

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DURANTE EL REINADO DE FERNANDO VII*

Mariano Esteban de Vega
Universidad de Salamanca

Aunque los contemporaneístas españoles suelen aludir al problema de la configuración del Estado y la administración contemporáneas como una de las cuestiones más necesitadas de urgente examen, el interés que nuestra historiografía ha mostrado por este problema ha sido, hasta hace poco tiempo, muy escasa. No obstante, contamos ya con las referencias fundamentales para abordarlo. El período comprendido entre el inicio de la invasión francesa y el establecimiento del régimen liberal-moderado ocupa un lugar privilegiado en las investigaciones sobre la administración española realizadas por los administrativistas e historiadores del derecho, y las dos grandes tradiciones interpretativas del tránsito desde la Monarquía absoluta al Estado liberal —tanto la que destaca los elementos de continuidad como la que subraya la idea de ruptura— se encuentran bien representadas en los principales análisis del caso español¹.

El punto de partida de este trabajo, dedicado al estudio de la estructura de la administración central durante el reinado de Fernando VII, es la distinción básica entre «sistema político» y «sistema de poder». Como ha señalado Jover Zamora, mientras que en el plano político existió una frontera nítida entre el Absolutismo y el Estado liberal, en

* Este trabajo se inscribe dentro del Proyecto de Investigación PB92-0278-C02-01, financiado por la Dirección General de Enseñanza Superior de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo.

¹ Una exposición más detallada de este argumento puede encontrarse en la tercera parte del capítulo «Las bases políticas», en vías de publicación dentro del tomo XXX de la *Historia de España de Menéndez Pidal* «Bases políticas, económicas y sociales de un régimen en transformación», a la que este trabajo sigue en sus líneas fundamentales.

el plano de la administración, del «sistema de poder», la transición del Antiguo Régimen al Estado Liberal no hizo sino perfeccionar y convertir en más eficaz el aparato administrativo legado por la monarquía absoluta: en el campo de la administración central, debería hablarse de una *transformación* de las instituciones clásicas, antes que de una *revolución* institucional². La configuración de un determinado «sistema de poder» en el tránsito desde la monarquía administrativa del absolutismo al Estado liberal constituye, sin duda, un proceso que combina continuidades y discontinuidades, en el que unas y otras entran en un juego complejo de relaciones. En todo caso, no puede considerarse ni algo históricamente predeterminado ni un fenómeno políticamente diseñado, porque no responde a una evolución «natural» ni tampoco es el mero fruto de la aplicación del liberalismo: por el contrario, se trata de un producto inintencionado, en el que coinciden procesos estructurales y decisiones políticas concretas, y resultado de un largo y cambiante proceso de ajuste de la creciente maquinaria de gobierno a los también crecientes y cambiantes problemas de la sociedad española³. Sin duda, el paso desde una situación en la que el aparato administrativo era ante todo una prolongación del poder personal del Rey, a otra en la que se convierte en realidad autónoma, en *instrumentum regni* —es decir, en un conjunto de recursos técnicos susceptibles de ser puestos al servicio de cualquier sistema político—, constituye un fenómeno con una decisiva implicación política, que no puede cubrirse por completo si no es dentro del liberalismo y la división de poderes. Sin embargo, dentro de la monarquía absoluta española se produjeron algunos cambios muy importantes en la preparación del mismo⁴.

² Véase sobre todo el capítulo «La creación de una administración moderna y el perfeccionamiento del Estado unitario», incluido en la introducción al tomo de la *Historia de España de Menéndez Pidal* relativo a *La era isabelina y el sexenio democrático*, y reeditado en *La civilización española a mediados del siglo XIX*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pp. 97 a 139. En esta misma línea, cfr. A. MORALES MOYA, *Reflexiones sobre el Estado español del siglo XVIII*, Alcalá de Henares, INAP, 1987, y «Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea», en A. MORALES MOYA y M. ESTEBAN DE VEGA (eds.), *La Historia Contemporánea en España*, Salamanca, Universidad, 1996, pp. 53 a 72.

³ G. MARTÍNEZ DORADO, «La formación del Estado y la acción colectiva en España, 1808-1845», *Historia Social* n.º 15, Valencia, 1993, pp. 101 a 116, y J.P. FUSTI, «Centralismo y localismo. La formación del Estado español», en G. GORTÁZAR (ed.), *Nación y Estado en la España liberal*, Madrid, Noesis, 1994, pp. 77 a 90.

⁴ J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo. I*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp. 140 y ss.

Sorprendentemente, el reinado de Fernando VII constituye una época a la que apenas se ha prestado atención en los estudios generales de este proceso⁵. El propio Jover, al ocuparse de la creación de una administración moderna durante la era isabelina y subrayar los fuertes lazos que la unían con el pasado, llega a reconocer en ella raíces inmediatas (aludiendo a la figura de Javier de Burgos), pero se refiere en realidad al «aparato administrativo legado por la monarquía absoluta del siglo XVIII», surgido con los Decretos de Nueva Planta⁶. Todo indica, sin embargo, que los veinte años del reinado de Fernando VII desempeñaron un papel muy relevante en estas transformaciones. En este trabajo se intenta mostrar cómo durante esta época se acentuó decisivamente el proceso —muy marcado ya durante la segunda mitad del siglo XVIII— de progresiva marginación de la confusa trama de Consejos y del sistema de gobierno mediante órganos colegiados que caracterizaba al Antiguo Régimen, así como su sustitución por agentes unipersonales, de cuño comisarial —Secretarios de Estado—, que primero se habían configurado como pequeños *staffs* burocráticos, dedicados a transmitir las órdenes reales, pero después fueron adquiriendo un peso específico propio, hasta configurar una estructura administrativa distinta del monarca.

Desde este punto de vista, podría decirse incluso que todo el reinado de Fernando VII se encuentra recorrido por una lógica relativamente homogénea en determinados aspectos institucionales de construcción del Estado. Al margen de los evidentes vaivenes políticos, y a pesar del enorme desbarajuste en que se ve sumida la monarquía —por razones en parte ajenas al propio régimen de Fernando VII (el caos hacendístico heredado, un país destrozado por la guerra...) y en parte unidas a las características de un régimen despótico, en el que la intriga, las vacilaciones y la incompetencia tuvieron a veces un papel fundamental—, la historia política del reinado participa de un común esfuerzo de centralización, reforma y racionalización administrativa. En este sentido, se podrían rastrear igualmente determinados elementos de continuidad entre el Estado de Fernando VII —entendido como administración, como «sistema de poder»—, el Estado absolutista anterior a la guerra de la Independencia, el Estado josefino y el Estado constitucio-

⁵ M. ESTEBAN, «Cambios y permanencias en las elites políticas y administrativas del reinado de Fernando VII». *Historia Contemporánea* n.º 13-14, Bilbao, 1996, pp. 229 a 237.

⁶ J.M. JOVER, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

nal de Cádiz, y también con el que construirá después el moderantismo. La supresión de las instituciones creadas por los liberales gaditanos tiene como referencia muchas de las reformas ilustradas, y el Estado, la administración que se restaura en 1814, son los de 1808, es decir, los que habían sido fruto de las reformas dieciochescas. Por otra parte, la reforma administrativa del liberalismo moderado se orientará, sobre nuevas bases políticas, a perfeccionar técnicamente y hacer más eficaz el aparato administrativo legado por la monarquía absoluta, del que no se apartará sustancialmente en su organización o planta interna, aunque sí en su régimen jurídico⁷.

I. La Administración central en el sexenio absolutista

Al examinar la estructura del Estado que Fernando VII restaura en 1814, se insiste generalmente en dos aspectos. En primer lugar, es habitual considerar que la restauración emprendida en 1814 vino a significar, pura y simplemente, la vuelta de la administración anterior. Dicha restitución, señala por ejemplo Artola, se habría producido «en todos sus organismos y funcionamiento», de modo que «la nueva máquina política no se distingue en absoluto de la que dejó de funcionar en mayo de 1808»; la única excepción que el propio Artola reconoce es «la limitación en las facultades del Consejo de Castilla»⁸.

Por otra parte, se suele subrayar el carácter despótico del poder, que a través del legitimismo habría incrementado su componente crecientemente personal. La imagen de un gobierno de «camarilla», forjada por la historiografía liberal del siglo XIX, sigue vigente aún en algunos estudios. En el sistema de gobierno fernandino el poder radicaría en una especie de gobierno en la sombra, compuesto por consejeros particulares escogidos por el Rey entre sus ministros, militares, religio-

⁷ Identificar determinadas continuidades en el tránsito del Estado absoluto al liberal no significa, desde luego, olvidar que el nuevo Estado difiere de manera radical del anterior en sus presupuestos ideológicos y los principios que lo estructuran como forma política, y que la configuración de la administración liberal implicó también una redistribución social de los centros de poder público. Sí permite constatar, en cambio, que la Revolución no supuso la destrucción de la administración absolutista y la edificación de una nueva, sino un proceso de transformación de aquélla y —como ya advirtió Tocqueville— un constante incremento de sus poderes.

⁸ M. ARTOLA, «La España de Fernando VII», vol. XXXII de la *Historia de España* dirigida por Ramón Menéndez Pidal, Madrid, Espasa-Calpe, 1973, p. 546.

sos y otros personajes caracterizados por su fidelidad o cercanía personal: sus instructores y consejeros de la época anterior a la guerra e instigadores de la conjura de El Escorial, como Escóiquiz, el duque de San Carlos y el Duque del Infantado; amigos personales como Ugarte, Ostolaza, Collado o el duque de Alagón; y también personajes como el embajador ruso Tatischeff. Desde un punto de vista distinto, Artola subraya también cómo «el auténtico poder político que los Consejos disfrutaron durante siglos volvió a manos del monarca, quien tuvo en lo sucesivo un poder omnímodo, de resultas de un proceso de concentración que, favorecido por las formulaciones doctrinales legitimistas, conducía, inevitablemente, a la autocracia». Otros historiadores insisten en los muchos casos en que el Rey «se erigió en último juez y a veces en juez directo; desdijo acuerdos políticos de audiencias, intervino directamente en las principales decisiones, nombró comisarios para menesteres concretos, confió en autoridades provinciales determinadas, reforzando la autoridad de éstas frente a otras instancias de poder (...); los organismos eran más consultivos que nunca; el gobierno del Rey más personal que nunca; el arbitrio del Rey casi ilimitado». El carácter personal del poder explicaría también la carencia de homogeneidad de los gobiernos de estos seis años, así como las reiteradas crisis ministeriales, que a menudo no obedecerían a otras causas que al capricho del Rey⁹.

Estas afirmaciones sólo permiten obtener una caracterización sumaria del Estado de Fernando VII durante el Sexenio. Por supuesto, la referencia básica de la restauración fernandina era el Estado existente en 1808, que en términos generales viene a ser reconstruido en 1814. Del mismo modo, no cabe duda de que en este Estado, firmemente absolutista, el Rey constituye el fundamento último de todas las instituciones políticas, que el sistema de gobierno merece la definición de despótico, y que por ello en él tuvieron un fuerte peso los consejeros privados. Sin embargo, algunos de los argumentos que se manejan habitualmente deben ser corregidos. La imagen de la camarilla real como un auténtico cuerpo político, capaz de decidir sobre los aspectos fundamentales del gobierno por encima de las instituciones que componían la estructura formal del poder, ha sido suplida por una visión más matizada, que considera innegable la influencia de los consejeros particulares en el

⁹ M. ARTOLA, *La España de Fernando VII*, op. cit., pp. 555 y ss., y, por ejemplo, M. BALDÓ, «Fernando VII», en A. DOMÍNGUEZ ORTIZ (dir.): *Historia de España. Tomo 9. La transición del Antiguo al Nuevo Régimen (1789-1874)*, Barcelona, Planeta, 1988, pp. 240 y ss.

Rey, pero niega su naturaleza corporativa y sistemática¹⁰. Tampoco resulta muy convincente atribuir la heterogeneidad de los gobiernos y la inestabilidad ministerial a decisiones caprichosas del Rey: buena parte de los vaivenes ministeriales obedecen —como demostró Fontana— a la insolencia de su gestión, a su incapacidad para llevar a cabo la tarea, muchas veces imposible, que se les había confiado; además, son pocas las crisis ministeriales cuyo origen resulta desconocido y, en general, la historia política del sexenio presenta una lógica que no resulta difícil reconstruir¹¹. Es preciso tener en cuenta, por otro lado, que el despotismo no es un mero efecto del legitimismo restaurador, ni tampoco una característica peculiar del reinado de Fernando VII, pues el reforzamiento de la administración real en detrimento de los antiguos Consejos constituye una constante desde, al menos, el siglo XVIII¹². Finalmente, la organización del sistema de poder durante este Sexenio no es tampoco una mera reproducción de la existente en 1808: ni puede considerarse irrelevante el deterioro del Consejo de Castilla, la instancia fundamental de poder en el siglo XVIII, ni el proceso de transformación de las estructuras del Estado se detiene en estos años.

De hecho, este período de gobierno no sólo se caracteriza por el ejercicio personalista y despótico del poder (algo poco sorprendente,

¹⁰ El mismo Artola considera plausible la tesis revisionista que niega que la camarilla llegase a ser un gobierno en la sombra (*op. cit.*, pp. 560 y ss.). Cfr. esos argumentos, por ejemplo, en J.L. COMELLAS, «Restauración y Revolución», *Del Antiguo al Nuevo Régimen. Hasta la muerte de Fernando VII (Historia General de España y América. Tomo XII, Madrid, Rialp, 1981, pp. 357 y ss.*

¹¹ J. FONTANA: *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 312 y ss., así como el trabajo de F. FONTES MIGALLÓN, «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n.º 71, 1986, pp. 309 a 373, que es además una magnífica historia política de determinadas fases del reinado. Algunas de las observaciones sobre la falta de homogeneidad de los gobiernos fernandinos aplican anacrónicamente una lógica de «gobierno» o «gabinete» a una época en la que éstos, en rigor, aún no existían: el nombramiento o la exoneración de los ministros sólo dependía de la voluntad del Rey, que atendiendo a las circunstancias elegía en cada caso a la persona cuyo perfil político o personal estimaba más conveniente. Resulta bastante convincente José Luis Comellas cuando afirma que no es posible hablar sin matices de inestabilidad ministerial para este período: el ritmo de las remociones fue muy desigual, acentuándose en los momentos de mayores dificultades objetivas, y los cambios afectaron sobre todo a la cartera de Hacienda, es decir, al ámbito en el que mayores eran los problemas (J.L. COMELLAS, «Restauración y Revolución», *op. cit.*, p. 354).

¹² A. MORALES MOYA, «El Estado de la Ilustración», en G. GORTÁZAR (Ed.): *Nación y Estado en la España Liberal*, pp. 15 a 75.

por otro lado, en un régimen absolutista), sino también por los notables avances que se registran en la conformación de un sistema ministerial de gobierno, visibles tanto en el creciente poder de los Secretarios de Estado y Despacho, como en el paralelo desplazamiento de los viejos Consejos.

En efecto, al lado del Rey, en el Estado fernandino de 1814 ocupan un papel fundamental las Secretarías de Estado y Despacho. Con la restauración absolutista, estas «carteras ministeriales» recuperaron el mismo número —cinco: Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina— y las mismas competencias de las que estaban dotadas en 1808¹³. Ello implicó la desaparición de las dos Secretarías adicionales creadas durante la guerra: en primer lugar, por Decreto de 4 de mayo de 1814, fue suprimida la Secretaría de Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, cuyas atribuciones se integraron de nuevo en la Secretaría de Estado; y a continuación, por decreto de 28 de junio de 1814, la Secretaría de Gobernación del Reino para Ultramar fue sustituida por un «Ministerio Universal de Indias» —la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias— que a su vez quedó suprimido al año siguiente, por Real Decreto de 18 de septiembre de 1815, distribuyéndose entonces sus competencias entre las restantes Secretarías del Despacho¹⁴. Tampoco se modificó sustancialmente la estructura interna de las Secretarías, que siguió siendo diferente en cada una de ellas¹⁵. No obstante, en 1816 el ministro García de León y Pizarro introdujo en

¹³ Se puede hallar una relación detallada de los asuntos propios de cada ministerio, en Federico SUÁREZ, «Notas sobre la administración en la época de Fernando VII», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, pp. 443 a 460, en especial pp. 457 y ss.

¹⁴ Con ello se volvía finalmente a la situación de 1808, que era la resultante de un Real Decreto de 25 de abril de 1790, en el que se ordenaba la unión de los negocios de cada departamento de Indias a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España. Los asuntos de Ultramar habían estado tradicionalmente en manos del Ministerio de Indias, aunque entre 1787 y 1790, en virtud de un decreto de Carlos III de 8 de julio de 1787, dicho ministerio estuvo desdoblado en una Secretaría de Gracia y Justicia y otra de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación. Cfr. J. A. ESCUDERO, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Sevilla, Universidad, 1975.

¹⁵ Las Secretarías de Despacho no adquirieron una organización relativamente análoga hasta la época del Estatuto Real, en virtud de un Real Decreto de 16 de junio de 1834: a partir de entonces, cada Secretaría dispuso de un Subsecretario, una serie de Secciones o Negociados generales, jefes de sección, un número variable de oficiales de distinta categoría y de escribientes, un archivero, etc. Cfr. I. SÁNCHEZ BELLA: «La reforma de la Administración Central en 1834», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1979, p. 655 a 688.

la Secretaría de Estado una reforma —ya proyectada durante su anterior mandato bajo la Regencia— que, sin variar esencialmente su naturaleza, permitió una organización más eficaz de la misma a partir de dos grandes negociados: el del extranjero, que agrupaba la correspondencia con las distintas legaciones, y el del interior, que atendía a los otros variadísimos asuntos políticos, culturales y científicos que estaban encomendados a esta Secretaría¹⁶. Dentro de Gracia y Justicia, el Rey llegó a autorizar la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, que debía haberse encargado del control policial del territorio; pero, en este caso, tras una serie de informes desfavorables de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte y del Consejo de Castilla, en quienes residían hasta entonces las principales competencias policiales, se desistió de llevar a la práctica dicha reforma¹⁷.

En un régimen absolutista como el restaurado en 1814, los ministros dependen de la voluntad real y no forman propiamente gabinete, careciendo por tanto los gobiernos de naturaleza orgánica. Además, en principio, los Secretarios despachan directa y particularmente con el Rey, sin existir deliberaciones conjuntas a modo de los futuros Consejos de Ministros. Sin embargo, un Real Decreto de 2 de noviembre de

¹⁶ Cfr. M.V. LÓPEZ-CORDÓN CORTEZO, «Coyuntura política y continuidad institucional: oficiales y agentes diplomáticos, 1793-1825», en *Antiguo Régimen y Liberalismo. Homenaje a Miguel Artola. 3. Política y cultura*, Madrid, Universidad Autónoma-Alianza, 1995, pp. 189 a 208. La propia López-Cordón subraya la fuerte continuidad existente en la organización y el personal —tanto interior como exterior— de la Secretaría de Estado, al margen de los cambios políticos y ministeriales, a lo largo del reinado de Carlos IV, el gobierno de José I, el de Cádiz y el de Fernando VII. Este trabajo se inserta dentro de las actividades del grupo P.A.P.E. (Personal Administrativo y Político de España), integrado por diversos historiadores españoles, franceses y alemanes, que estudian desde distintas perspectivas el personal de la alta administración española en el siglo XVIII; cfr. Juan Luis CASTELLANO (ed.), *Sociedad, Administración y Poder en la España del Antiguo Régimen. Hacia una nueva historia institucional (I Simposium Internacional del Grupo P.A.P.E.)*, Granada, Universidad-Diputación Provincial de Granada, 1996.

¹⁷ Fernando VII autorizó la creación de esta primera Policía española en marzo de 1815, coincidiendo con el retorno de Napoleón al poder durante los Cien Días, por lo que no resulta extraño que entre las funciones que le asignaba su Reglamento ocupara un lugar destacado la persecución de los delitos de índole política. A su frente figuraba un militar absolutista, Pedro Agustín de Echávarri. Sin embargo, el proyecto fue abandonado en septiembre del mismo 1815. Cfr. M. TURRADO VIDAL, *La Policía en la Historia Contemporánea de España, 1766-1986*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995, pp. 60 y ss. En lo que se refiere a la represión política de los enemigos del régimen, la carencia de una verdadera policía, responsable de que apenas existiesen otros mecanismos de investigación que la delación y las denuncias anónimas, terminó dando un fuerte peso en este terreno al Tribunal del Santo Oficio.

1815 creó la llamada Junta Superior de Estado, el antecedente más inmediato del Consejo de Ministros instituido, como veremos, en 1823. En síntesis, este Real Decreto venía a disponer, en primer lugar, que todos los secretarios del Despacho se reunirían una vez por semana en Junta ordinaria, celebrándose sus sesiones en las dependencias de la primera Secretaría de Estado, si bien a esas reuniones podían ser convocados también, «en los casos más graves que ocurriesen», los ministros del Consejo de Estado y así mismo «los Generales y personas celosas e instruidas que se creyesen útiles o necesarias»; su objeto sería examinar «las materias graves del Estado en todos los ramos», así como los «negocios pendientes en cada departamento en que pueda resultar regla general»; los acuerdos se adoptarían por votación, figurando el resultado de la misma y los votos particulares, si los hubiere, en un libro privado de acuerdos; y finalmente, de todo lo acordado se daría cuenta al Rey, cuya aprobación permitiría despachar las órdenes y providencias necesarias para su ejecución¹⁸.

Esta Junta Superior de Estado tiene desde luego varios precedentes. Como ha señalado José Antonio Escudero, tras la conformación de las Secretarías de Estado y Despacho, pronto resultó clara la conveniencia de coordinar la gestión dispersa de las entrevistas personales del Rey con cada uno de los Secretarios, tanto para fortalecer la uniformidad de criterio como porque buena parte de los asuntos podían ser objeto de la competencia problemática de varios ministros. Fueron surgiendo así reuniones esporádicas para estudiar y resolver algunos de esos problemas comunes y se inició el camino hacia un despacho de carácter colectivo. Felipe V contó ya con un Consejo de Despacho o de Gabinete, sin una composición fija y en el que junto a los Secretarios de Despacho aparecieron altos personajes del clero o de la nobleza, generalmente en calidad de presidentes de los Consejos supremos, extranjeros influyentes y hasta el propio embajador de Francia. Años después, entre 1787 y 1792, a caballo entre los reinados de Carlos III y Carlos IV, desarrolló sus actuaciones una Junta Suprema de Estado, creada por Floridablanca, que era ya una asamblea sistematizada y metódica, que

¹⁸ Según el decreto de 2 de noviembre de 1815, sus competencias se referían: con relación a la Secretaría de Estado, a los acontecimientos graves acaecidos en naciones extranjeras, tratados internacionales, declaración de paz o de guerra y nombramientos diplomáticos; respecto a Gracia y Justicia, a materias de orden público, organización de tribunales, provisión de jueces y cambios legislativos; sobre Guerra y Marina, al cuidado y mejora del ejército y la armada, así como la reducción de los gastos militares y la política de nombramientos; y finalmente, a «todos los asuntos importantes de Hacienda».

se proponía llevar a cabo un plan de gobierno y a la que concurrían todos los ministros y nada más que ellos¹⁹.

Posteriores a esta Junta Suprema de Estado fueron la Junta Suprema de Gobierno constituida por Fernando VII en 1808 antes de su marcha a Bayona, el Consejo Privado y el Consejo de Ministros creados por José I durante su reinado, y la Junta de Ministros establecida por el Decreto de la Regencia de 8 de abril de 1813. Sin embargo, lo que Fernando VII hizo en 1815, como ya advirtió Artola, fue restaurar la Junta Suprema de Estado de Floridablanca: tanto Sánchez Arcilla como Fontes Migallón han demostrado que el Decreto de 2 de noviembre de 1815 que creaba la Junta Superior se limitaba a reproducir casi en idénticos términos el Decreto de 7 de julio de 1787 que había establecido la Junta Suprema²⁰.

Probablemente, como ha señalado Fontes, el restablecimiento de la Junta Superior de Estado en 1815 debe ser puesto en relación con la inestabilidad ministerial que caracterizó a los meses siguientes al golpe de Estado de 1814, y que tras el Decreto de 19 de julio de 1814, por el que se devolvía a los Secretarios las atribuciones que tenían antes de la guerra, había llevado a una situación muy difícil, de auténtico caos gu-

¹⁹ Para José Antonio Escudero, estas características convertirían a la Junta Suprema de Estado, con otro nombre, en el primer Consejo de Ministros de la historia política de España. Bermejo Cabrero considera, sin embargo, que el proceso de formación del Consejo de Ministros es mucho más amplio y complejo, y que la Junta Suprema pertenece a una tradición anterior a la de los Consejos de Ministros, en la que perviven las cláusulas de inhibición frente a otros altos organismos, se carece de Presidente, subsisten los despachos individuales de los secretarios con el Rey, etc. Cfr. J.A. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros. La Junta Suprema de Estado*, Madrid, Ed. Nacional, 1979; y J.L. BERMEJO CABRERO, *Estudios sobre la Administración Central Española. Siglos XVII y XVIII*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, especialmente pp. 207 y ss., y «Orígenes del Consejo de Ministros», en VV.AA.: *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos-Ministerio de Relaciones con las Cortes, 1992, pp. 47 a 68.

²⁰ Por lo demás, Sánchez-Arcilla considera que el conocimiento que Fernando VII tuvo tanto de las actas del Consejo Privado como de los borradores de las actas del Consejo de Ministros de José I (que fueron secuestradas por Fernando VII y pasaron a engrosar sus «papeles reservados»), pudieron influir en la restauración en 1815 de la Junta Suprema de Estado de Carlos III; J. SÁNCHEZ-ARCILLA, «Consejo privado, Consejo de Ministros. Notas para el estudio de los orígenes del Consejo de Ministros en España», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n.º 71, 1986, pp. 251 a 307. Fontes Migallón subraya, en cambio, las notables similitudes existentes entre el Decreto de la Regencia de 1813 y el de 1815: en el régimen de convocatoria, la deliberación, la votación, la existencia de un «libro de acuerdos», etc., atribuyéndolas a su entronque común con el decreto de 1787; *loc. cit.*, pp. 323 y ss. Sobre la restauración de la Junta Suprema de Estado en 1815, véase también M. ARTOLA, *La España de Fernando VII*, p. 544.

bernamental bien descrito tanto por Fontana como por González Mariñas²¹. Por otro lado, la Junta Superior de Estado no llegó a disfrutar de una sólida institucionalización como órgano colegiado, y ni siquiera es posible asegurar si sus reuniones fueron episódicas y circunstanciales, o si formaron parte de una dinámica habitual²². En todo caso, resulta indiscutible que su existencia vino a reforzar el papel político de las Secretarías de Despacho, y que en este sentido el primer Sexenio del reinado de Fernando VII constituye un nuevo jalón dentro del cambio que la administración central venía experimentando en su funcionamiento, atribuciones y organización desde el siglo XVIII. En el propio Preámbulo del Real Decreto de 2 de noviembre de 1815, al conferir a la Junta Superior de Estado la ejecución de los mandatos reales, se estaba operando —según Fontes Migallón— aquella distinción clave, en el decir de Tocqueville, para entender la naturaleza de los Consejos de Ministros: la consistente en separar «el poder que debe ejecutar del que debe supervisar y prescribir»²³.

Este proceso requería, por supuesto, el dismantelamiento del régimen polisinodial, con la separación de las atribuciones administrativas y judiciales reunidas hasta entonces en unas mismas instituciones: los Consejos tendieron a especializarse en la función judicial, mientras las Secretarías de Despacho asumieron cada vez más funciones gubernativas. No es extraño, en consecuencia, que en plena transición hacia un sistema ministerial de gobierno, el primer Sexenio del reinado de Fernando VII acentuara la tendencia ya marcada desde el siglo XVIII a la pérdida de poder por parte de los viejos Consejos —el Consejo de Castilla y de la Cámara de Castilla (que, de hecho, funcionaba como un Consejo aparte), el Consejo de Guerra, el Real y Supremo Consejo de Indias y de su Cámara, el Consejo del Almirantazgo, el Consejo de la Inquisición, el Consejo de Hacienda, el Consejo de Órdenes Militares y el Consejo de Estado—, abolidos en 1809 y restaurados —salvo el de Estado, que lo fue en marzo de 1815— en los primeros meses del nuevo régimen.

Decae, en especial, el Consejo Real de Castilla. Pese a que su restauración fue una de las más tempranas (de 27 de mayo de 1814), e inicialmente se produjo «en el pie por ahora en que estaba en el año

²¹ J. FONTANA, *La quiebra de la monarquía absoluta. op. cit.*, y P. GONZÁLEZ MARIÑAS, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España. 1800-1875*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

²² Cfr. I. RUIZ ALCAÍN, «Dispersión y complementariedad de fuentes para la primera historia del Consejo de Ministros», en VV. AA.: *1812-1992. El arte de gobernar*, p. 37.

²³ F. FONTES, art. cit, pp. 326-327.

1808», sus atribuciones y las de su presidente se vieron en la práctica muy limitadas, sobre todo desde la restauración del Consejo de Estado, perdiendo su anterior condición de instancia fundamental de la maquinaria del Estado. Como ha estudiado Cabrera Bosch, en principio el Consejo de Castilla siguió resolviendo sobre los asuntos de su competencia habitual, pero sin disfrutar ya de exclusividad sobre los mismos e incluso cifiendo su participación en ellos a labores esencialmente informativas o consultivas. Se reduce sobre todo su participación en el ejercicio del poder legislativo, la más alta competencia que había tenido en el siglo anterior: raras veces es ya requerido por el Rey para elaborar «Consultas» y, además, deja de expedir «Autos Acordados», es decir, disposiciones referidas a cuestiones reglamentarias o de procedimiento, que se debían a la propia iniciativa del Consejo, sin intervención del monarca²⁴. Pierde también su antigua importancia como órgano asesor en cuestiones políticas de gobierno interior, quedando al margen, por ejemplo, de las deliberaciones sobre cuestiones tan decisivas como la remodelación de la Hacienda de Martín de Garay. Además, el Consejo de Castilla cede terreno en su tradicional tarea fiscalizadora de las haciendas locales²⁵. Su papel, en definitiva, tiende a limitarse al de supremo órgano judicial, como el más alto tribunal de justicia administrativa civil y militar²⁶.

²⁴ Cfr. M. Isabel CABRERA BOSCH, «Consejo Real de Castilla: legislación y revolución liberal, 1808-1834», en *Revista de las Cortes Generales* n.º 11, Madrid, 1987, pp. 125-156, y *El Consejo Real de Castilla y la ley*, Madrid, CSIC, 1993. También J.M. PUYOL MONTERO, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, Madrid, Universidad Complutense, 1992.

²⁵ Carmen GARCÍA GARCÍA, «Reformismo y contrarreformismo: el Consejo de Castilla y la administración de las rentas municipales, 1740-1824», en Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO y Margarita ORTEGA LÓPEZ (Eds.): *Antiguo Régimen y Liberalismo. Homenaje a Miguel Artola. 3. Política y cultura*, Madrid, Universidad Autónoma-Alianza, 1995, pp. 121 a 132.

²⁶ Desde este punto de vista, interesa subrayar también que en 1814 no se produce una mera restauración de la justicia del Antiguo Régimen. Por un lado, el deterioro del viejo régimen polisindodial favoreció el proceso hacia una organización institucional de la administración judicial más diferenciada. Por otra parte, y al margen de la progresiva desaparición de la jurisdicción señorial, durante el Sexenio se ratifica la desaparición legal de la tortura —decretada en Cádiz y confirmada ahora por Real Cédula de 25 de junio de 1814— y, por decreto de 2 de diciembre de 1819, se encarga al Consejo de Castilla iniciar los trabajos para la realización de un Código Penal. Según Benjamín González Alonso, «aunque no resulta fácil determinar el alcance del retorno al Antiguo Régimen (...), es probable que los órganos judiciales absolutistas, de nuevo en funcionamiento, experimentaran algunas modificaciones de magnitud desconocida»; cfr. B. GONZÁLEZ ALONSO, «La justicia», en *Enciclopedia de Historia de España dirigida por Miguel Artola. II. Instituciones políticas. Imperio*, Madrid, Alianza, 1988, p. 407.

También sigue perdiendo poderes el Consejo de Hacienda en favor de la administración hacendística ministerial (Secretaría de Hacienda, Dirección General de Rentas) y de sus instituciones delegadas. Como en el siglo XVIII, las Juntas, coyunturales unas veces, permanentes otras, fueron una fórmula de gobierno muy utilizada con el fin de marginar la intervención del Consejo de Hacienda. Resulta muy significativo que prácticamente la única institución que quedó exceptuada del desmantelamiento de la obra de Cádiz en 1814 fuera la Junta de Crédito Público. En enero de 1816 se creó además una Junta de Hacienda, encargada de examinar la situación económica del país y una posible reforma de las contribuciones, a fin de enjugar el creciente déficit. Unos meses más tarde se estableció también una Junta de Economía, «para que (sus miembros) meditasen y propusieren la reducción de gastos de sus respectivos departamentos»²⁷.

De los viejos Consejos el único que conserva importancia es el de Estado, restaurado por decreto de 31 de marzo de 1815 con su antiguo reglamento, que extendía su competencia a todos los negocios que el Rey le ordenase. El Consejo de Estado fue en esta época un organismo de carácter consultivo, presidido por el Rey o, en su ausencia, por los infantes Carlos o Antonio, y formado por los personajes más relevantes del régimen en su calidad de secretarios de Estado en activo o ex-secretarios o de consejeros designados por el Rey. Durante este Sexenio se aseguró un papel político bastante importante, interviniendo habitualmente en las principales decisiones de la monarquía²⁸.

Desde el punto de vista de la estructura de la administración central, podemos concluir, por tanto, que es preciso modificar la visión más habitual del Estado fernandino del Sexenio como mero despotismo preocupado únicamente por restaurar el Estado anterior a la guerra. Por el contrario, en él se registran algunas novedades importantes, que en-

²⁷ Según Artola, en realidad la Junta de Crédito Público fue suprimida el 4 de mayo y restablecida el 18 del mismo mes (*La España de Fernando VII*, p. 551). Sobre el papel de las Juntas en el siglo XVIII, cfr. P. MOLAS RIBALTA, «La Junta General de Comercio y Moneda. La Institución y los hombres», *Anexos de la Revista Hispania*, 9, Madrid, 1978, pp. 1-37, y J.L. BERMEJO CABRERO: *Estudios sobre la Administración Central española*, op. cit.

²⁸ La tardía restauración del Consejo de Estado pudo obedecer a que, al comienzo del régimen, por Real Decreto de 3 de junio de 1814, se había suprimido el existente durante la época de Cádiz, creado a su vez con funciones muy distintas de las tradicionales por Decreto de 21 de enero de 1812. Utilizando el ejemplo anterior, el Consejo de Estado sí intervino activamente en el debate sobre la reforma hacendística de Martín de Garay. «El Consejo de Estado en el reinado de Fernando VII» fue estudiado en 1986 en la tesis doctoral de Fernando Fontes Migallón.

lazan con la transformación de las estructuras administrativas emprendida por los ilustrados, en la línea de configurar dentro de la monarquía absolutista española un nuevo sistema de gobierno basado en el creciente peso específico de las Secretarías de Estado y en la relegación del régimen polisinodial típico del Estado del Antiguo Régimen español.

II. El trienio liberal

Respecto a la configuración del Estado, la historiografía del Trienio Liberal ha incidido fundamentalmente en las relaciones entre la actividad legislativa que se lleva a cabo en este período y la que tuvo lugar en la primera época constitucional. En general, se suele considerar que el Trienio recupera la obra jurídica de Cádiz, tanto la Constitución como la legislación política y económica, la desarrolla y la completa parcialmente, incorporando algunos elementos nuevos en aspectos como las desvinculaciones, la hacienda o la reforma religiosa e impulsando principios sólo esbozados en la etapa anterior. Así sucede también en el terreno administrativo, en el que la brevedad del período impidió en muchos aspectos el pleno despliegue constitutivo del Estado en su versión liberal, pero la reimplantación del principio de división de poderes permitió una articulación más racional de los órganos administrativos. En el ámbito concreto de la administración central, con la separación de las atribuciones judiciales, legislativas y ejecutivas en instituciones diferenciadas, se desarrolla un sistema de gobierno ya propiamente ministerial, que muestra incluso una clara tendencia a la responsabilidad colegiada.

Merece la pena subrayar, sin embargo, la existencia de ciertas líneas de continuidad entre estas medidas y algunas de las que fueron promovidas durante el primer sexenio del reinado de Fernando VII, insertas —como aquéllas— en un proceso a largo plazo de transformación de las estructuras del Estado. Aunque desde presupuestos políticos diferentes, que dotaban al Estado y a la administración de un régimen jurídico igualmente distinto, el primer Sexenio absolutista del reinado de Fernando VII había preparado ya el terreno para estas reformas: el progresivo desmantelamiento del viejo régimen de los Consejos y el incremento de las competencias de los Secretarios de Estado y Despacho fue un fenómeno que, como comprobamos más arriba, también estuvo presente en el primer absolutismo fernandino. Desde este punto de vista, el Estado del Trienio desarrolla cambios iniciados mucho antes

en el funcionamiento, atribuciones y organización de las instituciones centrales, sin que pueda considerarse que introdujo una ruptura radical.

El Estado liberal del Trienio se fundamenta en el principio de la división de poderes, consagrado por la Constitución de 1812. En conformidad con el mismo, aparecen en primer lugar unas Cortes independientes, destinadas —como enseguida veremos— a convertirse en un poder jerárquicamente superior a los restantes; un poder ejecutivo en manos del Rey, encargado de la dirección del gobierno y la Administración, a través de los Secretarios de Estado y Despacho; y finalmente, un poder judicial autónomo, dedicado a la resolución de los conflictos civiles y penales.

La aplicación política de este principio de la división de poderes condujo, naturalmente, a una renovación muy importante de la organización del Estado y de la administración central. En primer lugar, supuso el desmantelamiento del viejo régimen polisinodial, con la desaparición —por Decreto de 12 de marzo de 1820— de los antiguos Consejos que reunían atribuciones tanto judiciales como administrativas. Sólo sobrevive el Consejo de Estado, que no obstante sufre una reforma muy profunda, recuperando el carácter consultivo —de único «Consejo del Rey»— que durante la primera etapa constitucional le habían conferido su Decreto de creación de 21 de enero de 1812, la Constitución y el Reglamento de 9 de junio del mismo año, ahora puesto de nuevo en vigor. De acuerdo con esta legislación, el Consejo de Estado estaba compuesto por 40 miembros —de ellos, necesariamente cuatro eclesiásticos y cuatro Grandes de España—, nombrados por el Rey entre los propuestos en una terna presentada por las Cortes, estructurándose en tantas comisiones como Secretarías de Despacho existiesen. Su función fundamental sería «dar su opinión en todos los asuntos preceptuados por la Constitución o en los asuntos graves gubernativos», y especialmente asesorar al Rey sobre «dar o negar la sanción a las leyes, decretar la guerra y hacer los tratados», así como en los casos en que el propio Rey lo pidiese. Además, el nuevo Consejo de Estado podía proponer medidas de fomento y asumía las antiguas funciones de la Cámara de Castilla para la provisión de beneficios eclesiásticos y oficios de judicatura, así como el derecho de presentación de los Obispos²⁹.

²⁹ F. ARVIZU Y GALARRAGA, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1979, p. 388, y J. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas, 1808- 1975*, Madrid, Dykinson, 1994, pp. 251-254.

De la destrucción de los viejos Consejos emerge, ante todo, un poder legislativo que se beneficia de una peculiar interpretación del principio de división de poderes con dos características esenciales. Primero, la opción por una relativamente rígida separación de los poderes del Estado, dictada por la desconfianza hacia el ejecutivo monárquico, en la perspectiva de desmantelamiento del absolutismo regio. Y en segundo lugar, una ordenación jerárquica de los poderes, en la que la concepción de la primacía de la ley como expresión de la voluntad general llevaría a fijar una extremada preponderancia de las Cortes en el proceso político, una especie de «gobierno de Asamblea» en el que los otros poderes ejercerían como autoridades delegadas y subordinadas a aquél. Ello sería fruto sobre todo del convencimiento de que en este momento de la ruptura con el Antiguo Régimen —dadas las resistencias al cambio de las maltrechas, pero todavía poderosas, instituciones de la Monarquía tradicional—, las Cortes, único poder que el liberalismo controlaba, estaban obligadas a ejercer como motor esencial de las transformaciones, posponiendo a un futuro indeterminado la preocupación por el equilibrio entre los poderes. Así, incluso en las materias que la Constitución atribuía al Rey en exclusiva, como «la conservación del orden público en lo interior, y la seguridad del Estado en lo exterior» (artículo 170 de la Constitución), su capacidad de acción como jefe de la Administración pública y de los institutos armados para el cumplimiento de aquellos fines se vería fuertemente limitada por las Cortes, que se reservaban fijar unilateral y exclusivamente la cobertura financiera, dimensión y «ordenanzas» o estructura organizativa interna de dicha Administración, en sus distintos ramos, y de los institutos del Ejército y de la Milicia Nacional³⁰.

La ubicación del poder monárquico como «ejecutor pasivo» de las decisiones legislativas de las Cortes y, por tanto, como una autoridad subordinada a éstas, no implicó la paralización del proceso ya conocido por el que la administración pública estaba adquiriendo autonomía y entidad orgánica propia dentro del poder ejecutivo, sino que por el con-

³⁰ Cfr. J. VARELA-SUANZES, *La Teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo hispánico*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, y «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español, 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos* n.º 55, Madrid, 1987, pp. 123 a 195; así como J.I. MARCUELLO BENEDICTO, «Las Cortes Generales y Extraordinarias: Organización y poderes para un Gobierno de Asamblea», en M. ARTOLA (ed.), *Las Cortes de Cádiz (Ayer n.º 1)*, Madrid, Marcial Pons, 1991, pp. 67 a 103, y «Cortes y proceso político en la Monarquía constitucional española: modelos liberales doceañista y moderado (1810-1868)», *Hispania*, LV/1, n.º 189, Madrid, 1995, pp. 11 a 36.

trario vino a reforzar esa misma tendencia. En este nuevo régimen político, el Rey ejerce el poder ejecutivo a través de los Secretarios de Estado y Despacho, a quienes nombra y separa del cargo libremente. Sin embargo, son los ministros quienes deben refrendar con su firma las órdenes del Rey para que éstas tengan validez, siendo responsables de ello —frente a la inviolabilidad del monarca— ante las Cortes y, en su caso, el Tribunal Supremo.

En la organización ministerial vigente durante el Trienio, la principal novedad la constituye el retorno a una estructura en siete Secretarías, con la recuperación de las Secretarías de Gobernación de la Península (Decreto de 14 de agosto de 1820) y de Gobernación de Ultramar, que ya habían funcionado durante la primera etapa constitucional. La reaparición de estas Secretarías implicó, como en Cádiz, que las competencias de la Secretaría de Estado quedaran reducidas a «los asuntos diplomáticos» y al nombramiento del personal relacionado con ellos, es decir, a la representación exterior; los estudios de López-Cordón muestran, además, que durante el Trienio se produjeron en ella algunos cambios, que afectaron sobre todo a una homogeneización de las sedes diplomáticas y a la supresión de determinadas embajadas³¹. El nuevo carácter, ya propiamente ministerial de las Secretarías, favoreció una reforma de la estructura interna de las mismas, con el nombramiento de un nuevo jefe en el Ministerio —el Subsecretario o el Oficial Mayor, encargado de la parte administrativa mientras el Ministro atendía a sus obligaciones parlamentarias—, la dotación de un número más elevado de oficiales y la distribución racional del trabajo en «Secciones», frente al antiguo de «mesas» donde los asuntos se depositaban indiscriminadamente³².

En esta nueva configuración del poder ejecutivo se dan también pasos bastante francos hacia la conformación de un Consejo de Ministros. Es verdad que la Constitución de Cádiz no contemplaba su existencia; sin embargo, ya al final del primer período constitucional, con el cuarto Consejo de Regencia, se había empezado a generalizar la imagen colegiada del ministerio o gobierno, según puede comprobarse en el Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino, contenido en el Decreto de las Cortes de 8 de abril de 1813. En dicho Reglamento se disponía que las

³¹ M.V. LÓPEZ-CORDÓN CORTEZO, «Coyuntura política y continuidad institucional: oficiales y agentes diplomáticos, 1793-1825», pág. 194.

³² Así, en la Secretaría de Gobernación —restablecida durante el mandato de la Junta Provisional Consultiva—, por Decreto de 14 de agosto de 1820 el número de oficiales pasó de once a veintiuno, con seis más para el archivo, y su planta se subdividió en cinco secciones.

órdenes de la Regencia debían ir firmadas por el correspondiente Secretario del Despacho y, sobre todo, se contemplaba la posibilidad de formar «Juntas de Secretarios» con objeto de coordinar tanto el despacho como la ejecución de asuntos generales cuya trascendencia excediese a la competencia de una sola o varias secretarías, para los temas que lo requiriesen a juicio de los propios secretarios o cuando así lo decidiese la Regencia. Como órgano colegiado, en dicha Junta los acuerdos se producirían tras deliberación, decidiéndose los asuntos según el parecer de la mayoría, pero con responsabilidad solidaria por los mismos. Todo parece indicar, pues, que esta «Junta de Secretarios» estaba ya muy cerca de lo que vendría a ser el Consejo de Ministros, aunque la pérdida de los correspondientes libros de actas aconseja guardar alguna prudencia en este sentido³³.

Durante el Trienio, la idea de una Junta o Consejo de Secretarios, es decir, el intento de que los distintos secretarios de Despacho no actuasen separadamente, sino formando un equipo ensamblado y armónico, vuelve a abrirse paso paulatinamente, aunque la figura institucional no llegue a aparecer todavía bien perfilada. La principal prueba de ello es la profusa utilización, durante estos años, del término «gobierno» para referirse a la amalgama formada por los distintos Secretarios. Así, las Cortes se refieren a la gestión del «gobierno» o del «ministerio» en su conjunto; los propios Secretarios, al dar cuenta ante las Cortes de su gestión, lo hacen en nombre del gobierno, incluso al plantear la defensa de las medidas tomadas en sus correspondientes departamentos ministeriales. La unidad de gestión se refleja especialmente en el plano internacional, cuando es preciso responder desde el gobierno a las medidas de presión de otros países. De ahí también que las crisis ministeriales no se traduzcan habitualmente en simples reajustes, sino que se proyecten en cambios o dimisiones del gobierno en su conjunto³⁴.

Al final del Trienio, durante la fase de gobierno exaltado posterior a la intentona contrarrevolucionaria de la Guardia Real en julio de 1822, se intentará incluso la institucionalización del Consejo de Ministros. Las implicaciones de este movimiento subversivo —que alcanzaban al Rey y a su entorno político más inmediato— parecieron

³³ Cfr. F. FONTES MIGALLÓN, «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII», especialmente pp. 316 a 324.

³⁴ J.L. BERMEJO CABRERO, «Orígenes del Consejo de Ministros», en VV.AA.: *1812-1992. El arte de gobernar*, pp. 47 a 68.

exigir entonces una revisión del marco en el que se ejercían las relaciones de los Secretarios del Despacho con el propio monarca. Es en este contexto en el que el Secretario de Estado Evaristo San Miguel decidió el 16 de septiembre de 1822, invocando el precedente de la Junta de Secretarios gaditana, solicitar a Fernando VII que, para una «acertada deliberación» de «todas las determinaciones que emanen del gobierno», reuniese «en derredor de sí a todos sus ministros constituidos en Junta presidida por el Rey, y en su ausencia por el que entre ellos designe él mismo». En dicha Junta, «que se celebra(ría) comúnmente a días y horas fijas y determinadas a menos que por algún motivo particular quiera el Rey convocarla extraordinariamente», se daría cuenta por cada uno de ellos «de aquellos negocios graves y de interés general que requieren una resolución muy mediata». Finalmente, una vez discutidos dichos asuntos, se acordaría «la determinación que parece conveniente, quedando la ejecución de ésta a cargo del Ministro a quien compete»³⁵.

Esta solicitud fue desestimada por el Rey, temeroso de crear una institución de muy difícil control y que a todas luces habría reducido todavía más su ya limitado papel dentro del poder ejecutivo. Pese a ello, tal y como ha estudiado Fontes Migallón, sí llegaron a producirse reuniones conjuntas de los Secretarios del Despacho, al menos desde enero de 1823, tras la práctica declaración de guerra realizada por Luis XVIII, actuando el gobierno colegiadamente hasta la restauración del absolutismo. En esas reuniones, que se celebraron primero en Madrid, después en Sevilla y últimamente en Cádiz, no estuvo presente el Rey, aunque sí fue informado por San Miguel sobre su contenido³⁶.

Finalmente, bajo los nuevos criterios de organización política, se configura también una estructura judicial de raíz autónoma e independiente. En este sentido, las modificaciones que se produjeron durante el Trienio en la administración de justicia se limitaron, casi exclusivamente, a restaurar las normas dictadas por el poder legislativo entre 1810 y 1814 y a proceder al desarrollo de algunas de ellas. Así, junto a la unidad de fuero, quedaron restablecidos también los Tribunales de Justicia suprimidos en 1814, es decir, las Audiencias y, sobre todo, la

³⁵ Archivo General de Palacio, *Reservados de Fernando VII*, tomo 23, fol. 74 v-r.

³⁶ Fontes asegura que desde la entrada en España del ejército francés en 1823 se produjeron varias reuniones del Consejo de Ministros, tal y como se desprende de la correspondencia de Fernando VII, del «Itinerario del Rey» y de los «Papeles de Ugarte». Cfr. F. FONTES MIGALLÓN, *op. cit.*, pp. 332 y ss.

que había sido la más importante aportación institucional hecha por las Cortes de Cádiz al ámbito de la justicia, el llamado «Supremo Tribunal de Justicia», recuperado por decreto de 13 de marzo de 1820 con las mismas competencias que fijaba su Decreto de creación de 17 de abril de 1812 y su Reglamento de 1814³⁷.

La principal novedad que introduce el Trienio en el ámbito de la justicia la constituye el notable progreso experimentado por la codificación del confuso conglomerado de normas civiles, mercantiles y penales propias del Antiguo Régimen, un instrumento típico de la unificación jurídica y política de los Estados emprendida por los regímenes liberales. Dentro de lo que los especialistas denominan «los prolegómenos de la codificación en España», que conducen a la promulgación del primer Código Civil en 1888-89, tras el artículo 258 de la Constitución de Cádiz, es preciso registrar la redacción del primer proyecto de Código civil en 1821. Este documento, realizado por una Comisión parlamentaria presidida por Garelly, tenía sin embargo un carácter incompleto —sólo el Título Preliminar y los dos primeros libros de la Parte Primera se desarrollaron en artículos— y no respondía, además, al concepto-tipo de Código, pues, pretendiendo ser algo más que un Código Civil, incorporaba a su articulado materias de Derecho Público o Constitucional, más propias de los Códigos políticos³⁸.

El proyecto de Código Civil nunca llegó a entrar en vigor, pero no sucedió lo mismo con el Código Penal aprobado por las Cortes el 8 de junio de 1822, máximo exponente del esfuerzo codificador del Trienio. Producto de un debate protagonizado sobre todo por Martínez Marina y José María de Calatrava, y en el que resultó manifiesta la influencia del Marqués de Beccaria, Filangieri, Bexon y sobre todo Bentham, además del Código Penal francés, trataba de aplicar el principio básico liberal de la igualdad ante la ley y la aspiración, en palabras de Tomás y Valiente, de acabar «con la bárbara legislación punitiva del Antiguo Régimen»; frente a ella, la racionalización del derecho propugnaba la universalidad y la proporcionalidad en la tipificación de los delitos y la aplicación de las penas, así como la limitación de la función judicial a la aplicación de las leyes. Consecuencia del mismo fue la supresión de todos los fueros y jurisdicciones, a excepción del

³⁷ Cfr. L. MORENO PASTOR, *Los orígenes del Tribunal Supremo, 1812-1838*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989; y J. SAINZ GUERRA: *La administración de justicia en España, 1810-1870*, Madrid, Eudema, 1992.

³⁸ J. BARÓ PAZOS, *La codificación del derecho civil en España, 1808-1889*, Santander, Universidad de Cantabria, 1993.

militar y el eclesiástico para las faltas específicas de cada uno. No obstante, este Código tuvo escasa vigencia práctica, pues quedó abolido pocos meses después, con la abrogación del régimen constitucional, aunque sirvió de base a los proyectos que condujeron en 1848 a la aprobación de un nuevo Código Penal, de proyección mucho más duradera³⁹.

III. El «despotismo ministerial» en la Década Ominosa

El régimen político y administrativo de la «Década Ominosa» fue, sin duda, un sistema autocrático, basado en el poder personal del Rey, y cuyos referentes eran claramente restauradores: en 1823 se recuperan casi todas las instituciones del Estado que existían en 1820 y, como había sucedido en 1814, Fernando VII hace afirmación expresa de retorno al antiguo sistema político, declarando nulos todos los actos llevados a cabo en el período constitucional. Sin embargo, muchas de las instituciones que integraban dicho sistema fueron ya incapaces de recuperar su anterior prestigio e influencia. En realidad, durante esta Década se asiste a una verdadera *re-institucionalización* del régimen, con la creación de nuevos organismos y la reforma de otros antiguos, que pasaron a desempeñar las principales tareas de gobierno. Estas instituciones no conformaban una estructura administrativa distinta y separada del monarca, algo impensable en un régimen absolutista, sino que siguieron siendo una prolongación personal de éste y actuando bajo su supervisión directa. No obstante, dentro de una dinámica que arranca claramente con Felipe V, cobra impulso en la época ilustrada y, bajo nuevas bases políticas, se consolida en las dos primeras etapas constitucionales, durante la «Década Ominosa» los viejos Consejos se convirtieron en sombras de sí mismos, sin tener apenas participación en las decisiones políticas más relevantes. La

³⁹ El carácter más temprano de la codificación penal en España con respecto a la civil se explica habitualmente tanto porque la necesidad de su reforma era sentida desde mucho tiempo atrás, gracias a la corriente humanitarista que dimana de la obra del Marqués de Bécarría —y que se difunde en España a través de Lardizábal, Iglesia Castro, Meléndez Valdés o Vizcaíno Pérez, e incluso de Jovellanos—, como por la inexistencia de contradicción de la misma con los intereses de los territorios históricos, que carecían de Derecho Penal propio. Cfr. J. BARÓ PAZOS, «Historiografía sobre la codificación del derecho penal en el siglo XIX» en G. RUEDA (ed.), *Doce estudios de historiografía contemporánea*, Santander, Universidad de Cantabria, 1991, pp. 11 a 40.

mayor parte de sus atribuciones ejecutivas y legislativas pasaron a ser desempeñadas por las Secretarías de Estado y Despacho, unas veces en la relación directa con el Rey, y otras en conjunto, como Consejo de Ministros, institución que se impone al Consejo de Estado en su inicial choque de competencias y termina alcanzando una importancia política decisiva.

El primer aspecto destacable dentro de la administración central en este último absolutismo fernandino es, pues, la franca degradación del viejo sistema polisinodial, que prepara la desaparición final del mismo en marzo de 1834⁴⁰. La restauración legal de los antiguos Consejos, con su planta tradicional, gubernativa y judicial, a través de varios Decretos de la Regencia publicados entre mayo y junio de 1823, no sólo no paralizó la crisis que venían sufriendo desde tiempo atrás, sino que la impulsó de manera definitiva.

Cabrera Bosch ha estudiado con detalle el «desastroso final» del Consejo Real de Castilla tras su reimplantación por Real Cédula de la Regencia de 16 de junio de 1823, que ordenaba a dicho Consejo «proceda a continuar en el ejercicio de sus funciones, interrumpidas de hecho y no de derecho el día 9 de marzo de 1820 por el pretendido gobierno constitucional». La prueba más llamativa de esta decadencia fue quizá su extrema precariedad material, que obligó a reducir el número de consejeros y de fiscales, con notable merma de su agilidad y eficacia⁴¹.

Al mismo tiempo, y mientras la Monarquía se dotaba de un renovado aparato institucional, el Consejo de Castilla fue perdiendo sus antiguas facultades, salvo las de Tribunal Supremo de Justicia⁴², y convir-

⁴⁰ I. SÁNCHEZ BELLA, «La reforma de la Administración Central en 1834», loc. cit., p. 655 a 688.

⁴¹ M. Isabel CABRERA BOSCH, «Consejo Real de Castilla: legislación y revolución liberal, 1808-1834», y *El Consejo Real de Castilla y la ley, op. cit.*

⁴² Lógicamente, con el retorno del absolutismo se volvió a poner en vigor la Novísima Recopilación de 1805, quedando abolido por ejemplo el Código Penal de 1822. No obstante, sectores crecientes del régimen manifestaron su descontento con lo que consideraban un «maremágnum» legislativo, confuso y contradictorio, que impedía una recta administración de la justicia. Por ello, durante esta «Década Ominosa» se dieron algunos pasos hacia la codificación, no sólo del Derecho Mercantil sino también del Penal —suprimido el Código de 1822, en 1829 Calomarde decidió constituir una Junta, que en 1831 tuvo ya preparado un proyecto— e incluso del Civil —para lo cual en 1831 se iniciaron también las tareas preparatorias—. En todo este trabajo codificador desempeñó un papel fundamental Pedro Sainz de Andino, quien en su Memorial de 1829 había formulado críticas muy duras al funcionamiento de la justicia; cfr. J.M.^a GARCÍA MADARIA, *El pensamiento administrativo de Sainz de Andino*, Madrid, INAP, 1982, p. 37.

tiéndose en un organismo restringido a asuntos gubernativos ordinarios y transmisor de las decisiones de otras instituciones de gobierno. Como en el primer Sexenio Absolutista, se vio privado prácticamente de cualquier función asesora en las cuestiones de gobierno interior. Al quedar al margen de los principales problemas políticos, el Consejo Real fue perdiendo también la posibilidad de intervenir en el proceso legislativo por el procedimiento tradicional, es decir, la elaboración de «Consultas» que daban origen a las disposiciones legales. A partir de 1823, sólo excepcionalmente será requerido para prepararlas, y casi todos los Decretos, cuando llegan al Consejo Real, son iniciativas del Consejo de Ministros ya sancionadas por el Rey. Su participación en el proceso legislativo se limitará entonces a dar cumplimiento al Decreto inserto en la Real Orden que se le transmite, formalizándolo en el texto legal correspondiente y procediendo a su publicación, pero incluso esta atribución ya no la ejerce en exclusividad⁴³. Finalmente, el proceso —abierto desde tiempo atrás— por el cual el Consejo de Castilla fue perdiendo el control de las Haciendas Locales, en beneficio de la Secretaría de Hacienda, recibió un golpe de gracia con el Real Decreto de 4 de abril de 1824, que puso definitivamente a cargo del Ministerio de Hacienda la gestión de estos ramos⁴⁴.

Dentro de este panorama general de decadencia del régimen polisinodial, constituye caso aparte el Consejo de Estado, cuya trayectoria conoció durante esta década fases diversas. Una primera, y muy breve, transcurre a partir de su restablecimiento, el 3 de diciembre de 1823, «con algunos individuos de los que lo componían el 7 de marzo de 1820 y otros sujetos igualmente acreditados en sus respectivas carreras, todos en número de diez» y su suspensión, dos meses después, tras cinco sesiones —presididas por el Rey y con la presencia de los Secretarios de Despacho— en las que se manifestaron profundas diferencias entre la mayoría «moderada» de los Secretarios y la mayoría «ultra» del Consejo. Esta suspensión del Consejo de Estado propició incluso la aparición de un organismo similar, la Real Junta Consultiva del Go-

⁴³ Según Cabrera Bosch, durante este Decenio se produce una creciente dispersión de centros transmisores, de acuerdo con la materia de la disposición legal de que se trate (por ejemplo, en materias de Hacienda muchas serán publicadas por la Dirección General de Rentas), y por tanto de las instancias que ejercen una acción de control sobre las leyes, a fin de verificar que han sido publicadas y se ha ordenado su cumplimiento.

⁴⁴ No obstante, las nuevas instituciones encargadas de esta tarea dentro de la Secretaría de Hacienda —la Dirección y la Contaduría General de Propios y Arbitrios, junto con los Visitadores de la Real Hacienda— sólo quedaron organizadas a partir de 1828.

bierno, creada el 13 de septiembre de 1825 como una Junta meramente consultiva, subordinada al Consejo de Ministros y con conocimiento sobre cuestiones económicas y fiscales⁴⁵.

Tres meses después, sin embargo, el Duque del Infantado, Secretario de Estado, decide suprimir la Junta Consultiva, y el 28 de diciembre de 1825, tras casi dos años de suspensión, restituye el Consejo reformando su régimen de funcionamiento. Un nuevo Reglamento, de 6 de enero de 1826, daba a éste funciones muy amplias —entendería «de todos los negocios graves»—, y no sólo consultivas, sino también ejecutivas, convirtiéndose en la suprema autoridad del país, hasta el punto de vigilar, intervenir e inspeccionar la gestión de los propios secretarios de Despacho. En virtud de esta reforma, el Consejo de Estado quedaba reducido a seis miembros, que debían reunirse —bajo la presidencia del Rey o, en su ausencia, de los infantes Don Carlos o don Francisco de Paula— en Palacio, diariamente, durante tres horas cuando menos, estableciéndose también la comparecencia individual de los diferentes ministros un día a la semana para consultar al Consejo los negocios de su departamento. En estas condiciones, y cuando ya los ministros consideraban que se trataba de un Consejo «al que más bien conviene en el día el nombre de Consejo de Administración o de Censura del Gobierno», una Real Orden de 9 de febrero de 1826 llegó incluso a decretar la disolución del Consejo de Ministros, que dejó de reunirse entre diciembre de 1825 y septiembre de 1826⁴⁶.

⁴⁵ Cfr. J.A. ESCUDERO, *La Real Junta Consultiva del Gobierno*, Madrid, 1973. La Junta estaba compuesta por 20 personas nombradas por el Rey, «de conocido y acreditado amor a su real persona, y de ciencia suficiente para proponer los remedios de los males que visiblemente padece el reino y le llevan a su ruina». Generalmente se considera un instrumento de los sectores reformistas del régimen, y en especial del Secretario de Estado Cea Bermúdez, contra los sectores ultras, mayoritarios en el Consejo de Estado. Artola, en cambio, le atribuye funciones fundamentalmente financieras, considerando su creación una muestra del fracaso de la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino; cfr. *La España de Fernando VII*, pp. 870 y ss. En todo caso, parece claro que la sustitución de Cea por el Duque del Infantado, a finales de octubre, favoreció la supresión de la Junta, en los últimos días de 1825.

⁴⁶ La restitución del Consejo de Estado fue acompañada de una serie de medidas encaminadas a que «los consejeros gozasen de toda seguridad política para que, sin recelos, temores e influjos de ninguna especie» pudieran expresar con toda libertad sus dictámenes y votos; entre ellas, se disponía que no podrían ser «separados ni alejados de la Corte ni de mi Real persona sino por delitos positivos y en virtud de una orden expresa mía». Cfr. Á. MARTÍNEZ DE VELASCO, *op. cit.*, pp. 138-139. Su composición mayoritariamente ultra le llevó al enfrentamiento con el Consejo de Ministros y condujo, a su vez, al cese de las reuniones de éste, decretada oficialmente a comienzos de febrero de 1826.

Sin embargo, la restauración del Consejo de Ministros a partir de este mes devolvería al Consejo de Estado su papel de organismo consultivo. Una nueva modificación de su Reglamento, que rectificaba la reforma del Duque del Infantado para volver a las normas por las que se había regido con anterioridad, consolidó definitivamente su carácter de institución asesora, auxiliar de los ministerios y limitada a estudiar tan sólo los asuntos que se le remitían⁴⁷.

Por otro lado, con la restauración definitiva del absolutismo, a partir de octubre de 1823, las Secretarías de Despacho recuperaron su número tradicional de cinco, así como su anterior reparto de competencias, quedando extinguido el Ministerio del Interior que, como veremos más adelante, había creado la Regencia de Madrid. Una de las principales novedades que, desde el punto de vista de la administración central, se registraron en la última década del reinado de Fernando VII fue, sin embargo, el creciente papel político desempeñado por los Secretarios de Despacho, que permitió la progresiva articulación de un sistema de gobierno que, al final del reinado, podía considerarse ya fundamentalmente «ministerial».

En su tenaz esfuerzo por imponerse a otras instituciones de gobierno, los Secretarios de Despacho se sirvieron de diversas armas. Una de ellas fue, sin duda, la formación y gestión de los Presupuestos Generales, vieja aspiración de la Monarquía desde el siglo XVIII, que culmina durante este período bajo el impulso del primero Director General de Rentas y después Ministro de Hacienda, Luis López Ballesteros. A partir de 1828, y durante algunos años, el sistema de presupuestos estableció una más estricta centralización de los gastos del Estado, para lo que se creó también en noviembre del mismo año 1828 el Tribunal Mayor de Cuentas, dotado de competencias gubernativas y judiciales. Se trata, evidentemente, de medidas administrativas cargadas de consecuencias políticas: la planificación, gestión y control centralizado del gasto por la Secretaría de Hacienda, frente a la relativa autonomía de la que anteriormente disfrutaban los diferentes niveles de la administración, vino a mermar privilegios tradicionales y se convirtió en un

⁴⁷ La dimisión de Infantado, formalizada el 19 de agosto de 1826, invirtió el resultado de la crisis de finales del año anterior. El 31 de agosto el Rey ordenó al Secretario de Marina —entonces el ministro más antiguo— que volviera a convocar al Consejo de Ministros. Cfr. Federico SUÁREZ, *Documentos del reinado de Fernando VII. El Consejo de Estado, 1792-1834*, Pamplona, Eunsa, 1971, pp. 76 y ss. Al año siguiente, cuando se plantea la grave crisis de los «malcontents», el gobierno consigue que la cuestión sea sustraída de cualquier intervención del Consejo de Estado.

nuevo instrumento del gobierno ministerial⁴⁸. Sólo los militares pudieron sustraerse a este control, consiguiendo incluso —en virtud del Decreto de reorganización del Ejército de 31 de mayo de 1828— que la Hacienda Militar, hasta entonces subordinada a la Secretaría de Hacienda, pasase a ser gestionada e intervenida por el que pasó a llamarse «Cuerpo Administrativo del Ejército», dependiente de las directrices de la Secretaría de Guerra⁴⁹.

Otra de las manifestaciones de este proceso fue la polémica que, de manera periódica, ocupó a los diferentes sectores del régimen en torno a la posibilidad de reformar el organigrama ministerial, dotándolo de una mayor especialización y diversificación, y en particular sobre la eventual creación de un Ministerio de Fomento, al que sus partidarios concebían como un instrumento no sólo de reforma de la Administración del Estado sino también de transformación de la sociedad mediante el fomento de la riqueza. Se trata de un hilo muy resistente que, a despecho de las profundas transformaciones políticas, enlaza la Administración josefina con la constitucional de Cádiz y del Trienio y con el absolutismo fernandino y, al final, con el liberalismo de María Cristina. Tanto los afrancesados de la monarquía de José I como los gobiernos de las dos primeras etapas constitucionales instituyeron ministerios de estas características —con el nombre, en el primer caso, de Ministerio del Interior, y en el segundo de Secretaría de la Gobernación— e in-

⁴⁸ El presupuesto no era entonces una novedad absoluta, pues la preocupación por llegar a él era patente desde mucho tiempo atrás, tanto en el absolutismo ilustrado del XVIII como en los dos primeros periodos liberales, e incluso en el primer sexenio absolutista fernandino. Los pasos que se dieron en esta época fueron, sin embargo, más firmes, existiendo ya normas para la gestión del presupuesto desde un decreto de 14 de noviembre de 1825, aunque su aplicación práctica se demoró ante las resistencias del Consejo de Estado. Además, los problemas para elaborar los Presupuestos resultaron prácticamente irresolubles a partir de 1830. Cfr. J.M. FERNÁNDEZ PIRLA, *El Tribunal Mayor de Cuentas de Fernando VII*, Madrid, Tribunal de Cuentas, 1986.

⁴⁹ El conflicto entre el Ejército y la administración civil de Hacienda, que tenía a su cargo el control económico de éste, comenzó a resolverse en favor de los militares durante las dos primeras etapas constitucionales, cuando los liberales intentaron conseguir su apoyo favoreciendo la autonomía de la institución militar: en esta línea se sitúa el Decreto de 19 de febrero de 1814, revalidado después durante el Trienio, que ordenaba que el «Cuerpo Político» de la Hacienda Militar pasara a depender del Ministerio de la Guerra. En cambio, durante el primer período absolutista, Martín de Garay consiguió aprobar una «Instrucción de Hacienda militar» de 6 de marzo de 1818 que confirmaba e incluso potenciaba la dependencia de ésta respecto del Ministerio de Hacienda. Tras el Decreto de 31 de mayo de 1828, el lejano control de la cuenta anual del Ministerio, a cargo del Tribunal de Cuentas, no fue más que una mera formalidad cumplida casi siempre con muchos años de retraso. Cfr. J.M. TELJEIRO DE LA ROSA, *La Real Hacienda Militar de Fernando VII*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1996.

cluso en 1823, durante el período de la Regencia del Duque del Infantado, existió así mismo un Ministerio del Interior, creado por voluntad de Angulema y estructurado de acuerdo con el modelo francés, aunque con atribuciones más limitadas que las de sus antecesores⁵⁰.

Durante la última Década absolutista, la posibilidad de llevar a la práctica esta reforma de la estructura ministerial —ahora bajo la denominación, de connotaciones menos conflictivas, de Secretaría de Fomento—, se convirtió en objeto de disputas y resistencias entre los sectores reformistas y ultras del régimen. Para los partidarios de su institucionalización, seguidores del viejo pensamiento ilustrado, no se trataba de crear un ministerio como los demás, pues desde la idea de la unidad de acción o, al menos, de la coordinación administrativa, el nuevo organismo permitiría concentrar en una sola mano los Ayuntamientos y todo el régimen interior, sirviendo así de instrumento de actuación directa sobre la sociedad y en beneficio de ella. Sus opositores, en cambio, temían el reajuste de competencias que había de producirse en el seno del Estado, y que inevitablemente implicaría una pérdida de poder de las instituciones tradicionales.

De este modo, el proyecto fue planteado, en primer lugar, por Francisco Javier de Burgos en su «Exposición» al Rey de 1826, tratando de convertirlo en «el centro de la acción administrativa o, lo que es lo mismo, del taller de la prosperidad nacional», y proponiendo tres grandes bloques de atribuciones para el mismo, tomadas casi literalmente de sus antecedentes josefinos y constitucionales: el fomento de la riqueza nacional, la policía y la administración y control de las organizaciones públicas no centrales. No mucho después, en 1829, otro afrancesado, Pedro Sainz de Andino dirigió al Rey una nueva «Exposición» sobre las modificaciones en la organización del Estado que juzgaba necesarias, reapareciendo en ella la cuestión casi en idénticos términos, si bien el

⁵⁰ En la monarquía de José I. la existencia de un Ministerio de lo Interior aparecía recogida en el artículo XXVII de la constitución de Bayona, creándose luego formalmente por Decreto de 6 de febrero de 1809. Más tarde, durante el período gaditano, se establecieron dos Secretarías de Gobernación del Reino, una para la Península e Islas adyacentes, y otra para Ultramar, con contenidos muy similares al ministerio Josefino. Tras su extinción en el Sexenio absolutista, estas dos Secretarías fueron reinstauradas durante el Trienio Constitucional, en virtud de un Decreto de 14 de agosto de 1820. El Ministerio del Interior de la Regencia —que ocupó Aznárez— fue constituido por Decreto de 27 de mayo de 1823, y suprimido por el Rey el 18 de octubre, poco después de su liberación. Tras la muerte de Fernando VII, el Ministerio de Fomento fue el eje de las reformas administrativas del primer moderantismo. Véase F. SUÁREZ VERDEGUER, «La creación del Ministerio del Interior», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo XIX, 1948, pp. 15 a 56.

autor puso un énfasis más particular en «el fomento y prosperidad de los manantiales y elementos de la riqueza pública», a cuyo efecto resultaba necesario «reunir en un solo centro la acción protectora del Gobierno» sobre los elementos de dicha riqueza. Finalmente, el propio Ministro de Hacienda Luis López Ballesteros remitió el 10 de octubre de 1830 un Memorial al rey con el mismo fin, aunque en este caso basándose sobre todo en consideraciones hacendísticas, al subrayar que el nuevo Ministerio, dedicado a racionalizar y orientar una gestión administrativa ordenada y adecuada a escala territorial y local, aumentaría la riqueza del país, y con ella la recaudación de la Hacienda Pública⁵¹.

Fue entonces cuando Fernando VII decidió seguir estos consejos, enviando el 5 de noviembre de 1830 al Secretario de Estado, González Salmón, un decreto en los siguientes términos:

Salmón: He resuelto crear un Ministerio del Interior con las atribuciones que le son propias; y que se reúna y concrete en el Ministerio de Hacienda la administración y contabilidad de todas las contribuciones, rentas, puestos, fondos y arbitrios de cualquier especie que sean, que estuvieron hasta ahora al cargo de diferentes ministerios. Hazlo saber al Consejo de Ministros para que en ocho días me proponga el proyecto de decreto consiguiente... señalando en él las funciones peculiares de cada una de las Secretarías del Despacho que ha de haber en lo sucesivo. Expóngame, igualmente, las personas capaces de desempeñar este ministerio.

Esta predisposición inicial del Rey en favor del nuevo ministerio fue contestada fuertemente desde otras instituciones de la Monarquía. Algunos ministros, como el propio González Salmón, y muy especialmente Calomarde, Secretario de Gracia y Justicia, expresaron su oposición a la medida, que habría supuesto un recorte muy importante de sus atribuciones y, sobre todo, la transferencia de la importante Superintendencia de Policía desde Gracia y Justicia a la nueva institución⁵².

⁵¹ Cfr. *Minuta de una Exposición dirigida a S. M. el Rey por su Ministro de Hacienda Don Luis López Ballesteros en 10 de Octubre de 1830, proponiendo la creación de un Ministerio del Interior y algunas importantes mejoras de Hacienda*, Archivo General de Palacio, *Reservados de Fernando VII*, caja 293, Secc. Histórica.

⁵² Fontana y Fontes Migallón coinciden en esta interpretación: el traspaso de la policía habría puesto de relieve que las conjuras ultras contra el Rey tenían su origen en personas —algunas dentro del Consejo de Estado— cercanas a don Carlos. Cfr. J. FONTANA, *La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833*, Barcelona, Crítica, reed. 1992, p. 178, y F. FONTES, «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII», loc. cit., pág. 346.

En enero de 1831 se envió el expediente al Consejo de Estado, que también se mostró muy dividido ante el proyecto, aunque finalmente el 23 de febrero su Presidente, el Duque del Infantado, emitió un dictamen negativo que se pronunciaba sobre todo contra la oportunidad del mismo, basándose en que para que diese buenos resultados no bastaba con dotarlo económicamente de personal político o burocrático, sino que «un Ministerio del Interior no producirá sus buenos frutos si no se le proporcionan todos los medios indispensables para ello»⁵³. Ante estas resistencias, en el mes de abril el Rey decidió suspender su decisión, prohibiendo incluso que volviera a plantearse el debate.

Habría que esperar entonces a la nueva situación política abierta por los sucesos de La Granja y la enfermedad del Rey para que, finalmente, el gobierno de Cea Bermúdez llevase a efecto la formación oficial de la «Secretaría de Estado y de Despacho del Fomento General del Reino», lo que tuvo lugar mediante Decreto de 5 de noviembre de 1832⁵⁴. En las semanas siguientes el Ministerio se dotó de una primera estructura, plantilla de personal y atribuciones, que venían a ser las mismas que en 1808 y 1812 asignaron el gobierno de José I y las Cortes de Cádiz a sus correspondientes Ministerios del Interior y de la Gobernación: se trataba, sobre todo, de «dar impulso vigoroso y uniforme a todos los ramos de la riqueza pública», «concentrando la acción administrativa», es decir, reuniendo en un mismo ministerio las competencias gubernativas civiles —y en especial, la administración territorial y local—, la policía correccional, y la instrucción pública y todas las instituciones dedicadas al fomento económico de la

⁵³ Esta es la opinión de Alejandro Nieto, quien considera que se ha malinterpretado habitualmente el Dictamen de Infantado juzgando como rechazo lo que sólo era una exposición de los inconvenientes que en ese momento presentaba la creación del nuevo Ministerio. Véase A. NIETO, *Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 214.

⁵⁴ «He resuelto (...) —decía el Decreto de María Cristina— que para fortalecer la administración interior y el fomento general del reino..., se establezca inmediatamente el Ministerio decretado el 5 de noviembre de 1830, que tenía el título de Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino: que sea de aquí en adelante una de las Secretarías de Estado y del Despacho, igual a las existentes, disfrutando de las mismas atribuciones que éstas y que su función se realice sin aumento de gastos y aprovechando las luces y sujetos diseminados actualmente en varios establecimientos». Significativamente, el Decreto sólo reconocía como antecedente del nuevo Ministerio aquel «departamento especial en el Ministerio de Hacienda» (la Junta de Comercio) que había existido durante el reinado de Carlos IV.

nación⁵⁵. La Secretaría de Fomento fue encomendada, en principio, al Conde de Ofalia, quien no fue capaz de conseguir que el nuevo Ministerio se abriera paso con firmeza en su choque de competencias con otras Secretarías e instituciones. La situación cambió por completo, sin embargo, cuando recién constituida la Regencia, el 21 de octubre de 1833, María Cristina llamó para este cargo a Francisco Javier de Burgos, quien en pocos meses dio forma a la Secretaría con un enorme dinamismo reformador⁵⁶.

Junto a la utilización del presupuesto como instrumento de reforma administrativa y a la búsqueda de una nueva estructura de las Secretarías de Despacho, los avances en el sistema ministerial de gobierno se manifestaron, finalmente, en los intentos de las distintas Secretarías por dotarse de una organización interna más racional y compleja que les permitiera ampliar y hacer más eficaz su intervención en sus respectivos ámbitos de competencia. Especialmente activo se mostró, en este sentido, López Ballesteros en su Secretaría de Hacienda. A él corresponde la formación a comienzos de 1824 de la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino —versión de la Junta General de Comercio que había existido en el siglo anterior— y de la Junta de Aranceles, que desde entonces funcionó como una parte permanente de la administración española; en 1825, de la Dirección General de Minas, departamento del Ministerio de Hacienda que integraba un Director General, dos Inspectores Generales y un Secretario, y en 1826, la reorganización del Cuerpo de Ingenieros de Minas; en 1828, la creación de dos oficinas anejas a su Secretaría, la Dirección y la Contaduría General de Propios y Arbitrios, para el control de las Haciendas locales, etc.; todo ello, además, en un proceso que incluía la disminución de las facultades que

⁵⁵ En particular, del nuevo ministerio dependería la estadística general del Estado, las pesas y medidas; la construcción de carreteras, puertos y canales; la navegación interior, la agricultura, la ganadería, el comercio interior y exterior, la fabricación, las artes, las obras de riego, los montes y pastos, las minas, canteras; la pesca, la caza y la Instrucción Pública, comprendidos los Colegios, Universidades, escuelas, academias y sociedades literarias; la imprenta y los periódicos; los correos, postas y diligencias, los establecimientos benéficos y penales, el gobierno económico de los pueblos, los propios y arbitrios, los alistamientos y sorteos, los baños y aguas minerales, los teatros y todo género de espectáculos públicos, refundiéndose en el Ministerio las direcciones y oficinas que conocían ya de muchos de estos asuntos. Cfr. A. NIETO, *Los primeros pasos del Estado Constitucional...*, pp. 217-218.

⁵⁶ En la configuración del Ministerio por Javier de Burgos resultaría fundamental, como es bien conocido, la creación en las provincias de los Subdelegados de Fomento. Cfr. F. SUÁREZ, «La creación del Ministerio del Interior», loc. cit.

en estas materias venían desempeñando el Consejo de Hacienda y el Consejo de Castilla⁵⁷. Pero no se trata de un fenómeno que afectara únicamente a esta Secretaría: también en Gracia y Justicia tuvo lugar una reorganización que, primero, la dividió en tres secciones —negocios seculares de la Península, negocios eclesiásticos de la Península y asuntos relativos a Ultramar— y, más tarde y hasta el establecimiento de la Secretaría de Fomento, puso bajo su competencia todas las materias judiciales, de gracia, clero, policía, enseñanza y administración local⁵⁸.

En el proceso general de reorganización de las estructuras administrativas, que conduce a la progresiva formación de un sistema ministerial de gobierno, una de las medidas más importantes fue sin duda la institucionalización, al comienzo de esta «Década Ominosa», del Consejo de Ministros. La configuración legal del mismo tuvo lugar, fundamentalmente, a través de un Decreto de 19 de noviembre de 1823 —un documento muy breve, que justificaba las razones de su institucionalización y aludía a algunos de sus precedentes— y de otro Decreto de 31 de diciembre de 1824, que, de forma más detallada, regularizaba su régimen de sesiones y le marcaba como ámbito de actuación «todos los negocios que puedan causar regla general en cualquiera de los ramos pertenecientes a todas las Secretarías de Estado y del Despacho»⁵⁹.

⁵⁷ P. MOLAS RIBALTA, «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.

⁵⁸ Cfr. J.F. LASSO GAITE, *El Ministerio de Justicia. Su imagen histórica. 1714-1981*, Madrid, ed. del autor, 1984, p. 11.

⁵⁹ El estudio del Consejo de Ministros fernandino y de sus orígenes cuenta con una rica bibliografía. Entre las obras fundamentales se encuentran las siguientes: J.A. ESCUDERO, «La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros», *Anuario de Historia del Derecho Español* n.º 42, Madrid, 1972, pp. 757-765; P. GONZÁLEZ MARINAS, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España. 1800-1875*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974; J.A. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros. La Junta Suprema de Estado*, Madrid, Ed. Nacional, 1979; J.L. BERMEJO CABRERO, *Estudios sobre la administración central española (siglos XVII y XVIII)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982; J.M. GARCÍA MADARIA, *Estructura de la administración central. 1808-1931*, Madrid, INAP, 1982; A.M. BARRERO GARCÍA, «La materia administrativa y su gestión en el reinado de Fernando VII», *Anuario de Historia del Derecho Español* n.º 53, Madrid, 1983, pp. 395-421; F. DE ARVIZU, «Algunas consideraciones en torno al régimen del Consejo de Ministros, 1824-1834», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 41 a 69; F. FONTES MIGALLÓN, «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n.º 71, 1986, pp. 309 a 373; J. SÁNCHEZ-ARCILLA, «Consejo privado, Consejo de Ministros. Notas para el estudio de los orígenes del Consejo de Ministros en España», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n.º 71, 1986, pp. 251 a 307; E. MORAL SANDOVAL, «Introducción», en *Actas*

La mayoría de las historias del reinado de Fernando VII que han reparado en la institucionalización del Consejo de Ministros durante esta época, se limitan a afirmar que se trataba de una medida encaminada a lograr un cierto orden y eficacia en las tareas de gobierno: el Consejo de Ministros sería, ante todo, una institución dedicada a coordinar las decisiones de los distintos ministerios para conseguir la unidad en las resoluciones y la celeridad en su ejecución⁶⁰. Sin embargo, según han puesto de relieve muchos trabajos, procedentes sobre todo del campo de la historia del derecho, su significado no se reduce al de una simple medida racionalizadora, sino que enlaza con fenómenos de mayor trascendencia y a más largo plazo. En este sentido, la institucionalización del Consejo de Ministros vendría a ser un nuevo jalón dentro de la dinámica de desmantelamiento del régimen polisinodial y de ascenso de las Secretarías de Estado y Despacho, «agentes unipersonales de cuño comisarial» que van tomando un creciente peso específico hasta que, finalmente, ya con el liberalismo, cobran identidad orgánica dentro del poder ejecutivo⁶¹.

Dentro de este proceso, es verdad que el Consejo de Ministros del absolutismo fernandino no constituía una novedad radical. Como ha señalado Fontes, lo que se hace en 1823 es restablecer la Junta Suprema de Estado de 1815 bajo otro nombre —impuesto seguramente por las potencias aliadas⁶²— y con la modificación de que la Secretaría del Consejo correría a cargo del Secretario del Despacho de Gracia y Justicia, y no del correspondiente al Consejo de Estado, dada la inexistencia de éste en noviembre de 1823. Dicha Junta Suprema, como ya hemos

del Consejo de Ministros. Fernando VII. Tomo I (1824 y 1825), Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1989, así como los trabajos de I. RUIZ ALCAÍN, J.L. BERMEJO CABRERO y M.A. PÉREZ DE LA CANAL, incluidos en *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos-Ministerio de Relaciones con las Cortes, 1992.

⁶⁰ En cambio, Artola apenas repara en la institucionalización del Consejo de Ministros en esta época, salvo para constatar que Fernando VII convirtió «el Ministerio universal de Sáez en un Consejo» (p. 849) y «la falta de reuniones ministeriales» a comienzos de 1826 (p. 873). Para él, «el proceso de institucionalización se orientará, a lo largo de la década, en torno a dos organismos, el Consejo de Estado y el ministerio del Interior» (pp. 870-871); cfr. *La España de Fernando VII*, *op. cit.*

⁶¹ J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, p. 140.

⁶² Según González Mariñas, el origen de la nueva denominación habría que buscarlo en una copia mimética, para satisfacción de los ocupantes franceses, del Consejo de Ministros de Luis XVIII. Sánchez Arcilla estima, en cambio, en ese nombre la influencia del conocimiento que Fernando VII tenía, a través de las Actas conservadas en el Palacio Real, del Consejo de Ministros de José I.

indicado, tenía varios antecedentes —ilustrados, josefinos y liberales—, y había sido restituida en mayo de 1823 por la Regencia de Madrid⁶³. Así mismo resulta indiscutible que, con relación a los Consejos de Ministros liberales, a esta institución de la «década ominosa» le faltaba homogeneidad en su composición, capacidad decisoria, colegialidad y, por tanto, responsabilidad conjunta en las decisiones, y le sobraba sobre todo su absoluta dependencia de la voluntad soberana del Rey⁶⁴.

Sin embargo, el Consejo de Ministros de Fernando VII no fue uno más de los órganos encargados de coordinar la gestión ministerial que habían aparecido en la administración española desde el siglo XVIII, sino que introdujo respecto a ellos importantes novedades. Su regulación legal tiene un carácter mucho más prolijo y completo que cualquier otra normativa anterior, extendiéndose a la reglamentación de su

⁶³ González Mariñas (*Génesis y evolución...*, p. 87) señala que el Monarca absoluto, al establecer este Consejo, «más que crear algo nuevo lo que hizo fue consagrar formalmente una institución que ya venía funcionando en el país al menos desde las Cortes de Cádiz». Con mayor precisión, Fontes considera que «con el Decreto de noviembre el Rey se limita a confirmar, sin hacer ningún cambio, el nombramiento de los secretarios hecho unos meses antes por los regentes y dar satisfacción, de paso, a las pretensiones francesas de reforma. llamando Consejo de Ministros, al modo del de Luis XVIII, a lo que para él no era sino continuación de la Junta de Secretarios. Además, después de la experiencia de los ministerios liberales, probablemente se percató de la utilidad de disponer de un gabinete ligado exclusivamente a su voluntad, pero lo suficientemente autónomo, en apariencia, como para culparle de los fracasos políticos del propio monarca»: «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII», *loc. cit.*, p. 335. Como también acertadamente señala Fontes (p. 331), no existe desacuerdo entre esta institucionalización del Consejo de Ministros y la restauración del absolutismo, tal y como piensa Sánchez Arcilla, sino que forma parte de la misma lógica del absolutismo.

⁶⁴ Son, sobre todo, González Mariñas y Bermejo quienes más han insistido en esas diferencias. Para el primero (*Génesis y evolución...*, pp. 83 y ss.), el Consejo «en modo alguno supuso límite o disminución de la autoridad real», teniendo que esperar a la conclusión de su reinado «para que se consolide el proceso de independencia del Monarca» y para que «deje de ser un órgano meramente consultivo, adquiriendo las notas de colegialidad, homogeneidad y responsabilidad que caracterizan a estas instituciones en los regímenes parlamentarios». Al carecer de competencias resolutorias, no hay una responsabilidad conjunta de los ministros, quienes sólo responden de su gestión particular ante el monarca; por esta razón, no se podría hablar de institucionalización definitiva del Consejo hasta el período del Estatuto Real. Para J.L. Bermejo (*Estudios sobre la administración central española...*, pp. 207 y ss.), las Juntas de Ministros y Secretarios de fin del siglo XVIII —con quienes estaría emparentado directamente el Consejo de Ministros fernandino— poco tienen que ver con el Consejo Constitucional, tanto por su carácter como por la falta de institucionalización como órgano colegiado de gobierno. Uno de los lazos principales con los Consejos anteriores consistía en que —de acuerdo con el Real Decreto de 31 de diciembre de 1824— éste podía, en ocasiones excepcionales, abandonar su condición de órgano reservado a los secretarios del Despacho y dar entrada a otras personas.

Presidencia y Secretaría, periodicidad de las sesiones, etc.⁶⁵, y su funcionamiento le fue dotando de muchos de los rasgos externos del Consejo de Ministros contemporáneo. Poco a poco, el Consejo de Ministros fernandino se consolidó como órgano de gobierno —tendiendo a desaparecer la exigencia de unanimidad para la adopción de los acuerdos y reduciéndose la importancia del despacho individual del Rey con los ministros—, dispuso de un régimen de sesiones periódico y regular, bajo la Presidencia del Rey o del Secretario de Estado, y protagonizó una creciente institucionalización que conllevaba una cierta infraestructura administrativa, es decir, una secretaría —compartida unas veces con el Consejo de Estado y otras con la Secretaría de Estado, pero con medios materiales crecientes— un archivo y unas actas.

En cuanto a las reducidas facultades del Consejo y su absoluta dependencia de la confianza regia, nos encontramos ante una limitación derivada de la naturaleza absolutista del sistema político, que sólo podía desaparecer con la introducción del principio liberal de división de poderes. Dentro de estos márgenes, y una vez que desde agosto de

⁶⁵ La presidencia del Consejo de Ministros correspondía al Rey, pero en su ausencia el Presidente sería el Secretario de Estado y en la de éste el ministro más antiguo. En este terreno se observa sin embargo cierta evolución, pues mientras que en el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823 no se indica si la presidencia corresponde propiamente al secretario de Estado o si se trata de una atribución personal dada en favor de Sáez, el Decreto de 31 de diciembre de 1824 no sólo vincula definitivamente la presidencia al Secretario de Estado, sino que crea el cargo y título de Presidente del Consejo de Ministros. Pese a ello, hasta diciembre de 1832, con el gobierno de Cea Bermúdez, casi nunca se usa tal título, ni el Secretario de Estado actúa como efectivo presidente. Tras la muerte de Fernando VII, la figura del Presidente del Consejo quedaría mucho más consolidada.

En cuanto a la secretaría, el Decreto de noviembre de 1823 es la primera disposición legal que contempla la existencia de una secretaría específica para la Junta de ministros, atribuyéndola al Secretario de Despacho de Gracia y Justicia. A partir de febrero de 1824, sin embargo, Consejo de Ministros y Consejo de Estado volvieron a compartir secretaría y así siguió sucediendo en el futuro, salvo en algunos períodos en que fue desempeñada por el oficial mayor de la Secretaría de Estado. Progresivamente, sobre todo desde 1827, se vio provista de medios materiales y de la asistencia de algún funcionario para la redacción y el archivo de las actas.

En lo que se refiere a la periodicidad de las sesiones, el Decreto fundacional guardaba silencio sobre su mayor o menor regularidad. Por contra, el Decreto de 1824 especificaba que el Consejo debía reunirse al menos dos veces por semana, además de cuando alguno de los Secretarios de Despacho lo juzgase necesario. De hecho, el Consejo solía alcanzar las 12 o 13 reuniones mensuales.

Cfr. sobre todo, F. FONTES, «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII», *loc. cit.*, pp. 344 y ss., y M.Á. PÉREZ DE LA CANAL, «El Secretario del Consejo de Ministros, 1823-1992», en *1812-1992. El arte de gobernar...*, pp. 234 a 248.

1826 se impuso definitivamente como primera —tras el Rey— institución de gobierno de la Monarquía, y redujo al Consejo de Estado a funciones de estricto carácter asesor, el Consejo de Ministros intervino en la discusión de casi todos los problemas políticos relevantes del período, siendo al final prácticamente impensable que alguno de ellos pudiera sustraerse a su intervención⁶⁶.

Por otro lado, la limitación de su papel a tareas deliberativas y asesoras, así como su falta de autonomía en la adopción de decisiones, fue más teórica que real. Más allá de las tareas consultivas, el Consejo de Ministros tuvo un ámbito propio y exclusivo: el de la ejecución de las leyes y resoluciones recibidas del Monarca, campo en el que sus miembros fueron enteramente independientes. La práctica permitió incluso que fuera adquiriendo cierto poder decisorio, no sólo porque en casos excepcionales Fernando VII llegó a autorizar que sus resoluciones fuesen ejecutivas directamente⁶⁷, sino también porque el Rey solía conformarse con sus acuerdos y sólo en algunas ocasiones introducía algún reparo o salvedad⁶⁸. Además, la dependencia del Consejo de Ministros respecto del Rey se atenuó, en gran medida, tras la última crisis del reinado, cuando el gobierno de Cea Bermúdez nombrado en octubre de 1832 comenzó a actuar con poderes decisorios incluso en asuntos fundamentales, como, por ejemplo, la creación del Ministerio de Fomento, decidida con el acuerdo de la reina María Cristina, pero contraviniendo

⁶⁶ Es verdad, como señala Bermejo, que buena parte del proceso normativo siguió desplegándose al margen del Consejo de Ministros, en cada una de las Secretarías del Despacho, y lo mismo sucedió con los nombramientos para altos cargos; sin embargo, como el propio Bermejo reconoce, el Consejo de Ministros solía ocuparse del planteamiento general de las disposiciones —cuyo texto se desarrollaba después en las Secretarías—, así como de los nombramientos más conflictivos; véase J.L. BERMEJO CABRERO, «Orígenes del Consejo de Ministros», en *1812-1992. El arte de gobernar...*, pp. 60 y ss. Para Cabrera Bosch, «será en el Consejo de Ministros donde se tomen todas las decisiones de gobierno de la monarquía y, por supuesto, este Consejo intervendrá en el proceso legislativo, siendo (salvo en las rarísimas excepciones en que el Consejo Real de Castilla preparó consultas), el único en hacerlo»; cfr. M.I. CABRERA BOSCH, *El Consejo Real de Castilla y la ley*, pp. 96-97.

⁶⁷ Un caso fue, como señala Fontes (*loc. cit.*, p. 370), el de los meses de la revuelta de los agraviados, que obligaron al Rey a salir de la corte y dirigirse a Cataluña.

⁶⁸ J.L. BERMEJO CABRERO, «Orígenes del Consejo de Ministros», *loc. cit.* Aunque Fontes señala, en cambio que «en ocasiones, no infrecuentes, el Rey no se conformaba o *aquietaba* con los acuerdos del Consejo» (*loc. cit.*, p. 369), el análisis de las Actas revela que los asuntos aprobados por el Consejo y rechazados por el Rey fueron pocos y, en general, de escasa importancia. Las Actas de los Consejos de Ministros del reinado de Fernando VII han sido publicadas en 8 volúmenes, entre 1989 y 1994, por la Secretaría de Estado de Comunicación del Ministerio de la Presidencia del Gobierno.

una orden expresa —como vimos— de Fernando VII. Por último, el contraste que se plantea entre este Consejo de Ministros del absolutismo fernandino y los primeros Consejos liberales resulta a veces exagerado, pues aunque el liberalismo planteó sobre nuevas bases políticas las relaciones entre el Rey y el Consejo, los ministerios de la primera época liberal no fueron tan autónomos como se piensa; según ha advertido Juan Pablo Fusi, las primeras Constituciones españolas del siglo XIX —lo mismo que las de otros países— tendieron a conferir a la Jefatura del Estado muy amplios poderes ejecutivos, y fue la práctica política, una suerte de convención tácita y no normatizada o regulada por ley, lo que elevó las figuras del Consejo de Ministros y de su presidente al primer rango del poder⁶⁹.

IV. Conclusión

Entendiendo el paso de la administración absolutista al Estado liberal como un proceso que no terminó hasta la implantación de los nuevos principios de la división y separación de poderes, pero que tampoco resulta ajeno a cambios decisivos promovidos por la monarquía absoluta, los veinte años del reinado de Fernando VII constituyen un período fundamental en la definición de un determinado «sistema de poder» dentro de la crisis del Antiguo Régimen español. Al margen de las evidentes rupturas políticas, el análisis de la estructura de la administración central permite apreciar en los veinte años del reinado una común orientación de reformismo, centralización y racionalización administrativa y, en consecuencia, una cierta unidad en muchos aspectos institucionales de construcción del Estado. Desde este punto de vista, el Estado y la administración del reinado de Fernando VII muestran notables elementos de continuidad tanto con el Estado absolutista anterior a la guerra de la Independencia como con el que llevaron después a la práctica los moderados.

Es preciso reconocer, sin embargo, que en el régimen de Fernando VII las intrigas, las vacilaciones y la incompetencia desempeñaron a veces un papel político fundamental, y por ello, que la aplicación de

⁶⁹ J.P. FUSI, «La Jefatura del Estado y del Gobierno», en A. MORALES y M. ESTEBAN (eds.), *La Historia Contemporánea en España*, pp. 15 a 32. Conviene recordar, por otro lado, que la propia Constitución de 1812, en su artículo 171, atribuía al Rey la facultad de nombrar y separar *libremente* a los ministros.

esta política tuvo un grado de coherencia sólo relativo. También parece claro que estas reformas llegaron a plantearse como consecuencia de la necesidad de que el Estado y la Hacienda, sometidos a una crisis gravísima, pudieran remontar el vuelo: medidas que habían sido ideadas en el siglo anterior, y que entonces no pudieron ser puestas en práctica, fueron ahora experimentadas como remedios de emergencia. Muchas de ellas chocaron con obstáculos casi insalvables: la burocracia siguió presentando muchos de sus defectos tradicionales (unos métodos de reclutamiento mayoritariamente al margen de los criterios técnicos, la escasa profesionalización, la carencia de estabilidad, la fragmentación tanto interdepartamental como intradepartamental, etc.), mientras que el mantenimiento de la estructura social del Antiguo Régimen sirvió de freno al progreso hacia la concentración y racionalización del Estado, planteó extraordinarios problemas de articulación territorial —que impidieron muchas veces a la administración estatal imponer sus disposiciones en el conjunto del territorio—, y permitió que las oligarquías locales conservasen un campo de acción específico e incluso decisivo. De hecho, los períodos absolutistas del reinado de Fernando VII terminan en una especie de bloqueo, en el que las conspiraciones militares —en 1820— y la crisis dinástica —desde 1832— actúan como los resortes que dan paso a nuevas situaciones políticas.

Pero en esta última fecha, cuando comienza la transición hacia un régimen liberal moderado, muchos elementos e instituciones del Estado y la administración del Antiguo Régimen español habían sido profundamente dañados por la acción reformadora del sistema fernandino, mientras que, al mismo tiempo, se habían puesto también las bases de un nuevo «sistema de poder», en el que el gobierno ministerial había sustituido, en gran medida, al viejo régimen polisinodial. Así, en el complejo juego de continuidades y discontinuidades que supuso el tránsito de la administración absolutista al Estado liberal, el reinado de Fernando VII introdujo una serie de cambios que se revelarían decisivos en la conformación del Estado y la administración liberal emprendida inmediatamente por el moderantismo.