
Desarrollo legislativo y estructuras administrativas en materia de política documental en España en el siglo XIX

De la constitución de Cádiz de 1812
al reinado de Isabel II

M. TERESA FERNÁNDEZ BAJÓN
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Analizar la incidencia que tuvieron los aspectos políticos y administrativos en el desarrollo de la política documental en el periodo comprendido entre la publicación de la Constitución de 1812 y el reinado de Isabel II. Bajo este presupuesto el estudio se ha encaminado a trazar las estructuras ministeriales y orgánicas públicas vinculadas en el fomento de esta materia.

1.1. Introducción

En la presente comunicación abordamos las transformaciones introducidas en la Administración central del Estado¹ y en sus estructuras orgánicas por los Gobiernos que se sucedieron en España, concretamente a partir del periodo histórico que se inicia con la proclamación de las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 hasta el reinado de Isabel II, al objeto de conocer las dependencias ministeriales competentes en funciones relativas a la materia que nos ocupa de política documental. Por ello, junto al análisis de las disposiciones legislativas que proponen y regulan estos cambios, abordaremos, sin hacer historia de todos los acontecimientos, aquellos que tengan especial relevancia con el cómo y el porqué de la aparición de las sucesivas Constituciones, por considerar, a estas leyes fundamentales, fuente de donde emana el principio de la división de poderes que rigen el funcionamiento del Estado.

El siglo XIX se inicia con los acontecimientos que van a determinar, tras las abdicaciones de Bayona y la invasión napoleónica, la fragmentación del Estado y la coexistencia y confluencia de tres centros de poder que el profesor Julio Aróstegui define como:

¹ Refiriéndonos a la Administración central, hay que destacar el trabajo de GARCÍA MADARIA, J.M.^a, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*. Madrid: Instituto nacional de Administración Pública, 1982. (Colección Estudios de Historia de la Administración), pp. 357; así como ESCUDERO, J. A., *Los secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., 2ª ed., Madrid, 1976, y BERMEJO, J. L. y otros *Estudios de Historia del Derecho y de las Instituciones*. Alcalá de Henares: Universidad, 1989.1986, pp. 769. Consúltense además, PALACIO ATARD, V. *Fin de la sociedad española del Antiguo Régimen*. Madrid, 1962.

“[...] primero, el que derivaba de las instituciones preexistentes, sobre las que se colocaría ahora la Junta de Gobierno que Fernando VII dejó establecida al partir al encuentro de Napoleón, y que comprendían los consejos -el de Castilla como más poderoso-, las Audiencias y capitanías generales y organismos de menor rango. Surgió luego un poder creado por el hecho mismo del alzamiento antifrancés, materializado en las Juntas Provinciales, la Central, la Regencia y, por fin, las Cortes. Por último, el aparato estatal que intentaron crear el emperador y su hermano José con la colaboración de los españoles que aceptaron el hecho de Bayona, es decir, los afrancesados”.²

El carácter fundamental de la administración josefina en España fue la intención reformista que tuvo su origen en la llamada Constitución de Bayona³ medida en la que Napoleón plasmó sus deseos reformadores. Esta Constitución de Bayona de 8 de julio de 1808, consagra un sistema político bastante autoritario basado en cuerpos colegiados - Senado, Cortes, Consejo de Estado- sin coordinación entre ellos y sin iniciativa legal. Divide en nueve los ministerios; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, lo Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y de Política General con una vigencia teórica que finaliza con el reinado de José Bonaparte de 1813. La estructura ministerial que declara fue aplicada por el decreto del Gobierno de José Bonaparte de 6 de febrero de 1809 en el que se señalaban las atribuciones de la Secretaría de Estado y demás Ministerios confiando al Ministerio de Interior⁴ las cuestiones relativas a la administración civil del reino y fomento absorbiendo las funciones administrativas y políticas del Consejo de Castilla; Ministerio que estaba integrado en tres divisiones siendo la segunda la encargada de la Instrucción pública.

1.2. Las Cortes de Cádiz y la vuelta de Fernando VI

La Junta Suprema Central Gubernativa del Reino, que había asumido los poderes transmitidos por la Juntas Provinciales, pasa a cedérselos a un Consejo de Regencia que convoca Cortes constituidas en Cádiz y cuya labor final será la Constitución promulgada el 19 de marzo de 1812;⁵ una vez constituidas las Cortes generales y extraordinarias,⁶ sobre

³ Muy debatida ha sido por historiadores y constitucionalistas la cuestión de si debe o no considerarse como española la Constitución de Bayona de 1808, texto elaborado y promulgado en territorio extranjero bajo las directrices de Napoleón Bonaparte. Sin embargo, pudo haber sido un camino hacia una España más liberal y moderna y aunque parezca paradójico, va a ser esta Constitución la que sirva formalmente de modelo a la Constitución que se promulgue en Cádiz en 1812.

⁴ Sobre el Ministerio del Interior en la ocupación francesa, ver MERCADER RIBA: *José Bonaparte, rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*. Madrid, 1983, pp. 115-134. También véase de SUÁREZ VERDAGUER, F.. *La creación del Ministerio del Interior en España*. AHDE 19 (1948-1949), pp. 15-56.

⁵ MARTÍNEZ DE VELASCO, Ál. *España, 1808-1833*. En *Manual de Historia de España. Siglo XIX*. Madrid: Historia 16, 1990, pp. 18-80, describe cómo se presentó la sesión de apertura de las Cortes en el Teatro Cómico de la ciudad de Isla de León, actual San Fernando, en Cádiz. Para este autor la improvisación parece ser la nota dominante debido a la falta de un programa político claro y delimitativo de la Regencia. No estaba previsto, añade, ni siquiera la composición de la mesa presidencial y el orden del día que debía ser debatido.

⁶ Las sesiones de las Cortes de Cádiz han sido recogidas en los Diarios de Sesiones de las Cortes de Cádiz que transcriben los contenidos de las mismas a partir de manuscritos de los taquígrafos. También debe consultarse los tomos 1 y 2 de FERNÁNDEZ MARTÍN, M. *Derecho Parlamentario español*. Madrid: Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, 1992. 3t. y el artículo de FIESTAS LOZA, A. *El diario de sesiones de las Cortes: 1810-1814*. Anuario de historia del Derecho español. T. 65 (1995), pp. 533-558. También han trabajado en esta línea, DE CASTRO, A., *Cortes de Cádiz. Complementos de las sesiones*. Madrid: Imp. Prudencio Pérez de Velasco, 1913, 2 vols. y MADRAZO, F., *Las Cortes españolas...* Madrid: Imp. D. A. Rubí, 1857.

las que reside la soberanía nacional, se reconoce y proclama como único rey a Fernando VII de Borbón por decreto I de 24 de septiembre de 1810.⁷

No en vano se viene considerando que el punto de partida de la proliferación de disposiciones sobre organización y funcionamiento de la Administración central en España arranca con las Cortes de Cádiz en 1812.⁸ Las Cortes, tal y como recoge el historiador Julio Aróstegui, "... desarrollaron una multiforme obra de gobierno a través de numerosos decretos que afectaron a todos los niveles legislativos intentando poner en marcha la mecánica gubernativa del nuevo modelo de Estado".⁹

El conjunto de reformas políticas que conlleva este nuevo modelo establece la división de poderes reservando a las Cortes el poder legislativo y el ejecutivo a un Consejo de Regencia para que lo ejerza interinamente. En este sentido, las Cortes generales y extraordinarias fijan por decreto de 16 de enero de 1811 el Reglamento provisional del Poder ejecutivo con los límites de la potestad ejecutiva que han confiado al Consejo de Regencia y determinan las facultades que convienen para su debido desempeño. El Consejo nombrará los secretarios de Estado y del Despacho universal haciéndolo saber a las Cortes antes de su publicación.

La primera medida tomada por los Constituyentes se va a concretar en la creación por decreto de 17 de diciembre de 1811 de una secretaria de Estado de vida efímera; se trata de la Secretaría de Estado de las Cortes encargada de dar a éstas la estabilidad y apoyo burocrático del que hasta entonces había carecido.¹⁰ Esta Secretaría estaba compuesta por cinco oficiales, con graduación desde primero hasta quinto, y de un archivero, todos ellos con las mismas prerrogativas que los oficiales y archivero de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia.

En esta línea, por decreto de 21 de enero de 1812,¹¹ se crea el Consejo de Estado conforme al proyecto de Constitución que se estaba sancionando. Unos días después, el 26 de enero, se suprime y vuelve a crearse por decreto de 20 de febrero del mismo año¹². A su vez, convencidas las Cortes de la necesidad de establecer el Gobierno de la monarquía

⁷ Las disposiciones legislativas reseñadas en el presente epígrafe están publicadas en Colección de los decretos y ordenes que han expedido las Cortes Generales y extraordinarias desde su instalación, de 24 de septiembre hasta igual fecha de 1811. Madrid, 1820, t. I.

⁸ Véase FERNÁNDEZ, T. R., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Legislación Administrativa española del siglo XIX*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977; y GÓMEZ DE LA SERNA, Gaspar. *Las Cortes españolas*. Madrid: Aguilar, 1970.

⁹ Op. cit., pp. 771.

¹⁰ GARCÍA MADARIA, J.M., op. cit., p. 32.

¹¹ Colección de decretos y Órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde su instalación. ¹² El Consejo de Estado, como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de gobernación y administración, encuentra sus precedentes en el Consejo Real o de Castilla. La Constitución de 1812, al suprimir este, creó en su lugar un Tribunal Supremo de Justicia y un Consejo de Estado, aunque no llegó a organizarse definitivamente hasta 1845 con el nombre de Consejo Real, que cambiará por el actual, Consejo de Estado en 1858, siendo reorganizado por la Ley de 1860. ¹² El Consejo de Estado, como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de gobernación y administración, encuentra sus precedentes en el Consejo Real o de Castilla. La Constitución de 1812, al suprimir este, creó en su lugar un Tribunal Supremo de Justicia y un Consejo de Estado, aunque no llegó a organizarse definitivamente hasta 1845 con el nombre de Consejo Real, que cambiará por el actual, Consejo de Estado en 1858, siendo reorganizado por la Ley de 1860.

española, con arreglo a la Constitución, por decreto de 22 de enero de 1812 se decide crear una Regencia con un nuevo reglamento aprobado por decreto de 26 de enero de 1812 que deroga el publicado con anterioridad.

El gran suceso político de este mismo año, referido a la vida de las Cortes de Cádiz,¹³ fue la terminación y publicación de la obra que había sido objeto principal de los trabajos y deliberaciones de las Cortes: la Constitución que debía de regir la monarquía. Publicada por decreto de 19 de marzo de 1812 el texto inspiraba una monarquía liberal y parlamentaria basada en los principios de la soberanía nacional y de la separación de poderes.¹⁴ Consta de 384 artículos agrupados en diez títulos, recogiendo en los títulos III, IV y V la estructura del poder entre las Cortes, con potestad legislativa; el monarca, con potestad de hacer ejecutar las leyes; y los tribunales de justicia de los que se predica la exclusividad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales.

Por lo que respecta al poder ejecutivo,¹⁵ la Constitución institucionaliza la figura del secretario del Despacho¹⁶ configurándola como un verdadero ministro. Dentro del Título IV el Capítulo VI bajo el epígrafe De los secretarios de Estado y del despacho, establece siete Secretarías de Despacho, a saber: de Estado, de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra, de Marina.

Una consecuencia más de la reforma política, tal y como señala Ángel Martínez de Velasco, viene dada por los cambios administrativos reflejados en la desaparición de los seculares Consejos, a excepción del Consejo de Estado,¹⁷ por ello el Texto constitucional dedica, dentro del mismo Título IV, el Capítulo VII sobre: "Del Consejo de Estado" destacado como el único Consejo del rey que oirá su dictamen en asuntos graves gubernativos. El Consejo tendrá dos secretarios, uno que estará encargado de los negocios relativos a Estado, Guerra, Marina y Hacienda; y el otro de los respectivos a Gracia y Justicia, Propuestas y Gobernación, según la orden de 28 de julio de 1812. Ambas Secretarías se compondrán de los oficiales necesarios, entre ocho y diez, y de un archivero general con dos oficiales.

A su vez, el Título IX recoge en un único capítulo, De la instrucción pública, sobre el establecimiento de centros objeto de la instrucción pública, y por ello se crean universidades y establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza, se llevarán a cabo un plan general de enseñanza uniforme en todo el reino y existirá una Dirección General de Estudios ejerciendo la inspección de la enseñanza pública.

¹³ ARRIAZU, I., y otros. *Estudio sobre las Cortes de Cádiz*. Pamplona: Universidad de Navarra, 1967, llevan a cabo un análisis de lo que fueron estas Cortes desde sus inicios. También consúltese BOFARULL Y ROMAÑA, M. *Las antiguas Cortes, el moderno parlamento, el régimen representativo orgánico*. Madrid: Tip. de la Revista de archivos, bibliotecas y museos, 1912.

¹⁴ Fue el primer eslabón en la cadena constitucional de nuestra nación, y se la reputó como modelo para todas las Constituciones de signo liberal a lo largo del siglo XIX.

¹⁵ Como ya anotaremos más adelante, las sucesivas Constituciones españolas se limitarán, al regular el ejecutivo, a señalar la responsabilidad ministerial y en consecuencia, la necesidad de refrendo dejando la determinación del número y denominación de los ministerios a normas de inferior rango, cuya modificación o derogación ofrece muchas menos dificultades que la del texto fundamental.

¹⁶ El secretario del Despacho se concibe como el órgano inmediato al rey, en el que era necesario hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno para asegurar el buen desempeño de la inmensa autoridad depositada en el monarca.

¹⁷ Op. cit., pp. 65-67.

Posteriormente, el decreto de 6 de abril de 1812 publica la clasificación de los negocios que corresponden a las Secretarías del Despacho¹⁸ y, en esta línea, la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península¹⁹ entenderá sobre todo lo perteneciente a la instrucción pública, como escuelas, colegios, universidades, academias y demás establecimientos de ciencias y bellas artes, conforme al plan y reglamento que establezcan las Cortes. Esta Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península quedará estructurada por decreto de 10 de abril de 1814.

Del análisis de los organigramas que adoptan las distintas secretarías desde 1813 se observa la implantación de las figuras de archivero, oficiales de archivo y escribientes como puestos comunes a todas ellas, y definen al archivero como “la persona a cuyo cargo está la custodia y arreglo de los documentos del archivo, cuidará y celará en suministrar a los oficiales lo que éstos pidiesen para evacuar los negocios, cuidando de recogerlos luego que ya no sean necesarios; y estará a su cargo la clasificación de negocios para el mejor orden y facilidad en encontrarlos. Los oficiales del archivo estarán a las órdenes del archivero en cuanto éste les mandase relativo al oficio, observando las mismas reglas dentro del archivo que las prescritas para la Secretaría para el despacho de expedientes”.²⁰

En el mes de marzo del año 1814, después de seis años de invasión napoleónica, regresa el rey Fernando VII a España en virtud del Tratado de Valençay, momento en que la regencia y las Cortes ordinarias, - que habían reemplazado a las extraordinarias en octubre de 1813-, reúnen la máxima instancia política del país y se instalan en Madrid. Todos estos acontecimientos marcarían la tónica común del reinado personal de Fernando VII con la imposición de un sistema absolutista durante veinte años a excepción del intervalo de tiempo llamado Trienio Liberal o Constitucional que se desarrolló entre 1820 y 1823.²¹

La vuelta del rey Fernando VII a Madrid supuso la anulación de las medidas tomadas por el Gobierno Constitucional procediendo a restaurar el orden de cosas anterior a 1808 y por ello se disuelven el Consejo Real y las Cortes por real decreto de 27 de mayo de 1814 y

¹⁸ Este aspecto ha sido tratado por COS GAYÓN, F. *Historia de la Administración pública en España*. Madrid: Ediciones Rialp, S.A., 1995 y MARTÍN- RETORTILLO, S.; ARGULLOL, E.: *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812-1931)*. Madrid, 1982.

¹⁹ El Ministerio de la Gobernación de la Península se crea al desaparecer el Consejo de Castilla.

²⁰ Las obligaciones de los miembros del archivo:

1. “Cuidar el archivero, del arreglo y colocación metódica de todos los expedientes, documentos, papeles, libros, etc., en los términos que prevenga el Reglamento.
2. Tendrá siempre expedito y a mano, para el más fácil manejo del archivo, un índice general e instructivo de todos los expedientes y papeles, bien sea alfabético o por materias y negociados, según se considere mejor.
3. No podrá entregar ningún papel del archivo, sino en la forma en que se establezca en el Reglamento.
4. Los oficiales del archivo estarán a las órdenes del archivero, y él será el responsable del cumplimiento de sus obligaciones.
5. Los escribientes, porteros y mozos de oficio estarán a las órdenes inmediatas del oficial primero, y la distribución de sus ocupaciones se expresará en el reglamento interior”.

²¹ Así lo describe ARÓSTEGUI, J. Op. cit. pp. 772-773. Consúltese GARIJO AYESTARÁN, M.ªJ.. *El Ministerio de la Gobernación: materiales para el estudio de su evolución histórica hasta 1937*. Madrid: Ministerio de la Gobernación, Secretaría General Técnica, 1977.

por real decreto de 5 de junio de 1814, respectivamente²². En la misma línea, el rey expidió un decreto nombrando los ministros para los despachos de las Secretarías de Estado, con los días y horas que han de celebrarse incluyendo en la relación, la Secretaría de Estado de la Gobernación de la Península aunque sin nombramiento de ministros ni competencias atribuidas, y por ello el real decreto de 20 de julio de 1814 comunica que “habiéndose determinado que corran por las Secretarías de Estado los negocios que se despachaban en el año de 1808, se suprima la del Despacho de la Gobernación de la Península por quedarse sin ninguna atribución”.

Entramos en un periodo histórico que, referido a algunos aspectos de interés en nuestro objeto de estudio, es bastante desconcertante por lo poco claro y transparente en la continuidad y seguimiento de las competencias ministeriales y estructuras orgánicas reflejadas en las disposiciones legislativas. Si el decreto de supresión de la Secretaría de Estado de la Gobernación de la Península, como bien dice el texto, le hace desaparecer por quedarse sin ninguna atribución como en 1808, ¿Quién asume las competencias atribuidas a la desaparecida Secretaría de Estado?

Refiriéndonos a esta cuestión Ana María Barrero sostiene que “para los periodos del reinado de Fernando VII, no se cuenta con textos que de forma general fijen las competencias de cada Secretaría. De ahí el haber acudido para realizar el estudio que nos proponemos a la Colección de decretos de este reinado que, por recoger las normas que habían de aplicarse a través de los diferentes organismos que intervenían en la administración, reflejan en mayor o menor medida, no sólo la actuación de éstos, sino también el intento de poner en ejecución unos principios teóricos que informaban esta gestión. Pero, al mismo tiempo”, añade la autora, “la índole casuística de esta documentación, lo concreto de los temas sobre los que versa, lo variable de la frecuencia en el tratamiento de uno u otro tipo de asuntos, determina que la información que proporcionan sea limitada y dispersa, lo que dificulta el llegar a conclusiones. No obstante esta limitación, el análisis de los textos permite llegar a unos resultados susceptibles de ser completados o cotejados con los procedentes de otro tipo de documentación como los Memoriales”.²³

La confusión se agudiza al encontrar algunas disposiciones, como la real orden de 27 de enero de 1815, donde se establece que el rey a consulta personal del Consejo de 27 del mismo mes, “se ha servido mandar que se restablezca la Universidad de Orihuela, previniéndola observe el plan de estudios establecido en el año de 1807, o el que se establezca de nuevo para lo sucesivo”. A su vez, otras disposiciones nos hacen pensar que es la Secretaría de Estado y del Despacho quien, entre otras muchas atribuciones, tenía asumidas éstas competencias y así, la real orden de 31 de enero de 1815 expedida por la Secretaría de Estado y del Despacho, manda establecer en diferentes provincias del reino seis cátedras de agricultura para dar gratuitamente la enseñanza teórica y práctica de esta ciencia.

²² Véase las obras de ARTOLA, M. *Los orígenes de la España contemporánea*. 2.^a ed. Madrid: Alianza, 1976. En esta obra el autor destruye a golpe de documentación inédita y de análisis los mitos reaccionarios en torno a las Cortes de Cádiz. Sobre la persona de Fernando VII es interesante ver, del mismo autor, la obra titulada: *La España de Fernando VII*. Introducción por Carlos SECO SERRANO. Madrid: Espasa, (e) Forum. Ensayo y Pensamiento, 1999, 788 p., donde hace un auténtico estudio histórico sobre el absolutismo borbónico.

²³ BARRERO, A. *La materia Administrativa y su Gestión en el reinado de Fernando VII*. Comunicación publicada con el mismo título en Anuario de historia del Derecho español. Madrid, 1983, pp. 395-421.

Con fecha 1 de febrero de 1815 encontramos dos reales decretos rubricados por el rey y comunicados por el ministro de Gracia y Justicia, Tomás Moyano, donde el primero, manda crear una Junta encargada de formar un plan de estudios para asegurar la educación y la instrucción pública y, el segundo nombra a los miembros que van a constituir esa Junta. A su vez, el primero de octubre del mismo año aparece una Circular de la primera Secretaría de Estado y del Despacho donde se manda observar el adjunto plan para la enseñanza de ciencias naturales en un solo establecimiento público que se llamará Real Museo de Ciencias Naturales y atendiendo al artículo dos, “el primer secretario de Estado y del Despacho, bajo cuya protección han estado hasta aquí todos aquellos establecimientos, será el Protector del Museo”. El plan expresa el número de profesores que ha de haber y las atribuciones de cada uno.

En este sentido y estando de acuerdo con Martínez Velasco, hay que destacar la falsa idea que dan las disposiciones legislativas de los periodos del reinado de Fernando VII regulando las numerosas medidas tendentes a reorganizar la situación del país que, de hecho, la lentitud burocrática hizo que todo quedara en meros deseos de reforma. Observamos como caso representativo la creación, en febrero de 1815, de una Junta encargada de redactar un plan general de estudios para todas las universidades de acuerdo con la tendencia uniformadora del reinado de Carlos III y que se plasmó en el proyecto de arreglo general de la enseñanza pública, presentado a las Cortes de Cádiz por la Comisión de Instrucción pública. La labor de la Junta no se vio por ninguna parte, lo que ha llevado a la historiografía liberal, a afirmar que su creación tuvo más bien por objeto impedir las reformas que promoverlas.²⁴

1.3. El trienio liberal (1820-1823) y la década absolutista (1823-1833)

El año 1820 se inicia con el pronunciamiento de Rafael Riego y la restauración del régimen liberal en España.²⁵ Así, el 1 de enero de 1820, Riego implanta la Constitución de 1812, y por orden de 6 de julio de 1820 se instalan las Cortes ordinarias para los años de 1820 y 1821²⁶ en su primera legislatura y por decreto de 9 de julio de 1820 el rey jura pública y solemnemente la Constitución en las Cortes Generales. En este periodo los nuevos modelos políticos y culturales parten y se proyectan desde la Constitución de 1812. Como ha puesto de relieve Aróstegui Sánchez “...en cuanto al aparato estatal, al imponer la Constitución de 1812, el Trienio Liberal no presenta novedades de interés,

²⁴ MARTÍNEZ VELASCO, Á. Op. cit., p. 98.

²⁵ Consúltense GIL NOVALES, A. *Trienio Liberal. De 1821-1823*. Madrid: Siglo XXI, 1980; y ROURA L.; DEL MORAL, J., y GIL, A.. *El Trienio Liberal 1821-1823*. Cuadernos de Historia 16, n. 19.

²⁶ Para la consulta a los Diarios de Sesiones de esta época es importante indicar el gran cambio que sufren con respecto a los de las Cortes de Cádiz. La legislatura de 1821-1822 tiene dos ediciones y la legislatura de 1823 no tiene edición, únicamente disponemos de los extractos. Datos tomados de ALGUACIL PRIETO, M.^a; MACIA, M., y MARTÍNEZ-CAÑAVATE, M.^a R. *El Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1810-1977)*. Madrid: Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, 1996, p. 38.

si bien debe destacarse que ya entonces sonaron las primeras voces que pedían una reforma constitucional”.²⁷

Una nueva estructura de las secretarías de Estado reimplanta la Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península con las competencias establecidas en 1812 y, por decreto de 14 de agosto de 1820, las Cortes aprueban la planta de esta Secretaría de Estado dividiéndola en cinco secciones, y aumentando las plazas del archivo con tres oficiales y tres escribientes.²⁸

Bajo esta situación el panorama político del trienio liberal empezaba a desestabilizarse al tiempo que Fernando VII, con la perspectiva de que cambiara en breve su situación, decidió el 19 de febrero de 1823 cesar a sus ministros para reemplazarlos por otros más afines a sus intenciones²⁹ hasta entrar en la etapa que los historiadores han denominado como década ominosa, que abarca los diez últimos años del reinado de Fernando VII, de 1823 a 1833.

Abolida de nuevo la Constitución, desaparecieron las Secretarías de Gobernación de la Península y Ultramar creándose, en su lugar, la Secretaría del Interior por decreto de 27 de mayo de 1823, extinguida cinco meses después.

Una primera medida que fue tomada por Fernando VII fue la creación del Consejo de ministros,³⁰ y por real decreto de 19 de noviembre de 1823 se ordena la formación de un

²⁷ Op. cit., pp. 776.

²⁸ Dependiendo de esta Secretaría de Estado se encuentra la Dirección general de estudios regulada por el decreto de 29 de junio de 1821 que en su Título VIII recoge, de los artículos 92 al 107, todo lo concerniente, De la Dirección general de estudios. El artículo 92 establece que, de acuerdo con el artículo 369 de la Constitución de 1812, se creará una Dirección general de Estudios competente en la inspección y arreglo de la enseñanza pública. A su vez, el artículo 93 regula la composición de esta Dirección general integrada por siete individuos siendo Presidente el más antiguo por el orden de su nombramiento. Para ser nombrado director se requiere haber dado pruebas positivas de saber, haber enseñado en los establecimientos públicos por espacio de seis años, o haber publicado una obra que acredite su sólida instrucción. El cargo de director será vitalicio e incompatible con otro destino.

El artículo 101 regula las facultades de la Dirección general de estudios, a saber:

1. “Velar sobre la enseñanza pública y cuidar de que se observen los reglamentos establecidos.
2. Recibir las solicitudes, propuestas y reclamaciones de todos los cuerpos literarios y escuelas de la monarquía para pasarlas al Gobierno con su informe.
3. Cuidar de la formación de los diferentes planes y reglamentos necesarios para el arreglo de la instrucción pública, valiéndose de las personas y medios que crea necesario y oyendo en lo perteneciente a la parte científica a la Academia nacional, antes de presentar el reglamento al Gobierno.
4. Promover la mejora de los métodos de enseñanza y la formación y publicación de tratados elementales por medio de premios a sus autores.
5. Presentar las alteraciones que puedan convenir en la parte científica de los estudios, siempre a propuesta de la Academia nacional.
6. Cuidar de la conservación y aumento de todas las bibliotecas públicas del reino.
7. Dar cuenta anualmente a las Cortes del estado de la enseñanza pública en una memoria.
8. Ejercer todas las demás facultades que se le señalen en su respectivo reglamento”.

²⁹ Según los acuerdos tomados por la Santa Alianza en el Congreso de Verona (1822), la intervención francesa lanzó, en abril de 1823, sobre España un ejército, los Cien mil hijos de San Luis, cuya misión era derrocar al régimen liberal y restablecer en el trono a Fernando VII.

³⁰ Sobre este tema ha trabajado BERMEJO CABRERO, J.L. *1812-1992. El arte de gobernar*. Historia del Consejo de ministros y de la Presidencia del Gobierno. Madrid: Tecnos, 1992.

Consejo de ministros integrado por los secretarios de Estado y del Despacho, donde se tratarán todos los asuntos de utilidad general y donde cada ministro dará cuenta de los negocios correspondientes a la Secretaría de su cargo nombrando posteriormente a los secretarios de Estado y del Despacho en cada uno de los Ministerios por real decreto de 2 de diciembre de 1823.

Durante este periodo, y hasta la creación del Ministerio de Fomento puede afirmarse, tal y como lo expresa Pilar Serra, "que era la Secretaría de Estado la que ocupaba un lugar preeminente, pues, además de las relaciones con otros Estados, asumía buena parte de la administración civil, acrecentando su importancia por la vinculación consuetudinaria con la Secretaría de la Presidencia del recién creado Consejo de ministros. Al establecerse el nuevo Ministerio se le atribuye todo lo relativo al gobierno interior, quedando la Secretaría de Estado reducida a las relaciones exteriores, también pasan a la esfera de su actuación asuntos anteriormente vinculados a Gracia y Justicia como la enseñanza. El nuevo departamento asume un papel preponderante que no abandonará a lo largo del siglo XIX".³¹ Esta idea se puede contemplar en distintas disposiciones en materia de instrucción pública.³²

El profesor Aurelio Guaita, al abordar el estudio sobre el Ministerio de Fomento, señala que el rey Fernando VII, más o menos convencido pero sin duda influido por las exposiciones dirigidas por alguno de sus ministros, decidió dar luz verde al nuevo departamento, por real decreto de 5 de noviembre de 1830, que más adelante se denominaría Ministerio de Fomento. Sin embargo este decreto no se ejecutó por la oposición que encontró entre sus consejeros³³; sin embargo dos años más tarde el real decreto de 5 de noviembre de 1832, manda establecer la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino y por ello en la exposición de motivos recoge que la creación del Ministerio de Fomento -como se ha indicado- había sido ya acordada por Fernando VII en su decreto de 5 de noviembre de 1830, disposición que no llegó a su término por las divergencias surgidas respecto a la creación del nuevo Ministerio y por el informe desfavorable del Consejo de Estado.³⁴

La propuesta de planificación y organización del Ministerio se publica simultáneamente en otro real decreto con la misma fecha mandando que el secretario del Despacho de Hacienda proponga a S. M. la planta, forma, atribuciones y diferentes ramos de su competencia que ha de tener la del Fomento General del Reino y finalmente por real decreto de 9 de noviembre de 1832 se fija la forma y atribuciones que ha de tener la Secretaría del

³¹ SERRA NAVARRO, P. *Ministerio del Interior Guía del Archivo Central*. Madrid: Ministerio de Cultura, 1983, pp. 24-25.

³² Un ejemplo es la publicación de dos reales decretos con fecha de 18 de febrero de 1824 comunicados al Consejo Real dirigidos, uno de ellos, a restablecer la Junta de ministros, tal y como se proyectó el 1 de febrero de 1815, y el otro, a delimitar las bases de un plan general de estudios y arreglo de las universidades.

³³ GUAITA, A. *El Ministerio de Fomento 1832-1931*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, 126 p.

³⁴ La denominación de Fomento tenía su antecedente cercano en la Dirección de Fomento creada por Carlos IV el 6 de junio de 1797 dependiente de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda. Así lo refleja la disposición: Al igual que Carlos IV dio al Fomento el preferente lugar y la verdadera importancia, estimó oportuno la creación de un Departamento especial en el Ministerio de Hacienda y se sirvió designar los diferentes objetos en que había de ocuparse para desempeño de sus funciones. Este Ministerio se implanta bajo la denominación de Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino, cuya creación serviría como instrumento de la reforma administrativa.

Despacho de Estado del Fomento General del Reino. La planta de la Secretaría constará de un secretario de Estado y del Despacho, de un oficial mayor, de dos segundos, de tres terceros, de cuatro cuartos, de cinco quintos, de un oficial archivero y de los subalternos necesarios tanto en la Secretaría como en el archivo. Posteriormente por un real decreto de 23 de noviembre de 1832 se aprueba la plantilla de los empleados subalternos de la Secretaría del Despacho de Fomento, dotaciones y ascensos, afectando sobre todo al archivo de la Secretaría donde habrá seis oficiales, cuatro escribientes, un portero y dos mozos.

Esta Secretaría tendrá, entre otras competencias, las de la instrucción pública: las universidades, colegios, sociedades, academias y escuelas de primera enseñanza, la imprenta y periódicos, bien sean del Gobierno o de particulares, los correos, postas, los Conservatorios de artes y de música, la Inspección general de Instrucción pública, el Real Conservatorio de Artes, el Juzgado de imprentas y librerías del Reino, las Reales Academias creadas en la Corte, el Real Conservatorio de música, el Real Colegio de Sordo-mudos, el Real Museo de Ciencias naturales, la Imprenta Real y la Redacción de la Gaceta, los Reales Archivos de Simancas, Sevilla, Valencia y Barcelona y, finalmente, todas las demás corporaciones, establecimientos y cuerpos directivos de la misma o semejante naturaleza.

1.4. La regencia de la reina gobernadora María Cristina

Mediante la Real Provisión de 29 de septiembre de 1833 se comunica el fallecimiento del rey Fernando VII y la Regencia de S. M. la reina gobernadora en nombre y durante la minoridad de su heredera Isabel II.³⁵ En este periodo se inicia una reforma de la Administración Central del Estado³⁶ y de sus organismos que viene reflejada por el Presidente del Consejo de ministros, Cea Bermúdez, en su manifiesto de 1833 al declarar que dedicará todos sus esfuerzos a llevar a cabo la reforma administrativa diciendo textualmente: "... procuraré estudiar mejor los vicios que el tiempo y los hombres han introducido en los varios ramos de la Administración Pública y me esforzaré por corregirlos. Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de valor positivo para el pueblo, serán materia permanente de mis desvelos". En estas palabras del Presidente se ha podido ver el embrión de la magna reforma administrativa que se estaba gestando; sin embargo no será Cea Bermúdez quien inicie los actos administrativos que conformarán la nueva estructura de las instituciones estatales sino más bien su sucesor Francisco Martínez de la Rosa³⁷ que, a partir de enero de 1834, elabora una ley política fundamental que no es más que la institucionalización de

³⁵ Este periodo ha sido tratado por LAFUENTE ZAMALLOA, M. *Historia General de España desde los tiempos primitivos hasta la muerte de Fernando VII*. Por Modesto LAFUENTE, continuada desde dicha época hasta nuestros días por Juan VARELA, Andrés BORREGO y Antonio PIRALA. Barcelona: Montaner y Simón, editores, 1877-1882, 6 vols.

³⁶ Para estas cuestiones resulta ilustrativo consultar la obra de ESCUDERO, J. A. *Administración y Estado en la España moderna*. Valladolid: Junta de Castilla y León. Consejería de Cultura, 1993, 638 p. y PÉREZ-BUSTAMANTE, R. *Historia de las Instituciones Públicas de España*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1995.

³⁷ COMELLAS, J. L. *Historia de España Contemporánea*. Madrid: Ediciones Rialp, S.A., 1995, pp. 143-145

unas Cortes distintas de las del Antiguo Régimen. La ley se denominó Estatuto real y fue promulgado el 10 de abril de 1834. Definía en sus 50 artículos la estructura de esas nuevas Cortes, la forma y tiempo de su reunión, sus atribuciones y limitaciones.³⁸ El régimen del Estatuto pervivió hasta los sucesos del verano de 1836 que culminó en golpe de Estado obligando a la reina poner en vigor la Constitución de 1812.

Como refleja Luis Sánchez Belda, "...el Estatuto no hace sino recoger y adaptar a las nuevas corrientes lo existente en los años anteriores, sancionando la evolución experimentada en el Trienio Constitucional, que transformó en Ministerios las antiguas Secretarías del despacho, de tanta raigambre en la organización administrativa española de la Edad Moderna [...]. Al frente de cada uno de ellos había un ministro que funciona de forma colegiada reunidos en el Consejo de ministros y que a través de un Presidente se coordinaban las carteras [...] La primera vez que aparece perfectamente definida con significado moderno la Presidencia del Consejo de ministros es en 9 de marzo de 1820".³⁹

Estos cambios trascienden en la reestructuración de los Ministerios y, por real decreto de 13 de mayo de 1834, pasará a denominarse Secretaría de Estado y del Despacho del Interior; este cambio de titulación que viene justificado por las diversas y dispersas competencias que tenía, en ese momento, no sólo en materia de fomento de la riqueza general del Reino sino también los negocios relativos al gobierno civil y a la administración interior de las provincias de la monarquía.

La estructura departamental de la Secretaría del Despacho del Interior, se ve modificada por real decreto de 25 de septiembre de 1834 que suprime la Inspección General de Instrucción Pública y crea en su lugar una Dirección General de Estudios, que seguirá teniendo las mismas atribuciones y facultades que estaban cometidas a la suprimida Inspección, hasta la publicación de un nuevo decreto donde se designen las obligaciones.⁴⁰

Como respuesta al real decreto de 16 de junio de 1834, donde se mandaba arreglar la planta de la Secretaría del Ministerio de lo Interior, se publica el 9 de abril de 1835 una Exposición del Sr. secretario de este Despacho justificando los motivos que son ratificados por un real decreto que contiene la planta y arreglo del mismo Ministerio. El artículo 1º establece que "la Secretaría de Estado y del Despacho de lo Interior se compondrá de seis secciones y cada una de ellas de un jefe de sección, un primer oficial, un segundo y un tercero. Los jefes de sección serán los responsables del trabajo de cada una de ellas conforme a las comunicaciones que les hagan los subsecretarios; estos jefes serán nombrados por real decreto a propuesta del secretario de Estado y del Despacho de lo Interior. Habrá un archivero con el carácter de primer oficial". De las seis secciones que componen la Secretaría de Estado y del Despacho de lo Interior, la sección de Instrucción Pública entenderá de lo relativo a escuelas primarias, universidades, academias, imprenta y periódicos, archivos y bibliotecas, museos, etc.

³⁸ SEVILLA ANDRÉS, D. *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Madrid, 1969, vol. I, pp. 290. Véase del mismo autor *Historia política de España (1800-1967)*, Madrid, 1968, pp. 86.

³⁹ SÁNCHEZ BELDA, L. *Presidencia del Gobierno*. En *Guía de los Archivos de Madrid*. Archivos de la Administración Pública. Madrid: Dirección general de Archivos y bibliotecas. Servicio de publicaciones del Ministerio de Educación nacional, 1952, pp. 12-13.

⁴⁰ Véase RODRÍGUEZ CAMALEÑO, L. *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior...* Madrid: Imprenta de Don Luis Palacios, 1835.

Por real decreto de 4 de diciembre de 1835 se manda que este Ministerio se denomine en adelante Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino conviniendo que, para la mejor y más propia significación de las atribuciones del Ministerio de lo Interior, se le dé un nombre análogo explicando su extensión a las provincias ultramarinas de la monarquía. Por ello, el artículo 1º dispone:

“El Ministerio creado por real decreto de 5 de noviembre de 1832 con la denominación de Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento general del Reino; y que por otro de 13 de mayo del año próximo pasado obtuvo la de Interior, llevará en adelante la de Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino”.

Las atribuciones serán las mismas que le fueron declaradas en los referidos reales decretos, sin embargo se introducen algunas variaciones a la planta por real decreto de 9 de abril del mismo año 1835 al considerar que son necesarias para el mejor funcionamiento de la Secretaría. Constará de: subsecretario, cinco jefes de sección, cinco oficiales primeros de sección, cinco segundos, cinco terceros y dos oficiales más destinados a la Subsecretaría; además integrará un archivero con las mismas prerrogativas que los oficiales, nombrado por real decreto, y cuatro oficiales del archivo nombrados por el secretario del Despacho en virtud de real orden, que serán considerados como auxiliares en lo tocante a su salida.

En el ámbito político, y como consecuencia de las actuaciones de Álvarez Mendizábal, nombrado en el año 1835, la reina Gobernadora le retiró su confianza y encargó a Francisco Javier de Istúriz la formación de un nuevo gabinete el 15 de mayo de 1836. El gobierno de Istúriz no deseaba, ni resucitar sin más la Constitución de 1812 ni quería limitarse a reformar con nuevos retoques el Estatuto real y, por ello, redactó un Proyecto de Constitución formal con la finalidad de presentarlo a las Cortes, que no llegó a tramitarse restableciéndose la Constitución de 1812 con fecha de 13 de agosto de 1836. En armonía con los cambios políticos producidos, aparece un real decreto fechado el 2 de octubre de 1836 que reorganiza la Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península reduciendo su composición a cuatro secciones.

Ante el deseo de dar a la enseñanza pública el impulso y uniformidad que le conviene, el ministro de la Gobernación, pide que se restablezca, interinamente, la Dirección General de Estudios conforme al artículo 369 de la Constitución y al 93 del Reglamento de las Cortes de 29 de junio de 1821, por ello, se publica el real decreto de 8 de octubre 1836 implantando interinamente la Dirección General de Estudios.

Reemplazado Istúriz y nombrado José María Calatrava en su lugar, se propuso redactar un nuevo texto fundamental al iniciarse el año 1837. La nueva Constitución promulgada el 18 de junio trató de encontrar un término medio entre la Constitución de 1812 y el Estatuto real para ser aceptada tanto por progresistas como por moderados⁴¹. Sus principios estriban en la soberanía nacional, - consagraba que la monarquía era inviolable, el rey estaba exento de responsabilidad, y a él correspondía la sanción y promulgación de las leyes- y en la división de poderes.

Pues bien, ante los cambios señalados se propone una nueva organización de la Secretaría de la Gobernación de la Península volviendo a restablecerse los cinco jefes de

⁴¹ Véase TOMÁS VILLARROYA, J. *El Estatuto real de 1834 y la Constitución de 1837*. Madrid: Fundación Santa María, 1985

sección que el ministro anterior había suprimido y a incluir algunos cambios en los niveles del personal del archivo fijando un archivero, un oficial primero y dos segundos. Tras varias dimisiones y nombramientos de secretarios de Estado del Despacho de la Gobernación se presentan nuevas plantas de la Secretaría y, por real decreto de 15 de enero de 1838, se conforma una nueva planta para la secretaría, archivo y contaduría del Ministerio de la Gobernación de la Península.

A vez, se entiende necesario modificar la organización de la actual Dirección general de Estudios para planificar la reorganización de las universidades y demás establecimientos de enseñanza y proceder a un nuevo plan de estudios. Por real decreto de 1 de septiembre de 1838 se da nueva organización a la Dirección General de Estudios.

En el mismo mes de septiembre de 1838 la reina Regente convoca, con fecha de 8 de noviembre del presente año, Cortes ordinarias para discutir y aprobar leyes orientadas a frenar la situación que se estaba generando, y en esta línea, en octubre de 1839, le encarga al General Espartero la Presidencia del Gobierno llegando, posteriormente, a la regencia de la Corona. Durante el periodo de regencia del General Espartero y hasta la proclamación de Isabel II como reina el 8 de noviembre de 1843, las estructuras ministeriales continuaron sin cambios.⁴² Por lo que respecta a la Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península, seguirá con las mismas competencias y sufrirá como única modificación la supresión de la Dirección General de Estudios regulado por decreto de 1 de junio de 1843.

Las atribuciones ejecutivas que hasta este momento ha tenido la Dirección General se transferirán al Consejo de Instrucción Pública que crea el Ministerio de la Gobernación de la Península al efecto, y por Resolución de 2 de junio de 1843, crea en el Ministerio de la Gobernación de la Península una sección denominada de Instrucción Pública. Esta sección estará a cargo de un oficial del ministerio, sin embargo, todos los jefes de los establecimientos literarios y científicos se entenderán directamente con el Gobierno.

Conclusiones

1. Los articulados de las Constituciones del siglo XIX no recogen referencias concretas sobre la materia que nos ocupa. Destacamos la Constitución de 1812 por ser la única que regula en el Título IX De la Instrucción pública la creación, por el artículo 369, de la Dirección general de estudios que fue desarrollada por el Reglamento aprobado por decreto de 29 de junio de 1821 el cual establece la competencia de cuidar de la conservación y aumento de las bibliotecas del Reino.
2. La política documental de la Administración española en la primera mitad del siglo XIX reviste dos direcciones: la encaminada a dotar a sus organismos de estructuras vinculadas a la materia de archivos y bibliotecas y otra dedicada a dotar a la sociedad española de estas unidades en los niveles de la enseñanza, de la ciencia y de la cultura popular.

⁴² Véase SÁNCHEZ-ARCILLA, J. *Historia de las Instituciones Político-Administrativas contemporáneas (1812-1845)*. Madrid: Dykinson, 1994.

3. El primer órgano de la Administración que representa más genuinamente la responsabilidad de la materia documental es la Dirección General de Estudios instaurada con la Constitución de 1812 y el Ministerio de Fomento creado por real decreto de 5 de noviembre de 1832 al que se le incorporará con posterioridad la Dirección General de Instrucción pública.