
La acción del Estado español en materia de política documental desde el reinado de Isabel II hasta finales del siglo XIX

M.^a TERESA FERNÁNDEZ BAJÓN
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Se estudia la actuación de los poderes públicos en el fomento de la política documental partiendo de las disposiciones legislativas que regulan las estructuras administrativas y los órganos competentes en dicha materia durante el periodo comprendido entre el reinado de Isabel II y los años finales del siglo XIX.

1.1. El reinado de Isabel II

La proclamación de Isabel II como reina, a partir de su mayoría de edad en noviembre de 1843, pone fin a la regencia desempeñada por el General Espartero. Una de las posturas políticas tomadas por la reina tras jurar la Constitución de 1837¹ fue la de estructurar el Ministerio de la Gobernación de la Península dividiéndole en dos secciones al abarcar dos ramos distintos a saber: el de gobierno interior y el de fomento, y por ello se crean dos secciones bajo la denominación de Gobierno y de Fomento, respectivamente; estas modificaciones no introducen cambios sustanciales con respecto a la planta anterior, quedando el archivo integrado por un archivero y cinco oficiales.²

¹ Para el estudio del periodo de sesiones en la época isabelina resulta relevante el trabajo de MARCUELLO BENEDICTO, J. I. *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1986, 308 p.

² Destacamos aquí un hecho de singular importancia como es la apertura de los archivos del reino a los investigadores, por real orden circular de 20 de abril de 1844, el Ministerio de Gracia y Justicia regula administrativamente el funcionamiento de estos archivos puestos a disposición de los estudiosos, y para ello crea la Dirección general de los archivos de España y Ultramar por real orden de 1 de diciembre de 1848 publicando un Reglamento por real decreto de 24 de mayo de 1849. En este sentido DE LA CRUZ HERRANZ, L. M. Panorama de los archivos durante el siglo XIX y primer tercio del siglo XX. En GENERELO, J. J. y MORENO LÓPEZ, Á., coordinadores. *Historia de los Archivos y de la Archivística en España*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, 1998, p. 121, considera que ésta Dirección general sustituyó a la Junta Superior Directiva de Archivos que había sido creada por el real decreto de 5 de noviembre de 1847 del Ministerio de Gracia y Justicia y reglamentada por real orden de 26 de abril de 1848.

Asumida la presidencia del gobierno por Narváez en mayo de 1844 se plantea la conveniencia de reformar la Constitución de 1837 y un año después, el 23 de mayo de 1845, se otorga una nueva Constitución que, en opinión de Julio Aróstegui, “diseña un nuevo modelo de Estado llamado a perdurar a través, incluso, del futuro régimen de la Restauración”.³ Se trata pues de una Constitución conservadora de régimen moderado que vendría a regir todo el reinado de Isabel II hasta su destronamiento en 1868, si bien con proyectos intermedios de reforma que no llegaron a ser realidad.

Con el nombramiento y la llegada del nuevo ministro de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península la planta del Ministerio sufre algunos cambios por real decreto de 28 de agosto de 1844 permaneciendo hasta el año 1847. A pesar de la sucesión de nombramientos en la presidencia del Gobierno y todos sus cambios, la labor más importante de estos momentos puede centrarse, desde nuestro punto de vista, en la creación por real decreto de 28 de enero de 1847 del nuevo Ministerio denominado Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras Públicas donde se incorpora la Dirección de Instrucción Pública y por real decreto de 5 de febrero de 1847 se designan las atribuciones y ramos que abraza el nuevo Ministerio. Por lo que se refiere a las competencias en materia de Instrucción Pública incluye lo relativo a universidades, Institutos de segunda enseñanza, Colegios de humanidades, Colegios de sordo mudos, Colegios de ciegos, Instrucción primaria, Veterinaria, academias y demás sociedades literarias y científicas, Escuelas de Bellas artes, bibliotecas, archivos, museos, conservatorio de música, conservatorio de artes y escuelas industriales, propiedad literaria, premios a literatos y artistas, comisión de monumentos históricos y artísticos.

Durante el último trimestre del año 1847, se encarga nuevamente Narváez del poder hasta el año 1851 que dimite y le sucede Juan Bravo Murillo cuya pretensión se orientó en vigorizar la Administración pública implantando una nueva Administración central.⁴ El primer paso se recoge en el real decreto de 20 de octubre de 1851 al crearse el Ministerio de Fomento sustituyendo al de Comercio, Instrucción Pública y Obras públicas y agregando al de Gracia y Justicia la Dirección General de Instrucción Pública y varios negociados que antes dependían de otros Ministerios, como el Negociado de Instrucción pública. Sin embargo un mes más tarde se publica el real decreto de 12 de noviembre de 1851 que suprime la Dirección General de Instrucción Pública y dispone que el subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia desempeñe las funciones que por las leyes, decretos y reales órdenes vigentes estaban a cargo del director de la misma.⁵ A su vez, por real decreto de 5 de diciembre de 1851 se aumenta, en el Ministerio de Gracia y Justicia, cuatro plazas de jefes de sección y seis de oficiales de sección para el despacho del Negociado de

³ ARÓSTEGUI SÁNCHEZ, J. *Un nuevo sistema político*. En *Historia de España*. Madrid: Historia 16, 1986, pp. 792-793.

⁴ Refiriéndonos a este asunto Véase MARTÍN-RETORTILLO, S., y ARGULLOL, E.: *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812-1931)*. Madrid, 1982.

⁵ El artículo 2º del decreto regula las atribuciones del subsecretario coincidiendo con las que tenía asignadas la Dirección General de Instrucción Pública salvo tres de ellas que pasamos a relacionar:

1. “Suspender con sueldo o sin él, a todos los profesores y empleados, dando inmediatamente cuenta al ministro.
2. Nombrar bedeles, porteros, y demás dependientes, cuyo sueldo no sobrepase la cantidad estipulada.
3. Conceder licencia hasta por dos meses a los profesores y empleados, excepto a los jefes de los establecimientos”.

Instrucción Pública. Este Negociado se divide en cuatro secciones que se titularan: De Instrucción superior, de Filosofía e Instrucción secundaria, de Instrucción primaria y de Asuntos generales, Academias y Corporaciones científicas. La denominación del Ministerio se mantiene hasta el año 1854 aunque si se modifica la planta en dos ocasiones posteriores.

Por real orden de 30 de octubre de 1852 se dictan reglas en el Ministerio de Gracia y Justicia acerca de las categorías de los empleados de la Administración activa. Según el artículo dos: “no se introducirá por ahora mas novedad en el personal de la Secretaría del Despacho, que la de separar el ramo de archivos para formar una sección independiente de las demás, cuya sección estará a cargo del archivero. También pertenece a esta sección la Cancillería”.

El artículo cuarto detalla el ámbito del ramo de archivos y establece: “Constituirán el ramo especial de archivos los empleados en los de la Secretaría del Despacho y sus agregados, en los generales de Aragón, Galicia, Simancas, Valencia e islas Baleares, el archivo del Tribunal especial de las ordenes, y los oficiales de archivos de las Audiencias”.

El artículo cinco designa la categoría de las personas que trabajan en este ramo: “El archivero de la Secretaría del Despacho es jefe de Administración. Son jefes de negociado: los archiveros de los Archivos generales de Aragón, Galicia, Simancas y Valencia; el oficial de sección encargado de la Cancillería del Ministerio; los encargados de los archivos de la extinguida Cámara de Castilla, y el primero de Instrucción pública”.

Durante el año 1852 permanecieron cerradas las Cortes y ante la oposición al proyecto de reforma constitucional, publicado por Bravo Murillo, se consideró pertinente presentar su dimisión el 13 de diciembre del mismo año, sucediéndose varios Gobiernos.⁶

Por lo que respecta al Ministerio de Gracia y Justicia continua con su denominación hasta 1854 aunque con transformaciones en la planta debido a las variaciones que se estaban introduciendo en el Ministerio donde se agregaban diferentes negociados, como la Instrucción Pública con su Dirección general y Real Consejo del ramo, y se segregaban otros que hasta entonces le habían correspondido.

1.1.1. LA REVOLUCIÓN DE 1854

Sobre la revolución de 1854 el profesor Julio Aróstegui escribe: “El movimiento contra el estado de cosas, en 1854, concluiría con el pronunciamiento militar de julio de 1854 que recibió el nombre de la Vicalvarada”.⁷ Ante esta situación la reina decide entregar el poder al viejo regente Espartero como único hombre que, en su opinión, podía calmar el movimiento, gobernando el país durante un periodo de dos años, y por ello conocido como el Bienio Progresista.⁸

⁶ Consúltese PONS Y UMBERT, A. *Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones españolas y Reglamentos de dichos Cuerpos colegiados*. Madrid: Hijo de M. S. Hernández, 1906. También SOLE TURA, J. y AJA, E. *Constituciones y periodos constituyentes en España (1812-1874)*. Barcelona: Siglo XXI, 1990.

⁷ Op. cit., pp. 795-796.

⁸ Véase las obras de TUÑÓN DE LARA, M. *La España del siglo XIX (1808-1914)*. París: Club del Libro español, 1961; y *La España del siglo XIX*. Barcelona: LAIA, 1975.

En estos momentos se propone integrar, en el Ministerio de Fomento, la Instrucción pública, y se aprueba el real decreto de 17 de junio de 1855 disponiendo que los negociados de instrucción pública, con sus incidencias y conexiones, pasarán al Ministerio de Fomento. Se incluía la Dirección y Consejo de Instrucción pública, con sus dependencias en lo personal y material, y por real decreto de 1 de agosto de 1855 se integra en la planta del Ministerio de Fomento el personal de que constaba la Dirección General de Instrucción Pública.

Sin duda, el objeto perseguido por el real decreto de 17 de junio de 1855, devolviendo al Ministerio de Fomento la parte de la Instrucción pública que estaba a cargo del de Gracia y Justicia, fue incompleto puesto que lo que se pretendía era reconstruir la Dirección bajo la misma forma que tenía cuando fue suprimida y esto es, precisamente, lo que se lleva a cabo con el real decreto de 17 de diciembre de 1856 en el que se manda incorporar a la Dirección General de Instrucción Pública los ramos dependientes del Ministerio de Fomento que correspondían a la Dirección antes de ser transferidos al Ministerio de Gracia y Justicia.

Desde que el general Narváez es llamado por la reina Isabel II para ponerse al frente de la gobernación del Estado, uno de sus principales propósitos era restablecer, en todas sus partes, la organización estructurada en la Constitución política de la monarquía decretada y sancionada por la reina en 1845 e implantada de acuerdo con las Cortes del Reino que se convocan al efecto por real decreto de 16 de enero de 1857.⁹

Unos meses después de estos cambios, vuelve O'Donnell como presidente del Consejo de ministros y disuelve el Congreso de los Diputados hasta nueva convocatoria por real decreto de 11 de septiembre de 1858. A pesar de la sospecha de que este gobierno iba a durar menos que el de Narváez, resultó ser el gobierno más duradero del periodo permaneciendo desde el año 1858 al año 1863.¹⁰

En este periodo, por real decreto de 20 de julio de 1859, se aprueba el Reglamento general para la Administración y el régimen de la Instrucción pública que regula en el Título primero bajo el epígrafe De la Administración Central la figura del ministro de Fomento y por ello el artículo primero estipula:

“En todo lo relativo a la enseñanza, disciplina escolástica, gobierno, administración e Inspección de los establecimientos de Instrucción pública del orden civil, las resoluciones de S.M. se comunicarán a quien corresponda por el ministro de Fomento”.

⁹ En este año se publica la Ley de 9 de septiembre de 1857 que regula la Instrucción pública recogiendo en la sección cuarta todo lo relacionado Del gobierno y administración de la instrucción pública. El Título primero, Capítulo I, bajo el epígrafe, Del ministro de Fomento y del director general de Instrucción pública establece que el gobierno superior de la Instrucción pública en todos sus ramos, dentro del orden civil, corresponde al ministro de Fomento.

¹⁰ Es aconsejable consultar las obras de GARCÍA DE CORTAZAR, F., y GONZÁLEZ VESCA, J. *Breve Historia de España*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, y FONTANA Y LÁZARO, J. *La historiografía española del siglo XIX: un siglo de renovación entre dos rupturas*. En CASTILLO, S. (coord.). *La historia social en España. Actualidad y perspectivas*. En Actas del primer Congreso de la Asociación de Historia Social. Madrid: Siglo XXI, 1991, pp. 325-335.

1.2. De la caída del reinado de Isabel II a la Restauración de la dinastía borbónica

El debilitamiento progresivo del trono de Isabel II originó en 1868 una situación política insostenible que desencadenó, tras el fallecimiento de O'Donnell y de Narváez, en el destronamiento de la reina y el comienzo de una revolución dentro del periodo denominado del sexenio que comprende de los años 1868 a 1874.¹¹

Aprobado la nueva Constitución de 1869 que establecía la división de poderes y el sistema bicameral en Congreso y Senado, se instauró una Regencia en la persona del General Serrano mientras Prim se erigía como jefe del primer gobierno constitucional. Las reformas radicales que introduce el Gobierno para anular la acción centralizadora del Estado, abren campo a la actividad individual transformando por completo el mecanismo administrativo. Estos cambios están inspirados tanto en el planteamiento de la economía, que se considera necesaria, como en la organización de los servicios. El ministro de Fomento, atento a tales circunstancias, decreta el 13 de octubre de 1868 la nueva plantilla para la Secretaría del Ministerio de Fomento uniendo las dos Direcciones de Obras públicas y Agricultura, Industria y Comercio, en una sola, y reduciendo también el número de empleados. Posteriormente el decreto de 15 de enero de 1869 suprime la plantilla administrativa del Consejo de Instrucción Pública y crea una sección en la Dirección General del ramo para el despacho de los expedientes relativos al extinguido Consejo.

En la misma línea que venimos resaltando, los nuevos principios proclamados por la Revolución también exigen modificaciones en el organismo administrativo del país, y toman como base, del nuevo sistema, la distribución de servicios entre los departamentos. Uno de los centros que más urge reformar es el Ministerio de Fomento con la finalidad de centralizar los servicios que se hallan repartidos por los demás Ministerios. En estos momentos el Ministerio de Fomento solo comprende dos Direcciones: la de Instrucción Pública y la de Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio y como consecuencia se aprueba por decreto de 17 de septiembre de 1870 el Reglamento para el gobierno interior de las secciones de fomento. El capítulo uno que recoge el objeto y organización de las secciones de Fomento establece que, el Cuerpo de Administración provincial de Fomento, creado por el decreto de 26 de agosto último, se constituirá con los empleados en las secciones de las provincias y dependerá exclusivamente del Ministerio de Fomento en el Negociado Central del mismo para todo lo que se refiere a su organización, disciplina y gobierno.

Los asuntos de los que van a entender las secciones se clasificarán en función de los Negociados y así, al de Instrucción Pública corresponderán los asuntos de primera y segunda enseñanza, escuelas especiales, bellas artes y facultades. También corresponde a estas secciones la tramitación y preparación de todos los expedientes y asuntos relativos a los ramos que dependen del Ministerio de Fomento y cuya resolución compete a los Gobernadores, todas ellas funcionarán con arreglo a las órdenes que reciban del Ministerio, de las Direcciones, ordenación de Pagos, Negociado Central y Gobernador de la provincia.

¹¹ Esta situación ha sido tratado, entre otros, por FONTANA Y LÁZARO, J. *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*. Barcelona: Ariel, 1973.

¹² Véase SÁNCHEZ AGESTA, L. *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984. También CARR, R. *España 1808-1975*. Edición española corregida y aumentada por el autor, séptima edición. Barcelona: Arel, 1996.

El Archivo de expedientes y documentos de los ramos de Fomento será independiente del de la Secretaría del Gobierno y estará arreglado y clasificado por Negociados con su índice correspondiente bajo la dirección, vigilancia y responsabilidad del jefe de la sección. En las secciones de Fomento habrá un registro general de entrada y salida de expedientes y documentos, un archivo, y libros de registro de recibos que estarán a cargo de un escribiente bajo la dirección y vigilancia del jefe de la sección.

1.2.1. EL REY AMADEO I DE SABOYA

Promulgada la Constitución de 1869, España se encuentra en un régimen de Gobierno Provisional que no podía mantenerse durante mucho tiempo y por tanto se imponía encontrar un monarca.¹² Ante esta situación el general Prim sometió a votación la elección del rey resultando una monarquía improvisada en la figura de Amadeo I que jura la Constitución y abdica el 11 de febrero de 1873.

La vuelta de Manuel Ruiz Zorrilla al frente del Ministerio de Fomento impulsa la creación de centros relativos a la instrucción pública e intenta modificarlos con objeto de convertirlos en verdaderos centros donde se divulguen las ciencias o artes para dar a conocer las riquezas literarias e históricas y prestar un gran servicio a la ilustración y a la patria procurando que adquieran carácter nacional las manifestaciones del progreso en la esfera intelectual.

Por lo que se refiere a la estructura administrativa del Ministerio se publica un real decreto el 6 de febrero de 1871 que da nueva organización a la Secretaría y que fija la plantilla del personal en la siguiente: cuatro directores generales que se denominarán; de Instrucción pública, de Obras públicas, de Agricultura, Industria y Comercio y de Estadística, dos oficiales de Secretaría de la clase primeros, tres segundos, otros de inferior rango, un escribiente mayor, y otros escribientes inferiores.

En esta línea y para hacer más rápidas las reformas en la Instrucción Pública se disuelve el Consejo de Instrucción pública dejando al Ministerio todas las atribuciones adquiridas y disponiendo que en los casos dudosos o de importancia se consultase a los Consejos universitarios y, en último término, al Consejo de Estado, sin tener en cuenta que en la Instrucción pública existen muchas cuestiones que no son propias de un Consejo universitario, y otras que no competen al Consejo de Estado. Estas y otras razones han puesto de manifiesto la necesidad de una Junta consultiva de Instrucción pública con las atribuciones del Gobierno y con la independencia de un Cuerpo ajeno a las cuestiones políticas.¹³

¹³ La Junta consultiva de Instrucción pública se crea por real decreto de 13 de julio de 1871, y estará formada por miembros de las distintas Academias siendo vocales natos el director de Instrucción pública y el Rector de la Universidad de Madrid. El presidente y los consejeros ponentes serán nombrados por el gobierno. Los dictámenes se emitirán siempre y cuando el Gobierno se lo pida sobre las cuestiones relativas a la Instrucción pública. Un año más tarde esta Junta de Instrucción pública y la plantilla de su personal administrativo va a ser de nuevo disuelta por real decreto de 18 de julio de 1872. Son muchos los motivos que dan lugar a esta decisión; por una parte, porque la organización dada al nuevo Cuerpo consultivo no se halla en armonía con el pensamiento ni el propósito que motivaron su creación, por otra parte el ministro está pensando someter a la deliberación de las Cortes un proyecto de ley que dé a la Instrucción pública la organización necesaria a los nuevos principios en los que hoy se funda y, parece natural, que en consonancia se establezca una corporación que tan directo influjo debe ejercer en su régimen y gobierno, por tanto se considera que la Junta debe hoy desaparecer.

Creado el Cuerpo de Administración provincial de Fomento, por decreto de 7 de agosto de 1871, y compuesto por los empleados en las secciones de las provincias bajo las inmediatas ordenes de los Gobernadores dependerá, exclusivamente, del Negociado Central del Ministerio de Fomento en lo que se refiere a su organización, disciplina y gobierno interior. Este Ministerio, por real decreto de 15 de septiembre de 1871, aprueba el reglamento para el gobierno interior de las secciones de Fomento¹⁴ estructuradas en cuatro Negociados: de Asuntos generales, Intervención y Contabilidad, de Estadística, Agricultura, Industria y Comercio, de Obras públicas y de Instrucción pública. Este último entenderá de los asuntos relativos de la primera, segunda enseñanza, escuelas especiales y universidades.

Posteriormente el real decreto de 16 de febrero de 1872 dispone que las secciones administrativas serán tres, a saber: De primera y segunda enseñanza, de escuelas especiales, y de universidades, academias, museos, bibliotecas y archivos. El director general de Instrucción pública será individuo nato en las tres secciones administrativas. Estas secciones conocerán de los asuntos referentes a la creación, supresión, régimen y reforma de los establecimientos de enseñanza y a la antigüedad, jubilación de los profesores y empleados facultativos. Sobre el fomento y la protección de la cultura podemos reseñar como la Dirección General de la Instrucción pública por real orden de 20 de mayo de 1872, pide que se entregue al Ateneo científico, literario y artístico de Madrid, y con destino a su biblioteca, un ejemplar de cada una de las obras que se hayan adquirido o adquieran con los fondos destinados al fomento de las letras y de las artes, previas las formalidades que esa Dirección general estime oportunas, por considerar al Ateneo como una de las asociaciones libres que más servicios ha prestado a la causa de la civilización y de la cultura española.¹⁵

1.2.2. LA I REPÚBLICA

El mismo día de la abdicación del rey Amadeo I, el 11 de febrero de 1873, y vulnerando algunos preceptos de la Constitución, el Senado y Congreso se constituyeron en Asamblea soberana declarando, como forma de gobierno de la nación, la República y dejando a las Cortes Constituyentes la organización de este gobierno. Elegido el primer gobierno bajo la presidencia de Estanislao Figueras, se produjeron sucesivos cambios que desencadenaron en un periodo de inestabilidad en el ejecutivo.¹⁶

¹⁴ Corresponde a las secciones la tramitación y preparación de todos los expedientes y asuntos relativos a los ramos que dependen del Ministerio de Fomento y cuya resolución compete a los Gobernadores con arreglo a las disposiciones vigentes. Habrá en las secciones de Fomento un registro general de entrada y salida de expedientes y documentos. El Archivo de expedientes y documentos de los ramos de Fomento será independiente del de la Secretaría del Gobierno, estará arreglado y clasificado por Negociados bajo la dirección del jefe de la sección.

¹⁵ Sobre el Ateneo y sus fondos bibliográficos puede consultarse, ALBO ÁLVAREZ, M^a José. La biblioteca del Ateneo de Madrid: (Un recorrido por su historia). Madrid: Fundación Erol Beker. Véase las obras de RUIZ SALVADOR, A. *El Ateneo científico, literario y artístico de Madrid (1835-1885) y el Catálogo de publicaciones periódicas de la biblioteca*. Madrid: Ateneo, 1995. Y también SAINZ DE ROBLES, F. Carlos. *Breve Historia de la biblioteca del Ateneo de Madrid*. En *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, VII (1971), pp. 383-403.

¹⁶ COMELLAS, J. L., op. cit., p. 24, puntualiza que conviene advertir que, por falta de una ley fundamental que rigiera los mecanismos, no hubo presidente de la República; los cuatro presidentes a que alude la historiografía -Figueras, Pi y Margall, Salmerón y Castelar- fueron simplemente presidentes del poder ejecutivo, con una función similar a la de jefes de gobierno.

El nuevo periodo histórico y el consiguiente cambio de gobierno implicaban modificaciones, no sólo, en los nombramientos de ministros, sino también, en las estructuras ministeriales reformándose la planta de la Secretaría del Ministerio de Fomento por decreto de 16 de febrero de 1873 y por el decreto de 12 de marzo de 1873 que estipula que la planta se compondrá de cuatro directores generales, jefes superiores de Administración, jefes de Administración, oficiales, porteros y ordenanzas. Las cuatro Direcciones generales de este Ministerio tendrán a su cargo los diferentes ramos que sus denominaciones indican: Dirección de Instrucción pública; Dirección de Obras públicas; Dirección de Agricultura, Industria y Comercio; Dirección de Estadística y del Instituto geográfico.

1.2.3. LA RESTAURACIÓN BORBÓNICA

La I República se derrumbó con el golpe de Estado del general Pavía el 3 de enero de 1874. Una de las primeras intenciones del proyecto de Pavía consistía en proponer al general Serrano como presidente del Gobierno Provisional.¹⁷ Conseguida la finalidad, Serrano dirige el día 8 de enero de 1874, un manifiesto a la nación declarando subsistente la Constitución de 1869 con una única alteración referida al artículo 33 que en su redacción original recogía: “La forma de gobierno de la nación española es la monarquía”, transformando dicho artículo en lo siguiente: “... las Cortes ordinarias decretarán la forma y modo con que han de elegir al supremo magistrado de la nación...”.

Con Francisco Serrano se reorganiza la planta de la Secretaría de Fomento por decreto de 22 de marzo de 1874 apareciendo estructurada en: un secretario general, un director general de Instrucción pública, un director general de Obras públicas, un director general de Agricultura, Industria y Comercio, oficiales, porteros y ordenanzas. La Dirección general de Agricultura, Industria y Comercio, tendrá a su cargo los mismos asuntos que tenía cuando fue suprimida, a excepción de las Escuelas especiales de Agricultura, Minas y Montes que continuarán dependiendo de la de Instrucción pública.

La Secretaría general, que se restablece por el mismo decreto, tendrá las atribuciones del suprimido Negociado Central y, además, las que se determinen en el reglamento interior del Ministerio que es aprobado por decreto de 26 de abril de 1874. Este reglamento regula, en el artículo uno, que “el Ministerio de Fomento se compondrá de las dependencias siguientes: La Secretaría general y sus Negociados respectivos, las Direcciones generales de Instrucción pública, de Obras públicas, Agricultura, Industria y Comercio, de Instituto geográfico y estadístico, con los Negociados afectos a las mismas”.

El artículo dos establece que “el secretario general, jefe superior de Administración, es el jefe superior de la Secretaría del que dependen el Negociado del personal del Ministerio, el de las secciones de Fomento y el administrativo de ferrocarriles, el Negociado de Contabilidad del Ministerio, el archivo y la biblioteca, la Habilitación, el registro y el sello”.

Por lo que se refiere al archivo y la biblioteca están regulados en el Capítulo XI y XII respectivamente. El archivo estará bajo la responsabilidad del archivero y será el jefe inmediato de los empleados en el mismo correspondiéndole, dirigir e inspeccionar

¹⁷ Refiriéndonos al periodo de la Restauración véase CARR, R. *España, de la Restauración a la democracia 1875-1980*. 5ª edición. Barcelona: Ariel, 1998, 820 p. y MONTERO, F. *La Restauración. En Manual de Historia de España. Siglo XIX*. Madrid: Historia 16, 1990, pp. 317-323.

los trabajos del archivo, inventariar, custodiar, autorizar certificaciones e impedir extraer documentos del archivo. Por su parte, la biblioteca, bajo la responsabilidad del bibliotecario, cumplirá las tareas de recibir, clasificar, arreglar, custodiar e inventariar todos los libros que pertenezcan a la biblioteca del Ministerio de Fomento.

Atendiendo a estas razones expuestas se aprueba, por decreto de 29 de mayo de 1874, lo siguiente: Se suprime en la planta del Ministerio de Fomento la plaza de secretario general, restableciéndose el Negociado central con las mismas funciones que desempeñaba antes de ser suprimido. Por lo tanto la planta del Ministerio se compondrá, además del ministro y de un director general de Instrucción pública, de un director general de obras públicas y de un director general de Agricultura, Industria y Comercio. Estos directores generales continuarán desempeñando las funciones que el reglamento interior del Ministerio les asigna.

Aprobada la planta del personal del Ministerio y distribuidas las necesidades del servicio era indispensable armonizar las prescripciones reglamentarias para el régimen y gobierno interior del Ministerio de Fomento con las variaciones introducidas por la nueva organización. Por ello se aprueba el decreto de 17 de julio de 1874 que contiene el reglamento interior del Ministerio de Fomento. El capítulo primero recoge la composición del Ministerio formado por el Negociado central, tres Direcciones generales, a saber; de Instrucción pública, de Obras públicas, de Agricultura, Industria y Comercio y, por último, del Instituto geográfico y estadístico.

El Negociado central estará dirigido por el jefe del negociado que estará bajo las órdenes del ministro. Dependen de este negociado central, entre otros departamentos, el archivo y la biblioteca. Dependen de la Dirección general de Instrucción pública los Negociados de: Primera enseñanza, segunda enseñanza, universidades, archivos y bibliotecas, Bellas artes y Escuelas especiales.

1.3. El reinado de Alfonso XII

Una vez proclamado rey al príncipe don Alfonso de Borbón y Borbón entra en Madrid el 14 de enero de 1875 y, dos días después, se forma el ministerio-regencia presidido por Cánovas.¹⁸

Las modificaciones que se introducen en el Ministerio de Fomento se establecen por decreto de 5 de enero de 1875 estructurando la planta del personal en: el ministro, un director general de Agricultura, Industria y Comercio, un director general de Instrucción pública, un director general de Obras públicas y el Instituto geográfico y estadístico que conservará la organización que hasta el momento tenía. A su vez el rey firma, por real decreto de 9 de enero de 1875 la confirmación en los cargos y atribuciones de los actuales Ministerios disponiendo que continúen ejerciéndolos durante la ausencia del rey y se nombra como Presidente del Consejo de Ministros a don Antonio Cánovas del Castillo.

¹⁸ Hay que destacar que Cánovas puso en marcha la Restauración, pero después le faltó la necesaria fe en sí mismo, y en los españoles para intentar encauzar lo legal con lo real, incluso tuvo dificultades para atraerse a los liberales, cuyo líder era Sagasta. Sobre estos aspectos históricos, Cfr. *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, de VARELA ORTEGA, J. Madrid: Alianza, 1977. También veasé JOVER, J.M., *La época de la Restauración: panorama político-social, 1875-1902*. En vol.VIII de la *Historia de España*, dir. por M. Tuñón de Lara.

Como señala el profesor Feliciano Montero “la constitucionalización y consolidación política del nuevo régimen, de acuerdo con las directrices anunciadas en el Manifiesto, se convierte en la primera y difícil tarea de Cánovas en los dos primeros años de la Restauración. La definición y consolidación política del nuevo régimen pasaba por la elaboración de unas bases constitucionales que se encarga redactar a una comisión. Elaboradas las bases en el verano de 1875, era preciso elegir unas nuevas Cortes constituyentes que aprobarán la nueva Constitución en junio de 1876”.¹⁹

Implantada la nueva Constitución se van vertebrando las correspondientes modificaciones en los ministerios. Dentro del ministerio de Fomento se publica un real decreto el 13 de abril de 1877 que aprueba el reglamento para el Consejo de Instrucción pública.²⁰

De nuevo el Ministerio de Fomento sufre cambios en su estructura y, por real decreto de 11 de julio de 1877, se refunden en dos las tres Direcciones generales que dependen del Ministerio de Fomento que se denominarán: una de Instrucción pública, Agricultura e Industria y la otra de Obras públicas, Comercio y Minas, volviendo a restablecerse, en las tres antiguas Direcciones generales, a partir del real decreto de 10 de diciembre de 1880 con la denominación de Instrucción pública; Agricultura, Industria y Comercio y de Obras públicas.

Por otra parte, dentro de las Direcciones generales de Instrucción pública y de Obras públicas, se crean dos bibliotecas especializadas, respectivamente, por real orden de 12 de septiembre de 1881. Estas bibliotecas formarán una sección especial de la del Ministerio de Fomento y estarán a cargo de uno de los empleados de la misma, sin alterar las condiciones de la biblioteca y sin aumento de personal. Formarán parte de estas bibliotecas, básicamente, las obras referentes a una y otra Dirección que se publiquen por cuenta del Estado.

La planta del Ministerio de Fomento y las vacantes que se produzcan se reorganizarán por el real decreto de 8 de octubre de 1883 y estará integrada por: el ministro, tres directores generales uno de Obras públicas, otro de Instrucción pública y el tercero de Agricultura, Industria y Comercio, oficiales, ordenanzas y porteros. El Instituto Geográfico seguiría conservando su organización.

Por real decreto de 10 de enero de 1884 se dispone que el archivo del Ministerio de Fomento quede incorporado a la Dirección general de Instrucción pública y que los empleados del referido archivo pasen al escalafón de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, de acuerdo con el reglamento del Cuerpo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios.²¹

¹⁹ MONTERO, F. *La Restauración*. En *Manual de Historia de España*. Siglo XIX. Madrid: Historia 16, 1990, pp. 317-323.

²⁰ Las atribuciones que el decreto de 12 de junio de 1874 daba al Consejo de Instrucción pública, conforme al artículo nueve, eran prácticamente consultivas, y reducidas, bajo tal concepto, a dar su dictamen en cuestiones sobre planes de estudios, programas de enseñanza, creación y supresión de cátedras, o sobre cualquier otro asunto relativo a la Instrucción pública. Según lo preceptuado, el Consejo se dividirá en cinco secciones, entre las que se encuentra la de Gobierno y Administración de la enseñanza. Los miembros que han de componer esta sección serán designados por el Presidente de entre todos los que constituyeren el Consejo, formando parte de la misma sección el director general de Instrucción pública.

²¹ Esta incorporación duró poco tiempo ya que, el 1 de febrero de 1884, por real decreto se dispone que el Archivo del Ministerio de Fomento dependa directamente del Negociado central y sus empleados ingresen con la categoría y sueldo que hoy disfrutan en la plantilla de la Secretaría de dicho Ministerio, por considerar que este Archivo no excede en importancia a los de otros departamentos ministeriales que dependen, directamente, de las respectivas Secretarías.

1.4. LA REINA REGENTE MARÍA CRISTINA

Con motivo del fallecimiento del rey don Alfonso XII se dispone, por real decreto de 26 de noviembre de 1885, que se publiquen todos los actos de Gobierno a nombre de S. M. la reina Regente María Cristina y durante la minoría de edad de su hijo.²²

En el mandato de ésta Regencia se publica el real decreto de 7 de mayo de 1886 que ordena suprimir, desde 1 de julio, el Ministerio de Fomento y desdoblarlo en otros dos departamentos ministeriales denominados: Ministerio de Instrucción pública y de Ciencias, Letras y Bellas Artes, y Ministerio de Obras públicas, Agricultura, Industria y Comercio.²³ Será de la competencia del Ministerio de Instrucción pública y de Ciencias, Letras y Bellas Artes todo lo relativo a la Instrucción pública, a saber: Consejo de Instrucción pública²⁴, personal y material de la enseñanza pública de todas clases, inspección y fomento de la enseñanza privada, fomento de las Ciencias, de las Letras y de las Bellas Artes, archivos, bibliotecas y museos. Asimismo será de su competencia el Instituto Geográfico y Estadístico y estará formado por el ministro, un director de Establecimientos de enseñanza, un director de Ciencias, Letras y Bellas Artes, cuatro subdirectores-inspectores, auxiliares, ordenanzas y porteros.

En contraposición al real decreto de 1884 que separaba el archivo de Fomento de la Dirección general de Instrucción pública, el real decreto de 9 de diciembre de 1887 dispone que el archivo del Ministerio de Fomento quede agregado a esta Dirección de Instrucción pública y a cargo del Cuerpo facultativo de Archiveros, bibliotecarios y anticuarios aumentándose, a su vez, la planta del personal administrativo y subalterno de dicho Cuerpo.

Con posterioridad el real decreto de 1 de mayo de 1890 aprueba el reglamento para el régimen interior del Ministerio de Fomento, organizando la Secretaría del Ministerio en: un Negociado central del que depende la biblioteca del Negociado central que contiene las disposiciones oficiales, las Direcciones generales, los Negociados especiales de Contabilidad, Construcciones civiles y Patentes y Marcas, la Comisión de gobierno interior, la Habilitación, y el Registro general. En cuanto al archivo del Ministerio estará a cargo del Cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, y dependiente por tanto de la Dirección general de Instrucción pública. Sin embargo el real decreto de 31 de julio de 1890 dispone que el Negociado Central del Ministerio de Fomento dependa de una de las Direcciones generales y se suprima la Comisión de gobierno interior de dicho Ministerio, cuyas funciones serán desempeñadas por el Negociado Central. Para conseguir la unidad

²² Consúltese TUSLEL, J. *Los Archivos para la Historia política del reinado de Alfonso XIII*. Conferencia pronunciada en Ciclo de Conferencias del Archivo Histórico nacional. Madrid, octubre-noviembre de 1981. Madrid: Ministerio de Cultura, 1982, pp. 7-24

²³ A pesar del desarrollo reflejado en la disposición condicionando la desaparición de Fomento y su sustitución por los dos nuevos departamentos citados más arriba, no entrará en vigor hasta la publicación del real decreto de 18 de abril de 1900.

²⁴ Por la importancia de las funciones que tanto en el orden científico como en el administrativo desempeña el Consejo de Instrucción pública, así como la asiduidad, estudio y suficiencia que reclaman los asuntos que se someten a deliberación del mismo, se evidencia la necesidad de que las personas que lo forman gocen de una consideración y jerarquía en relación con las funciones que les están encomendadas. El Real decreto de 2 de agosto de 1886 concede a los Consejeros de Instrucción pública la categoría y abono de servicios de jefes superiores de Administración civil.

de este servicio se dictó el real decreto de 28 de junio de 1895 aprobando el reglamento para el régimen interior del Ministerio de Fomento. El Capítulo primero establece que la Secretaría del Ministerio comprende el Negociado Central, las Direcciones generales, los Negociados especiales de Contabilidad, Construcciones civiles y Patentes y Marcas, la Habilitación y el Registro general.²⁵

Este Reglamento fue derogado posteriormente por el real decreto de 27 de 1898 en el que se aprueba el Reglamento para el régimen interior del Ministerio de Fomento que introduce, dentro de la organización de la Secretaría, la figura de los subdirectores y por ello, el artículo 15 establece que “los oficiales mayores afectos a las Direcciones generales de Instrucción pública y Agricultura, Industria y Comercio, y uno de los ingenieros jefes en la Dirección de Obras públicas, elegido por el ministro, ejercerán las funciones de subdirectores de sus respectivos Centros, con el carácter y consideración de segundos jefes de las mismas, y sin dejar de atender a sus demás obligaciones como oficiales del Ministerio”.

El Reglamento también establece que el Archivo, el Registro general de la propiedad intelectual y el Depósito de libros del Ministerio estarán, tal y como veíamos en el Reglamento anterior, a cargo del Cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios y seguirán dependiendo de la Dirección general de Instrucción pública. De la misma manera se publican disposiciones que regulan la incorporación de los Archivos al Cuerpo facultativo a la vez que recogen las condiciones de su ingreso y, en este sentido, por real decreto de 5 de agosto de 1893 se confía al Cuerpo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios la reorganización y servicios del Archivo general del Ministerio de Hacienda, “... su personal dependerá del Ministerio de Fomento en cuanto a la reglamentación y régimen del Cuerpo a que pertenecen y al de Hacienda en lo referente a los servicios especiales que se les encomienda. El personal subalterno, los porteros y mozos, para el servicio del archivo, formarán parte de la planta de la subsecretaría del Ministerio de Hacienda”.

En la misma línea el real decreto de 21 de diciembre de 1893 incorpora el Archivo general del Ministerio de Hacienda al Cuerpo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, por otra parte la Ley de 30 de junio de 1894 dispone que los archivos, bibliotecas y museos dependientes de la Presidencia del Consejo de ministros o de los Ministerios de Fomento, Hacienda, Gobernación, Gracia y Justicia y Ultramar, así como, el Registro general de la propiedad intelectual, el Depósito de libros del Ministerio de Fomento y los demás centros de naturaleza análoga, serán servidos por individuos del Cuerpo Facultativo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, que ingresarán, en este Cuerpo, bajo las condiciones y requisitos que dicta el Ministerio de Fomento.²⁶

²⁵ Por lo que se refiere al Archivo, al Registro general de la propiedad intelectual y al Depósito de libros del Ministerio estarán a cargo del Cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, y dependerán de la Dirección general de Instrucción pública. El jefe del Archivo recibirá directamente de los directores del jefe del Negociado Central o de los de Negociado las peticiones de documentos que entregará bajo recibo.

²⁶ El nombramiento de los individuos del Cuerpo Facultativo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, que presten sus servicios en los Archivos, bibliotecas y museos pertenecientes a los Ministerios o que de estos dependan, se hará por el Ministerio de Fomento. Todos los establecimientos de carácter provincial o municipal que ofrezcan verdadera importancia, a juicio del Ministerio de Fomento, después de oír a la Junta superior facultativa del ramo, serán servidos por personas que posean el título académico de archiveros, bibliotecarios y anticuarios o sean individuos del correspondiente Cuerpo facultativo.

Conclusiones

1. La política documental de la Administración española en este periodo del siglo XIX esta encaminada a dotar a sus organismos de estructuras vinculadas a la materia de archivos y bibliotecas. Por ello observamos un crecimiento progresivo de archivos y bibliotecas afectos a organismos del Estado como se demuestra en el real decreto de 16 de febrero de 1872 para el Ministerio de Fomento con las secciones de bibliotecas y archivos, que pasarán en un principio a depender del secretario General, después al Negociado Central hasta que, por último, se transfieran a la Dirección General de Instrucción pública bajo la responsabilidad del Cuerpo Facultativo de archiveros bibliotecarios y anticuarios. También por real decreto de 12 de septiembre de 1881 se crean bibliotecas especializadas dentro del Ministerio de Fomento en la Dirección General de Instrucción pública y Dirección general de Obras públicas. A su vez, en esta línea, el real decreto de 30 de octubre de 1852 dicta reglas para el Ministerio de Gracia y Justicia y separa el ramo de archivos para formar una sección independiente de las demás, constituyendo el ramo especial de archivos con los empleados de la Secretaría del Despacho y sus agregados y los de los generales de Aragón, Galicia, Simancas y Valencia. Sin duda, todo ello representa una verdadera, aunque incipiente política documental en el seno de la propia Administración del Estado.

2. Los poderes públicos, paralelamente, y a través de los órganos competentes, fomentan la creación de archivos y bibliotecas al servicio del bien común. Los hitos más importantes de carácter legislativo están representados por la Ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857 que, a mayor abundamiento, fomenta la creación de dichos establecimientos y el real decreto de 29 de diciembre de 1876 que dispone la creación de bibliotecas populares.