

ASPECTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA REVOLUCION DE 1868 (LAS REGULACIONES INICIALES)

POR

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER.

Catedrático de la Universidad de Salamanca.

I

«Condición inmediata de todo poder arbitrario y despótico fue siempre la de legislar excepcionalmente en los diversos ramos de la Administración pública, con irreparable perjuicio de la igualdad de derechos que en toda Sociedad gobernada en prácticas de santa justicia deben disfrutar por idénticas partes todos y cada uno de los asociados».

Con estas palabras comienza la Exposición de Motivos del Decreto de 16 de enero de 1869, del Ministro de la Gobernación, don Práxedes Mateo SACASTA, por el que se proclamaba la libertad de teatros en España, y con estas palabras quiero comenzar mi intervención (1), porque expresan muy claramente la idea central que va a informar todo el planteamiento administrativo de los momentos iniciales del levantamiento de septiembre de 1868 (2). Desde ahora debo advertir que el examen de

(1) Se ofrece ahora, reelaborado, y habiendo añadido el aparato bibliográfico, el texto de la conferencia pronunciada el día 20 de noviembre de 1968 en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, dentro del ciclo organizado por dicha Facultad sobre *La obra legislativa de la Revolución de 1868*.

(2) Debe tenerse en cuenta que las dos conferencias anteriores del ciclo se habían referido al encuadre y planteamiento general de la Revolución. La primera, a cargo del Catedrático de Historia del Derecho, señor Tomás Valiente, había versado sobre *Aspectos socio-políticos de la Revolución de 1868*. La segunda, a cargo del Catedrático de Derecho Político, señor Padilla Serra, había tratado el tema *La obra jurídico-política de la Revolución: Constitución de 1869*.

De todas formas, parece interesante ofrecer ahora una elemental indicación biblio-

la obra administrativa de la Revolución del 68 lo circunscribiré a las regulaciones que surgen en los primeros momentos. Pues bien, voy a tratar de demostrar cómo el análisis de las citadas regulaciones ofrece algo así como una constante en la que cabe observar los siguientes elementos, algunos de los cuales están muy bien expresados en el párrafo antes señalado:

a) Consideración unánime del Estado anterior a la Revolución —y digo el Estado y no el Gobierno, nótese bien— como una organización absolutamente arbitraria, injusta y opresora.

b) Decisión firme de superar esa situación.

c) Pero no de superarla de cualquier manera, sino desmontando todo el aparato existente.

d) Este deseo de desmontar el Estado incide y se refleja en todos los aspectos administrativos, pues no en balde lo administrativo es concreción muy directa de los previos planteamientos políticos.

e) Esta operación de desmontar los mecanismos de funcionamiento del Estado, ¿qué ofrece como opciones positivas? Ofrece, en principio, la creencia de que desaparecida la opresión fluirán del cuerpo social, en perfecta armonía, las diversas fuerzas necesarias para garantizar y desarrollar la vida de dicho cuerpo social (3).

Seguidamente voy a tratar de mostrar cómo es posible reconocer el

gráfica. Para un planteamiento general puede verse Antonio RAMOS-OLIVEIRA, *Historia de España*, II, México, Compañía General de Ediciones, S. A., s. f., 273 y sigs.; Antonio EIRAS ROEL, *El Partido Demócrata español (1849-1868)*, Madrid, Rialp, 1961; Melchor FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Historia política de la España contemporánea*, I, Madrid, Alianza ed., 1968, en toda su primera parte; Manuel TUÑÓN DE LARA, *La España del siglo XIX*, París, Club del libro español, 1961 (hay edición reciente), 145 y sigs.; Antoni JUTGLAR, *Ideologías y clases en la España contemporánea*, I, Madrid, Edicusa, 1968; también el artículo de José María JOVER, 1868, *balance de una revolución*, en "Cuadernos para el Diálogo", núm. 59-60 (agosto-septiembre 1968), 15 y sigs. La "Revista de Occidente" dedicó un número extraordinario, el 67 (octubre 1968), a la Revolución de 1868. Precisamente en este número, y viniendo ya a la bibliografía especializada, se publica un interesante trabajo de Alejandro NIETO con el título *La Administración y el Derecho administrativo durante el Gobierno provisional de 1868-69*. Aunque el período que yo trato de abarcar ahora coincide prácticamente con el contemplado por NIETO, creo que se puede justificar la publicación de estas nuevas páginas sobre el mismo tema. En efecto, aunque los textos estudiados coinciden en parte, es cierto que se estudian aspectos diversos, se adoptan diferentes perspectivas y las conclusiones se formulan en terrenos no coincidentes en buena parte.

Los textos legales que se transcriben, salvo lo señalado en las notas 36 y 38, están tomados de los correspondientes *Anuarios* del *Diccionario* de M. Alcubilla.

(3) A. JUTGLAR, *Ideologías y clases*, cit., 191, ha insistido sobre un aspecto que cuadra aquí perfectamente: "El punto de partida de la Revolución de septiembre —dice— está más caracterizado por un impulso negativo —'abajo lo existente'— que por un programa o proyecto positivo".

esquema señalado en diversas regulaciones de interés administrativo, bien entendido que se trata sólo de realizar un muestreo, fijándose convencionalmente en alguno de los más importantes de los múltiples y variados sectores abarcados por las regulaciones administrativas. A medida que se realice este examen se podrá señalar también cuál de las regulaciones estudiadas ha mantenido su vigencia hasta el momento presente. En concreto, la legislación que se va a analizar se refiere a las materias siguientes:

- 1.ª Enseñanza.
- 2.ª Teatro, como expresión de otras actividades relacionadas con la cultura y el espectáculo.
- 3.ª Obras públicas.
- 4.ª Régimen de la minería.
- 5.ª Organización municipal.
- 6.ª Otros sectores, como bolsas de comercio, bancos de emisión, ferrocarriles, etc.

Se trata —insisto— de examinar las regulaciones de primera hora. Esta exposición centrada, por tanto, sobre el análisis de textos legales, ha de adolecer, consecuentemente, de las limitaciones de cualquier planteamiento jurídico que se centre en lo estrictamente normativo, máxime, en un período revolucionario en el que la dinámica de las relaciones de poder está obviamente acelerada y en el que una determinada norma puede fácilmente ser dejada sin vigor por otra norma posterior o mediante cualquiera de los procedimientos propios de las situaciones revolucionarias. Conviene, por tanto, ser conscientes de esta limitación. Por otro lado, son escasos los estudios jurídicos sistemáticos sobre el momento que se estudia; de ahí que no pretenda yo ahora superar las consecuentes limitaciones. Debe tenerse en cuenta, además, que se va a hacer referencia a regulaciones que provienen del Gobierno provisional. Esto hace que haya que aludir ya desde ahora a otro problema muy importante y también muy poco estudiado, cual es el de la disparidad entre el movimiento revolucionario —sus aspiraciones, sus intereses, sus problemas— y los problemas, aspiraciones e intereses de quienes ocupan el poder a poco de producirse el levantamiento. Y desde ahora me excuso, porque la transcripción de textos va a ser reiterada e insistente, si bien es cierto que se trata de textos verdaderamente cálidos y expresivos; textos que nada tienen que ver con la verborrea decimonónica y que cumplen adecuadamente su función de *exposiciones de motivos*: a diferencia de lo que sucede en otros momentos posteriores, explican y razonan *sincera-*

mente qué es lo que se pretende conseguir con las regulaciones cuyos motivos exponen.

II

Comencemos con la enseñanza, donde se observa muy bien el esquema propuesto. Centraremos el análisis en el Decreto de 21 de octubre de 1868 —recuérdese que el Gobierno Provisional se constituía el día 9 del propio mes—, Decreto firmado por el Ministro de Fomento, señor RUIZ ZORRILLA. Se dirige este Decreto a dar reglas para la apertura del curso académico en aquellos establecimientos en que aún no se hubiera realizado, pero en realidad se contienen ya en él importantes aspectos de mucho mayor contenido. En la Exposición de Motivos del mismo se afirma :

«Vencidas las dificultades que se oponían a la apertura del curso académico de 1868 a 1869 en una gran parte de los establecimientos de enseñanza y a la continuación de las lecciones en otros, es tiempo ya de que comiencen de nuevo sus tareas científicas y literarias.

Para que éstas no sean estériles ni retarden en vez de favorecer los progresos de la instrucción en nuestro país, es imprescindible derogar los Decretos publicados en 1866 y 1867 sobre el profesorado, la segunda enseñanza y las facultades. Las humillaciones y amarguras que esa legislación reaccionaria ha hecho sufrir a los profesores...»

Se alude aquí directamente al planteamiento opresor y arbitrario de la situación anterior. Para su mejor comprensión hay que remitirse a una serie de sucesos importantes para la historia universitaria e intelectual del país: la publicación por CASTELAR del artículo *El rasgo*, puntualizando la conducta de Isabel II, la separación de CASTELAR, la triste «noche de San Daniel», en que la intervención de la policía produjo la muerte de varios estudiantes, las medidas contra los Profesores krausistas, y entre ellas, nada menos que la separación de SANZ DEL RÍO, de don Fernando DE CASTRO y de SÁLMERÓN (4), etc. Pero dejemos seguir al Preámbulo del citado Decreto :

(4) Todos estos acontecimientos están descritos con gran precisión de detalles en EIRAS ROEL, *El Partido Demócrata español*, cit., 299 y sigs., y en CACHO VIU, *La Institución Libre de Enseñanza*, I, Madrid, Rialp, 1962, 140 y sigs. Véase también Joaquín XIRAU, *Manuel B. Cossío y la educación en España*, México, El Colegio de México, 1944, 28 y sigs.; GÓMEZ MOLLEDA, *Los reformadores de la España contemporánea*, Madrid,

«... las trabas con que se limita la libertad de los alumnos, la preferencia injusta que da a unos estudios y el desdén con que menosprecia otros, sus tendencias al retroceso, su oposición a lo que no se conforma con determinadas doctrinas, y, sobre todo, la enérgica y general censura de que ha sido objeto, no consienten que siga influyendo en la educación de la juventud».

En base a estas razones, exactas todas ellas, se va a intentar barrerlo todo. En el mismo texto se dice :

«... Sirviendo la enseñanza para propagar la verdad, cultivar la inteligencia y corregir las costumbres, es absurdo encerrarla dentro de los estrechos límites de los establecimientos públicos. Cuanto mayor sea el número de los que enseñen, mayor será también el de las verdades que se propaguen, el de las inteligencias que se cultiven y el de las malas costumbres que se corrijan. Dejar a los que saben sin libertad para comunicar sus ideas, es en el orden científico y literario lo mismo que en la agricultura dejar incultos los campos, o en la industria fabril privarse de la cooperación de los agentes naturales.

Es verdad que los individuos pueden enseñar el error; pero también es falible el Estado, y sus errores son más trascendentales y funestos. Cuando en un pueblo libre se alza una voz para predicar la falsedad y la mentira, cien otros se levantan para combatirla, y la verdad no tarda en recobrar su imperio sobre la opinión del mayor número. Por el contrario, cuando el Estado tiene el monopolio de la enseñanza, sus errores se reputan dogmas, y el tiempo y la indiferencia pública les dan la autoridad que la razón les niega. Autorizadas de ese modo han dominado durante muchos siglos doctrinas incompletas o erróneas que, discutidas y juzgadas libremente, hubieran pasado sin dejar huella ni recuerdos en la historia».

No se piensa al hacer estas afirmaciones que en realidad el Estado estaba dominado por grupos a los que precisamente muy poco les habría de costar instalarse al margen de los centros oficiales y seguir manteniendo igualmente las mismas o parecidas doctrinas erróneas. En otro lugar del mismo Preámbulo se afirma :

C. S. I. C., 1966, 188 y sigs., y *passim*; la *Introducción* de Pablo de AZCÁRATE a *La cuestión universitaria, 1875, Epistolario de Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo Azcárate, Nicolás Salmerón*, Madrid, Tecnos, 1967, 18 y sigs.

«... Uno de los obstáculos más resistentes a la generalización de las ideas nuevas ha sido el monopolio de la enseñanza. Los establecimientos científicos del Estado se han creído en posesión de toda la verdad y han mirado con menosprecio lo que salía fuera del cuadro de las fórmulas recibidas. El sabio que a fuerza de fatigas y perseverancia descubría una verdad desconocida, en vez de encontrar un puesto entre los maestros de la ciencia, ha sido considerado como un enemigo, teniendo que ocultar su pensamiento como un crimen»;

todo esto, desgraciadamente, es muy cierto;

«mas cuando la enseñanza es libre —continúa el texto—, la verdad se apodera pronto de las inteligencias, porque la fuerza no decide lo que está sometido al Tribunal de la razón»;

esto otro, en cambio, ya no es tan cierto:

«Todas las doctrinas —continúa el texto— se exponen y discuten entonces, y nuestro entendimiento, nacido para investigar la verdad, no encuentra obstáculos para estudiarla y conocerla.

.....

Los mismos establecimientos de instrucción pública que deben desear y que desean en España no estacionarse, sino seguir el movimiento progresivo de la ciencia, están interesados en que se erijan escuelas libres que compartan con ellos la ardua tarea de instruir al pueblo. Para que el maestro retribuido por el Estado o las provincias estudie sin descanso, se interese en el aprovechamiento de sus alumnos y aplique exclusivamente su autoridad al desempeño de su cargo, conviene que sienta el estímulo de la competencia. Ella ha producido los prodigios que admiramos en la industria y no hay motivo para que deje de producirlos en la enseñanza. La lucha podrá extremarse alguna vez y dar ocasión a conflictos; pero esas perturbaciones son nubes que se disipan con presteza: porque la opinión pública concluye siempre por hacer justicia al verdadero mérito y a las pretensiones injustificadas de la ignorancia».

Conviene llamar la atención y manifestar toda la extrañeza que produce este interés en comparar la enseñanza con una actividad tan distinta

como es la industria. Claramente se sigue este criterio en el párrafo inmediatamente siguiente:

«Llegará un tiempo en que, como ha sucedido en la industria, la competencia entre los que enseñan se limite a los particulares, desapareciendo la enseñanza oficial. Así lo aconseja el estudio de los móviles de la actividad humana, y así será, porque no puede menos de ser. Es propio del Estado hacer que se respete el derecho de todos, no encargarse de trabajos que los individuos puedan desempeñar con más extensión y eficacia. La supresión de la enseñanza pública es, por consiguiente, el ideal a que debemos aproximarnos, haciendo posible su realización en un porvenir no lejano».

Se va cubriendo, en efecto, el esquema apuntado: tras derribar los obstáculos se confía, en efecto, que la enseñanza surja armónica y equilibradamente, del seno de la sociedad.

Pero no se trata de circunscribir la libertad de enseñanza a la iniciativa para crear centros de enseñanza, sino de ampliarla también a la forma y al método de realizar los estudios. Así, en otro de los párrafos del Decreto, se afirma:

«La libertad de enseñanza exige también que la duración de los estudios no sea igual para capacidades desiguales. El Estado no tiene derecho para compeler a un joven, rápido en sus concepciones, seguro en sus juicios y perseverante en el trabajo, a seguir el paso perezoso del que es tan tardo en concebir como ligero en juzgar y no siente amor a la investigación de la verdad. Cuanto más pronto se pongan en acción las fuerzas productivas de los individuos, más rápida y extensamente se satisfarán las necesidades sociales. La justicia y la pública conveniencia reclaman, por tanto, que se facilite la habilitación de los jóvenes de talento para el ejercicio de las profesiones industriales o científicas. Estudie cada cual según su capacidad el número de asignaturas que sea proporcional a sus fuerzas, y mientras uno concluirá sus estudios en pocos años, sufrirá otro las consecuencias de su desaplicación o del desconocimiento de su falta de capacidad...»

El vaciamiento del significado de los estudios a que esta legislación abocaba se pone bien de manifiesto en la afirmación de *Clarín*, sobre quien incidió de lleno el Decreto ahora comentado, cuando decía: «Yo me hice

Abogado en un periquete, sirviéndome de lo que entonces se llamaba libertad de enseñanza» (5).

Consecuentemente, con todas estas ideas, mientras el artículo 1.º del Decreto señala para el 1 de noviembre la fecha de *solemne* apertura del curso académico, o mientras el artículo 11. prescribe que para obtener grados académicos no se necesitará estudiar un número determinado de años, sino las asignaturas que fijen las Leyes, los artículos 5.º y 6.º proclaman con gran amplitud (6) el principio de libertad de enseñanza en los siguientes términos:

Artículo 5.º «La enseñanza es libre en todos sus grados y cualquiera que sea su clase».

Artículo 6.º «Todos los españoles quedan autorizados para fundar establecimientos de enseñanza» (7).

(5) Véase el *Prólogo biográfico* de Juan Antonio CABEZAS, en la edición de *Obras Selectas* de Leopoldo ALAS, "Clarín", Madrid. Biblioteca Nueva, 1947, XIII. Hizo, en efecto, la Licenciatura de Derecho en dos cursos.

(6) Para una mejor comprensión del Decreto de 21 de octubre de 1868, puede tener interés transcribir algún otro precepto del mismo:

Artículo 7.º "La inscripción en la matrícula de los establecimientos públicos no es obligatoria más que para los alumnos que quieran recibir la enseñanza en ellos. No tendrán, sin embargo, obligación de asistir a las lecciones del establecimiento para ser admitidos al examen de las asignaturas en que se hubiesen matriculado".

Artículo 8.º "Los alumnos procedentes de establecimientos particulares que deseen probar en los públicos las asignaturas estudiadas en aquéllos, se examinarán en éstos en la forma que prescriben las Leyes, satisfaciendo los derechos de matrícula correspondientes".

Artículo 13. "Todos los profesores de establecimientos públicos serán nombrados por oposición".

Artículo 16. "Los profesores podrán señalar el libro de texto que se halle más en armonía con sus doctrinas y adoptar el método de enseñanza que crean más conveniente".

Artículo 17. "Quedan relevados de la obligación de presentar el programa de su asignatura".

Artículo 18. "Se les releva igualmente de la de usar el traje académico en la cátedra, exámenes y demás actos literarios".

Artículo 19. "Se suprime la facultad de teología en las Universidades; los diocesanos organizarán los estudios teológicos en los seminarios del modo y en la forma que tengan por más convenientes".

Artículo 22. "Los ejercicios del doctorado podrán verificarse en todas las Universidades, y la investidura se hará en la forma establecida actualmente para los grados de licenciado, pero en nombre de la Nación y sin exigir juramento a los candidatos".

Por cierto que, pocos días después, el Decreto de 25 de octubre —firmado también por el Ministro de Fomento, señor Ruiz Zorrilla— reorganiza la enseñanza en las distintas Facultades universitarias. Pues bien, en relación con el plan de estudios previsto para la Facultad de Derecho puede tener interés, por su gran actualidad, recordar lo que disponía el artículo 41: "La Facultad de Derecho se divide en dos secciones: una de Derecho civil y canónico; otra de Derecho administrativo".

(7) Tiene interés hacer notar que los pasos que se acaban de reseñar, referentes todos

No es éste el momento de hacer comentarios acerca de la absoluta claudicación del Estado en materia de enseñanza (8), o acerca de la lla-

ellos a la enseñanza universitaria, habían sido seguidos, con anterioridad incluso, en relación con la enseñanza primaria. El Decreto de 14 de octubre de 1868 —y llamo la atención acerca de lo temprano de la fecha—, firmado, también, por el Ministro de Fomento, señor Ruiz Zorrilla, estableció la libertad de la enseñanza primaria. Del preámbulo de dicho Decreto son las siguientes afirmaciones: “Entre las Leyes con que el poder derrocado por nuestra gloriosa revolución limitó la libertad de enseñar, ninguna ha producido en el país una impresión tan desconsoladora como la promulgada en 2 de junio de este año. Colocando la primera enseñanza bajo la tutela del clero, reprimiendo duramente una de las primeras manifestaciones de la libertad y haciendo al Estado instrumento de miras ajenas, no podía menos de ser motivo de justa alarma para los que desean sinceramente la cultura intelectual de nuestro país. Entregar la instrucción primaria al clero era aprisionarla en un círculo de hierro, encerrándola dentro de un cuadro de verdades invariables e indiscutibles que se refieren a un solo fin de la vida, era condenarla a ser siempre la misma en su manera íntima de ser y en su forma; era, en una palabra, estacionarla y negar la Ley del progreso humano. Para que esa instrucción promueva concertadamente el primer desarrollo de las facultades del niño, preparando y facilitando la acción ulterior y continua de la vida, necesita ser progresiva como ella y libre para ser progresiva. Aunque sencilla en su forma cada día descubre nuevos horizontes y aumenta incesantemente sus legítimas aspiraciones. En vano poderes ciegos o arbitrarios han pretendido detenerla comprimiendo el movimiento irresistible que nos empuja hacia la verdad: el género humano ha pasado adelante, y los mismos obstáculos inventados por la reacción para detenerle han servido con frecuencia para hacer su marcha más rápida y más segura... Uno de los medios empleados con más persistencia por la Ley de 2 de junio para volver la primera enseñanza al lamentable estado que tuvo en otros siglos, ha sido privar a los maestros de consideración, dignidad e independencia. Se ha desconfiado de ellos, se les ha impuesto obligaciones impropias de su instituto, se les ha sometido a una vigilancia depresiva, y se ha acibarado su existencia haciéndoles recelar de sus palabras y actos más inocentes. Se les ha privado del Magisterio en los pueblos de menos de 500 habitantes y se ha designado para reemplazarlos a los párrocos que, cualesquiera que fuesen sus condiciones personales, tenían que desempeñar la primera enseñanza sin preparación suficiente y sin libertad. Extraños los más a los estudios pedagógicos, oponiéndose muchos a la aceptación de su nuevo cargo por imposibilidad de ejercerlo, y ocupados todos en el cumplimiento de los deberes de su ministerio, no podían sustituir convenientemente a los maestros que consideraban la educación de los niños como objeto exclusivo y base principal y acaso única de sus esperanzas”.

De entre el articulado del Decreto se pueden retener los siguientes preceptos:

1.º “Se derogan la Ley de Instrucción Primaria de 2 de junio último y el reglamento publicado para ejecutarla”.

3.º “La enseñanza primaria es libre. Todos los españoles podrán ejercerla y establecer y dirigir escuelas sin necesidad de título ni autorización previa”.

4.º “Los maestros emplearán los métodos que crean mejores en el ejercicio de su profesión”.

5.º “Quedan derogados todos los privilegios concedidos a las sociedades religiosas en materia de enseñanza”.

6.º “Se sostendrán con fondos públicos las escuelas que se crean necesarias para generalizar la instrucción primaria en el pueblo”.

(8) Recientemente ha destacado Pedro SCHWARTZ (*La “nueva economía política” de John Stuart Mill*, Madrid, ed. Tecnos, 1968), cómo al formular Stuart Mill el principio del *laissez-faire* o de no intervención del Estado, admite una serie de excepciones al mismo,

mada enseñanza libre (9). Por lo que respecta a la vigencia actual de la legislación estudiada debe señalarse que de esta regulación arranca esa

entre las cuales se encuentra la educación (págs. 176-177). Me parece interesante a este respecto transcribir la versión que de Stuart Mill ofrece SCHWARTZ: "La afirmación de que el consumidor es un juez competente de la mercancía —prosiguió MILL— sólo puede admitirse con numerosas reservas y excepciones" (pág. 947, y pág. 814 [la primera referencia remite a la edición inglesa, y la segunda a la traducción española, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 2.ª ed. revisada, 1951, de *Los principios de economía política*]). El caso de mercancías no materiales, como, por ejemplo, la educación, constituye precisamente una de estas excepciones: "Pero hay cosas cuyo valor [es afirmación de MILL] no indica de ningún modo la demanda del mercado; cosas cuya falta se siente menos allí donde más se necesita. Esto es verdad sobre todo de aquellas cosas que son principalmente útiles porque tienden a elevar el carácter de los seres humanos. Los incultos no pueden ser jueces competentes de la cultura" (pág. 947, y págs. 814-815). De ello se deduce [continúa SCHWARTZ] que el Estado debería entrar en el mercado de la educación. Otros economistas (como Juan BAUTISTA SAY) prefirieron hablar de la intervención del Estado en este campo bajo el epígrafe de los efectos externos; es decir, justificaron la intervención porque a todos interesa que sus vecinos tengan una educación. Los dos puntos de vista son analíticamente válidos; pero el de MILL indica una preocupación por el valor moral de la educación que desciende directamente del clima ilustrado en el que se educó y, sobre todo, de sus tempranas lecturas de los *Diálogos* de PLATÓN. La incapacidad de los consumidores para juzgar de esta mercancía llevó a MILL a recomendar dos cosas. La primera fue que el Estado entrase en el mercado de la educación en competencia con los particulares; con la expresa observación de que no se sintiese obligado a que su intervención fuese directamente rentable en términos contables: estaba justificado en ofrecer "al pueblo mejor educación y mejor instrucción que las que la mayor parte de él demandarían". La segunda fue que, aparte de este servicio financiado con impuestos, había casos en los que el Estado estaba obligado a imponer la educación coactivamente..." (págs. 198, 199 y 200, de SCHWARTZ).

(9) Me voy a limitar ahora a transcribir unas palabras del señor SÁNCHEZ DE TOGA, don Joaquín, referentes a la restauración de la Universidad de Oñate, palabras que están tomadas de un libro titulado precisamente *La libertad de enseñanza y la Universidad de Oñate* (Madrid, Tipografía de los hijos de M. G. Fernández, 1895). Debe advertirse la diferencia de fechas entre la reapertura de la Universidad de Oñate —1895— y el período que ahora se estudia —1868—. En todo caso, sin ninguna pretensión de continuidad histórica, me parece interesante retener aquí las siguientes afirmaciones. Aludiendo a los acontecimientos académicos recientes se dice: "El primero [consiste] en el restablecimiento de una de nuestras antiguas Universidades, restaurándose por propias iniciativas independientemente de los organismos oficiales y resucitando a nueva vida para recabar el régimen de la autonomía por entre la complicada y caduca organización del monopolio del Estado docente, que informa toda nuestra vigente legislación de Instrucción pública" (pág. 2). Al describir los actos de inauguración de curso señala: "En aquel modesto rincón de Guipúzcoa dábase, en fin, uno de los espectáculos más grandes que puede presenciarse en la tierra quien tenga hecha el alma a alimentos espirituales y morales. El mismo pueblo que en los días de la revolución, al sentir agravadas sus creencias, anteponiendo su fe religiosa a todo interés y egoísmo mundanal, abandonó todas las prosperidades y bienandanzas de la paz, y acudió voluntario al sacrificio de hacienda y vida, para exigir con las armas en la mano el respeto del orden espiritual; ese mismo pueblo, al recoger las voces augustas del Pontificado anunciando días solemnes para obras de paz y momentos críticos para grandes reconstrucciones morales, acudía ahora, con igual ardimiento de convicciones, con igual espíritu de sacrificio y abnegación, a restaurar uno

figura del alumno libre —contrapuesto al alumno oficial—, que es un tipismo de nuestra Universidad, poco frecuente, por no decir inexistente,

de los focos tradicionales de su vida intelectual y a dar ejemplo de cómo se conquistan y afianzan derechos y libertades dentro de las vías legales y con sumisión respetuosa a los poderes constituidos” (págs. 6-7). Y ya, más adelante: “Queremos que este centro universitario contribuya en el orden moral al fomento y mantenimiento de las buenas costumbres públicas, por medio de las condiciones especiales de la localidad y del patronato a que ha de estar sometida la población escolar. Queremos, por último, que en el orden social y político figure como avanzada de honor para las reivindicaciones de los derechos católicos de la enseñanza, y cual ejemplo vivo de cómo se han de desenvolver en nuestros días las fundaciones de las iniciativas libres, para ser a un tiempo institución adaptada a todas las necesidades de la vida contemporánea, e institución conservadora de las tradiciones del carácter regional, por la influencia directa del propio ambiente en que sus estudios se constituyen” (págs. 157-8). “Tal es en estas postrimerías del siglo el estado moral de las mismas clases que hicieron la revolución... Para resolver tales problemas no bastará ni el esfuerzo aislado de los buenos patrios, ni la directiva de verdaderos hombres de Estado, ni la existencia de una milicia de creyentes vigorosamente organizada. Será menester la agrupación mancomunada de todas las sanas fuerzas intelectuales de la patria, puesto que lo que principalmente necesitamos es que se establezcan para todas las clases, pero sobre todo para las clases medias, vigorosas disciplinas intelectuales y morales que fijen las ideas y las convicciones, indicando a las colectividades las vías del deber, a fin de que en el conjunto de la vida social resulten, por la virtualidad de los principios, grandes concordias de pensamiento y acción y direcciones uniformes... Sin el apoyo y sin la ayuda de esta acción colectiva, la gran transformación social que se anuncia imponiendo trascendentales mudanzas en todos los estados jurídicos, económicos y políticos, entraña inminente peligro de convertirse en una convulsión revolucionaria de mayores catástrofes que la que presenciaron nuestros padres. Este es el principal cometido que debe tener hoy toda institución universitaria. Las armas y las ideas vivamente sentidas son las dos fuerzas soberanas del gobierno humano; pero las armas sin las ideas jamás alcanzaron, ni alcanzarán por sí solas, soluciones viables, ni siquiera dominaciones estables. Y el órgano principal, tangible y permanente de las ideas para las clases directoras le constituye en las naciones civilizadas ese conjunto orgánico de funciones docentes que se denomina una Universidad, y de cuyas esencias son la contradicción más palmaria los actuales centros de enseñanza oficial. Cierta que estos centros llevan también título de Universidad; pero en ellos no resplandece ningún pensamiento orgánico ni para la constitución de sus claustros, ni para la hermandad entre profesores y alumnos, ni para la especulación científica. Ninguno de ellos tiene alma propia; por eso no constituyen personalidad ni en el orden moral, ni en el orden científico, ni en el jurídico. Son meras colonias de empleados académicos, acampados entre poblaciones en las cuales rara vez pierden el carácter de forasteros, pero donde actúan, en cambio, con harta frecuencia, como focos de anarquías intelectuales y de contagios morales. A una Universidad digna de tal título, ni le ha de bastar siquiera el constituir agrupación de Catedráticos y comunión de profesores y alumnos; ha de ser además como el alma vivificadora de la región en que se asienta y a la par que se identifica con todo lo que es elemento de vida local, ha de eslabonar el conjunto de esa entidad regional al gran organismo de la patria y de la raza, con aquella solidaridad íntima que sólo se alcanza por medio de los impalpables, pero incontrastables engranajes del orden espiritual” (págs. 180-183). “Si esta Universidad, que desapareció en el desbordamiento de una revolución destructora de instituciones seculares y que permaneció como sepultada bajo ruinas durante tan largo período de revueltas civiles, revive ahora, sin embargo, la primera, ostentando sus títulos tradicionales y su antiguo espíritu, es porque nuestro suelo pareció el más privilegiado

en otras Universidades (10). Y por lo que respecta a todo el planteamiento ideológico, la vigencia en los momentos presentes de las ideas contenidas en los anteriores párrafos, es tristemente cierta: la operación de desmonte de las viejas instituciones oficiales —la introducción de la competencia— es un hecho, aunque quienes la fomenten ahora —a diferencia de lo que sucedió antaño con los profesores krausistas— no es porque hubieran sido sancionados o coartados con anterioridad por el Poder.

III

Me voy a referir, en segundo lugar, al teatro. Sin que sea éste el momento de insistir acerca de ello, conviene, no obstante, decir dos palabras para destacar la importancia, tanto social como cultural, del teatro en la época estudiada. La importancia del teatro como medio de comunicación no sólo justificaba, sino que exigía la participación activa del poder público en apoyo de esta actividad. Pues bien, las peculiares circunstancias españolas hacen que, como consecuencia de los sucesos septembrinos, también en relación al teatro pueda observarse el esquema antes apuntado. En el preámbulo del Decreto de 16 de enero de 1869, citado al comienzo, se hace referencia explícita a la situación de arbitrariedad anterior:

«Condición indispensable de todo poder arbitrario y despótico fue siempre la de legislar excepcionalmente en los diversos ramos de la Administración pública, con irreparable perjuicio de la igualdad de derechos que en toda Sociedad gobernada en prácticas de santa

para estas grandes resurrecciones de la restauración católica que ahora se inicia. Fundó nuestra Universidad un prelado ilustre, imitador del insigne Cisneros; un gran Pontífice le otorgó, siglos hace, sus títulos y privilegios pontificios; y las fuerzas católicas, unidas y dirigidas por su episcopado, son las que ahora la resucitan. Y esta restauración se ha operado de la propia manera que nuestros mayores edificaban sus grandes obras: con el concurso unánime de las corporaciones de la tierra, de los patricios y del pueblo. Las fuerzas católicas de toda la patria se han fijado ya con predilección en esta empresa. y acudirán en su favor con crecientes anhelos, por la confianza que les inspiran las virtudes y la fe cristiana del pueblo que la cobija” (págs. 190-191).

¿Hasta qué punto la restauración de la Universidad de Oñate, tal y como se realizó en 1895, es un puro accidente o es, por el contrario, expresión de una corriente mucho más duradera y constante?

(10) Este problema lo estudié en un trabajo presentado para concurrir a unas oposiciones de cátedras en 1963, pero que todavía permanece inédito.

justicia deben disfrutar por idénticas partes todos y cada uno de los asociados.

De aquí esa tan deplorable como abusiva serie de exenciones y privilegios que, con mengua del fuero común y en único provecho del favoritismo, viéronse erigidos en Leyes a la sombra de una protección a todas luces injustificada y depresiva».

La señalada como regla general puede deducirse también en relación con el teatro. Sigue diciendo el preámbulo:

«Al número de aquellas dañosas exenciones, de esos funestos privilegios introducidos solamente en determinado y personal provecho, perteneció hasta hoy la *concesión exclusiva* de las representaciones dramático o cómico-líricas de ópera italiana en favor del empresario de un teatro que, merced a tal prerrogativa, *era el único* en el disfrute de los beneficios susceptibles de explotación a que tanto se presta la musa del canto en Europa» (11).

La Revolución va a barrer todo el sistema anterior, conviniendo incluso llamar la atención acerca de la terminología tan expresiva que utiliza el preámbulo del Decreto señalado:

«Felizmente para el derecho de todos sonó ya la hora de poner término al capricho de los poderes absolutos, y al Gobierno provisional toca echar por tierra; entre otras tantas odiosas trabas del antiguo régimen, está no la menos significativa de sus determinaciones».

(11) En efecto, el Real Decreto de 28 de julio de 1852, Decreto Orgánico de Teatros a la sazón vigente, en su título II se ocupaba *De los teatros subvencionados*. El artículo 16, primero de dicho título, disponía, por ejemplo: "Así en Madrid como en las capitales de provincia que el Gobierno designe podrá haber un teatro subvencionado"; el 17: "La subvención consistirá en una suma que, a propuesta de la Junta consultiva, fijará el Gobierno, con cargo a los arbitrios establecidos sobre las diversiones públicas, no teatrales de la provincia"; el 18: "Las Empresas o Compañías que aspiren a obtener en Madrid la categoría de teatro subvencionado lo solicitarán del Gobierno, el cual, oyendo a la Junta consultiva, designará por un año cómico aquella cuyos elementos presenten mejores condiciones artísticas"; y el artículo 20: "Las Empresas o Compañías que en las demás provincias aspiren a obtener la subvención, lo solicitarán del Gobernador civil de la provincia, el cual, oyendo al censor, propondrá al Gobierno, por el mismo plazo de un año cómico, la que reúna mejores condiciones artísticas". Aparte del contenido sustantivo de estos preceptos, quiero llamar la atención acerca del concepto de "año cómico".

De acuerdo con esta línea argumental, el artículo único del Decreto va a disponer:

«Queda decretada en España, y en su más lata expresión, la libertad de teatros».

También aquí el esquema se repite. Se quiere superar una situación de arbitrariedad y se quiere hacer con toda energía: se habla expresamente de *echar por tierra* ésta de entre otras tantas odiosas trabas del antiguo régimen. Por cierto que es interesante destacar, como inciso, esta calificación que se hace de la situación anterior a septiembre de 1868 como de *antiguo régimen* y como de imperio del *capricho de los poderes absolutos*. Pues bien, se abandonan otras posibilidades de mejorar el sector de los teatros y al proclamarse de la forma indicada la libertad de teatros, si bien se superan importantes trabas administrativas (12), es indudable, desde luego, que se abandona la actividad al libre juego de los intereses económicos. Lo que significa, condenar sector, social y culturalmente (13) tan importante, pero con tan crecientes dificultades financieras (14), al criterio falaz de la rentabilidad de las obras repre-

(12) Es curiosa a este respecto la opinión de COLMEIRO, en 1870, precisamente —quien, al menos, en este momento, no se sentía demasiado liberal— plasmada en la tercera edición de su libro *Elementos del Derecho político y administrativo de España* (Madrid, Carlos BAILLY-BAILLIÈRE, 1870), en los siguientes términos: “Ehonorabuena desaparezcan los privilegios y el monopolio, y goce el teatro de la libertad común a todas las ramas de la industria privada. No se requiera autorización para construir un teatro, ni el Gobierno imponga condiciones a los autores o empresarios de Compañías dramáticas; mas tampoco se muestre indiferente a un espectáculo moral o inmoral, admitiendo como artículo de fe que las heridas de la libertad son inofensivas, porque se curan con la libertad misma, cuya virtud y eficacia son soberanas.

El Gobierno provisional abrogó todos los reglamentos anteriores relativos al teatro, decretando la libertad en su más lata expresión, por usar de sus palabras. Así, pues, no hay censura moral, ni política, ni medio alguno preventivo que pueda coartarla. La experiencia no ha sido muy feliz hasta ahora. Acaso los males se remedien cuando la autoridad llegue a comprender que la abolición de la censura no implica el abandono del derecho de vigilancia, y que cuando un Gobierno renuncia al sistema preventivo cobra el represivo mayor fuerza, como única defensa de la sociedad” (pág. 272).

(13) Para un enjuiciamiento del valor y significado de las piezas que se representaban en los teatros españoles por entonces puede verse, recientemente, FRANCISCO RUIZ RAMÓN, *Historia del teatro español desde sus orígenes hasta 1900*, Madrid, Alianza ed., 1967, páginas 449 y sigs.

(14) VIVIER, quien en sus *Études administratives* (tomo II; citaré por la traducción al castellano a cargo de Hernández Amores y López Somaño, Madrid, Imprenta a cargo de Joaquín Rencé, 1854), dedica sugestivas páginas al estudio de la regulación y fomento administrativo del teatro, insiste acerca de la precaria situación financiera del mismo, tanto en Inglaterra (págs. 294 y sigs.) como en Francia (págs. 305 y sigs.). Así, expresamente, señala: “El estado del teatro en Francia no es más próspero que en el Reino Unido: no

sentadas, retrocediendo muchos pasos (15) en un camino difícil, pero

considerando más que los resultados materiales, basta decir que sólo en París y en el espacio de veinte años, de 1829 a 1849, las quiebras se han sucedido sin interrupción en las empresas dramáticas; que la mayor parte de los teatros las han sufrido, y que particularmente el del Vaudeville se ha cerrado seis veces, y el de la puerta de San Martín, cinco. El número de las quiebras declaradas durante aquel período es de cincuenta. Los mismos desastres se han notado en los departamentos; la explotación de los teatros provincianos ha llegado a hacerse tan peligrosa que no se encuentra fácilmente quien reemplaze a los directores que sucumben, a pesar de los sacrificios que se imponen casi todas las ciudades para conservar un espectáculo" (pág. 311).

(15) Son interesantes a este respecto las palabras que Javier DE BURGOS dedica al teatro en la *Instrucción a los Subdelegados de Fomento*: "57. Los teatros exigen con urgencia un arreglo que los saque de la situación deplorable en que se encuentran. Una Comisión especial ha sido encargada de este trabajo. Mientras se extiende su informe y Su Majestad dicta en su vista providencias capaces de regenerar el teatro destruido, los Subdelegados de Fomento harán lo que puedan para mejorar el de sus provincias respectivas, a lo menos en lo relativo a las piezas que se representen, ya que sea imposible hacerlo en cuanto a la ejecución, puesto que apenas hay entre sus actores uno u otro que posea los elementos primeros de su arte. Tratar a éstos con la consideración que merezcan por su talento y su conducta; animar a los literatos de su territorio a enriquecer la escena provincial con composiciones que la varíen y amenicen, que estimulen la aplicación y favorezcan la concurrencia; proscribir severamente esas farsas inmorales y absurdas, que rodeadas a veces del prestigio de un nombre célebre, extravían la opinión literaria, al paso que ofenden el pudor y corrompen las costumbres; permitir con las convenientes precauciones Academias provinciales de declamación, de música o baile. Estas y otras medidas de la misma especie pueden emplear para el fomento parcial de este ramo los Jefes de la Administración Local, ínterin que la general las adopta más eficaces y decisivas" (apud MESA SEGURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, pág. 191).

El origen ilustrado de las anteriores afirmaciones puede comprobarse comparándolas con las siguientes palabras de JOVELLANOS, escritas casi cincuenta años antes que la *Instrucción a los Subdelegados de Fomento*: "Esta reflexión me conduce a hablar de la reforma del teatro: el primero y más recomendado de todos los espectáculos. el que ofrece una diversión más general, más racional, más provechosa, y por lo mismo el más digno de la atención y desvelos del Gobierno... El teatro, a estas mismas ventajas, que reúne en supremo grado, junta la de introducir el placer en lo más íntimo del alma, excitando por medio de la imitación todas las ideas que puede abrazar el espíritu, y todos los sentimientos que pueden mover el corazón humano.

De este carácter peculiar de las representaciones dramáticas se deduce que el Gobierno no debe considerar el teatro solamente como una diversión pública. sino como un espectáculo capaz de instruir o extraviar el espíritu y de perfeccionar o corromper el corazón de los ciudadanos. Se deduce también que un teatro que aleje los ánimos del conocimiento de la verdad, fomentando doctrinas y preocupaciones erróneas, o que desvíe los corazones de la práctica de la virtud, excitando pasiones y sentimientos viciosos, lejos de merecer la protección, merecerá el odio y la censura de la pública autoridad. Se deduce, finalmente, que aquella será la más santa y sabia policía de un Gobierno, que sepa reunir en un teatro estos dos grandes objetos, la instrucción y la diversión pública.

No se diga que esta reunión será imposible. Si ningún pueblo de la tierra, antiguo ni moderno, la ha conseguido hasta ahora, es porque en ninguno ha sido el teatro el objeto de la legislación por lo menos en este sentido: es porque ninguno se ha propuesto reunir en él estos dos grandes fines: es porque la escena en los Estados modernos ha seguido, naturalmente, el casual progreso de su ilustración, y debiéndose al ingenio de algunos

en el que, con mejor o peor fortuna, se habían ensayado ya diversas soluciones (16).

pocos literatos, sin que la autoridad pública haya concurrido a ella más que ocasionalmente. Entre nosotros un objeto tan importante ha estado casi siempre abandonado a la codicia de los empresarios, o a la ignorancia de miserables poetastros y comediantes; y acaso el Gobierno no se hubiera mezclado jamás a intervenir en él si no le hubiese nutrido desde el principio como un objeto de contribución.

Pero ya es tiempo de pensar de otro modo; ya es tiempo de ceder a una convicción que reside en todos los espíritus y de cumplir un deseo que se abriga en el corazón de todos los buenos patricios. Ya es tiempo de preferir el bien moral a la utilidad pecuniaria, de desterrar de nuestra escena la ignorancia, los errores y los vicios que han establecido en ella su imperio, y de lavar las inmundicias que la han manchado hasta aquí con desdoro de la autoridad y ruina de las costumbres públicas". Proviene estas palabras de la *Memoria sobre la Policía de los espectáculos y diversiones públicas, y su origen en España*, dirigida a la Real Academia de la Historia el 29 de diciembre de 1790, y las he tomado de *Obras de don Gaspar Melchor de Jovellanos*, tomo IV, nueva edición, Logroño (Imprenta de don Domingo Ruiz), 1847, págs. 96-98.

(16) Es interesante a este respecto la descripción que ofrece VIVIEN, op. cit., páginas 307 y sigs., del planteamiento dado por Napoleón al teatro: "La autorización previa del Gobierno, la división de géneros, la limitación del número de empresas, tales son las tres reglas que resaltan en los decretos imperiales. El Emperador quiso más todavía. Consideraba a la ópera y al teatro francés [en el original francés se escriben con mayúscula *l'Opera* y *le Théâtre-Français*, pues se está aludiendo a instituciones concretas] como instituciones nacionales, cuyo esplendor dispendioso debía sostenerse, aunque fuese a expensas de la especulación privada. De consiguiente, se creyó autorizado para sujetar todos los teatros secundarios a contribuir con una cantidad para la ópera, y si no hizo extensivo el beneficio de esta medida a la comedia francesa fue sin duda porque entonces estaba en una gran prosperidad, pero ya que no otra cosa, atribuyó al teatro francés, como también a la ópera cómica, la propiedad de las obras de ese repertorio, que eran del dominio público, y quiso que ningún otro teatro pudiese tomar obras de estos repertorios "sin la autorización de los propietarios y sin pagarles una retribución que se arreglaría según la importancia de los teatros". El derecho exclusivo de dar bailes de máscaras en París fue conferido a la Opera, y en los Departamentos a los teatros aprobados. Más tarde se autorizó a la comedia francesa para llamar a su Compañía a todo autor que recibiese del Gobierno una orden de *debut*.

Todo se combina y encadena en esta organización. La ópera, sostenida por el Estado, subvencionada por los teatros de segundo orden, está a la cabeza de los teatros líricos: después están la ópera cómica, enriquecida con su repertorio especial, y la ópera bufa, su aneja. La tragedia y la alta comedia, en gran boga entonces, son, por decirlo así, patrimonio del teatro francés, del cual es un anejo el Odeón, sólo para la comedia. Un repertorio compuesto de todas las obras maestras de nuestra literatura y el derecho de absorción consagrado por las órdenes de *debut*, aseguran la supremacía de la primera escena francesa. En grado más inferior se abren para los talentos menos cultivados, la *Gaité*, el Ambigú cómico, dedicados al melodrama, las variedades, y el *Vaudeville*, consagrados al género que ha dado su nombre a este último teatro; después se toleró el de la Puerta de San Martín para el drama y los bailes, y el Circo Olímpico para los ejercicios de equitación y las pantomimas ecuestres. Los teatros secundarios están abandonados a sí mismos; la industria privada que los sostiene con "a expensas" es tributaria de la ópera, a quien paga la vigésima parte de sus ingresos. Sólo a los grandes teatros se les juzga dignos de una protección especial y están colocados bajo la tutela de un super-

IV

Similar es también la lógica que inspira la regulación de las obras públicas, tal como se deduce del Decreto de 14 de noviembre de 1868, firmado por el Ministro de Fomento, señor RUIZ ZORRILLA. Bien expresivos son los siguientes párrafos del preámbulo (17) del mismo:

«Por importantes que sean las obras públicas y grandes los intereses que representan no constituyen una excepción a las Leyes económicas del trabajo humano: progresan con la libertad, se paralizan con los sistemas restrictivos, y en la industria privada y en la asociación libre estriban su porvenir y su engrandecimiento. Pero en este ramo de la actividad social, como en todos los restantes, hay épocas sucesivas, hay estados transitorios, hay momentos, en fin, que deben conocerse y estudiarse, para acomodar a ellos las reformas, convirtiendo de esta suerte en hecho la idea y en realidad la teoría de la manera más rápida y segura.

intendente de espectáculos, encargado de velar por la prosperidad del arte dramático y por el bienestar de los que contribuyen a los placeres del público.

Esta organización, cuyo poder no puede ponerse en duda, atentaba demasiado profundamente a los derechos privados y a la libertad industrial para sobrevivir al poder absoluto que la había fundado. Después del establecimiento del Gobierno constitucional, todas las bases sobre las cuales reposaba fueron alteradas o destruidas. El régimen de las autorizaciones previas subsistió, pero la Administración cesó en su tarea de establecer el equilibrio entre las necesidades de la población y el número de los teatros: este número, tan pronto reducido por las quiebras como aumentado por la concesión de nuevos privilegios, no llegó a fijarse. Los teatros pequeños obtuvieron de los Tribunales la exención de esa especie de tributo feudal que los convertía en vasallos de la ópera. Las órdenes de *debut*, que debían surtir de actores al teatro francés, fueron reconocidas contrarias al principio de la libertad individual. La misma división de géneros, aunque conservada por los reglamentos, no pudo regir las composiciones modernas en que los géneros se encuentran mezclados y confundidos, unas veces por una alianza feliz y otras por un maridaje chocante. Hoy día no quedan de la legislación imperial más que el apoyo concedido a los grandes teatros, por medio de subvenciones públicas, la propiedad de un rico repertorio y la obligación para todos los teatros de un permiso previo del Gobierno.

El régimen establecido por el Imperio está todavía en vigor en los Departamentos, salvo algunas modificaciones..."

Por lo que respecta a España, puede recordarse aquí la Real Orden de 7 de febrero de 1849, por la que se reorganizaron los teatros del reino, creando una Junta consultiva de los mismos y poniendo a cargo del Gobierno uno en Madrid, que se denominó *Teatro Español* (véase M. ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, tomo XII, 2.ª ed., Madrid, 1870, voz *Teatros*, pág. 799). ¿Hasta qué punto el *Teatro Español* es la versión española del *Théâtre-Français* creado por Napoleón?

(17) VILLAR PALASÍ (*Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*, en esta REVISTA, núm. 14, 1954, pág. 34) atribuye la redacción de este preámbulo a don José ECHEGARAY, aunque sin indicar fuente de origen de la información.

El monopolio del Estado representa de hecho el primer período de las obras públicas en la Europa moderna: el Estado es, en efecto, en dicho período, la única fuerza creadora de estas inmensas máquinas industriales que envuelven en una red de hierro a toda una nación, que rompen un istmo, que contienen un mar, que iluminan quinientas leguas de costa: él construye, pero no deja construir; de la misma manera que enseña y no permite enseñar, que da crédito y anula o limita el de los particulares, que mantiene un culto y da un Dios, y sin embargo no tolera ni otros dioses ni otros cultos que a los suyos hagan competencia. Es éste el momento del absolutismo gubernamental, es la concentración de todas las fuerzas en la unidad, es, por decirlo así, el panteísmo administrativo».

Se está pensando —se habla también de absolutismo— en una realidad de trámites y opresora.

«A esta realidad opresiva y absorbente —continúa el mismo preámbulo—, producto de varias causas históricas, se opone un ideal que al fin un día llegará a realizarse en la historia, y es aquel en que, sin restricciones ni obstáculos, trabajan todas las fuerzas de la Nación, desunidas unas, libremente organizadas otras...»

—la creencia en el equilibrio y armonía social aparece aquí claramente expresada—,

«... mientras el Estado, depuestas sus pretensiones de industrial, no hace ya, no impide que los demás hagan, y entre los individuos y las asociaciones, que funcionan en toda la plenitud de su autonomía, se conserva neutral para mantener derechos y administrar a todos recta e imparcial justicia».

En los libros de texto solemos encontrar abreviadas referencias a una serie de fenómenos como el Estado liberal, el sistema de no intervencionismo, etc. La norma que se está comentando ahora ofrece una clara constatación práctica de estos fenómenos. Pero conviene seguir todavía con la Exposición de Motivos del Decreto señalado:

«Y entre aquel momento de monopolio legislativo y este de libertad se extiende más o menos rápido un período de transición, período necesario, fatal, inevitable según ciertas escuelas, que puede

y debe evitarse según otras, y es aquel en que el Estado todavía funciona, y así, emprende grandes trabajos de utilidad general, conserva la alta ciencia en sus escuelas, sostiene un culto en sus templos, y es dispensador de crédito; pero el monopolio ha desaparecido, y a la par que el Estado, como promesa para el porvenir, como nueva sociedad que se organiza, funcionan los individuos en su esfera propia, y funcionan las pequeñas o las grandes asociaciones en más amplias esferas.

... El Estado seguirá construyendo obras, mientras la opinión pública lo exija; pero sólo en un caso: cuando una necesidad imperiosa general, plenamente demostrada, lo justifique y la industria privada no pueda acometer tal empresa... En oposición a estas restricciones en que el Estado se encierra, la industria privada, la acción libre del individuo, hallarán todas las facilidades compatibles con sagrados derechos que la Administración no puede en modo alguno sufrir que se atropellen.

Cuando una persona, una sociedad o una empresa se proponga construir cualquier obra de las que se comprenden bajo la denominación de públicas, y no pida al Estado auxilio alguno, ni invoque el derecho de expropiación, sea cual fuere la importancia de dicha obra, el Estado no debe intervenir en ella, y así lo consigna el Ministro que suscribe en el artículo 1.º del Decreto. Toda petición es innecesaria en este caso, toda concesión improcedente, porque el particular o la Compañía usan de un derecho sagrado, y hacerlo respetar, y cuando más impedir por reglamentos de policía que dañe otros derechos, es la única misión que compete al poder central.

El artículo 1.º es, según queda dicho, la libertad en obras públicas, es el radicalismo, en toda su pureza. Cualquier persona que por sí, y sin intervención del Estado, adquiriera los elementos indispensables para construir una carretera, un ferrocarril, un canal, elementos entre los que se halla la zona necesaria para establecer la obra, puede sin trabas, sin restricciones, sin que la Administración se interponga, llevar a cabo la empresa que imaginó...

Dada esta situación, no puede ser dudosa la marcha que conviene seguir... Es lo primero inventariar todas las obras públicas

que la nación española posee, y después dividir las en distintos grupos, según sus caracteres especiales. Todas aquellas que como las carreteras y los faros puedan ser usadas en común, deben quedar en poder del Estado, y deben entregarse gratuitamente al uso público... Segregado este primer grupo, deberá formarse otro con todas aquellas obras que en virtud de la explotación especial que exigen no pueden ser aprovechadas en común por el público, y todas ellas se venderán resueltamente a la industria privada.

Por último, el sistema de subvenciones que tan graves daños ha causado, que es germen inagotable de inmoralidad, y que desde el punto de vista económico es por todo extremo inadmisibile, queda anulado por completo...

De esta suerte se evitan para el porvenir consorcios funestos entre el Estado y las empresas, problemas difícilísimos, irritantes reclamaciones de indemnización, y tantos y tantos conflictos como han surgido en tiempos pasados y aun hoy hacen sentir su desoladora influencia.

El monopolio del Estado en punto a obras públicas era un mal: ya no existe.

El Estado constructor era contrario a los sanos principios económicos: ya no construye.

El Estado dedicando sus capitales a obras públicas es todavía un sistema vicioso, y desaparecerá.

La asociación, libremente constituida y de tal modo organizada que los asociados posean, aun dentro de ella misma, la mayor libertad posible, es la forma perfecta por excelencia, y a ella pertenece el porvenir».

¿Qué se trataba de justificar con todo este planteamiento? Pues bien, prescindiendo ahora del resto del articulado, que no hace sino completar el principio (18), el artículo 1.º expresa bien claramente las ideas nuevas:

(18) Es interesante, en efecto, tener en cuenta otros preceptos del Decreto de 14 de noviembre de 1868:

Artículo 2.º "Cuando la obra que los particulares pretenden llevar a cabo haya de ejecutarse, ya dentro del dominio público, ya ocupando una parte de él, ya afectándole en algún modo, deberá preceder a la ejecución de dicha obra una autorización del Gobierno o de sus delegados, según los casos; pero una vez obtenida, los agentes adminis-

«Toda obra de las comprendidas bajo la denominación de públicas, que se ejecute por los particulares, y para la cual no soliciten éstos, previa declaración de utilidad, podrá ser proyectada, construida y explotada sin intervención de los agentes administrativos.

Queda el dueño libre de fijar las tarifas, peajes, derechos, y en general los precios que juzgue convenientes por el uso de dicha obra».

Las consecuencias del nuevo planteamiento se ven claras: libertad de tarifas, libertad de precios, libertad de iniciativa. La Administración renuncia a intervenir, renuncia a controlar, renuncia a dar subvenciones (19). Esta regulación habría de canalizar la iniciativa hacia aquellos

trativos sólo intervendrán para exigir el cumplimiento de las condiciones estipuladas en la concesión.

Terminada la obra, cesa la vigilancia por parte del Gobierno y queda libre el concesionario de enajenar o explotar aquélla en la forma que estime conveniente..”

Artículo 3.º “Las condiciones mencionadas en el artículo anterior tienen por objeto dejar a salvo los derechos y los intereses del Estado; pero nunca podrán inmiscuirse los agentes administrativos. bajo el pretexto de proteger los intereses del concesionario, en el sistema de construcción que éste adopte para la obra, dimensiones de la misma, materiales empleados. ni en general en la parte técnica. como tampoco en los medios de explotación, a menos que estas circunstancias no influyan sobre aquellos derechos e intereses del Estado”.

Artículo 4.º “Para que el Gobierno otorgue la concesión a que se refiere el artículo 2.º deberá presentar el concesionario Memoria y planos explicativos de la obra, de su objeto y de las ventajas que han de reportar con ella los intereses generales.

La Administración consultará, para ilustrar su juicio, los informes que para cada clase de obra estén vigentes o que se establezcan en lo sucesivo; pero estos informes versarán tan sólo sobre las ventajas o inconvenientes de la obra, y daños o beneficios que pueda causar a otros intereses del Estado, según se expresa en el artículo 3.º”.

Artículo 5.º “Estas concesiones se harán por el Ministerio de Fomento, sin pública licitación, y a perpetuidad: si hubiere más de una petición para una misma obra, será preferida la que mayores ventajas ofrezca, y en igualdad de circunstancias la que tuviere prioridad. Entiéndase además que dichas concesiones no constituyen monopolio”.

Artículo 9.º “El Estado no subvencionará ninguna de las obras comprendidas en los artículos 1.º y 2.º No se consideran como subvenciones las franquicias y derechos que lleva consigo la declaración de utilidad pública”.

Art. 11. “El Estado no subvencionará obra alguna de las comprendidas en el artículo anterior [obras de las comprendidas en los artículos 1.º y 2.º ejecutadas por las provincias y los Municipios]...”

(19) Sobre la postura de los revolucionarios, contraria al otorgamiento de subvenciones, véase VILLAR PALASÍ, *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*, cit., págs. 34 y sigs. quien alude al “carácter totalmente arbitrario de la supresión de la técnica de subvenciones verificado por la Ley —es Decreto— de 14 de noviembre de 1868” (pág. 35) y quien, tras el estudio de la legislación posterior, llega a la conclusión de que “se frustró así de modo total la proscripción del sistema de subvenciones consignada en las Leyes revolucionarias de 1868” (pág. 36).

sectores de las obras públicas de mayor rentabilidad y, sobre todo, de rentabilidad inmediata. Pero hay también un reverso de la moneda: el abandono de los sectores sin rentabilidad o sin rentabilidad inmediata. Este sistema para la construcción de las obras públicas, tuvo en la práctica consecuencias desastrosas que se prolongaron incluso durante muchos años. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, que ha estudiado el Decreto de 14 de noviembre de 1868 (20), llamaba la atención, en concreto, acerca de lo sucedido en relación con las obras hidráulicas. Existía en España una tradición de fomento y ayuda a este sector que, en contra de lo que parece creerse, tenía una cierta importancia. El tema de la construcción de obras para riegos debe conectarse con el tema de la reforma agraria que adquiere importancia destacada gracias a la obra de los ilustrados (21). Pues bien, toda esa actividad estatal de ayuda va a desaparecer de un plumazo —también aquí se observa el intento de hacer tabla rasa de todo lo anterior— como consecuencia de la Revolución del 68. Y tendrían que pasar muchos años y empeñarse muchos esfuerzos para volver a coger la marcha. No es éste el momento para insistir sobre ello, pero creo que no se debe pasar por alto en esta ocasión recordar el significado de los regeneracionistas, de las incansables campañas de Joaquín COSTA, en concreto, y de su influencia para superar aquel planteamiento del Decreto de 1868 (22).

Una última observación en relación con este tema. Ha quedado claro cómo a los constructores que se decidieran a construir por su cuenta obras públicas se les otorgaba la libertad de tarifas. Pues bien, conviene aludir a la Ley de 20 de febrero de 1870 sobre la construcción de canales y pantanos de riego, porque de acuerdo con las ideas antes señaladas, aparte de los beneficios generales reconocidos en el sector de las obras públicas y de otros, venía a otorgar la perpetuidad de las concesiones. Pues bien, esta Ley nos sitúa ante un nuevo aspecto de la legislación revolucionaria que ha prolongado sus efectos hasta el momento presente: recientemente se ha planteado el problema de algún canal cuya concesión

(20) Véase Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Agua pública y obras hidráulicas*, Madrid, Tecnos, 1963, 31 y sigs., a quien sigo muy de cerca en este apartado: véase también NIETO, *La Administración y el Derecho administrativo*, cit., 77, 88.

(21) Véase, por todos, SARRAILH, *L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIIIème siècle*, París, Imprimerie Nationale, 1954 (hay edición castellana del Fondo de Cultura Económica), 543 y sigs., y *passim*; DEFOURNEAUX, *Pablo de Olavide ou l'afrancesado (1725-1803)*, París, P. U. F., 1959, 129 y sigs., y *passim*; HERR, *España y la revolución del siglo XVIII*, traducción castellana de E. Fernández Mel, Madrid, Aguilar, 1964, 73 y sigs., y *passim*.

(22) Sobre todos estos aspectos puede verse con mayor detalle Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Agua pública y obras hidráulicas*, cit., 33 y sigs.

se había otorgado inicialmente por tiempo limitado —que, por tanto, debía revertir libre de cargas— y en relación con el cual el Consejo de Estado ha interpretado que la incidencia de la señalada Ley de 1870 convertía la concesión inicialmente temporal en perpetua: por consiguiente, quedaba descartada la reversión a favor del Estado, cabiéndole a éste sólo la posibilidad de adquirir mediante indemnización (23).

V

La ordenación de la minería permite igualmente comprobar el esquema inicial. En este sector se parte igualmente de una situación de intervencionismo administrativo poco facilitadora de la explotación. En los albores de la Revolución se va a intentar igualmente alcanzar el planteamiento contrario. El texto fundamental a examinar ahora es el Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1868, firmado por el Ministro de Fomento, señor RUIZ ZORRILLA, aprobando las bases generales para la nueva legislación de minas (24). Y eso que en este ramo se va a mantener de momento un viejo principio:

«El antiguo derecho de España en materia de minas —se dice en el preámbulo del citado texto— partía del principio regalista, y así las declaraba solemnemente propiedad del soberano el Decreto de 4 de julio de 1825, reflejo fiel de las absurdas y monstruosas Ordenanzas de Felipe II. Transformada en época posterior

(23) El planteamiento inicial de este problema puede verse en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Dictamen sobre la perpetuidad de las concesiones de canales para riego otorgadas a empresa interpuesta con anterioridad a la Ley de Aguas de 1866*, en esta REVISTA, núm. 45, 1964, 417 y sigs., recogido ahora en el libro *Aguas públicas y obras hidráulicas*, cit., 397 y sigs.

(24) Sobre la regulación del Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1868 puede verse, por todos, GIRÓN Y ARCAS, *El derecho de minería en sus fundamentos e historia y con la legislación administrativa, civil e hipotecaria vigente en España*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús, 1909, 69 y sigs.; MARTÍNEZ USEROS, *El intervencionismo estatal y las concesiones de minas*, separata de la "R. G. L. J.", junio de 1948, 15 y sigs., y *passim*; VILLAR PALASÍ, *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, en esta REVISTA, núm. 1, 1950, 85 y *passim*; PUYUELO, *Derecho minero*, Madrid, Ed. "Rev. de Derecho Privado", 1954, 31; ENTRENA CUESTA, *Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, en esta REVISTA, núm. 30, 1959, 38 y *passim*; Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ (*La minería: 1850-1875*, en su libro *España hace un siglo: una economía dual*, Madrid, Península, 1968, 151) habla de "la Ley de Minas de 1869, redactada por Laureano Figuerola". El *Diccionario* Alcubilla no recoge en 1869 ninguna Ley referente a la minería. ¿Se estará refiriendo SÁNCHEZ ALBORNOZ al Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1868? Este, como se dice en el texto, aparece firmado, como Ministro de Fomento, por RUIZ ZORRILLA.

la manera política de ser de la sociedad española, como de toda la sociedad europea, sustituida al antiguo monarca de derecho divino, que en su persona resumía la nación entera, la entidad colectiva del Estado, natural era sustituir al derecho regalista el dominio público, como así lo entendieron y claramente proclamaron las Leyes...»

Por tanto, aquí la tradición regalista hace que, al menos en este momento, se admita la consideración de las minas como bienes de dominio público. Es importante destacar esta afirmación de la demanialidad de las minas, constituyendo una solución que, como observa certeramente NIETO, no puede ser tachada de individualismo antisocial (25). Y digo en este momento, por lo que se señala precisamente a continuación en el mismo Preámbulo, lo cual es un nuevo testimonio, por otra parte, del señalado (26) respecto del Gobierno provisional para con las futuras Cortes constituyentes:

«Si por virtud de nuevas transformaciones ha de darse una nueva significación a la idea de Estado y a todo el organismo administrativo, no es cosa que pueda decidirse en el momento: el Ministro debe hoy aceptar el dominio público sobre las minas sin perjuicio de lo que en su día resuelvan las Cortes: y admitido este principio es inevitable la intervención del poder central en la industria minera, aunque deba simplificarse en lo posible, reducirse a lo puramente preciso, y hacerse de modo que esta facultad de dominio se convierta, en cuanto sea dable, en una mera acción regularizadora de intereses opuestos y de opuestos derechos».

Hay aquí, por tanto, un importante principio de intervención en base al título demanial. Pero salvo esto, que trata de reducirse además a lo más mínimo, en los demás aspectos de la minería no es difícil observar la típica mentalidad abstencionista y de dejar hacer. Para tratar de explicar el régimen que se propone, alude el preámbulo a la situación anterior a la Revolución en los siguientes términos:

(25) NIETO ha insistido en varios lugares sobre este aspecto, oponiéndose a las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la vigente Ley de Minas de 1944. y, últimamente, en *La Administración y el Derecho administrativo*, cit., 79.

(26) Sobre este punto había insistido el Profesor F. T. VALIENTE en la conferencia de apertura del ciclo. Recuérdese lo señalado en nota 2.

«La propiedad en la minería, como en todos los ramos de la industria humana, es tanto más fecunda cuanto menos cuesta adquirirla y más firme es su posesión; pero ambas condiciones faltan en España para el propietario de minas, y por faltar, esta fuente de riqueza se estanca y se esteriliza, y brotan abusos, obstáculos y complicaciones sin cuento. Larga tramitación en las oficinas, investigaciones previas para hacer constar la existencia del mineral, restricciones no escasas para la concesión; esto en primer término, y más tarde un anago constante de despojo; tal es la situación a que está reducida esta importantísima industria y esta clase importantísima de propiedad, si semejante nombre merece el efímero disfrute de lo que, si hoy se posee de hecho, mañana a una simple denuncia queda en litigio...»

También en este sector la situación anterior era caótica, oprimente, arbitraria —la descripción del Preámbulo es bien certera—, poco propicia, en concreto para la explotación y comercialización que se va a pretender:

«Faltan, pues—continúa el preámbulo—, en la industria de que se trata, si al nivel de las demás ha de llegar, estas dos condiciones: facilidad para conceder, seguridad para explotar».

También en el sector de la minería se van a tratar de superar los trámites, formalidades, intervenciones. Así, sigue explicando el preámbulo:

«Para conseguir lo primero [facilidad para conceder] establece el Ministro en el artículo 15, que, sin calicatas, investigaciones, trámites ni expedientes, el Gobernador de la provincia conceda y deba conceder, marque y deba marcar en terreno franco, a toda persona, la masa mineral que solicite mediante el pago de un censo, derecho o patente; no de otro modo, que en los Estados de América el Gobierno de la Unión concede con igual requisito al intrépido *pioneer* el terreno inculto, la selva virgen o el bosque secular que con el trabajo, la inteligencia y la constancia han de convertirse un día en riquísima hacienda, en activa colonia o en fructífera huerta. Si la mina no existe, si el concesionario se equivocó, si maliciosamente buscaba un pretexto para ejercitar agios y malas artes, de sentir será; pero libre de culpa queda la Administración pública, porque nada garantiza...

El trabajo en la esfera privada, bajo su propia responsabilidad camina; aleccionado por el dolor que sus faltas le causan, aprende; en sus fuerzas, y nada más que en sus fuerzas, confía; y a estas Leyes económicas obedece la explotación de las masas subterráneas como la de las masas superficiales, pues condiciones geométricas de posición no han de ser causas que inviertan y trastornen los grandes principios y las grandes Leyes económicas del trabajo».

Con lógica similar, la nueva regulación va a insistir sobre el elemento de la perpetuidad de las concesiones, elemento ya formulado en regulaciones anteriores, pero que muy frecuentemente quedaba sin efecto en base a la falta de sistema de las mismas regulaciones. Sigue diciendo el preámbulo a este respecto:

«Para realizar la segunda condición, es decir, la seguridad, establece el Ministro que suscribe que las concesiones sean perpetuas, y que constituyan propiedades firmísimas de las que bajo ningún pretexto puedan ser despojados sus dueños mientras que paguen las cuotas correspondientes. Así la denuncia queda anulada por completo: ese eterno peligro de la industria minera, ese amago a la propiedad, ese inmenso riesgo creado artificialmente contra las Compañías, y para el cual no hay Sociedades de seguros, no existirá de hoy más, y la persona o asociación que a esta clase de trabajos dedique sus capitales estará segura de recoger el fruto de sus desvelos, sin que la mala fe de un denunciador le arranque, o por lo menos le dispute, lo que en buena Ley le pertenece».

Es consciente el Gobierno provisional de que el régimen de libertad que se introduce en la minería es una medida realmente radical y trata de salir al paso ante las posibles objeciones:

«No se le oculta al Ministro que suscribe que tal vez esta solución radical despierte alarmas en espíritus apocados y sin fe en los grandes principios modernos; pero después de meditarlo conienzudamente, después de consultar la experiencia y de ver los resultados que la reglamentación ha producido en España, y los que la libre acción de la industria privada da en otras naciones, opta sin titubear un punto por la libertad en minería como germen de progreso y prenda de justicia.

Dos objeciones pueden, sin embargo, oponerse a las dos bases fundamentales del presente Decreto, y conviene desvanecerlas. Caso extremo, prácticamente imposible, sería aquel en que denunciada toda la superficie de la Península desapareciera el dominio del Estado sobre las sustancias minerales, y en que todas ellas pasasen a la industria privada; pero en verdad que este caso, desgraciadamente ilusorio, sería la realización de un bello ideal: las minas, igualadas a las demás cosas, movilizadas por el interés del individuo, convertidas en una propiedad como las demás propiedades, entrarían en la poderosa corriente del progreso, y de esta suerte habría llegado la industria minera en nuestro país a ser lo que es en la Gran Bretaña; pero no partiendo del principio inadmisibles que hace al dueño del suelo dueño del subsuelo, sino como aplicación de la idea de trabajo, germen y fundamento de la verdadera propiedad.

Vender todas las minas, o el dominio sobre ellas; dar salida a las sustancias subterráneas y lanzarlas al mercado; arrancarse a la rutina y abrir nuevos caminos a la libertad, son cosas propias de una revolución que sólo con reformas radicales y enérgicas puede forzar el paso por entre las apiñadas y traidoras dificultades que la cercan».

Párrafos como éste definen muy bien qué es lo que se pretende con la Revolución. Se puede observar también en estas palabras la incidencia de la óptica optimista que informa toda esta línea de reformas: el transcurso de no muchos años habría de demostrar la necesaria intervención de los Poderes públicos en todo este sector. Pero aún hay algún otro aspecto en el Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1868, en el que conviene insistir. Sigue diciendo el preámbulo:

«En cuanto al temor de que una vez concedida la mina el dueño de ella la pudiera dejar inexplorada, es de todo punto infundado, porque en primer lugar la cuota que anualmente paga es un estímulo al trabajo; estímulo aún mayor es su propio interés; y es sobre todo principio absurdo, antisocial y disolvente el de arrancar a un propietario lo suyo porque no lo explota, o porque lo explota mal, o porque la manera de explotarlo no satisface a la Administración: con estos principios y con la actual Ley de Minas aplicada a las demás industrias, la propiedad desaparecería bien

pronto, y España se trocaría en un inmenso taller nacional o en un inmenso caos comunista.

Vieja y desacreditada es la idea de que la acción del Estado sobrepuje en la industria al interés particular; y si en algún ramo se pone de manifiesto lo absurdo de semejante doctrina, es precisamente en la industria minera (27): esa intervención constante del Gobierno, esa amenaza suspendida a toda hora sobre el industrial de minas, esa Ley que le dice: «Trabaja el tiempo que te marco, con el pueblo que te fijo, en la forma que te impongo, o sin indemnización alguna te despojo de lo tuyo en provecho de un denunciador», son causas de lastimoso atraso, de infecundas luchas, de lastimosa inmoralidad. Concédase libertad al minero, déjesele distribuir su capital y su tiempo como mejor le convenga, protéjale el Estado como protege a los demás trabajadores, y si la industria minera no alcanza de este modo la perfección absoluta, porque la perfección no es de humanas sociedades, al menos llegará a una relativa que debe ser el límite racional a que se aspire».

El articulado del texto es del todo consecuente con este planteamiento del preámbulo. Así, por ejemplo, en el artículo 10 se dispone:

«Todo español o extranjero —obsérvese esta referencia expresa al extranjero— podrá hacer libremente, en terrenos de dominio público, calicatas o excavaciones, que no excedan de diez metros de extensión en longitud o profundidad, con objeto de descubrir minerales: para ello no necesitará licencia, pero deberá dar aviso previamente a la autoridad local...»

O el artículo 19:

«Las concesiones para la explotación de sustancias minerales son a perpetuidad, mediante un canon anual por hectárea... El canon deberá pagarse desde la fecha en que la concesión se haga; mien-

(27) A este respecto se puede recordar la Ley de 25 de junio de 1870, aprobada por las Cortes el día 14, firmada por el general Serrano y por el Ministro de Hacienda, don Laureano Figuerola, por la que se dispone la venta de las minas de Riotinto. De acuerdo con su artículo 1.º, «las minas de Riotinto, reservadas al Estado en virtud del artículo 75 de la Ley vigente de minería, serán vendidas en pública subasta en la forma prescrita por la presente Ley». Es interesante recordar también lo que dispone el artículo 4.º: «Esta venta se entiende a perpetuidad, y sin perjuicio de someterse el comprador a las cargas y obligaciones que marquen las Leyes y Reglamentos vigentes de minería».

tras el dueño de la mina satisfaga puntualmente dicha cantidad, la Administración no podrá privarle del terreno concedido, sea cual fuere el grado en que lo explote».

O en el artículo 21 :

«Los mineros podrán disponer libremente, como de cualquier otra propiedad, de cuantos derechos se les aseguran por el presente Decreto. Se exceptúan los productos minerales estancados...»

O en el artículo 22 :

«Los mineros explotarán libremente sus minas sin sujeción a prescripciones técnicas de ningún género, exceptuando las generales de policía y seguridad...»

No es éste el momento para insistir acerca de los inconvenientes y de la invalidez de un planteamiento similar (28). Ahora se trataba solamente de comprobar la validez del esquema inicial en el sector de las minas. En todo caso, no se puede menos de señalar que todo el planteamiento a que se llega es un planteamiento que está dado pensando en los propietarios de las minas (29) y no en quienes trabajan en ellas. Por lo que respecta a la vigencia actual de dicha regulación, la regla de la perpetuidad (30), tal como queda depurada y protegida entonces, es

(28) Un enjuiciamiento general del sistema —con la advertencia de que está realizado en un momento de plena autarquía— puede verse en MARTÍNEZ USEROS, *El intervencionismo*, 15 y sigs. Véase también la nota 25.

(29) Puede tener interés transcribir aquí las siguientes afirmaciones de MARTÍNEZ USEROS (*El intervencionismo*): “Como puede apreciarse, la trascendencia de las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley estriban principalmente en robustecer —mediante la fórmula de otorgar las concesiones a perpetuidad y no por tiempo ilimitado, así como también por aquellas declaraciones de fondo que suprimieron todos los casos de caducidad, excepto el ya señalado de la falta de pago del canon de superficie— la condición del propietario” (pág. 17): “En apoyo de nuestro juicio de que no obstante las afirmaciones de principios que en las Leyes anteriores se contenían, *el carácter de verdadera propiedad de las minas no quedó dibujado*, y aun con los fallos que le acabamos de señalar, *hasta el sistema del Decreto-Ley de Bases de 1868*, podrían citarse numerosas disposiciones de tipo particular...” (pág. 18. El subrayado es mío).

(30) GIRÓN Y ARMAS, *El derecho de minería*, cit., 93, escribía en 1909: “El no caducar la propiedad minera más que por no satisfacerse oportunamente al Estado el impuesto minero..., también merece nuestros plácemes, porque así se ha quitado ya aquella perpetua amenaza que gravitaba sobre los concesionarios de minas anteriores al Decreto-Ley, de verse privados de su propiedad por una denuncia fundada en faltas de explotación cuando éstas muchas veces provenían de la carencia de recursos, de trabajadores o de otros elementos indispensables para el minero, de carácter temporal.

algo que ha sido recibido por la vigente Ley de Minas. A este respecto quiero sólo formular un interrogante final: ¿Cuántos actuales propietarios de minas deben su situación a la generosidad de los revolucionarios del 68?

VI

También la regulación de la organización local depara un esquema bastante similar al anteriormente observado. El tema fue estudiado por don Adolfo POSADA, quien aludía al «movimiento de rectificación y aun de destrucción de las instituciones políticas», propio de los primeros momentos, quien destacaba también el carácter teórico y uniformista (31) de las soluciones de recambio, que realmente no dieron resultado. También en este sector todos los males se hacen derivar del intervencionismo del Estado en el período anterior, intervencionismo que ahora se expresa aludiendo al *centralismo*. Por supuesto que también aquí todos los motivos de queja tienen base real, pues desde luego el centralismo, en el peor de sus sentidos, no había conocido tregua. La Ley de 21 de octubre de 1868, firmada por SAGASTA como Ministro de la Gobernación, en nombre del Gobierno provisional, venía a declarar obligatorias y a poner en vigor las Leyes municipal y provincial elaboradas por las Constituyentes de 1854 (bienio progresista). Pues bien, en el preámbulo de dicha Ley de 21 de octubre de 1868 se alude a

«... las teorías de la funesta escuela doctrinaria (32), generadora, con su sistema centralizador, de todos los males que han sobreve-

(31) Véase Adolfo POSADA, *Evolución legislativa del régimen local en España*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910, 235 y sigs., a quien sigo muy de cerca en este epígrafe.

(32) Quiero llamar la atención acerca de esta referencia crítica a los planteamientos *doctrinarios*. Es curioso observar que la Ley de 21 de octubre de 1868 pretende una vuelta a la legislación del *bienio progresista* en el que fueron intensas las críticas a los criterios doctrinarios. A este respecto es interesante el juicio de don Adolfo POSADA (*Tratado de Derecho político*, II, 5.^a ed., Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935): «Una coalición de diversos elementos políticos provocó un movimiento revolucionario, con la inevitable sublevación militar, que triunfó al fin, merced al auxilio de los elementos populares, pasando el poder a manos del general Espartero, quien, unido a O'Donnell (28 de julio de 1854), formó Ministerio, reuniendo Cortes constituyentes el 8 de noviembre de 1854, las cuales elaboraron la Constitución, que no llegó a regir, por lo que no tiene la importancia que las de 1812, 1837 y 1845, como manifestación del derecho positivo. Esto no obstante, debe aquélla estimarse como expresión de la tendencia existente entonces en España hacia la afirmación del régimen representativo, sin el supuesto de un pacto entre la Monarquía y las Cortes. Es, en rigor, la Constitución de que hablamos, una

nido a nuestra patria por el abatimiento y la muerte del sentimiento político en todas las localidades, sentimiento que es preciso resucitar y rejuvenecer, porque sin él no hay prosperidad posible para los pueblos».

Y en otro lugar del mismo preámbulo se lee :

«Estimular la iniciativa de las Corporaciones populares, enervada por los hábitos de servilismo que ha engendrado un largo período de centralización omnívota y opresora: elevar la consideración de los representantes de la localidad y del distrito, para que estos cargos vengan a constituir la verdadera escala de la carrera política, invadida hasta hoy por la ambición, por mil senderos ilícitos, y garantizar la moralidad en la Administración de los intereses comunales, éstos son los propósitos que en primer término han guiado al Gobierno provisional en el desenvolvimiento de las bases acordadas por las últimas Cortes Constituyentes para la *Ley Orgánica provincial* y en las ligeras modificaciones introducidas en la municipal: porque ya es tiempo de que las Corporaciones populares dejen de ser el ludibrio de los Gobiernos arbitrarios en las épocas de desahogo y prosperidad, siendo el único amparo de los pueblos en las de calamidad y miseria».

negación terminante del constitucionalismo *doctrinario* del régimen de 1845" (pág. 290). Y sigue, poco más adelante: "La Constitución no llegó a promulgarse a causa de los sucesos de 1856: caída de Espartero y disolución de las Cortes. El período que media entre 1856 y 1868 es de afianzamiento del régimen *doctrinario*..." (pág. 291).

DÍEZ DEL CORRAL, máximo especialista, entre nosotros, sobre los doctrinarios, en su libro *El liberalismo doctrinario*, 2.ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956, salta del estudio de la Constitución de 1845 y de Donoso al de Cánovas, sin pretender seguir el hilo de los acontecimientos. Lo explica con las siguientes palabras: "Antes de la Restauración nuestro siglo XIX está sometido a una serie de cambios políticos tan continuos y motivados por causas tan extrañas y aun peregrinas muchas veces, que un estudio riguroso de las ideas políticas correspondientes carece en buena parte de base, como anteriormente se ha advertido. Las ideas políticas muestran una eficacia escasa entre el conglomerado de factores de todo orden, hasta el más pintoresco, que determina el curso político de nuestra pasada centuria. Ciertamente que no se puede dejar de tener en cuenta en la historia política las ideas de ese orden, pero se presentan de forma tan fragmentaria, extremosa y gratuita, que todas las precauciones son pocas" (pág. 515).

GARCÍA DE ENTERRÍA ha destacado la incidencia del pensamiento doctrinario sobre los orígenes del municipalismo moderno. Véase, por ejemplo, entre sus diversos trabajos dedicados al *pouvoir municipal*, el titulado *La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración*, en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pocos*, tomo III, volumen II, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, especialmente, págs. 39 y sigs.

Pues bien, a la vista de todos estos antecedentes, las reformas van a ir por la vía del distanciamiento frente al Estado de las Corporaciones locales --una de las realizaciones significativas de este período es que se consagra entonces la provincia como Corporación (33)--, por la vía de la separación, por la vía de la autonomía. En los documentos de la época aparece mitificado «el fecundo y vital principio de la descentralización» (34) y, desde luego, las referencias a la descentralización son frecuentes y reiteradas. Esta insistencia en buscar la solución de los problemas locales en la vía de las atribuciones propias de las Corporaciones, testimonia cómo también en este sector se cumple el esquema inicialmente señalado: Frente a un intervencionismo opresor del Estado, se trata de borrar cualquier rastro de la intervención de la Administración central (35). Sólo que también aquí se va a ir demasiado lejos. Se va

(33) Véase Adolfo POSADA, *Evolución legislativa*, cit., 241; GASCÓN Y MARÍN (*Administración provincial española. Sus problemas*, Madrid, Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, 1942, 117) observaba al respecto: "Para afirmarse en el criterio descentralizador, era lógico que el legislador estimase que la provincia tenía carta de naturaleza, que no era una cosa arbitraria, que no era una nueva creación legal" Véase también GARCÍA DE ENTERRÍA, *La provincia en el régimen local español*, en *Problemas actuales de régimen local*, Instituto "García Oviedo", Universidad de Sevilla, 1958, 22-23.

(34) La expresión está tomada del *dictamen de la Comisión relativo al proyecto de Ley sobre arbitrios municipales y provinciales*, que se cita en la nota 36.

(35) Tiene a este respecto interés recordar la opinión coetánea de COLMEIRO (*Elementos del Derecho político y administrativo de España*, cit., de 1870), quien, tampoco nada favorable a la obra revolucionaria en este sector, escribía: "Las nuevas Leyes de administración municipal y provincial obedecen al impulso de una escuela o tendencia enemiga de la centralización. La ciencia, la opinión y la política pedían una reforma en este sentido" (pág. 207); "Por eso no admitimos la doctrina que el Municipio sea un individuo como otro cualquiera, juez único de sus intereses y sin dependencia alguna del Gobierno. Si parece falsa la idea de la perpetua minoridad de las corporaciones populares. suprimase en hora buena el régimen de la tutela administrativa; mas no se niegue al Estado cierto grado de intervención en la Administración local, que no tiene por objeto centralizarla, es decir, absorberla, sino sacar a salvo los intereses permanentes de una persona moral que es parte integrante del mismo Estado" (pág. 193); "Nada, pues, hay que oponer al espíritu hoy dominante; pero sí cabe examinar si la obra del legislador concilia los principios de autoridad y libertad para no caer en los extremos del despotismo o la anarquía. Un Gobernador que preside sin voto la Diputación y la Comisión provincial; a quien puede la primera pedir explicaciones acerca de sus actos, y en cierto modo residenciarle, como si fuese un inferior; que carece de potestad para impedir la ejecución de un acuerdo, aunque en él se infrinjan las Leyes; que no es órgano de comunicación entre el Ministro y estas corporaciones populares, y cuyas facultades no alcanzan a suspender a los Diputados en caso de desobediencia grave y pertinaz, sino con asentimiento de la Comisión provincial, no es un representante o delegado del Gobierno, ni un superior jerárquico, ni una autoridad moderadora de la acción independiente del pueblo o la provincia: es un Magistrado sin fuerza ni prestigio, un dócil instrumento de la voluntad ajena, la humilde sombra del poder central. Tan escasa es su importancia, que en la misma Ley sólo aparece el Gobernador de cuando en cuando y siempre oscurecido" (pág. 208).

a plantear la nueva ordenación con un criterio absolutamente uniformista, sin tener en cuenta que mientras efectivamente algunos Municipios podían hacer frente a las nuevas funciones y cargas encomendadas, otros muchos no las podían atender. Se van a atribuir funciones a unas Corporaciones sin haber resuelto previamente cómo se les iba a hacer frente. Y ahí está el gran problema que habría de invalidar pronto la solución adoptada: el de los medios con que atender a las nuevas necesidades que se atribuyen a unas Corporaciones que se quiere calificar de autónomas. La solución desfavorable no se haría esperar, ya que sin una situación financiera más o menos saneada no puede pretender hablarse de autonomía o descentralización. En el dictamen de la Comisión relativo al proyecto de Ley sobre arbitrios municipales y provinciales, leído en la sesión de 4 de febrero de 1870 (36), se decía:

«La abolición de un impuesto que suministraba sus mejores recursos a los pueblos, la creación de otro tenazmente resistido y que no ha podido ejecutarse en gran número de localidades, la privación real por la falta de pago de la parte que a éstas corresponde en los impuestos directos, los nuevos proyectos que atribuyen al Estado la totalidad de estos impuestos, junto a los tristes resultados de la crisis económica que pesa sobre el país, agravada en el año último por la falta de cosecha en extensas comarcas (37), y a la perturbación que siempre va en pos de revoluciones como la realizada en septiembre de 1868, han creado tal anarquía y confusión tanta en los pueblos, que no solamente se ven hoy éstos privados totalmente de recursos, sino que no saben siquiera cuáles son los que podrían arbitrar para atender a las sagradas e importantes obligaciones que pesan sobre ellos. Todas se hallan desatendidas con gravísimo perjuicio de multitud de familias, de los intereses de los mismos pueblos y hasta con mengua del decoro nacional, ofendido por el incesante y lastimero clamoreo de los perjudicados, y este profundo mal no se remedia con circulares apremiantes, ni con lan-

(36) He utilizado el texto recogido en la publicación del Congreso de los Diputados: *Apuntes para el estudio del proyecto de Ley sobre régimen de la Administración local presentado a las Cortes por el señor Ministro de la Gobernación el día 7 de junio de 1907*, I, Madrid, 1907, 1.175 y sigs.

(37) Para una valoración general de la crisis de subsistencias a que aquí se alude puede verse Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ, *El trasfondo económico de la Revolución*, en el número extraordinario (67) de "Revista de Occidente", cit., 42 y sigs., y también en diversos pasajes de su libro *España hace un siglo*, cit., especialmente en el capítulo *De estructura regional: la geografía de los precios*, 35 y sigs.

zar sobre los pueblos una nube de comisionados, que llevan a todas partes la perturbación y el descontento, y que en definitiva vienen a castigar a los pueblos por culpas que no han cometido, sino con Leyes que funden sobre bases sólidas y estables la Administración local, y permitan el amplio y total desenvolvimiento de la vida y acción de los Municipios y las provincias».

Y en el Proyecto de Ley a que se refería el anterior dictamen —Proyecto de Ley relativo al modo de cubrir los presupuestos provinciales y municipales— se decía en el preámbulo, tal como lo leyó el Ministro de Hacienda, señor FIGUEROA, en la sesión de 19 de enero de 1870 (38), lo siguiente :

«La revolución ha creado una situación difícil para los Ayuntamientos y para las provincias, porque anulando los procedimientos y métodos derivados de una centralización excesiva, con los cuales se cubrían los gastos locales, no ha creado en cambio otros procedimientos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones y la satisfacción de las necesidades creadas por la civilización y el progreso».

Estos testimonios que se formulan en enero de 1870 y que cubren, por tanto, todo el primer período que aquí se trata de examinar, me parecen de sobra expresivos: aunque se intentó desmontar todo el sistema anterior, las Corporaciones locales que se crean o que, existiendo de alguna manera, se pretende ahora vigorizar, estaban reducidas a la impotencia a falta de medios con que afrontar sus necesidades. Porque conviene formular una última observación. Se insiste recientemente en la importancia negativa que tuvo para las haciendas municipales la desamortización de Madoz. Esta desamortización arranca de 1855. Se señalaba antes como uno de los primeros actos de los revolucionarios de 1868, o, mejor, del Gobierno provisional, fue dar vigor a las normas municipales y provinciales elaboradas por las Constituyentes de 1854. Pues bien, estas normas evidentemente no habían podido en absoluto tener en cuenta el vacío que se iba a producir en las haciendas municipales con motivo de la gran operación desamortizadora (39). De forma

(38) He utilizado el texto recogido en el volumen citado en nota 36, págs. 1.168 y sigs.

(39) Me remito aquí a lo que he señalado en el número 55 (1968) de esta REVISTA, 498 y sigs.

que su puesta en vigencia en 1868 dejaba sin cubrir un flanco muy importante.

VII

Aludiré, por último, sólo para dejar constancia, a una serie de materias en las que se observa con igual nitidez el esquema propuesto, si bien no me voy a detener en ellas porque cuadran mejor en otra de las conferencias del ciclo (40). Piénsese, por ejemplo, en todo el planteamiento librecambista del que fue paladín el Ministro de Hacienda, señor FIGUEROLA. También hay que hacer aquí mención al Decreto de 12 de enero de 1869, firmado por el Ministro de Fomento, Señor RUIZ ZORRILLA, declarando libre la creación de bolsas de comercio, pósitos, lonjas, etc. :

«La ciencia económica — comienza diciendo el preámbulo— hace ver que desde el punto de vista de la conveniencia, la contratación debe ser libre, y la ciencia jurídica prueba asimismo que en esta clase de operaciones toda traba artificial, todo precepto reglamentario redundaría en daño de los derechos individuales y en daño del gran principio de libertad que la revolución ha proclamado y que al Gobierno corresponde cumplir.

Por largo tiempo la Administración ha intervenido arbitrariamente...», etc.

Por ello, artículo 1.º:

«Desde la publicación del presente Decreto se declara libre la creación de Bolsas de comercio, casas de contratación, pósitos, lonjas, alhóndigas u otros establecimientos que tengan por objeto la reunión de los que se propongan contratar efectos públicos o comerciales, frutos, granos y semillas, fletes, transportes, seguros y toda clase de operaciones o compromisos mercantiles».

Debe recordarse también aquí la Ley de 11-19 de octubre de 1869, declarando libre la creación de toda clase de Bancos y Sociedades. Esta

(40) Sobre ellas insistió, en efecto, el Profesor DUQUE DOMÍNGUEZ en su conferencia referente al Derecho mercantil —el día 26 de noviembre— y ello explica la brevedad y elementalidad de las presentes referencias.

Ley, firmada por el Regente del Reino, don Francisco SERRANO, y por don José ECHEGARAY, como Ministro de Fomento, señalaba en su artículo 1.º:

«Desde la publicación de la presente Ley se declara libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de Sociedades de crédito, de préstamos hipotecarios, concesionarias de obras públicas, fabriles, de almacenes generales de depósitos, de minas, de formación de capitales y rentas vitalicias, y demás asociaciones que tengan por objeto cualquier empresa industrial o de comercio».

Sin insistir ahora sobre precepto de consecuencias tan amplias —libertad de creación de todo tipo de Sociedades, Bancos, etc., frente a planteamientos anteriores de intensa y arbitraria intervención estatal— quiero llamar la atención, por sorprendente que pueda parecer desde la mentalidad de 1968, acerca de lo que significa la libertad de Bancos de emisión de moneda (41).

Por último, y sin pretender nada más que alegar un mero ejemplo de lo que es una tendencia mucho más amplia y, por supuesto, mucho más complicada, recordaré la Orden —de Fomento— de 3 de diciembre de 1868, sobre ferrocarriles, en la que se dispone:

«He tenido a bien resolver que desde esta fecha queden sin valor ni efecto las reglas 9, 10 y 11 de la Real Orden citada de 6 de diciembre de 1866, pudiendo las empresas poner en vigor las tarifas y contratos que considerasen convenientes, siempre que por medio de la inspección administrativa y mercantil den conocimiento al Gobierno y a los Gobernadores de provincia...»

Es decir, libertad de tarifas en ferrocarriles.

(41) Sobre este tema ha insistido recientemente Sebastián MARTÍN-RETORTILLO en *Aspectos administrativos del crédito*, ponencia española en el "Convegno della Associazione Italo-Spagnola dei Professori di Diritto Amministrativo", celebrado en Venecia en octubre de 1968, que versó sobre el tema *I problemi amministrativi del credito*, cuyas ponencias han sido recogidas en un volumen del mismo título editado por la Cedam en Padova, 1968, 95 y sigs.

VIII

Se ha hecho demasiado largo este análisis de textos que, como ustedes pueden comprender, podría extenderse a muchas otras materias, si bien me he limitado a los sectores que pueden parecer más indicativos. Pues bien, ¿qué pensar a la vista de estas regulaciones tan similares, tan coincidentes? ¿Puede intentar extraerse alguna consecuencia de las normas estudiadas? Hay unos interrogantes que a todo jurista interesan, aunque frecuentemente se pasen por alto: el derecho, ¿de dónde viene?, ¿para qué sirve?, ¿a quién sirve? Pues bien, creo que las regulaciones estudiadas autorizan para comprobar plenamente en el campo del derecho administrativo las calificaciones que con carácter general se hacían en días anteriores al enjuiciar el significado de la Revolución. Se nos hablaba de *Revolución de la burguesía*, de *Revolución «pro domo sua»*, de *libertades que interesan sólo a la burguesía*, de *programa perfecto de lo que a la burguesía le interesa que sea la Revolución*, etc. — expresiones todas ellas utilizadas por el Profesor VALIENTE el otro día—. Los mismos hombres que están actuando en los momentos iniciales de la Revolución se las dan de grandes liberales. En la circular que con fecha 19 de octubre de 1868 dirige a los agentes diplomáticos de España en los países extranjeros el Ministro de Estado, don Juan ALVAREZ DE LORENZANA, se habla de la Revolución como de

«una revolución que escribe al mismo tiempo en su bandera la declaración de los principios más avanzados del liberalismo moderno».

Principios más avanzados del liberalismo moderno, se dice expresamente. En todo caso, a la hora de valorar el liberalismo del 68 hay que tener en cuenta una serie de consideraciones.

Se ha hablado con toda justicia de la *veta humanista* de los políticos que intervienen en el 68 (42). El planteamiento por ellos aportado de respeto a la persona, suponía un paso adelante muy considerable respecto a la situación existente en el anterior período isabelino e incluso respecto a situaciones posteriores al período revolucionario (43). De to-

(42) Me remito sobre este aspecto al trabajo de JOVER, citado en nota 2, págs. 17-18.

(43) El análisis de las distintas ideas que se plasman tras el 68 y la participación, en concreto, del Partido Demócrata español, constituye, precisamente, el objeto de la citada obra de EIRAS ROEL. Tiene interés recoger aquí las palabras de Fernando GARRIDO, que

das formas, cualquier doctrina social, cualquier planteamiento político, debe ser enjuiciado en contraste con lo que le rodea y en contraste con el avance de los tiempos. Una pequeña corriente de agua que no es nada junto a un río caudaloso, es mucho, en cambio, en medio de un desierto. No era lo mismo ser liberal en 1868 que serlo en 1789, en 1812 o en 1820. En 1868 habían pasado ochenta años desde la gran revolución burguesa: hacía veinte años que Marx y Engels habían publicado el *Manifiesto comunista*; faltaban dos años para que temblara en Francia el orden burgués establecido con motivo de los acontecimientos de la Comuna.

De todas maneras, como han demostrado los historiadores de la economía (44), las regulaciones señaladas, logradas en los momentos iniciales de la Revolución, interesaban realmente a la burguesía española e incluso a sectores capitalistas extranjeros que se sentían aislados en sus necesidades expansionistas por el intervencionismo y desorden de la monarquía isabelina. No sé mucho acerca de la intervención de los Gobiernos extranjeros en la marcha de la Revolución y es lástima que no se toque el tema en este ciclo. Recordaré, como mero incidente y sin pretender sacar mayores consecuencias, la situación descrita por mi paisano Ramón J. SENDER en su conocida novela *Mr. Witt en el cantón*, donde —si bien centrada en 1873, en pleno momento cantonal— se aprecia la buena disposición de los ingleses para con la Revolución. En todo caso, lo que es evidente es que si en 1868 estaba muy próxima la Comuna de París, también lo estaba la guerra franco-prusiana: es decir, es un momento de desarrollo importante del capital financiero, y el capital financiero necesita entonces que desaparezcan trabas intervencionistas: necesidades internas de inversión, por una parte (45); necesidades de expansión del capital internacional, por otra (46).

transcribe EIRAS: "Marinos y militares; generales y capitanes de navío; brigadieres y generales de la armada, podían con sus fusiles, cañones y fragatas acorazadas derribar un Gobierno y sustituirlo por otro, hacer un pronunciamiento: pero propagar repentinamente ideas democráticas y convertirlas en Leyes, eso no estaba a su alcance, eso no podían hacerlo". "Liberales más o menos conservadores y republicanos demócratas han hecho la revolución de septiembre; aquéllos han impuesto sus hombres: éstos sus ideas, sus principios y doctrinas" (págs. 408-409).

(44) Véase, por todos, Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ, *El trasfondo económico de la Revolución*, en el citado número extraordinario de "Revista de Occidente" (núm. 67), especialmente págs. 60-61. Véase también Rafael ANES ALVAREZ, en "España Económica", números 3.609-3.610 (5-12 octubre 1968), págs. 17 y sigs.; Antonio JUTGLAR, *Fenomenología social de la Revolución*, en "Revista de Occidente", núm. 67, cit., 122 y sigs.

(45) Véase Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ, *El trasfondo económico de la revolución*, cit., 54 y sigs.

(46) Me parece interesante recoger aquí una serie de observaciones de TUÑÓN DE LARA (*La España del siglo XIX*, cit.): "Contra lo que algunos comentaristas ligeros hayan

Ya podemos ir atando cabos. Ya podemos tratar de dar una respuesta, al menos parcial, a los interrogantes planteados en torno al derecho, a la vista de las regulaciones estudiadas: el derecho, ¿de dónde

podido afirmar, la España de esos años revolucionarios no conoció ningún colapso económico. El desarrollo de las fuerzas de producción siguió su proceso desigual, pero ininterrumpido, que ya hemos examinado en etapas anteriores. La producción minera cobró nuevo auge" (pág. 156). "En Cataluña continuó desarrollándose la industria textil a base de explotaciones de tipo medio (la producción algodonera superó las cifras máximas alcanzadas en 1856 y 1861), y prosiguieron cierto desarrollo las industrias del corcho y del papel. No obstante hay que señalar que el robustecimiento de grandes empresas en esa época (sobre todo mineras y siderúrgicas) es debido a las inversiones extranjeras y no a los capitalistas españoles. Son los ingleses los que ocupan el primer lugar. Interesados por el mineral de hierro vasco, impusieron su carbón a cambio de él, y, arrinconando el carbón asturiano, produjeron el raro fenómeno de localizar la industria siderúrgica allí donde están los yacimientos de hierro (Vizcaya) y no donde están los de carbón (Asturias). En 1871 la Sociedad inglesa "The Catabria Iron Company Limited" creó los Altos Hornos de Desierto (Vizcaya)... En 1872, los Ibarra se asociaron con capitales ingleses para crear la "Orconera Iron Ore" —cuya creación data de 1873—, con un capital de 30 millones y medio de pesetas. El mismo año 1873 se fundó la "Rio Tinto Co", también inglesa, y la "Mathesson y Cia", de Londres, que compró las minas de Río Tinto. Pagó por ella 92 millones de pesetas y se fundó con un capital social de 300.300.000 pesetas. En la misma época se producirá la venta de las minas de Almadén. Y poco después —pasado ya el período que nos ocupa— crecerá todavía más la ola de inversiones extranjeras: Peñarroya, Banco Hipotecario, etc. Pero ya en estos años, y como signo de este fenómeno, es curioso observar que hasta la implantación de los primeros tranvías (de mulas) en Madrid (en 1871) corrió a cargo de la Compañía inglesa "Asherrs, Morris and Co" (págs. 156-157). "La política económica de los Gobiernos de la época tampoco manifestó ninguna inquietud ante las crecientes inversiones extranjeras: el liberalismo sancionaba esa orientación. Ese liberalismo estimulaba por un lado el proceso de capitalización y de formación de grandes empresas. Así sucede con la Ley de 19 de octubre de 1869, que suprime la autorización oficial antes necesaria para crear una Sociedad Anónima. Pero ese mismo liberalismo dejaba inerte al capital español frente al extranjero, más poderoso. En efecto, las antiguas inversiones en ferrocarriles y Sociedades de crédito fueron seguidas en esa etapa y las siguientes por otras en la minería, siderurgia y servicios públicos. El último cuarto del siglo XIX España verá una implantación en masa de capitales extranjeros" (pág. 158). Etc.

Por lo que respecta en concreto a las minas, son bien expresivas las siguientes afirmaciones contenidas en el preámbulo de la vigente Ley de Minas de 19 de julio de 1944, al aludir, precisamente, al Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1868: "El citado Decreto-Ley de bases y sus disposiciones concordantes coincidieron con un desarrollo en la minería, derivado, por coincidencia de época, de los grandes inventos y progresos industriales". Y poco más adelante, al enumerar los desastres que produjeron dichas disposiciones —debe tenerse en cuenta que la Ley de Minas vigente proviene del período de autarquía de los años cuarenta—, se afirma: "... llevaron a la postre a un despilfarro de nuestras reservas mineras, a su exportación sin freno y sin otro beneficio propio que el derivado de la material extracción del mineral y, lo que fue más sensible aún, a la injerencia, a veces descompasada, de elementos extraños en la propiedad, disfrute y explotación de nuestra riqueza".

Aspectos interesantes referentes a la explotación minera en el período estudiado pueden encontrarse en Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ, *La minería: 1850-1875*, en su libro *España hace un siglo*, cit., págs. 135 y sigs.

proviene?, ¿a quién sirve y a quién beneficia? La libertad de tarifas en los ferrocarriles no iba a beneficiar ni a los usuarios ni a quienes trabajaban en los mismos. La libertad de enseñanza no iba a favorecer a los analfabetos ni a sus hijos. La libertad en la minería no iba a mejorar la suerte de los mineros. La libertad de industria, la libertad de Sociedades Anónimas, no iba a mejorar la suerte de quienes allí ganaban su sustento. La libertad en cuanto a las obras públicas y a las obras de riego nada nuevo iba a significar para quienes vivían de su trabajo en el campo. Me parece de una claridad meridiana el carácter marcadamente clasista —es decir, en beneficio de una clase fácilmente detectable— de las regulaciones estudiadas, surgidas en los primeros momentos del triunfo revolucionario. De nuevo hay que aludir aquí a la contradicción entre estas regulaciones jurídicas de primera hora y la base popular del levantamiento: son líneas que no se encuentran en absoluto, constituyendo ciertamente uno de los aspectos más característicos de todo el período revolucionario que se abre en septiembre de 1868 (47). El derecho administrativo de los primeros momentos, por ceñirme a mi campo, ofrece, tal como se ha visto, uno más de los medios de afianzamiento y de dominación de una determinada clase que se siente a su aire en el Poder.

Nada más.

(47) Es interesante desde esta perspectiva el citado trabajo de Antonio JUTGLAR, *Fenomenología social de la Revolución*, 116 y sigs.