

LA MATERIA ADMINISTRATIVA Y SU GESTION EN EL REINADO DE FERNANDO VII (*)

PLANTEAMIENTO

La organización de los asuntos de Estado en función de la materia sobre la que versaban fue el punto de arranque de las reformas llevadas a cabo en la Administración en el siglo XVIII. La materia administrativa aparecía diferenciada en cuatro causas: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra¹, de las cuales, las de Justicia, Hacienda y Guerra encontraron cauce en sus respectivas Secretarías de Estado, pero no así la causa de Policía, cuyos asuntos fueron objeto de la atención de las otras Secretarías².

Si la distribución de competencias entre las diversas Secretarías dio lugar a lo largo de la centuria a algunos cambios en el cuadro ministerial³, no fue hasta el primer tercio del siglo XIX

* Este trabajo fue presentado como comunicación al V Symposium de Historia de la Administración celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública, en diciembre de 1982.

1. Sobre ello véase A. GARCÍA-GALLO, *La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna* en «Actas del II Symposium de Historia de la Administración», Madrid 1971, págs. 298-306, y A. BARRERO, *La materia administrativa y su gestión en las Ordenanzas de Intendencias de América* en «Actas del V Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho indiano», Quito-Guayaquil 1978, en «Anuario Jurídico-Ecuatoriano» VI, 1980, págs. 113-133.

2. Véanse los Reales Decretos de 15 de mayo y 26 de agosto de 1754, Novísima Recopilación 3,6,7 a 11 (ed. *Los Códigos españoles*, 7, Madrid 1850, páginas 285 ss.).

3. Esta ordenación de la materia administrativa fue realizándose de manera progresiva y vacilante hasta quedar definitivamente distribuida para el ámbito peninsular en 1721 en las cinco Secretarías de Estado, Gracia y Justicia, Marina, Guerra y Hacienda. A partir de entonces los cambios en el cuadro ministerial se refieren a los asuntos de ultramar. Sobre ello véase J. A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho 1474-1824, I, El desarrollo histórico de la Institución*, Madrid 1967, 281-316 y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España* 1, Madrid 1980, 31-61.

cuando se planteó la cuestión de crear una nueva Secretaría de Estado que, con uno u otro nombre, abarcara los asuntos de Policía. Sin embargo, el hecho de que la medida hubiera sido adoptada por los gobiernos revolucionarios sobre el modelo de la administración napoleónica⁴ determinó su rechazo inicial por parte de Fernando VII y los sectores más conservadores del país⁵, pero también, especialmente a partir de 1823, fueron numerosas las voces que, desde círculos próximos al monarca, abogaron por la reforma administrativa y más en concreto por la creación de este Ministerio⁶ que al fin, con el nombre de Secretaría de Estado y

4. El Decreto del Gobierno de José Bonaparte de 6 de febrero de 1809, en el que se señalaban las atribuciones de la Secretaría de Estado y demás Ministerios confiaba al Ministerio de lo Interior las cuestiones relativas a la administración civil del reino y fomento y al Ministerio de la Policía General las medidas para la Seguridad general del Estado (ed. en *Documentos del reinado de Fernando VII. V. Pedro Sainz de Andino. Escritos.* vol III, Pamplona 1969, págs. 175-183). La Constitución de Cádiz en su artículo 222 fija en siete el número de Secretarías al crear una Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes y otra para Ultramar. La competencia de dichas secretarías se fijan por Decreto de 16 de abril de 1812 (ed. *Colección de Decretos que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias.* II. Madrid 1820, 178-9 en *Documentos de Fernando VII*, cit. p. 184-88). Restablecida la Constitución durante el trienio liberal, posteriormente los Ministerios de Gobernación quedaron subsumidos en la efímera Secretaría del Interior creada por la Regencia por Decreto de 27 de mayo de 1823 (ed. en *Decretos y Resoluciones de la Junta Provisional...* por D. Fermín MARTÍN DE BALMASEDA, tomo VII, Madrid 1824, 8-9).

5. Por Real Decreto de 19 de julio de 1814 se establece que por las respectivas Secretarías del Estado y del Despacho corran los mismos negocios que cada una despachaba en 1808 a excepción de las atribuciones de Indias y las correspondientes a la Real Casa y Patrimonio. Y otro del día 20 suprime expresamente la Secretaría de la Gobernación de la Península (*Decretos del rey D. Fernando VII.* 1 Madrid 1815, 127 y 132). Asimismo, por Real Decreto de 18 de octubre se ordena que el ministerio del Interior creado por la Regencia quede extinguido (*Decretos de la Junta provisional y los expedidos por su Majestad*, tomo VII, p. 166-67).

6. Son varios los memoriales conservados que recogen este estado de opinión, algunos realizados por encargo del propio Monarca. De 1824 es una Memoria anónima sobre las Secretarías del Despacho, que si bien no entra en el tema del Ministerio de Fomento se inicia con la rúbrica «La organización de las Secretarías del Despacho es la más urgente importancia

del Despacho del Fomento General del Reino vio la luz en noviembre de 1832, dos años después de que el rey hubiera tomado la decisión de su creación y sólo unos meses antes de su muerte⁷.

Las competencias atribuidas al Ministerio de Fomento fueron diversas y numerosas. La simple comparación del Real Decreto que las establece⁸ con los que en la anterior centuria fijaban las tareas encomendadas a las diferentes Secretarías⁹ dan idea de hasta qué punto las cuestiones de gobierno interior y fomento habían ido cobrando importancia dentro del cuadro general de la Administración. De ahí el interés de conocer cómo y por parte de qué organismos se llevó a cabo esta importante gestión administrativa en la etapa anterior a la creación del Ministerio que la abarca.

Para el período que nos ocupa —1814-1832— no se cuenta con textos que de forma general fijen las competencias de cada Secretaría. De ahí el haber acudido para realizar el estudio que nos proponemos a la Colección de Decretos de este reinado que, por recoger las normas que habían de aplicarse a través de los diferentes organismos que intervenían en la administración, reflejan en mayor o menor medida no sólo la actuación de éstos, sino tam-

del Gobierno Real» (ed. por J. M.^a GARCÍA MADARIA, *Dos estudios sobre historia de la Administración. Las Secretarías del Despacho* Madrid 1982, 137-181.) De 1826 es la *Exposición sobre los males que aquejaban a España y los medios de remediarlos*; realizado en París por Javier de Burgos a instancias del monarca (ed. en sus *Anales del reinado de Doña Isabel II*. Madrid 1852, p. 47-72). Dos breves memorias anónimas sobre el Ministerio de Fomento fueron recogidas por Andino al presentar su amplia «Exposición a su Majestad sobre la situación política del reino y medios de su restauración», escrito, como en el caso de Burgos, a petición del rey (ed. en *Documentos de Fernando VII*. V. Pedro Sainz de Andino, vol. 2 y 3, págs. 195-209). Por último al Real Decreto de 5 de noviembre de 1830 pidiendo un Proyecto de Decreto estableciendo un Ministerio del Interior responden las Memorias de los Ministros del Gabinete y las Actas de las Sesiones del Consejo de Estado en que se examinó esta cuestión (ed. en *Documentos de Fernando VII*. V. Sainz de Andino, vol. 3, págs. 211-340).

7. Véase F. SUÁREZ VERDAGUER, *La creación del Ministerio del Interior en España* en AHDE 19 (1948-1949) 15-56.

8. Real Decreto del 9 de noviembre de 1832 (ed. *Decretos* 17, Madrid 1833, y *Documentos*. V. Sainz de Andino, vol. 3, págs. 341-45).

9 Cit. supra nota 2.

bién el intento de poner en ejecución unos principios teóricos que informaban esta gestión. Pero, al mismo tiempo, la índole casuística de esta documentación, lo concreto de los temas sobre los que versa, lo variable de la frecuencia en el tratamiento de uno u otro tipo de asuntos, determina que la información que proporcionan sea limitada y dispersa, lo que dificulta el llegar a conclusiones de carácter general. No obstante esta limitación, el análisis de los textos permite llegar a unos resultados susceptibles de ser completados o cotejados con los procedentes de otro tipo de documentación como los Memoriales a los que antes se aludía ¹⁰.

Dentro de la amplitud que encierra la causa de Policía, la documentación analizada ha permitido el estudio de los siguientes aspectos:

1. Abastecimiento, Sanidad y Beneficencia.
2. Fomento.
3. Enseñanza y Cultura.
4. Orden público.

I. ABASTECIMIENTO, SANIDAD Y BENEFICENCIA

La atención del Estado a los súbditos en el orden material se dirigía a cubrir sus necesidades vitales de primer orden, cifradas, a juzgar por la insistencia de la documentación, en asegurar el abastecimiento y salubridad de las poblaciones, proporcionar los medios para una adecuada atención sanitaria y procurar la asistencia de toda índole a los indigentes.

ABASTECIMIENTO

Durante el siglo XVIII todo lo relativo a la economía municipal quedaba fuera del control de la Real Hacienda, ya que tanto los asuntos de abastecimiento de las poblaciones como el gobierno

10. Con ser de gran interés estos escritos no son muchos los datos concretos que aportan sobre la situación de la administración en el momento que se realizan, en parte por considerarla conocida y en parte porque su propia finalidad se centra la exposición en lo que a juicio del autor debería ser. De ahí que sólo se detengan en destacar situaciones determinadas cuando se consideran expresivas, a título de ejemplo, de la necesidad de la reforma que se propone.

económico de los municipios recibía la consideración de materia de Justicia¹¹. De aquí que Fernando VII, en su política de restablecer el país a la situación en que se encontraba en el momento de su partida¹², concediera al Consejo Real «todo lo relativo a la materia de abastos de los pueblos y demás de gobierno económico»¹³, lo cual vino a suponer el gobierno y control por parte de éste de los elementos fundamentales de la economía local: los pósitos y los propios y arbitrios.

Los pósitos

La situación de crisis económica derivada de la guerra determinó una política de atención a los pósitos con la finalidad no sólo de garantizar los abastos, sino también de fomentar la agricultura evitando con ello el abandono de las tierras, la mendicidad y la ociosidad de los brazos útiles¹⁴.

Ante el estado decadente de los pósitos, atribuido a su deficiente administración por el gobierno intruso pero también en la época anterior¹⁵, se tomaron una serie de medidas dirigidas a garantizar una buena administración: se confió al Consejo Real «el conocimiento inspectivo y directivo general de los pósitos del reino» y se restableció la Contaduría general de pósitos «según la planta y funciones que ejercía en 1808»¹⁶. Asimismo se derogaron todas las gracias otorgadas por el gobierno constitucional¹⁷ y se

11. Véase RD de 26 de agosto de 1754. *Nov. Rec.* 3,6,8. Sobre ello A. BARRERO, *La materia administrativa*, 117-120.

12. En los primeros meses de su gobierno, Fernando VII restablece los antiguos organismos de la administración en la forma que estaban en 1808 (véanse los RRDD de 5 de junio, 19 y 30 de julio, 11 de agosto y 8 y 11 de septiembre; *Decretos* 1, 57, 127, 149, 178 y 248), pero sobre esta base el rey se muestra abierto a la posible introducción de las reformas que sean convenientes (véanse los RRDD de 22 y 27 de mayo de 1814, *Decretos*, 1, págs. 20 y 45).

13. Cfr. RC. 22 julio 1814 (ed. *Decretos* 1, 136).

14. Véase la orden circular del Consejo Real de 1 de junio de 1815 (ed. *Decretos* 2, 381).

15. Así se reconoce en la RC de 7 de agosto de 1814 (ed. *Decretos* 1, 172-73).

16. Véase la RC cit. en nota anterior.

17. Véase la Orden Circular del Consejo Real de 20 de septiembre de 1815 (*Decretos* 2, 677).

restablecieron en todo su vigor «la observancia de las leyes y reglamentos que regían en 18 de marzo de 1808 relativas al gobierno dirección y fomento de dichos establecimientos, así en lo económico y gubernativo como en lo contencioso»¹⁸.

Esta exclusiva intervención del Consejo en el ramo de Pósitos se prolongó hasta 1820, pero no volvió a producirse con la nueva restauración de la Monarquía. En octubre de 1823, por Decreto de la Regencia, se ordenó que la Contaduría General de Pósitos volviera al estado que tenía en 1820, pero entendiéndose con el Ministerio de lo Interior¹⁹ y al desaparecer éste, la Contaduría como sus demás dependencias se integró en el de Gracia y Justicia. A partir de entonces todas las disposiciones sobre pósitos irían dirigidas a la Dirección General de Pósitos a través de la vía reservada de Gracia y Justicia²⁰.

Los propios y arbitrios

La vuelta al sistema vigente en 1808 supuso la anulación de las medidas tomadas por el gobierno constituyente²¹ y el control del Consejo sobre los propios y arbitrios ya que se le confió su dirección, gobierno y administración con las facultades y jurisdicción que antes ejercía en lo contencioso y gubernativo, para lo cual se restableció la Contaduría General del ramo y las provinciales a nivel territorial²². En un principio el Consejo elevó las consultas al rey por la vía reservada de Gracia y Justicia, práctica que por considerarse abusiva provocó una real orden disponiendo que el Consejo Real, en uso de la Real Cédula de 30 de julio de 1760²³, consultase por el Ministerio de Hacienda los asuntos de propios y arbitrios²⁴. Esta intervención del Ministerio de Hacienda

18. Cfr. RC 7 de agosto de 1814 (*Decretos* 1, 174).

19. Decretos de la Regencia de 1 de octubre de 1823 (*Decretos* 7, 142).

20. Véanse las RRCC de 30 de enero y 23 de junio de 1828 (*Decretos* 13, 15 y 215).

21. Véase RC de 8 de julio de 1814, por la cual se anula el artículo séptimo del Decreto de las Cortes Constituyentes de 13 de octubre del año anterior y se manda restablecer los antiguos arbitrios (*Decretos* 1, 114).

22. Véanse RC de 25 de agosto de 1814 y la Circular del Consejo de 9 de septiembre de 1814 (*Decretos* 1, 194 y 276).

23. Recogida en *Nov. Rec.* 7, 16, 12.

24. Véase Circular del Consejo de 9 de noviembre de 1815 (*Decretos* 2, 761).

se intensificó a partir de la reorganización de la Hacienda llevada a cabo en 1817²⁵, ya que desde entonces los arbitrios municipales como cualesquier otros, deberían ser recaudados y administrados por los empleados de la Real Hacienda, pero sin que pudieran mezclarse con los fondos generales del Erario ni ser utilizados más que para sus fines específicos²⁶. Además, los Ayuntamientos seguirían recurriendo al Consejo Real que elevaría las consultas por la vía de Hacienda²⁷.

El reajuste administrativo que se produjo tras el trienio liberal afectó a este ramo de la administración local. Para lograr una mayor agilidad en los negocios de propios y arbitrios se creó en 1824 una Dirección General dependiente de la Secretaría de Hacienda a la que se confió su administración, quedando la inmediata de estos ramos a cargo de los Ayuntamientos y Juntas de propios²⁸. Esta medida afectó asimismo a los baldíos y realengos que no eran de uso comunal²⁹.

SANIDAD

Dentro de la atención del Estado a sus súbditos en sus necesidades materiales, el aspecto de la Sanidad era considerado como un derecho privilegiado de éstos a la protección del gobierno³⁰. No obstante, especialmente en lo que respecta a la atención de la enfermedad se alegaba constantemente el sentimiento paternalista del monarca: el rey actuaba «excitado por su amor paternal»³² «para dar prueba de sus benéficos sentimientos» o «atendiendo

25. Véase RD de 30 de mayo de 1817 (*Decretos* 4, 210).

26. Véanse RRDD de 26 de enero y 6 de abril de 1818 (*Decretos* 2, 23 y 182) y de 28 de julio de 1825 (*Decretos* 10, 227).

27. Cfr. RD de 26 de enero cit. nota anterior.

28. Véase RD de 13 de octubre de 1828 (*Decretos* 15, 230).

29. Véase la orden circular del Consejo de 13 de enero de 1829 (*Decretos* 14, 8) y el RD de 31 de diciembre del mismo año (*Decretos* 14, 355).

30. Véase RD de 3 de marzo de 1815 (*Decretos* 2, 153).

31. Cfr. Orden circular del Consejo Real de 14 de agosto de 1815 (*Decretos*, 2, 560).

32. Cfr. Orden circular de la Secretaría de Estado de marzo de 1815 (*Decretos*, 2, 370).

al interés de la humanidad» lo que hacía que determinados asuntos se aproximaran en su tratamiento a los de beneficencia³³.

La salud pública, como tarea del Estado aparece concebida en un doble aspecto: el estrictamente médico o facultativo de prevención y atención de la enfermedad y el de policía sanitaria que se ocupaba de la salubridad y buen estado de los establecimientos públicos³⁴. Todo ello implicaba una actividad de gobierno que, a la vista de la documentación se plasmó en:

1. La existencia de organismos científicos de enseñanza e investigación: Las Universidades, los Colegios de Cirugía y Medicina y las Academias. En los primeros se impartían enseñanzas de carácter general y fundamentalmente teóricas³⁵ lo que facultaba a sus titulados para el ejercicio de la medicina interna, mientras que los colegios estaban dirigidos a la formación de facultativos prácticos y especialistas³⁶ a los que, por tanto, se les impedía el ejercicio de la «medicina interior»³⁷. En cuanto a las Academias, a su función docente e investigadora de máximos organismos científicos, añadían la de asesorar en materia de policía médica a las autoridades gubernativas³⁸. Cada uno de estos organismos depen-

33. Así ocurre, por ejemplo, en la restauración del hospital de mujeres incurables, para lo cual el rey, ante la penuria del erario, apela a la caridad de las damas nobles de la Corte (véase RD. cit. supra nota 30).

34. En el reglamento de la Academia de Medicina de 15 de enero de 1831 en su capítulo IX «Salud Pública» se dice: «Las Academias ilustrarán a las autoridades todos los asuntos de policía médica y éstas las consultarán precisamente sobre la construcción de hospitales, lazaretos, hospicios, cárceles, mataderos, cementerios, puertos, canales, nuevas poblaciones, teatros, iglesias, desecación de balsas y lagunas, embalses de aguas, limpia de cloacas, situación de las fábricas manufacturas y almacenes de objetos que puedan perjudicar a la Sanidad General sobre el modo de atajar los progresos y aun procurar la extinción de la viruela y otros males, particularmente los contagios con todos los demás puntos que tengan una relación particular con la salud pública (*Decretos* 16, 23-24).

35. Véase el «Plan general de Estudios», título 8.º inserto en RD de octubre de 1824 (*Decretos* 9, 247-51).

36. Véase el «Reglamento para el régimen y gobierno de los Colegios de Cirugía y Medicina y de los profesores que ejerzan estas facultades» inserto en RC de octubre de 1828 (*Decretos* 13, 392).

37. Véase la orden circular del Consejo Real de 22 de octubre de 1829 (*Decretos*, 14, 299).

38. Véase antes nota 34.

día, a nivel superior de gobierno del Ministerio de Gracia y Justicia³⁹. Además, el interés del Estado en el fomento del estudio y ejercicio de la medicina se manifestaba en la concesión de privilegios a los que se dedicaban a esta actividad⁴⁰.

2. La existencia de una organización administrativa de gobierno y control cuyos máximos organismos eran las Juntas Superiores de Medicina, Cirugía y Farmacia y la Junta Superior de Sanidad. Las primeras, de carácter profesional puesto que eran constituidas como órgano superior gubernativo de todos los Colegios de cada especialidad⁴¹, se ocupaban de cuestiones de orden técnico tales como las campañas de vacunación⁴² y el control del ejercicio de la profesión por los facultativos⁴³. Del mismo modo que los Colegios, actuaban bajo la dependencia de la Secretaría de Gracia y Justicia⁴⁴. Por su parte, la Junta Superior de Sanidad y sus delegados en las provincias y puertos se ocupaban de tomar las medidas de control necesarias para evitar la expansión de epidemias y evitar el contagio⁴⁵, dependiendo de la Secretaría de Estado, si bien, por ser su campo de acción los puertos y aduanas, estaban en relación con las autoridades de la Real Hacienda, al tiempo que éstas intervenían en las propias Juntas de Sanidad⁴⁶.

39. Cfr. Reglamento cit. supra nota 36.

40. Por orden circular del Ministerio de la Guerra de 30 de noviembre de 1814 se exime del sorteo para el remplazo del ejército a los empleados del Hospital de Jesús Nazareno (*Decretos* 1, 382). Por RD de 4 de diciembre de 1816 se mandó que para dar fomento a los Reales colegios de Cirugía, los alumnos destinados al ejército pudieran ejercer ésta y la medicina con sólo el grado de Doctor (*Decretos* 3, 436).

41. Véase RC de octubre de 1823 (*Decretos* 13, 392).

42. Véase Orden circular del Consejo Real de 14 de agosto de 1815 (*Decretos*, 2, 560).

43. Véanse las Ordenes circulares del Consejo Real de 16 de septiembre de 1818 (*Decretos* 5, 315) y 22 de octubre de 1829 (*Decretos* 14, 299).

44. Véase RC cit. supra nota 41.

45. Véanse la RC de 12 de agosto de 1814 (*Decretos* 1, 184) y la Orden circular de la Secretaría de Estado de 26 de mayo de 1815 (*Decretos* 2, 348).

46. Así, por RD de 6 de mayo de 1827 comunicado por la Secretaría de Estado a la de Hacienda se declara que todos los comandantes de resguardo de los puertos son vocales natos de las Juntas de Sanidad (*Decretos* 12, 95). En sentido Contrario la RO de la Secretaría de Hacienda de 13 de diciembre de 1818, en la que se expresan los honorarios que han de darse a los ins-

3. La creación y fomento de centros de salud tales como lazaretos, baños y hospitales. A juzgar por la documentación examinada, el control de los lazaretos y baños estaba encomendado a la Secretaría de Estado⁴⁷. En cuanto a los centros hospitalarios, al menos algunos de ellos, como el General y el de mujeres incurables de Madrid, también dependían de esta Secretaría, quizá por el carácter benéfico de dichas instituciones⁴⁸ y porque su financiación no provenía de los fondos del Erario⁴⁹. Otros hospitales civiles y de contrata estaban bajo el control del Ministerio de Hacienda⁵⁰, quien también, en determinado momento, se haría cargo de los hospitales de la Marina⁵¹. En cambio, los militares dependían con toda su organización sanitaria peculiar de la Secretaría de Guerra⁵².

4. La construcción de cementerios, política dirigida a acabar con los enterramientos en las iglesias a fin de precaver las epide-

pectores farmacéuticos de géneros medicinales en las aduanas de las costas y fronteras (*Decretos* 5, 677).

47. Sobre lazaretos sólo se ha encontrado en la documentación un RD de 20 de enero de 1816 de la Secretaría de Estado disponiendo que se habilitara el de Mahón (*Decretos* 3, 10). Respecto a baños sólo se encontraron dos disposiciones, una orden circular de la Secretaría de Estado de mayo de 1815 sobre los baños de Arnedillo (*Decretos*, 2, 370) y una RC de 12 de diciembre del mismo año recogiendo un RD comunicado por la misma Secretaría nombrando al infante D. Antonio protector de los baños de Sacedón (*Decretos* 2, 785).

48. Sobre ello véase antes nota 33.

49. Por RD de 6 de enero de 1815 se mandó contribuir con 3.000 reales de vellón al Hospital General de la Corte a todos los que en adelante fueren agraciados con la cruz supernumeraria de la Real orden de Carlos III y a quienes se conceda permiso para el uso de la extranjeras (*Decretos* 2, 13).

50. Para su mantenimiento la Real Hacienda arbitra medidas especiales como el aumentar el precio de las barajas en 2 maravedís. Véase Orden circular de 8 de noviembre de 1823 (*Decretos* 7,181) y la RO de 23 de octubre de 1824 (*Decretos* 9, 323).

51. Por RD del Ministerio de Marina de 20 de octubre de 1817 se previene que los hospitales de la Marina en El Ferrol, Cádiz y Cartagena corran en lo sucesivo a cargo de la Real Hacienda (*Decretos*, Apéndice, 423).

52. Son muy numerosas las disposiciones sobre hospitales militares todas ellas procedentes de la Secretaría de Guerra. A título de ejemplo véanse la RO de 23 de octubre de 1824 (*Decretos* 9, 323) y la de 11 de octubre de 1825 (*Decretos* 10, 216).

mias. Esta tarea era encomendada a maestros nombrados por el Consejo Real, quienes habían de recabar la información necesaria sobre las necesidades, urgencia, condiciones del establecimiento, etcétera⁵³, e incitar a las autoridades locales, civiles y eclesiásticas, a llevarlo a efecto. En estos asuntos el Consejo actuaba por la vía reservada de la Secretaría de Gracia y Justicia⁵⁴.

Así, pues, en los numerosos aspectos contemplados por la Sanidad Pública intervenían muy diversas autoridades dependientes a nivel Superior del Consejo Real y las Secretarías de Estado, Gracia y Justicia y Hacienda, sin que esta dispersión de competencias encuentre una justificación lógica para el historiador actual, como tampoco, a juzgar por los testimonios, la hubo para los contemporáneos, de ahí que fuera éste uno de los temas de apoyo de los escritos en pro de la reforma administrativa que conduciría a la creación del Ministerio de Fomento⁵⁵.

BENEFICENCIA

De entre las tareas del Estado, la de beneficencia aparece muy personalizada en la figura del monarca, ya que la atención por parte de éste a sus súbditos más necesitados se consideraba como una de las obligaciones inherentes a la detentación del poder⁵⁶.

53. Véase la RC de 22 de noviembre de 1828 (*Decretos* 13, 378).

54. Véase la Orden circular del Consejo Real de 30 de junio de 1814 (*Decretos* 1, 104).

55. Así, en la memoria de Calomarde fechada el 16 de noviembre de 1830 se dice «que en lo tocante a la salud pública, caridad y beneficencia concían acumulativamente tantas autoridades como iban los negocios de esta división: El Consejo, la Cámara y las Chancillerías y Audiencias del Reino lo hacían del cumplimiento de lo mandado sobre la fundación de casas de expósitos, crianza y educación de niños, visitas de los Hospitales de San Lázaro y San Antón y reducción y conservación de Hospitales; el Ministerio de Estado de las Inclusas, hospicios, casas de dementes, de sordomudos, juntas de sanidad y lazaretos y el de Hacienda de los Hospitales civiles; el de la Guerra de los Colegios de Huérfanos militares de Valencia y Zaragoza y el de mi cargo de la enseñanza de las ciencias de curar y del gobierno de los facultativos y colegios excepto el de Cádiz puesto a cargo de la Marina» (ed. *Documentos de Fernando VII V. Sainz de Andino* vol. 3, p. 211-228).

56. Así, un RD de 12 de julio se inició con las siguientes palabras: «si los monarcas para corresponder a la sagrada delegación del poder que re-

Pero con esta actividad el Estado no buscaba solamente el cubrir las necesidades de los indigentes, sino que ello no era más que un medio para lograr su reinserción en la sociedad; así se atendía a la «infancia desvalida» no sólo por su abandono material, sino también por estar expuestos a incurrir en el futuro en toda clase de excesos⁵⁷; se recogía a los niños expósitos para hacerlos útiles a la sociedad⁵⁸ o se incitaba a las casas de misericordia a adquirir tierras para emplear a sus acogidos en la agricultura⁵⁹.

No obstante esta concepción utilitarista, la actuación benéfica del Estado aparece cargada de un matiz religioso y vinculado al mundo eclesiástico: el rey actúa «inspirado en su excelsa piedad»⁶⁰, en ello se ocupa la «Junta general de caridad»⁶¹, los establecimientos benéficos se califican de «instituciones piadosas» y reciben el nombre de «casas de misericordia»⁶². Por su parte, la iglesia colabora activamente en estas tareas fundando establecimientos, estando a su cuidado e inspeccionándolos⁶³ y financiándolos a través

ciben de la Divinidad, deben procurar como un padre hacia sus hijos el bien estar de los pueblos confiados a su dirección ¿con cuanta más justicia no reclama la humanidad doliente aquella influencia benéfica y protectora?» (*Decretos* 3, 263).

57. Véanse el RD de febrero de 1815 sobre las pensiones adjudicadas a la casa de la Inclusa de Madrid y al Colegio de los Desamparados (*Decretos* 2, 142) y la Circular del Consejo de 20 de marzo de 1827 (*Decretos*, 12, 73).

58. Véase la Orden circular de la Secretaría de Estado de 30 de abril de 1816 (*Decretos* 3, 153).

59. Véase el RD de 17 de noviembre de 1815 (*Decretos* 2, 765).

60. Cfr. la Orden circular de la Secretaría de Estado de septiembre de 1816 (*Decretos* 3, 362).

61. Véanse la RO de 2 de septiembre de 1816 e «Instrucción General de la hospitalidad domiciliaria» (*Decretos* 3, 313 ss.).

62. Sobre este aspecto de la beneficencia véase la Exposición de Sainz de Andino 96 (*Documentos de Fernando VII*. V col. 2.º, p. 98-99).

63. Así, en un RD de 17 de noviembre de 1815 se dice: «los hospicios asilos de la indigencia, establecidos por la religión y fomentados por la caridad cristiana y la humanidad...» (*Decretos* 2, p. 765). Por Orden circular del Consejo Real de 30 de abril de 1816 se encarga a todos los prelados del reino manifiesten el número de casas de expósitos de sus diócesis su estado y las que convendrá erigir (*Decretos* 3, 153) y por otra de la Secretaría de Estado de septiembre del mismo año se encarga a los arzobispos y obispos que de acuerdo con los directores velen sobre el régimen gubernativo y económico de las casas de misericordia y expósitos (*Decretos* 3, 362).

del fondo pío benefical y otros arbitrios piadosos y la recaudación de limosnas ⁶⁴.

Toda la labor del Estado en este campo, actuando por sí mismo o con la colaboración de las autoridades eclesiásticas, iba canalizada a través de la Secretaría de Estado ⁶⁵, cuya atención se dirigía fundamentalmente a procurar la redención de cautivos ⁶⁶, a la fundación y mantenimiento de las casas de misericordia ⁶⁷, a proporcionar la hospitalidad domiciliaria ⁶⁸ y a acudir en socorro de los afectados por sucesos catastróficos incidentales ⁶⁹.

II. FOMENTO

De acuerdo con las doctrinas mercantilistas y de liberalismo económico imperantes, Fernando VII, al igual que sus predecesores, mostró gran interés en fomentar la actividad particular en todas las ramas de la producción económica como medio de aumentar los recursos del país. De ahí que siempre se procurara «conciliar el interés público con el del particular agricultor y fa-

64. Sobre la dedicación del fondo pío benefical a las casas de misericordia véanse los RRDD de 15 de noviembre de 1814 (*Decretos* 1, 353) y de 21 de febrero de 1815 (*Decretos* 2, 131). La hospitalidad domiciliaria se costeaba con el fondo del indulto apostólico cuadragesimal y otros arbitrios piadosos (véase RD de 2 de septiembre de 1816; *Decretos* 3, 313). En cuanto a los fondos empleados en la redención de cautivos procedían de las limosnas recogidas por las órdenes redentoras (véase RD de 7 de mayo de 1815; *Decretos* 2, 308).

65. Todas las disposiciones recogidas sobre estos asuntos proceden de la Secretaría de Estado. Por RD de 15 de noviembre de 1814 se encarga al colector del fondo pío benefical «de que informase y propusiese a SM por la primera Secretaría de Estado todos los objetos de pública necesidad en que estimase deben invertirse los mencionados caudales» (*Decretos* 1, 353).

66. Véanse las RROO de 8 de noviembre de 1814, de 6 de diciembre de 1814 (*Decretos* 1, 345 y 402) y de 7 de mayo de 1815 (*Decretos* 2, 308).

67. A título de ejemplo véanse el RD de 17 de noviembre de 1815 (*Decretos* 2, 765) y la Orden circular de la Secretaría de Estado de septiembre de 1816 (*Decretos* 3, 362).

68. Véanse las disposiciones citadas en nota 61.

69. Véase la RD de 22 de abril de 1815 sobre el socorro a las víctimas de un incendio en la Puerta del Sol (*Decretos* 2, 258).

bricante»⁷⁰ y que la propiedad se concibiese «como un derecho cuyo libre ejercicio es el estímulo del trabajo, el móvil del interés individual y el principio que asegura sobre el interés común la permanencia del orden y bienestar de la sociedad, sucediendo, por el contrario, que todas las disposiciones que más o menos atacan este derecho destruyen en otro tanto el beneficio del propietario, estinguen su anhelo por aumentar y mejorar las producciones de su industria y de consiguiente se oponen a la riqueza de los pueblos y los imposibilitan de contribuir al Estado con lo que necesita para su mantenimiento y decoro»⁷¹.

Sobre la base de estos principios, la actuación del Estado para el fomento de la economía se centraba en dos aspectos:

- Favorecer la producción nacional tanto de materias primas como de productos manufacturados.
- Procurar los medios y elementos que favorecen la producción.

En el primer aspecto, la atención del Estado se dirigía a todas las ramas de la economía, pero dentro de la política general de fomento a cada una de ellas, a nivel práctico, se tendía a objetivos concretos: aumentar la producción y comercialización de productos determinados que constituían una renta: tabaco, algodón, aguardientes, etc. De ahí que la mayor parte de esta actividad recayera sobre el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de rentas⁷².

Los asuntos relativos al fomento de la agricultura, minería, industria y comercio eran competencia de la Secretaría de Hacienda, sin perjuicio de que por la naturaleza de algunos asuntos entrara en relación con otros Ministerios.

Dado el sistema imperante, la gestión pública en estos campos se concretaba a:

70. Circular de la Dirección de rentas de 16 de mayo de 1815. En el mismo sentido otra de 13 de marzo del mismo año (*Decretos* 2, 322 y 162).

71. Orden circular de la Secretaría de Hacienda de julio de 1816 (*Decretos* 3, 284).

72. La mayor parte de las disposiciones sobre estos temas recogidos en la Colección de Decretos son comunicados por la Secretaría de Hacienda a la Dirección General de Rentas.

— Recabar de las autoridades la información necesaria para tener conocimiento de la situación y sobre ello tomar las medidas oportunas⁷³.

— Fomentar la iniciativa privada.

A este fin se arbitraron una serie de medidas encaminadas directamente a lograr esta participación —tales como las concesiones de determinados recursos públicos a compañías privadas para su explotación, como en el caso de la Compañía del Guadalquivir para llevar a cabo el proyecto de navegación de dicho río⁷⁴, o de la explotación de minas⁷⁵— y el optar por medidas favorables a la actuación particular como el permitir hacer catas para el descubrimiento de minas y la extracción de oro de los ríos sin cobrar por ello arbitrio alguno⁷⁶. Junto a ello, de forma indirecta, el Estado buscaba la dedicación de los particulares en las tareas de fomento mediante la adopción constante de medidas liberalizadas que iban desde el desestanco de algunos productos⁷⁷ y la concesión de determinadas exenciones⁷⁸, a permitir la libre fijación

73. Así se reconoce expresamente en una Orden circular del Ministerio de Hacienda de 31 de agosto de 1818: «una de las medidas que se ha propuesto el gobierno en beneficio de la agricultura es el previo conocimiento que ha procurado tomar del verdadero estado de la cosecha de granos y otros frutos de nuestra subsistencia para poder con estos datos dar las provisiones oportunas, ya para permitir con tiempo la introducción o extracción de granos o ya para prohibir uno u otro según la abundancia o escasez...» (*Decretos*, 5, 460). En el mismo sentido véase la Orden circular de 13 de marzo de 1815 (*Decretos* 2, 162).

74. Sobre el proyecto de navegación véase *Decretos* 1, p. 441 y la RO de 4 de marzo de 1816 (*Decretos* ap. 97).

75. Véase el RD de 4 de julio de 1825, por el que se fijan las reglas que deben observarse en la explotación y laboreo de minas (*Decretos* 10, 204).

76. Sobre ello las RROO de 20 de febrero y 14 de abril de 1825 (*Decretos* 10, 89 y 115).

77. El desestanco del aguardiente establecido por RD de 16 de febrero de 1824 tuvo por objeto «promover el fomento de la industria agrícola y fabril de este ramo, pues de no haber habido otras miras no podía renunciarse a los rendimientos que daba el Erario» (*Decretos* 10, 133). Véase también la Orden circular de 13 de marzo de 1815 (*Decretos* 2, 162). Por RD de 2 de febrero de 1815 se aprobó la propuesta del desestanco y libre fabricación de naipes (*Decretos* 2, 93). Asimismo, por RD de 3 de noviembre de 1817 se acordó el desestanco del alcohol y plomo (*Decretos* 4, 569).

78. Así, por RD de 4 de diciembre de 1816 se pide a los intendentes y

de precios, circulación y venta de determinados productos agrícolas y manufacturados⁷⁹.

— Fomentar la producción nacional.

Además del tipo de disposiciones vistas en el apartado anterior y que, indudablemente, habían de repercutir en los índices de producción, el Estado también se esforzó en mejorar ésta atendiendo al mantenimiento de las fábricas, estado de las instalaciones y calidad de los productos⁸⁰. Pero dado el insuficiente desarrollo de la industria peninsular, la acción del Estado se dirigió fundamentalmente al control del comercio exterior a través de medidas diversas, unas que afectaban a las personas que se ocupaban en

sociedades económicas determinada información a fin de que el Consejo de Hacienda en Junta de comercio y moneda pueda informar la regla general que haga desaparecer las disposiciones perjudiciales al cultivo y comercio de vinos (*Decretos* 3, 437). Por otra de 13 de julio de 1817 se concede a la fábrica de hoja de lata de Cangas de Onís la libertad de derechos en todos los artículos que necesite y en la extracción de sus manufacturas (*Decretos* 4, 356).

79. Así, por Orden circular del Ministerio de Hacienda de 24 de julio de 1816 se declara libre en su circulación y venta dentro del reino la almagra que produce la Real Fábrica establecida en Mazarrón. Por otra del mismo mes y año se declara libre en cuanto al tiempo, precio y modo de venta y compra de vinos pagando los derechos que hubiera legítimamente establecidos (*Decretos* 3, 272 y 284). Por RD de 20 de octubre de 1817 se permite a los dueños de fábricas de azúcar que pongan precio a las tareas y labores anejas a ellas derogándose las ordenanzas que rigen en la materia (*Decretos* ap. 423). Por Orden circular del Ministerio de Hacienda de 2 de diciembre de 1823 se declara el libre comercio sin impuestos reales o municipales de los productos agrícolas e industriales (*Decretos* 7, 214).

80. Por RO de 14 de junio de 1815 se manda al Tesorero General facilite sin pérdida de tiempo los auxilios conducentes a las fábricas de salitre para la elaboración de pólvora (*Decretos* 2, 428) y por otra de 14 de marzo del año siguiente se mandó reservar en las tesorerías de provincia la mitad del producto de salitres, pólvora y azufre con destino al mayor fomento de estas fábricas (*Decretos*, ap. 101). Sobre el control de la calidad del tabaco véanse las órdenes circulares de las Secretarías de Indias y Hacienda de 9 de diciembre de 1814 (*Decretos* 1, 403) y de diciembre de 1816 (*Decretos* 3, 471). Por RO comunicada por la Secretaría de Indias el 2 de diciembre de 1814 se previene se tomen las más eficaces providencias para mejorar el establecimiento de la factoría de tabacos de La Habana (*Decretos* 1, 392).

actividades mercantiles y otras relativas a los productos objeto de comercio.

En principio no se impidió el asentamiento de comerciantes extranjeros en la Península, pero tampoco se favoreció, ya que estaban sujetos a las mismas contribuciones que los españoles⁸¹, y como éstos se encontraban sometidos a las disposiciones penales españolas en materia de contrabando, aunque el procedimiento podía variar en virtud de los tratados internacionales vigentes⁸². Pero sí se prohibió expresamente la expedición de patentes de navegación a favor de extranjeros aunque el barco y tripulación fueran nacionales⁸³.

Junto a ello, se siguió una política proteccionista respecto de la introducción de mercancías extranjeras, basada en la implantación de un sistema arancelario que gravaba por diversos conceptos tanto los productos extranjeros como los nacionales con destino al exterior⁸⁴; y en la prohibición expresa de entrada y salida de otros determinados por resultar competitivos o perjudicar a la industria nacional⁸⁵. Asimismo se arbitraron medidas de control respecto de las mercancías transportadas por los buques mercantes españoles, tales como las concesiones de permisos especiales⁸⁶ y la obligación por parte de los cónsules en otras naciones de conocer y

81. Véase la RO de 10 de julio de 1815 (*Decretos* 2, 486).

82. Así ocurre en los casos de registro por sospecha de contrabando en casas de extranjeros en los que la presencia del cónsul puede ser requisito según los tratados vigentes. Véanse las RO de 26 de mayo y 14 de agosto de 1825 (*Decreto* 10, 158 y 248).

83. Véase la RD de 28 de agosto de 1816 (*Decretos*, ap. 189).

84. Sobre la fijación de aranceles, véanse las RROO de 23 de enero de 1816 (*Decretos* 3, 26) y de 17 de septiembre de 1825 (*Decretos* 10, 281).

85. Así ocurre con la importación de jabón (Orden circular de 16 de mayo de 1815; *Decretos* 2, 322) de géneros de algodón (RO de 27 de octubre de 1816; *Decretos* 3, 390) cristales (RO de 26 de junio de 1816; *Decretos*, ap. 148) abanicos (RO de 18 de mayo de 1825, *Decretos* 10, 131) y agua fuerte (RO de 8 de marzo de 1825, *Decretos* 10, 99). Asimismo se prohíbe la extracción de toda cáscara o corteza de árbol que pueda emplearse en los curtidos (RO de 18 de mayo de 1825, *Decretos* 10, 152).

86. Por RO de 1 de agosto de 1825 se establece que en los buques habilitados con permiso real pueden comprenderse otros frutos coloniales para el extranjero (*Decretos* 10, 228).

dar cuenta de los efectos que con destino al comercio transportaban los buques que arribaban en sus puertos⁸⁷.

Los delitos de contrabando resultantes de la infracción de estas normas dieron lugar a la adopción de medidas contra el comercio ilícito, unas de carácter preventivo, fomentando los servicios de inspección y vigilancia⁸⁸, pero las más de las veces dirigidas a la persecución de los delincuentes por los cuerpos policiales propios de la Real Hacienda —los resguardos de rentas y columnas móviles— y también por fuerzas militares, si bien sujetas en estas actuaciones a la autoridad y jurisdicción de la Secretaría de Hacienda⁸⁹.

— Controlar la producción nacional y transacciones mercantiles a través de las asociaciones gremiales y de los consulados.

Restablecidos aquéllos y revisadas sus ordenanzas por la Junta de Comercio y Moneda, el Estado garantizaba a través de éstas el libre ejercicio de la profesión por quien estuviera acreditado para ello y evitaba las causas de monopolio⁹⁰. Asimismo el control del comercio por parte del Estado quedaba garantizado al declararse del peculiar conocimiento del Ministerio de Hacienda los negocios gubernativos y judiciales y el examen de sus cuentas de los Consulados de la Península e Islas adyacentes sin intervención de ninguna otra jurisdicción⁹¹.

Fuera del ámbito de competencia de la Secretaría de Hacienda quedaban otras ramas de la economía cuyo fomento no mereció

87. Por RO de 6 de junio de 1817 comunicada por la Secretaría de Hacienda a la de Estado se establece que los cónsules españoles en puertos extranjeros remitan cada seis meses un estado de los frutos y efectos que importan y exportan en los mismos los buques de la nación con las observaciones que estimen convenientes hacer sobre nuestro comercio (*Decretos*, ap. 342).

88. Véanse las RROO de 11 de septiembre de 1815 (*Decretos* 2, 651) y del 6 de octubre de 1817 (*Decretos* 4, 538).

89. Véase el reglamento para la persecución del contrabando, inserto en la RO de 11 de febrero de 1825 (*Decretos* 10, 31).

90. Las organizaciones gremiales habían quedado anuladas por el Decreto de las Cortes de 8 de octubre de 1813 al declarar el libre ejercicio en toda industria, arte y oficio. Este decreto quedó a su vez anulado por la RO de 29 de junio de 1815 (*Decretos* 2, 464).

91. Véase la Orden circular del Ministerio de Hacienda de 4 de noviembre de 1815 (*Decretos* 2, 733).

tanta atención por parte del Estado o los resultados de esta política fueron menos notorios por la confluencia de competencias de diferentes organismos. Así, de la ganadería en general, a través de la Mesta, se ocupaba el Consejo Real⁹², pero no del ramo caballar, cuyo cuidado competía a la Secretaría de Guerra⁹³. La multiplicidad de organismos competentes en materia de montes era aún mayor ya que su administración estaba concebida en función de su utilización, así mientras los montes de uso comunal pertenecían a la jurisdicción del Consejo Real y los de Propios a la de la Secretaría de Gracia y Justicia⁹⁴, en los de la provincia de Madrid intervenían la de Hacienda⁹⁵ y la de Marina en sus departamentos⁹⁶. También a la Secretaría de Marina competía los asuntos relativos a la pesca, ya que los que se dedicaban a ella, en tanto matriculados, quedaban dentro de su jurisdicción⁹⁷ a excepción de lo concerniente a su ejercicio no profesional, que junto con los asuntos relativos a la caza eran privativos de la jurisdicción ordinaria⁹⁸.

En el segundo aspecto, el de proporcionar los medios y elementos que favorecen la producción, la labor del Estado se centró fundamentalmente en la realización de obras públicas que redundaban en beneficio tanto de la agricultura como de las relaciones comerciales, en especial la construcción de caminos y puentes y realización de canales de navegación y regadío, pantanos y obras de contención de inundaciones⁹⁹. Asimismo, el Estado, a través de las Sociedades Económicas, apoyaba el conocimiento de las nove-

92. Véase la RC de 2 de octubre de 1814 por lo que se restablece el Consejo de la Mesta (*Decretos* 1, 300).

93. Véanse las órdenes circulares del Ministerio de Guerra de 10 de septiembre de 1817 (*Decretos* 4, 455) y de 31 de agosto de 1825 (*Decretos* 10, 265).

94. Véase antes I y documentos citados en nota 29.

95. Véase la Orden circular de 26 de agosto de 1816 (*Decretos* 3, 806) y la RO de 6 de marzo de 1817 (*Decretos* 4, 99).

96. Véanse las RROO de 31 de enero y 25 de julio de 1817 (*Decretos*, ap. 277 y 365).

97. Véanse las RROO de 14 de mayo y junio de 1816 (*Decretos*, ap. 144 y 168) y el RD de 20 de febrero de 1817 (*Decretos* 4, 67).

98. Véase la RD de 25 de enero de 1815 (*Decretos* 2, 32).

99. Sobre construcción de caminos, véanse las órdenes circulares del Consejo Real de 14 de julio de 1815 (*Decretos* 2, 609) y de 15 de septiembre

dades técnicas¹⁰⁰ y promovía la enseñanza e investigación en estos campos¹⁰¹.

La realización y financiación de estas obras corría a cargo de la Secretaría de Estado a través de la Dirección general de Correos cuyas rentas estaban expresamente destinadas a este fin, así como las procedentes de los bienes mostrencos vacantes y abintestatos¹⁰² y de arbitrios destinados a la construcción de caminos¹⁰³. No obstante, ante la insuficiencia de los fondos públicos se estimuló la actuación de entidades públicas y particulares¹⁰⁴.

Aun siendo esta actividad propia de la Secretaría de Estado, la participación de la de Hacienda se hará notar a partir de 1824, y así será este Ministerio el que se ocupe de organizar y mantener el Real Conservatorio de Artes¹⁰⁵ y el que en 1831 se haga cargo de

de 1828 (*Decretos* 13, 289) y la RO de la Secretaría de Estado de 20 de octubre de 1831 (*Decretos* 16, 339). Sobre la construcción del canal Imperial del Tauste, R. resolución de 30 de octubre de 1814 (*Decretos* 1, 292) sobre el del Guadalquivir el proyecto de diciembre de 1814 (*Decretos* 1, 439) sobre el canal de regadío de los campos de Cieza el proyecto de diciembre del mismo año (*Decreto* 1, 442) sobre el proyecto para contener las inundaciones del Najerilla de enero de 1815 (*Decretos* 2, 74), sobre el canal de Castilla las disposiciones de enero y junio de 1815 (*Decretos* 2, 69 y 472), sobre los pantanos de Lorca y Aguila. RD de 28 de enero de 1816 (*Decretos* 3, 31) sobre el real canal de Manzanares la RC de 9 de febrero de 1818 (*Decretos* 5, 45).

100. Véanse la RO de 6 de mayo de 1815 y el RD de 9 de junio de 1815 (*Decretos* 2, 307 y 410).

101. Véase luego apartado 3.

102. Véase la R. Provisión de 3 de agosto de 1814 (*Decretos* 1, 169).

103. Véanse las RROO de 29 de noviembre de 1817 (*Decretos* 4, 634) y de 30 de agosto de 1819 (*Decretos* 6, 337).

104. Así por RO de 19 de mayo de 1816, el monarca «desengañado de que el Tesoro público rara vez se hallará con sobrantes para emprender las obras de riego y de que las que se costean por el Gobierno se resientan comúnmente de la falta de interés individual de sus agentes inmediatos, he tenido a bien excitar el celo e interés de los Ayuntamientos, cabildos, eclesiásticos y sujetos particulares nacionales o extranjeros para que acometan estas empresas en la inteligencia de que renunciaré en su favor las utilidades que resultarían de la Corona, costeando de su cuenta dichas obras» (*Decretos* 3, 176).

105. Véanse las RROO de 18 de agosto de 1824 (*Decretos* 9, 155) y 30 de mayo de 1832 (*Decretos* 17, 60).

la empresa del canal de Castilla de la que antes se había ocupado aquélla ¹⁰⁶.

III. ENSEÑANZA Y CULTURA

La educación y enseñanza de los súbditos aparece concedida en la documentación de la época como una actividad pública «objeto de la soberana atención y desvelo» y como una muestra más del «paternal y decidido amor del rey hacia sus fieles y heroicos vasallos» en sus esfuerzos por alcanzar la «prosperidad pública», lo cual exigía, dada la consideración negativa de la etapa anterior, «no sólo curar y preservar las generaciones presentes, sino también formar las venideras por medio de una educación e instrucción sólidamente monárquicas y cristianas sin desatender empero los verdaderos progresos de las ciencias útiles a la prosperidad de mis dominios» ¹⁰⁷.

La enseñanza como actividad pública abarcaba todos los niveles, desde las «primeras letras» a los estudios superiores ¹⁰⁸.

En la primera enseñanza, la labor del Estado, ejercida a través de la Secretaría de Gracia y Justicia ¹⁰⁹ se cifraba en el ejercicio de vigilancia y control, lo cual se hizo posible mediante la elaboración de un plan general de estudios que debía aplicarse en todos los centros docentes del país ¹¹⁰. Además, el Estado se hacía cargo a través de las entidades municipales del desempeño de la activi-

106. Véanse la RC de 17 de marzo y las RROO de 27 de septiembre y 17 de octubre de 1831 (*Decretos* 16, 111, 327 y 333).

107. Cfr. RD de 1 de febrero de 1815 y Orden circular del Consejo Real de 20 de diciembre de 1815 (*Decretos* 2, 82 y 797).

108. Cfr. RD de 14 de octubre de 1824 (*Decretos* 9, 231).

109. De todas las disposiciones sobre esta materia, sólo tres de ellas van dirigidas a través de la Secretaría de Estado, el que coincidan dichas disposiciones en el carácter gratuito de la enseñanza hace pensar que el tratamiento a través de la Secretaría de Estado se debe a haber recibido la consideración de asunto de beneficencia. Véanse los RRDD de 19 de noviembre y 17 de diciembre de 1815 (*Decretos* 2, 767 y 787) y de 8 de julio de 1816 (*Decretos* 3, 257).

110. Aunque por RD de 1 de febrero de 1815 se formó un Junta para la elaboración del plan de estudios (*Decretos* 2, 62), éste no vió la luz hasta el 14 de octubre de 1824 (*Decretos* 9, 230).

dad docente, si bien, dando cabida a la iniciativa privada garantizada por la exigencia de titulación suficientemente acreditada ¹¹¹. Para la dotación de las escuelas públicas el Estado contaba con los fondos procedentes de fundaciones y legados destinados a este fin, los de los propios y arbitrios y en caso de ser preciso con la contribución por parte de los alumnos ¹¹². No obstante los esfuerzos del Estado por cubrir las necesidades docentes del país, con frecuencia se requería la participación en estas tareas, con carácter benéfico, de las instituciones religiosas ¹¹³.

A nivel superior se hacía distinción entre las enseñanzas de carácter humanístico que se llevaba a efecto en los «establecimientos literarios», es decir, las Universidades, Colegios Mayores y Seminarios Conciliares y las enseñanzas de carácter técnico o de las «ciencias útiles», que corría a cargo de diversos establecimientos culturales ¹¹⁴.

Del mismo modo que la Primera enseñanza, la Superior impartida en los establecimientos literarios recibió un plan de ordenación general que debía regir en los mismos ¹¹⁵. Esto sirvió no sólo para unificar la enseñanza de las diversas disciplinas, sino también para canalizar la gestión del Estado a través de la Secretaría de Gracia y Justicia, ya que con anterioridad, si bien la mayor parte de las disposiciones seguían esta vía, en algunas, referentes a nombramientos, colegios mayores, etc., intervenía la Secretaría de Estado sin que por su contenido pueda llegarse a averiguar la razón de ello ¹¹⁶ salvo en el caso del Seminario de

111. Véanse las Ordenes circulares de 26 de marzo de 1825 (*Decretos* 10, 108) de 30 de abril de 1826 (*Decretos* 11, 110) y la RD de 15 de noviembre de 1827 (*Decretos* 12, 219).

112. Véase plan general de estudios (cit. nota 110) §§ 158-160.

113. Véanse los RRDD cit. en nota 109.

114. Véase plan general de estudios inserto en RD de 14 de octubre de 1824 (*Decretos* 9, 230, art. 40-41).

115. Cit. nota anterior.

116. Así la RC de 20 de febrero de 1815 sobre el restablecimiento de los seis Colegios Mayores recoge una Real Orden comunicada al Consejo por el Secretario de Estado Pedro Cevallos (*Decretos* 2, 115) y de dicha Secretaría proceden los reales decretos nombrando protector de los Colegios al Infante D. Carlos y de la Universidad de Alcalá al Infante D. Antonio (*Decretos* 2, 182).

Vergara del que expresamente se dice que siempre estuvo bajo la inspección de esta Secretaría ¹¹⁷.

La enseñanza de las «ciencias útiles» estaba íntimamente ligada al fomento, ya que el conocimiento de las ciencias naturales permitía una mejor explotación de los recursos del país ¹¹⁸. Y siendo a la Secretaría de Estado a la que competía el fomento de los medios de producción, también será ésta la que se ocupe, por sí misma o a través de las Sociedades Económicas, de facilitar estos conocimientos técnicos mediante el apoyo de centros de investigación y enseñanza y la creación de cátedras ¹¹⁹. Pero si la iniciativa partía de la Secretaría de Estado, la de Hacienda intervenía arbitrando los medios de financiación ¹²⁰ y de forma directa en el control de los establecimientos docentes de los organismos bajo su dependencia ¹²¹.

Con total independencia, la enseñanza de los cuerpos militares se impartía en colegios y escuelas propios, dependientes de las Secretarías de Guerra y de Marina ¹²².

Dentro del mundo cultural y científico las Academias jugaron un importante papel en el terreno de la enseñanza, investigación y conservación del patrimonio cultural y artístico. Durante los primeros años del reinado de Fernando VII, las Academias, como

117. Véase la RO de mayo de 1815 (*Decretos* 2, 376).

118. Así se expresa en una circular de la Secretaría de Estado de 1 de octubre de 1815: «El estudio de las ciencias naturales es además el fundamento de la prosperidad de todas las artes que son desconocidas de un pueblo ignorante o desmayan cuando se ejercitan por manos no instruidas en los secretos de la naturaleza. Innumerables son los ejemplos que se podrían alegar para demostrar los conocimientos físicos sobre la manera de procurar las comodidades de la vida» (*Decretos* 2, 690).

119. Véanse las disposiciones contenidas en *Decretos* 2, págs. 67, 72, 289, 682, 690 y 726.

120. Véase la Orden circular del Ministerio de Hacienda de 2 de diciembre de 1816 en la que se designan las reglas que han de observarse para plantear y sostener por ahora el establecimiento o cátedra de agricultura mandado erigir en la ciudad de Llerena (*Decretos* 3, 434).

121. Véase la Orden circular del Ministerio de Hacienda de 16 de mayo de 1818 (*Decretos* 5, 229).

122. Véanse el RD de 23 de junio de 1814 (*Decretos* 1, 83) las RROO de 13 de enero y 8 de julio de 1816 (*Decretos* 3, 76 y ap. 73) y la Orden circular del Ministerio de Guerra de 29 de febrero de 1824 (*Decretos* 8, 229).

en la época anterior, dependían de la Secretaría de Estado¹²³. Posteriormente esta dependencia se mantuvo sólo para las Academias de Bellas Artes de San Fernando y de la Historia¹²⁴ pero no para las dedicadas a otras ramas como las de Medicina y Grecolatina que lo eran de Gracia y Justicia¹²⁵. Asimismo el Real Conservatorio de Música será creación de la Secretaría de Hacienda¹²⁶.

IV. ORDEN PUBLICO

La situación creada por la guerra obligó a prestar especial atención a las cuestiones de orden público en un doble aspecto: el político de preservar el orden monárquico y católico impidiendo el desarrollo del ideario revolucionario¹²⁷, y el delito o infracción ordinaria que abarcaba desde los actos contra la moral y buenas costumbres a los realizados contra las personas y la propiedad tanto particular como del Estado¹²⁸.

123. Véanse el RD de junio de 1814 (*Decretos* 1, 81); la RC de 2 de diciembre de 1814 (*Decretos* 1, 294) y las disposiciones de noviembre de 1815 (*Decretos* 2, 771 y 778).

124. Véanse las RRCC de 19 de septiembre de 1827 (*Decretos* 12, 203) y de 21 de abril de 1828 (*Decretos* 13, 84).

125. Véanse las RRCC de 15 de enero y 5 de septiembre de 1831 (*Decretos* 16, 306).

126. Véase la RD de 14 de noviembre de 1830 (*Decretos* 15, 412).

127. Los testimonios de ello son constantes. Con la ley de imprenta de 4 de mayo de 1814 se trata de evitar «el intolerable abuso que ha hecho la imprenta en perjuicio de la religión y de las buenas costumbres, como igualmente se ponga freno a las doctrinas revolucionarias a las calumnias e insultos contra el Gobierno y a los libelos y groserías contra los particulares» (*Decretos* 1, 11). Por RD del 24 del mismo mes se pide a las autoridades eclesiásticas que velen por la recta doctrina y se abstengan de asociaciones perjudiciales a ella y al Estado (*Decretos* 1, 24). A los miembros de las sociedades secretas se les califica de «reos de lesa Majestad divina y humana» y como tales son objeto de sanción (RC de 1 de agosto de 1824; *Decretos* 9, 120).

128. Al crearse las Comandancias militares para la Seguridad Pública se fijan como sus objetivos: «la extinción y persecución de los malhechores, la aprehensión de desertores, la seguridad de los caminos, la conservación de las propiedades, la tranquilidad de los pueblos, el auxilio a las justicias, la observancia de las leyes y disposiciones soberanas, la subsistencia y bienestar de las tropas...» (RD de 29 de junio de 1816; *Decretos* 2, 461).

Sin embargo, no fue el tipo de delito lo determinante de los modos de actuar por parte del Estado. Salvo los delitos de contrabando que pertenecían a la jurisdicción de la Real Hacienda¹²⁹ y los realizados por militares, en cuanto gozaban del fuero militar¹³⁰, cualquier alteración del orden público pertenecía a la jurisdicción ordinaria, competía por tanto al Consejo Real, que actuaba por la vía reservada de Gracia y Justicia y a través de las autoridades civiles: alcaldes de Casa y Corte, corregidores, alcaldes ordinarios, etcétera¹³¹. En materia de moral y costumbres, como medida preventiva, se instaba a las autoridades eclesiásticas a que aconsejaran y amonestaran a los fieles¹³².

Sí, en cambio, hasta la creación de la superintendencia general de Policía por el gobierno de la Regencia¹³³ se establecía distinción entre «policía interior» o de recintos urbanos y «policía exterior».

En principio los asuntos de policía interior estaban en manos de las autoridades políticas y judiciales, pero ante las «circunstancias extraordinarias» en que vivía el país se creó en marzo de 1815 un organismo al que en la documentación se le denomina indistintamente «Tribunal» y «Ministerio» de Seguridad Pública, al frente

129. Véase antes 2.

130. No obstante, en materia de orden público se intenta restringir la aplicación del fuero militar. Así por RD de 11 de septiembre de 1814 comunicada por el Ministro de Gracia y Justicia al de Guerra se manda que los reos contra quien ha sido necesario proceder criminalmente por su incidencia o ideas subversivas queden privados del fuero que gozaban por sus destinos (*Decretos* 1, 248). De 18 de junio de 1823 es el decreto de la Regencia derogando todo fuero en los procedimientos de la Superintendencia de vigilancia pública (*Decretos* 7, 39).

131. En una Orden circular del Consejo Real de 27 de julio de 1814 se recuerda que habiendo sido restablecido éste «han debido los Presidentes, Regentes y Fiscales de las Chancillerías y Audiencias, los Gobernadores y Alcaldes Mayores y demás justicias del reino darle cuenta puntualmente de las muertes, robos, incendios, epidemias, plagas, de las causas criminales evacuadas y pendientes...» (*Decretos* 1, 141). Véase también el RD a los Alcaldes de Casa y Corte de 25 de mayo de 1814 (*Decretos* 1, 22).

132. Véanse entre otros los RRDD de 24 de mayo y 9 de octubre de 1814 (*Decretos* 1, 26 y 308) y la Orden circular del Consejo de 3 de marzo de 1815 (*Decretos* 2, 133 y 233), las RROO de 22 de febrero y 12 de abril de 1813 (*Decretos* 2, 133 y 233) y la Orden de la Regencia de 22 de septiembre de 1823 (*Decretos* 7, 124).

133. Por Decreto de 8 de junio de 1823 (*Decretos* 7, 22).

del cual estaba el «Juez» o «Ministro General» «con todas las facultades e inhibición de todo juez y Tribunal» y que «debía entenderse directamente con la Real Persona en todos los negocios y casos que le ha atribuido»¹³⁴. Su jurisdicción se reducía a la Corte, pero, de hecho, los límites de actuación de esta nueva autoridad no debían de estar claramente fijados ya que en breve espacio de tiempo se sucedieron dos disposiciones de signo contrario, una, expresando estar sometida la Seguridad pública hasta la sanción de las comandancias militares a los Capitanes Generales de provincia y magistrados civiles y otra, ordenando a las autoridades a quienes se hubieran comunicado órdenes por este Ministerio, las den cumplimiento hasta la fecha del establecimiento de Comandancias militares¹³⁵. En cualquier caso, no parece que la creación de este nuevo organismo fuera bien acogida¹³⁶ y pocos meses después fue suprimido por una Real Orden en la que se establecía que «el cuidado de la policía y Seguridad pública queda a cargo de los jueces magistrados y tribunales a quien se comete por las leyes»¹³⁷.

Por «policía exterior» se entendía el mantenimiento del orden y seguridad de los caminos, lo cual exigía la persecución de todo tipo de delitos que podían alterar esta seguridad, desde el contrabando a la desertión. Para ello se restableció con algunas modificaciones la Instrucción de 29 de junio de 1784 por la cual se encomendaba esta misión a la Secretaría de Guerra y autoridades militares por considerar tales acciones «como de guerra en todas sus consecuencias», ya que tenían la finalidad de mantener la paz interior del reino. Por tanto, cualquier delito cometido en estas circunstancias quedaba dentro de la jurisdicción militar, prohibiéndose expresamente la formación de competencias por cualquier otra jurisdicción y quedando relegadas a un papel auxiliar las autoridades civiles tanto políticas como de la Real Hacienda¹³⁸.

134. Véanse el RD de 12 de marzo de 1815 nombrando juez de Seguridad Pública a D. Agustín Echevarri y el Reglamento Provisional de Seguridad Pública, inserto en la RO de 15 de marzo de dicho año (*Decretos* 2, 161, 170).

135. Véanse las RROO de 20 de julio y 17 de agosto de 1815 (*Decretos* 2, 499 y 575).

136. Así parece deducirse del tono justificativo de la Circular del Ministerio de Seguridad Pública de 10 de mayo de 1815 (*Decretos* 2, 315).

137. RO de 8 de octubre de 1815 (*Decretos* 2, 695).

138. Véase la RO de 22 de agosto de 1814 (*Decretos* 1, 198)

En esta misma línea de actuación, un año después, coincidiendo con la creación del Ministerio de Seguridad Pública se establecieron las Comandancias militares¹³⁹, de vida efímera, ya que sólo dos meses más tarde el rey «ante representaciones muy fundadas que se me han hecho en oposición a las Comandancias manda que para llenar su objeto relativo a la persecución de malhechores y logro de la tranquilidad pública en todo el reino ejerzan las autoridades respectivas las facultades que les dan las leyes en los mismos términos en que se han verificado hasta 1808»¹⁴⁰. Estas eran, junto a las autoridades ordinarias, las militares¹⁴¹ y las de las Hermandades¹⁴².

La unificación de la policía interior y exterior en un solo organismo se alcanzó durante la Regencia mediante la creación de la Superintendencia General de Vigilancia Pública dependiente del Ministerio de lo Interior¹⁴³ y, desaparecido éste, del de Gracia y Justicia¹⁴⁴.

Lograda la unidad de la Policía y deslindadas las diferentes jurisdicciones, la colaboración de los distintos cuerpos de vigilancia se hizo frecuente¹⁴⁵, así como también en alguna ocasión se produjo la interferencia de competencias¹⁴⁶.

ANA MARÍA BARRERO GARCÍA

139. Por RD de 10 de agosto de 1815 (*Decretos* 2, 555).

140. Cfr. RD de 24 de octubre de 1815 (*Decretos* 2, 718).

141. Por RO de 10 de julio de 1817 se establecen las reglas concernientes a la aprehensión y castigo de malhechores sobre la base de la institución de 1814, pero modificando la actuación de la jurisdicción militar (*Decretos* 4, 349).

142. Véanse la Orden circular del Ministerio de la Guerra de 30 de diciembre de 1816 (*Decretos* 3, 476) y la del Consejo Real de 30 de abril de 1817 (*Decretos* 4, 171).

143. Por Decreto de 8 de junio de 1823 (*Decretos* 7, 22).

144. Véase la RO de 26 de noviembre de 1823 (*Decretos* 7, 203).

145. Sobre la actuación de los cuerpos de Policía en las acciones contra el contrabando véanse las RROO de 7 de julio de 1824 (*Decretos* 9, 89) y de 20 de enero de 1825 (*Decretos* 10, 27). Para la intervención de las autoridades de Hacienda en asuntos de carácter político véanse las RROO de 17 de mayo de 1815 (*Decretos* 2, 324) y de 10 de mayo y de 20 de noviembre de 1816 (*Decretos*, ap. 143 y 217).

146. Véase a título de ejemplo la RO de 22 de septiembre de 1824 (*Decretos* 9, 203).