

*La década ominosa (1823-1833), una etapa desconocida en la construcción de la España contemporánea **

Jean-Philippe Luis

Centre d'Histoire, Espaces et Cultures,
Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand

Las dos fases absolutistas del reinado de Fernando VII han sido generalmente interpretadas como paréntesis de evocación siniestra que retrasaron la llegada definitiva del régimen liberal en 1834. Los recientes trabajos que reflexionan sobre la aparición del liberalismo desde la perspectiva de la larga duración –una «transición desconocida» que cubre desde el final del reinado de Carlos III a la subida al poder de los moderados– conceden escaso interés a las fases de dominación de Fernando VII. Ignorada con demasiada frecuencia, la más larga de esas fases, la «década ominosa», posee sin embargo un fuerte carácter. Unidas por un mismo rechazo, la literatura y las historiografías liberales y conservadoras del siglo XIX han contribuido a asociarla a un período de despotismo, de arbitrariedad, de crímenes de Estado perpetrados por un rey y por una España oscurantista y fanática ¹. A partir de 1950, los trabajos llevados a cabo por la historiografía neoconservadora se asemejaban demasiado a una tentativa de rehabilitación ², extremadamente marcada en lo político como para contribuir verdaderamente a modificar esta imagen y a contemplar una relectura desapasionada del período. No obstante, tanto juristas como investigadores próximos

* Traducción de Custodio Velasco Mesa.

¹ Basta recordar las obras de BAYO, MENÉNDEZ y PELAYO, LAFUENTE o *El terror de 1824*, de PÉREZ GALDÓS.

² El libro más famoso de esta corriente historiográfica sigue siendo todavía el de Federico SUÁREZ, *La crisis política del Antiguo Régimen en España, 1800-1840*, Madrid, Rialp, 1850.

a esta corriente de pensamiento han puesto de relieve, de inmediato, un aspecto paradójico del último decenio del reinado de Fernando VII: la reforma del Estado³. Aunque excepcionalmente centrados desde el punto de vista cronológico en el conjunto de la década ominosa, los trabajos emprendidos desde muy diversos ámbitos a partir de los años setenta proporcionan toda una serie de datos que permiten comprender el período en su complejidad⁴. Contribuyen a poner de relieve dos cuestiones novedosas. Por una parte, que la década ominosa no se reduce al fin de un mundo sino que participa en la construcción del Estado y de la sociedad liberal. Por otra parte, que el régimen es al mismo tiempo tiránico y voluntaria o involuntariamente reformador. Privilegiando una aproximación de historia política amplia, estos dos puntos sirven de hilo conductor al examen de los temas destacados por la reciente investigación.

1. Un régimen represivo y dependiente

1. *La restauración y la dependencia*

La restauración de 1823 es, por varias razones, muy diferente a la de 1814. En primer lugar, el contexto nacional e internacional de 1823 contiene rasgos específicos. El país logra salir de un principio de guerra civil a fines de 1823 gracias a la intervención directa de un ejército extranjero, el ejército francés dirigido por el duque de Angulema. Al tiempo que las heridas de la Guerra de la Independencia permanecen aún abiertas, el país vuelve a caer en el caos. Por ese hecho, los coetáneos tuvieron, a partir de entonces, conciencia de atravesar una profunda crisis. Una memoria anónima de 1824 sobre las secretarías de Estado realiza la siguiente observación: «cada uno (...) declama que todo va mal, pero nadie propone medidas con que vaya

³ Por ejemplo: Alejandro NIETO, "La retribución de los funcionarios en España», *Revista de Occidente*, Madrid, 1967; Federico SUÁREZ, «Notas sobre la administración en el reinado de Fernando VII», *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, pp. 452-460.

⁴ El último balance bibliográfico es de 1989: Alberto GIL NOVALES, «L'Espagne (1814-1834)», en *Les révolutions dans le monde ibérique (1766-1834)*, vol. 1, Bordeaux, Editions du CNRS, 1989, pp. 171-181.

bien»⁵. En 1814, para la mayoría, se trataba de cerrar un paréntesis terrible, mientras que en 1823 se imponen dos evidencias a los más lúcidos. Por un lado, que la crisis política era duradera ya que la monarquía tradicional no se adaptaba a los cambios económicos, sociales e intelectuales que estaban teniendo lugar. Por otro lado, la pérdida del Imperio americano se imponía en adelante como una realidad ineluctable con la consecuencia de un empobrecimiento brutal y crónico del país y del Estado. La dependencia política, militar, económica y financiera era el corolario de esta crisis.

La expedición de los «Cien mil hijos de San Luis» y las relaciones franco-españolas representan probablemente los elementos mejor conocidos de la *década ominosa*⁶. Detrás de objetivos políticos claros, Francia anhelaba una revancha contra Inglaterra desde la voluntad de volver a ocupar el primer puesto en el mercado español y obtener una situación privilegiada en las colonias americanas: «deseábamos arrancar a éstas de Inglaterra y transformarlas en realezas representativas bajo príncipes de la casa de Borbón»⁷.

En espera de la liberación del rey, que tiene lugar el 1 de octubre, el duque de Angulema, jefe de las tropas francesas, nombra de hecho una regencia el 25 de mayo de 1823. Este último comparte con los diplomáticos de la Santa Alianza un claro proyecto político al intervenir en España: se trataba, más allá de la inhabilitación de los liberales, de imponer en España una monarquía temperada siguiendo el modelo de la Carta francesa. Chateaubriand explicaba así la elección: «Habíamos preparado la fusión de los antiguos y modernos hábitos de España: los unos reencontraban en ello el pasado; los otros descubrían el futuro»⁸. La razón es bien conocida: el absolutismo reaccionario abona el telón a las revoluciones. De ahí que la diplomacia francesa intentara

⁵ José María GARCÍA MALAHIA, «Dos estudios sobre historia de la Administración», en *Memoria sobre las Secretarías del Despacho*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 137-138.

⁶ Rafael SANCHEZ MANTERO, *Los Cien mil Hijos de San Luis y las relaciones franco-españolas*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1981. Gonzalo BUTRÓN PRIDA, *La ocupación francesa de España (1823-1828)*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 1996. Ulrike SCHMIEDER, «Prusia y el congreso de Verona: estudio acerca de la política de la Santa Alianza en la cuestión española», anexo de la revista *Trienio, Ilustración y Liberalismo*, núm. 4, Madrid, Ediciones del Orto, 1998.

⁷ François-René DE CHATEAUBRIAND, *iVégociations. Colonies espagnoles*, Paris, 1838, p.184.

⁸ *ibid.*, p. 155.

orientar la restauración hacia la moderación. Aun temiendo que los franceses impulsaran una solución de compromiso con la franja moderada del liberalismo ⁹, las otras monarquías de la Santa Alianza compartieron, en lo esencial, el mismo análisis ¹⁰, a excepción quizás de una Rusia de actitud ambigua.

La acción de la Regencia estuvo decididamente controlada por los franceses que limitan la represión durante el cautiverio del rey ¹¹. La presión extranjera fue fuerte sólo durante unos meses. Fernando VII rechaza fundamentalmente el compromiso político elaborado por los franceses, pero necesita del mantenimiento de las tropas extranjeras para asegurar la seguridad de su régimen. Por ello, se ve obligado a ceder en dos puntos: acepta la dimisión en diciembre de 1823 del ministerio controlado por el canónigo Sáez y no restablece la Inquisición. La concesión de una amnistía el 1 de mayo de 1824 no es más que un espejismo que se ha destacado con frecuencia. Juzgada necesaria por los franceses, pero también por Metternich desde junio de 1823 ¹², tal amnistía consiguió obtenerse sólo a fuerza de meses de presiones y amenazas ¹³.

A partir de este momento, el gobierno francés ya no busca imponer una monarquía moderada en España sino que se contenta con limitar la represión en las ciudades donde mantiene guarniciones, en particular en Cádiz convertida en una especie de refugio para los liberales que no tomaron el camino del exilio ¹⁴. Frente al fracaso de su proyecto político, Francia se repliega, con éxito y no sin cierto cinismo, detrás de lo que representaba el otro objetivo de la expedición de los Cien mil hijos de San Luis: hacer de España, después del paréntesis del Trienio Liberal, una zona de influencia de la política internacional,

⁹ Ulrike SCHMIEDER, «Las grandes potencias y la restauración española, 1823-24», *Trienio*, núm. 19, mayo 1992, pp. 143-164.

¹⁰ Rafael SÁNCHEZ MANTERO, *op. cit.*, pp. 152-153.

¹¹ Gonzalo BUTRÓN PRIDA, *op. cit.*, capítulo 3. Sigue siendo muy útil: Jean SARRAILH, *La Contre-Révolution sous la Régence de Madrid (mai-octobre 1823)*, Bordeaux, Bibliothèque de l'École des Hautes Études Hispaniques, fascicule XVI, 1930.

¹² Ulrike SCHMIEDER, «Las grandes potencias de la restauración española, 1823-1824», *op. cit.*, p. 156.

¹³ Marqués de Heredia, *Escritos del Conde de Ofalia*, Bilbao, 1894, «Memorándum confidencial de las conferencias que con expresa autorización de Su Majestad he tenido con los señores Embajadores y Ministros de las Cortes de Francia, Austria, Rusia y Prusia sobre el proyecto de amnistía o indulto».

¹⁴ Gonzalo BUTHÚN PRIDA, *La intervención francesa y la crisis del absolutismo en Cádiz (1823-1828)*, Huelva, Universidad de Huelva, 1998.

de la economía y del comercio francés. Para ello dispone de un arma de peso: el ejército que, a petición de Fernando VII, se mantiene en España protegiendo el absolutismo reestablecido. El rey necesitaba de este ejército tras su decisión de licenciar en su integridad al ejército español al que consideraba poco fiable. Las tropas francesas (más de 40.000 hombres en 1824) se mantuvieron en la Península Ibérica hasta 1828 ¹⁵. Esta situación de dependencia se hizo más visible con la crisis portuguesa de 1826. Francia e Inglaterra se repartieron tácitamente la Península Ibérica en dos zonas de influencia económica y política. Cuando el gobierno español ofrece una ayuda financiera y logística a los absolutistas portugueses pone en duda el equilibrio existente entre las dos grandes potencias. Las presiones, muy fuertes, obligan entonces al poder madrileño a limitar, desde fines de 1826, su intervención en el país vecino ¹⁶. En contrapartida, obtiene la salida de tropas francesas de España y de tropas inglesas de Portugal a principios de 1828. Tanto la ayuda proporcionada a Fernando VII en 1823 como la prolongada presencia de tropas dan a Francia la oportunidad 'de substituir a Inglaterra como primer *partenaire* comercial de España, haciendo del mercado español un mercado en gran medida reservado' ¹⁷.

Incluso si las potencias extranjeras intervienen poco en los asuntos políticos internos del país a partir de 1825, la conciencia de la dependencia y de la debilidad en Europa se extiende más allá de las ciudades donde residía una guarnición francesa, tal y como ponen de manifiesto los rumores de invasión francesa que sacudían Madrid en 1825 ¹⁸.

La dependencia es, finalmente, financiera puesto que el Estado español es pobre y está endeudado. La cuestión es por todos conocida ¹⁹, recordemos tan sólo sus líneas principales. De la víspera de la Guerra de la Independencia a los años 1814-1820, los recursos del Estado bajaron a la mitad según Fontana, un poco más de un tercio en opinión

¹⁵ La salida de las tropas francesas en Rafael SÁNCHEZ MANTERO, *op. cit.*, p. 93.

¹⁶ Una síntesis en Gonzalo BITHÚN PHILIA, *La ocupación francesa de España (1823-1828)*, *op. cit.*, pp. 143-154.

¹⁷ Véase Rafael SÁNCHEZ MANTERO, *op. cit.*

¹⁸ Juan Francisco FUENTES, «Madrid en vísperas de la sublevación de Bessières», en *Revisión de Larra (¿protesta o revolución?)*, Annales littéraires de l'Université de Besançon, Paris, Les Belles Lettres, 1983, pp. 105-106.

¹⁹ Tres libros imprescindibles: Josep FONTANA, *Hacienda y Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973; Miguel ARTULA, *La hacienda del siglo XIX*, Madrid, 1986; Francisco COMÍN, *Hacienda y economía en la España contemporánea*, Madrid, 1988.

de Cuenca Esteban ²⁰. Esta caída tuvo como consecuencia un déficit crónico de las cuentas públicas. La parte de los gastos cubiertos por los ingresos evoluciona a la baja ²¹, mientras el fracaso de las reformas fiscales liberales entre 1820 y 1823 acentúa más aún las dificultades. Dado que una reforma fiscal es políticamente impensable, el empréstito se presenta como la única vía para rehabilitar las cuentas en 1823. No obstante, el Estado había recurrido a ello asiduamente desde los años 1790. El elevado nivel de la deuda, el rechazo del poder absoluto a reconocer las deudas del Trienio, cierra al Estado la posibilidad de impulsar empréstitos que se beneficiaran de garantías oficiales por parte de las grandes potencias europeas. Se ve obligado a pedir préstamos con tasas elevadas, pasando por la intermediación de financieros de pocos escrúpulos. La deuda del Estado se ve así multiplicada en un 2,5 de 1808 a 1833 ²². En adelante, los empréstitos de Estado españoles adquieren sobre las plazas bursátiles europeas la reputación de inversiones especulativas, azarosas por excelencia ²³, vigiladas con angustia por las embajadas de España ²⁴.

2. *La represión institucionalizada*

Si nadie niega el carácter represivo de la década ominosa, la amplitud del fenómeno es un aspecto todavía objeto de discusión. No existe ningún balance de las ejecuciones sumarias o bajo la forma de ajuste de cuentas realizadas en 1823 por el Estado. Lo más destacado es la voluntad del rey y de los medios contrarrevolucionarios de crear instituciones encargadas de erradicar el liberalismo del conjunto de la sociedad. Se puede incluso hablar de obsesión depuradora, puesto

²⁰ Josep FONTANA, *La quiebra de la monarquía absoluta*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 69; Javier CUENCA ESTEBAN, «Ingresos netos del Estado español, 1788-1820», en *Hacienda Pública Española*, núm. 69, 1981, pp. 188-189.

²¹ 62 por 100 en 1816; 73 por 100 en 1818; 91 por 100 en 1819; 51 por 100 en 1820. Albert BRODER, *Le rôle des intérêts économiques étrangers dans la croissance de l'Espagne au XIX^e siècle*, tomo 1, Paris 1, 1981, pp. 121 Y 124 «<These d'État», mecanografiada).

²² Josep FONTANA, *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, Barcelona, Crítica, p.282.

²³ En 1844 es un elemento novelesco en *El conde de Montecristo*, de Alexandre Dumas.

²⁴ Es el punto más desarrollado en los informes del embajador en París. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, legajo 1493.

que se trata del primer tema de reflexión confiado por la Regencia al Consejo de Castilla, cuatro días después de su restablecimiento en mayo de 1823²⁵. Con esta finalidad, de 1823 a 1825 se crean Juntas de depuración en todas las estructuras de encuadramiento de la sociedad: la función pública, el ejército, las universidades, los profesores de *latinidad*, los alumnos externos en los lugares donde existe un seminario, la Iglesia (las Juntas de fe). Las primeras que se crean por el decreto de 27 de julio de 1823 son las encargadas de depurar a los empleados civiles del Estado. Disueltas el 27 de octubre, se ponen nuevamente en marcha por la cédula del 1 de abril de 1824, funcionando varias de ellas hasta 1832. El personal de las Audiencias y Chancillerías es examinado en el seno de estos mismos tribunales²⁶, el resto de empleados civiles debe pasar ante unas Juntas de purificaciones. Cada provincia cuenta con una junta. En Madrid, una Junta Suprema se encarga de la alta función pública y centraliza las informaciones que emanan de las Juntas provinciales. Además del personal empleado por el Estado, estas instituciones depuran también la escuela veterinaria, las mujeres pensionistas del Estado, los *regidores perpetuos*²⁷.

Todas estas juntas tenían la posibilidad de desposeer de su función a cualquier persona cuya adhesión al liberalismo se certificara mediante tres testimonios. Podían llamar, para sus investigaciones, a una «Junta reservada de Estado» encargada de elaborar las listas de los militares, eclesiásticos o empleados civiles que hubieran formado parte de sociedades secretas (anilleros, comuneros...)²⁸. Esta última Junta, que funciona desde noviembre de 1823 a junio de 1828, trabajaba en estrecha relación con la policía y centralizaba, en todos los ministerios, las informaciones relativas a los individuos sospechosos de actividad masónica²⁹. El proyecto y el procedimiento adoptados en las investigaciones de las Juntas de purificaciones evocan, incluso a sus promotores, a la ofensiva llevada en el pasado para erradicar las herejías. Si la intención

²⁵ Real orden del 31 de mayo de 1823, AHN, Consejos, libro 987.

²⁶ María Jesús MEHINO MARTÍN, *Purificaciones de empleados públicos: Extremadum*, 1824, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1989.

²⁷ Para más detalles relativos a esta depuración, véase Jean-Philippe LUIS, «Une utopie réactionnaire: l'épuration de l'administration durant la dernière décennie du règne de Ferdinand VII (1823-1832)», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, tomo XXX (3), 1994, pp. 7-35.

²⁸ Archivo General de Palacio, *Papeles reservados de Fernando VII*, tomo 67.

²⁹ AHN, Estado, libro 3765.

y la estructura puesta en marcha son terribles, los resultados de estas iniciativas en la función pública civil están muy por debajo de lo que la reputación del período podía dar a entender: de los 22.000 a 23.500 empleados cuya conducta fue examinada por las Juntas de purificaciones, sólo el 10 por 100 fueron en realidad expulsados³⁰.

Paralelamente a las instituciones encargadas de depurar las cuentas del pasado reciente, se ponen en marcha nuevas estructuras de vigilancia de la sociedad y de represión con el fin de evitar cualquier complot liberal. Con la Superintendencia general de Vigilancia pública creada por la Regencia (la Superintendencia general de Policía del Reino en 1824) se dio un paso importante hacia la creación de una verdadera policía moderna. Además de encargarse de la vigilancia de la población, tenía el compromiso de «reprimir el espíritu de sedición»³¹. Constituida por una administración propia y por varias redes de informadores, con frecuencia concurrentes, se infiltra no sólo en los medios opositores al régimen, dentro y fuera de España, sino también en las diferentes instituciones y lugares públicos. Esta policía se muestra muy activa y eficaz para dismantelar los numerosos complots que existen durante todo el período, pero se convierte también en un factor de rivalidad entre redes de poder personales (Rufino González, Infanado, Recacho, Calomarde, Regato)³². En 1827 pasa a ser dependiente de la Secretaría de Gracia y Justicia y en 1832 de la nueva Secretaría de Fomento.

Los Voluntarios Realistas, al igual que la policía, fueron creados para combatir a los revolucionarios y conspiradores en 1824. Superando en 1826 los 200.000 individuos, esta milicia fue dirigida por un Inspector General, José María Carvajal, que construye un verdadero ejército paralelo, representando los medios más radicales del absolutismo. Esta creación ilustra perfectamente las contradicciones del absolutismo moribundo de Fernando VII. El Estado carece en 1824 de un ejército capaz de asegurar su salvaguarda. Confiando a las municipalidades el mantenimiento de los Voluntarios Realistas, pero desplazando a estos últimos

³⁰ Jean-Philippe Luis, *op. cit.*

³¹ Juan Francisco FUENTES, «Historia de la policía política en la década ominosa», *Trienio*, núm. 15, mayo 1990. José María DE NIEVA, *Decretos del Rey Fernando VII (1824), cédula del 13 de enero de 1824*, pp. 49-63.

³² Juan Francisco FUENTES, *op. cit.*; Claude MORANGE, «José Manuel de Regato. Notes sur la police secrète de Ferdinand VII», *Bulletin Hispanique*, LXXIX, 3-4, 1977, pp. 481-530.

bajo la autoridad teórica del Capitán General³³, el Estado, cuyas cajas están vacías, dispone no obstante de tropas para luchar contra los ataques liberales.

El edificio represivo es completado por las tristemente célebres Comisiones militares, «verdaderos tribunales de sangre», según la tradición historiográfica liberal³⁴. Sólo un poco más de la mitad de los casos juzgados trata de delitos políticos. El resto está constituido por casos de Derecho común³⁵. Esta confusión muestra que el Estado absolutista restaurado y los medios contrarrevolucionarios consideran al liberalismo como una desviación social identificada con el crimen. Estas comisiones funcionan solamente de enero de 1824 a agosto de 1825 para ponerse nuevamente en funcionamiento, aunque al parecer sin ninguna actividad, por unos meses a partir de marzo de 1831.

La naturaleza de la represión es, de este modo, un elemento esencial que diferencia la restauración de 1814 y la de 1823. La experiencia de 1814 y su fracaso es un ejemplo a no seguir por los absolutistas de 1823. Así, cuando se trata de reflexionar sobre las modalidades de depuración, el procurador del Consejo de Castilla recuerda las comisiones de 1814-1815: «no se sabe cuántas fueron esas comisiones ni su modo de funcionar»³⁶. La solución a la que se llegó consistió en institucionalizar la vigilancia de la población y la represión, evitando en lo posible que esta última estuviese bajo auspicios de los tribunales ordinarios. El Estado absolutista se transforma así en un Estado represivo. Incluso si el número de víctimas no fue probablemente tan elevado como la tradición liberal lo dio a entender, Fernando VII tiene, desde este punto de vista, una responsabilidad capital en el establecimiento duradero de la violencia dentro de una sociedad española enfrentada

³³ Durante mucho tiempo, los trabajos de Federico SUÁREZ «Los cuerpos de Voluntarios Realistas. Notas para su estudio», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXVI, 1956, pp. 47-88) Y de Juan Sisinio PÉREZ GARZÓN I «Absolutismo y clases sociales. Los voluntarios realistas de Madrid (1823-1833)», *Instituto de Estudios Madrileños*, XV, 1978, pp. 1-161 fueron los únicos. Podemos observar una renovación de los estudios desde hace diez años, en particular a propósito de los batallones del norte del país. Por ejemplo: Ramón DEL RÍO, «La formación del cuerpo de voluntarios realistas en Navarra (1823-1828)», *Museo Zumalacárregui. Estudios Históricos*, II, 1992, pp. 209-237.

³⁴ Modesto LAFUENTE, *Historia de España*, Barcelona, tomo XIX, 1890, p. 1J5.

³⁵ Pedro PEGUENATE, *Represión política en el reinado de Fernando VII: las comisiones militares (1824-1825)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1974.

³⁶ Consulta del 4 de junio de 1823. AHN, Cons., libro 987.

a tensiones sociales, políticas y culturales particularmente intensas³⁷. Se trata, sobre todo, de aterrorizar mediante el ejemplo: no hay ninguna piedad para los conspiradores. Más que Riego y el Empecinado, la ejecución de Mariana Pineda en 1831 proporciona el mejor ejemplo, ya que afecta a una joven en un contexto que no es el de los ajustes de cuentas de principios de la restauración. Aterrorizar es, en resumidas cuentas, extender el miedo a la vigilancia cotidiana de la policía, de los Voluntarios Realistas, creando un clima de desconfianza, alimentando la delación. La censura, la ausencia total de libertad de expresión o la atonía de la prensa representan elementos añadidos a la capa de plomo que se abate sobre el país. De ello es elocuente no sólo la evolución de la vida política, sino también el conjunto de la vida cultural. En el curso de diez años, únicamente la llegada de Rossini a Madrid en febrero de 1831 parece haber provocado manifestaciones festivas de una cierta amplitud³⁸.

11. Las oposiciones

Frente a este aparato represivo, las OPOSICIONES se revelaron importantes. Sin embargo, desde los primeros meses de su existencia, la restauración sufre los asaltos de sus dos principales enemigos: los liberales y los ultramonárquicos.

1. La oposición liberal

Es, con mucho, la mejor conocida. Se manifiesta esencialmente mediante insurrecciones preparadas en el exilio y protagonizadas por los exiliados. Describiendo estos medios y su inserción en la sociedad del país que los acoge, los trabajos que se han convertido en clásicos³⁹ sobre el exilio de los liberales revelan, sin embargo, que no todos

³⁷ Josep FONTANA, «Represión política y violencia civil en 1823-1833, propuestas para una interpretación», en *Industrialización y nacionalismo. Actas del I coloquio vasco-catalán (Sitges, 20-22 diciembre 1982)*, Barcelona, 1985, p. 314, nota 4.

³⁸ Ramón DE MESONERO ROMANOS, *Memorias de un setentón*, Madrid, Tebas, 1975, pp. 318-324.

³⁹ Vicente LLORENS, *Liberales y románticos*, Madrid, Castalia, 1968. Rafael SÁNCHEZ MANTERO, *Liberales en el exilio. La emigración política en Francia en la crisis del Antiguo Régimen*, Rialp, Madrid, 1975. Sobre un punto en particular: Juan Bautista VILAH,

los exiliados eran opositores. La historia de los que se alejan de la política y que, en ciertos casos, echan raíces en Inglaterra o en Francia está todavía por escribir.

Los brillantes trabajos de Irene Castells⁴⁰ ponen de relieve que la insurrección sobre el modelo de Riego en 1820 es la estrategia en la que confluyen los liberales desde 1823. Sin embargo, por la experiencia que supuso el Trienio liberal, la ideología en la que se apoya esta estrategia se suaviza, tomando distancia respecto al modelo doceañista al que se juzgaba demasiado revolucionario⁴¹. Esta aparente paradoja entre una acción romántica voluntarista y un proyecto político moderado se explica, en parte, por la fuerza de la estrategia insurreccional, que acaba por adquirir carácter de ideología.

Existen similitudes entre cada una de las tentativas liberales. A la fase conspirativa sucede la entrada sobre el territorio español de lo que los conspiradores llaman «el rompimiento». Convencidos de contar con apoyos en el interior, los insurgentes pensaban que el pronunciamiento provocaría, en un tercer tiempo, un levantamiento general. De 1824 a 1826 las insurrecciones (Valdés y Bazán) son espontáneas. A continuación se asiste a una cierta centralización de los preparativos en los que surgen dos polos: el de Espoz y Mina desde Francia y el de Torrijos y de la junta de Londres desde Inglaterra. Este último, figura destacada del romanticismo revolucionario, fue poco a poco siguiendo la trayectoria del veterano Espoz y Mina, pasando a un primer plano cuando la revolución francesa de 1830 volvía a impulsar la esperanza de un vuelco del absolutismo en España. Su ejecución, tras el fracaso de su segundo pronunciamiento en 1831 en Málaga, hizo de él un mártir de la libertad. La España del sur es el principal teatro de operaciones, en gran parte gracias a la base logística que representaba Gibraltar⁴². La Francia de Carlos X es claramente hostil a los liberales

«La emigración liberal española en los Estados Unidos: una primera aproximación (1823-1833)», en *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández Carvajal*, Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1997, pp. 1167-1186.

⁴⁰ Irene CASTELLS, *La utopía insurreccional del liberalismo. Torrijos y las conspiraciones liberales de la década ominosa*, Barcelona, Crítica, 1989.

⁴¹ Joaquín VARELA SUANZES, «El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833)», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, abril-junio 1995, pp. 63-90.

⁴² Rafael SÁNCHEZ MANTERO, «Gibraltar, refugio de liberales exiliados», *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 1, Sevilla, 1982, pp. 81-107.

españoles, a los que somete a una vigilancia permanente e impide cobijó en los departamentos fronterizos. Las operaciones realizadas desde Francia no empiezan hasta después de la revolución de 1830. Durante algunas semanas el gobierno de Lafitte se vio tentado por la propagación de la ola revolucionaria de la que París se había convertido en el epicentro. Razón por la que se conceden facilidades a los liberales en el exilio: la libre circulación por el territorio francés además de la aportación por La Fayette de 100.000 francos. Llegados desde Inglaterra, Bélgica, esos liberales se agolpan en la frontera para preparar el gran día de la invasión de la Península Ibérica. En septiembre, en la ciudad de Perpignan que acoge las juntas encargadas de la organización de las operaciones, el temor a un conflicto provoca en la población local una oleada de pánico⁴³. A partir del reconocimiento de Luis Felipe por Fernando VII, a principios del mes de octubre, el gobierno francés, que se encamina progresivamente hacia una política de no intervención en Europa, modifica radicalmente su actitud en relación a los liberales españoles. Tras el revés de las tentativas insurreccionales perpetradas en octubre, éstos se ven obligados a privilegiar nuevamente las expediciones al sur de España.

El fracaso patente y reiterado de estos pronunciamientos está ligado, primero, a la dificultad de los insurgentes para promover un levantamiento popular como el de 1820. La experiencia del Trienio liberal había hecho inclinar a una buena parte de las masas rurales, pero también urbanas⁴⁴ hacia la hostilidad o la indiferencia respecto a los liberales. El apoyo interior se limitaba a algunos grupos integrados por un puñado de individuos que se reunían en las principales ciudades del sur del país. La policía, que los vigilaba muy de cerca, veía en ellos a unos masones⁴⁵. A decir verdad, esa consideración participaba del fantasma del complot masónico que marcó la restauración y que fue retomado por la historiografía conservadora. No hay, sin embargo, ningún documento que mencione la existencia de logias durante la década ominosa⁴⁶. La feroz represión que se desplegó a partir de 1830

⁴³ Friedrich VON RAUMER, *Rriefe aus Paris lind Frankreich im Jahre 1830*, tomo 2, Leipzig, 1831, p. 266. Agradezco la información a Alain Ruiz que prepara una edición de esta relación de viaje.

⁴⁴ Así en Madrid: J. F. FUENTES, «Madrid en vísperas de la sublección de Bessieres», *op. cit.*, p. 104.

⁴⁵ I. CASTELLS, *op. cit.*, pp. 145-150 y 193-196.

⁴⁶ Luis P. MARTÍN, «La masonería y la conspiración liberal (1814-1834). Los límites de un mito histórico», *Trienio*, núm. 22, noviembre de 1993, pp. 73-90.

decapitó grupos que no compartían con la masonería más que los métodos de organización clandestina.

La segunda razón esencial del fracaso de los insurgentes liberales es la eficacia del aparato represivo del Estado, en particular de la policía que conocía perfectamente los planes insurreccionales preparados en el exilio. Para ello disponía de varias redes de dobles agentes, ligados con frecuencia a los embajadores de Londres o de París, que se infiltraban en los medios del exilio. A pesar de la hostilidad que reinaba entre el gobierno y los voluntarios realistas, estos últimos tuvieron, al menos en dos ocasiones (contra Bazán en 1826 y contra Manzanares en 1831), un papel determinante en el fracaso militar de los insurgentes. El Estado absolutista empleó así con éxito una considerable energía en la vigilancia y en la represión de los liberales. La reacción brutal de 1830 muestra el terror obsesivo de Fernando VII a los que le habían *humillado* durante el Trienio. En cierto modo, compartía al menos un aspecto con los liberales: para el monarca, el modelo de Riego era el modelo político capaz de vencerle. La amnistía del 15 de octubre de 1832 tras los sucesos de La Granja no representa de ninguna manera un giro liberal. La desconfianza reinaba, efectivamente, en las filas de los exiliados, de los que un número considerable prefirió esperar que la situación se aclarara. Por otra parte, los que aceptaron volver a España fueron objeto de una estrecha vigilancia⁴⁷. Finalmente, los casos de retorno de liberales a la alta función pública antes de la muerte de Fernando VII son raros y no se refieren a exiliados. El testimonio del marqués de Las Amarillas ha contribuido ampliamente a alimentar el mito de un giro liberal en 1832⁴⁸.

2. La oposición ultra

Desde diciembre de 1823 los extremistas del partido realista denunciaban lo que consideran una concesión a los franceses: el no resta-

⁴⁷ José GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, *Memorias*, tomo II, Madrid, 1896, pp. 14-15.

⁴⁸ No se puede generalizar a partir de su actuación en Andalucía. Por ejemplo, todos los pocos magistrados liberales nombrados durante esos meses lo fueron en Andalucía (José María Manescau como regente de la Cancillería de Granada en enero de 1833 -AHN, Hacienda, leg. 1498, exp. 32—, Delletrio Ortiz, Blas de Arahuete, José Pérez de Rozas e Isidro Sanz de Velasco en la audiencia de Sevilla). Jean-Philippe LUIS, *L'utopie réationnaire: épuration et modernisation de l'État dans l'Espagne de la fin de l'Ancien Régime (1823-1834)*, Madrid, Bibliothèque de la Casa de Velázquez, 2001, cap. VII (en prensa).

blecimiento de la Inquisición, así como la insuficiente represión de los liberales. El primer elemento es una condición impuesta por las potencias extranjeras. El segundo puede explicarse por las dificultades para imponer una depuración «visible» para la opinión realista. Las primeras juntas de depuración que funcionan de julio a octubre de 1823 fracasan, efectivamente, en esta tarea: blanquean el 87 por 100 de los empleados civiles, cuyo *dossier* fue tratado por las juntas⁴⁹. La depuración administrativa queda, por tanto, suspendida provisionalmente a fines de octubre de 1823 con el retorno del rey.

Se desarrolla así en las filas de los ultramonárquicos la cuestión de la victoria traicionada. Los complots, que se pueden descubrir fundamentalmente gracias a los archivos de la Superintendencia de Policía, se inician en los meses siguientes. Los métodos empleados son siempre los mismos. Los conspiradores (militares, eclesiásticos, funcionarios esencialmente) se reúnen en juntas o en el marco de sociedades secretas del tipo de la célebre «Ángel Exterminador». Preparan la opinión extendiendo rumores a través de sus agentes y vaticinan un levantamiento conjunto de ciertas unidades del ejército de Voluntarios Realistas, esperando, a continuación, una movilización popular. De la insurrección mal conocida de Capapé en mayo de 1824 a 1827 los complots son preparados por sociedades o juntas secretas y buscan provocar un giro ultramonárquico, alejando del poder a los moderados. La revuelta de Bessieres de agosto de 1825 es el ejemplo más conocido⁵⁰. Los que tomaron las armas fueron ejecutados de inmediato. Las ramificaciones que de esta revuelta existían en toda la península parecían justificarlo. Así, en Extremadura el regente de la Audiencia, Vicente Borja, es acusado por el intendente de policía de haber convocado a los Voluntarios Realistas de Cáceres, de Coria y de Plasencia. Añade: «Aunque se ignora el objeto, hay motivos para creer que no fue con buen fin»⁵¹. Una carta anónima afirma, por otra parte, que Borja se reunió, entre otros, con el capitán general de Extremadura, el deán de la catedral de Badajoz, el gobernador de San Cristóbal, después de que se conociera

⁴⁹ *Ibid.*, cap. III.

⁵⁰ Es aún imprescindible: LUIS ALONSO TEJADA, *Ocaso de la Inquisición*, Madrid, 1969. A completar por I. F. FUENTES, «Madrid en vísperas de la sublevación de Bessieres», *op. cit.*, pp. 105-106.

⁵¹ *Actas del Consejo de Ministros, Fernando VII*, tomo 1 (1824-1825), Madrid, 1989. Consejo del 6 de septiembre de 1825.

la nueva revuelta de Bessieres. Borja fue sancionado el 17 de septiembre con un traslado a Galicia ⁵².

A partir de la guerra de los agraviados en 1827, la movilización popular acompaña el complot ultra. Dos elementos esenciales intervienen para explicar este compromiso. Las masas rurales que han rechazado masivamente el liberalismo en ciertas regiones ⁵³ identifican la política de Fernando VII y de su ministro de Finanzas, Luis López Ballesteros, con un retorno maquillado de los liberales, puesto que, para aquellas masas, el liberalismo es sinónimo de aumento fiscal ⁵⁴. Por otra parte, la importancia numérica que adquieren los Voluntarios Realistas, el reclutamiento popular de estos últimos, contribuyeron a difundir un activismo popular armado ⁵⁵.

Después de dos años de calma relativa, la agitación vuelve en 1830 con la aparición de la cuestión dinástica y el temor a una extensión de la revolución liberal francesa. Promulgando en marzo de 1830 la Pragmática Sanción, Fernando VII añade un conflicto jurídico a la oposición entre moderados y ultras del absolutismo. Una conspiración poco conocida por los altos dignatarios del Estado fracasa en septiembre de 1830 ⁵⁶. Los episodios de La Granja de septiembre de 1832 ⁵⁷ Y la destitución de los ultras más destacados y todavía presentes en los engranajes del Estado desencadenan una situación insurreccional con movilización de las capas populares ⁵⁸ que desemboca, con la muerte

⁵² AHN, Cons., lego 13498.

⁵³ Jaume TORRAS, *Liberalismo y rebeldía campesina, 1820-1823*, Barcelona, Ariel, 1976. Ramón DEL RÍO AWAZ, *Orígenes de la guerra carlista en Navarra (1820-1824)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1987.

⁵⁴ Ramón ARNABAT, «Campesinos contra la constitución. El realismo catalán, un ejemplo y un análisis global», *Historia Social*, núm. 16, 1993, pp. 33-49. Juan DÍAZ-PINTAÑO, *Revolución liberal y neoabsolutismo en La Mancha (1820-1833)*. Manuel Adame, *el Locho*, Ciudad Real, Diputación Provincial de Ciudad Real, 1998.

⁵⁵ José María ORTIZ DE ORRUÑO, «La militarización de la sociedad vasca en el tiempo de paz: los naturales armados (1823-1833)», *Vasconia*, núm. 26, 1998, pp. 23-40.

⁵⁶ Se la puede localizar a través del exilio de personajes importantes durante la noche del 29 de septiembre de 1830. Fueron implicados Erro (ministro de Hacienda de la Regencia en 1823), Justo Pastor Pérez (que fue reincidente), e! padre Cirilo Alameda (vicario general de los franciscanos), Rufino González (antiguo superintendente de policía y miembro en 1830 de! Consejo de Hacienda), e! general Carvajal (inspector general de los voluntarios realistas) y Salelles (regente de la cancillería de Granada).

⁵⁷ La mejor narración sigue siendo la de Julio GARRICHO, «Los sucesos de La Granja y e! cuerpo diplomático», *Anthologica Annu*, núm. 14, 1966, pp. 243-437.

⁵⁸ Josep FONTANA, *La revolución liberal (política y Hacienda, 1833-1845)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977, pp. 17-21.

de Fernando VII, en la primera guerra carlista. Como narra el marqués de Las Amarillas, la ruptura del otoño de 1832 es espectacular puesto que afecta a los Voluntarios Realistas (que son desarmados) y al conjunto de ministros. Se ven igualmente afectados el superintendente de policía, altos dignatarios del ejército (cinco capitanes generales, ocho gobernadores ⁵⁹) y cuatro regentes de la Audiencia o de la Chancillería (Granada, Aragón, Barcelona, Extremadura). La limpieza es menos clara cuando se estudia el resto de grandes cuerpos del Estado. Se ven afectados por esta depuración sólo seis de los veintiocho intendentes, dos consejeros de Castilla (Tadeo Ignacio Gil, Miguel Otal y Villela), tres alcaldes de Casa y Corte y cinco magistrados del conjunto de audiencias y chancillerías del reino, a los que se añaden algunos oficiales de la Secretaría de Estado y de Gracia y Justicia ⁶⁰. Así, sólo se depuran los activistas que ya se habían visto implicados en complots anteriores y que, en adelante, proporcionarán los cuadros del Estado carlista. Salta a la vista que estudiar las conspiraciones ultras a lo largo de toda la década ominosa permite comprender cómo desde 1824 la contrarrevolución se convierte progresivamente en carlismo ⁶¹.

III. Reformar para salvar el régimen

Paradójicamente, la reforma es la otra cara de la década ominosa. Desde muchos puntos de vista, se asiste en el curso de estos diez años a una tentativa de renovación institucional del régimen llevada a cabo por un equipo ministerial muy estable si se le compara con el de la primera restauración: tres ministros de seis permanecen nueve años en funciones. En un primer momento estas iniciativas parecen impuestas por las potencias de la Santa Alianza que ayudaron a Fernando VII a restablecer el absolutismo. Ello es ilustrado por el contundente brazo de hierro diplomático que provoca la oposición entre Fernando y los embajadores extranjeros desde el cambio ministerial de diciembre

⁵⁹ En enero y febrero de 1833, cuatro más fueron depuestos. Alfonso BULLÓN DE MENDOZA, *La primera guerra carlista*, Madrid, 1992, pp. 24-31.

⁶⁰ J. P. LUIS, *L'utopie réactionnaire. Épuration et modernisation de r'État...• op. cit.*, cap. VII.

⁶¹ Alberto Gil NOVALES mencionó las primeras referencias a don Carlos como pretendiente al trono en mayo de 1821. *Las sociedades patrióticas, 1820-1823*, tomo 11, Madrid, Tecnos, 197.5, p. 610. Sobre la génesis del carlismo, ver la excelente y reciente síntesis de JOJÓ CANAL, *El carlismo*. Madrid, Alianza Editorial. 2000.

de 1832 a la amnistía de mayo de 1824. Entre las seis medidas urgentes que los gabinetes europeos aliados preconizan se encuentra «arreglar el caos en la administración española»⁶². No obstante, a medida que la influencia extranjera decrece, es cada vez más evidente que la reforma, tanto en su concepción como en su realización, se convierte en un eje de la política gubernamental. En lo esencial, aborda lo que se percibe como neutro en materia política: el funcionamiento del aparato de Estado y la introducción de una cierta dosis de liberalismo en la economía. Yo insistiría en el primer punto, pero las leyes de inspiración liberal⁶³ son parte integrante de una lógica de conjunto. A excepción de la Ley sobre minas de 1825⁶⁴, la aplicación de estas medidas durante la década ominosa está aún por estudiar.

I. Los reformadores

Inscritos tradicionalmente entre los moderados del absolutismo, los reformadores no constituyen un partido, sino que representan una nebulosa constituida por tres núcleos principales. Aliándose, dominan el aparato de Estado entre 1825 y 1830 y más adelante, en un contexto muy diferente, de octubre de 1832 a la caída de Zea Bermúdez en enero de 1834. Se encuentran también en sus filas afrancesados o liberales moderados; no obstante, en este núcleo se estructuran menos las opciones políticas que las culturales. Los diplomáticos se encuentran en torno a Ofalia y a Zea Bermúdez. Este último, rodeado de consejeros procedentes del grupo de los afrancesados de Sevilla (Reinoso, Miñano)⁶⁵, no pasa realmente al primer plano hasta después de los episodios de La Granja. Por su parte, el marqués de Zambrano se hace reformador sólo para construir un nuevo ejército, operativo a partir de 1827⁶⁶,

⁶² U. S. SCHMIEDER, «Las grandes potencias y la restauración española, 1823-1924», *op. cit.*, p. 155.

⁶³ Ley de Minas de 1825, Código de Comercio de 1829 que representa una etapa en la liquidación de las corporaciones, Cádiz como puerto franco el mismo año, fundación de la bolsa de Madrid en 1831. Sigue siendo útil TORTELLA CASARES, *Los orígenes del capitalismo en España*, Madrid, Tecnos, 1975.

⁶⁴ Gérard CHASTAGNARET, «Repli de l'Etat et récomposition des élites: la *Minería* du plomb de Sierra de Gádor pendant la crise de l'Ancien Régime», en *Les élites locales et l'État dans l'Espagne moderne XVI-XIX^e siècle*, Paris, CNRS éditions, 1993.

⁶⁵ Manuel MORENO ALONSO, *La Sevilla napoleónica*, Sevilla, Alfar, 1995, p. 128.

⁶⁶ Véase la síntesis de José CEPEDA GÓMEZ, *El ejército en la política española (1787-1843)*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1990.

mostrándose, por otra parte, solidario con sus colegas moderados únicamente en caso de amenaza ultra (por ejemplo contra Bessieres en 1825).

El polo más importante y activo es, sin embargo, el de las Finanzas, dominado por Luis López Ballesteros ⁶⁷. Este hombre no es ni el mediocre ministro «reducido por los términos de su inteligencia» ⁶⁸, ni el gran financiero célebre por sus hagiografías. Esta última imagen no se forja hasta después de la muerte del antiguo ministro ⁶⁹, en particular por los trabajos de juristas situados en la órbita conservadora ⁷⁰. Miguel Artola y Josep Fontana han demostrado, desde hace mucho, los límites y el fracaso de su política ⁷¹. No obstante y sin poner en duda esta observación hecha a corto plazo, la obra administrativa (que no financiera) de López Ballesteros está, al igual que sus cualidades como dirigente, lejos de ser desestimable. El coherente equipo que constituye en su ministerio en 1824 (directores, oficiales de la secretaría) permanece en funciones hasta la llegada del conde de Toreno, en junio de 1834, y proporciona a partir de entonces varios cuadros de Finanzas ⁷².

La propaganda ultra denunciaba la presencia de afrancesados en esta nebulosa moderada. Arias Teijeiro evoca incluso la posible constitución, en agosto de 1828, de una junta de Hacienda a la que le da el sobrenombre de Pepe Botella, compuesta de Burgos, Aguado, Lista y Reinoso ⁷³. Aunque claramente identificados desde el punto de vista político, ni constituyen un grupo de presión coherente, ni obtie-

⁶⁷ Emilio GONZÁLEZ LÓPEZ, *Luis López Ballesteros (1782-1853), Ministro de Hacienda de Fernando VII*, La Coruña, 1986. Es la biografía más reciente pero no es más que una síntesis de datos conocidos, sin nuevas fuentes.

⁶⁸ Son palabras del embajador de Francia en 1824. AMAE, Correspondance politique, Espagne, 727. *ibid.*, folio 153.

⁶⁹ Ferdinand de Lesseps lo presenta en 1848 como «enteramente obscurecido y completamente extraño en toda política», *Lesseps y los políticos españoles (el informe de 1848)*, Instituto de Cultura «Juan Gil Albert», 1993, pp. 77-78.

⁷⁰ Aparece, por ejemplo, en Natalio RIVAS, *Luis López Ballesteros, gran ministro de Fernando VII*, Madrid, 1945; o en el artículo de Antonio Herrera y Murillo consagrado a López Ballesteros en *Ensayo de bio-bibliografía de hacendistas y economistas españoles*, Sevilla, Imprenta E. Bergali, 1910, pp. 27-40.

⁷¹ En particular, Josep FONTANA, *Hacienda y Estado, 1823-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973; Miguel ARTOLA, *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Barcelona, Ariel, 1978.

⁷² Ramón de Santillán es el más conocido.

⁷³ José Arias Teijeiro. *Diarios (1828-1831)*, tomo 1, notas y edición de Ana María BERAZALUCE (Documentos del reinado de Fernando VII, II, 1), Pamplona, 1966, p. 37, 19-25 de agosto de 1828.

nen funciones mayores hasta 1831 dado que el rey y sus ministros preferían confiarles comisiones ⁷⁴.

Cualquiera que hubiese sido su elección política, el conjunto de los reformadores comparte una misma cultura: la de la burocracia de la Ilustración renovada por la experiencia napoleónica. Las principales figuras de este movimiento tienen en común pertenecer a la última generación de funcionarios formados en la ideología del despotismo ilustrado. Se trataba de hombres nacidos entre 1775 (Ofalia) y 1782 (López Ballesteros) que, como numerosos de sus contemporáneos, no permanecieron insensibles al liberalismo ⁷⁵ pese a que sólo retuvieron de éste su aspecto económico ⁷⁶. Su ideal político es una monarquía absoluta, favoreciendo «el crecimiento económico de España mediante una Administración que actuara sin trabas» ⁷⁷ sobre un cuerpo social políticamente inerte. Una serie de memorias reformadoras enviadas al rey a partir de 1826 (la Exposición de Burgos es la más célebre de ellas) valoran un Estado autoritario concebido como el motor del proceso de desarrollo económico y de transformación social. Se desarrolla así, durante la década ominosa, una ideología «administrativa» que sirve de marco para el nacimiento del Derecho administrativo en España ⁷⁸.

La reforma se debe, sin embargo, a consideraciones ideológicas. Es, ante todo, pragmática y responde a una doble consideración: políticamente, el absolutismo no puede ponerse en entredicho con Fernando VII, pero éste necesita de medidas enérgicas para sobrevivir. Nunca se recordará lo suficiente el contexto dramático de una época caracterizada por el hundimiento de las finanzas públicas, la parálisis de la Administración, el empobrecimiento general del país, la incapacidad de curar las heridas de la Guerra de la Independencia, la pérdida definitiva del Imperio tras Ayacucho. La trayectoria de López Ballesteros

⁷⁴ La más conocida es la comisión de Burgos en París entre 1824 y 1827. Sainz de Andino y Manuel María Cambrero pertenecieron a la comisión encargada de la elaboración del primer Código del Comercio. Jean-Philippe LUIS, «Le difficile et discret retour des *afrancesados* (1816-1834)», en ROSE DUROUX, *L'émigration: le retour*, CRLMC, Clermont-Ferrand, 1998, pp. 332-343.

⁷⁵ Antonio ELORZA, *La ideología liberal en la ilustración española*, Madrid, Tecnos, 1970.

⁷⁶ **Una doble herencia, la ilustración y el liberalismo de Adam Smith**, aparece claramente en el pensamiento de Sainz de Andino. José María GARCÍA MAILLHA, *El pensamiento administrativo de Pedro Sainz de Andino*, Sevilla, 1982.

⁷⁷ Antonio ELORZA, *La modernización política de España*, Madrid, 1990, p. 218.

⁷⁸ Juan Alfonso SANTAMAHÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX, 1812-1845*, Sevilla, 1973.

es reveladora al respecto. Es a partir del momento en que toma conciencia de la profundidad de la crisis cuando se convierte en reformador y desarrolla un discurso marcado por la ideología «administrativa». La reforma es percibida como la última posibilidad de supervivencia del absolutismo.

2. *Las reformas institucionales*

Las reformas institucionales empiezan a ser bien conocidas gracias a los trabajos de juristas y a los *Simposia* de Historia de la Administración publicados a partir de 1970⁷⁹. La reciente síntesis de Mariano Esteban de Vega proporciona las grandes líneas⁸⁰. Estas iniciativas apuntan a racionalizar y a centralizar la acción y los servicios del Estado, menos por principio que por la búsqueda de economías. Así, la lectura de una memoria catastrofista sobre «el lamentable estado del real Tesoro» incita al Consejo de Ministros a proponer por unanimidad el 27 de febrero de 1828: «las más mayores reducciones posibles e imaginables en todos los ramos de la Administración»⁸¹.

El primer gran movimiento que se observa es el abandono del viejo sistema polisindodal en provecho de los secretariados de Estado. El ya secular abandono de las atribuciones de los Consejos se acentúa con la creación de nuevas instituciones (el Consejo de Ministros, la Secretaría de Estado del Fomento, la Superintendencia de policía) y el aumento del peso de los otros ministerios, en particular el de Finanzas. El Consejo de Ministros, creado por decreto de 19 de noviembre de 1823, heredero de la Junta Suprema de Estado que funciona en 1787 y en 1815, conoce unos inicios titubeantes⁸². El embajador de Francia advertía en junio de 1824 lo siguiente: «No se debe perder de vista que el Consejo de Ministros (...) sólo existe de nombre. Los secretarios de

⁷⁹ Federico SUÁREZ, «Notas sobre la administración en el reinado de Fernando VII», *Actas del Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 452-460.

⁸⁰ «El Estado y la administración en el reinado de Fernando VII», *Historia Contemporánea*, núm. 17, 1998, pp. 81-117.

⁸¹ *Actas del Consejo de Ministros. Fernandu VII*, tomo III (1828), Madrid, 1990, consejo del 27 de febrero de 1828.

⁸² Véase, en particular, José Luis BERMEJO CARRERA, «Orígenes del Consejo de Ministros» (pp. 47-68), 1812-1992. *El arte de gobernar, historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos-Ministerio de Relaciones con las Cortes, 1992. F. FONTES MIGALLÓN, «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando

Estado (...) no son auténticos ministros (...), no son sino secretarios encargados de despachar las órdenes del rey»⁸³. En un primer momento, el Consejo de Ministros debe imponerse frente al Consejo de Estado en el que se atrincheraron los ultras. No lo consigue realmente hasta agosto de 1826, con el final de la crisis institucional que se inició a fines de otoño de 1825⁸⁴. No teniendo ya que luchar por su supervivencia, el Consejo de Ministros se convierte en un centro de aprendizaje de un gobierno colegiado, como lo revela la intensidad de los debates conservados en las Actas redactadas en cada sesión. Representa, también, un instrumento de propaganda de uso externo que pretende dar la imagen de un gobierno que actúa con celeridad y armonía⁸⁵. A partir de 1832 se franqueó con Zea Bermúdez una última etapa donde fue realmente el Consejo de Ministros y su presidente quienes gobernaron el país aprovechando la enfermedad del rey⁸⁶.

La creación del Ministerio de Fomento por el decreto de 9 de noviembre de 1832 es el resultado de una larga lucha que enfrentó a ultras y moderados del absolutismo y que pudo resolverse a favor de estos últimos sólo después de los acontecimientos de La Granja. Esta creación constituye el reencuentro de dos tradiciones. La primera es la de los organismos «técnicos» desarrollados bajo Carlos IV, dependientes, generalmente, del Ministerio de Finanzas⁸⁷. La segunda corresponde a la contribución de la experiencia afrancesada (el Ministerio del Interior) y liberal (las secretarías del despacho de la Gobernación). Si bien la aparición de este nuevo departamento ministerial corresponde a un gesto político contundente, su acción queda muy limitada hasta que Javier de Burgos llegara y se hiciera con su mando en octubre de 1833. Su actividad no es sino la suma de las acciones de las diferentes direcciones de las que dependía y que preexistían tanto en el Consejo Real como en las Secretarías de Estado y de Gracia y Justicia⁸⁸. Las

VII», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 7], 1986, pp. 309-373.

⁸³ Archives du Ministère des Affaires Etrangères (Paris), correspondance politique Espagne, 727, folio 160.

⁸⁴ Federico SUÁREZ, *El Consejo de Estado (1792-1834)* (Documentos del reinado de Fernando VII, VII), Pamplona, 1971.

⁸⁵ J. L. BERMEJO CARRERA, *op. cit.*, p. 64.

⁸⁶ Hubo 140 consejos en 1833, de 80 a 90 entre 1827 y 1832. *Ibid.*, p. 59.

⁸⁷ Pere MOLAS RIBALTA, "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento», *Actas del IV Symposium de historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 529-556.

⁸⁸ 53 textos en la colección de decretos de los años 1832 y 1833 hasta el nombramiento de Burgos el 21 de octubre de 1833.

primeras intervenciones del mInIstro en el Consejo de Ministros se limitan a los informes de policía concernientes a las conspiraciones carlistas. La única iniciativa verdaderamente nueva consiste en la creación, en cada capital de provincia, de un boletín que resumía todos los textos oficiales (decretos, ordenanzas, circulares) ⁸⁹. Obligando a todas las municipalidades a suscribirse, la intención es claramente unificadora y centralizadora. La Secretaría de Fomento permanece dependiente de la Hacienda. Los decretos de creación del ministerio fueron, por otra parte, elaborados por los servicios de las Finanzas, particularmente por el oficial mayor del secretariado, Francisco de Paula Córdoba ⁹⁰.

La racionalización y centralización de los servicios dependientes de la Secretaría de Estado de Finanzas operada por López Ballesteros se sitúa en el inicio de un proceso que marcó todo el siglo XVIII, interrumpido tras la reunión de las rentas de 1799. Recordemos simplemente sus grandes líneas. Las reformas de 1824 se basaron en la absoluta separación, tanto a nivel nacional como provincial, entre las cuentas de la Administración y la percepción de las rentas, por una parte, y su distribución, por otra. La primera tarea se confió a la Dirección General de Rentas y a la Contaduría General de Valores para su contabilidad; la segunda, a la Tesorería General y a su Contaduría General de distribución ⁹¹. Esta reorganización de la estructura del ministerio en 1823-1824 se completó, primero, con la creación del Tribunal Mayor de Cuentas y el Tribunal de Oidores, hasta entonces incluidos en el Consejo de Finanzas ⁹², y, segundo, con la formación del cuerpo de carabineros al año siguiente. Este último surgió de la reforma que suprimió el Resguardo por el decreto de 9 de marzo de 1829. El Resguardo fue muy criticado por su ineficacia en la lucha contra el contrabando que alcanzó niveles muy elevados ⁹³. A partir de entonces, el Resguardo

⁸⁹ Ordenanza de 20 de abril de 1833. ROSA CAL, «La articulación estatal de una red de información», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CLXXXVII, Cuaderno III, 1990, pp. 403-434.

⁹⁰ Así aparece en su hoja de servicios. AHN, Gobernación, leg. 123.

⁹¹ Una descripción en JOSEF FONTANA, *Hacienda y Estado*, *op. cit.*

⁹² JOSÉ MARÍA FERNÁNDEZ PIRLA, *El Tribunal Mayor de Cuentas de Fernando VI*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, 1986. No obstante, este libro no permite el conocimiento del funcionamiento concreto del Tribunal.

⁹³ Pertenecen al comercio oficial sólo la tercera parte de los productos procedentes de Francia, así como la mitad de los procedentes de Inglaterra, Italia o Estados Unidos. RAFAEL SÁNCHEZ MANTERO, *Los Cien Mil Hijos de San Luis*, *op. cit.*, pp. 128-135.

se fraccionó en tres conjuntos: carabineros, directamente ligados al Ministerio de Finanzas; Resguardo interior, que dependía de la Dirección General de Rentas, y resguardo de puertos ⁹⁴.

La centralización llevada a cabo por la Hacienda fue un hecho incontestable: una estimación de los recursos que el Estado esperaba recaudar en 1828, realizada en el curso de la elaboración de los presupuestos, demuestra que el 90 por 100 de ellos fueron centralizados por la Dirección General de Rentas ⁹⁵. Sin embargo, la centralización no llegó tan lejos como hubiese deseado el ministro. López Ballesteros consiguió en 1824 que la Hacienda militar fuese controlada por su ministerio. Cuatro años más tarde y bajo presión de un ejército receloso de sus prerrogativas tradicionales, se ve obligado a transferir nuevamente la gestión de las finanzas militares al Ministerio de Guerra ⁹⁶. El último gran obstáculo para la centralización es la persistencia de cajas y de rentas autónomas (loterías, renta de la Cruzada, penalizaciones de la Cámara, regalía de Casa de Aposento), rentas ligadas al clero (novenos y excusado, espolio) ⁹⁷, rentas dependientes del Ministerio de Estado (correo, mostrencos, vacantes y abintestatos, es decir, sobre el procedimiento de transmisión de una herencia), subsidios del clero e impuestos percibidos por Navarra y provincias vascas.

Dentro del aparato de Estado, el peso de las finanzas se vio, por otra parte, acrecentado con la elaboración de los primeros presupuestos, los cuales se tradujeron en un control de los gastos de cada institución por la Hacienda. Desde noviembre de 1824 era evidente que el nivel de recursos se situaba muy por debajo de los gastos y el verano de 1825 vio una Tesorería General en una situación límite ⁹⁸. La idea de formar un presupuesto provisional es la consecuencia de ello. Así, el Consejo de Ministros, en sesión del 9 de julio de 1825 acuerda de urgencia asignar a cada ministerio una cantidad fija «para evitar dilapidaciones» ⁹⁹. De 1828 a 1830 parece que se llegan a alcanzar

⁹⁴ José María DE NIEVA, *Decretos del rey Fernando VII* (1829), Madrid, 1830, pp. 73-111.

⁹⁵ Esteban LÓPEZ-ESCOBAR FERNÁNDEZ, *Los orígenes del Derecho presupuestario español*, Madrid, 1969, p. 94.

⁹⁶ José María TEJERO DE LA ROSA, *La Real Hacienda Militar de Fernando VII*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1996.

⁹⁷ Lista de los establecimientos separados de la Dirección General de Rentas que se halla en la memoria de 1826 de López Ballesteros, *La Hacienda bajo López Ballesteros* (Documentos del Reinado de Fernando VII, VI), tomo III, Pamplona, 1970, pp. 141-142.

⁹⁸ Josep FONTANA, *Hacienda y Estado*, op. cit. pp. 135-137.

⁹⁹ *Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo III (1828), Madrid, 1990.

los objetivos de la Hacienda: los gastos de Estado son organizados en el marco de presupuestos que globalmente son respetados. El retorno de la amenaza liberal a partir de julio de 1830 y el peligro carlista, más tarde, hacen aumentar gastos militares que absorbían ya la mitad de los gastos del Estado. Incapaz de hacer frente a ello, el poder político recurre a expedientes y abandona la aplicación de los presupuestos.

El repliegue de los Consejos es la consecuencia lógica de este aumento de atribuciones de las Secretarías de Estado. Desde esta perspectiva, su supresión en 1834 y su reemplazo por órganos de competencias únicamente judiciales no hacen sino sancionar en gran medida una situación de hecho ¹⁰⁰. Esta evolución de fondo debe, no obstante, ser matizada por el caso del Consejo de Castilla puesto que no podemos circunscribirnos al examen de sus competencias institucionales. El Consejo de Castilla continúa siendo un símbolo. En primer lugar, elabora todavía algunas consultas, en particular la que se traduce en la adopción de la cédula de 1 de abril de 1824 que fija las modalidades de la depuración. Su peso simbólico se ilustra a través de un episodio desconocido que tuvo lugar en 1824. En efecto, a 14 de los 16 miembros del Consejo absolutista restaurado la primavera de 1823 se les jubiló en febrero de 1824. Este importante giro, recientemente sacado a la luz ¹⁰¹, permaneció ignorado por la historiografía liberal del siglo XIX, dispuesta a denunciar, sin embargo, las arbitrariedades de Fernando VII ¹⁰². Esta prolongada ignorancia se halla ligada a la discreción que ha rodeado al asunto en cuestión. En efecto, tales destituciones sólo aparecen por defecto, con la nominación de diez nuevos consejeros los días 20 y 24 de febrero de 1824 ¹⁰³. Esta depuración encubierta es la consecuencia de un gesto personal del rey que siguió los consejos de Ignacio Martínez de Villela, el nuevo gobernador del Consejo, nombrado el 2 de diciembre de 1823 ¹⁰⁴. La refundición del Consejo se acaba con la nominación de dos nuevos fiscales en junio. ¿Qué lógica política tiene este viraje? ¿Se halla, en ello, la consecuencia de la

¹⁰⁰ Ismael SÁNCHEZ BELLA, «La reforma de la Administración central en 1834», *Actas del [XI] Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 659-687.

¹⁰¹ José María PIJOL MONTERO, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, Universidad Complutense de Madrid, 1992, pp. 412-422.

¹⁰² Se puede localizar la primera alusión, con una equivocación en la fecha (sitúa los acontecimientos en julio de 1824), en Eduardo R. EGGERS y Enrique FEUNE DE COLOMÍ, *Francisco de Zea Bermúdez y su época, 1779-1850*, Madrid, CSIC, 1958, p. 89.

¹⁰³ AHN, Cons., libro 741.

¹⁰⁴ AHN, Cons., libro 1183.

indulgencia del Consejo en el curso de la primera depuración de 1823? No hay nada claro al respecto. Entre las personalidades jubiladas se encuentran absolutistas ultras como Bernardo Riega, o moderados como Alejandro Dolarea o José María Puig. El perfil político del nuevo Consejo es netamente realista: al menos la mitad de sus miembros fueron destituidos bajo el Trienio (entre los más conocidos: Martínez de Villela, Felipe Sobrado y Miguel Modet, futuro ministro de don Carlos). No obstante, tres nuevos miembros (Joaquín Llorens, Juan Garrido López y Francisco Fernández del Pino¹⁰⁵), antiguos regentes de una audiencia o de una chancillería permanecieron en funciones durante todo el período constitucional. Así, la lógica principal que se puede hallar a estas destituciones de fines del invierno de 1824 es la voluntad de Fernando VII de disponer de un Consejo de Castilla dócil, fiel a su persona, más allá de las divergencias de opinión.

Esta observación hecha respecto al Consejo de Castilla puede extenderse al conjunto de reformas institucionales, por lo cual permanecemos en el marco estricto del absolutismo. Fernando VII acepta las reformas institucionales puesto que se trata de hacer frente a la profunda crisis política y financiera que aplasta el país. En esencia, consiste en retomar o acelerar iniciativas adoptadas antes de 1808 y que serán, sin embargo, confirmadas por el Estado liberal. ¿Se podría extender esta consideración a la Administración local y regional? Faltan trabajos al respecto, pero se puede responder afirmativamente para el caso de Vizcaya, donde la diputación ve reforzar sus poderes en detrimento de los municipios¹⁰⁶.

La tendencia es tan fuerte que impregna incluso la acción del ministro de Gracia y Justicia, Calomarde, personaje del que la historiografía ha hecho un símbolo del oscurantismo revolucionario. Su reforma de las universidades de 1824 es muy reaccionaria en su contenido pedagógico, pero centraliza fuertemente, a través del ministro de Gracia y Justicia, el conjunto de la institución universitaria¹⁰⁷. El ejemplo de la división territorial es aún más elocuente. En el curso del Consejo de Ministros del 3 de noviembre de 1825, Calomarde presenta como

¹⁰⁵ Muy útil para obtener informaciones biográficas: Alberto GIL NOVALES, *Diccionario biográfico del Trienio Liberal* (DBTL), Madrid, Ediciones el Museo Universal, 1991.

¹⁰⁶ F. MARTÍNEZ RUJJA, *Los poderes locales en Vizcaya. Del Antiguo Régimen a la revolución liberal, 1700-1853*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1994.

¹⁰⁷ Alberto JIMÉNEZ, *Historia de la universidad española*, Madrid, 1971, pp. 308-311. Ver también Mariano y José Luis PESET REIG, *La Universidad española. Siglos XVIII y XIX. Despotismo ilustrado y Revolución liberal*, Madrid, Taurus, 1974.

una aberración la división territorial correspondiente a los diferentes tribunales y propone la elaboración de una nueva delimitación «de todos los juzgados»¹⁰⁸. La comisión encargada de esta tarea presenta un proyecto de división provincial cuatro años más tarde. Las resistencias y, más tarde, el declive de Calomarde en 1832 impiden la puesta en marcha del proyecto. No obstante, como ha demostrado Jesús Burgueño, Javier de Burgos sólo tendrá que retomar las conclusiones de estos trabajos en noviembre de 1833 para imponer su célebre división territorial¹⁰⁹. Paradójicamente, la acción de Calomarde representa así un eslabón esencial en el nacimiento de la Carta administrativa de la España liberal.

3. *Las reformas de la función pública*

Es la otra cara, menos conocida, del movimiento reformador. Al igual de lo que ocurriera en las reformas institucionales, se trata de llegar a racionalizar la gestión del Estado para reducir sus gastos. Era necesario, primeramente, conocer con precisión el número de empleados del Estado para reducir los efectivos y los salarios. Sin embargo, los cambios políticos y las depuraciones habían conducido a una desorganización profunda de la Administración. Aquí también el Ministerio de Finanzas sirve de punta de lanza y de terreno de experimentación. De 1824 a 1825 se llevan a cabo encuestas administrativas por la Dirección General de Rentas y la Contaduría General de Valores y, en las provincias, por intendentes; todo ello a fin de conocer los efectivos y los salarios de los empleados del Ministerio de Finanzas. Tras una primera tentativa poco concluyente en el marco de la gran instrucción de 3 de julio de 1824¹¹⁰, la circular de 14 de julio de 1825¹¹¹ vuelve a impulsar la encuesta. Ésta se extiende al Consejo Real por la ordenanza de 12 de agosto y a los otros ministerios por el decreto de 14 de noviembre de 1825 así como por la ordenanza de 1 de diciembre de

¹⁰⁸ *Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo 1 (1824-1825), Consejo del 3 de noviembre de 1825, p. 400.

¹⁰⁹ Jesús BURGUEÑO, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp. 139-168.

¹¹⁰ J.-P. LUIS, *L'utopie réactionnaire: épuration et modernisation de l'Etat*, *op. cit.* cap. X.

¹¹¹ AHN. Hac., libro 4541.

1825¹¹². El decreto de 14 de noviembre de 1825 pedía a cada ministro preparar un presupuesto provisional al tiempo que exigía a los intendentes enviar mensualmente listas de los nombres y los salarios de todos los empleados «de las clases dependientes del Estado».

El esfuerzo se corona con el éxito por el Ministerio de Finanzas: a principios del año 1826, el Estado tiene una idea bastante precisa de los costes y de los efectivos de este ministerio que cuenta con el mayor número de empleados. Tiene también una visión global de los gastos de funcionamiento de la Secretaría de Estado y de Gracia y Justicia. Comienza entonces el esfuerzo de reducción de costes de funcionamiento del Estado, que pasa por una racionalización de los servicios administrativos y de las carreras. Algunos de los textos que dan fe de este esfuerzo, en particular el célebre decreto de 7 de febrero de 1827, son conocidos por los juristas desde hace mucho tiempo¹¹³. Quedaba, sin embargo, por evaluar el grado de aplicación de estas medidas. El decreto de 7 de febrero de 1827 divide, primeramente, los empleados de la Real Hacienda en cinco clases: consejeros, intendentes, jefes de administración, oficiales de la Real Hacienda, subalternos. Las cuatro primeras son, asimismo, subdivididas en cada uno de los casos, mediante la fijación de un salario. La última categoría carece de orden y comprende el conjunto de subalternos presentados como «todos aquellos que con diferentes denominaciones sólo prestan un servicio material». Estos subalternos sólo se benefician de los privilegios de los empleados de las Finanzas cuando se mantienen en funciones. Solamente son definidos los empleados y los salarios de las cuatro primeras clases de empleados denominados «de nombramiento» (art. 7). Todo suplemento al salario (regalías...) es suprimido¹¹⁴. Todos los empleados de las Finanzas son clasificados y jerarquizados formando una escala en el interior de cada clase. La promoción en el interior de una clase se concibe por antigüedad; en contrapartida, el paso de una clase a otra está en función del «mayor mérito y capacidad».

¹¹² Narciso FERRER Y Jou, *Guía de la Real Hacienda (de 1825)*, Madrid, 1827, real orden de 14 de noviembre de 1825.

¹¹³ Claro José FERNÁNDEZ-CARNICERO y GONZÁLEZ, «La carrera civil de la Real Hacienda (el real decreto de 7 de febrero de 1827)», *Hacienda Pública Española*, núm. 87, 1984, pp. 263-273.

¹¹⁴ El decreto de 28 de abril de 1828 suprime también los sueldos personales, es decir, los sueldos fuera de los reglamentos.

Los trabajos preparatorios para la elaboración del presupuesto de 1828 y las reformas de las plantillas de cada uno de los departamentos de finanzas muestran que la reforma fue aplicada. Las cuatro primeras (subdivididas en subclases) definidas por el decreto representan 2.930 personas, los subalternos 2.810.

Este decreto de 7 de febrero es pionero por varias razones. En primer lugar, proporciona una nueva cara a la organización del personal de las Finanzas. Rompe con la lógica del amontonamiento de una jungla de reglamentos particulares adscritos a cada oficina, para dibujar los contornos de una organización global. A continuación, es la concepción del empleo por la administración lo que se modifica. El empleo deja de definirse por una función para definirse por una categoría. El decreto lo explica claramente: «En cada una de las clases referidas y en sus subdivisiones, se comprenderán no sólo los empleados conocidos hasta ahora con el nombre que se les da, sino también todos aquellos que por su ocupación y calidad deban tener igual representación»¹¹⁵. Por otra parte, con la idea de una escala general de las carreras aparece por primera vez la noción de escalafones, la cual marca el funcionamiento de toda la función pública española contemporánea¹¹⁶. Finalmente, el decreto de 7 de febrero de 1827 divide al personal en dos partes: titulares – a saber, el personal de nominación real que se beneficiaba de salarios normalizados, de carreras jerarquizadas, de protección (subsídios, jubilaciones, pensiones)- y subalternos, dependiendo, asimismo, de reglamentos particulares y sin conceder ningún derecho desde el momento en que dejan sus funciones.

Conviene matizar, no obstante, el alcance del éxito de esta reforma. Sólo alcanza, en efecto, a poco más de un tercio de los empleados de las Finanzas: los que, como precisa el decreto, escapan a la clasificación (los empleados, en suma, del resguardo y los que no perciben un salario fijo)¹¹⁷. Por otra parte, su lógica no se lleva a término puesto que no pone en marcha un instrumento al servicio de un sistema coherente y jerarquizado de gestión de la carrera del personal: la clasificación

¹¹⁵ Así lo anotaba A. NIETO, *op. cit.*, p. 91: «ya no se va a ocupar el cargo de oficial sino a ser oficial».

¹¹⁶ Johannes-Michael SUJOLTZ, «Escalafones y legitimidad judicial. Hacia una topografía adecuada», en Juan Luis CASTELLANO (ed.), *Sociedad, Administración y Poder en la España del Antiguo Régimen*, Granada, Universidad de Granada, 1996, pp. 175-194.

¹¹⁷ El número de empleados de Hacienda era de 15.335, según el informe de 1825. AHN, Hacienda, libro 4542.

no funde los escalafones. Crea, sin embargo, las condiciones previas para su puesta en marcha.

La otra reforma de fondo de la gestión del personal administrativo concierne a los empleados que no están en activo. Evocar a este personal no es en absoluto anecdótico. La seguridad del empleo que existía frecuentemente de hecho antes de 1808, el espíritu de cuerpo y una cierta forma de patrimonialización de la noción de empleo público¹¹⁸ hacen que fuera política y culturalmente impensable dejar sin pensión a los empleados que habían servido al Estado, a excepción de los que estaban demasiado marcados por su pasado político. Ante la carencia de toda regla, estas pensiones estaban a la discreción del monarca¹¹⁹. La depuración y la reducción del número de los empleados del Estado llevada a cabo desde 1825 creó cohortes de pensionistas potenciales que amenazaban con influir pesadamente sobre las finanzas del Estado. Ciñéndonos al Ministerio de Finanzas, de 1825 a 1828 este peso se vio acrecentado en un 40 por 100, para terminar representando cerca del 14 por 100 del presupuesto de este departamento ministerial¹²⁰.

Con el decreto de 3 de abril de 1828¹²¹, el Ministerio de Finanzas agrupa al conjunto de jubilados y cesantes bajo la expresión de «clases pasivas». Reglas generales ligadas a la antigüedad del individuo en el momento en el que deja el servicio activo¹²² fijan la cantidad a pagar en concepto de pensiones. Sólo los empleados de nombramiento real pueden beneficiarse de ello. La otra novedad reside en el hecho de que el Ministerio de Finanzas llega en esta ocasión a imponer la reforma al conjunto de la función pública civil. Conforme a ello se crea una «Comisión de clasificación de sueldos a los empleados cesantes

¹¹⁸ Los libros del grupo PAPE (personal Administrativo y Político de España) dan lo más reciente en la investigación sobre el Lema. Juan Luis CASTELLANO (ed.), *Sociedad, Administración y Poder...*, op. cit. Juan Luis CASTELLANO, Jean-Pierre DEDIEU, María Victoria LÓPEZ CORDÓN (eds.), *La pluma, la mitra y la espada. Estudios de Historia Institucional en la Edad Moderna*, Madrid, Universidad de Burdeos-Marcial Pons, 2000.

¹¹⁹ Sólo en los cuerpos claramente definidos existían reglas para jubilaciones. Farid ABBAD y Didier ÚZANAM, *Les intendants espagnols du XVIII^e siècle*, Madrid, Bibliothèque de la Casa de Velázquez, 1992.

¹²⁰ Las modalidades de esas evaluaciones en Jean-Philippe Lus, «Réformer pour ne rien changer: la rationalisation de l'administration à la fin du règne de Ferdinand VII», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, tomo XXXII-3, Madrid, 1996.

¹²¹ Narciso FERRER y JOU, *Guía de la Real Hacienda, parte legislativa (de 1828)*, Madrid, 1829, pp. 135-145.

¹²² Representan entre 1/5 y 4/5 del sueldo de actividad.

y jubilados», dependiente del Ministerio de Finanzas ¹²³ y con la finalidad de centralizar todos los datos y de calcular el montante de las pensiones, elaborando, para cada individuo, una hoja de servicios donde se recapitulaba toda su carrera. Los abundantes trabajos de la comisión de clasificación revelan que el decreto se aplicó correctamente, haciendo que el número de individuos que obtenía una derogación de reglas de pensiones se mantuviera muy limitado ¹²⁴.

Esta reforma extiende al conjunto de empleados civiles la dualidad ya revelada acerca de los empleados de Finanzas: sólo los empleados de nombramiento real se benefician de una forma de protección social. Se podría expresar esta dualidad en términos moderados diciendo que, de un lado, están los funcionarios y, de otro, el resto. Por otra parte, la jubilación se convierte en un derecho para todos los cuerpos del Estado, incluso si en la práctica es generalmente utilizada para prescindir discretamente de un empleado molesto. Finalmente, a partir de entonces se define claramente el término «cesante». Aparece tras la Guerra de la Independencia. Desde 1820, deja de designar un estado (cesante de un empleo) para pasar a designar a un individuo ¹²⁵. Con las reformas de López Ballesteros representa ya una categoría de personal. En suma, la aplicación de los decretos de 1827 y 1828 representa un paso decisivo hacia un estatus general de la función pública, tal como lo definirá Bravo Murillo en 1852.

Esta consideración y la aparición del cesante muestran que muchas de las características de la función pública del Estado liberal nacen de las reformas impuestas bajo Fernando VII. Lo que aparece como un éxito no debe hacer olvidar la motivación profunda de los reformadores: reducir los costes de funcionamiento del Estado. No obstante, en este ámbito los resultados son muy decepcionantes: contrariamente a lo que se pretendía, los efectivos aumentaron y los costes se mantuvieron difícilmente, gracias a una reducción salarial ¹²⁶. Se comprende así mejor el carácter dramático de la situación que se impone a partir de 1830. Es imposible hacer frente al aumento brutal de los gastos

¹²³ Decreto de 17 de abril de 1828. *Guía de la Real Hacienda*, op. cit., pp. 158-159.

¹²⁴ Archivo del Ministerio de Hacienda, libros 24.087 y 23.711. Al final de 1833, la comisión había clasificado a 45.000 personas.

¹²⁵ Redacta CANGA ARciELLEs una voz en 1826 en su *Diccionario de Hacienda* (tomo 1, p. 186).

¹²⁶ J.-P. LUIS, *L'Utopie réactionnaire: épuration et modernisation de [l'Etat...]*, op. cit., cap. X.

militares, puesto que ya no se pueden realizar economías sobre los gastos de funcionamiento del Estado. Por otra parte, los beneficios fiscales tocan techo, mientras que el nivel de las retenciones se hace insoportable en un país empobrecido, sometido a la deflación ¹²⁷. Constructiva a medio plazo para la organización interna de la función pública, la política de los reformistas, y en primer lugar la de López Ballesteros, fue un fracaso a corto plazo.

IV. La década ominosa: ¿una vía política?

No se puede comprender este período sin tener presente su carácter excepcional. Los contemporáneos tienen conciencia de atravesar una crisis capital de carácter global, política, moral, económica y social, con la decadencia en el horizonte. Un mundo se desmorona bajo tensiones sociales y políticas de extraordinaria violencia. El analista de estadísticas Moreau de Jonnés hacía de la España de 1826 el país menos seguro de Europa tras Dalmacia ¹²⁸.

En este contexto, es utópico buscar en la política llevada a cabo durante el último decenio del reinado de Fernando VII una línea directriz clara. Hay inflexiones evidentes: los absolutistas moderados dominan más bien en 1825, de 1827 a 1830 y durante el último año del reinado que no corresponde a una ruptura completa. Los favoritos juegan un papel, en particular Ugarte a principios de la década ominosa, sin que se pueda hablar a ciencia cierta de gobierno de camarilla. No se puede evaluar la acción del Estado de Antiguo Régimen sin tener presente que el nepotismo, el enriquecimiento personal o el favor del rey no son una infracción a la regla institucional sino que forman parte del funcionamiento normal y legítimo de las instituciones ¹²⁹.

Otorgando prioridad a talo cual grupo, Fernando VII sólo persigue un objetivo: la conservación de su poder absoluto. Para ello, cualquier

¹²⁷ A. BRODER, *Le rôle des intérêts économiques étrangers dans la croissance de l'Espagne au XIX^{ème} siècle*, op. cit.

¹²⁸ Alexandre MUREAU DE JONNÉS, *Estadística de España*, Valencia, Imprenta de Cabrerizo, 1835. Si bien las estadísticas no son fiables (habla de un crimen por 4.113 habitantes frente, por ejemplo, a uno por cada 175.000 en Francia) el hecho refleja una realidad percibida por los contemporáneos.

¹²⁹ Jean-Pierre DEDIEU, «Procesos y redes. La historia de las instituciones administrativas de la época moderna hoy», en J. L. CASTELLANO, J.-P. DEDIEU y M. V. LÓPEZ CORDÓN (eds.), *La pluma, la mitra y la espada*, op. cit., pp. 13-30.

medio era bueno. Se carece de una buena biografía de Fernando que permita comprender mejor su capacidad maquiavélica para hacer cohabitar ministros y consejeros de opiniones muy divergentes; para enfrentar a los unos contra los otros a fin de reducir convenientemente la oposición. Su educación (como se instruía para la tarea de rey a fines de la edad de oro de la Ilustración), su sumisión a Valençay, la experiencia del Trienio y su dramático desenlace en 1823 son igualmente pistas sobre las que profundizar. Por añadidura, una historia de las múltiples redes que participan en el proceso de decisión política sería muy útil y revelaría, como lo dan a entender algunos ejemplos dispersos, amistades políticamente sorprendentes. Fernando muere en su cama como rey absoluto, lo cual no es un éxito menor.

La reaparición de los viejos métodos del despotismo ilustrado es visible. Un despotismo ilustrado que ya no se preocupa por justificaciones humanistas: un absolutismo que centraliza y racionaliza el Estado con la finalidad de aumentar recursos fiscales destinados ante todo a mantener a las fuerzas armadas¹³⁰. En este sentido, cuando tienen concretamente a su cargo los asuntos del Estado, los ultras, tales como Calomarde, deben plegarse a la realidad, abandonar sus posturas de partida y tomar prestado de los moderados del absolutismo sus métodos, puesto que éstos eran los únicos capaces de prolongar un poco la existencia del absolutismo. Las lamentables propuestas de los ultras en el Consejo de Estado no podían ser una alternativa seria y traducen la parálisis intelectual de la contrarrevolución. Así, la década ominosa muestra que el proyecto político contrarrevolucionario era totalmente utópico.

Los métodos del despotismo ilustrado, renovados por el modelo napoleónico, se acompañan, no obstante, de una influencia limitada pero incontrovertible del liberalismo económico. Éste no se traduce en una recuperación sensible de los negocios, sino en un repliegue de la acción del Estado en la sociedad y en un clima malsano de especulación, marcado por un principio de connivencia entre los dirigentes políticos y el mundo de las Finanzas. Los escándalos de las concesiones o de los arrendamientos constituyen una ilustración de ello. El ejemplo del banquero Gaspar de Remisa es probablemente el más elocuente. Obtiene, siendo director del Tesoro Real, la concesión de las minas de plata

¹³⁰ Josep FONTANA, «El alimento del Estado. Política y Hacienda en el "despotismo ilustrado"», *Hacienda Pública Española*, núm. 108-109, 1987, pp. 157-168.

de Guadalcanal en 1827, de las minas de cobre de Río Tinto en 1829 y del Canal de Castilla en 1831¹³¹. Esta evolución, así como el recurso al arrendamiento o a la suscripción para la condonación de ciertos impuestos con la finalidad de reducir los efectivos de las Finanzas, marcan un retroceso de la acción directa del Estado en la economía en provecho del papel de intermediario¹³². Los poderes locales se vieron reforzados: se dio un paso hacia el despliegue del caciquismo. Así, paradójicamente, la racionalización y la centralización del Estado se acompañan de un debilitamiento de la acción del Estado y de la legitimidad de esta acción sobre el país. La década ominosa es, de este modo, un período que no debe desestimarse en la vasta reflexión en curso sobre la construcción del Estado español en el siglo XIX¹³³ y de las élites que lo dominan¹³⁴. Esta inserción de la década ominosa en la larga duración puede también ser considerada cuando se reflexiona sobre la política llevada a cabo durante este período. Tres características se imponen: despotismo, reformismo centralizador y especulación. En cierta medida, esta vía no está lejos de la seguida en varias ocasiones por la historia de España de los siglos XIX y XX.

¹³¹ Citado en F. SUÁREZ, «Notas sobre la administración en el reinado de Fernando VII», *op. cit.*, p. 459.

¹³² Gérard CHASTAGNARET, «Voie paradoxale de la modernité? La résurgence de l'asiento d'établissements miniers de la courouille à la fin de l'Ancien Régime», en *POLVOIRS et société dans l'Espagne moderne. Hommage à Bartolomé Benassar*, TOULOUSE, Presses Universitaires du Mirail, 1993, pp. 271-282.

¹³³ Entre los trabajos más estimulantes: Borja DE RIQUER, «La débil nacionalización española del siglo XIX», *Historia Social*, núm. 20, otoño 1994, pp. 97-114, Y los artículos del llúmero especial de la *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 17, 1998. Sobre el reinado de Fernando VII en la historia del Estado español: Jean-Philippe LUIS, «La croissance ambiguë du Levialhan dans l'Europe du XIX^{ème} siècle: l'exemple de la rationalisation de l'État espagnol», *Revue Historique*, CCCI/3, 1999, pp. 483-506.

¹³⁴ Se pueden citar las muy interesantes pistas de trabajo de Juan PRO RUIZ, «Las élites de la España liberal: Clases y redes en la definición del espacio social (1808-1931)», *Historia Social*, núm. 21, 1995, pp. 47-69.