

CAMBIOS Y PERMANENCIAS EN LAS ÉLITES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS DEL REINADO DE FERNANDO VII

Mariano Esteban de Vega

Universidad de Salamanca

La historia de la Administración Pública durante el reinado de Fernando VII, es decir, el estudio tanto de la estructura instrumental al servicio del Gobierno y de los restantes entes públicos territoriales como de los servidores de la misma —los funcionarios— en esta época crucial de cambio social y político, no ha tenido demasiada fortuna en nuestra historiografía.

Como es bien conocido, existen dos grandes tradiciones en el estudio del tránsito histórico del Estado absoluto al liberal. Una de ellas, partiendo de Tocqueville, destaca los elementos de continuidad existentes entre el Estado absoluto y el Estado liberal, que habría culminado muchas de las tendencias iniciadas por aquél (centralización, racionalización, generalización de la técnica comisarial...). La otra, en cambio, enfatiza la idea de ruptura entre la administración absolutista y la liberal, considerando que esos conceptos de centralización, racionalización, etc., no tenían en la Europa prerrevolucionaria el significado que les confirió el liberalismo, sino que servían fundamentalmente a un propósito de reordenación y mantenimiento del status quo. En España, los historiadores que se reconocen dentro de la primera tradición, muchos de ellos administrativistas, subrayan con frecuencia la continuidad entre el Estado ilustrado y el liberal: el esfuerzo de racionalización y de nacionalización de España llevado a cabo por los Borbones, señala, por ejemplo, González Casanova, sirvió para que los constituyentes de Cádiz, los liberales del Trienio y los moderados del reinado de Isabel II «no partieran de cero» e incluso que «en rigor, no hiciesen más que continuar el debate ideológico y el combate político y social que ocuparon una gran parte del

siglo anterior»¹. Quienes, por el contrario, se adscriben a la segunda tradición (la mayoría de ellos historiadores «a secas»), consideran que la nueva estructura de la administración central, la aparición del municipio centralista liberal y de la nueva administración periférica (Gobiernos Civiles, Diputaciones Provinciales) permiten interpretar la historia de la administración española entre el absolutismo y el liberalismo, más allá de coincidencias aparentes, en términos básicamente de ruptura².

No suele quedar claro, sin embargo, en estas interpretaciones el papel que es preciso atribuir a la época de Fernando VII dentro de dicho proceso. Las principales historias de la Administración española la presentan como un mero desbarajuste, una sima, un gran vacío. Para García de Enterría, por ejemplo, el «Estado tan trabajosamente construido por los Ilustrados» «se perdió en el trágico foso de la guerra de la Independencia» y «en la pugna constitucional, agotadora y esterilizante» del reinado de Fernando VII, hasta el punto de que «podría decirse sin gran exceso que el Estado anterior a Javier de Burgos no existe»; de ese modo, los moderados se habrían visto en la necesidad de crear un nuevo Estado desde la base y ex nihilo, mediante la importación y adaptación de las técnicas administrativas napoleónicas³. Por otro lado, la mayoría de los historiadores se limitan a constatar que nos hallamos ante un período en el que la reacción absolutista interrumpe por dos veces el proceso de construcción de un nuevo Estado iniciado en Cádiz: 1814 supondría una vuelta al «Estado del Antiguo Régimen» o al «Estado absoluto», se suele afirmar, como si se tratara de términos precisos y sinónimos; el Trienio Liberal sería un período de maduración de los cambios planteados en el

¹ Cfr. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, Tecnos, 1979; GONZÁLEZ ALONSO, B., *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI, 1981; y MORALES MOYA, A., *Reflexiones sobre el Estado español del siglo XVIII*, Alcalá de Henares, INAP, 1987. Las frases entrecomilladas están extraídas de GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., *Las Diputaciones Provinciales en España. Historia de las Diputaciones, 1812-1985*, Madrid, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen General Común, 1986, p. 23.

² Véase, por ejemplo, FERNÁNDEZ ALBADALEJO, P., «La transición política y la instauración del absolutismo», *Zona Abierta*, n.º 30, Madrid, 1984, pp. 63 a 75; y «Spagna», en VV.AA., *L'amministrazione nella storia moderna*, Tomo 2, Milán, Giuffrè ed., 1985, pp. 2309 a 2364. Una síntesis muy inteligente de esta argumentación puede verse en RUIZ TORRES, P., «Del Antiguo al Nuevo régimen: carácter de la transformación», en *Antiguo Régimen y Liberalismo. Homenaje a Miguel Artola. 1. Visiones Generales*, Madrid, Alianza-Universidad Autónoma, 1994, pp. 165 y ss.

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española*, Madrid, Alianza, 1972, p. 29.

ámbito de las instituciones y de las leyes durante la época de Cádiz; y, en fin, 1823 abriría otro nuevo paréntesis absolutista⁴.

El problema consiste, sin embargo, en que definir el Estado y la administración del reinado de Fernando VII en términos de vacío o de mero paréntesis supone, en gran medida, eludir su descripción, impidiéndonos obtener un concepto sustantivo de los mismos. Es verdad que carecemos todavía de estudios de conjunto que nos proporcionen una visión global de la cuestión, pero existe ya un número suficiente de investigaciones parciales que apuntan las grandes tendencias presentes en una época que probablemente resultó decisiva en la transición del Estado absoluto al Estado liberal español.

Para empezar, parece claro que la administración que se restaura en 1814 no es de ningún modo el viejo régimen polisinodial anterior a la reforma administrativa dieciochesca, sino el de 1808, es decir, un Estado que desde luego había sufrido un verdadero colapso al final del reinado de Carlos IV, pero que en muchos aspectos era fruto de las reformas ilustradas del siglo XVIII. Incluso, el período de Fernando VII no es ajeno a la misma dinámica de reformas orientadas a perfeccionar y hacer más eficaz el aparato administrativo que estuvo presente en la época ilustrada y que caracterizará después al moderantismo. Es cierto, sin embargo, que esa dinámica reformista no es la única presente en el reinado de Fernando VII (en el que también se expresan actitudes inmovilistas e incluso partidarias de la vuelta a un sistema administrativo pre-ilustrado), y que su plasmación se realiza en el seno de un régimen político despótico, sangrienta y arbitrariamente represivo, y en una situación general que en muchos aspectos se puede describir como catastrófica. Por ello, el reformismo administrativo de la época de Fernando VII dista mucho de tener un desarrollo lineal: aparte del Trienio, en el que adopta una cobertura política liberal, apenas se atisba, en medio de grandes dificultades, en el primer período absolutista, mientras que se va abriendo paso con mayor claridad durante la década ominosa.

Con todo, creo que debe afirmarse, aunque pueda resultar sorprendente, que algunos de los rasgos más característicos de la administración pública liberal⁵ recibieron un impulso importante en los dos pe-

⁴ En este sentido, resulta verdaderamente desolador comprobar la manera en que abordan este problema los manuales de Historia Contemporánea de la España más recientes. La principal excepción la constituye el libro, excelente en muchos sentidos, de BAHAMONDE, A. y MARTINEZ, J.A., *Historia de España. Siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 1994.

⁵ Los que señala SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.

riodos absolutistas del reinado de Fernando VII. Así, el proceso por el cual la administración central adquiere identidad orgánica, a consecuencia de la progresiva constitución de las Secretarías de Estado y Despacho como una estructura administrativa distinta y propia separada del Monarca, da dos pasos fundamentales en esta época: por un lado, la institucionalización de las reuniones del conjunto de los Secretarios en un órgano propio, denominado Consejo de Ministros, a partir de un decreto de 19 de noviembre de 1823⁶; por otro, la introducción a partir de 1828 del Presupuesto del Estado, que en la práctica, obligando a gestionar gastos, asignar y racionalizar partidas, acabó implicando un reforzamiento del gobierno y una disminución notable de la capacidad de influencia de otras instituciones⁷.

Del mismo modo, durante el reinado de Fernando VII algunas ramas de la administración pública —sobre todo la de Hacienda— asisten a la implantación de esquemas organizativos cada vez más complejos y racionalmente articulados. La tendencia bien marcada ya desde el siglo XVIII por la que la administración hacendística se había ido centralizando en el Secretario de Despacho y en sus funcionarios delegados —Dirección General de Rentas, Intendentes, Administradores, Subdelegados, etc.—, con merma de las funciones del Consejo de Hacienda, se consolida ahora claramente, sobre todo a partir de la gestión ministerial de López Ballesteros⁸.

La época de Fernando VII participa también del proceso de centralización territorial iniciado en el XVIII y que caracterizará igual-

⁶ No obstante, el Consejo de Ministros es una institución que se abre paso lentamente en el gobierno absolutista de Fernando VII y que hasta 1832 rivaliza con el Consejo de Estado, de mayoría ultra, restaurado prácticamente al mismo tiempo que se crea aquél. Véase GONZÁLEZ MARINAS, P., *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España, 1808-1875*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974; y GARCÍA MADARIA, J., *Estructura de la Administración Central, 1808-1931*, Madrid, Instituto de la Administración Pública, 1982.

⁷ La idea procede de BAHAMONDE, A. y MARTÍNEZ, J.A., op. cit., p. 174. Como en el caso anterior, las profundas implicaciones políticas de esta medida ralentizaron su plena puesta en práctica. Así, ya en noviembre de 1825 existían unas normas para la gestión del presupuesto, pero su aplicación se demoró hasta 1828 ante las resistencias del Consejo de Estado. A partir de 1830 las dificultades para que el nuevo sistema funcionase volvieron a ser enormes.

⁸ En especial, tras la publicación del Real Decreto de 7 de febrero de 1827, que establecía la estructura del subsistema de personal de la Real Hacienda, y que sería el modelo en que se inspiró la reforma ulterior de Bravo Murillo de 1852. Véase JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Políticas de selección en la función pública española, 1808-1978*, Madrid, Instituto de la Administración Pública, 1989.

mente al Estado liberal. Así, la restitución del régimen señorial en 1814 se vio revisada por dos Reales Decretos de 30 de noviembre de 1815 y de 25 de noviembre de 1819 que recortaban el sistema de jurisdicciones en lo tocante a la designación de oficios para el ejercicio de la justicia⁹. Algunos estudios apuntan también a que durante este período, y en especial durante la década ominosa, se produjeron cambios sustanciales en el gobierno municipal; para el caso de Vizcaya, Martínez Rueda considera que en estos años se diseña un nuevo modelo político marcado por un extraordinario fortalecimiento provincial y en el que los municipios quedaron absolutamente subordinados a las instituciones centrales del Señorío y especialmente a la Diputación¹⁰.

Por fin, también en el ámbito de la función pública el reinado de Fernando VII aporta novedades fundamentales. En lo que se refiere a la reversión de los oficios públicos enajenados a la Corona —un proceso gradual y casuístico iniciado en el siglo XVIII y que no se solucionará de modo definitivo hasta bien entrado el XIX—, en esta época y mediante dos Reales Cédulas de 13 de noviembre de 1817 y 21 de enero de 1819, se estableció un cuerpo normativo de una extensión y una voluntad omnicomprensiva desconocidas hasta entonces; para Tomás y Valiente, «casi nunca se había regulado ni se volvió a regular la materia con tanto detenimiento y rigor»¹¹. Por otra parte, la Real Orden de 19 de agosto de 1825, referida al reclutamiento del personal de Hacienda, que era entonces el colectivo más numeroso al servicio de la administración pública, marca un hito en la historia de la función pública española —se trata, en palabras de Alejandro Nieto, del «primer estatuto de la función pública»—, al introducir el mérito como criterio esencial de selección del personal¹².

⁹ Por ejemplo, BAHAMONDE, A. y MARTÍNEZ, J.A., op. cit., p. 86.

¹⁰ MARTÍNEZ RUEDA, F., *Los Poderes Locales en Vizcaya. Del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal, 1700-1853*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1994. Cfr. también GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional. Autonomía y centralización en Francia y en España*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.

¹¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., «Dos casos de incorporación de oficios públicos a la Corona en 1793 y 1850», *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 361 a 392; y «Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 1983, pp. 703 a 722.

¹² NIETO, A., *La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad*, Madrid, Eds. de la Revista de Occidente, 1967; BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso*

Teniendo en cuenta todo esto, parece claro el extraordinario interés que puede presentar el análisis de las élites políticas y administrativas durante el reinado de Fernando VII. En ausencia por ahora de biografías de muchos de los personajes más significativos y de los necesarios estudios de carácter prosopográfico, que podrían proporcionarnos conclusiones mucho más firmes, creo que resulta posible avanzar algunas hipótesis, referidas al ámbito de la administración central, que, en mi opinión, revelan que también en este terreno el período de Fernando VII estuvo lejos de suponer el vacío o el paréntesis que a veces se ha supuesto.

En primer lugar, creo que resulta indiscutible que no estamos ante unas élites políticas esencialmente nuevas. Por supuesto, en las Secretarías de Estado y Despacho y en los Consejos encontramos —sobre todo al principio— lo que podríamos denominar «hombres del rey», algunos de ellos instructores o consejeros de la época anterior a la guerra e instigadores de la conjura de el Escorial (Escoiquiz, el Duque de San Carlos, el Duque del Infantado...), o bien amigos personales del monarca (como Ugarte, Ostolaza, el Duque de Alagón, Lozano de Torres, Sáez), sin ninguna experiencia o muy poco significativa en la administración de anteriores etapas y sin futuro político en etapas posteriores. Igualmente hallamos personajes encuadrables en la calificación de «ultras» (Mataflorida, Calomarde, Erro...), cuya vida política también empieza y termina con el absolutismo fernandino, salvo en los casos (como el de Erro) en que se produce una incorporación posterior a la administración carlista. Pero al mismo tiempo nos encontramos con multitud de personajes con experiencia política o administrativa en la época de Carlos IV (José Ibarra, Martín de Garay, López de Peñalver...), en la España «patriota» de la Junta Central y de las Regencias (Marqués de Casa Irujo, García León y Pizarro, Luis María Salazar, Cristóbal de Góngora, el propio Martín de Garay, López Ballesteros, Pérez Villamil...) y en la España afrancesada de José I (López de Peñalver, Sainz de Andino, Francisco Javier de Burgos, Gómez Hermosilla...). Fueron básicamente miembros de estos dos últimos grupos, «patriotas» o «afrancesados» durante la guerra pero de común ascendencia ilustrada, junto a lo que podría considerarse el subgrupo de los diplomáticos (Marqués de Casa Irujo, Conde de Ofalia, Cea Bermúdez), partidarios todos ellos de ensayos administrativos para desbloquear el

Estado, quienes confluyeron con algunos liberales desengañosos por el Trienio y contrarios a la utopía insurreccional (tipo Martínez de la Rosa) en la apertura política y el proceso de transición que se abre en octubre de 1832 y que conduce al moderantismo ¹³.

Por lo que acabamos de señalar, también parece claro que dentro de las élites políticas y administrativas del absolutismo fernandino es preciso singularizar el caso de la administración hacendística respecto de otras ramas de la administración. En primer lugar, entre los diferentes Secretarios de Hacienda de este período abundaron los técnicos, algunos de ellos (caso de López Ballesteros o de Encima y Piedra) funcionarios que habían recorrido previamente muchos escalones administrativos dentro del propio Ministerio ¹⁴. Por otra parte, en la Secretaría de Hacienda y en una compleja red de Consejos que tiene sus orígenes en la época ilustrada, se formó un amplio grupo de personas que más allá de su significación política merecerían el título de «servidores del rey». Nombres como Antonio Barata, Javier de Burgos, Fausto de Elhúyar, Encima y Piedra, José Ibarra, José de Imaz, López Ballesteros, López-Juana Pinilla, López de Peñalver, Jacobo María de Parga, Gaspar de Remisa o Sainz de Andino, estuvieron todos ellos impregnados de cultura ilustrada, utilizaron significativamente el término «fomento» en las Juntas de las que formaron parte y en sus propuestas de creación del nuevo Ministerio de Fomento y compartieron una concepción de la Administración como creadora y elevadora de la vida social y una misma fe en una acción sistemática y minoritaria sobre el país. Muchos de ellos coincidieron en diferentes

¹³ Como se ha dicho en otras ocasiones, el caso más extremo de apego al funcionamiento del Estado es sin duda el de Pedro Ceballos, que ocuparía cargos de responsabilidad pública en todos los regímenes políticos españoles, sin excepción, que se dieron en España desde Carlos IV al moderantismo: Secretario de Estado con Carlos IV; miembro del gobierno de Fernando VII en 1808 tras la trama de Aranjuez, y del de José I tras los acontecimientos de Bayona; embajador en Londres de la Junta Central y miembro en 1812 del Consejo de Estado; Secretario de Estado en el primer período absolutista de Fernando VII; Consejero de Estado durante el Trienio Liberal; y miembro de la Cámara de los Próceres en 1834.

¹⁴ Para el caso de López Ballesteros, véase RIVAS, N., *Luis López Ballesteros, gran ministro de Fernando VII (Páginas inéditas de la Historia Contemporánea de España)*, Madrid, Mediterráneo, 1945; GONZÁLEZ LÓPEZ, E., *Luis López Ballesteros (1782-1853). Ministro de Hacienda de Fernando VII*, La Coruña, Fundación Pedro Barrie de la Maza, 1986; y últimamente FONTANA, J., «López Ballesteros y la reforma de la Hacienda: algunas reconsideraciones», *Hacienda Pública Española*, Monografías n.º 2/1994, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1994, pp. 57 a 61.

niveles administrativos de la Secretaría de Hacienda durante el largo mandato de Luis López Ballesteros entre 1823 y 1832 en la década ominosa, pero otros fueron también ministros, al margen de las alternativas políticas, en el primer sexenio (como Ibarra e Imaz) e incluso durante el trienio (Barata o el propio Imaz). Esta continuidad en las élites administrativas de la Secretaría de Hacienda fue lo que permitió, como se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones, una cierta continuidad técnica en la política hacendística de este período que permitió, por ejemplo, el planteamiento de la contribución directa de Martín de Garay en pleno sexenio absolutista, aprovechando referentes y ensayos que procedían del reformismo ilustrado, del modelo gaditano de esta misma contribución y de los propios estudios, proyectos e informes de los técnicos de su Ministerio¹⁵.

Por desgracia, es mucho menos preciso lo que puede señalarse en relación a los funcionarios propiamente dichos, es decir, los oficiales al servicio de las Secretarías de Despacho. Es probable que, sobre todo en este ámbito de la Hacienda, consolidasen, en un proceso que arranca de siglos atrás, su dimensión pública, definida por el servicio a la comunidad política¹⁶. Según indica, por ejemplo, Natalio Rivas en su biografía de López Ballesteros¹⁷, se trataría además de funcionarios, en general, bastante competentes, que por esa razón consiguieron un notable grado de inamovilidad o al menos de estabilidad en sus empleos, a pesar de las depuraciones que en 1814, 1820 y 1823 provocaron los cambios de régimen político. No parece, sin embargo, que la realidad responda enteramente a esta descripción: precisamente, las reformas del sistema de acceso a la función pública que López Ballesteros lleva a cabo en su ministerio en 1825 tenían el objetivo —como vimos— de

¹⁵ Sería interesante, en este sentido, estudiar la red de lazos corporativos que fue capaz de tejer este grupo. A través de González López podemos seguir, por ejemplo, la relación de reciprocidad que se establece entre López Ballesteros y Canga Argüelles, por la que éste último pasa en 1816 de la cárcel a ocupar un empleo del gobierno, mientras que en el Trienio Canga acepta la solicitud de jubilación de Ballesteros, a pesar de que sólo tenía 37 años, y le nombra vocal de la Junta del Montepío de Oficinas Nacionales, para conseguir que siguiese devengando el sueldo de Director General de Rentas del que disfrutaba en la etapa política anterior. Un estudio muy interesante de algunas de las instituciones en las que se forja la unidad de este grupo es el de MOLAS RIBALTA, P., «De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 1983, pp. 529 a 556.

¹⁶ MORALES MOYA, A., «El Estado de la Ilustración y su crisis», en GORTAZAR, G. (Ed.), *Nación y Estado en la España liberal*, Madrid, Noesis, 1994.

¹⁷ RIVAS, N., op. cit., p. 53.

crear una burocracia profesionalizada que hiciese eficaz la administración hacendística, aspiración que según señalan unánimemente los administrativistas se vio en gran medida incumplida¹⁸. No obstante, en éste como en otros aspectos de la cuestión, sólo una investigación mucho más detallada puede llevarnos a conclusiones más sólidas.

¹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO (op. cit., p. 52) ofrece algunos testimonios de cómo por la Administración de la época pululaba un número inestimable de incapaces o de personas poco idóneas. De hecho, una Circular de 3 de mayo de 1825 del propio López Ballesteros establecía en su ministerio una junta de jefes cuya misión era «presentar una nota circunstanciada de los empleados de sus dependencias que les mereciesen el concepto de ineptos». Véase también BELTRÁN, M., «La formación de la Administración Pública Contemporánea», *Revista Vasca de la Administración Pública*, n.º 25, Oñate, 1989, pp. 21 a 35.