

LA CREACION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN ESPAÑA

Todo el reinado de Fernando VII es un período de transición: entre el antiguo régimen y el sistema liberal, y se caracteriza por la tensión existente entre las corrientes renovadoras que se disputan entre sí la nueva conformación de la Monarquía española.

El antiguo régimen era el pasado, algo que en realidad estaba ya muerto y que pervivió durante algún tiempo por pura inercia. Las tendencias que buscaban una renovación del sistema eran reformistas; pero mientras una de ellas, la realista—tiempo adelante se llamaría carlista—, centraba sus proyectos en una aplicación, en una vuelta a la vigencia de las Leyes fundamentales de la Monarquía, inexistentes *de facto* desde hacía mucho tiempo, la corriente liberal postulaba todo un cambio de orientación, de principios y de instituciones.

Entre estas dos posiciones extremas tomó cuerpo, a partir de 1823, una tercera, la de los moderados, que, aunque situados ideológicamente en la misma línea de los liberales, se separaban un tanto de ellos en cuanto al carácter de las reformas. Menos audaces y no queriendo ponerse en abierta contradicción con el Rey ni con el pueblo, propugnaban reformas *administrativas* que, dejando a salvo el carácter tradicional de la Monarquía española y la fuerza y autoridad del trono, modernizaran el Reino a tono con los tiempos y le dieran la prosperidad de que tan necesitado andaba.

Tal como hoy se conocen los hechos y dados los términos en que está centrado el problema del fin del antiguo régimen en Es-

paña¹, cabe plantearse la cuestión de si las reformas que los moderados propugnaban eran puramente administrativas o tenían en sí mismas un valor político, bien fuera intencionadamente buscado, bien como resultante de la formación ideológica de quienes las proyectaron e implantaron. La cuestión, sin duda, podrá parecer hasta cierto punto baladí si sólo se toman en consideración los resultados técnicos o jurídicos que resultaron de la actuación de los moderados. En el orden de lo histórico, sin embargo, el problema es de mayor cuerpo del que aparentemente pudiera percibirse, puesto que entraña la importante cuestión del *cómo* tuvo lugar el advenimiento del régimen liberal y la profunda transformación introducida en la vida española, transformación que alcanzó a todos los aspectos y a todos los matices, llegando a los últimos rincones de la Península.

Las reformas administrativas tuvieron un instrumento propio, el Ministerio del Interior, por medio del cual se realizaron. En un libro todavía reciente² se encarece la importancia que tal organismo revistió en la historia del derecho español; pero a su autor, quizás por centrar el tema en torno a la figura de Francisco Javier de Burgos y a su labor administrativa, le pasaron desapercibidas multitud de conexiones históricas que hacen adquirir al hecho de la creación de este Ministerio un alcance inmensamente mayor que el reducido al puro campo jurídico.

LA HISTORIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior fué creado, con carácter permanente, en noviembre de 1832, debiéndose el mérito de su realización al gabinete nombrado el 1 de octubre de aquel año en sustitución del de Calomarde, destituido a raíz de los sucesos de La Granja. No

1. Véase F. Suárez Verdeguer: *Génesis del liberalismo político español* (Arbor, núm. 21, 1947); *La formación de la doctrina política del Carlismo* (Rev. de Estudios Políticos, núms. 25-26, 1946); *El golpe de Estado de La Granja* (*ibid.*, núm. 33, 1948). De manera más completa se estudia todo el proceso de *La crisis del pensamiento político español (1800-1840)*, actualmente en prensa.

2. Mesa Segura, Antonio: *La labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946.

era, sin embargo, el Ministerio del Interior una cosa completamente nueva, pues desde que se produjo en España la quiebra del poder político en 1808 había sido varias veces decretado, proyectado o estudiado en ocasiones y circunstancias muy distintas.

La primera vez que surge en España un Ministerio de lo Interior es en 1809. Fué una disposición tomada por el Rey José. En un Decreto de 6 de febrero se reglamentaban las atribuciones del Secretariado del Despacho, que había de regentar el Ministerio, especificando cuáles habían de ser las materias de su competencia: todo lo referente al régimen administrativo municipal; proponer legislación de establecimientos penales; ocuparse de las instituciones de beneficencia, de la construcción y conservación de caminos, puertos mercantes, canales, calzadas y otras obras públicas; minas y canteras, navegación interior, agricultura, depósitos y cría de caballos y ganado; comercio interior y exterior, industria (fábricas y manufacturas), artes, sanidad, fiestas y espectáculos; pesos y medidas, estadística y economía política; pesca; sociedades literarias y académicas; someter al Rey todo lo perteneciente a los establecimientos de instrucción pública y artes y oficios; las leyes y decretos concernientes a la fijación de los límites de las diversas provincias; el derecho de ciudadanía o naturalización de los extranjeros; lo relativo a establecimiento y conservación de caminos transversales, a la transacción y división de los bienes comunales de los pueblos, liquidación de sus deudas, "los recursos y autorizaciones de vender, comprar, prestar y contratar a largo plazo, cambiar y cualesquiera otra disposición de esta naturaleza propuesta por las administraciones civiles de los pueblos"; régimen, método y administración de los establecimientos penales y, finalmente, el proponer el reemplazo o destitución de los funcionarios públicos dependientes de su Ministerio³.

Como ocurrió con tantas otras disposiciones del Rey José, las Cortes de Cádiz hicieron que esta medida, dictada por el Gobierno intruso y cuya validez estaba limitada al territorio ocupado, alcanzara una efectividad total, incluso en el territorio libre o nacional, mediante la creación de un Ministerio análogo. La Constitución

3. *Prontuario de las Leyes y Decretos del Rey Nuestro Señor Don José Napoleón I*, 2.^a ed., Madrid, en la Imprenta Real, 1810, págs. 87 y siguientes.

de 1812 trataba en su capítulo VI *De los Secretarios de Estado y del Despacho*, disponiendo en el artículo 222 la existencia de un "Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes" y otro "de la Gobernación del Reino para Ultramar". A tenor con este artículo, un Decreto de 6 de abril de 1812 se ocupaba de la clasificación de los negocios pertenecientes a las Secretarías del Despacho.

Los que se sometían a la jurisdicción de la Secretaría de la Gobernación para la Península eran, como ocurría en el Ministerio del Interior del Rey José, de extremada variedad. Debería ocuparse de todo lo perteneciente al gobierno político y económico del Reino, abarcando materias análogas a las comprendidas en la disposición del Gobierno intruso: salubridad y policía de abastecimientos y mercados, adorno y ornato de las poblaciones; instrucción pública, escuelas y colegios, Universidades y Academias, establecimientos de ciencias y artes; conservación de caminos, canales, puertos, acequias, desecación de lagunas y pantanos, obras públicas; sanidad; fomento de la agricultura e industria; minas y canteras; navegación y comercio interior; hospitales, cárceles, establecimientos de beneficencia; fijación de límites de las provincias y pueblos; estadística y economía; correos y postas, comunicaciones; la provisión y destitución de los empleados del Ministerio ⁴.

Todavía, en 10 de abril de 1814, se publicaba un Decreto sobre la "Planta de la Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península", que firmaban el Obispo de Urgel, como Presidente, y Ostalaza y Sánchez de la Torre, como Diputados Secretarios ⁵. Probablemente no llegó a tener efecto, pues antes de un mes, el 4 de mayo de 1814, cuando volvió el Rey de su cautiverio y recobró la plenitud de su soberanía, un Decreto anulaba cuanto habían legislado las Cortes durante su ausencia, y otro, de la misma fecha, prescindía del Secretario del Despacho de la Gobernación para la Península, al nombrar el primer Ministerio para

4. *Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, tomo II, Madrid, Imprenta Nacional, 1813, páginas 177 y siguientes.

5. *Ibidem* tomo V, Madrid, 1820.

el despacho de las Secretarías de Estado⁶. Durante algún tiempo subsistió todavía la Secretaría del Despacho de la Gobernación para Ultramar; pero fué también suprimido por Decreto de 28 de junio del mismo año, ordenándose que, en su lugar, fuera restablecido el Ministerio Universal de Indias en la forma en que lo estuvo en el año 1877⁷.

La revolución de 1820 y la restauración del régimen constitucional de 1812 trajo consigo, automáticamente, el fin del orden vigente y su sustitución por el que se fundaba en la Constitución de Cádiz. Nuevamente volvió a existir el Ministerio de la Gobernación para la Península, cuya planta se reorganizó administrativamente por Decreto de 14 de agosto de 1820, subdividiéndole en cinco secciones⁸. Así siguió funcionando durante el trienio liberal.

En las postrimerías del régimen, cuando el Gobierno liberal y las Cortes se refugiaron en Sevilla, la Regencia, que sustituyó al Ministerio liberal y gobernó provisionalmente hasta la libertad del Rey, creó por Decreto de 27 de mayo un Ministerio del Interior, con atribuciones más limitadas que las que tuvieron sus precedentes⁹.

Tampoco fué mucha su duración, pues al llegar las tropas de Angulema a Cádiz y ser restituído al Rey el pleno ejercicio de su soberanía, un Decreto—de 3 de octubre de 1823—declaraba nullos, como en 1814, los actos de los Gobiernos del trienio constitucional, y unos días después, el 18 de octubre, otro Decreto extinguía el último Ministerio del Interior¹⁰.

Tales eran los precedentes cuando en 1826 dirigió al Rey don Francisco Javier de Burgos, desde París, su *Exposición*, postulando de nuevo su restablecimiento.

6. Fermín Martín de Balmaseda: *Decretos del Rey Don Fernando VII*, tomo I, Madrid, en la Imprenta Real, 1818, pág. 10.

7. *Ibid.*, pág. 102.

8. *Colección de Decretos de las Cortes Ordinarias 1820 y 1821*. Tomo VI, Madrid, en la Imprenta Nacional, 1821.

9. *Decretos del Rey Don Fernando VII*, tomo VII, pág. 8.

10. *Ibid.*, págs. 147 y 166.

FRANCISCO JAVIER DE BURGOS
Y LA POLÍTICA DE LOS MODERADOS

Durante el trienio constitucional, el liberalismo español se había escindido en dos bandos, cuya diferencia radicaba, sobre todo, en la mayor o menor intensidad con que se pronunciaban por reformas trascendentales y la mayor o menor audacia en la elección y uso de los medios para lograr imponerlas. Muchos de los más caracterizados doceañistas templaron con la experiencia, la persecución, la cárcel y el estudio sus apasionamientos juveniles y se manifestaron partidarios de algunas reformas en la Constitución de 1812 que la hiciera menos revolucionaria y, a la vez, más apropiada para las circunstancias del momento y más adecuada para el gobierno de españoles. Se fué, pues, formando, dentro del liberalismo, una tendencia *moderada*. Un documento de fines de 1825, debido a los emigrados liberales que bajo la dirección de Espoz y Mina conspiraban en Londres, describe admirablemente la composición de este nuevo partido, integrado por empleados y militares que renegaron de la Constitución de 1812 y aceptaron el sistema de Cartas otorgadas, compradores de bienes nacionales, propietarios ricos y gentes acomodadas, los liberales tibios que transigieron en 1823, disgustados por la anarquía constitucional, realistas de la vieja escuela del despotismo ilustrado...¹¹.

La característica general de los moderados era la *ilustración*; en otras palabras, el *afrancesamiento*. Una distinción, sutil si se quiere, pero rigurosamente exacta, es la que hacía Bois le Comte al distinguir, dentro del liberalismo, a los revolucionarios de la "escuela imperialista" de los de la escuela revolucionaria de 1789, distinción que conviene a los moderados y constitucionales, respectivamente. Los primeros, de hecho, fueron quienes tuvieron en sus manos las riendas de la gobernación del Estado desde 1824, merced a estar situados en los puestos principales del Gobierno y Con-

11. Julio Puyol, *La conspiración de Espoz y Mina*, Madrid, 1932, páginas 21 y siguientes.

sejos, según afirma el mismo autor y no es difícil comprobar ¹². Desde los comienzos de la segunda restauración absolutista, los moderados habían perseguido una orientación que, en su parte negativa, tendía a tempiar las medidas del Rey contra los liberales, pero procurando a la vez la implantación de reformas administrativas. A fines de 1825 los liberales de la emigración, con una visión certera de la situación española, proyectaron utilizar a los moderados y valerse de su influencia para lograr un retorno del sistema constitucional. Existía por aquel entonces un profundo estado de mal-estar; en más de una ocasión los moderados del Gobierno habían estado muy cerca de convencer al Rey para que accediera a hacer algunas reformas; pero circunstancias de distinto orden—el desembarco en Alicante de los hermanos Bazán con intención de sublevar la población, al fallecimiento de Juan VI de Portugal, y los temores (pronto confirmados) de una evolución de carácter liberal en el vecino Estado—las habían aplazado.

En este momento, en que las dificultades se multiplicaban y se agudizaban los distintos problemas que el desorientado monarca era incapaz de resolver, es cuando Javier de Burgos escribió su *Exposición* en París, que al poco tiempo llegaba a manos del Rey y se propagaba extensamente por el Reino.

Que el papel que a Francisco Javier de Burgos le cupo juzgar en la creación del Ministerio del Interior fué decisivo es cosa generalmente admitida y de la que no puede dudarse. Por esta razón, precisamente, es por lo que merecen ponerse de relieve algunas circunstancias que arrojan no poca luz acerca de uno de los episodios que jalonan el fin del antiguo régimen.

Burgos era un modelo de ilustrados, un afrancesado típico. A la edad de veinte años marchó a Madrid y fué protegido por Meléndez Valdés, a la sazón Fiscal de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, y luego, a partir de 1808, partidario y servidor del Rey José. Cuando Jovellanos cayó del Ministerio arrastró consigo a Meléndez Valdés y a Burgos, que marchó a Granada de nuevo. Durante la

12. Véase en *Génesis del liberalismo político español*, ya citado, el epígrafe correspondiente a los moderados y la conclusión. Méndez Bejarano llegó también a análogas conclusiones que Bois le Comte (*Historia política de los afrancesados*, Madrid, 1912).

guerra de la Independencia ocupó cargos al servicio del invasor, por cuya autoridad fué Subprefecto de Almería, Presidente luego de la Junta General de Subsistencias de la provincia de Granada y Corregidor de su capital.

En 1814, cuando la derrota de los franceses supuso también la de los afrancesados, se acogió a la emigración, pese a las seguridades que recibió de sus coterráneos, residiendo en Francia hasta que en 1817 regresó de nuevo a la Península. Fué Director y redactor único de la "Miscelánea de Comercio, Artes y Literatura", y cuando se proclamó la Constitución de Cádiz en 1820 su periódico fué el primero en dar la noticia, comentándola favorablemente —"con muy liberales comentarios"—, lo que valió a su periódico gran nombradía. Fué Director asimismo del *Imparcial*, en el que colaboró con Lista, Miñano, Hermosilla y el Marqués de Almenara.

Como Javier de Burgos se mostrara moderado ante los desmanes y apasionamiento de los Gobiernos exaltados del trienio, el periódico que dirigía hubo de desaparecer después de la jornada del 7 de julio; por este hecho le fué posible a Javier de Burgos el poderse mantener sin contratiempos en el período que siguió a la liberación del Rey, a fines de 1823.

En 1824 fué comisionado a París para resolver algunas dificultades de Hacienda, motivadas por los obstáculos que se oponían a la realización de un empréstito concertado por la Regencia con la Banca Guebhard. Llevó a buen término la negociación y siguió trabajando en París, en contacto siempre con el Ministerio de Hacienda español, a quien tenía al tanto de las dificultades que la política española suscitaba en los medios gubernamentales franceses. Las observaciones de Burgos llegaron, seguramente, por mediación del Ministro de Hacienda, López Ballesteros, al Rey, quien autorizó a Javier de Burgos para que le expusiera ampliamente sus puntos de vista. Tal fué el origen de la *Exposición*¹³.

La *Exposición* era un extenso documento en la que Burgos ana-

13. Véase la *Biografía* de Francisco Javier de Burgos que precede a sus *Anales del reinado de Doña Isabel II*, I, Madrid, 1852. El texto de la *Exposición* que he utilizado en esta misma obra, como Apéndice a la biografía de Burgos.

lizaba minuciosamente los defectos de la política española y sus causas, proponiendo unos remedios que salvarían, mediante su aplicación, la paz interior y el crédito exterior, levantando al país a un nivel superior de prosperidad. Antes, sin embargo, de entrar en el análisis de la *Exposición* no estarán de más algunas observaciones que se deducen de las circunstancias personales de Francisco Javier de Burgos.

En la *Exposición* hizo un retrato de sí mismo en los siguientes términos: "Enemigo constante de toda exageración; apóstol infatigable del orden y de la justicia; aplicado siempre, por elección y por una coincidencia rara de casualidades felices, al estudio de la administración y de la economía; no perteneciendo a ninguna opinión, secta, cuerpo o partido, cuyos intereses suelen estar en oposición con el interés público; independiente en rigor de los favores del poder y de los caprichos de la fortuna, más por mis hábitos de moderación, de trabajo y de frugalidad que por la extensión de más medios pecuniarios, con los cuales, no obstante, he vivido siempre sin necesidad de empleo ni de otro beneficio alguno del Gobierno; realista por patriotismo, vehemente por temperamento, yo soy, sin duda, uno de los pocos hombres a quienes, en nuestras críticas circunstancias, pone el cielo en disposición de decir verdad."

El autorretrato es, en general, exacto. Su dedicación a los estudios de materias administrativas y económicas, provocado por afición y por una serie de "felices casualidades", fué, sin duda, la clave de su éxito y uno de los factores que contribuyeron a que el liberalismo lograra imponerse. Las "felices casualidades", según se deduce de lo que antes quedó escrito acerca de su *curriculum vitae*, debieron ser su contacto con Jovellanos por mediación de Meléndez Valdés, en primer término; su experiencia administrativa en los cargos que desempeñó al servicio del Rey intruso, en segundo lugar; finalmente, su permanencia en Francia durante los años 1814 a 1827 como emigrado y de 1824 a 1827 como enviado del Gobierno español.

A poco que se observen las circunstancias personales de Javier de Burgos, su afrancesamiento se impone como el carácter más sobresaliente. Porque, además de los tres hechos apuntados—amistad con Meléndez Valdés, servicios a los franceses, aprendizaje de la

ciencia administrativa en Francia—, todavía se percibe otra particularidad: fué enviado a Francia con una Comisión del Ministerio de Hacienda, regido por un afrancesado—López Ballesteros—, y trabajando directamente a las órdenes del Director de la Caja de Amortización—Victoriano de Encima y Piedra—, que también lo era¹⁴. Es presumible que durante el desempeño de su comisión se relacionara en Francia con los emigrados liberales a quienes estuviera unido anteriormente por amistad o aficiones literarias: durante el trienio trabajó en un periódico con Lista, Miñano y Hermosilla; antes aún, al proclamarse la Constitución de Cádiz en 1820, su periódico había acogido el hecho con muy liberales comentarios. Lo cual, claro está, no contradice a la declaración que de sí mismo hizo acerca de ser “realista por convicción”, toda vez que no era incompatible el serlo con el liberalismo. Una larga y minuciosa consideración acerca de los partidos políticos que hacia 1826 hicieron en Londres los conspiradores emigrados apenas si dibujaba la existencia de un brote de republicanismo tan sumamente insignificante que ni siquiera para sus planes le tenían en cuenta¹⁵.

El hecho que, sobre todo, interesa aquí es éste de su formación ilustrada, de su afrancesamiento, de sus contactos con liberales moderados e ilustrados, sus estudios administrativos en Francia, pues sólo conociendo como antecedente necesario esta formación intelectual de Burgos es como se puede llegar a valorar exactamente la importancia de su participación en la reforma de las instituciones españolas.

LA EXPOSICIÓN

El propósito que llevó a Burgos a redactar su *Exposición* fué el mostrar al Rey, obedeciendo a la indicación que éste le hizo, las raíces de las desdichas que pesaban sobre España y los remedios que había que aplicar para ponerlas fin y restaurar el prestigio de la desacreditada Monarquía española.

14. Respecto del primero véase N. Rivas: *Luis López Ballesteros, gran Ministro de Fernando VII*, Madrid, 1945, pág. 140; para ambos—López Ballesteros y Encima—, la ya citada *Génesis del liberalismo político español*.

15. Julio Puyol. op. cit., pág. 23 y siguientes.

Después de hacer notar que si se atrevía a escribir su visión del problema español se debía a la autorización del Monarca, Burgos trazaba un bosquejo de los males económicos que afligían a la nación. No eran éstos, sin embargo, la causa de la postración del Reino; había todavía otro mayor, origen en realidad de todos los demás: las discordias interiores y su secuela, las proscripciones, calamidad de la época: "Este es el cáncer que devora la Monarquía y sin cuya extirpación ningún poder humano basta, no digo a restablecer su esplendor, pero ni a prolongar su existencia." En un análisis rápido Burgos trazaba un cuadro, casi histórico, de las distintas situaciones que se habían sucedido en España desde 1808 y sus consecuencias en orden a la persecución política. En 1808, al producirse la invasión francesa, fué el pueblo quien proscribió a los que aceptaron o simpatizaron con la autoridad del invasor; luego, el Gobierno central repudió a los que obedecían al hombre que las tropas napoleónicas habían impuesto en el trono; éste, a su vez, proscribía a todos los que reconocían y defendían a Fernando VII. Luego, las Cortes de Cádiz, a las cinco sextas partes de España que obedecían al Rey José. Cuando Fernando VII regresó a la Península en 1814 persiguió a afrancesados y liberales; éstos, en 1820, a los realistas; en 1823, nuevo cambio y nueva proscripción de liberales...

Por el tiempo que Burgos escribía su *Exposición* había en el extranjero—según su mismo testimonio—unos seis u ocho mil emigrados, refugiados en Inglaterra, Francia y Bélgica. Todos ellos "propagan necesariamente en aquellos países un odio encarnizado contra el Gobierno que les cierra las puertas de su patria. Todos ellos se muestran como víctimas de una tiranía, a la cual atribuyen el descrédito y las inquietudes del gobierno de España y la miseria de sus pueblos".

Dado el planteamiento que Burgos hacía del problema español las consecuencias que se seguían tenían que estar, forzosamente, a tono con el carácter de los supuestos. Y el supuesto fundamental, sobre el que descansaban todas las circunstancias de naturaleza económica que sumían al país en un estado miserable, era absolutamente político. Política fué, pues, también, la primera medida que Burgos preconizaba: la amnistía, una amnistía tan amplia como no se conoció hasta 1847; según hace notar el anónimo autor de la bio-

grafía que precede a los *Anales*¹⁶. “Aministía plena y entera—se pedía en la *Exposición*—sin excepción alguna, o con pocas excepciones, y esas personales o nominativas, por todos los actos consiguientes a la profesión de diferentes opiniones políticas seguidas en España desde 1808, con fenecimiento de todo proceso pendiente por esta causa y remisión de toda pena impuesta por los fenecidos.”

Las otras dos medidas eran la venta, con arreglo a una autorización otorgada antes por el Papa, de trescientos millones de los bienes del clero, y “separar de las atribuciones del Consejo de Castilla la administración superior del Estado y confiarla a un Ministerio especial”, al del Interior. La defensa que Burgos hacía del Ministerio del Interior era razonada y razonable, lógica: aisladamente considerada era una medida ésta que no sólo no despertaba suspicacias, sino que parecía ser realmente la solución indicada—o, al menos, una solución positiva—para levantar la riqueza y el crédito del país, en completo decaimiento.

“Señor—terminaba diciendo Burgos—, he indicado a V. M. tres grandes medios de salvación. El primero reconciliará los ánimos, fundirá los intereses, restablecerá la confianza y asentará sobre esta base el reposo de vuestros pueblos. El segundo proveerá anchamente durante algún tiempo a las necesidades de vuestro Tesoro, sin gravamen de nadie, y facilitando, al contrario, circulación y la subdivisión de las propiedades. El tercero, difundiendo y generalizando la acción protectora de una administración ilustrada, promoverá sin esfuerzos una masa de beneficios que en poco tiempo cambiará el aspecto de ese país, condenado por la prolongación de los enconos a todos los horrores de la miseria...”

Pese a la aparente simplicidad del proyecto—una reforma administrativa asentada sobre la base de una paz interior—, la solución que Burgos propugnaba tenía un alcance inmensamente mayor que el reducido a una simple medida de carácter administrativo. Había en el proyecto una parte que, ciertamente, lo era; pero existía otra parte, y no pequeña, de naturaleza política. Bien fuera porque Burgos lo percibiera claramente, bien porque la suspicacia de las personas era tal que en cualquier reforma veían asomar el constitucionalismo liberal, el autor de la *Exposición* se vió impelido

16. Ed. cit. en la nota 13 pág. 6.

a precaver el peligro: "Nada de cuanto propongo es capaz de ofender a la piedad más escrupulosa, ni de inquietar al realismo más acendrado..." Toda la mentalidad ilustrada de Javier de Burgos asoma en estas palabras, y no es difícil apreciar la identidad de su visión de la política con la que era general a todos moderados, manifiesta sobre todo—no en vano tenía raíces afrancesadas—en la extremada "bondad natural", teórica, que suponía en los hombres.

No existe, que yo sepa, testimonio alguno que permita afirmar que Burgos actuara, en 1826, de acuerdo con los emigrados. Hay que suponer, por tanto, buena fe y sinceridad en su *Exposición*, y así no cabe señalar maniobras, sino, a lo sumo, errores. Y uno de ellos, el fundamental por ser la base de toda la reconstrucción de Burgos, era el creer que una amnistía en las condiciones en que era propuesta traería al Reino la paz interior. En efecto, parece utópica la creencia de que los emigrados que, por aquel entonces, habían declarado la incompatibilidad de los Borbones con el trono y andaban a la busca de una dinastía nueva, iban a convivir pacíficamente con sus enemigos políticos, renunciando a todas sus ideas liberales de Constitución y acatando al mismo Rey que querían destronar, aunque fuese por procedimientos tan poco correctos como el de la eliminación¹⁷. En todo caso, el tiempo demostró lo contrario. Cuando se decretó la amnistía—una amnistía menos amplia que la que Burgos pidiera—y volvieron los emigrados y cesó la persecución política, los moderados se arrepintieron de la debilidad que les llevó a la alianza con los liberales, por quienes fueron prontamente desplazados¹⁸. Y en todo el período siguiente, tanto en la guerra civil como en el reinado de Isabel II, la tan deseada paz interior apenas si fué algo más que un deseo, y no ya sólo por la irreductibilidad de liberales y carlistas, sino por las mismas banderías del liberalismo oficial y extraoficial.

La venta de los bienes eclesiásticos pudiera ser también una medida impuesta por las circunstancias; pero no puede menos que

17. Vid. la obra citada de Puyol, págs. 65 y siguientes, y el Apéndice segundo, b), págs. 173 a 140.

18. Donoso Cortés, *Historia de la Regencia de María Cristina*, en O. C. (ed. BAC), I, Madrid, 1946, págs. 863 y siguientes.

llamar la atención el hecho de que fuera dar vigor a una disposición del Gobierno intruso, a quien Burgos había servido; de las Cortes de Cádiz, cuya labor fué dar validez en territorio nacional a los Decretos que para el ocupado dictaba el Rey José, y de los Gobiernos del trienio. Todavía en 1832 los emigrados a quienes no alcanzó la amnistía—o los que, si les alcanzó, no quisieron volver—clamaban en un manifiesto, publicado en París, por el despojo de la Iglesia: los bienes del clero son del pueblo y al pueblo deben restituirse. Mendizábal fué quien dió cumplimiento a tales deseos.

Por último, ya antes quedaron fijados los jalones del Ministerio del Interior, vinculado siempre a franceses y afrancesados: Burgos previó el inconveniente que esto suponía y se adelantó a toda observación basada en este hecho, exponiendo él mismo las dificultades que su propuesta encontraría: coartaba o destruía las facultades que las Leyes daban al Consejo Real en materia administrativa y gubernativa; gravaba el Erario con nuevos gastos; era imitación de una de las instituciones del Gobierno intruso y de los gabinetes liberales. A las tres dió cumplida satisfacción, observando respeto de la última que hay instituciones que pueden convenir, y de hecho convienen, a regímenes muy distintos.

La historiografía liberal rodeó a Burgos de una aureola de heroísmo por su *Exposición*. “El riesgo que en aquella época se debía correr con tan sorprendente manifestación; la calidad de empleado que tenía su autor; la patriótica confianza con que proclamó ideas de justicia y de orden, que estaban en oposición directa con las que entonces prevalecían; el conocimiento profundo que manifestó tener de las necesidades del país, todo contribuyó a dar a su papel una muy grande celebridad y a promover el entusiasmo con que fué procurado, buscando, leído y sancionado por el voto unánime de los amantes de la patria. Sin diligencias y aun sin noticia, según se dijo entonces, del autor, que se hallaba fuera del Reino, las copias circularon dentro de él hasta el número de cinco mil, y muchos periódicos extranjeros insertaron casi entera su traducción literal”¹⁹. El riesgo de que habla el entusiasta admirador de Burgos no debió ser tan grande, ni el peligro, pues se escribió con autori-

19. Advertencia a la edición de Cádiz de 1834. Véase la biografía que precede a los *Anales* citados, págs. 6 y 7.

zación del Rey, quien lo leyó con gusto y le concedió la Gran Cruz de Carlos III. Y cuando al año siguiente—1827—Burgos dimitió su cargo en París y volvió a España, trabajó en el Ministerio de Hacienda en las Juntas de Fomento y Aranceles y en el Consejo Supremo de Hacienda, “desde donde se laboraba por introducir fecundas mejoras en la administración”. No se olvide que Burgos contaba con tan buenos valedores como Encima y Piedra y López-Ballesteros. Quizás cuando se estudie el reinado de Fernando VII con más elementos de juicio y alguna mayor objetividad se llegue a conclusiones menos severas que las que hoy se admiten respecto a su política persecutoria de los liberales.

LA “EXPOSICIÓN” DE LÓPEZ-BALLESTEROS

La *Exposición* que Burgos dirigió al Rey quedó, por entonces, sin consecuencias, al menos en cuanto a efectividad de los remedios preconizados. La fecha en que fué escrita es de fines de enero de 1826. En febrero tuvo lugar el desembarco de los hermanos Bazán en Alicante, y poco después ocurrió la muerte de Juan VI de Portugal, que creó graves problemas. En mayo del mismo año comenzó la conspiración de los moderados, cuyas consecuencias se extendieron hasta fines del verano. En 1 de noviembre apareció el *Manifiesto* de la Federación de Realistas Puros, proclamando a don Carlos; fué la primera reacción de los realistas ante la citada conspiración. En marzo de 1827 se alzaron algunas partidas realistas en Cataluña, anuncio prematuro del levantamiento de los Agraviados, que, a partir de agosto, alcanzó tal volumen que se llamó guerra. Acudió el Rey a Cataluña para ponerle fin con su presencia y se mantuvo ausente de la Corte por varios meses. Realmente hubo poco reposo para pensar en reformas.

En mayo de 1828 se inició el sistema de presupuestos. Las fuentes hablan de que el 5 de enero de 1830—hacia menos de un mes que el Rey había contraído cuartas nupcias con María Cristina—Fernando VII, cediendo a indicaciones de López-Ballesteros, otorgó un Decreto autógrafo creando el Ministerio del Interior; pero no llegó a ver la luz pública “por las intrigas que rodeaban al trono”. El proyecto de creación del Ministerio estaba todavía esperando el momento oportuno.

Una nueva tentativa fué realizada en octubre del mismo año, también por López-Ballesteros. Con fecha 10 de ese mes dirigió al Rey una *Exposición*, semejante a la de Burgos, pero con un carácter más técnico y reduciendo su contenido a asuntos especializados de Hacienda. La causa ocasional del escrito fué el mal estado de la Hacienda, motivado por las revoluciones ocurridas en Francia y Bélgica, que impedían las operaciones de crédito que el Gobierno español llevaba a cabo en aquellas naciones y que, por el momento, salvaban la difícil situación económica. Ante tal contratiempo, el Ministro de Hacienda sólo veía el remedio en fomentar las contribuciones reales; pero los esfuerzos realizados por el Ministerio en los últimos siete años—desde el fin del Gobierno constitucional del trienio—no habían bastado a dar los resultados apetecidos. Pese a toda la buena voluntad del Ministro, “la pobreza continúa y el malestar de los vasallos de V. M. es innegable; se aumenta cada día la dificultad de hacer efectivos los impuestos y el crédito interior experimenta con frecuencia grandes oscilaciones que prueban que no tiene todavía su verdadera base. ¿Y qué es lo que esto nos revela, sino que hay una causa primitiva y radical de nuestra enfermedad política, y que sin atacarla y extirparla serán insuficientes todos los demás remedios parciales que se adopten? Así, es, Señor, y ésta consiste en un vicio de organización política, o sea en la falta de un Ministerio, a quien esté exclusivamente encargado todo lo concerniente a la administración civil del Estado”.

La argumentación que hace López-Ballesteros en defensa del Ministerio del Interior es más profunda que la que hizo Burgos, aunque en líneas generales no hayan grandes diferencias. López-Ballesteros parte de la mala distribución de las materias comprendidas en cada una de las Secretarías del Despacho, pues abarcaban asuntos muy heterogéneos y con frecuencia existían zonas de confusión entre las de unas y otras. Quizás lo más significativo de la *Exposición* del Ministro de Hacienda sea la declaración explícita del carácter político del Ministerio del Interior. “Esta forma (de distribución de los Ministerios hecha por Fernando VII), con algunas alteraciones, es la que actualmente se conserva, aunque con gran detrimento del servicio de V. M. y del bien de sus Reinos, por cuanto no se han distinguido y reunido en una sola vía, es decir, en un Ministerio o Secretaría del Despacho separada, todo lo

que dice orden al gobierno político del Reino, cuya sección—que tiene sus límites naturales, que es la más importante de todas, y que es la que ejerce un efecto más directo e inmediato en el buen orden, seguridad y prosperidad del Estado—se halla diseminada en facciones, confundida y perdida entre las atribuciones de todas las demás Secretarías.” La consecuencia inmediata era un gran desorden y confusión administrativo, al ir en un mismo Ministerio asuntos tan dispares como beneficencia y diplomacia, organización municipal y administración de justicia, fomento y guerra o marina.

Este y no otro era, según López-Ballesteros, el origen de los males de la nación: la mala composición de los Ayuntamientos, el desorden en la administración de los fondos públicos, usurpaciones sobre bienes comunales, deficiente administración de justicia, mal funcionamiento de la policía... “¿Cómo se las puede haber en el desempeño de sus funciones el triste Alcalde que en materias de un mismo ramo recibe, a la vez, disposiciones de un Capitán general, de un Acuerdo, de una Sala del Crimen, de un Regente, de un Intendente, de un Subdelegado de policía, de un Corregidor y tantas otras Corporaciones y autoridades que concurren simultáneamente al gobierno civil y político de los pueblos?”

Administración civil y política regida por una sola mano: he aquí la solución. Introducir un principio de orden a la caótica distribución de negocios, reunir en un Ministerio todas las materias que a la sazón competían a dos o más de ellos.

Pero también López-Ballesteros aconseja prescindir de cualquier prevención que pudiera despertar el hecho de haber sido instrumento adoptado por “Gobiernos ilegítimos”, comprendiendo en esta expresión al del intruso, al de los patriotas de Cádiz y al de los constitucionales del trienio. Para evitar estas posibles prevenciones proponía una sustitución en el nombre que borrara hasta el recuerdo de la anterior institución: en lugar de Ministerio del Interior llamarlo “Secretaría del Despacho y del Gobierno Político”. Y aún añadía la posibilidad de que se le confriese todo lo relativo al fomento de la economía nacional, con lo que mejoraría la Hacienda y se multiplicarían los recursos del país.

EL DICTAMEN DE INFANTADO

El Rey leyó la *Exposición* de López-Ballesteros y no le debió costar mucho el quedar convencido de la utilidad y necesidad de la creación del Ministerio del Interior, y en una Real Orden de 5 de noviembre daba a conocer al Consejo de Ministros su resolución. Sin embargo, como en el Consejo hubiera disconformidad entre los Secretarios del Despacho y se discutiese la utilidad y oportunidad de la creación del dicho Ministerio, el Monarca decidió que pasara todo el expediente al estudio y decisión del Consejo de Estado, para que éste “le consultase con presencia de los dictámenes de los señores Ministros y asistencia de éstos”.

En el Consejo de Estado, el Duque del Infantado dió su voto en contra de la creación del Ministerio del Interior. Se ha conservado su dictamen y es interesante su existencia por cuanto nos hace llegar la posición que un sector representativo en la vida nacional adoptaba ante esta importante reforma.

Para el Duque del Infantado el problema se había planteado de una manera deficiente. La discusión no debía comenzar por el examen de si era o no necesario un Ministerio del Interior, sino por ver en qué consistía, es decir, por fijar sus atribuciones, sistema y relaciones con otros Ministerios y con el Gobierno del país: “Nada, al parecer, menos oportuno, a mi modo de ver—decía Infantado—, que el tratar de si es o no es urgente el establecimiento de una cosa desconocida y antes de saber si ésta será provechosa o perjudicial.” El problema era trascendente, y de él dependían consecuencias graves: o de gran provecho para el Estado o de gran peligro para el Gobierno de la Monarquía. Infantado guardaba el recuerdo de la experiencia del Ministerio de la Gobernación que establecieron las Cortes de Cádiz, que tan sólo había servido para “trastornar y paralizar nuestras Leyes y costumbres con sumo disgusto de los pueblos”.

Esto no obstante, Infantado parte en su Dictamen del supuesto de que el tal Ministerio fuera en verdad útil y de óptimos resultados. ¿Era oportuna en aquel momento su creación? La respuesta que daba era negativa, basada en una serie de circunstancias que expone ordenadamente.

En primer lugar, la mala situación del Erario público. "Deben transcurrir bastantes meses antes de que los buenos resultados del nuevo Ministerio puedan ser ni abundantes ni perceptibles, por bien dirigida que sea su formación, al paso que los dispendios indispensables han de principiar, desde luego necesariamente, a gravitar sobre el mismo Erario, so pena, de lo contrario, de ser ilusorio su establecimiento; y esta consideración me parece por sí sola de bastante importancia para no apresurar la ejecución del proyecto, al menos antes de haber discutido y señalado las bases y los límites que deba tener para su mayor utilidad."

Para Infantado, la equivocación, el error, estaba en creer que bastaba el segregarse de las Secretarías existentes algunos Negociados y reunirlos en el Ministerio del Interior para que comenzase a notarse el fomento de la riqueza y el incremento de los bienes nacionales. Para tal cosa hacía falta nuevos desembolsos de numerario, no previstos y mayores de lo que a simple vista podía parecer. El Ministerio del Interior, para producir resultados, necesitaba medios suficientes, y éstos eran varios y costosos.

Así, por ejemplo, para todo lo referente a la construcción y conservaciones de caminos y canales, a las obras públicas, era indispensable la previa existencia y creación de un Cuerpo facultativo de Ingenieros civiles e hidráulicos; sin este elemento técnico, ni los caminos se conservarían mejor ni los canales se abrirían con mayor abundancia o en mejores condiciones que hasta entonces.

Para el fomento de la agricultura y ganadería, de montes y pastos, consideraba Infantado necesaria la previa fundación en algunas provincias de escuelas prácticas, viajes de estudio al extranjero por técnicos que aprendieran métodos más eficaces que los anticuados existentes en España; "el señalar premios, dar estímulo a los españoles que se aventajen en practicar y enseñar cualquier mejora...; aliviar de impuestos y facilitar la conducción y extracción de frutos y ganados, recargando todo lo posible la introducción de los extranjeros".

Sucesivamente se va examinando en el Dictamen todo lo referente al fomento de la industria de fábricas, artesanía y oficios mecánicos, a la instrucción pública y enseñanza, señalando las circunstancias a la sazón existentes en el Reino respecto de aquellas materias, e indicando las medidas que debieran tomarse previa-

mente en consideración y el modo como gravarian el Erario. “Estas reflexiones—concluía—producen la duda de si es éste el momento adecuado para gravar el Erario con nuevos gastos cuando se están manifestando sus grandes apuros. No lo es, en mi modo de ver, y en esta razón, entre otras, me fundo para pensar que no es oportuno tratar en estos instantes de la creación de un nuevo Ministerio, cuyas cargas han de sentirse, desde luego, y cuyos beneficios no se disfrutarían hasta pasado bastante tiempo.”

Hasta aquí en cuanto a razones económicas. El examen que hace Infantado de los motivos de orden político que le llevaron a oponerse a la innovación ocupan menos extensión, quizás por ser más patentes. El Dictamen está fechado el 23 de febrero de 1831, cuando la Revolución de 1830 había dejado sentir su influencia sobre España con las incursiones liberales de Mina, Torrijos, Valdés, etcétera. Precisamente, los Ministros de Guerra y Marina—Marqués de Zambrano y Conde de Salazar, respectivamente, moderados ambos e ilustrados, partidarios de las reformas y más o menos complicados en la conspiración de 1826—habían expuesto, en sus Dictámenes respectivos, la crítica situación del Reino, deduciendo de ella la necesidad de la creación del nuevo Ministerio. Lo contrario deducía Infantado, pues “siendo tan graves, tan adelantados, los males que afligen y amenazan al Estado, no debe apelarse para su curación a remedio tan dilatado como el propuesto, sino que es necesario buscar y emplear los más pronto, eficaces y de un éxito indudable: lo contrario parecería un alucinamiento voluntario”. Del examen de la situación política de Europa y de España deducía el Duque del Infantado no ser aquél el momento más propicio y oportuno para introducir reformas esenciales en la administración del Estado, ni de variar las relaciones acostumbradas entre el pueblo y las autoridades. La conclusión a que llegaba el Dictamen era clara: del modo como quisiera hacerse dependía el que fuera un instrumento útil que fomentara la riqueza, o el que fuera simplemente “una innovación política capaz de conmover por sí sola las bases de nuestra antigua y respetable Monarquía, con disgusto general de todos los españoles; y mucho más si se añade a sus atribuciones la de la policía correccional, separando ésta del conocimiento de nuestras autoridades legales y conocidas”.

LA CREACIÓN DEFINITIVA DEL MINISTERIO

En el Consejo de Estado debió prevalecer la opinión de los que, como el Duque del Infantado, por creer inoportuna en aquellos momentos una innovación de tal naturaleza, se pronunciaron en contra de la *Exposición* de López-Ballesteros. La reforma tampoco pasó esta vez del proyecto y hubo que esperar a circunstancias más propicias.

Estas no tardaron en presentarse. La influencia de la Reina María Cristina sobre Fernando VII había logrado que el Rey, en marzo de 1830, revocara el orden de sucesión a la Corona, vigente desde Felipe V, y restableciera con la pragmática sanción el que estaba legislado en las Partidas. Moderados y liberales encontraron entonces un nexo superior que les unió en un mismo interés: mantenimiento y defensa de la sucesión femenina. Cuando en septiembre de 1832 tuvieron lugar los que habitualmente se conocen con el nombre de "sucesos de La Granja" (enfermedad de Fernando VII y derogación de la pragmática), y el Ministerio del que formaba parte Calomarde fué derribado por un golpe de Estado que, de común acuerdo, llevaron a cabo liberales y moderados, el Ministerio que en 1 de octubre se puso al frente del Gobierno encontró las circunstancias adecuadas que le permitieron la definitiva creación del Ministerio del Interior.

En efecto, la situación era tan extremadamente anormal que justificó, en un brevísimo plazo, la imposición de reformas que en otras circunstancias hubieran tardado años en lograrse, como sucedió con la que aquí se estudia. El Rey, incapacitado de gobernar; la Reina, haciéndolo en su nombre; la Infanta Luisa Carlota, en connivencia con los liberales, ejerciendo una positiva influencia sobre su hermana María Cristina; los autores del golpe de Estado, dueños del Gobierno, y, sobre todo, la feliz oportunidad de tener enfrente a un partido fuerte, numeroso y bien organizado—el carlista, partidario de la sucesión masculina—, que importaba, sobre todo, si se quería consolidar la pragmática, reducir a la impotencia. Esto justifica—y justificó de hecho—una serie de medidas de corte reformista que en el breve espacio de dos meses variaron el aspecto del Reino.

Un Decreto del 5 de noviembre establecía el famoso Ministerio, si bien—recuérdese lo que López Ballesteros expuso acerca de un cambio de nombre para evitar prevenciones—no se le titulaba del Interior, sino de Fomento. El Decreto tuvo muchas y muy importantes consecuencias. La primera de ellas fué, cronológicamente, la dimisión del Ministro de Gracia y Justicia D. José de Cafranga, que desempeñaba además interinamente, en ausencia de Cea Bermúdez, la cartera de Estado. En una respetuosa carta a la Reina, de fecha 6 de noviembre, daba como causas de su dimisión, entre otras, el que para la expedición del Decreto “no ha podido menos de ser sorprendida la soberana justificación de V. M., ya porque siendo la creación del Ministerio del Interior, o llámese Fomento, una medida harto peligrosa en las actuales críticas circunstancias, ya porque el Rey mi Señor tiene mandado además, con fecha 19 de abril de 1830, que sin expresa orden suya no se volviese a suscitar tal cuestión, tanto tiempo agitada por los Ministros nuestros predecesores”²⁰. No hubo, en efecto, expresa orden del Rey, ni siquiera las consultas al Consejo de Estado u otros Organismos que en cuantas ocasiones se había suscitado la cuestión se habían verificado. Incluso, ni siquiera se tomó en consideración el parecer de los Ministros, pues Cafranga habla explícitamente de haber cesado ya “en términos de no poder continuar, la unidad y armonía que hasta aquí había reinado en el Ministerio actual, así como la marcha noble y generosa que tenía adoptada en sus deliberaciones, todo en virtud de los Reales Decretos insertos en la “Gaceta” de este día”.

Otro Decreto, de fecha 9 de noviembre, daba forma y señalaba las atribuciones del nuevo Ministerio del Fomento General del Reino. La competencia que se le asignaba se extendía a las mismas materias que en 1809 y 1812 asignaron el Gobierno intruso y las Cortes de Cádiz a los Ministerios del Interior y de la Gobernación, respectivamente, puesto que caía bajo su jurisdicción todo lo referente a estadística; fijación de límites de provincias y pueblos; construcción y conservación de caminos, canales, etc., es decir, obras públicas en general; casas de monta y depósitos de caballos; comercio interior y exterior; industria, artes y oficios, manufacturas; rie-

20. Archivo de Palacio. *Papeles reservados de Fernando VII*, leg. 2.

gos y pantanos, montes y arbolados; aprovechamiento de propios, comunales y baldíos; minas; caza y pesca; instrucción pública (escuelas, colegios, Universidades, Academias, etc.); imprenta y periódicos; correos y comunicaciones; beneficencia; ayuntamientos; fiestas y espectáculos; ferias y mercados; tribunales de comercio; sanidad; policía y seguridad pública; cárceles y establecimientos correccionales y penales; gobierno económico y municipal de los pueblos; alistamiento y levas; Conservatorios, etc. Además se señalaban en el Decreto los Organismos entonces vigentes que pasaban a depender del nuevo Ministerio ²¹.

Todo el gobierno interior del Reino quedó en manos del Ministerio de Fomento. Una de las primeras medidas que se tomaron fué el decretar la suspensión de elecciones municipales, por el temor que despertaban de que los partidarios de la sucesión masculina las ganasen y se pusieran al frente de los Ayuntamientos, como declaró Encima. Más tarde, cuando Burgos se puso al frente del Ministerio y lo reorganizó, dándole forma mediante la creación de Subdelegados de Fomento, etc., la transformación administrativa de la Monarquía se hizo más profunda y definitiva. Fué Javier de Burgos quien, merced a las especiales circunstancias personales que más arriba quedaron expuestas, consolidó esta gran conquista de los liberales y convirtió, consciente o inconscientemente, el Ministerio del Interior o de Fomento en el instrumento político que los liberales necesitaban para romper los viejos moldes que se oponían a la implantación de su sistema y desarticular la fuerza de quienes luchaban desesperadamente por evitar innovaciones a la francesa.

CONCLUSIÓN

El fin del antiguo régimen en España plantea una multitud de problemas de todo orden, cuya característica fundamental es su

21. José M.^a de Nieva: *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII y de la Reina su augusta esposa*, tomo XVII, Madrid, Imprenta Real 1833, págs. 244 y siguientes. Acerca de las primeras actividades del Ministerio de Fomento y de su organización, gestación y problemas, y, en general, de las reformas realizadas por el Ministerio de 1 de octubre, véase Victoriano de Encima y Piedra: *De los sucesos en el Real Sitio de San Ildefonso o La Granja*, París, 1837.

intensa vinculación al problema político. De todos ellos, el de mayor trascendencia es, sin duda, el de la legitimidad de la sucesión de Isabel II, o, en otras palabras, lo que desde 1833 se ha venido llamando "la cuestión dinástica", muchas veces suscitada y todavía no resuelta.

En un plano más exclusivamente jurídico, aun cuando sin perder su relación con lo político, es de gran interés el de la reforma administrativa del Reino. La división de España en provincias, por ejemplo, terminó con la antigua división histórica y geográfica, más natural, defendida con todo vigor por los diputados realistas de las Cortes de Cádiz contra los patriotas que querían, siguiendo fielmente el modelo francés, realizar la división artificial que luego se llevó a cabo. Se puede seguir en esto, como en todo, la profunda influencia enciclopedista de operar sobre pueblos como sobre números, haciendo tabla rasa del pasado y prescindiendo de lo concreto y real para obrar en plena utopía en un Reino de seres abstractos. Muchas de las reformas, no cabe duda, eran, además de necesarias, de positiva utilidad; pero quizás un estudio meramente técnico no dé la suficiente idea de la profunda y violenta transformación que sufrió la vida española en los años siguientes a 1830, salvo que con una visión más profunda se llegue a las raíces del pensamiento que informaba a los innovadores y a sus contrarios, los que defendían las reformas de corte español.

FEDERICO SUÁREZ

APÉNDICE

I

MINUTA DE UNA EXPOSICION DIRIGIDA A S. M. EL REY POR SU MINISTRO DE HACIENDA D. LUIS LOPEZ BALLESTEROS EN 10 DE OCTUBRE DE 1830, PROPONIENDO LA CREACION DE UN MINISTERIO DEL INTERIOR Y ALGUNAS IMPORTANTES MEJORAS EN HACIENDA

Archivo de Palacio. Papeles reservados de Fernando VII.—Leg. 2.

Señor: Cuando los esfuerzos hechos en el Departamento de la Real Hacienda, que está a mi cargo, a fin de cubrir con puntualidad todas las cargas y obligaciones del Estado y fundar con solidez su crédito en el interior y en el exterior, podrán quedar ineficaces por el trastorno que inevitablemente ha de recibir nuestro sistema económico a resultas de los últimos acontecimientos políticos de la Francia y de la Bélgica: y de hecho nos hallamos ya reducidos a los productos efectivos de las rentas de la Corona por no ser practicables por ahora los recursos que nos prestaban las operaciones de crédito que con tan buen fruto se ejecutaban en París y en varias plazas de los Países Bajos, la única áncora, Señor, que queda para asegurar en lo sucesivo el exacto cumplimiento de las obligaciones del Real Tesoro y los medios de hacer frente a las necesidades extraordinarias que la situación actual de la Europa pueda ocasionar

es fomentar el producto de las contribuciones reales; y como éste depender tan íntimamente de la prosperidad general y bienestar de los vasallos de V. M., he debido yo fijar nuevamente mi atención sobre el examen de las causas que influyan más directamente en la decadencia general de nuestra riqueza pública, y en los medios que puedan ser más eficaces para beneficiar todos sus elementos y poner a los contribuyentes en estado de subvenir con comodidad y sin vejaciones a todas las cargas públicas.

La historia y los antecedentes de nuestra decadencia son bien conocidos, y yo he tenido ocasión antes de ahora de hacer mérito de ellos en mis exposiciones a V. M. La Monarquía, debilitada sobremanera por los errores administrativos de los siglos XVI y XVII, comenzaba a reponerse bajo la sabia y firme administración de los augustos abuelos de V. M.; pero los acontecimientos de los últimos cuarenta años, y particularmente las catástrofes políticas de que ha sido teatro el reyno después del año 8, abrieron en nuestra administración económica llagas de muy difícil curación que han resistido a todos los esfuerzos del Gobierno de V. M. para cicatrizarse enteramente y sacar a sus pueblos de la parálisis en que los pusieron aquellos acontecimientos. V. M. ha visto cuántas combinaciones económicas, qué serie de providencias administrativas y qué esfuerzos de celo y de tesón no se han hecho en los últimos siete años para ordenar un buen sistema de recaudación y distribución de las rentas del Estado hasta conseguir al fin que, introduciéndose una economía severa en todos los ramos de la administración pública y apurando todos los medios de exacción que puede dar de sí la penuria actual de los contribuyentes, se pudiesen al nivel las cargas y las obligaciones y hayan podido satisfacerse éstas en su totalidad y con exactitud desde que en mayo del año 28 se adoptó el sistema de presupuestos.

También sabe V. M. que al mismo tiempo que se hacía este arreglo en nuestra administración económica, mi solicitud ha estado constante y fija en fomentar la riqueza pública, abrir canales de producción y favorecer las clases agrícolas, mercantil y fabril, en cuanto han podido influir en estos objetos las atribuciones que competen al Ministerio de mi cargo.

Esto no obstante, la pobreza continúa y el malestar de los vasallos de V. M. es innegable; se aumenta cada día la dificultad de

hacer efectivos los impuestos y el crédito interior experimenta con frecuencia grandes oscilaciones que prueban que no tiene todavía su verdadera base. ¿Y qué es lo que todo esto nos revela, sino que hay una causa primitiva y radical de nuestra enfermedad política, y que sin atacarla y extirparla serán insuficientes todos los demás remedios parciales que se adopten? Así es, Señor, y ésta consiste en un vicio de organización política, o sea, en la falta de un Ministerio a quien esté exclusivamente encargado todo lo concerniente a la administración civil del Estado. Las razones que prueban su necesidad indispensable y que ésta es la medida preliminar y más eficaz con que se puede dar nueva vida a estos Reinos y asegurar su orden interior en las turbulencias de que están amenazados, son de una evidencia incontestable.

La acción del Gobierno tiene su origen en la voluntad de Vuestra Majestad, y ésta sola impera, rige y ordena en todo lo concerniente al Estado y su administración; pero para resolver aquélla, comunicarse y cumplirse, tiene su canales principales que se forman de otras tantas vías ministeriales o Secretarías del Despacho. Todas las materias administrativas no van ni pueden ir por una sola, porque no la permiten ni la inmensidad de sus ramificaciones, ni su variedad y heterogeneidad, así como tampoco debe haber un solo ramo que no pase por alguna de ellas. Esta designación de atribuciones en los primeros motores de la gran máquina política sobre que gira la Monarquía ha sido la primera base de su buen movimiento, que es la fuente de su prosperidad, de su poder y de su fuerza; así como, por el contrario, siendo imperfecta esta división, es inevitable que las principales ruedas de la organización social se rocen y se embaracen unas con otras, en vez de concurrir por una acción simultánea, aunque diferente a la marcha y al juego general de la administración. Si cada Ministerio o Secretaría del Despacho, que debería circunscribirse a una esfera de atribuciones propias y peculiares que guarden homogeneidad entre sí y formen un género solo de negocios, se extiende sobre los límites naturales de los demás ramos de esta misma administración; y si las atribuciones administrativas, que deberían estar clasificadas, coordinadas y marcadas con tal exactitud que todas se distingan y resalte la línea que las separa, se encuentran mezcladas y confundidas unas con otras ocurrirá necesariamente desorden y confu-

sión en la dirección de los negocios públicos, y este vicio esencial de la organización no podrá dejar de producir dilapidaciones, injusticias y arbitrariedades en los agentes subalternos del poder, mientras que la simplificación, la regularidad y el orden precaverían estos abusos, impedirían hasta la posibilidad de su existencia, y facilitarían la ejecución rápida y segura de la voluntad soberana, porque las vías por donde se extendiera su acción y se vigilara su observancia se hallarían expeditas y claras.

La certeza de estos principios ha sido reconocida en todos los tiempos, y por eso la primera atención del augusto abuelo de Vuestra Majestad, el Señor D. Felipe V, apenas se vió desembarazado de las guerras que le ocuparon en el primer período de su reinado, fué el arreglo de la Secretaría del Despacho, para cuyo fin expidió primero su Decreto de 30 de noviembre de 1714 y más tarde el día 2 de abril de 1717, en que se redujeron a tres: una, con el título de Negocios Extranjeros; otra, con el de Guerra y Marina, y otra, con el de Justicia, Gobierno político y Hacienda, detallando a cada una sus atribuciones, y en estos términos continuaron hasta que habiendo acreditado la experiencia la necesidad de una subdivisión, el Señor D. Fernando VI dió nueva planta a las Secretarías, estableciendo por sus Decretos de 15 de mayo y 26 de agosto de 1754 y 24 de mayo de 1755 las atribuciones que habían de corresponder a cada una de las cinco: de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina e Indias y Hacienda, en que se dividieron los negocios.

Esta forma, con algunas alteraciones, es la que actualmente se conserva, aunque con gran detrimento del servicio de V. M. y del bien de sus Reynos, en cuanto no se han distinguido y reunido en una sola vía, es decir, por un Ministerio o Secretaría del Despacho separada, todo lo que dice orden al gobierno político del Reyno, cuya sección, que tiene sus límites naturales, que es la más importante de todas y que es la que ejerce un efecto más directo e inmediato en el buen orden, seguridad y prosperidad del Estado se halla diseminada en fracciones, confundida y perdida entre las atribuciones de todas las demás Secretarías del Despacho. Una de éstas tiene a su cargo las relaciones con las potencias extranjeras: otra, lo concerniente a la provisión de mercedes y administración de la justicia: para cuidar de la fuerza armada terrestre, hay una especial:

otra tiene el mismo encargo para la naval; otra, en fin, tiene bajo su dirección las contribuciones y rentas reales, aunque no todas. ¿Pero cuál es la que atiende a los interesantísimos objetos que abraza el gobierno político del Reyno? ¿A cuál corresponde inmediata y directamente cuidar de la conservación del orden público, de la seguridad común del Estado, del buen régimen en las cosas del aprovechamiento común, del fomento y prosperidad de los pueblos, de los actos de beneficencia que el Gobierno debe a las necesidades públicas y particulares en algunos casos, de la instrucción pública y, finalmente, de la comodidad y bienestar de los vasallos de V. M.? Estos objetos son ciertamente los de más importancia y más dignos de la solicitud del Gobierno porque son de una necesidad continua y permanente, porque ellos son los que cumplen el fin principal con que los hombres han formado la sociedad civil, y porque, sin que estén en buen arreglo, el cuerpo del Estado será sin remedio débil, pobre y despreciable, y no tendrá una existencia sólida y firme.

Pues esto, no obstante, en España se hallan desatendidos aquellos, por no decir abandonados, a causa de la falta de conexión que sólo podría darles el cuidado de una autoridad exclusiva y peculiarmente instituída con este encargo. Si todas estas materias guardan entre sí un íntimo enlace y forman un solo género de negocios, ¿cómo podrán dirigirse con tino estando divididas y confundidas con especies heterogéneas, como son, por ejemplo, los negocios de beneficencia con los de la diplomacia; los de organización municipal y de policía con los de la administración de la justicia; y los de fomento con los de guerra, con los de Marina o con los de Hacienda? Llevados con este desconcierto los asuntos del gobierno político de los pueblos, es inevitable que se les postergue en cada departamento respectivo como cosa accesoria a su dotación e intercalada con atribuciones de género diferente; que se les dé una dirección; que no guarden la armonía que sería conveniente entre especies que proceden de un mismo tronco y tienen una misma tendencia, y que los efectos de este desorden, que nace en las mismas raíces del Trono, corran por toda la cadena de la administración hasta el último agente de ella. Esta es, Señor, la primera e inmediata causa del malestar de los vasallos de V. M., en cuanto dice orden a los ramos del gobierno político. Este es el verdadero motivo de la nin-

guna utilidad que hasta aquí ha dado el establecimiento de la policía, de la mala composición de los ayuntamientos, del desorden de la administración de los fondos públicos, de las usurpaciones que se hacen sobre las cosas comunes, de la funesta tendencia que toma el espíritu público en varios puntos del Reyno, de la impunidad de muchos delitos, del atraso y languidez en que están los elementos de la riqueza pública, de la falta de seguridad que sienten a un tiempo el Estado y los particulares, de la confusión en que se hallan todos los ramos de la administración civil y, por último, de la inobservancia en que se quedan la mayor parte de las disposiciones que adopta V. M. para el bien de sus pueblos. Si en las mismas Secretarías del Despacho no hay concierto para el orden y dirección de los vastos e interesantísimos ramos de la administración civil del Reyno, y cada cual tiene y sigue su sistema particular, ¿cómo sería posible que lo hubiese ni en los Jefes de las provincias, ni en las autoridades locales de los treinta mil pueblos que componen la Monarquía? ¿Cómo se las puede haber en el desempeño de sus funciones el triste Alcalde que en materias de un mismo ramo recibe a la vez disposiciones de un Capitán General, de un Acuerdo, de una Sala del crimen, de un Regente, de un Intendente, de un Subdelegado de Policía, de un Corregidor y de tantas otras corporaciones y autoridades que concurren simultáneamente al gobierno civil y político de los pueblos? De aquí se sigue, Señor, un verdadero laberinto en que el conjunto estrepitoso de voces de los que mandan cubre y confunde la voz suprema de V. M., que queda desgraciadamente desatendida e ineficaz por la confusión en que se pone a los que habían de obedecerla y cumplirla, y aun a los que están inmediatamente encargados de velar sobre su ejecución.

Es, pues, Señor, indispensable poner término a esta confusión y reunir en un departamento nuevo ministerial todo lo concerniente a la administración civil y política del Estado, que deberá ser el foco común de todas las operaciones del Gobierno y el laboratorio general donde se han de preparar todos los materiales que luego se apliquen y utilicen en las demás secciones. Sin una administración civil bien arreglada, ni el Estado será bien respetado por las Potencias extranjeras, ni habrá orden ni seguridad en el interior; ni ésta se podrá fortificar con un espíritu público bien dirigido; ni se abrirán y cultivarán los manantiales de la riqueza individual que ha

de alimentar el Tesoro del Estado y cubrir sus obligaciones; ni podrá éste fundar un crédito sólido; ni sostenerse ejércitos y armadas que protejan nuestra independencia y mantengan la paz en el Reyno; y ni aun la justicia misma tendrá medios en que sostener su autoridad y la exacta aplicación de las leyes. Esta es la gran medida y el remedio seguro para curar la parálisis de que adolece la Monarquía, para darla un nuevo ser, y para asentar el Trono de V. M. sobre bases sólidas e inmovibles y sacudir todas las trabas en que tropieza el ejercicio pleno y libre de su poder soberano, que a cada punto se ve de hecho subyugado por la arbitrariedad de los agentes subalternos, que se alza sobre la autoridad suprema de las leyes. En vano se buscarían la fuerza, la unidad y el acierto con que deben combinarse las providencias que el estado político de la Europa exige de V. M. sin que éstas partan de un centro, sin que lleven un carácter de homogeneidad y sin que se establezca un enlace de ejecución, de vigilancia y de responsabilidad en los anillos que deben componer la cadena de agentes del gobierno político. Este centro es el Ministerio que con el título de Interior tienen ya todas las naciones cultas de Europa; cuya necesidad en la nuestra está reconocida por todos los hombres de Estado, prescindiendo de cualquiera prevención que hubiera dejado contra esta institución el que hubiera sido adoptada por Gobiernos ilegítimos; y la que yo no puedo dejar de proponer a V. M., substituyendo a aquella denominación la de Secretaría del Despacho y del Gobierno Político, como más análoga a la naturaleza de sus atribuciones y a fin de salvar en lo posible la expresada prevención.

Pero al mismo tiempo que con esta disposición se dé alma a la producción, y que con la prosperidad de los contribuyentes se aumenten los recursos de la Real Hacienda, es también indispensable consumir la obra de la restauración de ésta con la medida más oportuna para dar a su régimen administrativo la debida perfección y asegurarse de que podrán cubrirse las obligaciones del servicio corriente y atenderse a las necesidades imprevistas.

El mismo defecto de unidad que, según dejo expuesto a Vuestra Majestad tiene tan transtornada la administración civil del Reyno, se ha introducido asimismo en la economía y está causando graves inconvenientes en la buena dirección del patrimonio del Estado. Es cierto que para ésta hay especialmente una Secretaría del

Despacho; mas lo es igualmente que no reúne en sí el conocimiento y manejo de todas las rentas públicas y que algunas de éstas se han sustraído de este centro común y corren bajo la dependencia de otros Ministerios y aun de autoridades especiales que los recaudan y distribuyen por sí sin intervención alguna del Ministerio de mi cargo. De aquí la falta de un conocimiento positivo de lo que contribuye el Reyno; la imposibilidad de graduar la extensión que pueda darse a los impuestos y combinar su más fácil y sencilla exacción; la imposibilidad también de comprender en una sola cuenta y razón todas las rentas públicas; la dificultad de poner orden en la distribución; el aumento de muchos empréstitos que dejarían de ser necesarios si estuviesen todas las rentas bajo una dirección y una sola contabilidad; la desigualdad y desproporción en los tributos; y, por último, el sinnúmero de abusos y extorsiones que se cometen a la sombra de esta confusión. A estos males no hay más que un remedio, que se reduce a concentrar en el Ministerio de Hacienda la imposición, la recaudación, la distribución y la contabilidad de todos los tributos y rentas públicas, cualquiera que sea su denominación, y cualquiera que sea el objeto a que se destine. Que nada se imponga, se perciba y se expendá, sino por este canal peculiar de la administración económica del Reyno; y V. M. verá analogía en los impuestos, justicia proporcional en su repartimiento, celeridad y facilidad en su parcelación, igualdad en la distribución de los productos, economía en los gastos de la administración y, sobre todo, orden, claridad y exactitud en la cuenta y razón. ¿Bajo qué datos podrá el Secretario del Despacho de Hacienda combinar un buen plan de contribuciones, si a espaldas suyas y bajo una administración diferente se atraviesan impuestos extraordinarios que causando un desnivel en los productos imponibles hacen estéril una renta porque destruyen con recargos desproporcionados el objeto sobre que recaía? Así se ve un menoscabo inevitable en las rentas provinciales por haberse establecido arbitrios exorbitantes sobre objetos de consumo que han dejado de serlo, en parte o en todo, a causa de la carestía a que han llegado por estos nuevos impuestos. ¿Cuánto no han perdido el tráfico y la industria por no poder sobrellevar los contribuyentes el peso de las gabelas con que, aparte de las contribuciones Reales, están gravadas las primeras materias de la fabricación, o los productos de ésta? Si en la imposición de los

tributos es la clave del acierto percibir sin destruir, y que nunca deje de quedar al contribuyente una parte de sus productos para que no deje de producir, porque nada puede imponerse sobre lo que desaparece de la riqueza individual. ¿Quién llevará esta medida cuando las exacciones se hacen por diferentes vías? ¿En qué manera se graduará la renta sobre que pueda hacerse un aumento sin inconveniente, o bien si apareciese necesaria una reducción según el fomento o decadencia que sobrevenga en el objeto sobre que está impuesta? ¿Por qué medios se ejercerá una vigilancia eficaz sobre el manejo de las rentas estando dividida su administración y rigiéndose por métodos y sistemas diferentes? ¿Y cómo se evitará, entretanto que exista esta división, un aumento desmedido de gastos que causa gravamen al contribuyente sin traer provecho al Estado? Luego es, Señor, indispensable la concentración que he indicado en el régimen de las rentas e impuestos con que se cubre el servicio público en todas sus atenciones y cargas, y que a este foco común refluyan todos sus productos sin excepción alguna, y al mismo acudan también cuantos se alimentan de la substancia. Esta es la segunda medida que propongo a V. M., la cual, siendo de notoria conveniencia en todos los tiempos, en las circunstancias actuales es de rigurosa e indispensable necesidad, porque sin que la Secretaría del Despacho de mi cargo posea conocimiento de todo lo que producen las rentas del Estado y las tenga bajo su mano, no puede graduar la extensión de recursos con que haya de subvenir para las nuevas necesidades, ni ponerse en aptitud de cubrirlas.

Vuestra Majestad apreciará la oportunidad de ambas propuestas, y no dudo que se convencerá de que es inexcusable adoptarlas e introducir estas mejoras en el orden administrativo de la Monarquía. Yo, Señor, no puedo dejar de exponer a V. M., con la más sumisa reverencia, que sin ellas mis esfuerzos, tan repetidos, no son ya bastantes para atender con la exactitud conveniente a las cargas del Estado. Apuradas ya todas las providencias de economía en los gastos, y de orden en la administración, en la absoluta imposibilidad de aumentar los impuestos mientras no se mejore la situación de los contribuyentes, y cerrados los caminos para usar del crédito, no queda ya otra áncora, como antes dije, ni otro medio de salvación que aprovechar con sumo orden los recursos que restan y preparar con la previsión debida otros nuevos, que no pueden.

alcanzarse sino destruyendo las causas de aquella penuria y poniendo en movimiento todos los principios de producción que encierra el suelo español. A ambos fines tiende, Señor, cuanto llevo manifestado en esta exposición, que apoyada en fundamentos de tan notoria solidez, espero que será bien acogido de V. M., dignándose adoptar las dos resoluciones propuestas, que indudablemente concurrirán a dar al Trono de V. M. la fuerza, el poder y la seguridad que desean sus fieles vasallos.

Madrid, 10 de octubre de 1830.

II

DICTAMEN DEL SENOR DUQUE DEL INFANTADO CONTRA LA CREACION DE UN MINISTERIO DEL INTERIOR

Archivo de Palacio. Papeles reservados de Fernando VII.—Leg. 2.

Aunque la Real Orden de 5 de noviembre dirigida al Consejo de Ministros manifiesta tener resuelta el Rey nuestro Señor la creación de un Ministerio del Interior, la divergencia de opiniones de los señores Secretarios de Estado, así sobre la utilidad como sobre la oportunidad de dicha creación, ha inclinado la voluntad de S. M. a que todo el expediente pase a su Consejo de Estado, para que éste le consulte con presencia de los dictámenes de los señores Ministros y asistencias de éstos.

Desde que escuché por primera vez esta Real resolución me convencí que para su cumplimiento debía principiar la discusión del Consejo por examinar y fijar las atribuciones, sistema y relaciones que hayan de constituir este nuevo Ministerio, y así lo manifesté verbalmente, convencido, como lo estoy, que del modo de formarlo y de dirigir sus operaciones depende, en mi concepto, o el que pueda ser útil y provechoso al Estado, o muy perjudicial y peligroso para nuestro Gobierno monárquico; y que resultará, o el que se recogerán antes de muchos años los frutos de su in-

fluencia en las mejoras de la agricultura, industria, comercio y fomento general, o el que tan sólo servirá para trastornar y paralizar nuestras leyes y costumbres, con sumo disgusto de los pueblos; como aconteció con el denominado Ministerio de la Gobernación, parte integrante de la Constitución de Cádiz. Reproduciendo, pues, esta misma opinión por escrito, debo manifestar las razones en que se funda, como asimismo las que tuve para dar mi voto en el Consejo acerca de la inoportunidad que puede haber en tratar de la creación del precitado Ministerio en la época presente. Estas últimas se apoyan esencialmente, primero, en que creyendo invertido, como lo tengo dicho y repito, el orden en que se ha presentado y discutido esta cuestión en el Consejo, nada al parecer menos oportuno, a mi modo de ver, que el tratar de si es o no urgente el establecimiento de una cosa desconocida, y antes de saber si ésta será provechosa o perjudicial. Pero suponiendo ya resuelto favorablemente este problema, son otras muchas las razones que tengo para opinar y haber votado en los términos que lo hice; y citaré las principales. Entre otras, una es la consideración de los atrasos que sufre actualmente el Real erario. Es una verdad demasiado evidente para poderse dudar de ella la de que deben transcurrir bastantes meses antes de que los buenos resultados del nuevo Ministerio puedan ser ni abundantes ni perceptibles, por bien dirigida que sea su formación, al paso que sus dispendios indispensables han de principiar, desde luego, necesariamente a gravitar sobre el mismo erario, so pena, de lo contrario, de ser ilusorio su establecimiento; y esta consideración me parece por sí sola de bastante importancia para no apresurar la ejecución del proyecto, al menos antes de haber discutido y señalado las bases y los límites que deba tener para su mayor utilidad. Por de pronto, la creación de un nuevo Ministerio, los sueldos de sus individuos y los gastos de su Secretaría, con los demás que son de su esencia, han de exigir precisamente un presupuesto de más en el cálculo de las obligaciones del Estado en general. Pero sería incurrir ciertamente en un grande error el figurarse que sólo con arrancar de unas Secretarías ciertos negociados y expedientes, para entregarlos a otras manos se conseguiría con esto solo el fomento de la agricultura, industria, comercio y la riqueza de la Península, impidiendo la total extracción del numerario; no, por cierto, no se conseguiría.

pues para lograr tales resultados se necesita de otros muchos auxilios y dispendios, y así como sin sembrar no se cosecha, ni sin trabajo nada se perfecciona, así un Ministerio del Interior no producirá sus buenos frutos si no se le proporcionan todos los medios indispensables para ello. Varios y de bastante entidad son estos medios auxiliatorios de que ha menester, y larga sería su completa enumeración y explicación; pero me ceñiré a indicar los más principales.

En el ramo de Caminos y Canales, uno de los de la dotación de dicho Ministerio. Para la mejor construcción, perfección y conservación de estas obras, ora se efectúen por cuenta del Gobierno, ora por empresas de particulares, o bien por los Ayuntamientos, o por Corporaciones provinciales, si se trata de dar un impulso general a este importante ramo, concluyendo lo que se halla principiado, y emprendiendo lo que falta, es muy conveniente y aun necesario la previa existencia de un Cuerpo facultativo de Ingenieros civiles e hidráulicos, cuyos individuos repartidos en todas las obras de la Península la dirijan éstas por las reglas de la ciencia, superando los obstáculos que a cada paso ofrece la naturaleza; y que por la ignorancia de los directores, comúnmente algunas se entorpecen, y otras se arruinan antes de tiempo. Es constante que tales sujetos han de estar perfectamente instruidos en la Geometría práctica, Dinámica, Hidrostática e Hidráulica, con conocimientos de Arquitectura civil; y los que se destinen a la construcción de canales han de poseer además nociones suficientes de Mecánica y Maquinaria. para la aplicación de todos los nuevos inventos que se han hecho modernamente en Europa, en ninguna parte más convenientes que en nuestra Península así por lo montuosa que es en lo general como la escasez de aguas de que adolece. Así pues, la creación e instrucción de este Cuerpo facultativo será un gasto urgente e indispensable para los progresos del ramo de Canales y Caminos de España.

Para el fomento de la agricultura en sus ramos de la labranza y cultivo de todos los granos, de pastos artificiales, aprovechamiento y conservación de los montes y cría de toda clase de ganados, se considerará que para conseguir mejoras en todos ellos son indispensables crecidos pastos. Los que menos serán el establecer escuelas prácticas en algunas provincias, donde se practiquen los

ensayos que no puedan realizar los particulares; el hacer viajar de cuenta del Gobierno sujetos teórica y prácticamente instruídos y que únicamente se ocupen en observar y aprender las ventajas que las demás naciones nos llevan en cada ramo de la agricultura, cría y aprovechamiento de ganados. El señalar premios, dar estímulo a los españoles que se aventajen en practicar y enseñar cualquiera mejora en los objetos enunciados. Será asimismo muy conveniente a los mismos fines el aliviar de impuestos y facilitar la conducción y la extracción de frutos y de ganados, recargando todo lo posible la introducción de los extranjeros.

Asimismo, si se trata de dar por el Ministerio del Interior un impulso y fomento general a la industria en los ramos de fábricas, artes y oficios mecánicos, lo primero de que se debe ocupar es de mejorar la preparación de todas las primeras materias, así minerales como vegetales y animales, pues de ellas depende esencialmente la calidad, crédito y baratura del género fabricado, y para esto se necesita explorar y aprender de las naciones más adelantadas en cada uno de los ramos respectivos las operaciones primarias y preparatorias; así como para perfeccionar la última fabricación y elaboración de los géneros será conveniente sacar del extranjero maestros y profesores que enseñen prácticamente todas las perfecciones a que han llegado hoy día las manufacturas en otros países de la Europa y de Asia, mejorando hasta las herramientas de los oficios más comunes, pues no es creíble para el que no tiene experiencia en el particular cuánto influye este solo artículo en la facilidad y perfección de todos los artefactos. No menos importante será para fomentar todos los ramos de industria el dar toda la extensión posible a la maquinaria, arte de construir toda clase de máquinas desde las más pequeñas y sencillas hasta las de mayor volumen y complicación, sin necesidad de tener que recurrir a los extranjeros con no pocos dispendios y dificultades para proporcionarse estos auxilios. Pero para lograr tales ventajas y formar buenos maquinistas se necesita generalizar más el estudio de las matemáticas relativas a la mecánica, y buscar en los gremios de relojeros, torneros, ebanistas y fundidores de metales sujetos capaces de adquirir los conocimientos y la práctica adecuados a la maquinaria. La industria y las artes fabriles indudablemente se protegen, concediendo la mayor franquicia a su profesión, facilitando

la conducción y extracción de los géneros y recargando progresiva y moderadamente la introducción de los extranjeros, de modo que sin dejar de servir éstos de estímulo a la perfección de los géneros nacionales, esté siempre la baratura del precio a favor de los últimos. También el Ministerio del Interior podrá auxiliar grandemente al tráfico y al comercio en general, facilitando por todos los medios posibles, primero el cabotaje, y luego los transportes más lejanos, promoviendo al mismo tiempo en la Península e Islas adyacentes la construcción de los buques de todos tamaños, para lo cual no nos faltan maderas ni demás materiales de la mejor calidad; ni con una constante protección y estímulo, dejarían de irse formando operarios inteligentes, libertando a los españoles de este tributo que pagamos a las naciones constructoras que nos surten de los barcos que necesitamos.

La instrucción pública es otra de las atribuciones afectas al Ministerio de que se trata. Para saber de qué mejoras y ampliación es aquélla susceptible, será preciso considerar primero cuál es en el día su estado en nuestra nación; y si así se hace se advertirá, desde luego, que las artes liberales y algunas ciencias gozan de toda protección que necesitan, mientras que otras carecen aún del amparo que parecen reclamar por su utilidad y las aplicaciones de que son susceptibles. Son efectivamente muchas las Universidades y Colegios de todo el Reino en que se enseñan la Ciencia Divina, la Jurisprudencia y Medicina, y que pueden producir anualmente un suficiente número de teólogos y canonistas, el sobrante de letrados y aun de abogados famélicos y de médicos más o menos instruídos; pero ni las ciencias exactas ni las naturales hallan aún una protección tan general y efectiva; así es que el estudio de las primeras parece circunscrito a los Colegios militares de mar y tierra, y esto sólo elementalmente y hasta cierto punto. El de las segundas hace pocos años que empieza a salir de las tinieblas en que se hallaban sumergidas y descuidadas dichas ciencias naturales. En España existen una Academia de la Lengua, una de la Historia, una de Medicina, de Jurisprudencia, de Cánones, y varias de Bellas Artes, así en la Corte como en las capitales de las provincias; pero las ciencias de que estoy tratando no cuentan ninguna. No es, pues, extraño que el suelo español produzca tan pocos matemáticos consumados en la parte más sublime de la Ciencia, ni astrónomos,

geógrafos, ni mecánicos científicos, ni hidráulicos, etc., y que los pocos sabios que tenemos en la Física, Química, Mineralogía y Zoología hayan tenido que ir a buscar a suelo extraño las luces que no hallaban en el nativo. Así, pues, yo intiero que para auxiliar al Ministerio del Interior en el ramo de Instrucción pública es necesaria hoy día la creación de una Academia de Ciencias Exactas y Naturales que contribuya a generalizar su estudio en la Península. Esto y sus consiguientes serán otros gastos más para el erario, pero indispensables si ha de ser provechoso el nuevo Ministerio en esta parte de sus atribuciones.

Recorriendo por este mismo método todos los demás Negociados que deben ser de la dotación del Ministerio del Interior, se conocerá que para que éste pueda dar los óptimos frutos que son de esperar para tiempos venideros, se necesita empezar por hacer nuevos dispendios, sin lo cual su creación e influencia serían nominales y muy poco provechosos. Estas reflexiones producen la duda de si es éste el momento adecuado para gravar al erario con nuevos gastos cuando se están manifestando sus grandes apuros. No lo es, en mi modo de ver, y en esta razón, entre otras, me fundo para pensar que no es oportuno el tratar en estos instantes de la creación de un nuevo Ministerio, cuyas cargas deben sentirse, desde luego, y cuyos beneficios no se disfrutarán hasta pasado bastante tiempo.

A estas razones de pura economía se agregan, en mi opinión, otras políticas de la mayor importancia, que igualmente inducen a pensar no ser la época presente la más conveniente para ensayar el nuevo Ministerio de que se trata.

Los señores Secretarios del Despacho de Marina y Hacienda, en sus respectivos dictámenes presentados a V. M. y leídos en el Consejo, han pintado con colores bien tristes la actual y crítica situación en que se halla el Estado. Nada creo que tienen de exageradas sus expresiones, y las tengo por muy conformes a la realidad de los hechos; pero, a mi modo de ver, no hallo exacta la consecuencia que de ello infieren para probar la urgencia de establecer cuanto antes el Ministerio del Interior como el mejor y más eficaz remedio a tantos males; para ello tienen que dar por supuesto que al momento de haberse verificado esta adición en la administración del Estado, sus efectos benéficos empezarán, desde luego, a desplegarse con rapidez y hacerse notorios; que inmediatamente se aumen-

tará y afianzará la riqueza y crédito nacional; que se disminuirá la excesiva escasez de numerario; que se podrán hacer efectivas las contribuciones, y frente a las urgencias de la Corona; mas yo, que opino de distinto modo y que estoy bien convencido de que las favorables consecuencias del nuevo Ministerio, si se establece bajo buenos principios, no podrán conocerse hasta pasado mucho tiempo, y esto en proporción de los auxilios pecuniarios que se le presenten y se destinen al fomento de sus atribuciones, sin lo cual, repito, que sería poco provechosa su creación: yo, pues, debo sacar otra consecuencia distinta de la de los señores Ministros; y así digo que siendo tan graves, tan adelantados los males que afligen y amenazan al Estado, no debe apelarse para su curación a un remedio tan dilatado como el propuesto, sino que es necesario buscar y emplear los más pronto, eficaces, y de un éxito indudable; lo contrario, parecería un alucinamiento voluntario.

Pero si después de examinada la situación interior, poco satisfactoria de la Península, se extiende la consideración sobre la existencia política de toda Europa, y en particular de la Monarquía española respecto a las demás potencias, ¿cuántos mayores males y peligros se descubrirán al momento? La enfermedad interior podrá acarrear una muerte lenta y progresiva, pero que da tiempo para precaverla; mas los golpes que nos podrían venir del exterior serían tan rápidos, que semejantes a los del rayo matarían antes de ser oídos. En comprobación de este recelo fíjese la vista sobre la Francia, vecina nuestra, y se verá cómo no satisfecha con haber cometido el nuevo crimen a que se arrojó en julio del año próximo pasado, intenta para cohonestarlo y afianzarlo envolver en semejantes delitos y desgracias a las demás naciones de Europa. Así es como a la revolución de París siguió inmediatamente la de la Bélgica; así como a poco tiempo después se vieron derramados en Varsovia los tesoros de Argel para sublevar a los polacos, así se han visto en seguida amenazados de disturbios interiores los Estados pontificios y otros de Italia, y aun la característica de los suizos perturbada por las teas de la discordia, encendidas por el soplo de la Francia. Así también se ha visto al Rey de Portugal y al Duque de Módena públicamente amenazados en la Cámara de París, por no haberse apresurado a reconocer una rebelión, habiendo empezado a experimentar ya los efectos de la amenaza. Por último, así es

como en nuestra misma Península se ha principiado ya a sentir el fatal influjo de la Revolución francesa y la dañada intención de su Gobierno: para convencerse de esta verdad no hay más que ver los españoles revolucionarios armados, municionados, vestidos, organizados y disciplinados en el territorio francés con la anuencia de aquel Gobierno, e introducidos a mano armada y hostilmente en nuestro suelo, sin que las repetidas quejas de nuestro Gabinete al del Palais Royal hayan sido capaces de impedirlo. No hay más que ver el afán con que son recorridas, reparadas y artilladas las fortalezas francesas inmediatas a nuestras fronteras, y no hay más que observar cuáles son en estas circunstancias el lenguaje y conducta del Embajador de Francia.

Por lo tanto, y reflexionando cuál deberá ser en una época como la presente el estado moral de los habitantes de la Península, cuáles su desconfianza y recelos de ver perturbados tal vez en el instante menos pensado su tranquilidad, creo se conocerá no ser éste el momento más oportuno para hacer una innovación esencial en la administración del Estado, ni de variar las relaciones acostumbradas de los pueblos e individuos con los Ministerios y autoridades, con que hasta ahora se han entendido en ciertos y señalados asuntos. Y en tal situación, ¿podrían asegurarse la precisa serenidad de espíritu, el tiempo suficiente y los recursos pecuniarios indispensables para verificar aquellos establecimientos y el fomento general, que son de la esencia del proyectado Ministerio? Y esto, ¿en qué días? Cuando la soberana atención del Rey nuestro Señor y todas las autoridades de la Monarquía tienen que estar precisamente ocupadas en precaver los males que a ésta amenazan tan de cerca, procurando asegurar la tranquilidad interior y repeler la influencia y a'aque exterior.

Tales son las razones que han fijado en mi ánimo la plena convicción de no ser oportuno en el momento actual el tratar de la creación de un nuevo Ministerio, y en las que se funda el voto que di sobre este punto en el Consejo de Estado, y las mismas que tuve para expresar mi dictamen de que antes de tratarse de la oportunidad de dicha creación debían discutirse y votarse la utilidad o perjuicios del proyectado Ministerio, según las atribuciones y forma que se le quisiesen dar, persuadido yo, como siempre lo estuve y lo estoy firmemente, de que en el modo de formar y or-

ganizar el Ministerio del Interior dependerá en un todo, o el que éste pueda cooperar esencialmente al fomento de la agricultura, artes, ciencias, comercio y riqueza de la nación, o el que sea meramente una innovación política capaz de conmover por sí sola las bases de nuestra antigua y respetable Monarquía con disgusto general de todos los españoles; y mucho más si se añade a sus atribuciones la de la policía correccional, separando ésta del conocimiento de nuestras autoridades legales y conócidas.

EL DUQUE DEL INFANTADO

Madrid, 23 de febrero de 1831.