

LAS SECRETARÍAS DEL DESPACHO GADITANAS

Feliciano BARRIOS

Uno de los más conocidos viajeros que visitaron España en el siglo XIX, el inglés Richard Ford, nos dice que “Cádiz es el mejor punto de partida para un viaje por la Península”.¹ De igual manera, será el texto constitucional gaditano magnífico lugar de arranque para trasladarnos a los inicios de nuestro derecho público contemporáneo. Centraré mi atención en aquellos preceptos que, contenidos en su capítulo VI, dedica la Constitución de 1812 a los secretarios de Estado y del Despacho, órganos unipersonales, llamados a constituir la estructura institucional básica del gobierno central de la Monarquía española en esta nueva etapa.

El citado capítulo VI lo integran nueve artículos: del 222 al 230. Fijándome, en esta ocasión, en aquellos cuyo contenido hace referencia a cuestiones de organización administrativa, y no en los dedicados a asuntos atinentes a los perfiles jurídicos y funciones de los secretarios; me refiero a los concernientes a la participación de los ministros en el refrendo de las decisiones regias (artículo 225), su responsabilidad ante las Cortes (artículos 226, 228 y 229) y su encausamiento ante el Tribunal Supremo de Justicia (artículo 229), las características requeridas para el cargo (artículo 223) o los emolumentos que habrían de corresponderles (artículo 230). Por tanto haré de los artículos 222, donde se establece el número y denominación de la secretarías, y 224, que nos remite a un futuro reglamento donde se delimitarían las competencias de cada uno de los depar-

¹ Aunque Ford recorrió Andalucía en 1831, su obra, *Manual para viajeros por España y lectores en casa*, no vería la luz por primera vez hasta 1845 en la edición londinense; cito por el volumen *Manual para viajeros por Andalucía y lectores en casa*, Madrid, Ediciones Turner, 1982, p. 128.

tamentos ministeriales, el objeto de nuestro trabajo.² Tampoco trataré aquí del devenir de las secretarías de Estado y del Despacho en la época del Trienio.

La Constitución de 1812,³ al establecer el régimen de secretarías, continúa la forma de gobierno instaurado por el primer monarca de la Casa de Borbón, instalada en el trono hispano tras la muerte del último de los austrias madrileños, Carlos II, el 1o. de noviembre de 1700.⁴ Si bien, ahora, la estructura administrativa central dibujada en Cádiz estaría integrada por instituciones unipersonales: las secretarías de Estado y del Despacho, desapareciendo los viejos Consejos Reales que integraban la polisindia hispana.⁵ El Consejo de Estado que contempla la Constitución de Cádiz (artículos 231 a 241), no es ya el supremo sínodo de la Monarquía creado por Carlos V en 1521, éste había sido suprimido por las Cortes mediante un Decreto, del 26 de enero de 1812, que declaraba

² Para la estructura orgánica interna de los distintos ministerios establecidos en la Constitución de Cádiz me remito al excelente resumen que hace José María García Madaria en su libro *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 31-58.

³ Manejo la edición que de la Constitución de 1812 hizo Jorge de Esteban en su volumen *Las Constituciones españolas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 121-175.

⁴ Sobre los orígenes y desarrollo del sistema ministerial en el siglo XVIII son fundamentales los trabajos de José Antonio Escudero, y muy singularmente su imprescindible obra *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*, Madrid, Editora Nacional, 1979, 2 vols.; también para este tema resulta de consulta obligada su estudio “La reconstrucción de la administración central en el siglo XVIII”, en Jover Zamora, José María (dir.), *La época de los primeros borbones. La nueva monarquía y su posición en Europa (1700-1759)*, t. XXIX-I de la Historia de España “Ramón Menéndez Pidal”, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 79-175. Sobre las modificaciones experimentadas en la titularidad de las distintas secretarías en el tránsito de los siglos XVIII y XIX, véase también de Escudero, José Antonio, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997. En cuanto a los datos biográficos básicos y el perfil académico y profesional de los distintos ministros que estuvieron al frente de los diferentes departamentos véase Cuenca Toribio, José Manuel y Miranda García, Soledad, *El poder y sus hombres. ¿Por quiénes hemos sido gobernados los españoles? (1705-1998)*, Madrid, Actas, 1998.

⁵ Todavía en el reinado de Carlos IV persistían los Consejos de Estado, Castilla, Cámara de Castilla, Indias, Cámara de Indias, Hacienda, Órdenes, Guerra e Inquisición. Acerca de estos órganos sinodales en los primeros años del siglo XIX, véase Barrios, Feliciano, *España 1808. El gobierno de la Monarquía, discurso de recepción en la Real Academia de la Historia*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2009, pp. 51-114.

a “sus individuos en clase de jubilados”; mientras, pocos días antes, por un otro Decreto, esta vez del 21 de enero, se había creado un nuevo Consejo de Estado “conforme, en cuanto las circunstancias lo permiten, a la Constitución que se está acabando de sancionar”.⁶

Siete serían los secretarios de Estado y del despacho contemplados en el texto constitucional en su artículo 222: Estado, Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, Gobernación del Reino para Ultramar, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina. Incluyéndose previamente en el párrafo final del citado artículo que “las Cortes sucesivas harán en este sistema de secretarías del despacho la variación que la experiencia o las circunstancias aconsejen”. Destaquemos como se asigna al Legislativo la posibilidad de introducir cambios en la distribución y competencias de las secretarías sin necesidad de intervención regia, siendo, en principio, una cuestión que pudiera parecer competencia propia del monarca.⁷ Se daba respuesta con ello a una situación que indefectiblemente se habría de presentar en el futuro, como con tanta frecuencia lo había hecho en el pasado.⁸

Así, si seguimos el iter del despliegue ministerial en el siglo XVIII, observaremos como un Real Decreto, del 11 de junio de 1705, repartiría en dos secretarías los asuntos que, de modo indiferenciado, habían sido hasta entonces competencia de la del Despacho Universal; según la citada disposición, una estaría dedicada a los asuntos de Guerra y Hacienda y la otra genéricamente a “todo lo demás”. Poco habría de durar esta división dúplice, pues un Real Decreto, del 30 de noviembre de 1714, vendría a establecer cuatro secretarías: Estado, Guerra, Marina e Indias y Justicia, quedando los asuntos de hacienda en manos de un veedor general y de un intendente universal. Una nueva alteración en el organigrama ministerial se experimentaría al suprimirse, en abril de 1715, el todavía flamante departamento de Marina e Indias, procediéndose a repartir sus

⁶ Ambas disposiciones en Barrios, Feliciano, *El Consejo de Estado de la Monarquía española. 1521-1812*, Madrid, Consejo de Estado, pp. 216 y 217.

⁷ Hace notar este extremo Bartolomé Clavero en “Cádiz como Constitución”, en el vol. II de Estudios que acompaña a la edición facsímil que de la Constitución política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812 hicieron la Universidad de Cádiz, el Ayuntamiento de Cádiz, el Casino Gaditano y la Fundación El Monte, Sevilla, 2000; la observación de referencia en pp. 136 y 137.

⁸ Un resumen de estas alteraciones en el número y denominación de los ministerios en Barrios, *España 1808*, pp. 45 y 46.

asuntos entre los subsistentes de Estado, Guerra y Justicia, para quedar la administración financiera en manos de un Intendente Universal, cuya oficina pasaba a configurarse como una auténtica Secretaría de Hacienda aunque careciera de tal nombre. Dos años después, un Real Decreto, del 2 de abril de 1717, estructuraba el régimen ministerial en tres secretarías: Estado, Guerra y Marina —“así de España como de las Indias”— y, finalmente, la denominada de Justicia y Gobierno Político “tanto de España como de los demás ramos de Indias y de Hacienda”. Una vez más, poco habría de durar este organigrama de distribución de los negocios públicos, pues un Real Decreto de diciembre de 1720 estableció de nuevo en cuatro el número de departamentos: Estado; Guerra, Marina e Indias; Justicia y Gobierno Político, y, por último, Hacienda, viendo así reconocidos los asuntos financieros, a todos los efectos, una plena autonomía departamental de la que había carecido hasta entonces. Si la comparamos con las anteriores, podríamos calificar de duradera esta división, pues no se vería alterada hasta 1754, en que, como consecuencia de los cambios políticos que se habrían experimentado en la Corte con motivo de la salida del ministerio del Marqués de la Ensenada, vendrían a establecerse cinco; así, esta importante reforma, llamada a permanecer hasta fines del siguiente reinado, estructuraba el régimen ministerial en cinco secretarías de Estado y del Despacho: Estado, Guerra, Marina e Indias, Justicia y Hacienda. Efectivamente, Carlos III en 1787, ya en el ocaso de sus días, articularía el organigrama departamental en siete secretarías: Estado; Guerra; Marina; Justicia; Hacienda; Gracia y Justicia de Indias; y Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación de Indias; observemos, pues, como en esta reforma los asuntos ultramarinos ganan en la administración central de la Monarquía un peso y autonomía administrativa de los que hasta entonces habían carecido. Mas, esta distribución, de alto significado político-administrativo en cuanto al especial enfoque que se quería dar al gobierno indiano, estaba llamada a desaparecer con los nuevos vientos políticos que correrían en la Corte al acceder Carlos IV al trono de San Fernando. Es así, que un Real Decreto, del 25 de abril de 1790, vino a establecer en cinco el número de las secretarías de Estado y del Despacho: Estado, Guerra, Marina, Justicia y Hacienda. Perseguía el nuevo monarca, con esta significativa y trascendental reforma, el que hubiera “una perfecta igualdad, unidad y reciprocidad en el gobierno y atención de los negocios de unos y otros dominios y de sus respectivos habitantes”. Sería esta última estructura gubernamental la que estaría en

pie al acontecer los trascendentales episodios de marzo de 1808, que tanto significado tendrían para el devenir de la Monarquía a uno y otro lado del Atlántico.⁹ En cuanto al nombre de los ministerios, el organigrama gaditano en poco se separaba de los precedentes; incluso la denominación de las dos secretarías llamadas de bernación del Reino —una para los territorios peninsulares y otra para los de Ultramar— se asemeja a la de aquellas que llevaron en su nombre el dictado de Gobierno Político, y que están presentes en los organigramas departamentales fruto de las reformas de 1717 y 1720. La discusión en el seno de las Cortes acerca de lo que se llamó el arreglo de las secretarías, no alcanzó en Cádiz la intensidad, e incluso la virulencia, que caracterizó el debate parlamentario de todo lo relativo a otras cuestiones más candentes y de mayor calado político, fue así en estos casos, bien por la novedad que suponían para el derecho público hispano, bien por la ruptura con la tradición que acarreaaba su aprobación por parte del cuerpo legislador.

En lo relativo a la cuestión de los departamentos ministeriales, ya en la sesión del 10 de abril de 1811, y a propuesta de su presidente, acordaron las Cortes Generales y Extraordinarias el que se formase en su seno una comisión encargada de informar un Ensayo sobre la clasificación de los Ministerios del Despacho, y otros puntos análogos a su organización y a la de las secretarías, que remitido oportunamente por el ministro de Estado contenía, además, los planes privativos de cada una de las secretarías, elaborados, en cada caso, por su jefe respectivo, así como las observaciones que había realizado el Consejo de Regencia a todo lo anterior.¹⁰ Pocos días después, en la sesión del 20 de abril, se volvió sobre el tema procediéndose a la lectura del citado *Ensayo* y documentación complementaria, suscitándose una, al parecer, acalorada discusión sobre la propia trascendencia del asunto. De este modo, el diputado Esteban sostuvo que era “un negocio de mucha importancia” y que, en consecuencia, se debía actuar con toda atención. No fue de la misma opinión su colega Pérez de Castro, quien quitó trascendencia al asunto, aducien-

⁹ Sobre el impacto en América de los acontecimientos peninsulares de la terrible primavera de 1808 véanse los importantes libros de Martiré, Eduardo, *1808. La clave de la emancipación americana (ensayo histórico-jurídico)*, Buenos Aires, El Elefante Blanco, 2002 y Portillo Valdés, José M., *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Fundación Carolina-Marcial Pons, 2006.

¹⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias* (DSCGE), sesión del 10 de abril de 1811, núm. 193, p. 856.

do que “no se trataba de leyes, sino de un mero reglamento”, y que si bien hasta entonces esta cuestión de la organización ministerial había encontrado acomodo en el arbitrio regio, esto no convertía en materia de ley lo que era propio de un reglamento. Debió de subir de tono la discusión, pues tercio el diputado Añer, haciendo ver que no era buen método de actuación reputar como muy importante cualquier asunto, y proponiendo se dejara la documentación sobre la mesa para que cualquiera de los diputados pudiera examinarla y proceder como fuera oportuno. Consideró el presidente de la Cámara esta intervención como dilatoria, reputando que entorpecía la resolución del negocio, pues resultaba a sus ojos extraño, que cuando se reclamaba que no se entorpeciese la marcha de los trabajos “se incurriese en el mismo abuso cuando se presentaban asuntos que merecían el más expedito despacho”. La opinión del diputado Traver era que se trataba de una cuestión de la máxima importancia y de carácter “constitucional”, pidiendo se imprimiese tanto el *Ensayo* como el dictamen de la comisión. Apoyaron esta última postura los diputados Ricardo y Argüelles, si bien este último negó el carácter “constitucional” del arreglo de los ministerios. Apoyo también el diputado Morales Gallego la impresión de los documentos referidos. Mas al ponerse a votación si se debían dar a la imprenta los complementarios al citado *Ensayo* hubo empate de votos, dejándose la resolución para el día siguiente, observándose en esto lo acordado en la sesión del 19 de abril para estos casos.¹¹ La votación, realizada en la jornada inmediatamente posterior, arrojó un resultado favorable a la impresión de la documentación completa; haciendo patente las Cortes al Consejo de Regencia la necesidad de su pronta publicación.¹²

La sesión del 7 de marzo de 1812 es de capital importancia para el tema que nos ocupa. En ese día la “comisión encargada de examinar el expediente sobre el arreglo de secretarías del Despacho” presentó el oportuno dictamen.¹³ Éste, como no podía ser de otra manera, acogía en su seno tanto las discusiones que se habían tenido en la Cortes sobre el asunto como, también, los artículos ya aprobados de la Constitución que pocos días después sería promulgada. Se fundamentaba el dictamen en el principio de división de poderes, del que se derivaba como precipitado

¹¹ *DSCGE*, sesión del 20 de abril de 1811, núm. 201, p. 900.

¹² *Ibidem*, sesión del 21 de abril de 1811, núm. 202, p. 907.

¹³ En *DSCGE*, sesión del 7 de marzo de 1812, núm. 513, pp. 2883-2885.

lógico el que “ningún asunto contenciosos puede, bajo de pretexto alguno, pasar al examen de ningún secretario del Despacho ni recibir de él otra dirección que la que determinan las leyes”. Quedaban así los ministros liberados de todos los asuntos de justicia, además de aquellos de carácter consultivo que habrían de ser evacuados por el Consejo de Estado. Era, de esta manera, lo puramente gubernativo la materia propia de las secretarías de Estado y del Despacho.

En cuanto a las competencias que se asignaban a los distintos departamentos, nos hace notar la comisión la circunstancia de que reproduce básicamente el esquema de distribución de asuntos que dispuso en su día el Consejo de Regencia. Finalmente, un Decreto de las Cortes, del 6 de abril de 1812, fijará el campo de actuación de cada ministerio.¹⁴

Establecido por la Constitución su número en siete, como ya hemos visto, se siguió el criterio de establecer una Secretaría de Gobernación de Ultramar, entendiendo el resto de las secretarías en aquellos asuntos indianos que fueran propios de su ramo y, por otra parte, no estuvieran específicamente asignados a aquella. Solución como vemos intermedia, y que ya había sido propuesta en el importante debate que tuvo lugar en las Cortes en la sesión del 9 de noviembre de 1811. Es de reseñar, que el día anterior se había recibido en la Cámara un oficio del encargado del ministerio de Gracia y Justicia, donde se incluía una consulta del Consejo Supremo Reunido de España e Indias de octubre de 1809, en la que se pedía “se estableciese el Ministerio de aquellos dominios con la forma y planta que tenía antes de su división”.¹⁵

El debate del 9 de noviembre¹⁶ es, sin duda, de enorme interés, pues encierra muchas claves sobre el papel político que habrían de jugar los dominios ultramarinos en la Monarquía que se estaba dibujando en Cádiz. Abrió la discusión Vicente Morales Duárez, diputado por el Perú.¹⁷ Pidió el catedrático de la Universidad de San Marcos que se instituyera un ministerio específico para las Indias como ya había existido en el pasado; sus razones no eran baladís, y encerraban una carga de profundidad contra el sistema mi-

¹⁴ Lo reproduce en su contenido esencial José Antonio Escudero en *Los cambios ministeriales*, pp. 85-88.

¹⁵ *DSCGE*, sesión del 8 de noviembre de 1811, núm. 402, p. 2229.

¹⁶ En *DSCGE*, sesión del 9 de noviembre de 1811, núm. 403, pp. 2232-2238.

¹⁷ Sobre él véase Berruezo, María Teresa, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 119-124.

nisterial de distribución de asuntos sólo por razón de la materia; dice Morales: “será siempre un contingente forzoso la postergación de lo relativo a América, sea por la preferencia a que es acreedora la Península como parte principal de la Monarquía, sea porque los interesados en esta rodean al Ministro de día y de noche por su despacho”. El representante peruano ilustra a continuación su alegato con varios ejemplos y añade, además, que la concurrencia de muchos ministros en un mismo asunto y el desconocimiento por parte de los secretarios del Despacho peninsulares de la realidad americana distorsionaba, todavía más, la tramitación administrativa de los asuntos ultramarinos; recordando, a mayor abundamiento, la petición que hizo en su día el Consejo de Indias reclamando un ministerio para aquellos territorios. Pedirá, asimismo, Morales una “variación de providencias” para distintas provincias, solicitando, finalmente, una secretaria de Indias para la América Meridional y otra para la Septentrional. De la Serna y Caneja serán partidarios de un solo ministro para las Indias y no dos. La intervención del diputado Creus es importante, pues, de alguna manera, sería la solución por él apuntada la que finalmente se adoptaría. Consistió su propuesta en que por razón de la materia los ministerios de Estado, Gracia y Justicia, Marina y Hacienda entendieran en los asuntos de ultramar correspondientes a su ramo, procediéndose, además, a crear uno o dos de Gobernación para los territorios indianos. Apoyó Argüelles la argumentación de Creus, con el añadido de que quizá fuera conveniente la erección de una secretaria de Hacienda de Indias y, en todo caso, que para evitar la descoordinación administrativa se constituyeran en junta de ministros los titulares de los distintos departamentos. El diputado Aguirre siguió en su intervención las posiciones defendidas por Creus y Argüelles. El diputado Añer se mostró partidario en su alegato de la autonomía administrativa de los asuntos de Ultramar, reclamando se erigiera un ministerio universal de Indias. Siguió la propuesta del diputado Gallego que encerraba una cuestión de gran envergadura, pues proponía la erección de dos secretarías del Despacho radicadas en territorio americano: una en Méjico y la otra en Lima; puntualizando que allí se habrían de resolver todos los asuntos de ordinario gobierno que no requirieran de una decisión del rey o de las Cortes, con el añadido de que tal solución no iba en forma alguna en detrimento de la necesaria unidad de criterio en los asuntos de Estado, Guerra o Hacienda que se hubieren de resolver en las Cortes donde, en todo caso, hay representantes de los territorios americanos de la Monarquía. Para el canónigo y catedrático costarricense,

Florencio del Castillo,¹⁸ se habrían de separar los negocios de Ultramar, para ello se daría autonomía departamental a los asuntos de Gobernación, Hacienda y Justicia de aquella procedencia. Finalmente, el diputado Polo, siguiendo la estela de Creus, proponía la existencia de ministerios únicos por materias que entendieran en todos los asuntos de España e Indias, si bien, propugnaba erigir uno privativo de gobernación para las Indias al que se añadirían los asuntos de Minería, una vez desgajados de Hacienda.

La decisión final sería, como ya hemos apuntado, la erección de una Secretaría de Gobernación de Indias para los asuntos de su instituto, si bien el resto de los ministerios de competencia material entenderían en los asuntos ultramarinos que fuesen de su respectivo ramo. En suma el gobierno de los dominios americanos y asiáticos de la Monarquía se seguiría llevando desde la Península y, presumiblemente, por peninsulares, en contra del criterio de buena parte de los representantes del otro lado del Atlántico.¹⁹

Las competencias de cada ministerio se establecieron en el ya citado decreto de las Cortes del 6 de abril de 1812, fundamentándose su contenido en los criterios del dictamen de la comisión que se presentaron en la sesión del 7 de marzo del mismo año. No obstante, este último sufrió ligeras alteraciones durante el proceso de aprobación del articulado. Así en la sesión del 22 de marzo se leyó por segunda vez el informe de la ponencia y la correspondiente minuta de decreto; además en el transcurso de aquella se introducirían ligeras modificaciones en el artículo 2o., correspondiente al Ministerio de Estado, y en el 3o., dedicado al de Gobernación para la Península.²⁰ En la sesión del 23 de marzo, y tras aprobarse

¹⁸ Sobre él véase Berruezo, *La participación americana en las Cortes de Cádiz*, pp. 194-200.

¹⁹ Véase Paniagua Corazao, Valentín, “El proceso constituyente y sus principios rectores: Aspectos dogmáticos y particulares de la Constitución gaditana”, *La Constitución de Cádiz de 1812. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2004, p. 61.

²⁰ El 2o. quedó aprobado hasta el párrafo del mismo modo, etcétera, “por haber hecho presente algunos Sres. Diputados que en las atribuciones que en él se expresan serían acaso más propias del Ministerio de Gracia y Justicia u otro. Se aprobó el 3o. conforme está hasta las “a la estadística y economía pública” inclusive: los párrafos restantes se aprobaron modificados, en virtud de las reflexiones que se hicieron, en estos términos: “el ramo general de correos y postas en toda la Monarquía, la estampilla del Rey y del Presidente de la Regencia, quedando por ahora la secretaría de la misma estampilla en la forma que actualmente tiene, y la provisión de todos los empleos que sean correspon-

el artículo 4o. sin discusión, se modificaron los artículos 5o., 6o. y 7o.²¹ Finalmente, el 24 de marzo, se terminó la discusión del articulado de la ya inminente disposición.²²

Según se establece en el Decreto del 6 de abril para las distintas secretarías del Despacho, habrían de discurrir por la de Estado “todos los

dientes a los diversos ramos que comprende este ministerio” (*DSCGE*, sesión del 22 de marzo de 1812, núm. 528, p. 2965).

²¹ “Aprobóse el 5o. añadiendo después de la palabra prebendas la expresión y beneficios eclesiásticos, y antes de la cláusula se comunicaran etc., la parte del 2o. artículo que se juzgó ayer no corresponde al ministerio del que trata dicho 2o. artículo.

En la discusión de este punto hizo el señor Quintano la proposición “de que los magistrados y jueces que conociesen en las causas de rentas se nombrasen, a consulta del Consejo de Estado, por el ministerio de esta clase, y la magistratura y jueces de Marina por su respectivo Ministerio, y a consultas todas del citado Consejo de Estado”. Y las Cortes acordaron suspender el tratar sobre este particular hasta que se resolviese lo conveniente acerca de las minutas de decretos presentados por la comisión de Constitución sobre los Consejos.

El 6o. artículo también fue aprobado, suprimiéndose la cláusula “y las fuerzas armadas establecidas”, y sustituyéndose, a propuesta del Sr. Calatrava, a las palabras “como asimismo de las encomiendas de la orden de San Juan, y las de los Sres. Infantes,” las siguientes: “como asimismo de los maestrazgos y encomiendas de las órdenes militares, incluidas las de la orden de San Juan de Jerusalén y las de los Sres. Infantes”.

El 7o. artículo, suprimiéndose la palabra grados, se aprobó hasta la cláusula “comprendiéndose en estos los relativos al ramo de hacienda del ejército.” Aquí se hicieron algunas reflexiones relativas al ramo de provisiones; y habiéndose desaprobado la cláusula, hizo el Sr. Quintano la siguiente proposición: “Que el ramo de provisiones y demás de hacienda de guerra continúen por ahora como hasta aquí, y que la Regencia del Reino, oyendo a los Ministros de Hacienda y de Guerra, manifieste específicamente su dictamen sobre las variaciones que debiesen tener”. Pero habiendo observado el Sr. Gallego que la aprobación de esta disposición retardaría la expedición del decreto, se acordó sustituir a la expresada cláusula los siguientes términos que propuso el señor Argüelles: “entendiéndose que la provisión de empleos de Hacienda del ejército se continuará haciendo por ahora del mismo modo y forma que se ejecuta en el día, hasta que las Cortes den a este punto el arreglo más conveniente.” (*DSCGE*, sesión del 23 de marzo de 1812, núm. 529, p. 2969).

²² “Se aprobó después de alguna discusión, la parte del artículo 7o. leída en la sesión del día anterior, a saber: desde las palabras “con la expedición de todos los decretos y órdenes, et.”, hasta su conclusión.

El 8o. quedó aprobado como está hasta el párrafo “debiendo los expedientes contenciosos, et.,” la idea del cual quedó igualmente aprobada, y encargada la comisión que presentó la minuta de extenderlo con arreglo a algunas ligeras reflexiones que se hicieron sobre los términos en que estaba concebido” (*DSCGE*, sesión del 24 de marzo de 1812, núm. 530, p. 2972).

asuntos diplomáticos que puedan ocurrir con las Cortes extranjeras y sus ministros y agentes cerca del gobierno; con el nombramiento de embajadores, ministros y cónsules cerca de otras potencias, y con la correspondencia de estos y sus dependencias”.²³ Al texto precedente se añadía en la fórmula previa: “Del mismo modo se hará saber por esta Secretaría el nombramiento que se haga de los consejeros de Estado siempre que ocurra, y cualesquiera resoluciones del Rey o de la Regencia sobre asuntos de mera ceremonia o etiqueta, y aquellas que no sean por su naturaleza de la competencia de determinada Secretaría”,²⁴ como veremos más adelante las funciones contenidas en este último párrafo pasarán finalmente a ser competencia del ministerio de Gracia y Justicia. Por lo demás, seguía en esto el decreto de reparto de funciones la asignación genérica que se hacía de los asuntos exteriores a la Secretaría de Estado en el Real Decreto del 15 de mayo de 1754,²⁵ pero se apartaba del mismo en numerosas competencias que ahora pasaban a depender de la Secretaría de Gobernación de la Península.

La Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península, a la que como podremos observar se asignan muy variados contenidos, extendería su área competencial a

todo lo perteneciente al gobierno político y económico del Reino, como es la policía municipal de todos los pueblos sin distinción alguna, entendiéndose por ella la salubridad de los abastecimientos y mercados, limpieza y adorno de las poblaciones; en todo lo respectivo a la instrucción pública, como escuelas, colegios, universidades, academias y demás establecimientos de ciencias y bellas artes, conforme al plan y reglamento que establezcan las Cortes; en lo correspondiente a caminos, canales, puentes acequias, desecaciones de lagunas y pantanos, y toda obra pública de utilidad u ornato; en el ramo de sanidad; en todo lo que por las leyes pueda tocar al Gobierno para promover y fomentar la agricultura e industria nacional en todos sus ramos, y en los establecimientos públicos de ambas. Tendrá a su cuidado las minas y canteras de todas clases que pertenezcan al Estado; la navegación y comercio del interior; los hospitales, cárceles, casas de misericordia y de beneficencia; la fijación de límites de las provincias y pueblos, y todo lo concerniente a la estadística y economía pública; el ramo

²³ Escudero, *Los cambios ministeriales*, p. 85.

²⁴ *DSCGE*, sesión del 7 de marzo de 1812, núm. 513, p. 2884.

²⁵ Pasa a *Novísima Recopilación*: 3, 6, 7.

general de correos y postas en toda la Monarquía; la estampilla del Rey y del Presidente de la Regencia (quedando por ahora la Secretaría de la misma estampilla en la forma que actualmente tiene), y la provisión de todos los empleos que sean correspondientes a los diversos ramos que comprenden este ministerio.²⁶

El decreto del 6 de abril, básicamente coincidente en todo este apartado con la fórmula del mismo debatida por las Cortes el 7 de marzo,²⁷ atribuye a la nueva Secretaría de Gobernación muchas de las competencias que en materia de ordinario gobierno correspondían hasta entonces al Consejo de Castilla. Mención especial merece, sin duda alguna, todo lo relativo a correos que se atribuye ahora a esta Secretaría con inhibición expresa de ninguna otra, como en su día propuso la comisión,²⁸ tan importante ramo había sido hasta entonces competencia de la Superintendencia de Correos, Postas, Caminos, Posadas, Canales, Mostrencos, Vacantes y Abintestatos de los reinos de España, y la Real Imprenta de Correos y Postas de Indias, cargo anejo a la Primera Secretaría de Estado, cuyo titular presidía, además, la Real y Suprema Junta de Apelaciones de los Juzgados de Correos, Postas, Caminos, Posadas y Canales, de la Real Imprenta, de Correos y Postas de Indias, y de súplicas de los negocios de Mostrencos, Vacantes y Abintestatos²⁹. Adujo el constituyente gaditano que la atribución del correo a la Secretaría de Gobernación hallaba su principal razón en “la estrecha relación que tiene este importante negociado con todo lo correspondiente a caminos, calzadas, puentes, canales, etcétera. Y cuanto puede facilitar la correspondencia y comunicación de unas provincias con otras, y de todas con la residencia del gobierno”, sin dejar de hacer ver, por otra parte, las ventajas que desde un punto de vista económico pudiera tener esta adscripción.³⁰ Era, sin embargo, el unificar el centro de decisiones en materia de comunicación terrestre y marítima de toda la Monarquía, lo que en verdad aconsejaba que tan importante ramo estuviera dentro del área competencial de la Secretaría de Gobernación de la Península.

²⁶ Escudero, *Los cambios ministeriales*, p. 87.

²⁷ *DSCGE*, núm. 513, p. 2884.

²⁸ *Ibidem*, p. 2883.

²⁹ Barrios, *España 1808*, pp. 117 y 118.

³⁰ *DSCGE*, sesión del 7 de marzo de 1812, núm. 513, pp. 2883 y 2884.

En cuanto a la Secretaría del Despacho de la Gobernación para Ultramar “tendrá a su cargo, por lo que toca a las provincias de América y Asia, todos los negocios correspondientes a los diversos ramos que se asignan al ministerio de gobernación para la Península, excepto lo relativo a correos y postas; y tendrá además lo respectivo a la economía, orden, progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, e igualmente establecer y fomentar por todos los medios el comercio con los mismos indios”.³¹ Con una ligera diferencia en la redacción con respecto a la fórmula de decreto debatido por las Cortes,³² observemos también que se prescinde, tanto en la enunciación del nombre de la nueva Secretaría, como en el texto del Decreto que fija su área competencial, del término Indias o las Indias, tradicionalmente usado en los textos legales, literatura jurídica y documentación administrativa del Antiguo Régimen.

La Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia, según dispone el Decreto del 6 de abril, tenía a su cargo

todos los nombramientos que se hagan en ambos hemisferios por el Rey o la Regencia del Reino para obispados, prebendas y beneficios eclesiásticos, y plazas de judicatura y magistratura. Del mismo modo se hará saber por esta Secretaría el nombramiento que se haga de Consejeros de Estado siempre que ocurra, y cualesquiera resoluciones del Rey o de la Regencia sobre asuntos de mera ceremonia o etiqueta, y aquellas que no sean por su naturaleza de la competencia de determinada Secretaría. Se comunicarán por ella todas las órdenes y resoluciones que convengan para promover y activar la recta administración de justicia, las que se dieran sobre asuntos de real patronato, Policía superior eclesiástica y establecimiento de los regulares en la parte que toque al Rey por la suprema inspección económica que le compete. Despachará las mercedes y gracias que el Rey concediere del Toisón de Oro, grandes y pequeñas cruces, grandezas, títulos de Castilla y empleados en su Real Casa; y la provisión de los demás empleos que sean correspondientes a los diversos ramos de esta Secretaría.³³

³¹ Escudero, *Los cambios ministeriales*, pp. 87 y 88.

³² El último párrafo tras el punto y coma que sigue a postas, queda en la fórmula redactado del modo siguiente: “... , y además lo respectivo a la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios Infieles” (*DSCGE*, sesión del 7 de marzo de 1812, núm. 513, p. 2884).

³³ Escudero, *Los cambios ministeriales*, p. 85.

En materia de atribuciones, esta Secretaría de Gracia y Justicia seguía en sus líneas maestras lo dispuesto en el Real Decreto del 24 de mayo de 1755:³⁴ gobierno de los tribunales y nominación de sus ministros, asuntos eclesiásticos, mercedes nobiliarias y nombramientos de los empleos palatinos, aunque resultaban ahora supererogatorias algunas de las funciones que le eran propias antes de 1808. Se le añadían, sin embargo, el despacho de los nombramientos de los consejeros de Estado y cuestiones de honor, entre las que destaca la tramitación de los títulos de concesión de la Insigne Orden del Toisón de Oro.

La Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda tenía como área competencial en la nueva estructura ministerial

todo lo relativo a los ingresos y gastos del erario público en ambos hemisferios, como es cobrar e invertir las contribuciones ordinarias y extraordinarias, impuestos y rentas de cualquiera clase que se decretaren o asignaran por las Cortes para mantener las cargas del Estado; todo conforme a lo que previene la Constitución y disponen las leyes que existen o en adelante existieren. Entenderá en las casas de moneda de todo el Reino, y en lo relativo a resguardos de mar y tierra para contener el contrabando; será de su cargo la vigilancia sobre las oficinas generales y particulares de cuenta y razón, y administración de la hacienda pública, cuidando se cumplan las leyes y reglamentos que haya en la materia. Cuidará de la administración de los bienes mostrencos y nacionales mientras las Cortes no dispongan otra cosa; como así mismo de los maestratzgos y encomiendas de las Órdenes Militares, incluso las de la Orden de San Juan de Jerusalén y las de los Infantes; de todo lo relativo al comercio marítimo en ambos hemisferios, con arreglo a los aranceles con arreglo a los reglamentos existentes o que existieren; y despachará el nombramiento de los diferentes ramos que quedan asignados a esta Secretaría.³⁵

En el nuevo organigrama se podía dedicar la Secretaría de Hacienda a la administración financiera propiamente dicha, quedando liberada de todas aquellas atribuciones que le estaban asignadas en el Real Decreto de 26 de agosto de 1754³⁶ y que, por otra parte, eran propias de instituciones desaparecidas en virtud de la nueva Constitución y decretos comple-

³⁴ *Novísima Recopilación*: 3, 6, 8.

³⁵ Escudero, *Los cambios ministeriales*, pp. 85 y 86.

³⁶ *Novísima Recopilación*: 3, 6, 10.

mentarios. Destaquemos aquí que gozaba este ministerio de amplísimas competencias en relación con la hacienda ultramarina, tal y como había sucedido en el pasado con el Consejo y la Secretaría de Hacienda en detrimento de sus homónimos indianos.

La alta administración militar correspondía a la Secretaría del Despacho de Guerra. Por ella

corría la provisión en ambos hemisferios de empleos militares con arreglo a ordenanza, entendiéndose que la provisión de empleos de hacienda del ejército se continuará haciendo por ahora del mismo modo y forma que se ejecuta en el día, hasta que las Cortes den a este punto el arreglo más conveniente, con la expedición de todos los decretos y órdenes que se comuniquen para el servicio militar y demás resoluciones que convenga tomar para el mejor arreglo y sistema de los ejércitos. Pero no se despacharan por esta Secretaría, los pleitos, procesos y expedientes cuyo conocimiento, según la ordenanza, leyes y reglamentos que en el día existen o en adelante existieren, corresponde al tribunal que debe entender en todos los asuntos contenciosos del fuero militar de guerra; aunque deberá correr por esta Secretaría el despacho de las consultas que según lo que previene la ordenanza deban hacerse al Rey sobre sumarias y procesos militares, mientras no se varíe en este punto por las Cortes la ordenanza del ejército.³⁷

Este último párrafo, relativo a ciertas consultas preceptivas al monarca, resultó añadido, respecto del texto debatido en la sesión del 7 de marzo, como fruto de una adición posterior propuesta por la comisión.³⁸ El catálogo de funciones correspondientes a la Secretaría de Guerra que hace el decreto del 6 de abril contiene, además, una importante reserva respecto de futuras reformas que han de llegar a la administración militar como fruto de la acción legislativa de las Cortes. Por otra parte, descargado ahora este departamento de cuestiones no estrictamente castrenses, nada se dice de la necesaria coordinación con la Secretaría de Hacienda en determinadas materias, ni sobre la comunicación que habría de tenerse con la Primera Secretaría de Estado en todo lo atinente a aquellos encargos que, aunque de naturaleza militar, se deben transmitir para su eje-

³⁷ Escudero, *Los cambios ministeriales*, p. 86.

³⁸ Se produjo su aprobación en la sesión del 28 de marzo de 1812, en *DSCGE*, núm. 532, p. 2980.

cución a los agentes diplomáticos en el exterior, tal y como preveía el Real Decreto del 24 de mayo de 1755³⁹.

En una monarquía como la española, extendida por varios continentes, la Secretaría de Estado y del Despacho de Marina estaba llamada a tener un peso considerable, pues, tanto el estado de la Armada como su administración y gobierno eran esenciales para la seguridad de tan vasta formación política. Según dispuso el legislador gaditano sería competencia de este ministerio entender

en ambos hemisferios en todo lo correspondiente a los diversos ramos de la Marina, comunicándose por ella cuantas órdenes y resoluciones sean necesarias a su mejora y fomento, así en la parte facultativa como en la directiva y administrativa. Asimismo se despachará por ella la provisión de empleos, grados y mandos de todas clases conforme a ordenanza y a los reglamentos que en el día existen, o en adelante existieron; debiendo los expedientes contenciosos pertenecientes a individuos de Marina determinarse por el tribunal a que esté sometido el conocimiento de los juicios y causas del fuero militar de Marina. Pero se despacharán por esta Secretaría las consultas que con arreglo a la ordenanza de Marina deban hacerse al Rey sobre sumarias y procesos contra individuos de la armada, mientras las Cortes no varíen en este punto la citada ordenanza.⁴⁰

Como hemos reseñado arriba al hablar de las atribuciones de la Secretaría de Guerra, también en el caso de la de Marina se añadió en el texto del Decreto, y con igual origen, un párrafo ordenando que por su cauce corran las preceptivas consultas monarca.⁴¹

Con la pérdida de vigencia de la Constitución de 1812 tras la reacción absolutista, desaparecería también la estructura ministerial y el reparto de funciones entre los distintos ministerios establecidos en Cádiz. Fernando VII, mediante un Real Decreto del 19 de julio de 1814, dispuso que las secretarías de Estado y del Despacho volvieran a entender en los mismos negocios que lo hacían antes de 1808, con la sola salvedad de lo establecido respectivamente en los reales decretos del 22 de mayo y 28 de junio del mismo año. Por la primera de estas dos últimas disposiciones se desgajaban de la Primera Secretaría de Estado y de la de Gracia y

³⁹ *Novísima Recopilación*: 3, 6, 11.

⁴⁰ Escudero, *Los cambios ministeriales*, pp. 86 y 87.

⁴¹ *DSCGE*, sesión del 28 de marzo de 1812, p. 2980.

Justicia todos los asuntos relativos a la Real Casa, que pasaban a ser competencia de la Mayordomía Mayor de Palacio; por la segunda se suprimía la recién creada Secretaría de Gobernación de Ultramar, disponiendo se adscribieran sus negocios a la restaurada Secretaría del Despacho Universal de Indias, a la vez que ordenaba que se hiciera en la forma y modo que tenía el 8 de julio de 1787, esto es, inmediatamente antes de que Carlos III con su reforma ministerial repartiera los asuntos ultramarinos por razón de la materia entre los distintos departamentos.⁴²

⁴² El texto del decreto fernandino dice: “deseando que los negocios que se despachan por la Secretaría de Estado y del Despacho sigan el curso natural, y a que ya están acostumbrados mis vasallos, he determinado que corran por las distintas secretarías de Estado y del Despacho los mismos negocios que cada una despachaba en 1808, exceptuando los que son de la atribución de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias, que tuve a bien establecer por mi Real decreto de 28 de Junio último, y los correspondientes a mi Real Casa y Patrimonio que corren por mi Mayordomía mayor, según determiné en mi Real decreto de 22 de Mayo último. Tendreislo entendido, y dispondréis lo conveniente a su cumplimiento.=Está rubricado de la Real mano.=En Palacio a 19 de Julio de 1814.=Al Duque de San Carlos.” (Vid. la anterior disposición anotada en Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones (1705-1936), recopilación de textos de Carlos Fernández Espeso y José Martínez Cardós, estudio preliminar de José Martínez Cardós, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972, p. 33).