

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., La década moderada y la emergencia de la Administración contemporánea, Ediciones de El cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero / Iustel, Madrid, 2021. 190 págs.

1. En la contraportada se explica bien: los Gobiernos moderados fueron los que “levantaron de la nada, piedra a piedra, el imponente edificio de la Administración contemporánea” y precisamente en el decenio al que se ha adjudicado su nombre, entre 1844 y 1854, con Narváez y Bravo Murillo en el papel estelar. A ellos se debe todo lo que se enumera a continuación: “la creación y despliegue de la Guardia Civil, el desarrollo de un proyecto centralizado cuyas bases se han mantenido hasta la promulgación de la Constitución vigente, la implantación del primer sistema tributario moderno y la organización de la Administración financiera, que nos permitió dejar atrás definitivamente el mundo medieval”. Pero no sólo: también “el primer plan general de enseñanza, el primer estatuto de los funcionarios públicos, la primera regulación de los contratos de la Administración” y, ya como hazañas referidas a un concreto territorio, la declaración de puertos francos de Canarias y la llegada del agua a Madrid.

El libro pretende explicar todos esos hechos –no siempre bien ponderados en las obras de historia general o de historia política- y, por supuesto, reivindicar a sus autores. Verdaderos próceres, prohombres o cualquier otro calificativo de semejante estatura. Por cierto, andaluces muchos de ellos. No se sabe si es relación de causalidad o pura correlación. Coincidencia, seguro que no.

2. El siglo XIX es en Europa el de la industrialización –fruto, por supuesto, de una revolución energética-, con el consiguiente traslado de poblaciones del campo a unas (pocas) ciudades que no pararon de crecer y por tanto tuvieron que derribar sus murallas: las palabras que lo explican son urbanización y (en el plano sobre todo de las mentalidades) modernización. Con el ferrocarril como buque insignia.

Ni que decir tiene que los cambios siempre dejan víctimas (los que llegaban a las capitales buscando prosperar pasaban a vivir en unos extrarradios insalubres o incluso del todo miserables) y además provocan reacciones –o contrarrevoluciones, sí se quiere decir así-, en el sentido de la tercera ley de Newton. La literatura lo ha reflejado muy bien: los nombres de Dickens y Balzac –los fundadores de ese producto tan genuinamente urbano como es la novela- son de mención obvia.

En España esos fenómenos fueron tardíos y menos intensos que en otros países, como Inglaterra y también, sobre todo con Luis Felipe, entre 1830 y 1845, Francia. La (poca) industria, sobre todo la siderurgia, se concentró en algunas zonas de Asturias, del País Vasco y de Andalucía –Málaga, sobre todo-, a lo que se debe añadir

en Cataluña, el textil. Pero nos costó mucho que terminase de entrar el siglo XIX, expresión cronológica que puede emplearse como metáfora del progreso. 1808 (invasión napoleónica y estallido de los conflictos que llevaban larvándose desde mucho antes), 1812 (Cádiz) y 1833 (muerte de Fernando VII y estructuración de España en provincias a cargo del motrileño Javier de Burgos) representaron otras tantas ocasiones perdidas. Luego vinieron, sí, 1834 (Estatuto Real de Martínez de la Rosa, por cierto granadino: Rosita la pastelera) y 1836 (Sublevación de la Granja) pero, como bien ha expuesto Alejandro Nieto, el período de la Reina Gobernadora (hasta 1840) estuvo condicionado por una guerra carlista que terminó de segar lo poco que existía de embrión de capitalismo. Ciertamente que la desamortización de Mendizábal –gaditano- y el abrazo de Vergara pusieron las bases para que –ahora sí- las cosas pudieran empezar a despegar, como acabó sucediendo, pero el panorama patrio a comienzos de la década de los cuarenta seguía siendo sencillamente desolador y muchos viajeros, todo lo exagerados que se quiera, lo recogieron en unos términos que han configurado el estereotipo –negativo- exótico y pintoresco con el que se contempló nuestro país: de 1843 es *La Biblia en España* de George Borrow y también el *Viaje en España* de Theophile Gautier. Y en 1847 publicó Dumas (padre) su libro *De París a Cádiz* y –punto crucial- Prosper Mérimée su *Carmen*. Clichés imborrables.

3. Obra pública –eso era el ferrocarril-, ciudad masificada y por ende necesitada de servicios,...: en suma, Administración y por tanto Derecho Administrativo. Que en aquella época significaba, quieras que no, centralización. Y eso es lo que acabó llegando a España –en buena hora- en esa década, de 1844 a 1854, y también en los años posteriores. Un período en el que por fin cobró cuerpo lo que en el siglo XVIII –los reformistas del despotismo ilustrado- se había quedado en el tintero, desde la *única contribución* del Marqués de la Ensenada –Secretario de Hacienda en la época final de Fernando VI, entre 1743 y 1744- hasta los remedios propuestos por Jovellanos, sin el menor espíritu revolucionario, en su archiconocido Informe sobre la Ley Agraria, luego de diez años largos de trabajo: 1784-1795. Un ejemplo de libro de iniciativa legislativa non nata: los estorbos demostraron una gran capacidad de resistencia. Para entonces, además, ya se había producido la Revolución Francesa y, dentro de ella, el Terror (1793-1794), con lo que la reacción –la involución, iniciada en los últimos años de Carlos III y que sufrió sobre todo Olavide: a nuestros efectos, un sevillano, aunque hubiese nacido en el Perú- se cargó de argumentos.

Esa historia de frustraciones y contradicciones está por cierto, muy estudiada, por penúltima vez, en el excelente libro de 2020 de José Luis Gómez Urdáñez en *Víctimas del absolutismo*, con el subtítulo, locuaz donde los haya, de *Paradojas del poder en la España del Siglo XVIII*.

En suma, que las calamidades de los primeros cuarenta años del siglo XIX no constituyeron sino continuación de lo infeliz de la centuria anterior, donde todo había sido un permanente quieroy no puedo. Pero las desgracias no duran eternamente y en 1840 la conjunción astral –una conjunción astral de la que forma parte, por supuesto, que aparezcan las personas adecuadas- parecía, por fin, haberse puesto de nuestro lado. Y, vistas ahora las cosas con la perspectiva que nos dan casi doscientos años, bien puede afirmarse, y así lo afirma de manera literal el propio Tomás Ramón Fernández, que estamos ante “una etapa fundacional”, de esas que en España resultan tan insólitas. En Capítulos separados, a modo de breves monografías, el libro va analizando lo siguiente:

- Las grandes reformas del primer Gobierno de Narváez (paginas 31-42). En particular, la creación en 1844 de la Guardia Civil.

- La reforma constitucional (páginas 43-48). Se refiere, como es obvio, al texto de 1845.

- Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y Gobiernos políticos: la ejecución de un proyecto centralizador (paginas 49-58). Y es que, se insiste, centralización y modernización eran sinónimos, con el carlismo como contrapunto, de base ruralista. El romanticismo no había arraigado aún en la Cataluña no barcelonesa, infección que tantos sinsabores nos ha traído más tarde.

- La implantación de la jurisdicción contencioso-administrativa (páginas 59-70).

- La reforma Mon-Santillán y la reorganización general del seno de Hacienda (páginas 71-82). La clave de todo. El triunfo post-mortem de Ensenada, si quiere verse así.

- El Plan Pidal y la centralización de la enseñanza (páginas 83-88).

Una mención propia ha merecido para el autor –y no sin poderosas razones- la ingente tarea desplegada por Bravo Murillo en los dos años, de enero de 1851 a diciembre de 1852, en que estuvo al frente del Gobierno. No paró de dictar normas sabias –siempre, por cierto, con rango de Decreto- y Tomás Ramón Fernández recoge la lista en páginas 89-134: el estatuto de los empleados públicos, la regulación de los contratos de la Administración, la declaración de puertos francos de Canarias y la creación del Canal de Isabel II. Pero también el Concordato con la Santa Sede –una muestra de secularización: sólo cabe un pacto entre dos, Estado e Iglesia, si se parte de reconocer que son cosas distintas y no jerarquizadas- y también el llamado “arreglo de la deuda”, lo que, en román paladino, significa, aun sin esas palabras, quita y espera: lo que los acreedores tienen que acabar aceptando cuando no cabe otra.

Pero, luego de toda la exposición anterior, el autor –al cabo, un jurista y un administrativista y no precisamente cualquiera de ellos- entiende llegada la hora de la sistematización y por así decir la vuelta a los conceptos de la que constituye nuestro pequeño área de conocimiento. Es el empeño de los dos Capítulos siguientes: El despliegue, territorial y sectorial, de la nueva Administración (páginas 135-158) y La progresiva definición de un derecho propio y específico para la nueva Administración (páginas 159-170). Pero quizás lo mejor es lo que viene al final, aunque con una presentación de apariencia modesta y casi como un mero apéndice: A modo de epílogo: Una breve, pero necesaria, referencia al Bienio progresista (páginas 171-190). Y es que volvieron a ser años llenos de acontecimientos legislativos (y felices): la Ley Madoz –la segunda desamortización, la civil, sobre todo municipal, en el bien entendido de que desamortizar significa desvincular y, dicho con palabras de hoy, liberalizar- de 1 de mayo de 1855; la de los ferrocarriles de 3 de junio; la de sanidad de 28 de noviembre; y, en fin, las relativas a la banca y el crédito de 28 de enero de 1856.

De más está decir que ver lo sucedido entre 1844 y 1856 desde la perspectiva del imponente siglo XVIII ayuda a realzarlas: en cierto sentido, Alejandro Mon y Ramón Santillán son los que vengaron a Ensenada y Pascual Madoz, como antes Mendizábal, jugó el mismo papel con respecto al desdichado Jovellanos. Pero eso son comparaciones históricas, divertidas –de hecho, ni a Mon ni a Santillán ni a Mendizábal se les ha calificado nunca de ilustrados- aunque siempre dadas, a la polémica.

Debe advertirse al que vaya a leer el libro que el autor tiene cuidado de no caer en la idealización de la época que está reivindicando. Ni muchísimo menos. Las luces no se entienden sin las sombras y aquí no se ocultan las partes menos edificantes. A Bravo Murillo se le reprocha un “error fatal” en páginas 128 y siguientes. Y de los ferrocarriles se proclama en página 146 que representaron “el punto negro” de la década moderada. Con términos actuales le llamaríamos la burbuja de la época: de nuestro modelo de crecimiento puede predicarse, con ojos de hoy-ladrillo, energías renovables, autopistas de peaje,...,-que sólo sabe funcionar así, con arranques de caballo y paradas de mulo.

4. Al reinado de Isabel II –“La de los tristes destinos”, como reza el conocido episodio de Galdós, el último de la cuarta serie- le quedaban todavía doce años, hasta 1868, Ya no fue una época con el mismo impulso, aunque Narváez (y también González Bravo: otro nombre a retener) siguieron ocupando, alternándose con los nuevos como O'Donnell y Posada Herrera, de la Unión Liberal -una suerte de fusión o confluencia-, puestos muy importantes. Es otro momento, que este libro no pone bajo su reflector.

Dos advertencias más para el lector de 2021. Primera, que en aquella época burocracia no evocaba fatalmente improductividad. Y segunda, vinculada con la an-

terior, que Madrid aún no era una capital aborrecida, para unos por ser demasiado moderna y para otros –poblachón manchego, ciudad de funcionarios- por no serlo de manera suficiente. Ambas visones negativas, trenzadas entre sí, sólo nacieron en la restauración. Cosa distinta es que, por supuesto, mucho de la imagen que tenemos del período isabelino se gestase después y precisamente de la mano de Galdós, que, como se ha señalado mil veces, proyectó hacia atrás (él, nacido en Las Palmas de Gran Canaria en 1843, no llegó a Madrid hasta 1862) las patologías de lo que, a partir de 1876, tuvo ante sus ojos, empezando por la oligarquía y el caciquismo que, con ánimo regeneracionista, denunció Joaquín Costa. Y por supuesto con toda la carga derrotista que el 98 –no hace falta decir más- trajo consigo.

Ha de recordarse que el citado Episodio “La de los tristes destinos” se escribió en 1906. Y el vitriólico Valle Inclán –“Farsa y licencia de la Reina Castiza” en 1920, así como “La corte de los milagros” en 1927, o sea, ya después del segundo de los desastres, el de Annual- vino a rematar la faena: a Isabel II le cayó de manera impenpinable –otra vez los estereotipos- la etiqueta del malditismo. Y eso sin contar con los méritos individuales de Narváez, el espadón de los espadones: no precisamente (por fantástica que fuese su obra y así debe verse reconocida) un hombre de modos versallescos. Los de Loja (a diferencia de los de la capital provincial, dados a la repostería: Martínez de la Rosa no es el único) son recios: de los que llaman al pan, pan y al vino, vino. Y ya se sabe que esa gente tan directa, que tiene su público devoto, suele caer mal a la mayoría.

5. En el gremio de administrativistas españoles, los mejores han encontrado ocasión (y motivación) para dedicarse a la historia y en singular la del siglo XIX. Alejandro Nieto resulta de cita obligada, pero primero vinieron los trabajos del inolvidado Eduardo García de Enterría que se publicaron en el libro de “La Administración española”, empezando por el dedicado a Alejandro Oliván. Y hay muchos más a mencionar, como, sin agotar el elenco, un Juan Alfonso Santamaría, un Francisco Sosa Wagner o, con una perspectiva peculiar y en cierto sentido heterodoxa, el también fallecido Alfredo Gallego Anabitarte. Tomás Ramón Fernández está en esa brillantísima lista desde, al menos, su libro sobre los derechos históricos de los territorios forales. Pero lo de ahora –publicado además en otro de los momentos recurrentes de depresión colectiva: desde la crisis de 2008, financiera y no sólo financiera, no levantamos cabeza: va para quince años y no se le acierta a ver el final- termina de poner las cosas en su sitio, que es el más alto. Termina de ponerlo a él y también al período de 1844-1854, con prórroga hasta 1856: toda una era de creatividad.

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz

Universidad Politécnica de Madrid