicación dada por Burgos en su *Expediente de purificación* para incorporarse al equipo afrancesado, pero no creo que se pueda dudar demasiado sobre su actuación como funcionario en estos momentos. Tanto en Almería como en Granada, con todas la matizaciones que se quiera, no parece que fuera un sicario sangriento de los generales franceses, despreocupado por la suerte de unos vecinos abrumados por las imposiciones económicas. Pudo reunir, restablecida ya la monarquía absoluta, suficientes testimonios para hacerse perdonar. Ahora bien, la opción y compromiso políticos adquiridos en este tiempo estarían presentes a lo largo de toda su vida, para bien y para mal. Su visión conservadora de la política y su fascinación por el racionalismo administrativo francés serán una constante. Del mismo modo que su oportunismo, en un intento de aprovechar las ocasiones más próximas a su ideología, le llevó, como se ha visto, a poner su pluma al servicio de José Bonaparte primero y, después, cuando apenas ha traspasado la frontera el último soldado francés, apresurarse a halagar al nuevo rey con una composición titulada *El triunfo del Rey Don Fernando VII sobre los anarquistas de España*¹⁴. Al fin y al cabo, por encima de legitimidades, estará su rechazo a la revolución liberal.

El compromiso afrancesado de nuestro político le llevó, como era de esperar, al exilio en Francia. Durante tres años permanecerá en el sur del país vecino, moviéndose entre Montpellier y Marsella, con problemas económicos e imaginando transacciones comerciales de productos motrileños para el mercado francés. Volviendo como siempre a la literatura, prepara la edición en castellano de la obra de Horacio¹⁵. Su condición de emigrado y sus convicciones le mantienen al margen del complejo entramado político de la Europa postnapoleónica. En Francia se encontraba sin duda mucho más cerca de la visión conservadora de los restauradores monárquicos que de los liberales españoles exiliados. No extraña, por tanto, su falta de contactos con los que sigue considerando sus adversarios¹⁶. Y además prepara su regreso a España, pero no por la vía de la conspiración

13 Ver el trabajo clásico de GALLEGO BURÍN, A.: *Granada en la Guerra de la Independencia*, reed. Granada, 1977. Sobre las afirmaciones de Burgos, OCHOA, E.: *Burgos (Excelentísimo Señor Don Javier de)*. *Apuntes para una biblioteca de escritores españoles...*, París, 1840, t.I, pág. 190.

14 DÉROZIER, A.: *Escritores políticos españoles (1789-1854)*, Madrid, 1975, pág. 49. Fecha esta composición en 1814, casi al mismo tiempo que es entregado el «Manifiesto de los Persas».

15 GAY ARMENTEROS, J.: *Política y Administración...*, pág. 79.

16 SÁNCHEZ MANTERO, R.: *Las conspiraciones liberales en Francia (1815-1823)*, Sevilla, 1972, págs. 203 y ss.

o del pronunciamiento contra la monarquía absoluta de Fernando VII, sino por la aceptación de hecho de esa monarquía.

El conocido decreto del 4 de mayo de 1814 acabó con todas las hipótesis y realidades tanto en el campo liberal como del reformista afrancesado. No creo que debamos detenernos en el proceso de intenciones de Fernando VII, porque la realidad fue obstinada. Se trató de restaurar el Antiguo Régimen. El mismo día 4 se decretó la extinción de las funciones y el cargo de jefe político¹⁷, reuniendo nuevamente el mando político al militar que ejercían los capitanes generales, primacía paradigmática que el absolutismo otorga para reconstruir los viejos esquemas del poder periférico. Poco después, el 15 de junio, eran suprimidas las Diputaciones provinciales, que quedarán como uno de los símbolos del liberalismo en el poder y administración de las provincias.

Pero lo que dará toda su significación a esta vuelta del pasado será el restablecimiento del sistema polisindial: entre mayo y octubre una batería de decretos y nombramientos significarán el restablecimiento de los Consejos de Indias, Inquisición junto con los Tribunales del Santo Oficio, Consejo de Hacienda, Ordenes Militares y hasta el de la Mesta¹⁸. Hasta tal punto se quieren restaurar los esquemas anteriores que incluso puede pensarse en la dualidad comentada de los gabinetes del despotismo ilustrado, en el sentido de coexistir el poder judicializado de los Consejos con el administrativista, simbolizado por los propios Secretarios del Despacho y los Intendentes. Y a niveles institucionales esa dualidad quedó reducida al modelo de la Junta de Estado de Floridablanca y el Consejo de Estado del conde de Aranda. Pues bien, ambas instituciones serán restablecidas: la Junta, tal y como fue creada en 1787, y el Consejo tal y como había quedado organizado en 1792¹⁹. Y en la práctica, con pocas diferencias de atribuciones. No obstante, teniendo en cuenta la situación crítica del país, tanto de orden político como económico y social, y la continua inestabilidad ministerial, pareció existir un mayor predominio del Consejo de Estado, lo que da un mayor anacronismo, si cabe, a este restablecimiento del Antiguo Régimen.

El análisis de las Actas del Consejo que hiciera Fontana desemboca en unas conclusiones muy negativas: «... por la cortedad mental de este equipo de hombres llamados a las más altas funciones, no tanto por privanza como porque se les consideraba los mejores que el régimen tenía a mano (...). Los consejeros son incapaces de advertir los más

17 *Colección de las reales cédulas, decretos y órdenes de su Majestad el señor don Fernando VII*, Barcelona (Imp. Gaspar y compañía), 1813-1815, 2 vols.

18 *Ibidem*. Para la presidencia del Consejo de Indias fue nombrado el duque de Montemar y en el decreto se establecía que el Consejo «continuará por ahora con las atribuciones que tenía en el 1 de mayo de 1808». El duque de Veragua fue nombrado presidente del de Hacienda, y el duque de Granada de Ega del de Ordenes Militares. El de Castilla ya existía, pero por decreto de 27 de mayo se redujeron sus atribuciones a favor de un mayor poder personal del monarca.

19 *Colección...*, R.D. de 31 de marzo de 1815, restaurando el Consejo de Estado. R.D. de 2 de noviembre de 1815, restableciendo la Junta. SUÁREZ, F.: *El Consejo de Estado, 1792-1834*, Pamplona, 1971, págs. 71 y ss. BARRIOS, F.: *El Consejo de Estado de la Monarquía española, 1520-1812*, Madrid, 1984, el reglamento en las págs. 200 y ss.

groseros errores de cálculo o de oponer un razonamiento sensato a un proyecto descabellado. Tan escasa es su valía que, en contraste con ellos, el rey parece una persona inteligente, obligada a destituir a sus ministros, no por capricho, como se suele decir, sino por la evidencia de su total incapacidad...»²⁰. Y es que parece existir una selección negativa en estas personas que piensan sencillamente en la vuelta al pasado, sin considerar lo que ha ocurrido durante los años anteriores. El desastre de los primeros seis años de absolutismo restaurado parece confirmar que los peores son los que le sostienen.

2. Al servicio de la Corona

«El miércoles 8 fue un día de fiesta en Madrid; grupos numerosos de paisanos y militares corrían las calles, haciendo oír los gritos patrióticos de viva el rey, viva la constitución, viva la nación. La alegría era pura y el entusiasmo desinteresado, puesto que en todo el día no se cometió un solo exceso de palabra ni de obra contra ninguna autoridad, ni contra ningún individuo, y nosotros mismos oímos a artesanos de concepto que, aunque exaltados con la perspectiva de un porvenir más venturoso, recomendaban a todos aquellos sobre quienes ejercían algún influjo el orden y el respeto a las autoridades. Jamás en circunstancias tan extraordinarias se condujeron más noblemente los habitantes de un gran pueblo (...) El día 9 amaneció como si nada hubiera pasado: todo el mundo estaba tranquilo y aguardaba confiadamente el cumplimiento de las promesas sagradas del rey...» Así, con una lectura de *orden*, transmite Javier de Burgos la llegada de nuevo del liberalismo en 1820, en su periódico *Miscelánea de Comercio, Artes y Literatura*²¹.

Y es que había regresado a España años antes: hay constancia de que estaba establecido en Jaén en 1817, desde donde suplicó a Fernando VII que se clarificara su situación política, enviándole como homenaje la traducción de su *Horacio*. El restablecimiento constitucional supondrá un nuevo impulso a todos los propósitos y esquemas que quedaron truncados en 1814. También apuntarán las nuevas lecturas del liberalismo, que se manifestarán con claridad en el trienio, y que para el porvenir tendrá unas consecuencias decisivas a la hora de estructurar un modelo de poder en el estado liberal español.

Como es lógico, en estas líneas no se trata de reproducir la descripción sobre el sistema constitucional gaditano ni el reformismo, muy intenso por cierto, durante el trienio. Pero sí de recordar en lo que hasta ahora he considerado como elemento simbólico en la configuración del poder, que es el poder periférico²², ya que desde el absolutismo al liberalismo, además de cuestiones obvias de concepción política, es en la administración territorial donde la dinámica en la concepción del poder se muestra más intensa. Además es preciso insistir en que el proceso de construcción de un sistema de poder es

20 FONTANA, J.: *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820*, Barcelona, 1973, pág. 86.

21 Del nº 57, 10 de marzo de 1820. Una vez restablecida la Constitución de 1812, esta publicación modificó su título por el de *Miscelánea de Comercio, Política y Literatura*.

22 GAY ARMENTEROS, J.: *La estructuración del poder en los comienzos del estado español contemporáneo*, en *El mundo contemporáneo. Estudios y reflexiones*, Granada 2002, págs. 63-227.

unitario, de modo que las diferencias que ahora apuntan en torno a la Constitución de 1812 representan diferencias sociales, desde luego, y por tanto políticas y su repercusión en la administración periférica será inmediata. De ahí, como he apuntado más arriba, la necesidad de precisar algo esas *nuevas lecturas* del liberalismo.

La puesta en práctica del artículo 11 de la Constitución se consideraba una tarea previa e imprescindible para la implantación efectiva del propio sistema constitucional y, en particular, de un elemento importante y significativo del mismo como eran las Diputaciones provinciales: «Lo monstruoso de la división actual no permite organizar de un modo fijo, uniforme y activo, las tareas de las Diputaciones provinciales» dirá Argüelles²³.

Por mucho oportunismo que hubiera tenido Burgos, estaba muy lejano de aceptar sin más el código constitucional de Cádiz, de modo que casi de inmediato la *Miscelánea* empezó a propugnar la línea de la reforma constitucional, o si queremos del cambio de constitución²⁴. No hace falta decir que, en el proceso de reanudación de la revolución liberal en 1820, la Constitución de Cádiz tenía un simbolismo político que iba mucho más allá de cualquier doctrinarismo reformista. Pero además, la propia trayectoria del ahora periodista lo ponía frente a los mismos que años antes negaron cualquier transacción con la monarquía josefina. Los liberales dieron escasas oportunidades a los antiguos afrancesados, incluidos los sectores más moderados, que realmente tenían bastantes afinidades de planteamientos con ellos (por ejemplo, en el tema de la reforma constitucional). Javier de Burgos estuvo muy cerca de estos sectores e incluso parece que perteneció a la sociedad de los *Anilleros*²⁵, que Dérozier califica como «todopoderosa sociedad gubernamental de los liberales dirigentes»²⁶.

Los liberales moderados hicieron de *El Anillo de Oro* una especie de cenáculo de carácter económico, destinado a desempeñar el inocuo papel de asociación sufragada por la generosidad pública para el fomento de la beneficencia, si bien esto era pura apariencia. «En realidad, es un medio para controlar todo en el país, detentar los puestos esenciales, apoderarse de las finanzas y administrar y regentar las provincias. El hecho de pertenecer a la sociedad era signo de triunfo, es decir, de *moderación* y de *orden*. Encontramos en esta sociedad de renombre europeo, que pretende ante todo salvaguardar los privilegios de la Corona, mucho nombre conocido en política y, como es de suponer en literatura. El conde de Toreno, Francisco Ramonet, Francisco Martínez de la Rosa,

23 Archivo de las Cortes, leg. 78, nº 74. *Dictamen en que se funda el Proyecto de División del Territorio formado por la Comisión Especial nombrada a este efecto de Orden de S.M.*, 17 de marzo de 1821. La precede una Exposición de A. Argüelles.

24 Desde abril de 1820 hasta su desaparición en septiembre de 1821, la *Miscelánea* insistió en la crítica del texto de 1812, y siempre en torno a sus excesos *democráticos* o *anarquistas*.

25 GIL NOVALES, A.: *Las sociedades patrióticas, 1820-23*, Madrid, 1975, vol. I, pág. 51 y ss. También de forma mucho más amplia ZAVALA, I.M.: *Masones, comuneros y carbonarios*, Madrid, 1971. El nombre de la sociedad era «El Anillo de Oro».

26 DÉROZIER, A.: *L'histoire de la Sociedad del Anillo de Oro*, París, 1965, pág. 7. Discutible afirmación, que sólo se aclara teniendo en cuenta que Dérozier da al concepto «dirigente» un sentido más sociológico que político.

Juan Álvarez Guerra, Estanislao Sánchez Salvador, Manuel José Quintana, el príncipe de Anglona, el duque de Frías, Diego Clemencín, José Moscoso de Altamira, Nicolás Garelli, Manuel García Herreros, Felipe Sierra Pambley, José Martínez de San Martín, el general Pablo Morillo, el marqués de Cassarria, el marqués de las Amarillas (Pedro Agustín Girón), el duque del Infantado, José María Calatrava, Agustín Argüelles, el general Castaños, el conde de Castroterreño, Javier de Burgos, etc)²⁷. No obstante esta afinidad de Burgos, creo que nunca fue asimilado plenamente a ningún sector del liberalismo.

De hecho, cuando puso fin a la experiencia periodística de la *Miscelánea*, por razones de salud, y también políticas ya que nadaba a contracorriente con sus teorías, no traspasó a sus suscriptores al *Universal* o *El Espectador*, que recogían en sus páginas, con más o menos fidelidad, las tesis de los moderados, sino a *El Imparcial*, que él mismo pasaría a dirigir durante un tiempo²⁸ y en cuya redacción estaban Lista, Miñano y Hermosilla, entre otros. Es decir, donde realmente se integra es en este *guetho* de afrancesados, que siguen siendo exiliados en su propio país. Muchos de ellos, como Javier de Burgos, mantendrán intacta su oposición a la revolución liberal y la salida de este exilio interno la buscarán ofreciendo sus servicios a la monarquía absoluta, tras la nueva restauración de 1823. No creo que se necesiten más explicaciones al respecto, si se leen los párrafos significativos que un amigo de la familia le escribe a Diego de Burgos, hermano de Javier, en pleno triunfo del ejército francés, que de nuevo invade España: «...la suerte de su hermano deberá ser brillante luego que venga el Rey, pues entraba en el cuarto del infante Don Carlos con tanta confianza como en mi casa, y tenía renta por dicho señor cuando escribía *El Imparcial*»²⁹.

«Tal vez la nota más resaltante de la segunda fase autoritaria del reinado de Fernando sea la mengua de la convicción íntima del poder en sí mismo y su fuerza. Formal y propagandísticamente, nunca fue más sólida y aparatosa en toda la crisis del Antiguo Régimen la autoridad de la realeza que en los años inmediatos a la caída del segundo ensayo liberal»³⁰. El sistema de poder polisindial fue puesto en vigor por la regencia, antes de que Fernando VII fuese liberado, y no merece la pena que nos detengamos una vez más en reproducir sus esquemas. Lo que sí hay que constatar es la inestabilidad e inseguridad de este absolutismo restablecido, demostración evidente, por si no hubiese sido suficiente en los seis años de 1814-20, de la inviabilidad de un sistema de poder imposible. Porque además el restablecimiento de los consejos en 1823, en un estado en quiebra y con una sociedad rota por los enfrentamientos, será más formal que real. Lo que

27 Ibid., pág. 13.

28 Un tiempo breve, pues *El Imparcial* dejó de publicarse en 1822, me parece que por las mismas razones que la *Miscelánea*.

29 GAY ARMENTEROS, J.C.: *Política y administración...*, pág. 86. Hay que ser un ingenuo para no ver lo que significaba la relación con el Infante D. Carlos desde, por lo menos 1821, y creer en la sincera opinión liberal de Burgos.

30 CUENCA TORIBIO, J.M.: *Ocho claves de la historia contemporánea de España*, Madrid, 2003, pág. 15.

funcionó fue el mecanismo represivo del absolutismo. Lo que existió en realidad fue el poder personal del rey. Y esto acabó por deteriorar de forma irreversible el sistema polisinodial, y el consejo que más lo acusó fue el que hasta entonces, a pesar de sus actuaciones desde 1808, había logrado mantener un mínimo de atribuciones judiciales y seguía siendo el refugio honorífico de la vieja casta judicial, pero también de los grupos privilegiados más afectos al absolutismo. Me refiero, claro está, al Consejo de Castilla, que vió disminuidas sus atribuciones administrativas.

Frente a unos consejos que son fantasmas del pasado, y ante la situación de gravedad en todos los sentidos del país, se acude a remedios paralelos, como la creación de una Junta Consultiva en 1825, que no tuvo la más mínima trascendencia, o el volver a poner en funcionamiento el Consejo de Estado a comienzos de 1825, incluyendo en sus estructuras a los ministros, y otorgándole amplios poderes, que tampoco sirvieron de gran cosa, puesto que este Consejo también sufriría una gran inestabilidad: restablecido en enero del citado año, en febrero fue disuelto y en septiembre nuevamente restablecido³¹.

Uno de los problemas graves a los que tendrá que hacer frente la monarquía absoluta será el de la Deuda Pública, de modo que el ministro López Ballesteros se verá obligado a negociar empréstitos, en condiciones cada vez más difíciles, no sólo porque el crédito público estaba por los suelos, sino porque además el no reconocimiento de los empréstitos gestionados durante la etapa liberal bloqueaba la posibilidad de obtener nuevos créditos en condiciones razonables. El propio ministro lo reconocería sin tapujos: «Rehusé instruir el expediente de los préstamos de la época constitucional y dejaron de reunirse todos los documentos que acreditasen el estado de este gravísimo negocio, el cual fue causa de una hostilidad continua y de conservarse cerradas las más de las bolsas de Europa, con especialidad la de Londres, para España, privándose de grandes beneficios y auxilios que en otro caso hubiera recibido»³².

Poco antes de que los franceses restituyesen *absolutamente* en el trono al rey Fernando, la regencia realizó una operación de empréstito con la casa Guebhard³³ por un capital nominal de 334 millones. Javier de Burgos se verá implicado en este asunto financiero a instancias del propio gobierno, que le envió a París para que tratase de activar el empréstito de Guebhard, tan necesario a la maltrecha Hacienda española. Era una coyuntura compleja, pero, por lo que podemos saber, para Burgos resultó bastante favorable.

Ciertamente, andando el tiempo, hubo de defenderse de acusaciones diversas escribiendo su versión del asunto³⁴. Para él, la revolución liberal (el trienio) había arruinado la

31 FONTANA, J.: *La crisis...*, pág. 43. Para un análisis monográfico, ESCUDERO, J.A.: *La Real Junta Consultiva de Gobierno*, Madrid, 1973.

32 RIVAS, N.: *Luis López Ballesteros, gran ministro de Fernando VII*, Madrid, 1945, pág. 133. También SUÁREZ, F.: *Documentos del reinado de Fernando VII. VI. L.López Ballesteros y la Hacienda entre 1823-1832*, Pamplona, 1970, págs. 127 y ss. Finalmente el estudio de FONTANA, J.: *Hacienda y Estado, 1823-1833*, Madrid, 1973.

33 La fecha de la operación fue septiembre de 1823.

34 *Observaciones sobre el empréstito Guerhard*, Madrid, 1834.

Hacienda, de modo que la situación que halló López Ballesteros era pavorosa: «Bien luego hubo de reconocer la necesidad de acelerar el cobro de las sumas que Guebhard se obligara a pagar, y con ese objeto expidió orden a don Joaquín Carrese, comisionado por la Regencia para entender en este negocio en París, encargándosele estrechar al prestamista. Pero como éste no cumpliera, como no cumple ninguno cuando no puede vender inscripciones (...), el Ministro previno a Carrese las más exquisitas diligencias para cumplir sus órdenes: solicitó a un Lafitte, a un Rotschild y no sé a cuántos más, sin dejar absolutamente piedra por mover, pero todo en vano: todos los banqueros le declararon que no se interesarían en operación alguna con la España mientras ésta no empezase por reconocer los empréstitos de las Cortes...»³⁵. El banquero que iba a resolver el atasco sería Alejandro Aguado.

Las operaciones de Aguado en torno al empréstito son poco conocidas y parece que existieron movimientos especulativos por parte de este banquero, y en connivencia con el rey, para su enriquecimiento. Javier de Burgos fue requerido por el director de la Caja de Amortización, Juan Pedro Vicenti, para que sustituyera en París a Joaquín Carrese como comisionado del gobierno con el mismo fin que su antecesor, tratar de hacer factible el empréstito con la casa Guebhard. «Al llegar yo allí –dirá Burgos– Aguado y Guebhard negociaban muchas obligaciones... El desempeño de mi comisión fue, pues, fácil y sencillo, y desde luego pude hacer gruesas remesas al Tesoro, pero sin otra intervención en el negocio que la de solicitarlas de los contratistas y dirigirlas a Madrid. De ellos recibía en cada correo gruesos paquetes de letras de cambio, que enviaba al Tesoro, de donde se les expedían en derecho las cartas de pago y se les abonaba su importe en cuenta, pues ellos, y no yo, eran los que la tenían abierta en aquella oficina»³⁶. La posición de Aguado y los de su entorno debió fortalecerse además por su inteligencia, al parecer buena, con Fernando VII. El crecimiento de su fortuna a causa de los negocios con el gobierno fue grande, tanto que llevó a otros *negociantes* a intentar sustituirlo en tan privilegiada posición, como ocurrió a Vicente Bertrán de Lis³⁷. Burgos será uno de los privilegiados del entorno de Aguado, ya que cumplió fielmente la misión a la que fue enviado a París, pero también se encontrará en una situación privilegiada, en tanto que plataforma exterior, para enjuiciar los problemas de España.

35 Ibid, pág. 11. López Ballesteros irá más lejos: «Los frecuentes y poderosos auxilios dados a la sublevación y a los revolucionarios que intentan penetrar en el reino de los prestamistas extranjeros, que quieren salvar sus capitales a toda costa». RIVAS, N.: *Luis López Ballesteros...*, pág. 113.

36 BURGOS, J.: *Observaciones...*, pág. 12. No entiendo cómo J. Francisco Pacheco, al elaborar la biografía de Aguado en la *Galería...*, vol. II, comenta que Burgos, al ir a París, llevaba una carta de recomendación para el banquero y que, de las conversaciones de ambos, surgió la idea de Aguado de asociar su fortuna al crédito del gobierno. Como hemos visto, Burgos asegura que, cuando llegó a la capital francesa, Aguado ya estaba operando para el gobierno. Además Aguado interesó en sus operaciones a otros prestamistas de la etapa liberal, y seguramente esto tendrá que ver, entre otras cosas, en el reconocimiento de las deudas del trienio que se hace a partir de 1830.

37 SÁNCHEZ MANTERO, R.: *Liberales en el exilio*, Madrid, 1975, pág. 93. Los vaivenes políticos de Bertrán de Lis lograrían, al contrario de sus deseos, afianzar aún más a Aguado.

La gravedad de la situación del país no sólo provenía del estado de la Hacienda pública sino, insisto, de la falta de solución política simbolizada por el absolutismo, profundizada inclusive por el problema de la independencia de las colonias americanas. La necesidad apremiaba tanto más por la carencia de herederos directos y, a la altura de 1825, el que se estaba en un callejón sin salida se evidenciaba por la hostilidad, cada vez más declarada, de los realistas puros y la negativa persistente de Fernando a tratar con los liberales.

Como ocurrió en otras ocasiones, la monarquía absoluta trató de salir del atolladero recabando información y posibles soluciones. Su propia estructura le lleva a informarse de dos sectores con peso específico: la iglesia y el ejército, cuyas respuestas son bien significativas sobre el ambiente y lo que esa *élite* quiere en estos momentos. El obispo de Badajoz, a título de ejemplo, considera que la causa principal de los males de España «es la herejía, y la irreligión»³⁸ y pide el restablecimiento de la Inquisición, el respeto y fomento de los voluntarios realistas y de la enseñanza de las ordenes religiosas. D. Blas Álvarez de Palma, arzobispo de Granada, informa sobre la tensión que nota en la archidiócesis, sospechando un nuevo chispazo revolucionario y coincide con el obispo pacense en que «... sea restablecido el Santo Oficio de la Inquisición, como lo desean ardientemente los buenos»³⁹. Fray Rafael Vélez, arzobispo de Santiago, coincide con los anteriores, si bien pone mayor énfasis en los problemas económicos⁴⁰. En fin, el de Toledo, D. Pedro Inguanzo, no se anda por las ramas y dice con claridad: «Yo pienso que se ha contemporizado demasiado en esta parte, y con grande equivocación, a pretexto de moderación o de una política conciliadora, ya sea tal vez por influxos extraños, o por imitar los ejemplos del gobierno francés después de su revolución. Pero son tan esenciales, y tan de bulto, las diferentes circunstancias de la España y de la Francia con respecto a sus revoluciones que han podido guiar al primero en su conducta política, estaba el Español obligado, a mi ver, a seguir otra contraria»⁴¹. Me parece que estos ejemplos bastan para comprender el deterioro de una situación en su realidad objetiva y en sus aspiraciones. Naturalmente, en comparación con lo anterior, la *Exposición* de Burgos sobresale, no sólo por el momento en que llega a poder del rey, sino por el enfoque y el análisis que hace de los temas.

3. La *Exposición*

Cuando se editó la *Exposición* en 1834⁴², los editores recuerdan algo bastante sorprendente: «sin diligencias, y aún sin noticias (...) del autor, que se hallaba fuera del Reino, las

38 SUÁREZ, F.: *Documentos...II. Informes sobre el estado de España (1825)*. Pamplona, 1966, pág. 144.

39 *Ibid*, pág. 167.

40 *Ibid*, pág. 257.

41 *Ibid*, pág. 320. También CUENCA TORIBIO, J.M.: *D. Pedro de Inguanzo y Rivero*, Pamplona, 1965.

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

copias circularon dentro de él hasta el número de cinco mil, y muchos periódicos extranjeros insertaron casi enteramente su traducción literal». Sorprendente desde todos los puntos, porque lo que no nos dicen estos editores es quién dio a la luz pública el texto. Por otra parte, la misma fecha de su publicación es intencionada, ya que puede servirle a Burgos, en momentos políticamente difíciles para él, de patente de un cierto reformismo liberal. La misteriosa pluma de los editores se preocupa de ponerlo de manifiesto: «Ni de las personas que gozaban la gracia del gobierno, ni de los que él miraba con desconfianza o aversión hubo una que en todo aquel periodo, y muchos menos en enero de 1826 (...) osase llamar la atención del Rey sobre la urgencia de hacer reformas (...). Es conveniente que un escrito tal, vea hoy la luz pública y lo es más, por cuanto hombres de partido, recusando los títulos de gloria, que ha dado al autor su reciente administración, forjan para obscurecerlos, suposiciones que envenenan, en vez de citar antecedentes notorios que le honran»⁴³.

Comienzo su *Exposición* con un acierto, una definición y una cautela: lo primero, porque lleva razón al decir que «... gentes de principios diversos y opuestos se unen para presentar la España como un país agobiado de calamidades»⁴⁴. Son las críticas naturales de los liberales y sorprendentes de los absolutistas. Una definición: «enemigo constante de toda exageración (...), realista por patriotismo, vehemente por temperamento». Una cautela, porque adelanta el propio castigo que le podría dar el rey ante las conclusiones de su escrito: «yo, resignado desde ahora a todas las consecuencias de mi leal iniciativa, me dispongo a acabar mis días en mi provincia»⁴⁵.

El diagnóstico que hace de los problemas de España es interesante. Desde la altura alcanzada con Carlos III, la monarquía ha ido perdiendo peso. Mucho en el reinado de Carlos IV, «...en los 18 (años) del reinado de V.M. ha descendido, Señor, mucho más». Se perdió América y su comercio: «...Cádiz, Señor, es hoy un presidio, de donde se apresuran a emigrar todos los que pueden realizar sus capitales (...), Barcelona ..., está en una situación casi semejante. El comercio de los demás puertos del Reino yace en una estancación completa»⁴⁶.

Para Burgos la pérdida de América ha sido un golpe fundamental, de ahí que haya colocado al comercio en primer lugar. El comercio arrastró en su caída a la industria y a la agricultura, pérdida tanto más sensible porque la agricultura, sobre todo la agricultura especializada, podría ser el motor que faltaba para un renacimiento comercial: «...Esas 150 leguas de costa, que desde el pie de la sierra de Ronda se extienden hasta la playa de los Alfaques, forman una zona magnífica, en donde sin grandes esfuerzos se aclimatarían

43 Obsérvese el interés en colocar al autor de la *Exposición* lejos del absolutismo y del liberalismo. Pero es claro que Burgos en París está desempeñando una misión, importante por cierto, al servicio de la monarquía absoluta.

44 *Exposición...*, pág. 5. También GAY ARMENTEROS, J.C.: *Francisco Javier de Burgos y los problemas de España*, «Homenaje al Profesor Don Manuel Garzón Pareja», Granada, 1985, págs. 113 y ss.

45 *Exposición...*, págs. 6-7. Desde luego no hubo para tanto.

46 *Ibid*, pág. 8.

en pocos años todos los frutos de los trópicos. Hoy se cogen en aquella costa abandonada a sí misma, de 25 a 30.000 quintales de algodón, el primero del mundo después del de Fernabuco –sic–, igual o mayor cantidad de azúcar, rhum –sic–, plátanos, chirimoyas, y en breve se cogerán algunos quintales de café». Y sin embargo, no se han cuidado estas posibilidades ni ha existido una extensión de estos cultivos.

Pero la sima económica y la falta de perspectiva para salir de ella no es la causa, sino más bien la consecuencia de otra mucho más profunda: la oposición y división irreconciliables entre los españoles. Desde la invasión francesa los españoles no han tenido paz, ni siquiera cuando en 1814 Europa intentó ponerse en paz consigo misma, «... la España no disfrutó de este beneficio, que obtenido, habría evitado quizás la fatal reacción de 1820»⁴⁷. Esta guerra interna, esa persecución de unos por otros ha arruinado famas y fortunas y ha cuajado esa trágica naturaleza de la lucha política en nuestro país en el siglo XIX, caracterizada por la cárcel y la emigración. Una emigración cualificada, que ha soliviantado a Europa entera contra el régimen español, y no por causas económicas, sino políticas: «...Jamás muchos de los principales banqueros de París, Londres o Francfort poseyeron una sola obligación de los empréstitos de las Cortes. No es pues el despecho ocasionado por el no reconocimiento de aquellas obligaciones lo que ha formado esa coalición contra nosotros». Una causa política que llevó a concluir a un periódico francés que España era un país bárbaro, «... una segunda Turquía, más miserable y peor gobernada que la primera»⁴⁸.

En fin, esa es la situación, de gravedad suma y con algunas consecuencias irreparables. Llegado a este punto, el político motrileño repasa la historia y anota una precaución más: no quiere ser un arbitrista cualquiera, como los que durante el siglo XVII intentaron remediar los padecimientos de España. Sus remedios «... no serán específicos de charlatanes, o recetas de empíricos, sino medios sencillos, obvios, fáciles, sacados de la naturaleza de las cosas, conformes a los principios de la ciencia de la administración, casi desconocida entre nosotros, y en armonía (sic) en fin con los usos consagrados por la experiencia de las naciones»⁴⁹.

De entre los remedios, uno primero, político, sorprendente de entrada: «Amnistía plena y entera, sin excepción alguna, o con pocas excepciones»⁵⁰. Al situar este remedio al principio, Burgos usa la experiencia personal en un doble plano. Por un lado, cree necesario acabar con la persecución de los españoles liberales, porque son ellos, ya lo ha dicho, los principales autores de la mala imagen de España en el extranjero. Pero no todo es pragmatismo, hay también razones de ética, que puede aportar con su propio ejemplo: él había sido proscrito hasta hacía poco. Sabe lo que significa eso y pide el fin de ese estado de cosas.

47 Ibid, pág. 14.

48 Ibid, pág. 19. Burgos se refiere al *Journal du Commerce*, del 7 de enero de 1826.

49 Ibid, pág. 29.

50 Ibid, pág. 30.

No obstante, comprende los peligros políticos que pueden significar para el absolutismo la amnistía de los liberales, pero opina que se exageran por timoratos o interesados. Hay que dejarse de temores. Que el odio nace del odio. Que la Corona cuenta con la inmensa fidelidad del pueblo. Que no hay que pensar que los liberales devuelvan mal por bien: «Señor, temer peligros de la amnistía es temblar delante de fantasmas»⁵¹. Apoya tal opinión en una serie de ejemplos históricos entremezclados con mitológicos, tratando de demostrar a la vez los beneficios aportados por el perdón en esos casos, y acaba con una puntualización destacada: pide amnistía, no indulto. «...(El) indulto no expresaría la misma idea. La totalidad de la Nación reconoció el régimen constitucional hoy destruido, la casi totalidad de los habitantes le prestó servicios, si muchos de estos servicios se cubren con el velo del indulto, se califican de criminales por el mismo hecho, y no es político notar de delinquentes a una gran parte de la Nación»⁵². Puntualización oportuna, porque a lo más que estuvo dispuesto Fernando VII fue a indultar parcialmente, nunca a amnistiar.

En segundo lugar propone abrir un empréstito de 300 millones de reales para cubrir las necesidades más urgentes del Estado. Dicho así, sin más, podría ser hasta chistoso posponer esta medida a un gobierno en quiebra como era aquel, ¡qué más hubiera deseado López Ballesteros! No es demasiado original Javier de Burgos en esta propuesta y tenía casi menos probabilidades de éxito que con la amnistía. Ciertamente, él recuerda al rey cómo Carlos IV consiguió de Pío VII la concesión de venta de ciertos bienes eclesiásticos, cómo desde la época de Godoy la desamortización, porque de eso se trata, está indisolublemente relacionada con la garantía y solidez de la Deuda Pública. Pero olvida las circunstancias en que la Iglesia aceptó de buen grado aquella concesión, que sirvió en parte para pagar la guerra contra la Convención, y olvida precedentes más cercanos sin éxito, como los realizados por Martín de Garay en el primer sexenio fernandino. Estaba claro que con la amnistía y con la venta de algunos bienes nacionales todo estaba resuelto, a pesar de que la experiencia demostraba su imposibilidad con el absolutismo. De ahí una cierta incongruencia en la línea expositiva del autor, mayor todavía cuando reflexiona desde un punto de vista negativo: «Parece que los hombres están sentenciados a no escarmentar en cabeza ajena, pues frecuentemente los particulares, tanto como los cuerpos y aún las naciones, adoptan una conducta que muchas experiencias han manifestado ser funestas (...). Si cien veces se vendieran fincas con alguna ventaja, cien veces se presentarían compradores»⁵³.

En tercer lugar, la organización de la administración civil, pues todo sería vano si no estuviese bien administrado. Por eso lo primero que hay que hacer es definir el ámbito de las leyes administrativas, de los principios de la administración, «ciencia de lo útil y de lo dañoso». No puedo sustraerme a la precisa y clara definición de Javier de Burgos: «El hombre en sociedad tiene relaciones necesarias con el estado, y estas se fijan por medio

51 Ibid, pág. 32.

52 Ibid, pág. 37.

53 Ibid, pág. 40. Se refiere a la experiencia desamortizadora anterior desarticulada por el absolutismo.

de las leyes, que se llaman administrativas, las cuales no consideran en los súbditos sino sus relaciones con la sociedad, prescindiendo de las personas, a diferencia de las que generalmente se llaman leyes, que consideran a los hombres individualmente y en sus relaciones domésticas. La ley judicial no mira por ejemplo la propiedad, sino con respecto al individuo que la posee o reclama. La ley administrativa, sin pensar en este individuo, no la considera sino como el embrión de las mejoras sociales. De la diferencia que existe entre el modo con que la justicia y la administración velan sobre los intereses públicos, resulta la que se nota en el carácter de las leyes judiciales y administrativas. Aquellas son o deben ser terminantes y absolutas. Estas pueden ser hipotéticas o condicionales. Aquellas son aplicables en todas situaciones, estas sufren y aún exigen modificaciones en ciertos lugares y circunstancias»⁵⁴.

No bastaba con definir y deslindar. Había que organizar esa administración civil de tal forma que la presencia del Estado fuese evidente en el último rincón del país. Al igual que en los remedios anteriores, trata de apoyarse en ejemplos y evidencias, de las que la más estridente es la de Mehemmet Alí en Egipto⁵⁵. Por otra parte, no hacía falta ir fuera en busca de iniciativas. En España las había interesantes: en 1823 la regencia había creado un Ministerio del Interior⁵⁶. He aquí el organismo necesario, pero con las atribuciones precisas, para ser eficaz. Y adelanta las objeciones principales de los políticos de su tiempo al restablecimiento de semejante ministerio: choque de facultades con el Consejo de Castilla, aumento de impuestos, «...imitación de una institución del gobierno intruso y recuerdo de otra del gobierno revolucionario»⁵⁷.

Sobre el primer achaque, recorte de jurisdicción al Consejo, Javier de Burgos es explícito y contundente: «En cuanto a la primera, dejo dicho ya lo suficiente para probar que un cuerpo que se reúne solo a ciertas horas y en ciertos días, y a quien hábitos respetables han sometido al imperio de fórmulas lentas, bien que útiles para los negocios judiciales, no puede velar sobre necesidades que con mucha frecuencia exigen urgente remedio»⁵⁸. No se detiene, en cambio, en refutar la segunda objeción, la carestía del organismo: toda obra que empieza cuesta y, sin duda, será costoso el establecimiento de una buena administración, pero los seguros beneficios que reportará al país superarán con creces los gastos iniciales.

Finalmente, «... hay personas, que aunque, convencidas de la evidencia de los hechos y de los principios que dejo sentados, resistirían sin embargo la erección de un Ministerio del Interior, porque esta institución existió con ese nombre durante el gobierno intruso, y

54 Ibid, pág. 48. También GAY ARMENTEROS, J.C.: *Política y administración...*, págs. 104-105.

55 Es extraño que cite este caso relevante en todo menos en la administración. Parece claro un recurso de sensacionalismo, al ser un turco el que estuviese sacando a Egipto del marasmo y el atraso. Recordemos la común opinión de Turquía como la *enferma de Europa* y las comparaciones de España con este país.

56 SUÁREZ, F.: *La creación del Ministerio del Interior en España*, «Anuario de Historia del Derecho Español», t. XIX, Madrid, 1948, págs. 15 y ss.

57 *Exposición...*, pág. 59.

58 Ibidem.

con otra denominación bajo el régimen revolucionario. Los que así pensasen depondrían luego tan pueril preocupación, recapacitando que hay una multitud de instituciones aplicables tanto a los gobierno absolutos, como a los representativos, tanto a los legítimos como a los usurpadores»⁵⁹.

Hasta aquí la *Exposición* con su notable contenido y su análisis de los más importantes problemas de España. Líneas más arriba aludíamos a que en 1834, cuando se imprime el escrito, se le trata de dar una singularidad excesiva y es cierto que se le puede dar notoriedad, al compararla con las respuestas de 1825. No obstante, la singularidad de la *Exposición* de Burgos es sólo relativa: es la primera, pero no la única, de una serie de exposiciones semejantes dirigidas a Fernando VII en 1826, escritos no demasiado estudiados todavía. Todos ellos insisten en la apertura política del sistema y en la reforma administrativa. Algunos coinciden curiosamente en sus soluciones con Javier de Burgos, tal es el caso de José Manuel Regato, que hace una serie de proposiciones, algunas de ellas radicales: «Las circunstancias de haber sido adoptadas por gobiernos ilegítimos y revolucionarios muchas de las medidas que tengo el honor de proponer a V.M., no deberá arredrar a V.M. para su adopción hoy, si V.M. se convence de su utilidad para el mejor gobierno del reino y estabilidad de vuestro cetro absoluto». Y las medidas concretas para sacar al país de una situación estimada crítica serán: la amnistía; un empréstito de 600 a 800 millones de reales que garantizase el clero; nueva planta ministerial, creando tres nuevas carteras: Indias, Interior y Negocios Eclesiásticos; separación de las funciones militares y administrativas; nueva división en provincias⁶⁰.

Se habló de una posible conspiración por parte de estos moderados, o reformistas autoritarios, en connivencia con algunas figuras prominentes de la emigración liberal, como Mina y otros⁶¹, pero parece una opinión exagerada que, desde luego, no se concretó en nada. Como en nada quedaron estas sugerencias reformistas, aunque el rey Fernando pensó en ellas y pidió consejo, nada menos, que a su hermano D. Carlos⁶², que se mostró irreductiblemente contrario a tales ideas: «...revolución y ateísmo son una misma cosa para Don Carlos, para salvar la fe es preciso combatir a los liberales». Los sucesos de ese mismo verano de 1826 en Portugal y la crispación de los ultrarrealistas darían al traste con cualquier intento de reformismo.

El análisis de la *Exposición* de Burgos nos pone sobre otra pista interesante, que con frecuencia ha dado lugar a alguna confusión. Es verdad que la revolución liberal con sus

59 Ibid., pág. 65.

60 ARTOLA, M.: *La España de Fernando VII*, «Historia de España», dir. Por Menéndez Pidal, Madrid, t. XXVI, 1968, pág. 876. También PEGENAUTE, P.: *Trayectoria y testimonio de José Manuel Regato*, Pamplona, 1978.

61 SÁNCHEZ MANTERO, R.: *Liberales...*, págs. 196-197. Reproduce la «Memoria» dirigida al rey por Antonio Baiges relatando, entre otras cosas, las actividades de Mina entre 1824-1826. También PUYOL, J.: *La conspiración de Espoz y Mina*, Madrid, 1932.

62 SECO SERRANO, C.: *Don Carlos y el Carlismo*, «Revista de la Universidad de Madrid», 1955, págs. 27 y ss.

fórmulas constitucionales, garantizando el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y con sus reformas administrativas tendentes a la homogeneización territorial, como consecuencia de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, fue el motor fundamental del estado contemporáneo. Pero si distinguimos entre *sistema político* y *sistema de poder* nos encontramos con que los reformistas autoritarios, como Javier de Burgos, no hacen sino seguir una línea de continuidad para perfeccionar el sistema de poder de la monarquía absoluta, es decir del Antiguo Régimen. Se distancian de una consideración ideológica para adoptar un tecnicismo pragmático, de tal manera que hace prevalecer el *sistema de poder* sobre el *sistema político*. Con razón dice Jover: «La creación de un ministerio de lo Interior, tan vehementemente propugnada por Javier de Burgos desde 1826, no será sino un importantísimo paso intermedio entre la aparición de competencias diferenciadas a nivel de gobierno (Secretarías del Despacho), característica de la monarquía absoluta del siglo XVIII, y la plena diversificación ministerial llevada a cabo a lo largo del siglo XIX (...). La administración como *instrumentum regni*, como conjunto de recursos técnicos susceptibles de ser puestos al servicio de cualquier sistema político, de cualquier legitimidad»⁶³.

El 29 de septiembre de 1833 se anunciaba la muerte de Fernando VII. El 3 de octubre se publicaba el testamento del monarca difunto por el que nombraba a su viuda, María Cristina de Nápoles, Gobernadora del Reino durante la minoría de su hija Isabel II. El testamento establecía igualmente un Consejo de Gobierno para asesorar a la Gobernadora que, a su vez, había confirmado el ministerio presidido por Cea Bermúdez y a todas las autoridades del país.

Oficialmente la línea a seguir por este primer gobierno de la reina gobernadora quedó establecida por el manifiesto que Cea hizo firmar a la reina, publicado el 4 de octubre de 1833. Desde el punto de vista político, el manifiesto era claramente inmovilista: «Yo mantendré religiosamente la forma y las leyes fundamentales de la Monarquía, sin admitir innovaciones peligrosas, aunque halagüeñas en su principio, probadas ya sobradamente para nuestra desgracia... Yo trasladaré el cetro de las Españas a manos de la Reina, a quien lo ha dado la ley, íntegro, sin menoscabo ni detrimento, como la ley misma se lo ha dado...» No obstante, ponía el acento en un determinado reformismo: «Conozco los males que ha traído al pueblo la serie de nuestras calamidades y me afanaré por aliviarlos: no ignoro, y procuraré estudiar mejor, los vicios que el tiempo y los hombres han introducido en los varios ramos de la administración pública y me esforzaré por corregirlos. Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el sólo bien de valor positivo para el pueblo, serán materia permanente de mis desvelos...»

63 JOVER, J.M.: *Prólogo*, de «La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)», Madrid, 1981, págs. LIX-LX.

4. Práctica y teoría de la Administración

Esta será la línea del gobierno al que Burgos pertenecerá de inmediato, y en el que podrá realizar la aspiración expresada en la *Exposición* dirigida al rey Fernando en 1826. No hay concesiones al liberalismo, sino el deseo de reformas desde el mismo absolutismo. En definitiva, el ideal presente desde la época del afrancesamiento⁶⁴. Fue nombrado el 22 de octubre de 1833 ministro de Fomento, con el encargo de poner en marcha esas reformas administrativas, que tanta importancia tenían para el gobierno, sin duda por indicación del propio Burgos, pues aunque cuando se publicó el manifiesto gubernamental no era todavía oficialmente ministro, no cabe dudar de sus conversaciones con Cea.

El 30 de noviembre de 1833 se publicaba el decreto por el que se establecía la división territorial de España en provincias, en el que la Gobernadora recuerda el encargo que le hiciera al ministro, al otorgarle la confianza: «Persuadida de que para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea; y asegurada de que esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas, tuve a bien, al confiaros por mi Real Decreto (...) el Despacho del Ministerio de Fomento, encargaros que os dedicáseis antes de todo a plantear y proponerme, de acuerdo con el Consejo de Ministros, la división civil del territorio, como base de la administración interior y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos...»⁶⁵ No creo que sea preciso añadir más a lo que, de forma bastante escueta, se dice en este preámbulo del decreto sobre la filosofía de tan importante reforma.

El decreto tenía siete artículos, que es indispensable resumir. Por el primero se establecía la división del territorio nacional en cuarenta y nueve provincias, cuyos nombres serían las de sus capitales respectivas, «...excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservarán sus actuales denominaciones». El artículo segundo desarrolla la descripción de las nuevas provincias. En la citada descripción hay escasas variaciones con la estructura actual del país. Naturalmente hay que hacer la salvedad de lo que significan las autonomías de regiones y nacionalidades, que no han supuesto hasta ahora

64 Al igual que Burgos, Alberto Lista sirvió a la monarquía absoluta y ahora defenderá a la Reina Gobernadora. Del mismo modo elogiará sin paliativos las reformas que emprenderá Burgos desde el Ministerio de Fomento. En el periódico *La Estrella* escribirá cinco artículos (en los números 7, 9, 12, 16 y 25) con el título genérico de *Economía Civil* sobre estas reformas. Vid. JURETSCHKE, H.: *Vida, obra y pensamiento de Alberto Lista*, Madrid, 1951, pág. 497.

65 En la *Gaceta* correspondiente. También en el importante apéndice documental del trabajo de MESA SEGURA, A.: *Labor administrativa...*, págs. 151-153. La aplicación práctica del decreto puede conocerse bien a través de un caso concreto, el de Murcia. Véase VILAR, M.^a J.: *Territorio y ordenación administrativa en la España Contemporánea. Los orígenes de la actual región uniprovincial de Murcia*, Murcia, 2004. También VILAR, J. B.: *El proceso de vertebración territorial de la Comunidad de Murcia. De reino histórico a autonomía uniprovincial*, Murcia, 2003. En tanto la primera de esas monografías se centra en la etapa 1788-1837, y por tanto en las fundamentales reformas de J. de Burgos, la segunda analiza la proyección de las mismas hasta el momento presente en el marco espacial estudiado.

la desaparición de la división provincial. Únicamente hay que añadir una provincia más, cosa que ocurrirá poco tiempo después, al dividir en dos a las Canarias. El resto de los artículos hace referencia a la clarificación de los límites de las nuevas provincias, la jurisdicción de las nuevas demarcaciones: «Esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda». Y a los trabajos primeros de los Subdelegados de Fomento, en función de perfilar los límites provinciales. Por eso el artículo 7º establece que los citados funcionarios «... cuidarán de hacer levantar planos topográficos exactos de sus provincias respectivas, con presencia de los cuales haréis levantar una nueva carta general del reino...»

Pero esta división territorial no se entendería demasiado bien, sobre todo en los propósitos de Javier de Burgos, si no iba acompañada del cuerpo administrativo considerado suficiente para los fines buscados. El mismo día del decreto de la división provincial se publicaba el «Real Decreto disponiendo los Subdelegados y demás empleados de Fomento que ha de haber en las provincias», definiendo los objetivos de los nuevos funcionarios con claridad: «La nueva división territorial, que con objeto de facilitar la acción de la Administración he tenido a bien sancionar por mi Decreto de este día, no sería un beneficio para los pueblos si a la cabeza de cada una de las provincias, y aun a la de algunos partidos, no hubiese un jefe encargado de estudiar las necesidades locales, y de socorrerlas él mismo, o de proponer al Gobierno los medios de verificarlos».

Es ahora, con el establecimiento de los Subdelegados, cuando, a efectos administrativos, las nuevas provincias quedan clasificadas en distintas categorías, no teniendo en cuenta la importancia histórica, sino consideraciones pragmáticas referentes, sobre todo, a su población. El artículo primero de este decreto especificaba: «Para el establecimiento de los Subdelegados de Fomento se dividirán las provincias del Reino en tres clases. La primera comprende a las de Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia. La segunda, las de Alicante, Córdoba, Murcia, Oviedo, Toledo, Valladolid y Zaragoza. Y la tercera, todas las demás del Reino». Todo el cuerpo administrativo (subdelegado, secretario, oficiales y subalternos) se acoplaba a esta clasificación. No obstante, en función de la extensión y de la existencia de pueblos importantes (el artículo tercero parece poner como promedio los pueblos de 12.000 habitantes), podían establecerse Subdelegados de Partido, dependiendo de sus homólogos principales de provincia.

Quiero destacar en este tema de los funcionarios de las nuevas provincias dos aspectos interesantes: la austera minuciosidad de los medios que se les asignan y su espíritu *benefactor*. El esquema es piramidal, según la importancia de la provincia: «En cada capital de provincia habrá un Subdelegado principal de Fomento, con un Secretario, cinco Oficiales y un Portero en las de segunda y tercera clase, y un Oficial más en las de primera. Este número se aumentará sólo cuando los bienes que promuevan los Subdelegados justifiquen el aumento de brazos auxiliares o cuando la experiencia demuestre no ser suficientes los que aquí se señalan» (art. 2). Pero no sólo el número de funcionarios dependerá de las actuaciones que se desarrollen en la provincia, sino inclusive lo que hoy llamaríamos las dietas. «Los Subdelegados principales harán cada año la visita de alguna

parte del territorio de su mando, de manera que en dos o tres años le hayan recorrido todo. Cuando hagan estas salidas tendrán derecho a una indemnización de gastos de viaje, si de él resultan bienes materiales a su provincia, y no en otro caso» (art. 10)⁶⁶. Teniendo en cuenta esto, no hace falta decir que se inserta el correspondiente artículo advirtiendo que «... los que no promuevan bienes efectivos serán separados de sus destinos, cualquiera que sea la causa que les haya impedido hacer el bien» (art. 11). Y que para el desempeño de tales funciones son precisos sujetos «... versados en los conocimientos administrativos y dotados de la actividad, la capacidad y el patriotismo que exige su cabal cumplimiento» (art. 12).

Javier de Burgos en los importantes decretos de la división territorial recogía una doble tendencia evidente desde el siglo XVIII. Por un lado, el deseo de acoplar a unos moldes más racionales la estructura de los territorios que formaban la monarquía. Y por otro, la tendencia centralizadora. Desde un punto de vista formal, no creo que tenga demasiado sentido discutir si la nueva planta administrativa tenía como punto de referencia las reformas llevadas a cabo en Francia desde la época de la revolución, o por el contrario respondían a la tradición reformista española. Creo que Amado Melón llevaba razón, al comentar la creación de las prefecturas en tiempos de José I⁶⁷, en el sentido de descartar cualquier mimetismo entre las provincias y las prefecturas. Pero, en cualquier caso, insisto, el problema no estará en la comparación puramente formalista, sino en la concepción de las nuevas unidades administrativas.

Un mes después de publicarse los decretos anteriormente comentados el ministro mandó a la *Gaceta la Instrucción* para los Subdelegados de Fomento, que será toda una guía de las funciones de la nueva figura administrativa. La *Instrucción* ha sido muy alabada por los defensores de las reformas de Burgos, que incluso recomendaron su lectura a los jóvenes⁶⁸. Se trata de un escrito extenso y, en algunos de sus apartados, bastante prolijo, dividido en diecinueve capítulos. Y el análisis somero de cada uno de estos capítulos pone de manifiesto la continuidad de un pensamiento reformista anterior, con puntos de coincidencia con el reformismo liberal, y la propia experiencia personal del ministro, que es visible a lo largo de todo el texto⁶⁹.

Agricultura: Los Subdelegados debían garantizar, ante todo, el derecho de propiedad privada «... en que el propietario cuente con la renta de su heredad...». Además el fomento de la agricultura debía centrarse en la supresión de las mil trabas tradicionales, que entorpecían la libertad de actuación en este campo. La línea argumental en este apartado me parece típicamente ilustrada, no sólo por el papel primordial que se otorga a la agricultura, sino por la defensa encendida de la libertad del comercio de granos, porque «... la libertad del comercio de granos es el primer elemento de la abundancia...» De ahí

66 La dotación económica también se ajusta a la clasificación de las provincias.

67 MELÓN, A.: *El mapa prefectural de España*, «Estudios Geográficos», XIII, nº 46, 1952, págs. 5-72.

68 Por ejemplo SILVELA, D.F.A.: *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas*, Madrid, 1839.

69 Vid. MESA SEGURA, A.: *Labor administrativa...*, págs. 156-198. También GAY ARMENTEROS, J.C.: *Política y administración...*, págs. 125-141.

la advertencia y recelos, que se transmiten a los funcionarios en torno a los pósitos. Igualmente creo muy propio de una mentalidad muy dieciochesca las recomendaciones sobre la ganadería y los regadíos: «La ganadería debe formar una sola profesión con la labranza, pues que esta es la que puede asegurar a los ganados yerbas frescas en el verano y forrajes sanos en el invierno». Hallamos aquí toda una lucubración en torno a ese concepto de unidad agroganadera, que era el mismo que tenía Olavide cuando pensaba en las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena, y sobre las ventajas de un buen aprovechamiento del agua para la creación de pastos y abundante arbolado, con un lenguaje casi idéntico al utilizado para manifestarle a su hermano las ideas sobre la explotación de su finca manchega del «Molinillo».

La experiencia personal, que se trasluce en la *Instrucción*, tiene un componente granadino importante, tanto en el apartado agrario como en los demás. Diríase que el ministro piensa sobre todo en estas tierras del sur, en sus problemas y también en sus posibilidades. Ahí están los consejos para reactivar los cultivos de la seda o para las cosechas de lino y cáñamo. Y más concretamente en el apartado denominado de *plantas exóticas*. «Veinticinco años hace que solo un estrecho valle de la provincia de Granada producía diez o doce millones por el valor del algodón que en él se criaba, y algunos años había producido una suma casi igual por el valor de su azúcares». Espera en las posibilidades de la costa mediterránea, ya se lo dijo a Fernando VII en la *Exposición*, y él mismo invirtió dinero e intentó la aventura del azúcar.

Industria: Las consideraciones sobre este apartado son todavía más significativas de un pensamiento ilustrado. Para Burgos, la industria es una aspiración global, que ocupa «...al mismo tiempo la infancia tierna, el sexo débil, la vejez cansada, difunde y generaliza la abundancia, fuente de todos los bienes sociales». No nos debe extrañar este tipo de consideraciones, porque para él la industria es ante todo y sobre todo la industria textil: «Un torno, una carda, un telar; la madre que haga andar el uno, el niño que maneja la otra, el padre que mueva la lanzadera; una onza de oro para comprar un par de quintales de lino; he aquí lo que se necesita para hacer la fortuna de una familia, y lo que hecho con algunas familias, promoverá en cortísimo tiempo una inmensa prosperidad». Y aquí hallamos su concepto de industria más explicitado, un concepto que no alcanza aún lo que es la factoría y la fábrica, sino todavía anclado en el *domestic system*.

La normativa de los Subdelegados anunciaba la publicación de un *Diario de la Administración*, concebido, entre otras cosas, al estilo de los periódicos del siglo XVIII para informar de adelantos y cosas útiles.

La coherencia mostrada en los capítulos anteriores en cuanto a la defensa de la libertad del comercio de granos y de actividad fabril, frente a las ordenanzas gremiales, alcanza un desarrollo más amplio en lo referente al comercio, donde no sólo se insiste en la libertad total, sino en la necesidad de una uniformidad de monedas, pesos, medidas, etc. Anima a los Subdelegados a favorecer a los Consulados y Juntas de Comercio.

En cuanto a la minería, pone su mayor interés en la promoción de la del carbón, porque, y en eso sí que está en su tiempo, considera a este mineral la materia prima del

progreso: «Explote en buena hora el interés individual, aguijado por la expectativa de utilidades inmediatas, las minas de plomo, de cobre, de hierro, y las demás que tanto bien promueven en las provincias en que abundan; pero la acción de la Administración dirijase especialmente a buscar ese fósil inapreciable, agente poderosísimo de riqueza, y sin el cual apenas puede desenvolverse en grande ninguna industria». Una vez más la experiencia personal está presente⁷⁰ y es evidente cuando alude a que «las canteras pueden contribuir a alimentar en ciertas provincias una industria más o menos útil. Hay algunas en que abundan mármoles y jaspes exquisitos...».

Ayuntamientos: Capítulo importante porque es aquí, a través de la descripción de defectos y de consejos más o menos acertados, donde se remacha el diseño de una administración centralizada. Ya es significativo que este capítulo se inicie con un esbozo bastante cesarista de la acción del gobierno, y piramidal en cuanto a la concepción social: «Los Ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extiende desde el palacio del grande a la choza del labrador». Y para que no quede duda del lugar correspondiente a la institución municipal se advierte su sujeción a los nuevos jefes: «Deben por tanto ser constantes y frecuentes sus relaciones con los Subdelegados de Fomento, *sus jefes inmediatos*, los cuales por su parte deben ver en los Ayuntamientos los cooperadores natos del bien que están encargados de promover»⁷¹. A partir de esto, las profusas recomendaciones del ministro están dirigidas a detallar la acción fiscalizadora de los Subdelegados sobre los Ayuntamientos, ya sea en cuanto a su contabilidad, fiscalidad, estadística, composición, etc, cuanto a los ramos de policía y sanidad.

Justamente se da en la *Instrucción* un peso específico al tema de la policía como institución beneficiosa de la sociedad, al servicio de la tranquilidad, la propiedad y la libre circulación: «Uno de los beneficios más importantes que han de deber los pueblos a la vigilancia de la Administración es la extirpación de los ladrones que infestan los caminos, y que hacen mirar como una desgracia la necesidad de emprender un viaje. A la Policía toca curar esta llaga vergonzosa y funesta...» La idea, además de su necesidad evidente, no caerá en saco roto años más tarde y formará parte esencial del sistema de poder centralizado que los moderados culminarán. Naturalmente los Subdelegados son los jefes de la policía y deberán ir a «la pronta destitución de la autoridad municipal que no cuida de este interés precioso».

La concepción de reformista ilustrado de Burgos se confirma en los capítulos referidos a la instrucción pública, las hermandades y cofradías, etc. La instrucción se concibe como algo práctico y utilitario⁷², y la falta de fondos con que se encontrarían previsiblemente los nuevos funcionarios para el fomento del saber útil y el establecimiento de centros no

70 Creo que siendo ministro todavía conservaba sus inversiones en las minas de Almagrera. Y sobre las canteras me parece evidente la experiencia almeriense del antiguo subprefecto afrancesado.

71 La cursiva es mía.

72 Plantea el módulo de creación de escuelas: «De cualquier modo, cada pueblo de cien vecinos debe tener una escuela de primeras letras, en la cual, como en todas, se establecerá tan pronto como sea posible, el método Vallejo, que tan visibles progresos permite hacer en la enseñanza».

debiera desanimarlos, y pone un ejemplo paradigmático de ingenio e ilustración para sacar dinero: «Con los productos de una diversión pública de algunos días allanó el Conde de Aranda los barrancos que separaban a Madrid del sitio del Buen Retiro, y los convirtió en un paseo magnífico». Vuelve a insistir en el papel de la prensa sólo como difusora de buenos conocimientos⁷³. Cree sinceramente en la misión regeneradora de las Sociedades Económicas e , incluso, aconseja desenterrar de los archivos de estas instituciones todo el proyectismo del siglo anterior. Es un defensor del paternalismo regenerador de las instituciones de beneficencia, propiciando que «hombres acomodados y respetables» las dirijan, y vuelve a tener el caso granadino en la cabeza, en lo que significó la experiencia del Real Hospital de la ciudad. Participa de las ideas humanitarias del siglo de las luces en torno a las cárceles: «La autoridad judicial cesa desde el punto en que el reo es, en virtud de su condena, trasladado a uno de dichos establecimientos, cuyo régimen es exclusivamente de la competencia de la Administración». Desempolva viejas tesis del regalismo, más que las consideraciones del liberalismo, en el tema de las hermandades y cofradías, al reclamar el derecho de la admnistración a intervenir en estas entidades en tanto que asociaciones públicas.

En fin, las líneas maestras de un programa que podría haber hecho Jovellanos o Campomanes, o mejor que ya las perfilaron junto con otros, se completan con las líneas dedicadas a las bibliotecas, museos y espectáculos públicos, donde por un lado la insistencia sigue siendo utilitaria (creación de jardines botánicos, gabinetes de minerales, etc)⁷⁴. Y, por otro lado, aparecen las cautelas ilustradas, y más de los afrancesados, en torno a los espectáculos populares: «Las corridas de toros, los ejercicios de equitación, los de volatería y demás comprendidos en la categoría general de espectáculos y diversiones públicas debe excitar bajo varios aspectos la solicitud especial de la autoridad administrativa. Siendo el trabajo caudal del pueblo, conspira contra este caudal el que disminuye el trabajo, y hace, por tanto, un daño público, a veces irreparable. Las diversiones de que va hecha mención no deben, pues, permitirse mas que en las ciudades considerables o en los días festivos, donde es justo que halle descanso y placer una vez por semana el que trabajó durante ella. De los espectáculos mencionados hay uno en que se arriesgan hombres, se destruyen animales útiles, se endurecen los corazones y que los progresos de la razón pública desterrarán más tarde o más temprano».

Las últimas recomendaciones a los Subdelegados (realizar el censo, socorros en caso de desgracias, etc) se resumen en una máxima: «Hacer el bien es la incumbencia esencial, la suma de todas las atribuciones de la Admnistración». Un bien al que se atribuye ese carácter piramidal propio de la centralización. Finalmente, pero no lo último que debían

73 «Censores juiciosos desterrarán de un papel destinado a rectificar ideas, y a promover todo lo que sea bueno y útil, los chismes odiosos, las alusiones malignas, todo aquello, en fin, que no conduzca a su útil propósito, o no se concilie en el honroso encargo de difundir las luces».

74 Otra vez está Granada presente en los ejemplos que emplea: «(el Subdelegado) de Granada otro (gabinete), en que se reúnan muestras variadas de los cobres, hierros, plomos, mármoles y otros fósiles preciosos de que abunda su territorio».

hacer estos altos funcionarios: «Los Subdelegados de Fomento no perderán día en recoger de los Capitanes Generales, Intendentes, Regentes de los Tribunales superiores y demás autoridades, todos los papeles que en poder de ellos existan relativos a los diferentes Negociados atribuidos al Ministerio de Fomento»⁷⁵.

La *Instrucción* llena de contenido la nueva división territorial y ha sido considerada casi siempre como punto de partida en la configuración administrativa del Estado español contemporáneo. Coincide con las *Ordenanzas para el fomento general del Comercio, Agricultura y Artes*, que los liberales dieron en 1821, en la defensa de la libertad comercial y de trabajo, pero es mayor su similitud con la *Instrucción que deben observar los Intendentes Corregidores para el cumplimiento de las obligaciones de su oficio*⁷⁶, que diera casi un siglo antes, en 1749, Fernando VI. Javier de Burgos no copia disposiciones anteriores, pero no hay más remedio que reconocer, si se me permite el símil musical, que nos encontramos con partituras afines.

El proceso iniciado por el político de Motril en 1833 culminará en 1845 y, para algunos, significa un retroceso de aspectos muy importantes de la plena separación de poderes proclamada por los liberales doceañistas⁷⁷ y la constatación de que no se produce, con las reformas antes comentadas, una revolución administrativa de proporciones semejantes a la revolución política contemporánea⁷⁸. Y Tomás y Valiente no duda en poner más cerca a los Subdelegados de Fomento de los viejos Intendentes que de otras figuras administrativas del *povernir*⁷⁹. Se podría pensar, no obstante, que nuestro personaje se vió empujado por la coyuntura de ese año de tránsito de 1833, pero sus convicciones no creo que sean coyunturales y sus opciones políticas ya se habían definido por su propia trayectoria personal.

El triunfo de un concepto centralizado de administración otorgará a Burgos el primer puesto en el punto de partida, atribuyéndosele incluso una sensibilidad especial: «el devoto traductor de Horacio sentirá en su alma como secretas vibraciones de compositor cuando se afane en reconstruir el maltrecho cuerpo de la Administración española»⁸⁰. Pero a partir de él o junto a él, Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera, Fermín Abella, Gil de Zárate, Gómez Santamaría, Francisco Agustín Silvela y tantos otros llenarán de contenido esa esencia de la administración, signo de los tiempos de un estado nuevo y reorganizado.

Esta puesta a punto continuista de la administración del estado, pues tiene un profundo arraigo en el reformismo ilustrado, se verá reforzada y consagrada definitivamente por

75 En cuanto al orden jerárquico de dependencias de los Subdelegados: «... En materia de Policía, los Subdelegados reconocerán por jefe inmediato al Superintendente general, así como a las Direcciones de Propios, Pósitos, Caminos, Correos, Minas e Inspección de Instrucción pública, en los asuntos que son de la competencia de estas Corporaciones».

76 *NOVÍSIMA RECOPIACIÓN de las Leyes de España*, ed. B.O.E, t. III, págs. 340-343.

77 SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, 1973, págs. 29 y ss.

78 JOVER, J.M.: *La era isabelina...*, pág. LX.

79 TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, 1979, pág. 596.

80 DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1973, pág. 506.

muchos de nuestros teóricos decimonónicos a causa del paradigma francés. En efecto, la revolución liberal en Francia perdió la concepción participativa y autónoma de los departamentos con el giro autoritario del bonapartismo, que deslumbró a todo el conservatismo europeo con la magia del orden y la eficacia. Por eso la comparación formalista yerra al hablar de los departamentos como modelo de Javier de Burgos para el establecimiento de las provincias, pero una comparación conceptual no puede evitar lo francés, y aún yo diría que no tanto en Burgos como en la consagración definitiva del estado centralizado en los años cuarenta del siglo XIX⁸¹.

Más adelante y de nuevo en Granada, esperando una nueva oportunidad política que sólo habría de venir con la llegada de Narváez, y tras los ataques que recibió en 1834, vuelve a reflexionar sobre la Administración. En *La Alhambra, Periódico de Ciencias, Literatura y Bellas Artes*, órgano del Liceo Artístico y Literario de la ciudad, publicaría sus *Ideas de Administración*, una elaboración más matizada y al día de lo ya expuesto, pero sin la vivacidad del Ministro de Fomento de diez años antes⁸². Allí acentúa su concepto centralizado de la Administración y su desconfianza hacia Ayuntamientos y Diputaciones. El doctrinarismo es el pan de cada día en las líneas de *La Alhambra*, pues los moderados ya han hecho del gobierno de las *capacidades* su doctrina definitiva: «... debe emplearse para la elección de Diputados (provinciales) más precauciones que para la de concejales». Se deben exigir más garantías: «La principal de estas garantías consiste en que el elegido tenga medios de proveer a su decoroso mantenimiento fuera del pueblo de su domicilio. Por consiguiente no podrá ser diputado provincial el que previamente no haya justificado poseerlos propios. Las Diputaciones no debían tener sesiones públicas y la publicación de sus actas debía hacerse «con ciertas precauciones». Y desde luego estas instituciones debían abandonar cualquier pretensión política, que supusiese traspasar su exclusivo ámbito económico y administrativo. Y apelando a lo que es el dogma definitivo, el orden y la unidad de poder, las Diputaciones, incluso más que los Ayuntamientos, debían estar bajo el ojo tutelar y dependiente del gobierno.

Como en otras ocasiones, termina sus páginas sobre Administración considerando a ésta por encima del sistema político, verdadera iglesia del poder más allá de la política y sus definiciones: «Profese cada cual, en buena hora, los principios políticos que más conformes halle a su convicciones o que más favorables crea a sus intereses; pues cabe, y es lícita, la divergencia de opiniones, ya sobre un régimen político, ya sobre el modo de aplicarlo a un determinado país. Pero no cabe, ni es lícita la divergencia, tratándose de la aplicación de doctrinas administrativas».

Burgos no estaba solo en la concepción de un estado unitario y centralizado. En el debate liberal sobre el modelo estatal durante los años treinta, los moderados rompieron

81 Vid. al respecto las consideraciones de GARCÍA DE ENTERRÍA, A: *Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea*, en «La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa», Madrid, 1972, págs. 23 y ss.

82 Para un análisis, GAY ARMENTEROS, J.C: *El último Javier de Burgos*, «Homenaje a D. José Luis Comellas», Sevilla, 2000, págs. 95 y ss.

definitivamente con cualquier otra posibilidad o compromiso. Se identificaron más que cualquier otro grupo político con poderosos intereses económicos y sociales e hicieron suya la teoría administrativista, que primaba por encima de cualquier valor el sistema de poder. Probablemente en cuestiones teóricas y en otras muchas cosas fueron coherentes y pragmáticos con los intereses que representaban, pero cerraron las puertas a otras posibilidades.

Creo que el exclusivismo moderado no permitió zanjar una primera etapa de la revolución burguesa en nuestro país. Se tiene la impresión de que Javier de Burgos, desde que entró al servicio de la monarquía josefina en su juventud, defendió siempre los mismos postulados: el orden, la unidad de poder, la jerarquía, la Administración sobre todo. Muchos liberales conservadores acabaron por aceptar estas ideas, cuando pensaron que la monarquía constitucional no estaba ya amenazada por el absolutismo carlista, sino por el radicalismo progresista, cuyas bases sociales se extendían por las ciudades provincianas. El moderantismo construyó un estado para tratar de eliminar ese peligro urbano de las provincias, un modelo que muchas veces identificamos como *el estado liberal* por antonomasia, olvidándonos de las alternativas que se presentaron por otros liberales, y que se reflejaron en los mismos textos constitucionales, como el de 1812 ó el de 1837. Lo he repetido antes, la homogeneización territorial, derivada entre otras cosas de la igualdad de todos ante la ley, no tuvo que significar necesariamente una centralización jerarquizada tal y como los teóricos administrativistas conservadores desarrollaron tan ampliamente.