

Posada Herrera, política y administración

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LAUREANO LÓPEZ RODO (*)

El Real Decreto de 30 de septiembre de 1857 por el que, bajo el Gobierno de Narváez, se creó nuestra Real Academia, estableció dos formas de designación de sus miembros fundadores: dieciocho Académicos fueron designados por Real Orden (entre ellos, el Marqués de Pidal, Bravo Murillo y Ríos Rosas) y otros dieciocho por cooptación de los primeros; entre los que éstos eligieron, merecen ser destacados Alcalá Galiano, Moyano, Colmeiro, Oliván, Mon, Figuerola y Posada Herrera.

Por tratarse del primer titular de una de las Medallas de esta Corporación, y por ser además uno de los iniciadores de la Ciencia jurídico-administrativa en España, me ha parecido de interés disertar hoy sobre Don José de Posada Herrera.

La vida y la obra de Don José de Posada Herrera hay que encuadrarla en el marco de los agitados y a veces turbulentos acontecimientos políticos de su época.

Posada Herrera es asturiano, nacido en Llanes el 31 de marzo de 1814, año del «Manifiesto de los Persas» y del Decreto de Fernando VII firmado en Valencia, que declara nulo y sin valor todo lo actuado por las Cortes de Cádiz. Estudia Filosofía en el Convento benedictino de Celorio e inicia luego la carrera de Derecho en Oviedo. Cerradas las Universidades, va a Toledo junto al Cardenal Don Pedro de Inguanzo. Tras la reapertura de las Universidades en 1832, vuelve a Oviedo donde termina la Licenciatura en Leyes. En 1837 se traslada a Madrid atraído por la política y se afilia al partido progresista. Regresa a Oviedo, cuya Universidad le nombra Profesor de Economía Política.

(*) Sesión del día 10 de mayo de 1988.

Galdós nos retrata a Posada Herrera como hombre alto, calvo, de ojos pequeños, hundidos en las cuencas; orejas grandes y terminadas en punta; con bigote de brocha y semblante agudo y travieso que recordaba el del ratón¹.

En diciembre de 1839, finalizada la primera guerra carlista, se celebran elecciones que dan el triunfo a los moderados. Posada Herrera inicia entonces, con veinticinco años de edad, su vida política al ser elegido diputado por su provincia natal.

El Gobierno moderado elabora importantes proyectos de Ley: ley electoral, ley de imprenta, ley del Consejo de Estado y la polémica ley de Ayuntamientos, en virtud de la cual los Alcaldes de las capitales de provincia serían nombrados por el Rey y los demás, por el Jefe Político de la provincia.

Este proyecto de Ley encuentra fuerte resistencia. Entre quienes se oponen está Espartero, que trata de disuadir a la Reina Gobernadora de que otorgue su sanción a dicha Ley. María Cristina vacila pero al fin sanciona la Ley de Ayuntamientos el 14 de junio. Cuatro días después estalla un motín en Barcelona que provoca la caída del Gobierno moderado. Le sucede un Gobierno progresista cuyo programa es rechazado por María Cristina. En septiembre, instigados por Mendizábal, se sublevan los progresistas en Madrid y otras ciudades constituyendo Juntas Revolucionarias. La Reina, atemorizada, encarga a Espartero de formar Gobierno, quien presenta un programa más radical que el anterior, pues incluye la creación de una corregencia y la supresión del Senado. El 17 de octubre, María Cristina renuncia a la Regencia y sale de España. Se forma un Ministerio-Regencia, presidido por Espartero.

El artículo 57 de la Constitución de 1837 admitía tres tipos de Regencia: de una persona, de tres o de cinco. En las Cortes se debate ampliamente la cuestión. Posada Herrera pronuncia un resonante discurso en favor de la Regencia trina. Pero los partidarios de la regencia unipersonal, cuyo jefe de filas es Olózaga, triunfan en la reunión conjunta del Congreso y el Senado de 8 de mayo de 1841 por 153 votos contra 136. Espartero es elegido Regente por 179 votos frente a Argüelles, con 103.

El partido progresista, que había llevado a Espartero al poder, se escinde en varias facciones; las principales son las capitaneadas por Joaquín María López, Salustiano de Olózaga y Manuel Cortina. Espartero va perdiendo popularidad. Una de las medidas que mayor reacción provoca es el bombardeo de Barcelona desde el castillo de Montjuich el 3 de diciembre de 1842. Un militar catalán, Prim, critica en las Cortes la política librecambista de Espartero, contraria a los intereses industriales catalanes. Posada Herrera abandona el partido progresista y se pasa al moderado.

Por Decreto de 29 de diciembre de 1842 se crea la Escuela de Administración para la formación de funcionarios del Ministerio de la Gobernación, precedente remoto del actual Instituto de Administración Pública de Alcalá de Henares, que se creó en 24 de septiembre de 1958. En aquella Escuela podían cursarse estudios de Derecho Político, Derecho Internacional y Economía Po-

1. *Historia General de España y América*, vol. XIV, Madrid 1983, pág. 589.

lítica dentro de un primer ciclo, y de Principios de la Administración y del Derecho Administrativo, dentro del segundo. En 1843, Posada Herrera desarrolla, como Catedrático de dicha Escuela, un curso de sesenta y seis lecciones en el Salón de Actos del Ateneo de Madrid, que son publicadas en tres volúmenes bajo el título de «Lecciones de Administración», impresas en Madrid en 1845 y reeditadas por el INAP en 1978. De su contenido me ocuparé más adelante.

Tras las discutidas elecciones de abril, estalla en mayo de 1843 una sublevación contra Espartero promovida por progresistas y moderados, entre ellos Posada Herrera, que comienza en Málaga y se extiende luego a otras ciudades andaluzas. Prim en Reus y Narváez en Valencia, se suman también a la rebelión. El 27 de junio, tras la victoria de Torrejón, entra Narváez en Madrid y Espartero se refugia en Inglaterra.

Se forma un Gobierno provisional presidido por Joaquín María López y el 10 de noviembre de 1843 Isabel II es declarada mayor de edad a los trece años. A Joaquín María López le sucede Salustiano Olózaga, quien obtiene de la joven Reina el Decreto de disolución de las Cortes. Posada Herrera, en un memorable discurso que le merece fama de gran orador, acusa a Olózaga de haber coaccionado a Isabel II para que firmara el Decreto de disolución. Se expresa en términos muy duros contra sus antiguos correligionarios, los progresistas, a los que llama «héroes de barricada».

El Gobierno Olózaga cae el 5 de diciembre de 1843. Tras un breve gobierno de González Bravo, Narváez sube al poder el 3 de mayo de 1844, iniciando la década moderada (1844-1854) que conocerá trece Gobiernos. Durante el primer Gobierno Narváez se promulga una nueva Constitución el 23 de mayo de 1845 y las leyes de 2 de abril y de 6 de septiembre del mismo año que organizan, respectivamente, los Consejos Provinciales y el Consejo Real (creado en 1834) y les confían la jurisdicción contencioso-administrativa. Posada Herrera tuvo parte principal en la elaboración de esas leyes. Con el apoyo de Narváez, Posada Herrera es elegido Secretario del Congreso de Diputados y, en 1846, es nombrado Secretario General del Consejo de Estado.

Entre los Gobiernos del decenio moderado, merece destacarse el presidido por Bravo Murillo desde el 15 de enero de 1851 al 15 de diciembre de 1852. Como advierte certeramente Comellas, «Bravo Murillo era un político poco aficionado a la política, tal como entonces se concebía. Poco brillante y con escasa facilidad de palabra, era trabajador, prodigiosamente ordenado y con gran sentido práctico. Aborrecía los debates parlamentarios y las disputas de los partidos, en los que no veía más que una pérdida de tiempo. Su lema era «menos política y más administración»². Cuenta Santillán en sus Memorias, que Bravo Murillo, al disolver por tercera vez las Cortes en diciembre de 1851, dijo a los diputados que lo hacía «para que Vds. descansen y a nosotros nos dejen gobernar y, sobre todo, administrar»³.

2. *Historia de España moderna y contemporánea*, 2.ª edición, Madrid 1968, pág. 468.

3. Cfr. Palacio Atard: *La España del siglo XIX*, Madrid 1978, pág. 279.

Durante su mandato se firmó el Concordato con la Santa Sede de 1851. En el campo del Derecho Administrativo su nombre está asociado al Estatuto de funcionarios del mismo año que sienta las bases de la carrera administrativa.

El 2 de diciembre, Bravo Murillo presenta a las Cortes un proyecto de Ley Fundamental (el proyecto de Constitución) y ocho proyectos de Leyes Orgánicas referentes a la organización del Senado, las elecciones de diputados a Cortes, el régimen de los Cuerpos Colegisladores, las relaciones entre ambos, la seguridad de las personas, la seguridad de la propiedad, el orden público y las Grandezas y Títulos del Reino. Posada Herrera combate los proyectos de reforma constitucional de Bravo Murillo de 1851. He aquí uno de sus párrafos oratorios: «...hacer de un cuerpo regular ordinario un poder constituyente; establecer el precedente de que en todas épocas, en todas circunstancias pueden las Cortes con el Rey reformar la Constitución del Estado, es plantar en la cúspide del poder social una bandera perpétua de revolución»⁴.

Los proyectos constitucionales de Bravo Murillo encuentran una oposición muy generalizada tanto entre los moderados (Narváez, Sartorius) como entre los progresistas (Mendizábal, Olózaga) lo que le obliga a dimitir el 15 de diciembre de 1852. Le sucede en la Presidencia del Gobierno el General Roncali y a éste, el General Lersundi. En 1853, Posada Herrera es elegido Vicepresidente del Congreso. El 18 de septiembre de dicho año forma Gobierno Sartorius, que sufre una derrota en el Senado el 8 de diciembre. La respuesta de Sartorius es la disolución de las Cortes.

La política de Sartorius suscita la animadversión de los progresistas que, tras la *Vicalvarada* de O'Donnell, desencadenan la revolución de 1854: «el primer fenómeno de masas que se daba en España», al decir de Comellas⁵.

A consecuencia de la revolución, Isabel II llama al General Espartero que, al frente de los progresistas, gobierna durante un bienio (1854-1856), dicta medidas anticlericales y reanuda el proceso de incautación y venta de los bienes eclesiásticos, violando el Concordato de 1851, lo que da lugar a la ruptura de relaciones con la Santa Sede. En el campo del Derecho Administrativo, un Decreto de 7 de agosto de 1854 suprime el Consejo Real y los Consejos Provinciales y crea el Tribunal contencioso-administrativo.

En 1856 dimite Espartero y forma Gobierno O'Donnell por un breve período, siendo sucedido por Narváez que preside el bienio moderado en 1856 a 1858. Narváez suprime el Tribunal contencioso-administrativo y restablece las Leyes de 1845. Posada Herrera es nombrado Director General de Instrucción Pública, germen del que luego sería, a partir de 1900, Departamento Ministerial, y colabora con el ministro Moyano en la famosa Ley de Instrucción Pública de 1857. En esta ley se advierte fácilmente la mano de Posada Herrera. Divide la Facultad de Derecho en tres Secciones: Leyes, Cánones y *Administración*. En su preámbulo se razona esta medida diciendo: «No tienen necesidad los que científicamente se preparan para las diversas funciones de la Adminis-

4. Cfr. Cañamaque: *Los oradores de 1869*, Madrid 1879, pág. 194.

5. Op. cit. pág. 472-3.

tración Pública, de adquirir conocimientos de la legislación romana; bátales recibir algunas nociones del Derecho patrio, las que importan para comprender *los límites de la competencia administrativa*, a fin de que no se empeñen en la resolución de cuestiones propias del poder judicial en sus diferentes tribunales. Esta reforma ha permitido otra no menos conveniente: la de ampliar los estudios de Derecho político, base de la Administración».

Habiendo sido elegido Posada Herrera miembro de nuestra Corporación el 26 de noviembre de 1857, las circunstancias de la época hicieron que no tomara parte activa en la vida de la recién creada Real Academia. Así lo explica su sucesor en la Medalla Servando Ruiz Gómez, quien en su discurso de ingreso afirma que Posada Herrera «refugiándose en Asturias siempre que las exigencias y los compromisos de la política se lo permitían, no ha tenido ocasión de concurrir a nuestras tareas, ni de hacer por ende revelación de su erudición vastísima y de su fino y delicado ingenio en discusiones, en conferencias o en memorias»⁶.

La mayoría de los historiadores coinciden en afirmar que Posada Herrera fue el principal artífice la Unión Liberal acaudillada por O'Donnell, el primer partido centrista que se conoce en España. Como advierte Comellas, se trataba de un grupo híbrido cuyo objetivo primario era la obtención y retención del poder; la transigencia y no el dogmatismo fue el atributo distintivo de la Unión Liberal⁷.

El 18 de mayo de 1857 pronuncia O'Donnell en el Senado un famoso discurso en el que traza las líneas principales del ideario del nuevo partido. En agosto del mismo año cae Narváez y le sucede Mon quien dimite en enero de 1858 al conseguir los moderados que Bravo Murillo fuera elegido Presidente del Congreso de los Diputados. Istúriz forma Gobierno y, en un reajuste ministerial, en mayo, confía la Cartera de Gobernación a Posada Herrera; éste, en connivencia con O'Donnell logra escindir al Gobierno al plantear la revisión de las listas electorales, lo que obliga a Istúriz a dimitir. Transcurre una semana sin que la Reina encargue la formación de nuevo Gobierno. Hay conatos de revolución. Posada Herrera se persona en Palacio. Al día siguiente Isabel II llama a O'Donnell que asume el poder y premia los servicios de Posada Herrera manteniéndole en Gobernación. En septiembre se disuelven las Cortes y se convocan elecciones para fines de octubre con listas revisadas. Posada Herrera influye de modo decisivo en los comicios. Dirige una circular a los Gobernadores en la que les dice que, en su calidad de «órgano y agente principal del Gobierno... no puede ni debe tampoco renunciar a *ejercer en las elecciones el influjo moral* que su posición le permite, impidiendo que oigan sólo los electores la voz de las oposiciones». La famosa circular contiene un verdadero programa de gobierno en el que se prometen nuevas leyes municipal y provincial, se anuncia la derogación de la ley de prensa de Nocedal, se

6. Ruiz Gómez, Servando: *Influencia de las costas y fronteras en la política y engrandecimiento de los Estados*, discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Política leído el 21 de noviembre de 1886, págs. 373-4.

7. *Historia General de España y América*, vol. XIV, Madrid 1983, pág. 588.

expone un vasto plan de mejoras materiales; y se advierte a los Gobernadores lo siguiente:

«En todas partes existen hombres distinguidos que conservan por tradición ciertas denominaciones que nada real significan ya en la mayor parte de los casos. Hay también una juventud obligada hasta ahora a alejarse de los negocios públicos, o a fundirse en los antiguos partidos abdicando toda libertad, y cuando V.S. (el Gobernador provincial) haya obtenido el apoyo de esta clase de personas, puede desafiar la intempestuosa cólera de los partidos extremos».

Palacio Attard señala que Posada Herrera fue «el programador electoral de la Unión Liberal, no sólo porque manejando los canales de comunicación del Ministerio de la Gobernación, incluidos ahora ya los canales del telégrafo y todos los resortes del mismo, asegura el éxito de la mayoría parlamentaria en las elecciones... sino también porque definió el carácter de lo que había de ser el nuevo partido en la circular electoral del 21 de septiembre de 1858 que se ha dicho constituye el acta de nacimiento de la Unión Liberal»⁸. Y luego añade: «No cabe duda que la Unión Liberal fue un partido que se formó desde el Gobierno, con los resortes del poder en la mano y, por tanto, propicio a convertirse en un partido de arribistas y aprovechados»⁹.

Merece la pena citar un libro un tanto cáustico, publicado por primera vez en 1879, del que se hicieron varias ediciones y fue traducido al francés y al inglés. Lleva por título «Los oradores de 1869» y en él se expone una a modo de galería de bustos de los parlamentarios de la época. Su autor es Francisco Cañamaque, diputado a Cortes en diversas legislaturas, Subsecretario de la Presidencia del Gobierno con Sagasta, Académico de la Real Academia de la Historia, propietario del periódico liberal «La España» y autor de un Manual de Derecho Administrativo publicado en 1881. En la obra «Los oradores de 1869», Cañamaque dice de Posada Herrera que «para hacer elecciones y barajar mayorías no ha tenido más que un rival: Romero Robledo. Olózaga llamóle un día el Gran Elector. Lo era, en efecto. Costábale tanto trabajo dirigir y ganar unas elecciones, como pronunciar un discurso en blanco, sobre cualquier cosa. ¡Le cabe la responsabilidad, responsabilidad tremenda, de que en su época empezó la verdadera corrupción electoral!»¹⁰.

El resultado de las elecciones de 1858 dio, como era de esperar, una abrumadora mayoría al Gobierno.

El llamado «Gobierno largo» de O'Donnell, se mantiene durante un quinquenio (1858-1863), período sin precedentes en lo que iba de siglo. El alma del nuevo Gobierno es Posada Herrera quien nombra Subsecretario de Gobernación a Cánovas del Castillo. Entre la labor legislativa de esa etapa merece ser

8. Op. cit. pág. 299.

9. Op. cit. pág. 301.

10. Op. cit. pág. 197.

destacada la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 1860, que amplía las materias susceptibles de recurso contencioso-administrativo, manteniendo el sistema de justicia retenida. Conserva Posada Herrera la Cartera de Gobernación hasta la caída del Gobierno O'Donnell, tras la llamada «crisis de Doña Manuela», esposa del General que trató de conseguir que su sobrino, el Marqués de la Vega de Armijo, fuera nombrado Ministro de la Gobernación. Pasa entonces Posada Herrera a ser Jefe de la oposición del partido unionista en las Cortes.

En 1864 es elegido Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y en 1865, Presidente del Ateneo de Madrid. Vuelve al Ministerio de la Gobernación en julio de ese año, al ocupar otra vez O'Donnell la presidencia del Consejo de Ministros. Durante esta nueva etapa en el Ministerio de la Gobernación, Posada Herrera realiza, a mi juicio, su más importante aportación al Derecho Administrativo. Me refiero al «Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública», aprobado, previo dictamen del Consejo de Estado, por Real Decreto de 4 de marzo de 1866, verdadero Estatuto de funcionarios superior en calidad al de Bravo Murillo, como luego veremos.

En ese año de 1866 desempeña interinamente Posada Herrera los Ministerios de Gracia y Justicia y de Fomento. Con la caída del Gobierno O'Donnell, se retira a su pueblo natal y su Estatuto de la función pública es derogado por el Real Decreto de 13 de julio de 1866 refrendado por Narváez.

La revolución septembrina de 1868 que derriba a Isabel II y produce la más honda conmoción social y política que conoce España en el Siglo XIX, parece que había de poner fin a la vida pública de una figura tan significada como Posada Herrera. Pero no es así. Nuestro prohombre constituye una excepción a la regla general. «Apenas volvemos a oír hablar, desde el 68, — señala Comellas— de los apellidos que estuvieron durante tanto tiempo al frente de los destinos de España: Narváez, O'Donnell, González Bravo, Fernández de Córdoba, Pezuela, Bravo Murillo... Como si se los hubiera tragado la tierra... El 68 es como una gigantesca goma de borrar que suprime cuidadosamente hasta no dejar rastro de ellos, una serie de nombres con los que nos habíamos familiarizado hasta la saciedad»¹¹.

Pues bien, Posada Herrera aún había de ser, después de la «Gloriosa», Embajador, diputado en las Cortes Constituyentes de 1869 y en las de 1876, Presidente del Congreso, Presidente del Consejo de Estado y Presidente del Gobierno.

«Triunfante la revolución de 1868 —escribe el Marqués de la Vega de Armijo en su discurso necrológico de Posada Herrera leído el 16 de marzo de 1886 en nuestra Real Academia— probablemente no habría salido de aquel retiro (de Llanes) el Sr. Posada Herrera, si uno de sus amigos más queridos (se refiere al Ministro de Estado, Lorenzana) no le hubiera hecho encargarse de una misión verdaderamente imposible de llevar a cabo en aquellas circunstancias, cual era la de reconciliar la Roma pontificia con la revolución española»¹².

11. *Historia General...* cit., tomo XVI-I, pág. XV.

Efectivamente, el 7 de diciembre de 1868, se publica en *La Gaceta de Madrid* el nombramiento de Posada Herrera como Embajador extraordinario y representante de España ante la Santa Sede. La situación es tensa. El Gobierno provisional ha adoptado una serie de medidas contrarias a la Iglesia: expulsión de los jesuitas y confiscación de sus bienes; extinción de todos los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas religiosas fundadas con posterioridad a 1837; prohibición de admisión de novicios y de la profesión de los existentes; disolución de las Conferencias de San Vicente de Paul; supresión de la Facultad de Teología en las Universidades; incautación por el Estado de todos los archivos, bibliotecas y demás colecciones de objetos de ciencia, arte o literatura que estaban a cargo de las catedrales, cabildos o monasterios y supresión del fuero eclesiástico. A estas disposiciones hostiles hay que añadir manifestaciones multitudinarias contra el Nuncio y contra la Santa Sede al grito de «Viva Roma libre, abajo el Concordato».

Isabel II desde el exilio envía a Roma a Severo Catalina como representante personal quien trata de conseguir que el Papa denuncie públicamente las medidas anticlericales del Gobierno provisional y los excesos cometidos contra la Nunciatura.

Cuando el 10 de diciembre de 1868 Posada Herrera visita al Nuncio de su Santidad en España, Mons. Franchi, éste le advierte que ninguna misión podrá desempeñar ante la Santa Sede habida cuenta de que no existen relaciones diplomáticas, sino meramente oficiosas.

Posada Herrera toma posesión de su Embajada en Roma el 27 de diciembre y el 4 de enero es recibido en audiencia privada por Pío IX. Pese a la cordialidad de la entrevista, la Santa Sede no le reconoce el carácter oficial de Embajador. Esto provoca una campaña de prensa en España pidiendo represalias contra el Nuncio y su expulsión del país, que desencadena una manifestación tumultuaria ante el Palacio de la Nunciatura. En vista de la tensión creciente entre Roma y Madrid, Posada Herrera renuncia a la Embajada y deja la Ciudad Eterna en la segunda quincena de febrero de 1869, para incorporarse a las Cortes constituyentes en su condición de diputado. «Estaba allí — comenta Cañamaque— en plenas Cortes revolucionarias, como si se hallara en su casa. Fue uno de los padres del gran Código democrático»¹³.

En efecto, Posada Herrera forma parte de la Comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución de 1869, si bien interviene poco en los debates parlamentarios. Sin embargo, merece mencionarse su defensa como buen asturiano del título de Príncipe de Asturias aplicado al Sucesor inmediato de la Corona. Según el Marqués de la Vega de Armijo, «fue aquel Código político una verdadera transacción entre la Monarquía y la democracia y hubo de ceder D. José Posada Herrera, como todo el elemento conservador de aquella Asamblea, a determinadas exigencias para sacar a salvo la Monarquía hereditaria con todos sus atributos»¹⁴.

12. *Necrología de los señores académicos de número*, tomo I, Madrid 1898, pág. 7.

13. *Op. cit.* pág. 197.

14. *Op. cit.* pág. 8.

Una vez promulgada la Constitución de 1869, Posada Herrera se retira a Llanes para volver a la Corte al subir al Trono Alfonso XII.

Es elegido de nuevo Diputado y forma parte de la Comisión encargada de redactar la Constitución de 1876. El 2 de marzo de ese año, con el apoyo del Gobierno de su antiguo Subsecretario Cánovas del Castillo, se le elige Presidente del Congreso de los Diputados. Al discurso que pronuncia al asumir la Presidencia del Congreso pertenecen los siguientes párrafos: «...las Leyes Fundamentales existen sin necesidad de determinar las fechas del año 12, ni la del año 37, ni la del año 69. La Constitución de la Monarquía española, como la Constitución de todos los pueblos, es obra de Dios y por eso es santa; es obra de la razón y de la historia y por eso tiene raíces profundísimas en esta sociedad y sería temeridad querer arrancarla y modificar sus principios esenciales con cualquiera que fuese el propósito, porque brotarían con más fuerza las instituciones del país que fueran objeto de aquellos ensayos peligrosos... Yo protesto desde aquí, en nombre de la libertad, contra esa teoría absolutista que pretende tener derecho, unas veces en nombre del pueblo, y otras veces en nombre de más altas instituciones, para modificar arbitrariamente las leyes fundamentales y constitucionales del país»¹⁵.

Desde la Presidencia del Congreso alienta la fundación del partido Centralista que intenta mantenerse equidistante de Cánovas y de Sagasta, al que se incorpora el General Zabala, pero, a poco de nacer, el partido se deshace sin haber conseguido influir en la política española. El Ayuntamiento de Barbastro fue el único que tuvo el partido Centralista en toda España.

En 1880 escribe Posada Herrera el prólogo, fechado en Llanes el 30 de septiembre, al libro de Gallostra titulado «Lo contencioso administrativo», en cuyo prólogo, tras aludir a la parte que él tuvo en la formación y aplicación práctica de las leyes de 1845 sobre lo contencioso-administrativo, hace una vibrante defensa del sistema de justicia retenida.

Ante el fracaso del centralismo, Posada Herrera se acerca al partido liberal de Sagasta quien en 1881 le nombra Presidente del Consejo de Estado del que ya había sido Secretario General y Fiscal.

Nuevamente es elegido Presidente del Congreso de los Diputados, lo que merece el siguiente comentario del Marqués de la Vega de Armijo: «Don José Posada Herrera, que había sido el Presidente de la primera Cámara de la restauración durante el mando del partido *conservador*, volvía de su retiro voluntario a ser el Presidente de la primera Cámara del partido *liberal* de la Monarquía de Alfonso XII...»¹⁶.

En diciembre de 1881 se crea el partido «Izquierda dinástica» capitaneado por Posada Herrera que asume los principios de la constitución de 1869 y combate a Sagasta. Tras la caída de éste, es nombrado Posada Herrera Presidente del Consejo de Ministros en 1883 y crea la Comisión de Reformas Sociales de la que nombra Presidente a Cánovas del Castillo. Es un Gobierno de

¹⁵ *Necrologías...*, cit. pág. 10.

¹⁶ *Necrologías...*, cit. pág. 13.

vida muy efímera que dá paso al Gobierno Conservador de Cánovas en enero de 1884, quien nombra a Gumersindo Azcárate para sucederle en la presidencia de dicha Comisión que más tarde se convertiría en Instituto de Reformas Sociales.

Permanece Posada Herrera por algún tiempo en Madrid como Senador del Reino y después de haber recibido de manos de Alfonso XII el Toisón de Oro, se retira definitivamente a Llanes donde fallece el 7 de septiembre de 1885. Dos meses después muere también Alfonso XII.

El itinerario político de Posada Herrera es juzgado severamente por Cañamaque quien dice: «Si en política existe algo que se escurra, algo que se escape sin sentirlo escapar, algo que se escabulla y desaparezca cuando se piensa tenerlo más seguro, algo que se va entre los dedos, ese algo es, sin duda alguna, Don José Posada Herrera: asturiano fino, finísimo, insinuante, dulzón, licurgo si los hay» (...) «fue progresista en las Cortes de 1841, moderado después de 1843, luego puritano, más tarde unionista, posteriormente defensor de los derechos individuales, hace poco, conservador-liberal, a seguida centralista tapado»¹⁷. (Téngase en cuenta que Cañamaque escribe en 1879, antes de que Posada Herrera se pasara al bando de Sagasta y luego a Izquierda Dinástica).

En cambio, Ruiz Gómez afirma que Posada Herrera «ha mantenido incólumes los ideales y las aspiraciones de su juventud»¹⁸. Si bien más adelante reconoce que su antecesor en la Academia «se ha visto obligado en ocasiones a buscar nuevos amigos y a ensayar nuevos procedimientos. El mismo lo ha reconocido paladinamente —sigue diciendo Ruiz Gómez—; pero reclamaba a la vez excusa para sus actos, en atención a que «cuando los partidos y los hombres se han dado la mano hasta por encima de lagos de sangre, no es lícito venir a echar en cara *pequeñas inconsecuencias...*»¹⁹.

El Nuncio Mons. Franchi al informar a la Santa Sede sobre la personalidad de Posada Herrera dice que «es muy inteligente, educado, tranquilo, sagaz y astuto».

Posada Herrera fue, ante todo, un político. Pero no es desdeñable su obra jurídica. Su formación en el campo del Derecho se debe no sólo a los estudios universitarios que cursó, sino principalmente a la experiencia adquirida en las más altas instituciones del Estado: en la Cámara legislativa, participando en la elaboración de importantes leyes; en el Consejo de Estado donde desempeña, en distintas etapas, los cargos de Secretario General, Fiscal y Presidente, y en la Administración, como Director General primero y como Ministro, después. Esta simbiosis del jurista y del político produce en Posada Herreras estimables frutos, entre los que merecen citarse las Lecciones de Administración que dicta en 1843, las leyes de 1845 que introducen en España el recurso contencioso-administrativo, el Estatuto de Funcionarios de 1866, su artículo sobre «Lo

17. Op. cit. pág. 190.

18. Op. cit. pág. 370.

19. Op. cit. pág. 370.

20. Cfr. CARCEL ORTI: *Iglesia y Revolución en España*, Pamplona 1979, pág. 162.

contencioso-administrativo» publicado en la «Revista de España y del Extranjero» y el prólogo que escribe en 1880 a la obra de Gallostra «Lo contencioso-administrativo», publicada en 1881.

Unas palabras sobre sus celebradas «Lecciones de Administración». En el discurso inaugural con que se abren esas «Lecciones», Posada Herrera, en un largo período oratorio, describe la omnipresencia de la Administración. Comienza diciendo: «Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y su cuidado, y siguiéndole con la solicitud de madre cariñosa, le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro. Si el cielo os concedió la fortuna de tener padre, la Administración certifica en el Registro Civil de su existencia; si sois tan desgraciado que no conocéis a los que os dieron el ser, si por egoísmo bárbaro abandonaron sus deberes sagrados, ella os ofrecerá un asilo y cuidará con esmero de vuestra infancia, tan hermosa por sus esperanzas como interesante por su infortunio. Habéis llegado a ser adulto, pero sois pobre, vivís enfermo y no tenéis quien os enseñe; pues ella pondrá los ojos en vosotros, os dará instrucción en sus escuelas, os recogerá en sus casas de beneficencia y os cuidará de vuestras enfermedades...». Prosigue largamente este canto a las excelencias de la Administración, que concluye de esta manera: «Unas veces siguiendo en pos del legislador, ejecuta las Leyes venciendo todas las dificultades que se oponen a su cumplimiento; otras, adelantándose en su carrera, examina las necesidades públicas, reúne los datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legales. Preside las elecciones, organiza los ejércitos, cobra las rentas, administra los bienes públicos, celebra los Tratados, es en una palabra, *la sociedad en acción*, pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la Providencia en el espacio de los siglos»²¹.

También en ese discurso inaugural señala Posada Herrera el carácter pragmático que tendrán sus lecciones: «No nos vamos a ocupar —dice— de vanas teorías, de principios puramente abstractos, sino de doctrinas de aplicación de intereses sociales. Cuando alguna vez nos elevemos a las altas regiones de la ciencia será para descender después por un camino fácil y suave al terreno de las aplicaciones y contrastar, en la práctica de las leyes, la verdad de los principios»²².

En su lección primera, después de poner de relieve que la Administración es de todos los tiempos y todos los lugares, señala como principio fundamental de la Administración la unidad. «Con esta unidad —afirma— el Gobierno tendrá fuerza para defender el orden interior y el país contra los enemigos exteriores; la tendrá también y bastante para que las leyes se ejecuten con igualdad y que sean las mismas en Castilla que en Aragón (...).

«Más este principio de unidad —añade luego Posada Herrera— no ha de confundirse con el de centralización, que si produce bienes produce también

21. *Lecciones de Administración*, tomo I, Madrid 1845, págs. 7 a 9.

22. Op. cit. pág. 14.

23. Op. cit. pág. 40-41.

males y que es necesario aplicar a los intereses generales de la Nación, huyendo de tomarlo como regla cuando se trate de los intereses locales»²³.

La influencia francesa es muy notoria en Posada Herrera: él mismo la declara y justifica en los siguientes términos: «La Francia será para nosotros siempre un modelo; en materia de instituciones administrativas, como lo ha sido en materia de instituciones políticas»²⁴. «Sus instituciones políticas — insiste más adelante— son casi iguales a las nuestras y están basadas en unos principios, y como el camino del acierto casi siempre es uno sólo, tendremos que adoptar, de grado o por fuerza, muchas de las doctrinas e instituciones de aquella nación, discutiendo antes y examinando si su importación será o no peligrosa»²⁵.

De las sucesivas lecciones ofrecen particular interés las relativas a lo contencioso-administrativo, materia ésta que mereció especial atención de nuestro autor. En la tercera de sus lecciones comienza por establecer la diferencia entre el poder administrativo y el judicial. «El poder administrativo y el poder judicial —dice— son dos poderes cuyo carácter es completamente opuesto y cuyas atribuciones no pueden reunirse en una sola mano sin un contrasentido. El poder judicial necesita ser inamovible; el administrativo, amovible y variable según las necesidades que se mudan a cada momento»²⁶. El poder judicial debe respetar los fallos de la autoridad administrativa hasta que éstos hayan sido reformados por la misma, y, siendo dos autoridades independientes, no podrá el poder judicial mezclarse a invalidar las decisiones del poder administrativo»²⁷. Si el poder judicial es el juez de la Administración, ¿habrá la independencia que debe haber entre ambos poderes? Ciertamente que no»²⁸.

En la lección cuarta señala el ámbito de lo contencioso-administrativo frente a lo puramente administrativo. Dice así: «Para que haya contencioso-administrativo, ha de fundarse la parte que reclama, en la existencia de un hecho de la Administración que ataca derechos preexistentes. Si funda su derecho en razones de utilidad y mejora, la acción no entrará dentro del número de las que forman la vasta materia contencioso-administrativa, sino dentro del círculo de las puramente administrativas»²⁹.

Por último, en las lecciones doce y trece, señala las características que, a su juicio, ha de tener la resolución de las cuestiones contencioso-administrativas.

«Es indudable —dice Posada Herrera— que para dar unidad y fuerza a la Administración, para que los ciudadanos particulares sepan siempre con seguridad y certeza, dónde tienen la facultad de reclamar sus derechos, y para que la ley se observe cumplidamente, se necesita que se separen de los tribunales, todas esas atribuciones contencioso-administrativas que tanto embarazan la marcha de los negocios, dándolas a corporaciones creadas especialmente para

24. Op. cit. pág. 256.

25. Op. cit. pág. 300.

26. Op. cit. pág. 82.

27. Op. cit. pág. 88.

28. Op. cit. pág. 92.

29. Op. cit. pág. 101.

ese objeto. Estas corporaciones no deben crearse para un sólo ramo de la Administración, sino para todos ellos a la vez: no para conocer solamente de los negocios particulares de minas, de hacienda, de guerra o de marina, sino para que abarquen en su seno todos los asuntos contencioso-administrativos, y aquellos en que así la Administración superior, como la provincial necesiten consejo»³⁰.

A nivel provincial vacila entre «crear tribunales administrativos con más o menos independencia» o «encargar a las Diputaciones provinciales de la resolución de estos negocios dándoles una organización que correspondiese a este objeto»³¹. «Cuando estoy resuelto a adoptar un sistema —dice— se me presentan las razones del otro, me quedo perplejo, dudo y me vuelvo atrás en el camino que había emprendido»³². Tras largos razonamientos se inclina por los tribunales administrativos y señala sus características: han de estar presididos por el Jefe político de la provincia. Y da las siguientes razones: «El Jefe político en su persona representa los intereses generales de la Nación: sería un contrasentido admitir a un debate el interés individual, sin llamar al mismo tiempo al interés más alto y más sagrado, que es el de la sociedad»³³. Entiende que los componentes de esos tribunales han de ser de nombramiento ministerial y amovibles a voluntad del Gobierno.

Por último señala que: «La apelación de las sentencias de esos tribunales deberá ser ante los Ministros en el Consejo de Estado. Es natural que siendo los Ministros, según esta teoría que vamos exponiendo, los responsables del ejercicio del poder y siendo la resolución de los negocios contencioso-administrativos, verdaderos actos de dicho poder, no deberá prescindirse de su intervención cuando se trate de resolverlos»³⁴.

Alvarez Gendín —asturiano también— dio en 1944 una conferencia sobre Posada Herrera en el ciclo organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local con motivo del Centenario de los iniciadores de la Ciencia jurídico-administrativa española. En ella resume un artículo de Posada Herrera sobre lo contencioso-administrativo publicado en la *Revista de España y del Extranjero* donde se enumeran los casos en que puede impugnarse un acto administrativo.

En una palabra —sintetiza Alvarez Gendín— no son impugnables los actos de gobierno, los actos discrecionales y los actos reglamentarios y los actos para los cuales exista ya una jurisdicción especial»³⁵.

Finalmente, una breve referencia al Estatuto de funcionarios de Posada Herrera. El malogrado miembro de nuestra Real Academia Profesor García-Trevijano, publicó, bajo el título «Un desconocido precedente de la función pública española», un artículo en la *Revista Internacional de Ciencias Admi-*

30. Op. cit. pág. 252-3.

31. Op. cit. tomo I, pág. 273.

32. Op. cit. tomo I, pág. 277.

33. Op. cit. tomo I, pág. 281.

34. Op. cit. tomo I, pág. 287-8.

35. *Centenario de los iniciadores de la Ciencia jurídico-administrativa española*. Madrid 1944, pág. 49.

nistrativas, sobre el «Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública» aprobado por Real Decreto de 4 de marzo de 1866. En este interesante trabajo García Trevijano señaló que «Son dos, fundamentalmente, los puntos más destacados: el de la insistencia en el sistema de méritos para ingresar en la Administración y el de la estabilidad en favor de determinados funcionarios. (...) Supone un gran avance respecto del Estatuto de 1852 en orden a la estabilidad, que por primera vez se instaura para los Cuerpos generales, y que ya existía para algunos especiales por vía de privilegio. Junto a tales aspectos, se denota una mayor madurez en el tratamiento del tema burocrático, detallándose las correcciones disciplinarias»³⁶.

«...Las medidas de la estabilidad y del mérito tendían, no sólo a favorecer el servicio y buena marcha de los negocios administrativos, sino defender al mismo tiempo al Gobierno contra las ambiciones políticas mediante el mecanismo instaurado que justificaba la negativa a nombramientos y separaciones arbitrarias. Era una autolimitación de la arbitrariedad digna de elogio en unos momentos en los que la prerrogativa estaba por encima de los derechos, casi inexistentes, de los funcionarios. En este aspecto se consiguió un término medio entre ambos postulados, manteniendo la prerrogativa de separación «ad nutum» en los empleos y categorías superiores y reconociendo la estabilidad en los demás, transacción que apunta ya a la división entre empleos políticos y burocráticos»³⁷.

Concluye García-Trevijano su artículo con el siguiente juicio global sobre el Estatuto de 1866: «El gran avance de la inamovilidad en los términos examinados, la regulación completa del derecho disciplinario y una mayor sistemática en el tratamiento de la carrera de funcionario, autorizan a considerarlo como una obra importante que aunque estuvo vigente muy poco tiempo, sirvió de modelo para regulaciones parciales de algunos Cuerpos, y así lo vino a reconocer el Consejo de Estado en varios dictámenes posteriores»³⁸.

Para concluir esta ya larga disertación, nada más indicado, a mi juicio, que traer a colación un elocuente párrafo de Posada Herrera en el cual nos ofrece su autorretrato. Sus palabras, por cierto, sirvieron quizá de inspiración, un siglo más tarde a un malogrado político asturiano contemporáneo. El párrafo es éste: «Yo he nacido, señores, en un país donde se vé el sol muy pocas veces;

36. *Un desconocido precedente de la función pública española*, en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, vol. XXXV, n.º 2-3, Bruselas 1969, pág. 145.

37. Op. cit. pág. 145.

38. Op. cit. pág. 149.

39. «Los asturianos tenemos cierto miedo al corazón y al sol. Sí, al corazón y al sol. En las tardes abiertas de cielo raso, cuando el sol luce con toda su fuerza, los asturianos sabemos que a la caída de la tarde las nieblas y las nubes surgirán de las entrañas de la tierra o desde la invasión del mar. En esos atardeceres, los valles, las montañas y senderos se hacen peligrosos. Hay quien dice que entre la densa niebla cabalgan las brujas. Sólo los altos picachos cubiertos de nieve, eriguídos, logran librarse de las nieblas, y no siempre».

(FERNÁNDEZ MIRANDA, Torcuato, del discurso que pronunció en su nombre y en el de los demás Ministros salientes, en la toma de posesión de Carlos Arias Navarro como Presidente del Gobierno el 4 de enero de 1974).

en un país sombrío, donde no hay imaginación, donde no pueden presentarse las cosas con colores muy vivos; pero en mi país hay en cambio montañas tal altas que tocan con su cima las nubes y yo tengo un corazón tan alto y tan elevado como aquellas montañas»³⁹.

