

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Facultad de Derecho

TESIS DOCTORAL

"LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL ESPAÑOLA.-
LA SUBSECRETARIA DE ESTADO: GENESIS Y DESARROLLO"

Dirigida por:

Dr. D. Santos M. Coronas González
Catedrático de Historia del Derecho

Doctorando:

Juan Ramón Coronas González

Octubre 1987

A mi familia, en su totalidad,
y, naturalmente, a Pilar,
Juan Ramón, Ignacio y Pablo.

"No es que tengamos historia,
sino que somos, en parte,
nuestra historia. Ocuparse del
pasado resulta así, ocuparse del
presente".

Luis Díez del Corral.

El liberalismo doctrinario.

"L'histoire serait destinée à
éclairer les précédents de la
plupart de nos institutions
actuelles et à en faciliter la
compréhension.

Connaître le passé explique et
parfois justifie des singularités
apparentes du Droit Moderne, permet
d'apprécier l'esprit d'institutions
actuelles et en faciliter la
compréhension"

R. Besnier

L'Histoire des institutions:
pourquoi?

INTRODUCCION.-

- | | |
|--|-----|
| a.- Motivación y Objeto del trabajo.- | a.- |
| b.- Fuentes de Conocimiento.- | e.- |
| c.- Bibliografía y Estado de la Cuestión.- | j.- |

PARTE I.- LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
ESPAÑOLA.-(1808-1834).-

Sección 1ª.

- | | |
|--|----|
| 1.1. Introducción | 1 |
| 1.2. Panorama general precedente | 3 |
| 1.2.1. La reforma del Rey José I | 5 |
| 1.2.2. La reforma Bardají | 17 |
| 1.2.3. La reforma constitucional de
1812 | 18 |
| 1.2.4. La reforma de 1820 | 24 |
| 1.2.5. Absolutismo fernandino y en-
sayos de transición | 25 |
| 1.2.5.1. Memorial anónimo de
1824 | 26 |
| 1.2.5.2. La "Exposición de Ja-
vier de Burgos.1826 | 30 |
| 1.2.5.3. La "Exposición de Pe-
dro Sainz de Andino,
de 1829. | 32 |
| 1.2.5.4. La reforma de 1834 | 32 |

Sección 2ª. Análisis de la reforma administrativa
de 1820:La aparición de la Subsecretaría. 34

Subsección A.- Reforma de las Secreta-
rias del Despacho en1820

1.1. Introducción. En la Secretaría de la Guerra	36
1.2. Gestión técnica del Ministerio. Principios de organización.	39
1.3. Situación en la Secretaría de la Guerra	41
1,4. Subsecretario en Guerra : Funciones	45
Subsección B.- Nuevo método en la Secretaría.-	49
1.1. Secciones	49
1.2. Jefes de Sección	53
SUBSECCION C.- Repercusión de la reforma en las demás Secretarías.	56
Subsección D.- La reforma de la Secretaría y el pensamiento político de Amarillas	60
Subsección E.- La reforma de la Secretaria ante Las Cortes.	72
1.1. En 1820. Sesión de 2 de octubre de 1820	72
1.2. En 1822. Sesión de 17 de marzo de 1822	76
Subsección F.- La reforma de la Secretaría de Gobernación de la Peninsula	80
1.1. Decreto de 14 de agosto de 1820	88
Organigrama de la Secretaría de la Guerra después de la reforma.-	89
<u>PARTE II.- MODERNIZACION DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION</u>	90
Sección 1ª.	
1.1. Cambio en el sistema administrativo	94
1.2. El sistema organizativo preconstitucional.	99
1.3. Los Decretos de 24 marzo de 1834	102

1.4. Enjuiciamiento y aceptación de la reforma	106
1.5. Organigrama de la Administración Central trás la reforma. Comentarios.	110
1.6. Organigramas del Tribunal Supremo, de la Guerra y de Hacienda.	113
Sección 2ª.-	
1.1. Cambio en el sistema político	117
1.2. El Estatuto Real de 1834	117
Sección 3ª.- Reforma de la estructura de las Secretarías del Despacho.-	
Subsección A.- Apoyo Administrativo.-	125
1.1. Creación de la Subsecretaría	125
1.2. Dictamen del Consejo de Gobierno	128
1.3. Real Decreto de 16 de junio de 1834	131
1.4. Desarrollo legal inmediato de la Subsecretaría.-	134
1.4.1. Nombramiento	134
1.4.2. Forma de actuación administrativa	135
1.4.3. Honores. Sueldo. Uniforme.	138
1.4.4. Jubilación	140
1.4.5. Responsabilidad penal.	141
1.5. Nombramiento de los primeros Subsecretarios	143
1.6. Caracter administrativo del nuevo cargo.	146
Subsección B.- Reforzamiento parlamentario:	
El Comisionado Regio.	
1.1. Actividad parlamentaria del Ministro	149
1.2. El Comisionado Regio	152
1.3. Marco jurídico y funciones de la institución	154

1.4. Caracter técnico	156
1.5. Antecedente histórico	158
1.6. Nombramientos y actividad parlamentaria	160
1.7. El Comisionado Regio en el Proyecto de Reglamento de 1838	164
1.8. El Proyecto de Leyes Fundamentales de Bravo Murillo	169
...	
Sección 4ª.- Análisis jurídico de la Institución	174
Subsección A.- Bases de creación de la Subsecre- taria.	
1.1. Doble base de creación:	174
1.2. En base parlamentaria	175
1.3. En base a la acción administrativa	180
Subsección B.- Tratamiento doctrinal.	183
1.1. Oliván y Posada Herrera	183
1.2. Silvela	190
1.3. Colmeiro	192
1.4. "Memorias" de Ramón de Santillán	196
<u>PARTE III.- EVOLUCION Y DESARROLLO ORGANICO INSTITUCIONAL</u>	
<u>DE LA SUBSECRETARIA: HITOS FUNDAMENTALES</u>	200
Sección 1ª. Reformas administrativas	
1.1. Reformas administrativas	200
1.2. Constantes reformadoras	201
Subsección A. Análisis de los primeros decretos de reorganización.	204
1.1. Reorganización del Ministerio de Hacienda	206

1.2. Reorganización del Ministerio de G. y Justicia.	210
1.3. Reorganización del Ministerio de Estado	212
1.4. Reorganización del Ministerio de la Guerra	214
1.5. Reorganización del Ministerio de Interior	218
1.6. Reorganización del Ministerio de Marina	222
SUBSECCION B.- Avatares históricos y consolidación de la Subsecretaria.-	224
1.1 . Ministerio de Estado	225
1.2. Ministerio de Gracia y Justicia	234
1.3. Ministerio de Hacienda	239
1.4. Ministerio de la Gobernación	244
1.5. Ministerio de la Guerra	255
1.6. Ministerio de Marina	262
Organigramas Ministeriales (6)	263
Subsección C.- Alteración fundamental de la estructura de la Administración Central y Ministerial: la Dictadura de Primo de Rivera (1923-25 ;25-30)	268
1.1. Ministerios acéfalos (1923-1925)	269
1.2. Directorio Militar. Apogeo de la Subsecretaría	271
1.3. Directorio Civil. Ocaso de la Subsecretaría	276
1.4. Última reforma de la Administración Central	279
1.5. Restablecimiento definitivo de la Subsecretaría.-	282
Subsección D.- La Subsecretaria durante la II República.-	283

Sección 2ª. La Subsecretaría Contemporánea	291
1.1. Legislación y doctrina.-	291
1.1.1. La Delegación Ministerial	295
1.2. Regimen jurídico vigente	304
1.2.1. Nombramiento y cese	304
1.2.2. Jerarquía	304
1.2.2.1. Sub.- Secretaría de Estado	305
1.2.3. Competencias propias	308
1.2.4. Competencias por delegación	315
1.2.5. Otras competencias	317
1.2.6. Capacidad procedimental	317
1.2.7. Informes preceptivos	318
1.2.8. Actuación administrativa	318
1.2.9. Responsabilidad política, civil y criminal	319
1.2.10. Actividad parlamentaria	321
1.2.11. Contratación administrativa	325
2.1. El Ministro-Subsecretario de la Presidencia	326
Sección 3ª. La Comisión de Subsecretarios.	330
1.1. Precedentes	331
1.2. El art. 8º de la LRJAE.	332
1.3. La Ley 10/83 de Organización de la Administración Central.	334
1.4. El Real Decreto 1519/86, de Reestructura- ción de Departamentos Ministeriales	338
1.5. Reales Decretos 1981/86 y 221/87	341

<u>PARTE IV.- LA SUBSECRETARIA Y EL DERECHO COMPARADO.-</u>	343
1.1. Inglaterra.	344
1.2. Francia	351
1.3. Italia	360
<u>CONCLUSIONES.-</u>	367
<u>BIBLIOGRAFIA.-</u>	375
<u>APENDICES.-</u>	402
Apendice I . Desarrollo legislativo entre 1834-1845	402
Apendice II.- Documentos. Actas del Consejo de Ministros y nombramientos (adjunto).	409
Apéndice III. Biografía administrativa del primer Sub- secretario D. Joaquín Díaz Caneja .-	436

a.) MOTIVACION Y OBJETO DEL TRABAJO.

La Historia de la Administración puede investigarse tomando como objetivo un determinado oficio o magistratura, o un sector del aparato administrativo, y realizada la elección, indagar cual es la estructura de ese oficio, cómo se constituyó, organizó y funcionó; cuales fueron sus competencias, sus relaciones con otros órganos administrativos; cuál su procedimiento y forma de actuación, y la importancia de sus actos y resoluciones (*).

La Administración, multiforme y compleja, exige un estudio menozado, un acotamiento muy preciso de materias, aunque sin perder por ello la perspectiva de su totalidad.

El momento histórico en el que se centra la investigación coincide con una época de cambio, de mutaciones políticas y sociales, en la que España debe aunar y consolidar dos proyectos: caminar definitivamente por la senda constitucional y aplicar desde el Gobierno y la Administración las exigencias del nuevo estado político, reformando el sistema administrativo en todos sus aspectos. "La Historia de la Administración sólo podemos trazarla a partir del siglo XIX, en que la misma aparece"(**) y este momento elegido, es un hito fundamental de esa historia.

(*) .- MIGLIO, Giafranco.- "Premesse ad una metodologia della Storia Amministrativa", en "Annali della Fondazione italiana per la Storia Amministrativa". Milán, 1964. Pag. 16

(**) .- GARCIA GALLO, Alfonso.- "Cuestiones y problemas de la Historia de la Administración". Actas del I. Symposium de Historia de la Administración. I.E.A. Madrid, 1970. Pag. 47.

Dentro de este ambicioso proyecto general, el trabajo - se centra en una de sus ramificaciones: el nuevo sistema organizativo de la Administración Central del Estado, y específicamente - la alteración de la estructura interna de los Secretarios de Estado del Despacho con la implantación en todos ellos - ahora ya elevados al rango de Ministerio- de un nuevo órgano de carácter general: La Subsecretaría de Estado.-

Los motivos que justifican esta elección son varios.

En primer lugar el interés que ofrecía la época. El año de 1834, tras el fallecimiento del Rey Fernando, se convierte en un momento definitivo para establecer un nuevo sistema político. El proceso consitucional iniciado en Cádiz en 1810, intentado durante el Trienio de 1820, debía consolidarse, por exigencias sociales a la desaparición del Monarca, con el fin de establecer en España el mismo sistema que regía en las demás naciones de su entorno.

Así se inicia en lo político, con la promulgación del Estatuto Real, y en lo administrativo con el cambio en el sistema de Gobierno que conlleva la desaparición de los Consejos a través de los seis Decretos de 24-marzo-1834 y la concentración del poder ejecutivo en manos del Consejo de Ministros. Esta concentración de poder exige a su vez, una nueva organización administrativo-burocrática que se realiza mediante el decreto de 16 de junio de 1834.

En segundo lugar, el tema -concretamente la Subsecretaría- se puede decir que ha despertado escaso interés y tratamiento, por lo que investigar su origen y evolución podría contribuir por una parte a un más amplio conocimiento de los primeros pasos

de la organización administrativa referida a los Ministerios, y - sobre todo a un análisis exhaustivo de la institución en si misma.

En tercer lugar, y en consonancia con lo anterior, contribuir a completar la Historia de la Administración española, - con el análisis de una de sus instituciones, sumándose así al resto de obra escrita que desde hace años se está ocupando de elaborar una Historia completa de las instituciones y órganos de la Administración Central.

En cuarto lugar, el tema se adapta a las disciplinas en las que iniciamos nuestra labor profesional afectando a dos áreas de especial interés personal: el Derecho Administrativo y la Historia del Derecho.

El trabajo tiene por objeto el estudio de la Subsecretaría a raíz del decreto de 16 de Junio de 1834, y precedentes.

Se divide en cuatro partes. En la primera de carácter histórico, se analiza el panorama general precedente en cuanto a reformas en las Secretarías del Despacho, y muy especialmente en cuanto a la reforma de la Secretaría de la Guerra en 1820, año en que por vez primera se crea el cargo de Subsecretario.

En la segunda de mayor interés jurídico-político, nos ocupamos de los cambios estructurales a partir de 1834, tanto políticos como administrativos, y concretamente de la creación de la Subsecretaría. También se hace un breve estudio sobre el Comisionado Regio, como órgano de apoyo parlamentario ministerial.

La tercera parte donde cobra todo su sentido la institución ofrece un minucioso desarrollo de las reformas en cada una -

de las Secretarías del Despacho, abarcando un periodo que arranca en 1834 y llega hasta 1845, fecha que consideramos cierra el ciclo de asentamiento del nuevo órgano. Se estudian los cambios introducidos durante la Dictadura de Primo de Rivera de especial importancia en el aspecto organizativo y en la configuración de la propia institución así como durante la II República, hasta alcanzar la época contemporánea con un análisis detallado de la Subsecretaría en el momento actual, a partir de la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, y finaliza con una referencia a la Comisión de Subsecretarios.

En la parte cuarta y última estudiamos la Subsecretaría en el Derecho comparado, especialmente Inglaterra y Francia, con una breve alusión a Italia.

b.) FUENTES DE CONOCIMIENTO.

La reforma de la Administración Central en los períodos analizados, produjo y archivó largas series de documentos jurídicos.

En primer lugar, era necesario un conocimiento global, y a la vez sustantivo, de las disposiciones legales referentes a la temática. Por orden cronológico, el "Prontuario de las Leyes y Decretos del Rey N.S. D. José Bonaparte". Y a continuación, en el territorio nacional, afecto a Fernando VII, las fuentes del derecho publicadas oficialmente, la "Colección de los Decretos y Ordenes expedidas por las Cortes Generales y Extraordinarias" desde 1810; los "Decretos del Rey D. Fernando VII", desde 1815; y ya en 1834, los "Decretos de la Reina Nuestra Señora", compilados por José María Nieva, y continuados en la "Colección de las Leyes, Decretos, declaraciones de las Cortes y Reales Decretos, Órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho", a partir de 1837. En estas compilaciones, se encuentra recogida la mayor parte de las disposiciones legales aplicables a las reformas administrativas. Sin embargo, especialmente a partir de 1834, se aprecian lagunas y carencias que nos llevaron a consultar "La Gaceta de Madrid", consulta que resultó de especial importancia para la conformación de las fuentes legales que rigieron las reformas. En edición microfilmada hemos consultado los períodos comprendidos entre 1820-1823, y 1833-1835, donde se han podido localizar numerosísimas disposiciones (decretos, órdenes, reglamentos), no recogidas en las fuentes escritas

ya citadas, y con las que se ha elaborado un proceso legislativo (Apéndice I) que permite ofrecer una documentación de textos legales, sino exhaustiva sí al menos suficiente para apreciar el largo proceso reformador.

Otra ventaja inestimable de las consultas a "La Gaceta" ha sido el poder disponer de las disposiciones en su integridad. - Las disposiciones legales publicadas en la "Colección Legislativa" recogen, a criterio del compilador, las Exposiciones de Motivos, - limitándose, en la mayoría de los casos, a recoger, solamente la parte dispositiva. La "Gaceta", por el contrario las publica íntegramente, facilitando la labor de interpretación, y descubriendo, - en no menos ocasiones- las razones secretas que animan a las reformas, a veces, muy ajenas al contenido material del propio decreto ó orden.

Junto a las fuentes legales publicadas, han tenido especial repercusión las consultas a los fondos de los Archivos-Bibliotecas de los Ministerios antecesores de los actuales, es decir, los seis "clásicos": Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Interior, Guerra y Marina, donde se centralizó el trabajo, frente a una investigación global de la reforma, en la consulta a las medidas que afectaban directamente a la Subsecretaría, consultas en las que es de justicia agradecer la amabilísima colaboración de las personas encargadas de su custodia, para facilitar, en cuanto estuviera en su manos, la realización de la investigación.

Muy especialmente se han investigado los fondos del Archivo de la Presidencia del Gobierno donde se conservan los Libros

de Actas de las deliberaciones del Consejo de Ministros y que a pesar de ser breves resúmenes de lo tratado, tiene especial importancia para este trabajo, pudiendo publicar varias de ellas, y por primera vez el acuerdo del Consejo de Ministros conteniendo las bases para la reforma de las Secretarías y configuración del nuevo órgano, la Subsecretaría.

En esta misma línea de interés, está el importante fondo consultado en el Archivo General Militar, para lo referente a las reformas de 1820 en el Ministerio de la Guerra, y expedientes personales de sus protagonistas.

Los Diarios de las Cortes, tanto en 1820, como en los períodos estudiados entre 1834 y 1843, han significado encontrarse con una fuente informativa relevante, pues ha sido a través de las intervenciones ante el Parlamento, tanto de los Secretarios del Despacho, como de los Diputados interpelantes, donde han aflorado, definiciones exactas, funciones concretas, razonamientos, en definitiva, clarificadores, tanto sobre la política general seguida por el Gobierno en materia de organización, como sobre las particulares instituciones que nos ocupan.

En segundo orden, aunque no de menor trascendencia, debemos hacer figurar las consultas en la Hemeroteca Nacional, a la prensa, concretamente a "La Abeja" y "El Noticiero Universal", así como a los artículos doctrinales del creado en 1834, "Diario de la Administración", (más adelante "Anales Administrativos").

Por último, tres libros de Memorias, los que contienen las personales impresiones del Marqués de las Amarillas, Ramón de

Santillán, y Antonio Alcalá Galiano, esclarecen situaciones, trascendiendo de la mera apreciación personal para convertirse en vehículos de una época y de hechos y sucesos perfectamente contrastados con otros testimonios. Para nuestro trabajo, la fiabilidad de las "Memorias" recibe su contraste con el contenido, que de unos mismos hechos o medidas, se contienen en otras fuentes, uno sospechosos de parcialidad. La coincidencia al analizar un asunto entre lo relatado en algunas de ellas, y el contenido del "Diario de Sesiones", de las Cortes, avalan la fiabilidad de aquellas.

c.) BIBLIOGRAFIA Y ESTADO DE LA CUESTION.

Incluimos un elenco bibliografico con los autores que se han ocupado de la materia objeto de estudio, en dos vertientes: la bibliografía general y aquella específica referente al trabajo de investigación.

La bibliografía histórica general es amplia y se utilizó a efectos de situar el momento histórico en el que se desarrolla la otra historia menor.

La bibliografía específica sobre la Administración Central en materia de organización y la relacionada con la Subsecretaría, tanto en sus orígenes como en el momento actual, es muy concreta. Quizá, como ya pusiera de manifiesto el Profesor Guaita, "lo pacífico de su trayectoria", no atrajo la atención de estudiosos e investigadores de la Historia de la Administración.

Entre los primeros administrativistas -Oliván, Posa-

da Herrera, Silvela, y más adelante Colmeiro, hemos consultado ^{la} obra escrita, recogiendo sus opiniones sobre una materia incipiente, cual era la organización administrativa, y su concepto sobre la forma de organizar la Administración Central del Estado. En cuanto a la bibliografía contemporánea creemos haber consultado cuanto se ha escrito sobre la organización administrativa, y concretamente sobre la Subsecretaría, tanto a nivel de autores nacionales, como la bibliografía extranjera de mayor relieve.

Precisamente, la carencia de obra escrita específica, nos llevó a una más intensa investigación en las fuentes legales (leyes, decretos, órdenes y reglamentos de régimen interior) para a través de su análisis configurar el verdadero carácter de la Institución.

En cuanto al estado de la cuestión, habría que resaltar como el estudio de la materia organizativa, en sus varios niveles, su origen y evolución, no ha sido objeto de especial atención hasta épocas recientes. Son ya numerosos los trabajos de investigación que de manera monográfica van cubriendo las lagunas existentes. La teoría general de la organización de la Administración Central, sus órganos superiores, Consejo de Ministros, Presidencia del Gobierno, están siendo ampliamente investigados contribuyendo a configurar la Historia de la Administración Española.

La Subsecretaría no se había librado de aquel desinterés, como se deduce de la escasa bibliografía que ha originado.

El estudio de los órganos superiores de la Administra

ción Central, y concretamente, de la Subsecretaría, era incompleta en varios aspectos.

Faltaba la búsqueda de precedentes y sobre todo, del "por qué", de la causa y origen de la Institución, unida en sus principios a un determinado sistema político, el régimen parlamentario, para a partir de ese momento, incorporarse, sea cual fuere el sistema político, a la Administración Central, en una labor oscura y de carácter netamente administrativo.

Así mismo, una investigación que abarcarse los períodos iniciales, Ministerio por Ministerio, desde el Real Decreto de su creación, para deducir su trascendencia, la necesidad o in necesidad de su existencia, ventajas o inconvenientes, y a su través, ir observando el nacimiento de un nuevo concepto de la Administración, en una nueva etapa política y social, que conllevaba exigencias estructurales en su composición.

Faltaba completar y concretar, fechas y datos históricos sobre la continua reorganización de la Administración, el por qué de muchas de ellas y los resultados obtenidos en las mismas.

Y también, la relación de la Subsecretaría en España con las de los países de su entorno más inmediato, competencias, atribuciones y peculiaridades de cada uno de estos órganos, que bajo una misma o similar denominación, esconden instituciones con funciones distintas, para en el caso de España, después de ciento cincuenta años de existencia en la Administración Central,

deducir su propia personalidad.

Por último faltaban documentos relativos a la Subsecretaría en su primera fase, hasta ahora no publicados, aportándolos para su incorporación a la Historia de la Administración - en cuyo estudio pretendemos continuar.

PARTE I.- LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL ESPAÑOLA
(1808-1834).-

Sección 1ª.-

- 1.1.- Introducción
- 1.2.- Panorama general precedente
 - 1.2.1.- La reforma del rey Jose I
 - 1.2.2.- La reforma Bardají
 - 1.2.3.- La reforma constitucional de Cádiz
 - 1.2.4.- La reforma de 1820
 - 1.2.5.- Absolutismo Fernandino y ensayos de transición
 - 1.2.5.1.- Memorial Anónimo de 1824
 - 1.2.5.2.- La "Exposición" de Javier de Burgos de 1826
 - 1.2.5.3.- La "Exposición" de P. Sainz de Andino de 1829
 - 1.2.5.4.- La reforma de 1834.

PARTE I.- LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL ESPAÑOLA

Sección 1ª

1.1.- INTRODUCCION

A lo largo de los siglos XVII y XVIII, desde la época de los últimos Austrias y primeros Borbones se fue perfilando en la Administración española un cambio de régimen que llevó a la sustitución paulatina del sistema polisinodial, característico de la monarquía española durante la Edad Moderna por el más efectivo de la Secretaría del Despacho, definitivamente organizada por Felipe V (1).

(1).- OLIVAN, Alejandro.- De la Administración Pública con relación a España. Prólogo de E. García de Enterría. I.E.P. Madrid.1954. "La Casa de Borbón trajo las ideas e instituciones administrativas conocidas en Francia en tiempos de Luis XIV; la creación de cinco Secretarías del Despacho... dieron robustez y autoridad al poder". pag. 244

Sobre el tema, Vide:

ESCUADERO, Jose Antonio.- Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724), 4 vols. , Madrid 1961; del mismo Los orígenes del Consejo de Ministros en España, Madrid 1979; J.L.Bermejo, Estudios sobre la Administración Central Española, Madrid 1979; J. Vicens Vives, Estructura Administrativa Estatal en los siglos XVI y XVII, en obra dispersa vol. II Barcelona 1967, pp 359-377; F.Tomas y Valiente, El Gobierno de la Monarquía y la Administración de los reinos en la España del siglo XVII , en Historia de España, fundada por Ramón Menéndez Pidal, XXV, Madrid, 1982, 1-214, 124-150; A.García Gallo, La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna, Actos del II Symposium de Historia de la Administración; Madrid 1971. pp. 289-306; del mismo Cuestiones y problemas de la Historia de la Administración, Ibidem, Madrid 1970, I. pp 39-59

La crisis del antiguo régimen es crisis también de organización administrativa. La antigua confusión de competencias legislativas, judiciales, y de gobierno, bien visible en el supremo órgano administrativo del país -El Consejo de Castilla- exigía a los ojos reformistas de la época -afrancesados e nacionalistas- una drástica clarificación. Al doble proyecto constitucional del siglo XIX, Constitución de Bayona y Constitución de Cadix, se debió el perfilar un nuevo cuadro político-administrativo que, en sus líneas fundamentales, ha llegado a nuestro días, como inspiradores últimos de unas ideas esenciales de razón y orden aplicados a la materia administrativa.

Este proceso pasó -entre otras- por conformar competencialmente la Secretarías de Estado y del Despacho

1.2.- PANORAMA GENERAL PRECEDENTE

Frente al sistema tradicional del gobierno por Consejos, en las épocas de regímenes parlamentarios surge la necesidad de reformar el sistema pasando la Secretarías del Despacho a protagonizar la acción del Gobierno. Si como ya escribiera Olivan: "al sistema constitutivo del Gobierno supremo se ve constantemente presidir a la forma de la administración pública" (2) el paso decisivo

(2).- OLIVAN, Alejandro op.cit. pag.54. Páginas adelante matizará el sistema: "lo cual no quiere decir que la buena administración sea producto exclusivo de esta o aquella forma de gobierno... (pag 65), en toda clase de Gobierno cabe buena y mala administración" (pag 66).

del gobierno por Consejos al más efectivo de las Secretarías del Despacho se va a producir en la época constitucional. Entre 1810 y 1834 se suceden los proyectos, contra proyectos, medidas, etc., que en definitiva conducirán a la implantación del nuevo sistema administrativo.

En 1810, tanto el Gobierno intruso del Rey Jose Bonaparte como el Nacionalista de la Regencia elaboraron un plan fijando el número y atribuciones de los Ministerios. Con la llegada de Fernando VII en 1814 el sistema pierde eficacia y se vuelve al antiguo consultivo. Volverá a resurgir -en el trienio liberal- el auge de los Ministerios, reformando varios Ministerios. De nuevo decae el sistema en 1823, manteniéndose hasta 1833 -decada ominosa- para resurgir, ya definitivamente en 1834 al fallecimiento de Fernando VII. Tres fechas históricas -1810, 1820 y 1834- que jalonan la implantación de un régimen representativo que exige, a su vez, la reforma de lo que en concepto genérico abrazaba ampliamente el término "administración".

La fecha de 1834 será la culminación del proceso y, como escribiera Joaquín Francisco Pacheco, a propósito del nuevo sistema de gobierno: "la España de 1834, esta Patria por cuyo bien emprendemos estas discusiones no solamente es una continuación, sino que es la misma de 1812 y 1823. Los hombres que figuran en primera línea en todos los partidos los mismos son que ya en otro tiempo han figurado" (3).

Unos mismos hombres al frente de la vida política y que, por -

(3).- "LA ABEJA" del 31-12-1834 en contestación a "LA REVISTA", cuando apenas establecido el nuevo gobierno ya se hablaba de un posible cambio ministerial.

fin, podrán establecer, tanto la definitiva forma política, como un adecuado y moderno sistema administrativo, en el que, junto a otras medidas ocupará el lugar preeminente la organización, competencias y funciones de las Secretarías del Despacho, convertidas ya en Ministerios, como Silvela recoge en frase lapidaria: "Hoy son más que Secretarios del Despacho; son Ministros" (4).

En este tiempo de transición, la reforma de las Secretarías del Despacho actúa en dos direcciones: en primer lugar, fijando el número de Secretarías y la distribución de competencias entre cada una de ellas, y en segundo lugar, estableciendo un sistema uniforme de trabajo interior.

En un breve excursio histórico hay que señalar los siguientes hitos (5).

1.2.1.- La Reforma del Rey Jose I

Con la segunda entrada del Rey Jose I en Madrid se instala en España, definitivamente el Estado Bonapartista. La primera medida siguiéndolo lo preceptuado por la Constitución de Bayona de 1808 (6) será fijar por Decreto de fecha 6 de Febrero de 1809 (7)

(4) SILVELA, Francisco Agustin. Colección de Decretos, Dictámenes y Leyes Orgánicas. Madrid. Imprenta Nacional. 1839

(5) En 1800, siendo Ministro de Hacienda López Ballesteros, encarga a Jose Canga Arguelles un plan para la reforma del ministerio de Hacienda, que es aprobado por el Rey, pero que al circunscribirse solamente a este Ministerio escapa a nuestro interés. El plan, en "Diccionario de Hacienda", de Canga Arguelles. Tomo II Madrid 1834. Edición del Instituto de Estudios Fiscales de 1968

(6) La Constitución de Bayona de 1808 establecía en su Artículo 27 en nueve el número de Ministerios: Justicia, Negocios Eclesiásticos; Negocios extranjeros; Interior; Hacienda; Guerra; Marina; Indias; Policía General.

(7) El Decreto en "Prontuario de las leyes y Decretos del Rey N. S. D. Jose Napoleón I" tomo I, 1810.

las atribuciones de la Secretaría de Estado y los demás Ministerios. Este reparto de competencias según Mercader Riba: "son repartidas - semejantemente a los Ministerios de Francia " (8).

El Decreto es interesante desde la organización de la administración Central al conceder sin que se cite expresamente con otra denominación, como una cierta preeminencia al Ministro-Secretario de Estado que será el único Ministro refrendante de todos los Decretos, bien surgan estos por iniciativa real, bien a propuesta de los demás compañeros de Ministerio y hasta tanto no hayan sido expedidos en forma por el Ministro-Secretario de Estado, no podrán los Ministros disponer su ejecución atribuciones que parecen insinuar una Presidencia del Consejo de Ministros en línea con la tradición política española (9)

En cuanto a la organización ulterior de las Secretarías se establece un jefe de división y a sus órdenes un número variable de oficiales- según la trascendencia de la Secretaría- y los subalternos.

(8).-Un análisis en extensión de esta reforma en MERCADER RIBA. J., Jose Bonaparte Rey de España. (1808-1813. Estructura del Estado español Bonapartista. Madrid 1983, pag. 60-63; y 79-114

(9).- ESCUADERO, J.M. Las Secretarías de Estado y del Despacho. 4 vols. Madrid. del mismo Los Orígenes del Consejo de Ministros en España. Madrid 2 vols.

DECRETO

EN EL QUE SE SEÑALA LAS ATRIBUCIONES A LA SECRETARIA DEL ESTADO
Y DEMAS MINISTERIOS

Don José Napoleón por la gracia de Dios y por la Consti -
tución del Estado , Rey de las Españas y de las Indias.

Hemos señalado a la Secretaría de Estado y a los demás -
ministerios establecidos por la Constitución , que en lo sucesivo -
ha de regir en nuestros dominios de España e Indias, las atribucio -
nes siguientes:

Artículo primero

MINISTERIO SECRETARIA DE ESTADO

El ministro Secretario de Estado refrenda las Leyes y De-
cretos firmados por Nos, y todos los actos del Gobierno, sellando -
estos con los sellos del Estado.

Como conserva en su poder las Minutas y los originales de
todas las Leyes, Decretos y actos de Gobierno, envia otros firmados
de su mano a los Ministros y demas autoridades a quienes encarga
la ejecución de aquellos, de suerte que en su poder están los sellos
de archivos del Estado.

Convoca en nombre nuestro, y con arreglo a nuestras reales
ordenes, Consejos de Ministros, y los Consejos Privados o de admi -
nistración en los que se extiende lo que se ha determinado, dirigien
do las resoluciones a aquellos o a las autoridades encargadas de la
execución de las disposiciones que en ellos se han acordado,

asiste al Consejo de Estado cuando Nos le presidamos, y tiene un asiento distintivo; pero tanto en el como en los demas mencionados no vota. Lee, sí, las piezas o documentos que Nos juzgásemos conveniente comunicar a aquellas asambleas .

Todos los Decretos que expedamos , ya por informe de los Ministros, ya despachando con ellos, se dirigen originales al Ministro Secretario de estado; pero los Ministros no pueden disponer su ejecución hasta que aquel se los envíe expedido en forma; y ellos le avisarán siempre el recibo, expresando el asunto que da do decreto contiene.

Los proyectos o Decretos que tengamos a bien de enviar al Consejo de Estado para que en él se examine, se han de dirigir al ministro Secretario de Estado, quien lo remite al Secretario General del Consejo de Estado firmados, y con la clausula de "vuelto a enviar" , indicando la sección del Consejo a que pertenecen.

Las Minutas de los Decretos dados en el Consejo General de Estado después de aquella remisión, se dirigen por su Secretario al Ministro Secretario de estado, quien las presentará a nuestra firma y obtenida esta, enviará las expediciones de los Decretos a las autoridades encargadas de la ejecución en la forma arriba indicada.

Art. II

MINISTERIO DE LA JUSTICIA

La correspondencia con todas las Audiencias y Tribunal de

Justicias sea en lo civil, sea en lo criminal.

Nos propone sujetos para Jueces y Ministros de Justicia.

Los proyectos concernientes a la organización de los Tribunales y relaciones sobre las cuestiones que tocan a la interpretación de las Leyes.

El pase de las Leyes, y su dirección de oficio a los Ministros, Audiencias y Tribunales de Justicia.

Da los libramientos para autorizar todos los gastos del orden judicial.

El Ministro de Justicia en sus diversas atribuciones no ejerce sobre las Audiencias o Tribunales sino la policía determinada por las Leyes y Decretos, y así no tiene influencia alguna sobre los juicios y fallos de los Tribunales.

Art. III

MINISTERIOS DE NEGOCIOS ECLESIASTICOS

Pertenecen a este Ministerio los proyectos relativos al ejercicio de la Religión.

La propuesta de sujetos para los diversos empleos y destinos eclesiásticos.

El examen de todos los Rescriptos, Bulas, y Breves de la Corte Romana, antes que se publiquen en el reino.

La expedición de reglamentos y ordenes para el pago de los Ministros del culto asalariados por el Estado.

Los proyectos para la demarcación de Parroquias y ayudas de Parroquias.

Los asuntos concernientes a los Seminarios, a todas las comunidades Religiosas y a las Casas de Caridad.

El proponernos en hacer cumplir todas las providencias - generales relativas a la observancia y decretos y decisiones sobre el culto.

El hacernos presente todo lo concerniente a la disciplina eclesiástica y a la policia del culto.

Todo lo relativo a fábricas de las Iglesias, aceptación de las fundaciones y obras Pias, establecimiento de Seminarios, or denaciones, precedencia que se haya de observar en las Iglesias, y temporalidades de estas.

Art. IV

MINISTERIO DE NEGOCIOS EXTRANJEROS

La observancia y ejecución de las convenciones y tratados de política y comercio con todas las naciones aliadas.

La propuesta de todos los pretendientes y sujetos para - los empleo de Embajadores, Ministros, Residentes, Agentes Diplomáticos y de Comercio.

La correspondencia con todos los Ministros, Cónsules, - Agentes etc, sean de Nos o de las potencias extranjeras.

Nos dará cuenta de todo lo contencioso relativo a presas marítimas.

Despachará los pasaportes a los Ministros y Agentes diplo - máticos tanto nacionales como extranjeros precediendo para estos - la petición de los Embajadores o Ministros de su Nación , y dará

aviso de los que sean Ministro de Policía

Arreglará según nuestras órdenes y decisiones, todo lo relativo al límites con las potencias extranjeras.

Art. V

MINISTERIO DE LO INTERIOR

Nos presenta el Ministro de lo Interior cuanto es relativo a la Administración civil del reino y a la policía de los pueblos.

Los candidatos para los empleos y plazas de la Administración civil de las Provincias y en la capital.

Propone todas las leyes Decretos y Reglamentos sobre las prisiones civiles de arresto, de Justicia y de reclusión.

Sobre los hospitales civiles, casas de misericordia y todos los establecimientos hospitalarios y de beneficencia.

la construcción de los caminos , puertos mercantes, puentes , canales, calzadas, y otras obras públicas.

Las minas , minerías , y canteras. La navegación interior conducción de las balsas o almadias , sirga de barcas, agricultura, casas de monta, los depósitos de caballos padres, los viveros, y cria de ganado.

Las desecaciones de pantanos, los desmontes, el comercio , interior y exterior , la industria, las artes, las fábricas, las manufacturas, las acerías, los premios y fomentos.

Propone a S.M. cuanto pertenece a la conservación de muladares, a las medidas de sanidad , a las fiestas públicas, y al es-

tablecimiento y progresos de los teatros.

Los pesos y medidas, la formación de los estados de población, y cuanto se refiere a la estadística y la economía política.

Arregla, conformándose a leyes, decretos y decisiones ordenadas por Nos sobre su proposición, cuanto es relativo a los productos territoriales, pescas de costa, y grandes pesquerías marítimas.

Propone cuanto concierne a la formación y organización de las Academias, Sociedades sabias, y todo establecimiento literario.

Nos somete todo lo perteneciente a los establecimientos de instrucción pública de artes y oficios, todas las leyes y decretos concernientes a la fijación de los límites de las diversas provincias o pueblos así como su reunión, si conviene hacerse.

El derecho de ciudad o de naturalización de los extranjeros se pronuncia igualmente por Nos con el Consejo de Estado al tenor de las relaciones y proposiciones hechas por este Ministro.

Comprenden sus atribuciones cuanto es relativo al establecimiento y conservación de los caminos transversales, a la transacción y división de los bienes comunes de los pueblos, la liquidación de las deudas de estos, los recursos y autorizaciones de vender, comprar, prestar y contratar a largo plazo, cambiar y cualquier otra disposición de esta naturaleza propuesta por las administraciones civiles de los pueblos.

El régimen y método de las cárceles, y su administración.

Finalmente, cuando conviene remplazar o destituir a los empleados públicos dependientes de su ministerio.

art. VI

MINISTERIO DE HACIENDA

La correspondencia, fijación, repartimiento y cobranza de las contribuciones de toda especie.

La administración de todas las casa públicas.

La propuesta y nombramiento de los agentes de cobranzas de toda especie.

La administración de todas las rentas Reales, como Lotería, bienes patrimoniales, o incorporadas a la Corona, aduanas, Correos, Sal, Tabaco, Plomo, y demás géneros estancados, y las casas de moneda.

El pago de la deuda pública, e inspección de la casa de consolidación.

TOMO I

El pago de pensiones civiles e eclesiásticas-

El pago de los sueldos de aquellos cuerpos que no estuviesen dotados con fincas, y que se hace en virtud de libramientos suyos.

La dirección del tesoro público.

El autorizar el pago de los libramientos que cada Ministro expide sobre la Tesoreria en virtud de los presupuestos y de los -

abonos que les están mandados hacer.

La propuesta para nombramientos de todos los Agentes del Tesoro público, como Tesoreros generales y particulares de Guerra, Marina y gastos civiles, y de todos los Caseros.

Las diligencias que pertenecen al Tesoro público para cobrar sus fondos.

Para este objeto tendrá un Agente establecido cerca de él que practiquen su nombre, todas las diligencias legales y judiciales para estas cobranzas y para la negociación de los valores o decretos que hay que realizar para el tesoro público.

art. VII

MINISTERIO DE LA GUERRA

Este Ministerio tendrá a su cargo la formación, organización, inspección, administración, disciplina y movimientos de nuestros ejércitos de tierra, aunque se comprenden las Tropas de línea, los Estados mayores de las plazas, las compañías fijas del reino, islas adyacentes, incluidas, Canarias, y de los presidios de Africa; las Milicias Provinciales, las urbanas, y toda otra clase de gente armada que tenga por objeto la defensa de las costas o la tranquilidad del país: los tribunales militares del ejército, la dirección y cuidado de los diferentes servicios que dependen de todo lo expresado.

Lo personal y material de todas las armas o diferentes clases de ejército.

La subsistencias y provisiones del ejercito y plazas; los hospitales militares utensilios de los cuarteles, , conservación y reparos de estos; nombramientos de los comisarios ordenadores de , Los de Guerra y demás empleados en todos estos ramos.

La fortificación de las plazas , fabricación del salitre y polvora, fundición de artillería, fábricas de armas fuego y blancas y demuniciones de hierro colado; asientos de transporte y de armas , municiones y demás efectos de guerra.

Los colegios, escuelas y establecimientos militares de toda especie.

Propondrá los proyectos de leyes , decretos y reglamentos relativos a nombramientos, ascensos, promociones, provisión de gobierno, administración, propuestas y demas relativo a las encomiendas militares; los Intendentes para ejercito de campaña, retiros, penas y castigos, reformas, licencias, inválidos; conservación y canje de prisioneros de Guerra, presas de buques enemigos que se rindieren a las plazas, castillos o baterias de las costas, como también las de los buques de otras naciones, que estando en Guerra se hicieron bajo del alcance del cañón llevando efecto de propiedad española por más de la mitad de la carga.

Sueldo, revistas, y cuanto tiene conexión con las cuentas del ejercito.

Art. VIII

MINISTERIO DE MARINA

Es de su cargo promover y celar el cumplimiento de cuanto

este instituida en las ordenanzas para el mantenimiento de los medios formales y materiales de armar las escuadras y bajeros de guerra.

Trasladar a nuestro conocimiento el estado y ocurrencias de la Armada en todas sus partes, y las variaciones, mejoras, aumentas y reformas que convinieren a su instituciones y organización.

Examinar los presupuestos de gastos de los departamentos tanto los constantes como los extraordinarios de obras civiles o hidráulicas de los arsenales o de construcciones de bajeles, y los eventuales de armamentos, adicionándolos con sus observaciones sobre la exactitud necesidad, modificación o supresión de partida que las circunstancias dictasen.

Proveer al suministro de fondos en las épocas y parajes necesarios con arreglo a la cuota mensual de las consignaciones que hubiesemos acordado para el año sobre los presupuestos.

Hacer cumplir nuestras resoluciones en todos ramos de cuantos componen la marina militar en lo gubernativo, científico, militar, marineroy económico, con su cuenta y razón, y así bien lo gubernativo marinerode la marina mercante, cuyas patentes ha de expedir, como igualmente las de corso.

Concertar las contratas generales de víveres y hospitales de marina, oyendo a las Juntas económicas de los departamentos para la diferencia de precios de varios géneros entre unos y otros

Y finalmente, fomentar las fábricas particulares de materias navales, los plantíos para maderas de construcción, las pesquerías de costas y ultramarinas, y toda industria de navegación.

1.2.2.- La reforma Bardají (10)

Paralelamente, en la España nacional, el Ministro de Estado de la Regencia, Bardají y Azuara presenta, podríamos deducir que en respuesta al plan del Rey Jose, a sus compañeros de Ministerio, en 1810, un " Ensayo sobre la clasificación de los Ministros del Despacho y otros puntos análogos a su organización y a la de las Secretarías", en el que especifica las competencias que deben ser propias de cada Ministerio, pidiendo la opinión a cada Ministro responsable para que sugieran las modificaciones que pudiera tener el Ensayo . Cada Ministro contesta a la petición del de Estado, y tanto el proyecto como los escritos enviados por los distintos Ministros, se pasan a una Comisión de las Cortes, cuyo dictamen es totalmente favorable a la propuesta de Bardají. "Se trata -dicen en su informe- de separar cada ministerio el despacho de una porción de negocios que no deben ser de su conocimiento o competencia si se consideran las verdaderas atribuciones que han de competir a cada uno para que haya orden, sistema y celeridad en la administración". Se aprueba el plan y se aconseja a la Regencia su rápida ejecución .

En el mismo Ensayo se establecía el funcionamiento interior de las Secretarías con un número de oficiales que preparen los

(10) De esta reforma se ocupa PEREZ DE LA CANAL, Miguel Angel, en el número 194 - de "Documentación Administrativa", bajo el título "Un plan de nueva organización de los Ministerios, formado por el Consejo de la Regencia de 1811", trabajo en el que se comprende el proyecto Bardají, los Informes emitidos por cada Secretario del Despacho y el dictamen final de la Comisión de las Cortes aconsejando la aprobación del plan.

trabajos y un Oficial Mayor que enterado de la marcha de los negocios distribuye los trabajos y que "sirva de punto intermedio entre oficiales y el ministro" para facilitar y simplificar el despacho.

1.2.3.- La Reforma Constitucional de Cadiz

El paso siguiente será la constitucionalización de las Secretarías del Despacho por la Constitución de 1812. En su capítulo VI, del título IV, dedicado a los Secretarios del Despacho, se fija en siete el número de los mismos, autorizando a sucesivas Cortes a hacer las variaciones que la experiencia o las circunstancias aconsejen y remitiéndose a un reglamento particular los negocios que deban pertenecer a cada Secretaría (art.224), se establece el refrendo para los actos reales y la responsabilidad ministerial ante las Cortes y se les encomienda específicamente la elaboración de los presupuestos anuales de gastos de la Administración Pública que deban hacerse por su respectivo ramo (art.227).

El tema de organización, el contenido constitucional del art.224, da lugar al Decreto de Cortes CXLV remitido a la Regencia de 6 de Abril de 1812, por lo que las Cortes Generales clasifican los negocios que pertenecen a las Secretarías del Despacho con el fin, como dice su exposición de motivos, de "facilitar los negocios dándoles el orden y la clasificación que corresponde y evitar por este medio que se traigan a ellas asuntos que no puedan ser de su competencia y conocimiento" (11). Por primera vez constitucionalizados los Ministerios, se efectúa una efectiva atribución de competencias.-

(11) Decretos de las Cortes

DECRETO CXLV

DE 6 DE ABRIL DE 1812

CLASIFICACION DE LOS NEGOCIOS QUE PERTENECEN A LAS SECRETARIAS
DEL DESPACHO

las Cortes generales y extraordinarias , queriendo facilitar la expedición de los negocios que han de correr a cargo de las Secretarías del Despacho, dándoles el orden y clasificación que corresponden y evitar por este medio que se traigan a ellas asuntos que no pueden ser de su competencia, ni conocimiento; y asimismo siendo necesario que aquellos se distribuyan en las siete Secretarías del Despacho, que establece el artículo 222 de la Constitución a saber. Tomo II Secretaría del Despacho de Estado, Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes, Secretaría del Despacho de la Gobernación del reino para ultramar, Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia, Secretaría del Despacho de Hacienda, Secretaría del Despacho de Guerra, y Secretaría del Despacho de Marina, decretan:

I.- La Secretaría del Despacho de Estado correrá con todos los asuntos diplomáticos que puedan ocurrir con las Cortes extranjeras y sus Ministros y Agentes cerca del Gobierno: con el nombramiento de Embajadores , Ministros y Cónsules, cerca de otras potencias, y con la correspondencia de estos en sus dependencias.

II.- La Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península entenderá en todo lo perteneciente al Gobierno

político y económico del Reino, como es la policía municipal de todos los pueblos sin distinción alguna, entendiéndose por ella la salubridad de los establecimientos y mercados, limpieza y adorno de las poblaciones: en todo lo respectivo a la instrucción pública, como escuelas, colegios, universidades, academias y demás establecimientos de ciencias y bellas artes conforme al plan y reglamento que establezcan las Cortes: en lo correspondiente a camino, canales, puentes, acequias, disecaciones de lagunas y pantanos y toda obra pública de utilidad u ornato: en el ramo de sanidad: en todo lo que por las leyes pueda tocar al Gobierno para promover y fomentar e industria nacional en todos sus ramos y en los establecimientos público de ambas. Tendrá su cuidado las minas y canteras de todas clases que pertenezcan al Estado : la navegación y comercio del Interior , los hospitales, cárceles, casas de misericordia y beneficencia: la fijación de límites de las provincias y pueblos y todo lo correspondiente a la estadística economía pública: el ramo general de correos y postas en toda la Monarquía : la estampilla del Rey y del Presidente de la Regencia (quedando por ahora la Secretaría de la misma estampilla que actualmente tiene), y la provisión de todos los empleos que sean correspondientes a los diversos ramos que comprende este Ministro.

III.- La Secretaría del Despacho de la gobernación para Ultramar tendrá a su cargo, por lo que toca a las provincias de América y Asia todos lo negocios correspondientes a los diversos ramos que se asignan al Ministerio de la Gobernación para la Península, excepto lo relativo a correos y postas; y tendrá además lo respecti_

vo a la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de lo indios infieles e igualmente establecer y fomentar por todos los medios posibles el comercio con los mismos indios.

IV.- La Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia corre rá con todos los nombramientos que se hagan en ambos ministerios por el Rey o la Regencia del Reino para obispos , prebendas y beneficios eclesiásticos, y plazas de judicatura y magistratura. Del mismo modo se hará saber por esta Secretaría el nombramiento que se haga de Consejeros de Estado siempre que ocurra y cualesquiera resoluciones del Rey o de la Regencia sobre asuntos de mera ceremonia o etiqueta, y aquellas que no sean por su naturaleza de la competencia de determinada Secretaría. Se comunicarán por ella todas las órdenes y resoluciones que convengan para promover y activar la rec ta administración de justicia, las que se dieren sobre asuntos de Real patronato, policía superior eclesiástica y establecimientos de los regulares en la parte que toque al Rey por la suprema inspección económica que le compete. Despachará las mercedes y gracias que el Rey concediere de Toiçón , grandes y pequeñas Cruces , Grandezas, - Títulos de Castilla y empleados en su Real casa; la provisión de todos los demás empleos que sean correspondientes a los diversos ramos de esta Secretaría.

V.- La Secretaría del Despacho de Hacienda tendrá a su cargo todo lo relativo a los ingresos y gastos del erario público en ambos hemisferios como es cobrar e invertir las contribuciones ordinarias y extraordinarias, impuestos y rentas de cualquiera clase - que se decretaren o asignaren por las Cortes para mantener las car

gas del Estado; todo conforme a lo que previene la Constitución, y dispone las leyes y reglamentos que existen o en adelante existieren. Entenderá en los negocios de las casas de moneda de todo el Reino y en lo relativo a resguardos de mar y tierra para contener el contrabando: será de su cargo la vigilancia sobre las oficinas generales y particulares de cuenta y razón y administración de la Hacienda pública cuidando se cumplan las leyes y reglamentos que haya en la materia. Cuidará de la administración de los bienes mostrencos y nacionales mientras las Cortes no dispongan otra cosa; como así mismo de los maestrazgos y encomiendas de las Ordenes militares, incluso las de las Ordenes de San Juan de Jerusalem y las de los infantes; de todo lo relativo al comercio marítimo en ambos hemisferios con arreglo a los aranceles ordenanzas y reglamentos existentes o que existieren; y despachará el nombramiento de todos los empleados en los diferentes ramos que quedan asignados a esta Secretaría.

VI.- La Secretaría del Despacho de Guerra correrá con la provisión en ambos hemisferios de empleos militares con arreglo a ordenanza entendiéndose que la provisión de empleos de Hacienda del ejercito se continuará haciendo por ahora del mismo modo y forma que se ejecuta en el día hasta que las Cortes den a este punto el arreglo más conveniente, con la expedición de todos los Decretos y órdenes que se comuniquen para el servicio militar y demás resoluciones que convenga tomar para el mejor arreglo y sistema de los ejercitos, pero no se despacharán por esta Secretaría, los pleito procesos y expedientes cuyo conocimiento, según la ordenanza

leyes y reglamentos que en el día existen, o en adelante existieren, corresponde al tribunal que debe entender en todos los asuntos contenciosos del fuero militar de Guerra; aunque deberá correr por esta Secretaría el Despacho de las Consultas que según lo que previene la ordenanza deban hacerse al Rey sobre sumarias y procesos militares, mientras no se varíe en este punto por las Cortes la ordenanza del ejército.

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

Lo tendrá entendido la Regencia del Reino para su cumplimiento y lo mandará imprimir, publicar, y circular. = Dado en Cádiz a 6 de Abril de 1812. = Josef María Gutiérrez de Teran, Vice-presidente. = Josef Antonio Navarrete, Diputado Secretario. = Josef de Torres Machy, Diputado Secretario. = a la Regencia del Reino =
R.E.G. Fol. 212-215

1.2.4.- La Reforma de 1820

Durante el trienio liberal, tras el paréntesis absolutista de 1814 a 1820, en el que resurge, el antiguo régimen consultivo con la vuelta al constitucionalismo gaditano, se plantea la cuestión de la reorganización ministerial. Constituido el primer gobierno liberal, los Ministros exponen ante las Cortes la situación del Ministerio encomendado. No hay variación en cuanto a su número, y tendrá mayor interés, al objeto de nuestro trabajo, las reformas interiores que se realizan en los Ministerios de la Guerra, de la Gobernación de la Península y de Gracia y Justicia, al introducir en la oficina Ministerial un nuevo cargo, el Subsecretario (únicamente en Guerra) y fijar la distribución del trabajo a través del sistema de Secciones (en Guerra, Gobernación y Gracia y Justicia), y que dada la especial importancia de las reformas llevadas a cabo, es objeto de estudio diferenciado en el siguiente capítulo. A nivel general podemos adelantar que en este periodo el Ministerio de la Guerra se establece el cargo de Subsecretario, distribuyendo el trabajo en Secciones, al frente de las cuales se coloca a un Brigadier. En Gracia y Justicia, por decreto XCIII, se divide el Ministerio en tres Secciones, con un Jefe al frente de cada una y, sobre estos, un Oficial Mayor. (12)

(12) Colección de Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes, Tomo VI. De julio a noviembre. 1820. Decreto XCIII de 8-11-1820.

Similar remodelación se efectúa en Gobernación, con un Oficial Mayor al frente de la Secretaría, y con cinco Secciones y sus respectivos Jefes.(13)

1.2.5.- Absolutismo fernandino y ensayos de transición

Entre 1823 y 1833, la Organización Administrativa vuelve a los cauces tradicionales de la Administración fernandina. Sin embargo, la preocupación por una necesaria, inmediata y profunda reforma administrativa, se va a plasmar en numerosos memoriales dirigidos al Rey, proponiéndole todo tipo de reformas.(14)

Los memoriales no obtuvieron por parte del monarca ninguna respuesta, pero son claros exponentes -cada uno en determinados aspectos- de que las reformas eran inevitables y su retraso solamente acarrearía perjuicios, quizá irreparables, para la vida de la nación.

Nos hacemos eco, ahora, solamente de tres de estos memoriales, cuya suma podrá darnos una visión global de las necesidades de reformar la organización administrativa.

(13) Ibidem. Decreto XI, de 14-8-1820

(14) Sobre la España fernandina ver la reciente síntesis de M. Artola: La España de Fernando VI en Hª de España dirigida por Ramón Menéndez Pidal donde se ofrece una panorámica general de dicha administración. Desde otro punto de vista J. Luis Comellas (coordinador), Del Antiguo al Nuevo Régimen en - Historia General de España y América, vol. XIII, en pag.337-398 y 469-564.

1.2.5.1.- Memorial anónimo de 1824

El primero, cronológicamente, de estos documentos, es una "Memoria" sobre la situación organizativa de las Secretarías del Despacho, de autor anónimo, escrita en 1824 y dada a la prensa recientemente, con prólogo de García Madaria.(15)

La Memoria es un análisis crítico, detallado, de la situación en que se encontraban las Secretarías, fijándose en su organización material, y proponiendo medidas de reforma -algunas ensayadas con anterioridad, como las adoptadas en la Secretaría de la Guerra y Gobernación, fundamentalmente en 1820 y otras que cristalizarán casi al pie de la letra con las que aquí se ofrecen, en la reforma de 1834. Es posible conjeturar que nuestro anónimo reformador conoció la reforma de 1820, puesto que gran parte de las medidas presentadas como indispensables para una buena organización son las mismas ya puestas en práctica en 1820, especialmente la división del trabajo en Secciones y el carácter de superior jerárquico del Jefe de Sección.

He aquí, en breve resumen, algunas de las observaciones y propuestas contenidas en la memoria:

Comienza el documento haciendo hincapié en la trascendencia e importancia de las Secretarías del Despacho; como institución, como órgano de Gobierno es en ellas "donde -

(15) "MEMORIA SOBRE LAS SECRETARIAS DEL DESPACHO". Anónimo. 1824. El manuscrito se encuentra en la biblioteca del Senado, sección Manuscritos, Ref. 42.860, 81 pags. -Publicada por el I.N.A.P., junto a "REGLAS PARA OFICIALES DE SECRETARIA", de Prado y Rozas, introducción de García Madaria. 1982.

reside el verdadero poder y voluntad del Monarca", pues "siendo los Ministros transeuntes muy veloces" y por mas que en ellos suene o parezca residir el poder, es sin embargo la Secretaría, por su carácter de permanencia quien se convierte "en el tipo estable del Gobierno" "ellas só las poseen exclusivamente el tesoro de los datos y principios que constituyen la abstracta ciencia de gobernar bien...". "Las Secretarías del Despacho, escribe, son el cuello que sostiene a la cabeza del Gobierno y del Estado y el único canal por donde estos se comunican con ella". Gradúese por aquí la trascendencia de su organización...

Por todo esto, por su vital trascendencia, continua el anónimo reformador, se echa en falta que "después de tantas novaciones, transiciones, y mudanzas ningún gobierno se haya ocupado en sancionar una organización prolija, es raro que se olvidase de disponer las oficinas de su confección", y sobre todo, en primer lugar, "que no exista una ordenanza que exija indispensablemente calidades personales, instrucción probada y carrera preventiva", para los aspirantes y segundo, que no exista ordenanza que metodice y subdivida los trabajos, que organice el régimen interior, de forma que se de estabilidad a la oficina, y que cuando se mude el Ministro no sufra alteración trastorno ni dilación, la marcha, curso y despacho de los negocios". La tramitación de los trabajos, "ese estanco del despacho que rige hoy en las Secretarías, ese aislamiento de negocios en una sola mano y a discrección de un solo criterio" es lo fatal del desarreglo, porque "desde que el Oficial recibe los papeles en su mesa, ya es solo árbitro de su curso y de su suerte sin que nadie le fiscalice o recidencie. Cada mesa es un monte de papeles he-

terogéneos , excentricos casi siempre uno de otro", sin uniformi-
dad en el criterio final resolutivo. El oficial es su propio je-
fe y su informe, en solitario, quien resuelve la consulta, de ma-
nera que la misma cuestión- por el vicioso sistema de mesas- -
encargada indistintamente a varias de ellas puede recibir dos, -
tres o más resoluciones distintas, con lo que ello acarrearía de
desconcierto para los interesados, y logicamente, volver de nuevo
a presentar su reclamación. Sin embargo, el mismo asunto, infor-
mado por los oficiales y elevado su informe al jefe de sección, -
sería este quien dictara la resolución final, unificando criterios.
Por lo mismo sería imprescindible al disponer de un Archivo en el
que se lleve libros registro, con índices adecuados que faciliten
la consulta y donde se contengan los antecedentes y resoluciones
de otros casos similares, sin tener que revisar cientos de lega-
jos, y que servirían al mismo tiempo como pauta para la resolución
final.

Normas sencillas, de agilización y racionalización de -
los trabajos burocráticos. Y vistos los inconvenientes y propues-
tas algunas medidas, ofrece su sistema, "Daremos pues nuestras cla-
ves... para que otros mejores talentos las mejoren".

A.- Claves, en primer lugar, que se dirigen a exigir deter-
minadas condiciones a los aspirantes a servir en las Secreta-
rías del Despacho, por un simple principio, porque : " la base
preliminar de la Organización, es la condición de los oficiales",
condición que debe reunir : predisposición , pericia y expedición.

B.- Con oficiales adornados de estas cualidades -que desmenuza con detalle- se pasaría al segundo punto: la división y subdivisión - del trabajo, de forma que se organicen las secretarías en "Secciones separadas, donde se distribuya metódicamente el trabajo en términos, - que cada sección reúna todos los objetos análogos y relacionados - con los ramos que se le encargan, y luego la Sección subdivide los - objetos repartiéndolos entre Mesas, situadas a la vista de un Jefe a cuya voz obren subordinados en todo, los oficiales que las componen ". En cada sección , un jefe, y el más antiguo , (base 13ª) "lo será de la policía economía y mecanismos interiores de la Secretaría", quien al mismo tiempo, y para " aliviar a los Ministros en dos o tres horas al día , lo penoso y esteril de la firma y rúbrica" podrían estar autorizados para firmar todo decreto "pidiendo informes y toda disposición instructiva de expediente , recurso o negocio..." . Estas dos notas son aplicables, al pie de la letra, a las futuras competencias del Subsecretario : orden y vigilancia de la secretaría y su personal y autorización para la firma de la tramitación antes de presentarse a la firma del Ministro.

Este es el núcleo de la reforma buenos oficiales y organización racional del trabajo, con dos notas complementarias.

Las claves que propone deberán llevarse a cabo simultáneamente en todas las Secretarías, si se desea obtener un resultado - final satisfactorio y que entren a la vez todas en dichas comunes bases . "De nada serviría ordenar unas sí y otras no, antes bien , una tal desigualdad fomentaría aquella chocante contradicción de que un Ministro amile órdenes expedidas por otro, o bien las suspenda interprete o exceptue haciendo juguete del nombre de S.M. , que en todas ellas se equivoca como si hubiese un Rey de Guerra

otro de Hacienda otro de Estado, y demás ". Esta observación es aplicable , también, a la reforma realizada en 1834, cuando la nueva estructura de la Secretaría se decreta como de obligado cumplimiento " por todas ellas" .

Y en segundo lugar, organizar no implica uniformar rigidamente, porque si bien " los Ministros son iguales entre sí , los Ministerios no, sino que distan y se diferencian infinitamente - unos de otros" , y no es lo mismo " la terrible Hacienda... con su mecanismo infinito" , que la Marina, " cuerpo de agentes facultativos dispuestos para obrar pero en inacción hasta que les den con qué", por lo que estas claves o bases, siendo comunes y necesarias a todas Secretarías , "... habrá que acomodarlas a los accidentes de cada una en particular y es preciso acomodar estas diferencias las maneras de aplicar aquellas comunes bases y los métodos o régimen interno que más convenga a cada Secretaría".

De nuevo encontramos aquí concomitancias con la reforma de 1834 donde si bien se fijan siete bases, aplicables a todas las Secretarías, por las que deberá discurrir la reforma, sin embargo, y por las mismas razones ahora expuestas, se concede una cierta libertad a los Ministros, al proceder a su aplicación.

1.2.5.2. " Exposición " de Javier de Burgos, de 1826

"La Exposición" de Javier de Burgos, célebre por tantos motivos, junto a un plan general de regeneración con grandes planteamientos de política general, también - como otro de tantos defectos y carencias del sistema político y administrativo- dedica una parte a la absoluta necesidad de una nueva organización .

La "Exposición", como documento testimonial , ampuloso y lírico a veces (no hay que olvidar, como recuerda García de Enterría que Burgos es " el dulce traductor de Horacio") , pero realista y crítico con la situación nacional que contempla desde el destierro, sin referirse concretamente a un determinado sistema organizativo, si alude -como llevará adelante en 1833- al proponer al Rey como tercer remedio para salvar la economía y la sociedad, la organización de la Administración Civil, bajo la rúbrica general del establecimiento de un Ministerio de lo Interior, cuyas competencias enumera y en el que concentraría todos los esfuerzos de regeneración (16) .

Indudablemente al crear un Ministerio del Interior con las competencias que se comprenden en la Exposición, significaría un detracer de las competencias ministeriales, puesto que a él deberían llegar concentradas las hasta ahora dispersas en los demás Ministerios, al tiempo , que en aquellos momentos significaría la anulación del poder del Consejo Real, organismo lento, pesado e inadecuado a las necesidades de un país en vías de modernización. Javier de Burgos arremete contra las competencias y funcionamientos del Consejo, proponiendo su sustitución por un Ministerio del Interior, con los empleados adecuados, y específicamente entregado a esas competencias concretas.

(16) -"Exposición" dirigida al señor D. Fernando VII" Paris 1926. Apéndice a la Biografía número 1 en "Anales del Reinado de Isabel II" Tomo I Madrid 1850

1.2.5.3.- La "Exposición" de Sainz de Andino, 1829

Sainz de Andino es tajante en su juicio: "... es monstruosa y deforme la distribución hecha de las partes de la administración civil de las cinco Secretarías del Despacho y que esta impropiedad y falta del sistema en su dirección habría sido por sí sola, suficiente causa aunque no tuviéramos que llorar otras muchas para producir el desorden atraso e imperfección que se advierten en todos los ramos de esta sección del Gobierno ", inicia su exposición al referirse, en la sección segunda, a la Administración Civil, pública del Reino, para después de un examen exhaustivo de los distintos ramos y de la absoluta confusión en materias sobre las Secretarías concluir que " la causa más inmediata del desorden e imperfección en que se halla la Administración civil del Reino es la mala distribución de sus atribuciones en Ministerios y autoridades de distinto carácter, que no obran bajo el mismo sistema ni los mismos principios ni las mismas miras" (17)

1.2.5.4.- La reforma de 1834

En 1834 tras la desaparición de Fernando VII y breve paréntesis del gobierno Cea Bermudez será Martínez de la Rosa quien inicie al frente del Gabinete, un periodo de renovación que afectará a todos los órdenes de la vida política y administrativa.

(17)- El Pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino. Introducción y notas de Jose María García Madaria. I.N.A.P., Madrid "Exposición del Rey N.S. sobre la situación política del Reino y medios de su restauración".

A nuestro objeto las Secretarías del Despacho recibirán la renovación y nueva planta, que se había ido ensayando en periodos anteriores, haciéndose extensiva y generalizada a todos los Ministerios.

Como en la referencia anterior a la reforma del año 1820 la especial trascendencia de la de 1834 es objeto de atención en capítulo independiente.

Sección 2ª. Análisis de la reforma administrativa
de 1820:La aparición de la Subsecretaría.

Subsección A.- Reforma de las Secretarías del Despacho en 1820

- 1.1. Introducción. En la Secretaría de la Guerra
- 1.2. Gestión técnica del Ministerio.Principios de organización.
- 1.3. Situación en la Secretaría de la Guerra
- 1,4. Subsecretario en Guerra : Funciones

Subsección B.- Nuevo método en la Secretaría.-

- 1.1. Secciones
- 1.2. Jefes de Sección

SUBSECCION C.- Repercusión de la reforma en las demás Secretarías.

Subsección D.- La reforma de la Secretaría y el pensamiento político de Amarillas

Subsección E.- La reforma de la Secretaría ante Las Cortes.

- 1.1. En 1820. Sesión de 2 de octubre de 1820
- 1.2. En 1822. Sesión de 17 de marzo de 1822

Subsección F.- La reforma de la Secretaría de Gobernación de la Península

- 1.1. Decreto de 14 de agosto de 1820

Organigrama de la Secretaría de la Guerra después de la reforma.-

Sección 2ª . ANÁLISIS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1820: LA APARICION DE LA SUBSECRETARIA

1.1.- Introducción. En la Secretaría de la Guerra.

La reforma de la estructura administrativa de las secretarías del Despacho con la institución de un nuevo órgano superior - la subsecretaría- y un nuevo sistema de distribución y reparto - del trabajo -Secciones- extensivo a todas las Secretarías, se realizó por el gabinete Martínez de la Rosa mediante el Real decreto - de 16 de Junio de 1834. Esta datación ha sido considerada tradicionalmente y de forma unánime como punto de arranque de entrada en la administración central de la Subsecretaría.

Sin embargo, como ya hemos indicado esta reforma será la culminación de un largo proceso y es preciso remontarse al primer-gobierno del trienio liberal, y especialmente al Ministerio de la Guerra (parcialmente al de Gobernación de la Península y en Gracia y Justicia) donde su titular Pedro Agustín Giron , Marqués de las Amarillas, por Real decreto de 27 de Marzo de 1820 crea al cargo de Subsecretario, dota a la Secretaría de un nuevo sistema de trabajo e instituye otros órganos de apoyo y asesoramiento.

Esta reforma es fundamental al tema objeto de nuestro estudio por su indudable carácter de precedente, en el ensayo de una nueva técnica organizativa en relación con un determinado sistema -

político, que se consolidará , definitivamente en todas las Secretarías del Despacho, con la reforma de la Administración Central de 1834

Establecido el primer gobierno liberal en Abril de 1820 (18), "Gobierno de presidiarios" en adjetivación de Fernando VII bajo la dirección de Pérez de Castro se encarga de la Secretaría la Guerra al marqués de las Amarillas, de cuya gestión al frente de la misma, ha legado una detallada información en sus "Recuerdos" (19), memorias que se convierten en una fuente histórica de especial importancia para el estudio y conocimiento de la particular historia de la Organización ministerial.

(18)- El primer gobierno constitucional no quedo establecido hasta el mes de Abril a traves de sucesivas crisis parciales. Amarillas fue nombrado Ministro el día - 24 de Marzo y tomó posesión de inmediato ("El Rey me recibió al instante y habiéndome hecho jurar en el acto me mandó inmediatamente a mi Secretaría...")

(19)- GIRON Pedro Agustín, Marqués de las Amarillas. "Recuerdos" (1778-1837). Tres volúmenes. Introducción de Federico Suárez. Edición y Notas, Ana María Berazalu ce. Eusa. Pamplona.1978. Pedro Agustín Giron Marqués de las Amarillas y primer Duque de Ahumada (1778-1842). Teniente General, con gloriosos hechos de Guerra durante la de la Independencia, políticamente liberal, de acusada personalidad e inquietud intelectual dedicándose a variados estudios, idiomas, ciencias, sobre todo la botánica y las letras (alguno de sus poemas están recogidos en el tomo LXVII de la BAE), tuvo breves intervalos de actividad política. Ministro de la Guerra - en dos ocasiones, en 1820 del 24 de Marzo al 18 de Agosto y después en 1835 de - Junio a Agosto (76 días), Consejero del Consejo de Gobierno a la muerte de Fernando VII y segundo presidente del Estamento de Proceres del Reino, durante el Estatuto Real sucediendo a su tío, el Duque de Bailen, nombramiento que se le confiere el 10 -9-1834, en atención a "su acentuada lealtad y distinguidos servicios. En esta ocasión nos atenemos a su labor como Ministro en la Organización de la Secretaría de la Guerra , soslayando su comportamiento político, que puede encon-

trarse en la breve bibliografía que sigue: MARQUES DE VILLAURUTIA, Fernando VII. Rey Constitucional. - Segunda ed. Historia diplomática. de 1820 a 1823. Madrid. 1943.- VOLTES, Pedro, Fernando VII . Vida y reinado . Juventud, Barcelona . GIL NOVALES Alberto Trienio liberal. Estudios de Historia Contemporánea. siglo - veintiuno. Madrid, 1980. COMELLAS, Jose Luis, El Trienio Constitucional. Rialp. Madrid, 1963. GARCIA VENERO, Maximiano. Historia del Parlamentarismo Español, (1810-1833). I.E.P.. Madrid 1946. Otras referencias sobre Amayillas , en "Recuerdos" Tomo III pag. 233 . Su expediente militar personal , en Archivo General Militar, Segovia, ref. J-753

1.2.- Gestión técnica del Ministerio . Principio de Organización.

El paso de Amarillas por el Ministerio de la Guerra en - ambas ocasiones (volverá a desempeñar la cartera ministerial en - 1835) supuso una modificación radical del sistema de organización implantando otro enfocado a un único objetivo: lograr una gestión eficaz.

La reforma de la Secretaría era imprescindible: primero, - para poner al día el trabajo, acumulado en miles de expedientes - sin resolver, y después de establecido el nuevo sistema, para mantener un ritmo adecuado que respondiera a las exigencias de la nueva administración.

Amarillas se decide a emprenderlas como un servicio más - que reclamaba tanto el servicio al Rey como al país - "que es uno - mismo"- a despecho de la enemiga que se echaba encima.

El rudimentario sistema vigente resultaba inservible para este nuevo concepto de administración ágil, activa, y Amarillas diseña su propio organigrama, instalando en el Ministerio, un sistema militar , robusteciendo la jerarquía lineal que abarcará desde el administrador principal al último peldaño, completándolo con una más racional, distribución de los trabajos, a través de Secciones como unidades administrativas en la que se va a producir esa - racionalización y en las que se tramitará, estudiará y resolverá, con criterios uniformes, partes del conjunto total, competencia del Ministerio. Y al frente de ellas el Jefe de la Sección, Brigadier, que no es solamente superior administrativo, sino "por fuera", su-

perior militar, circunstancia de mayor trascendencia. Con este planteamiento la eficacia estaba asegurada al endurecer el mando y pocas alternativas le restaban al oficial que no fuera un exacto, puntual y correcto cumplimiento de sus obligaciones.

Su gestión al frente del Ministerio queda resumida en el juicio de que de la misma hace el Marqués de Villaurrutia: "era un Ministro que hubieramos llamado hoy técnico más militar que político aunque andaban entonces la milicia y la política estrechamente unidas" (20).

En cuatro meses -finales de marzo a Agosto de 1820- remozó totalmente la Secretaría de la Guerra con decisiones de distinto tipo e importancia. Unas, de mayor alcance afectando a la organización general del ejército y otras reducidas a la oficina de la Secretaría. Por las primeras, y que solamente citamos por el exceder de nuestro cometido, intentó -junto a una reorganización general- restablecer el estado mayor del Ejército, sin lograrlo plenamente por las reticencias de los altos militares (21). Creó la Junta de Medicina y Cirujía militar para organizar este ramo, de

(20)-MARQUES DE VILLAURRUTIA, Fernando VII, Rey constitucional. Op. Cit. Pag.23

(21).- La "frialdad" y "disgusto" con que fue recibido el decreto que afectaba a los intereses de no pocos altos mandos era de esperar, visto el estado en que se encontraba la cúpula militar de aquel entonces, según se desprende del cuadro que el propio Marqués de las Amarillas, como Secretario de Estado, presentó en las Cortes.

tanta transecedencia en aquellas circunstancias de Guerra y la in -
tendencia general para encargarse de todos los asuntos de la Ha -
cienda militar.

Con referencia a la organización de la oficina de la Se -
cretaria, destaca la creación de la Junta consultiva del Ministe -
rio, justificada por la desaparición del Consejo de Guerra, de uti -
lidad contrastada como órgano asesor del Ministro y de los oficia -
les en asuntos de especial gravedad. Y a nuestro objeto la crea -
ción de la Sub-secretaría como órgano de apoyo Ministe -
rial y el nuevo plan de trabajo con la implantación de las Seccio -
nes.

1.3.- Situación de la Secretaría de la Guerra.

"Pocos ignoran en España -escribe- el estado en que esta -
ba de la Secretaría de la Guerra, su mal sistema, el atraso de -
los negocios que dependían de su Despacho y la masa compacta que -
formaban los covachuelistas y oficiales para intimidar a sus jefes
y darles siempre la ley..." (22). Prevenido contra sus subalternos,
el primer contacto de Amarillas con los mismos, refleja la mutua e
inicial antipatía que va a regir sus relaciones.

(22)- GIRON, op. cit. pag. 162, vol. II

RESUMEN GENERAL DE LA FUERZA DEL EJERCITO ESPAÑOL EN LA PENINSULA Y EN ULTRAMAR

	Hombres	caballos	hombres	caballos
Fuerza activa en la Península	53.970	6.338		
Fuerza expedicionaria en Ultramar	23.400	574	103.721	13.550
Fuerza veterana en ultramar	26.351	6.638		
Fuerza auxiliar en la Península	33.809	6.638		
Fuerza auxiliar en Ultramar	46.827	1.103	80.636	1.103
			<hr/>	<hr/>
Total general			184.367	14.653

Empleos	Clasificación	Número	Sueldos	Totales Rs.Vn.
	Empleados	3	40.000	
Capitanes Generales	<u>Sin emplear</u>	3	120.000	160.000
	Ausentes sin sueldo	2	"	
		<hr/>		
		8		
		<hr/>		
	Empleados	26	176.000	
Tenientes generales	<u>Sin emplear</u>	84	317.000	4.930.000
	En América	6	"	
	Ausentes en reinos extranjeros	5	"	
		<hr/>		
		121		

Empleos	Clasificación	Números	Sueldos	Totales Rs.Vn.
	Empleados	47	1.852.000	
Mariscales de campo	En América	21	"	5.417.520
	Ausentes en reinos extran- jeros	4	60.000	
	<u>Sin emplear</u>	120	3.505.520	
		192	Total	10.507.520
Brigadieres	Empleados	235	"	2.964.314
	<u>Sin emplear</u>	192	2.964.314	
		431		

Los dos capitanes generales cuyo sueldo no se expresa son los consejeros de Estado

Fuente: Diario de las sesiones de Cortes. Exposición del 14 de Julio de 1820, del Secretario de Estado y del Despacho de la Guerra. Tomo I. Madrid, 1871.

"Como S.M. se había dignado mandarme baje en el acto a mi Secretaría (23) y aquella fue otra escena muy distinta, porque allí me aguardaban todas las pasiones, todos los intereses formados en batalla para recoger mis menores palabras y columbrar mis intenciones; presentóseme toda la covachuela militar compuesta de las hechuras de Eguía y demás antecesores y al cabeza de esta aprestada cohorte el dignísimo brigadier D. Antonio Remón Zarco del Valle"(24).

La Secretaría de la Guerra, estaba afectada, al igual que el resto de las Secretarías, por dos corruptelas burocráticas de mayor entidad: un atraso inveterado en la resolución de los asuntos de su competencia (Amarillas cita la existencia de mas de 2000 expedientes sin resolver, algunos con mas de quince años, otros resueltos en épocas del Marqués de Campo Sagrado, tres años antes , pero aún no comunicado a los interesados), debido a la falta de autoridad, a la carencia de un sistema de orden y trabajo en las mismas, el mal espíritu del cuerpo, la casta burocrática, consecuencia de la inamovilidad en el cargo que de hecho aunque no de dere-

(23).- La Secretarías del Despacho, las "covachuelas" estuvieron localizadas en los bajos del Palacio Real para ir instalándose en edificios más adecuados. Todavía en 1847 la Secretaría de Estado seguía en los bajos de Palacio. "Ocupan el cuarto bajo la biblioteca, la intendencia, el archivo, la contaduría y otras oficinas de la Real Casa, y en el mismo se encuentran el Ministerio de Estado" (Madoz. Diccionario. Tomo X , pag.762. Madrid, 1847)

(24).- GIRON, op. cit. pag. 99, vol. II

cho, disfrutaban los empleados. Hombre de talante resolutivo adopta sobre la marcha la primera medida: nombrar un jefe inmediato en la Secretaría, con autoridad sobre todos los oficiales ante quien serán responsables: el Subsecretario.

1.4.- Subsecretario en Guerra. Funciones

"Jabat (era ministro de Marina) con quien forme amistad porque me pareció y era honrado, me aconsejo o más bien me propuso conservar a mi lado a Zarco del Valle y yo sin desconocer ni el origen ni el objetivo de aquella indicación convine al instante e invente para este muy digno sujeto el empleo de Subsecretario que propuse a S. M. y aceptado entró desde luego, y con mucho gusto y descanso mio en las funciones que interinamente de pronto le señale, mientras llevaba a efecto la reforma y nuevo método de Secretaría que traía en la cabeza"(25). La cita es meridianamente elocuente, aunque precise alguna anotación, especialmente su referencia al invento del empleo. No hay noticias, en efecto, sobre la existencia de este empleo o cargo en la organización administrativa de la Secretaría y de hecho todas las referencias al mismo se realizan sobre la base del decreto de Junio de 1834, por lo que parece indudable la paternidad de Amarillas en la instauración de este nuevo órgano superior ministerial.

(25)-GIRON, *Op.cit.* pag. 91-92, vol. II

Sin embargo, el cargo de Sub-secretario con unas u otras características ya existía en la organización ministerial inglesa y francesa, en la primera desde los inicios mismos del sistema parlamentario (26) y en Francia desde 1816 (27), cuatro años antes que en España, de donde no resulta aventurado ver en la institución francesa el precedente del recién creado cargo, y Amarillas, tendrá noticias de la organización en otros países, como de hecho cita más adelante, en 1834, cuando siendo Consejero del Consejo de Gobierno, al someter a su dictamen precisamente la creación del cargo de Sub-Secretario en todas las Secretarías, hace referencia a él como cargo "que existe en otros países con sistema político similar al nuestro". Al margen de la originalidad o de la importación del empleo, Amarillas lo configura en 1820 con las características competenciales, carácter y funciones, que se concretarán en 1834 a todas las Secretarías y que desde entonces, con las variaciones que los cambios en el desarrollo de la administración hacen imprescindibles, se extiende hasta el momento actual: cargo auxiliar, jefe inmediato a las órdenes del Ministro, con proyección sobre toda la Secretaría y con atribuciones delegadas del Ministro, último responsable.

La intención del Ministro se traducirá en el R. Decreto de 27 de Marzo de 1820 (28), a tenor siguiente:

(26) Vide, Parte IV, "La Subsecretaría y el Derecho Comparado"

(27) Por Real Ordenanza de Luis XVI, de 11 de mayo de 1816.

(28) R.D. 27 de Marzo de 1820, Gaceta del 3 de Abril.

"Convencido de las razones que me habeis hecho presentes y justifican la necesidad de que en las actuales circunstancias haya al lado del Secretario - del Despacho de la Guerra, una persona de las calidades convenientes para auxiliarme con utilidad en el desempeño de su vasto cargo, BAJO EL CARACTER Y CONCEPTO DE SUBSECRETARIO DEL MISMO DESPACHO y estando plenamente satisfecho de la aptitud y celo por la causa pública que en todas ocasiones y particularmente durante su interinidad en la misma Secretaría (29), ha acreditado el Brigadier D. Antonio Remón - Zarco del Valle, he venido en nombrarle para tal Subsecretario del Despacho de la Guerra y en declarar - que sea considerado bajo ese título como inmediato - vuestro en el ejercicio de las funciones que os correspondan. Tendreislo entendido y dispondreis lo necesario a su cumplimiento.- Está Rubricado.- A. D. Pedro Agustín Girón".

El R. Decreto sugiere dos observaciones previas. La referencia "a las actuales circunstancias", con la vuelta al sistema - parlamentario, que será una constante, no solamente en el caso de España, para el establecimiento de este cargo de apoyo y liberación de carga administrativa del Ministro. La coincidencia de la crea-

(29) Zarco del Valle había desempeñado, interinamente, la Secretaría del Despacho de la Guerra en diversas ocasiones entre 1816-1819.- Archivo General Militar. Segovia. Ref. R-799.

ción del empleo la labor parlamentaria del Ministro, y su abandono de las cuestiones administrativas del Ministerio, como causa necesaria para la creación de otro órgano que les supla en esta labor. Causa, como veremos, que si bien es importante, no será la única.

Por otra parte, el cargo recién creado parece estar concebido inicialmente como cargo "ad personam", una distinción particular en este caso concreto a un hombre de indudable valía, amplio -conocedor de la Secretaría y buen amigo personal de Amarillas, para perder más adelante este carácter particularista, de tal forma que una vez caído del Ministerio Amarillas y Zarco destinado a Nápoles, el cargo permanecerá por dos años más en la Secretaría.

El nuevo órgano establecido en la Secretaría se configura con las siguientes notas:

a) La causa de la creación del cargo es administrativa, no se alude a la actividad parlamentaria del Ministro aunque esta existe, y será -en 1834- uno de los motivos justificativos para la creación del cargo.

b) Nombramiento real, correspondiente a un alto cargo.

c) Órgano auxiliar a las órdenes del Ministro (30).

d) Jefe inmediato de la Secretaría, estableciendo una clara línea jerárquica en cuyo vértice se coloca el Ministro y el Sub-secretario, con quien deben entenderse para todo, tanto los jefes de Sección como los restantes oficiales. "Como inmediato vuestro..."

(30) El carácter auxiliar que se asigna al Sub-Secretario se refleja en la misma comunicación del real decreto de nombramiento del primero, en cuyo margen izquierdo se anota: "nombrando al Brigd. D. Ant^o Remón Zarco del Valle, p^a auxiliar la Secc^a de Guerra como Sub-secr^o". (En A.G.M. Segovia, Exp. R-799).

e) Sin competencias específicas, solamente aquellas que el Ministro delegue de las que le son propias pero siempre bajo la responsabilidad en última instancia, del Ministro. Este aspecto, importante, y que volverá a presentarse en 1834, Amarillas lo deja patente: "responsable el Ministro de toda ella (Secretaría)".

f) Organó de comunicación, tanto hacia la propia Secretaría como en relación con las restantes, a través del traslado de cuanto comunicare el Ministro.

Subseccion B.- NUEVO METODO EN LA SECRETARIA

Dado el primer paso con el establecimiento del Sub-secretario quedaba aun por desarrollar el sistema en su totalidad, reorganizando la distribución del trabajo, tarea que comporta dos medidas: una mejor clasificación de los asuntos, agrupándolos en Secciones y, sobre todo, el establecimiento de nuevas jefaturas inmediatas sobre el núcleo de oficiales que realizaban los trabajos básicos: los jefes de Sección. Si la primera medida apenas produce suspicacias, la segunda, que creaba nuevos jefes ajenos a la escala tradicional de la Secretaría, iba a traducirse en enconados odios hacia el Ministro.

1.1.- Secciones.

Amarillas expone al Rey la necesidad de la reforma y obtiene su beneplácito para presentarle un proyecto de arreglo, o de nuevo método. Al día siguiente se reúne con el Sub-Secretario, y le ex

pone su plan. "Encarado con él le dije que íbamos a hacer la nueva Secretaría por el sistema del Linneo, y no le dije ningún absurdo - a quien era también aficionado a la botánica...". Y conforme a los principios de la fisiología vegetal trasladan los géneros, órdenes y clases a Negociado, Mesas y Secciones, la más original "traducción administrativa", según el profesor Federico Suárez (31) .

Así ordenados los trabajos, "en medio del griterio general de todos los oficiales de las demás Secretarías y reducida a la práctica aquella festiva indicación" se dio el primer paso que trastornó por sus cimientos el viejo edificio, estableciendo un nuevo sistema que dio los más lisonjeros resultados, rompiendo la fuerza insuperable de la inercia" (32) .

Con la simple aplicación de los principios enunciados se pone fin al caos de la Secretaría y logró desenredar el intrincado embrollo de su degenerada organización."

La distribución en cinco Secciones del trabajo de la Secretaría acarreó un movimiento de personal ofreciéndose la oportunidad o de adaptarse al nuevo sistema o volver a sus destinos en el arma correspondiente. Muchos optaron por esta salida y otros simplemente quedaron cesantes (33) (34) (35).

(31).-GIRON, op.cit."Los negociados , Mesas y Secciones fueron la traducción administrativa de los géneros órdenes y clases" Introducción de Federico Suárez. pag. 30. Vol.I

(32)- GIRON, op. cit.pag.162, Vol. II

(33)- La reorganización de los empleados del Ministerio se lleva a cabo en Junio de 1820, dos meses amplios después de la toma de posesión de Amarillas , reorga-

nización que se publica , en "EL UNIVERSAL OBSERVADOR ESPAÑOL" de 1820.

Sábado 10 de Junio de 1820, número 28. Dice así:

GOBIERNO. Ministerio de la Guerra.

Oficiales cesantes en virtud del nuevo arreglo. (Salen ocho oficiales entre ellos Francisco Eguía).

Entrantes (Cuatro Jefes de Sección y ocho oficiales, y el archivero - Alejandro Olivan)

Orden "trasladada" del subsecretario Remón Zarco del Valle. B.N. Hemeroteca. "El Universal Observador Español". D. 871

(34).- A tener en cuenta en esta reorganización es la entrada en la vida pública con 24 años, del ilustre administrativista, D. Alejandro Oliván, a quien se encarga el archivo. Como archivero permanecerá tres años hasta la caída del sistema constitucional exiliándose entonces a Francia. Las relaciones entre Amarillas y Olivan no debieron ser pasado el tiempo, muy cordiales, quizá por el carácter independiente de Amarillas y exceso de politicismo de Olivan. Así lo refiere Amarillas. (pag. 146-147 Vol. II). Sin embargo, en 1835, siendo Amarillas de nuevo Ministro de la Guerra, Olivan, sigue en el Ministerio como Secretario de la comisión para la reforma de las ordenanzas del ejército, (Gaceta del 1 de Julio de 1835)

(35)- Las Secciones quedaron a las órdenes de cuatro Brigadieres, como se recoge en la GUIA POLITICA Y MILITAR DE ESPAÑA, de los años 1821 y 1822.

Primera Sección: Brigadier, Francisco Plasencia, y 4 oficiales.

Segunda Sección: Brigadier, José Rich, y 4 oficiales.

Tercera Sección: Brigadier, Felipe Montes y 4 oficiales.

Cuarta Sección: Brigadier, Luis Balanzat y 3 oficiales.

Quinta Sección: Brigadier, Luis Balanzat y 3 oficiales.

A la cabeza de las mismas, una Sección Central, con dos oficiales dependientes directamente del Subsecretario.

La alusión de Amarillas referente a que en la organización de la Secretaría aplica criterios científicos seguidos para la organización de otras ciencias, está dentro del movimiento filosófico de la época, cuando al seguir las pautas de la naturaleza, el imitar sus leyes, inmutables, rítmicas, exactas, se ha convertido en paradigma de todo intento científico. Imitar a la naturaleza, por encima de la reflexión, es la sabiduría esencial" (36) y a ello se dedican desde todos los campos. Desde lo social donde se investiga con la pretensión de descubrir leyes sociales equiparables a las que formulan las ciencias naturales y aplicables a la conducta humana, o en lo más anecdótico, el intento de aplicación de criterios científicos y concretamente la clasificación de Linneo, para las enfermedades y sus remedios. Escribe Peset: "La clasificación de Linneo, alcanzó tanto éxito que intentó imitarse para la clasificación de las Enfermedades" y de los medicamentos o farmacos adecuadas a las mismas (37). La admiración por el sistema que ha puesto de relieve un hipotético orden natural perfecto, el planificar "more botánico", alcanzaría también a este primer intento de racionalizar y organizar las oficinas del Estado. Hay un orden natural, jerárquico que se desenvuelve a través de diversos grados, desde la cúspide a la base, cada escalón con sus características, sus formas y sus modos, cada uno con sus competencias atribuciones y obligaciones. Clasificado y cerrado sobre si mismo, el sistema no puede ofrecer sino el mejor de los resultados. Orden sería sinónimo de eficacia, de normal funcionamiento de las instituciones.

Al lado de esta inspiración científica en que parece basar-

(36).- DIEZ DEL CORRAL, Luis. "El liberalismo doctrinario". 2ª ed. I.E.P. Madrid 1956 pág 8, citando a Burke

(37).- PESET, Jose Luis. "Historia del Farmaco", en Historia de la Medicina. Ed. Doyma. Barcelona. Pag. 124.-

se Amarillas para proceder a la reforma de las Secretarías es - obligado tener presente que la milicia siempre ha tenido muy en cuenta los aspectos y las técnicas de la organización como indispensable para el funcionamiento regular. Nada más contrario , ni a lo que se acuda a remediar con mayor celeridad, de cualquier situación de desorganización, de caos, en lo personal o en lo funcional. Y la milicia ya había descubierto desde hace tiempo que al lado de la línea de mando (line) es útil situar una línea de Estado Mayor (Staff)

1.2.- Jefes de Sección

Para la jefatura de las Secciones no serán elegidos funcionarios de la Secretaría sino brigadieres ajenos a la escala administrativa y ajenos también a los intereses particulares de los individuos de la misma, con el carácter de amovibles a voluntad - del Ministro, aspecto en el que se hace especial hincapié. Al nuevo jefe de la Sección se le confiere, con el nombramiento, la vigilancia e inspección de la labor de cada oficial a sus ordenes, siendo responsable ante el subsecretario , y el Ministro, con quienes - debería entenderse para todo (38). A su vez a cada Sección se le adjudica un número de oficiales según las mesas en que se divida.

(38)- GIRON, op.cit. pag. 111. Vol. II

Esta fue la medida más eficaz, al responsabilizar a los Jefes de Sección del trabajo de sus oficiales, mediante una supervisión directa evitaba las posibles dilaciones, retrasos y demoras. El establecimiento de este nuevo cargo fortalece la escala jerárquica sintiéndose el oficial ahora vigilado y responsable ante tres superiores. Del anterior directa relación Ministro-Oficial, con la práctica imposibilidad material por parte de aquel, de controlar con detalle el trabajo del inferior, se ha pasado a una triple cadena jerárquica Ministro-Subsecretario-Jefe de Sección-Oficial, triple filtro de actividad, que resultará muy difícil de eludir.

El plan funcionó. "La introducción de los Brigadieres, - Jefes de Sección, que vigilaban y obligaban a trabajar ", lograron en poco tiempo, liberar de expedientes la secretaría. Amarillas, aunque no acompaña al estadillo, se pregunta: "¿ Cuándo se habían despachado en la secretaría de Guerra(x) Expedientes por semana? y continúa: " inmediatamente que se planteó el nuevo sistema en medio de un grito general de los oficiales de todas las demás del Despacho, que veían en este ensayo el principio de su ruina, y empezó a funcionar por decirlo así la nueva máquina, los resultados fueron asombrosos, y en breve tiempo, quedó al día aquella antes atestada oficina..." (39)

(39).- GIRON, op. cit. Pag. 112. Vol II

**Subseccion C.- Repercusión de la reforma en las
demás Secretarías.-**

Amarillas, después de insistentes peticiones para abandonar el cargo ministerial, ("condescendiendo con las repetidas suplicas que me ha hecho hasta por cuarta vez, para que lo exonerase de este cargo", dice el R.Decreto), obtiene, por fin, el Decreto de cese el 18 de Agosto de 1820. Le sucede, interinamente, Jabat, de Marina, y después Jerónimo Valdes que mantiene la organización existente. La permanencia, como Subsecretario de Zarco del Valle, significa una continuidad en la gestión del ministerio de la que Amarillas deja constancia (40). El plan seguirá funcionando con el sucesor de Valdes, Jose Cienfuegos Jovellanos, nombrandose dos nuevos subsecretarios en este periodo, por salida de Zarco del Valle nombrado Ministro Real en Napoles en Febrero de 1821.

Los Subsecretarios nombrados en el periodo fueron los Brigadieres, antiguos jefes de Sección, D. Luis Balanzat y D. Jose Castellar (41)

(40).-GIRON. op.cit. "A mi salida del Ministerio quedó D. Juan Jabat, Ministro propietario de Marina, encargado del Despacho del de la Guerra, que en realidad desempeñaba D. Antonio Remón Zarco del Valle, Subsecretario nombrado por mí, y por consiguiente nada cambio en el Ministerio". pag.171. Vol II

(41).- Según consta en la "Guía del Estado Político y Militar de España años de 1821-1822 y 1823."

La organización de Amarillas duró dos años. Las causas que motivaron la anulación de sus sistemas, fueron, según Amarillas, la revolución "ya desbocada", el buscar economía y su mal nombre entre los revolucionarios, volviéndose al sistema tradicional. La alegría por la desaparición del sistema y prueba más evidente o "panegírico más digno" como él cuenta, de la validez, dureza y eficacia del sistema, fué enorme entre los Oficiales de las Secretarías que reunidos en convite en casa de uno de ellos para festejarlo, entonaron un "lairón" cuyo estribillo era: "Lairón, Lairón por fin cayó el sistema de Girón (42)."

Una de las constantes que encontraremos repetida subsiguiente a los cambios políticos, será la reforma, o al menos la promesa, de reformas administrativas con mayor o menor alcance empezando por modificar lo más asequible, la labor de la Secretaría y el personal adscrito a la misma.

Respecto a lo primero, en 1820 a excepción de la Secretaría de Estado, las restantes van a adecuar su estructura al sistema instalado por Amarillas: "Con ligeras modificaciones la adoptaron los demás Ministerios," escribe, y así fue.

(42) GIRON, op. cit. pag. 162. Vol II

En el mes de mayo Canga Arguelles (43) presenta al rey una nueva planta para la Secretaría de su cargo, Hacienda, estableciendo una simple división en dos Secciones: una de Recaudación encargada de gestionar y controlar todos los ingresos del Estado y otra de distribución, a quien se encomienda el control de los pagos. Al frente de cada Sección un Oficial Mayor-Jefe, -prácticamente un subsecretario (44).

En Gracia y Justicia se produce un primer movimiento de personal, en el mes de Junio, con el cese de trece oficiales, - entrando cinco nuevos, entre ellos, Joaquín Díaz Caneja que en 1834 será el primer Subsecretario del Ministerio y otros cuatro "quedaron de los reformados" (45).

En noviembre, las Cortes a propuesta del Rey, aprueban la nueva planta que estará formada por un oficial mayor que tendrá a su cargo la dirección y gobierno económica de la Secretaría y tres Secciones, una para los negocios seculares de la Península, la segunda de los Eclesiásticos y la tercera todos los pertenecientes a ultramar.(46). Cada Sección a las órdenes de un Jefe

(43).- Canga Arguelles, ya había elaborado con antelación otros dos planes de reforma, uno en 1800 siendo Ministro Cayetano, amplio y detallado, recogido en el Diccionario de Hacienda, pag.485-498. Otro en 1811, respuesta al plan General para todas las Secretarías, presentado a las Cortes por Eusebio Bardají.

(44).-El arreglo se publica en la Gaceta de Madrid de 24 de Junio, fechado en Palacio el 26 de Mayo. También aparece como dato curioso, con quince días de antelación, en el Universal Observador español del 8 de Junio, Nº 28.

(45).- El Universal Observador Español, Lunes, 12 de Junio, Nº 32

(46).- Colección de los decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes. Tomo VI. De Julio a Noviembre 1820. Decreto XCIII, de 8 de Noviembre. Esta misma división existía ya en 1812, y se volverá a repetir en 1834.

y con tres oficiales, menos la de Ultramar, que contará con cuatro.

La Secretaría de Gobernación de la Península y Ultramar también por decreto de Cortes modifica su planta, estableciendo un Oficial Mayor, Jefe y cinco Secciones.

Las Secretarías, siguen el camino marcado en la de Guerra, esperando encontrar en la división y distribución del trabajo un mejor resultado, que puede ser un primer paso pero insuficiente. Amarillas, con buen criterio -no desmentido por el tiempo- hacía hincapié -fundamentalmente- en los funcionarios, el poder removerlos según las necesidades del servicio, cuestión factible en su Secretaría, siempre podían volver a su anterior destino, actuando como excedentes durante su paso por la Secretaría, pero de más difícil aplicación, en las restantes. De todas formas, y termina su relato de la gestión ministerial, poco importa el sistema: "Donde hay hombres inteligentes, activos y sobre todo con formal empeño de dejar airoso a su Jefe, todo se puede conseguir aún con métodos imperfectos" (47).

En breve resumen, el sistema de Giron, supuso en aquel momento un intento de racionalización de la gestión ministerial - con la creación de un cargo que terminará con la soledad ministerial, con la organización de trabajo burocrático, de tipo técnico, y en definitiva, propiciará la eficacia en la gestión, objetivo último a lograr. En 1834, cuando vuelvan a repetirse circunstancias históricas similares, el sistema se incorporará ya, de manera de-

(47).- GIRON. op. cit. pag. 114 Vol II

finitiva en la estructura organizativa de la administrativa central: de ahí su importancia.

Subsección D.- La reforma de la Secretaria y el
pensamiento político de Amarillas.-

Si la nueva organización general del Departamento de la Guerra ^{se} conside en líneas generales como una innovación provechosa para la gestión administrativa, la trayectoria política Amarillas fue constantemente cuestionada desde los sectores más liberales.

Sus tres intervenciones en la vida política- como Ministro de la Guerra en 1820 y 1835, y como Vocal del Consejo de Gobierno -ofrecen la imagen del militar ordenancista, con una actuación presidida por la disciplina y el orden, actitud rígida que en momentos revolucionarios larvados, fue interpretada como la de un defensor solapado del sistema absoluto, contrario al régimen constitucional y opuesto en las ideas que informaban en nuevo sistema político.

Sin embargo, tanto por su propio testimonio, y , especialmente por su actuación, como por el de otros contemporáneos, Amarillas, sin ser un fervoroso defensor del sistema liberal tampoco puede afiliarse en líneas realistas estrictamente.

Señalado, por sus propios compañeros de Ministerio, en el primer Gobierno del Trienio, en 1820 de "ser una cuña absolutista" no acepta esa calificación. "Los Argüelles, Pérez de Castro o García Herreros -escribe- no tenían razón porque aunque de

más alta alcurnia y militar, era más sinceramente amante que todos ellos de aquella templada libertad que puede aliarse con el Trono y el orden en lo político y con la disciplina y subordinación en lo militar".(48).

Varios testimonios de época avalan su afirmación. Para el Marqués de Villaurrutia, Amarillas "fue un cumplido caballero - que profesando ideas liberales, no había puesto su espada al servicio de ellas en conjuras y pronunciamientos" (49).

Y Santillán (50) deja constancia del acierto de su nombramiento para Ministro de la Guerra en 1820 y de las ideas liberales profesadas desde el fin de la Guerra de la Independencia hasta la vuelta al régimen constitucional.

(48).- GIRON, "Recuerdos...". Vol. II. Pág. 101

(49).- VILLAURRUTIA, Op. Cit.

(50).- SANTILLAN, Ramón. "Memorias". (1815-1856). Ed. y Notas: Ana M^a Berazaluze. Introducción, Federico Suárez. Tomo II. Pág. 80. Pamplona. 1960.

Lafuente hace una breve semblanza del Marqués de las Amarillas, apretada y que juzgamos de interés reproducir. Dice así: (51)

" Don Pedro Agustín Girón, Marqués de las Amarillas, no podía ser del agrado de los que se congregaban en el café de Lorencini. General señalado en la Guerra de Independencia, y hombre de alguna instrucción, aunque pasado por adicto a las ideas liberales, y no faltaría a las Constitución que había jurado, no era apasionado de aquel código tal como estaba, y le hubiera preferido modificado en sentido menos popular y más aristocrático, como eran sus aficiones y sus maneras. De carácter firme, y algo desabrido, no era amigo de las sublevaciones militares, y no le eran simpáticos sus promovedores y caudillos. Y como Ministro de la Guerra, era el que principalmente tenía que habérselas con estos y con el ejército llamado libertador, ufanos unos y otros con su triunfo, y que eran los que más partido tenían en la reunión de que hablamos.

(51).- LAFUENTE, Modesto. "Historia General de España". Madrid, Tomo XX. Pág. 251, nota 1.

Entre las interpretaciones actuales, de tendencias absolutistas lo califican García Venero y Gil Novales, para quienes Amarillas actuaba con una conducta "adversa a la Constitución" y de ser "un franco enemigo de los constitucionales", por una participación en hechos de muy dudosa imputabilidad a Amarillas. (52), (53).

(52).- GARCIA VENERO, Maximiliano. "Historia del Constitucionalismo Español". I.E.P. Madrid. 1956. Pág. 325.

(53).- GIL NOVALES, Alberto. "Centralismo, Ilustración y Agonía del Antiguo Régimen". (1715-1833). Labor. 1980. Págs. 292-293.- (2ª parte, política y Sociedad).

El análisis que Gil Novales realiza de la actuación política de Amarillas, parece excesivamente riguroso y no conforme con otros testimonios de época. Considerarle como "militar de clara trayectoria absolutista, y por ello no presidencial", podría inducir, a la contra, a pensar que todos los militares liberales habían pasado por presidio, lo cual no es históricamente cierto. Es admisible que llegara al gobierno, en 1820 "para preparar la contrarrevolución" (pág.), pero discutible. No es admisible, en cambio, el pobre análisis de toda su labor reformadora en la Secretaría de la Guerra y en el Ejército que Gil Novales deja reducida a una mera purga de los oficiales desafectos de la Secretaría. Quizá el mejor argumento sea el de las propias Cortes de 1822, cuando caído Amarillas, y se analicen los cambios producidos, no se haga alusión alguna a "purgas", sino que se rechaza por su coste económico.

El error histórico más relevante es el de achacarle a Amarillas en solitario, la medida de la disolución del Ejército de la Isla; simplemente porque no tenía competencias para ello. Fue un acuerdo del Consejo de Ministros que a él, como Ministro de la Guerra, lógicamente, le correspondía cumplir. Sin más testimonios, parece suficiente el de Martínez de la Rosa: "acababa de triunfar la revolución y tenía las armas en la mano: si se le quitaban se creía amenazada; se se le dejaban amenazaba ella; no podía desatarse el nudo y fue necesario cortarlo. El Ejército de la Isla, tal como a la sazón se encontraba, en plena a la par y bandera de revolución, como fuera escéntrica y perturbadora, era incompatible con todo gobierno; había que disolverlo o declarar permanente a la revelión y dejar desmantelado el Trono". (Martínez de la Rosa. Revista de Madrid, Tomo III, 3ª Serie, en un artículo biográfico sobre Girón).

Por último, el que "la animosidad popular" le obligó a hacer dimisión del Ministerio como consecuencia de la liquidación del Ejército de la Isla, parece más fiable el testimonio de Alacalá Galiano, que citamos más adelante. Y en todo caso, si un Ministro dimite porque su actividad ministerial es contestada por los ciudadanos, por efectos de la presión popular -indudablemente muy dudosa en aquellos momentos históricos- sería, la dimisión, un contundente ejemplo del gobernante consecuente con los principios liberales y respetuoso del veredicto popular, es decir todo lo contrario de un gobernante absolutista y pertrechado. Sobre la falta de objetividad de Gil Novales, se manifiesta Ana María Berazaluze, nota 56, Tomo II, de los "Recuerdos".

Para JANKE, el Marqués de las Amarillas, "es un liberal autoritario", sin que ofrezca justificación alguna. Aseveración más sospechosa cuando confunde al padre (Pedro Agustín) con su hijo (Francisco Javier). (54).

La obra de Christiansen, en su referencia a Amarillas, tampoco parece muy fiable (55) al menos en su interpretación- es de lo único que se ocupa- en lo que afecta a la reorganización de la Secretaría de la Guerra.

(54).- JANKE, Peter. "Mendizabal y la Instauration de la Monarquía Constitucional en España" (1790-1853). Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid. 1974. En el "índice" de nombres, confunde a padre e hijo, dando los datos biográficos de este, Francisco Javier, para después, en las referencias textuales, en especial al tratar las relaciones de Amarillas con Mendizabal, los hechos que ahí se contienen, corresponden al padre, Pedro Agustín.

(55).- CHRISTIANSEN, E. "los orígenes del poder militar en España. " 1800-1854." Aguilar. Madrid. 1974.
Insiste en asignar las reformas realizadas en 1820 a Zarco del Valle, hasta por tres veces (pag.30,nota,30..." por ejemplo los Generales Amarillas y Zarco del Valle, que modernizó el Ministerio de la Guerra en 1820", y por último, admitiendo cierta participación de Amarillas, (pag.172): "el Departamento fue organizado en Secciones o "mesas" por los generales Amarillas y Zarco", observación que contiene otro error organizativo, porque, precisamente, el sistema de Secciones sustituye al de "mesas", que era el existente antes de la reforma. De todas formas a quien corresponde la competencia para la reforma de la estructura de la Secretaría es al Ministro, no al segundo, y con acuerdo posterior de las Cortes.

Un análisis sintetizador es el que se contiene en las Memorias de Alcalá Galiano, cuando se refiere a este personaje, y del que es fiable colegir un respeto tanto hacia su actitud política como a la actividad ministerial. Si el propio Amarillas se consideraba a sí mismo como un "anacronismo político" (56) llamado a desempeñar cargos de responsabilidad, con gobiernos con lo que no compartía plenamente la ideología (nunca tuvo cargos políticos en las épocas absolutistas, fuera de los estrictamente militares), la clase política le miró siempre con desvío y desempeñó sus breves mandatos ministeriales con la enemiga de esa clase política. "Era general entre la gente acalorada, y aún bastante común en la que lo era - menos - escribe Alcalá Galiano - mirar con desvío al ministro de Guerra, marqués de las Amarillas" (57) Alcalá Galiano, sin embargo, no se inclina por un juicio negativo, sino que se limita a dejar constancia del espíritu conspirador contra Amarillas, y en definitiva, contra el Rey, por parte del Gran Oriente y de las Sociedades Patrióticas, sin compartirlo. Quizá el silencio de Alcalá Galiano, hombre, por otra parte, tremendamente exaltado con se desprende de sus múltiples intervenciones en las Cortes, sea, como decimos la mejor síntesis para un encuadramiento político de Amarillas. Un militar respetuoso con el orden y el principio de autoridad difíciles de asimilar en momentos revolucionarios.

(56) GIRON, *op. cit.* Pag. 214.-

(57) ALCALA GALIANO, Antonio. Memorias. Madrid. 1886. 2 Tomos. Pag. 84-85

1.º.- "El Ministro lo es todo y el Rey nada"

Amarillas tenía un perfecto conocimiento , tanto en 1820 como en 1835, del papel y competencias que le correspondían como Ministro en sistema representativo, y son, al respecto, interesantes dos teorizaciones sobre el papel que corresponde al Rey en un sistema representativo y parlamentario y cuál sea el carácter del Jefe del Gobierno en relación con los demás miembros del Gabinete. "El Rey Fernando tascaba mal el freno" (58) escribirá Amarillas en vigorosa metáfora, al intentar que el Monarca aceptase las limitaciones a su poder que el sistema, en 1820 , le imponía. El Rey Fernando se resiste en la práctica , aunque lo haya aceptado sobre el papel, a una marginación en la dirección de la vida política, con intentos más o menos sinuosos, de estar presente en su desenvolvimiento. Amarillas, según se desprende de sus memorias, entiende que en un sistema representativo, el Ministro es el responsable y para exigirle responsabilidad, debe contar, previamente, con una plena libertad de actuación.

Sus relaciones con el Monarca, son correctas y amistosas, pero firmes. Amarillas lleva a la práctica, el principio ya enunciado por Thiers, del "rey reina, pero no gobierna", y se opone a las pretensiones reales, basándose en que un régimen representativo "el Ministro lo es todo y el Rey nada" y que se bien tiene ciertos

(58).-GIRON, op.cit. Vol II

podere^s constitucionales estos deben ser ejercidos con suma cautela. El Rey tiene "autoritas" pero no "imperium" y debe quedar relegado a aquella "región innaccesible a las tormentas" sin inmiscuirse en la política material.

Dos órdenes del Monarca a Amarillas, siendo Ministro en 1820, queriendo nombrar personalmente al gobernador Militar de Madrid, y ordenando el traslado de una Brigada especial de Carabineros, con las que Amarillas no está conforme, por considerarlas imprudentes, dá lugar a este diálogo Rey-Ministro:

"-¿Pues qué-me dijo el Rey- no soy yo el Rey Constitucional y puedo con arreglo a la Constitución , disponer de la fuerza armada y hacer todos los nombramientos que me parezcan en el Ejercito y Armada?

- Sí, Señor.

- ¿Pues bien, y qué?"

Entonces, continua Amarillas "le manifesté, con todo el respeto y la mesura debidos, los límites en que estas facultades no podían dejar de encerrarse" y si el Monarca insistía en su intención , su conciencia e intereses" no le permitiría tomarlas bajo su responsabilidad". (59).

(59).- GIRON, op. cit. pag. 114-115- Vol II.

" El Rey reina, pero no gobierna" o "el Ministro lo es todo y el Rey nada" son dos versiones de la misma teoría, que en aquellos momentos se intentaba institucionalizar. La crudeza del enunciado retraía a políticos y doctrinarios a una aplicación drástica. -

1.2. Presidencia del Consejo de Ministros

En el Gobierno Toreno de 1835, nombrado Ministro de la Guerra, Amarillas repetirá las reformas "mutatis mutandis", de 1820. Y en el plano teórico 1820, plantea cual es su papel dentro de un sistema representativo, enfrentándose al Monarca, el enfrentamiento vendrá ahora con el Presidente del Consejo de Ministros. La Presidencia, aún no consolidada como institución, como superior jerárquico de los restantes miembros del Gabinete, sino considerada como una preminencia protocolaria, aunque en su titular se concentraba una determinada opción política, carecía de la importancia que tiene actualmente. El Presidente del Consejo de Ministros era un "primus inter pares" pero sin exclusión - en el trato con el Jefe de Estado, el Rey - de los restantes Ministros. Y así lo entiende Amarillas, en la misma línea anterior: El Ministro debe contar con libertad de movimientos, porque es el responsable de un área determinada de la Administración. La acción de gobierno no es competencia exclusiva del Presidente sino del conjunto ministerial y la suma de actividad del Gobierno. Y esta posición le apartará del Gabinete a los setenta y seis días de su nombramiento. El Conde de Toreno, como Presidente, pretende despachar privadamente con la Reina Gobernadora sobre todos los asuntos de gobierno, sea cual fuera la materia, intención que Amarillas no acepta, al menos en los temas que afectase a su Ministerio. Cuando en el verano del 35 la Reina Gobernadora se desplaza a la Granja, a descansar, y Toreno se desplaza en su compañía, Amarillas se resiste a

quedarse en Madrid y fija, también su despacho en La Granja. La tirantez la resuelve Toreno, destituye a Amarillas (60).

1.3.- Vocal del Consejo de Gobierno

"Llamado por la inconcebible voluntad del difunto Rey" escribe Amarillas al comentar su nombramiento como Vocal del Consejo de Gobierno estatuido por Fernando VII para aconsejar a la - Reina Gobernadora, será la tercera intervención en la vida política del Estado. Quizá sea esta la oportunidad en que con más claridad Amarillas ve la posibilidad de intervenir directamente en el Gobierno de la nación. Con una interpretación rigurosa del testamento del Rey, se pretende que sea el Consejo de Gobierno, arrojando a la Reina Gobernadora, quien realmente lleve las riendas políticas. De hecho, según Javier de Burgos, (61), Amarillas será la cabeza visible del mismo.

Es en esta oportunidad política cuando Amarillas pretenderá convertirse en verdadero ejecutivo de manera que el Consejo de Gobierno no quede reducido a meras funciones de consulta y asesoramiento, sino que sus opiniones sean imperativas para el Consejo de

(60).- GIRON, Op.Cit. Pags. 125 y 170

(61).- BURGOS, Javier de, "Anales.." Op Cit.: "Amarillas era el alma del Consejo de Gobierno" (pag. 180. Libro I) y "Amarillas era el hombre enérgico del Consejo" (pag. 182).

Ministros, órgano que deberá someter todas las decisiones importantes a su consideración. La dualidad Consejo de Ministros-Consejo de Gobierno, sus rivalidades, supremacía de uno sobre el otro, forma parte del entramado gubernativo de la reforma (62). Si importante fue en su momento la supresión de los "Consejos como ruedas inútiles de Gobierno, no lo será menos en 1836 la desaparición de Consejo de Gobierno, que va a disolverse por si solo. Tras el pronunciamiento de la Granja, y repuesta la Constitución de Cadíz, que establecía como único Consejo del Rey, al des Estado, se suprime el de España e Indias, y el de Gobierno, sin que exista un decreto, desaparece por consumición, se diluye. Con la caída del Consejo de Gobierno en el que fuerzas más o menos realistas habían puesto sus esperanzas y mantener un régimen "templado" desaparece la actividad política de Amarillas, excepto su breve paso de setenta y seis días, meses después, por el Ministerio de la Guerra.

En conclusión Amarillas sería un liberal muy moderado, en el que prima la disciplina y el orden frente al cambio social o político por cauces ajenos a los establecidos.

(62).- BURGOS, Javier de, op. cit. Libro I. pags. 179 y ss.

SUBSECCION E.-

La reforma de la Secretaría ante las Cortes

El nuevo sistema aplicado a las funciones de la Secretaría siguió vigente una vez exonerado Amarillas de la dirección ministerial.

Pero la reforma va a sufrir ataques, indirectamente dirigidos contra Amarillas, planteando dos cuestiones: en primer lugar, un conflicto de competencias, por cuanto las Cortes, acogiendo al contenido de la facultad novena del Art. 131 de la Constitución, según la cual es potestad privativa de las mismas "la creación o supresión de oficios públicos", solamente a ellas correspondería ese ejercicio, por lo que Amarillas habría invadido el campo de competencias de las Cortes; y en segundo lugar se va a plantear la posibilidad de exigirle responsabilidades, tanto políticas, como económicas, si se prueba, que efectivamente ha existido esa invasión competencial.

1.1.-En 1820. Sesión del 2 de Octubre de 1820

Caido Amarillas del Ministerio en Agosto del 20, en Octubre se presentará la primera interpelación al gobierno sobre si las reformas introducidas con la creación de nuevos cargos - el subsecretario y el Jefe de Sección- habían sido aprobadas reglamentariamente por las Cortes, ateniéndose al repetido artículo 131.

La repuesta del gobierno se remite, a que la planta de la

Secretaría de la Guerra, es parecida a la que ya habían aprobado , las Cortes del año 1814, siendo Ministro el teniente General O'Donjú. No satisface la contestación al diputado pre-opinante Arnedo, quien insiste en que no se trata de que la organización sea buena o mala, sino de si ha sido o si no ha sido aprobada por las Cortes.

Efectivamente, en los presupuestos presentados por el Ministerio de la Guerra en 1820, no se hace alusión a la reforma. Los presupuestos, son aprobados en su conjunto por la Comisión de Hacienda, quien alaba la clara presentación de los mismos (63). Amarillas ha aplicado también aquí el orden, y el presupuesto se presenta en tres grandes bloques : fuerza activa, fuerza auxiliar y fuerza pasiva. En la primera se engloban la Flana Mayor del Ejército , la Guardia Real y los Cuerpos de infantería, caballería, artillería e ingenieros. En la auxiliar, a la Secretaría del Despacho, el Tribunal especial de Guerra y Marina, los estados mayores de las provincias, la administración militar , colegios, academias, fundiciones, etc. Y en la pasiva , viudas, cesante, jubilados, excedentes, etc. Dentro de la fuerza auxiliar se comprende a la Secretaría, sin entrar, probablemente en más especificaciones. Amarillas habría actuado al margen de las Cortes e invadiendo competencias de estas .

(63).- ARCHIVO CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. "Dictamen que la comisión de Hacienda ha presentado a las Cortes". Madrid. Imprenta de Bordadores. 1820.-Leg. Nº 37.

La defensa de la reforma la va a tomar a su cuenta el diputado, Secretario de las Cortes, López Cejero. La reforma no ha pasado por las Cortes, como se desprende de que la actual secretario de la Guerra y sucesor de Amarillas, lo presenten en el momento actual (octubre 1820) .

La primera cuestión -que podría ser más grave desde el punto de vista constitucional, la potestad de organizar en ignorancia o soslayando a las Cortes, únicas en quien aferrándose al texto del artículo 131 presidiría tal poder- López Cejero la desvía mermando la importancia de la reforma "no se ha apartado sustancialmente de la planta aprobada por las Cortes en el año de 14" y continua :

"Lo que el Ministro ha hecho respecto de lo que las Cortes aprobaron ha sido variar, no las bases ni las plazas y sueldos sino la distribución de los negocios , adoptando la que la experiencia ha acreditado como más conveniente para el mejor desempeño de sus funciones " (64)

Simple alteración , que está, propiamente dentro de las atribuciones del Ministro, por el principio de que a quien se encomienda una función debe estar libre para cumplirla como crea más oportuno, facultad, que "está dentro de los límites de las facultades de

(64).- DIARIO... tomo VII . pag. 23 de la sesión del 2 de Octubre de 1820.
De sesiones de las Cortes

los que tienen a su cargo un establecimiento" que más parece laudable que reprensible. Desvanecida la cuestión , hay dos nuevos - interrogantes: los nuevos cargos creados y su coste económico . - Efectivamente se ha creado nuevos cargos -el Subsecretario y el Jefe de Sección , - destinos nuevos "desconocidos hasta ahora" -, pero su coste es prácticamente el mismo del asignado a los otros oficiales puesto que los nuevos cargos están elegidos entre Brigadieres y más aun, estos Brigadieres gozan del mismo sueldo que disfrutarían si estuvieran en sus casas, mientras que ahora están sirviendo al gobierno. Brigadieres escogidos según el diputado - "Entre los quinientos ociosos que paga el erario" (65). Y en cuanto al nombre carece de importancia la denominación de " Subsecretario": "¿Qué importa que el Subsecretario de la Guerra se llame así o se le llame Oficial Mayor como a las de las otras Secretarías ?".

El argumento definitivo lo constituyen los resultados obtenidos con el nuevo sistema. Ofrece unos datos sobre expedientes resueltos a los que Amarillas alude en sus Recuerdos sin que - aparezcan los grafismo concretos. Los datos del diputado son más exactos:

" En nueve de Julio de este año había en la Secretaría de la Guerra , 6.243 expedientes; y desde entonces - hasta el 13 de agosto entraron 5879 cuya suma asciende a 12122: en el día apenas llegan a 800 los existentes"(66)

(65).- DIARIO... pag. 24

(66).- DIARIO... pag. 24

Al lado de esta agilidad en la resolución de expedientes habría que colocar la buena impresión que el funcionamiento de la Secretaría está causando a los militares, razones poderosas para aprobar la planta.

Si los resultados obtenidos, por una aplicación sencilla, del principio aceptado de que la "división del trabajo es el medio más oportuno de adelantar", son tan beneficiosos a la buena marcha de los negocios, podrían impugnarse o denegar la nueva planta porque,

¿...se parece a la de Francia o de otros países extranjeros?

La prevención, el recelo a cuanto pueda venir de fuera, - especialmente de Francia, llevaba a la descalificación, tanto de lo importado como de la persona, aunque por los resultados obtenidos -como es el caso- esas medidas comportasen mejoras de evidente utilidad.

Esta es la argumentación de López Cebrero: no hay razones sólidas para una oposición legal, no se infringe la ley, sino que se rechaza o encausa por causas extralegales, por lo cual las Cortes deben aprobar la planta de la Secretaría. Sometido a votación es aprobada.

1.2.- En 1822. Sesión del 17 de marzo de 1822.

Aunque en la sesión del 2 de octubre de 1820, las Cortes, parecen aprobar la nueva planta de la Secretaría, la reforma sigui

rá siendo objeto de atención por parte de las Cortes.

En la sesión del 18 de junio de 1821, ocho meses después, se mandará pasar con urgencia a la Comisión de Hacienda el examen de la planta que "provisionalmente" se dió a la Secretaría, pidiéndose expusiesen la causa de la demora en la presentación y manifestando que "S.M. esperaba el despacho de este asunto antes de cerrarse la presente legislatura".(67)

La discusión se demorará hasta el mes de marzo de 1822, - en la sesión del día 17 de marzo, bajo la presidencia de Riego, - cuando al presentar el nuevo Secretario de la Guerra los presupuestos para ese año, comunica no estar conforme con la planta de la - Secretaría y que por lo tanto se volverá al antiguo sistema. A pesar de esta afirmación del Secretario del Despacho, para zanjar el asunto, dos diputados, Adán e Infante (este último en 1834, subsecretario en Guerra) irán frontalmente contra Amarillas.

Ramón Adán, diputado por Barcelona, centra su intervención pidiendo que se exijan responsabilidades económicas al Secretario que realizó las reformas, incrementando los gastos de la Secretaría. La nueva planta ha supuesto un incremento de 20.000 duros habiéndose el Ministro excedido en sus facultades y proponiendo, por tanto, que el asunto se pase a la Comisión de Responsabilidades para que esta determine "si la Nación debe cargar con este recargo - voluntario, o si debe sufrirlo el que lo ha causado" (68).

(67).- D.S.Leg. 1821. Tomo III. Pág. 2.329.

(68).- D.S.Leg. 1822. Tomo III. Pág. 393.

La intervención de Infante es un ataque frontal al sistema de Amarillas. Aunque en el nuevo plan presentado por el Ministro, desaparece tanto la Subsecretaría como los Brigadieres -Jefes de Sección- cree el diputado que es conveniente analizar la realizada por Amarillas que considera "monstruosa en todos los sentidos :monstruosa por su coste, pues se graba a la Nación en muchos miles de reales al año, y monstruosa también por los individuos que entran a componerla" (69).

La argumentación de Infante es un tanto incoherente. Para demostrar la innecesariedad de los Brigadieres se acoge a "las insignificantes atribuciones de la Secretaría" -por lo que su labor, meros informes- podría desempeñarla un oficial- para referirse, al final de su intervención a que "no desconozco la gravedad e inmensa extensión de los trabajos de esta Secretaría" y aludir a la serie de organismos -Junta Consultiva, de Inspectores, el Ministro, Estado Mayor, etc.- con los que cuenta como órganos auxiliares, organismos precisamente creados todos ellos por Amarillas. Más adelante vuelve a hacer hincapié en el coste económico.

En ninguna de ambas intervenciones se tiene en cuenta los resultados obtenidos con el nuevo sistema, obsesionados, exclusivamente, con el coste económico de la misma, pretexto sobre cuya base solicitan a las Cortes se exijan al Ministro las responsabilidades oportunas. Es evidente, el interés por encausar a Amarillas, -argumentando sobre la infracción de la facultad novena que el art.

(69).- DSC. Sesión 17-3-1822. Pág. 394.

131 de la Constitución confiere a las Cortes, por lo que Amarillas, habría incurrido en responsabilidad, al menos, económica.

Las Cortes determinan que se pase el asunto a la Comisión de casos de Responsabilidad. La Comisión emite su dictamen el día 12 de abril. En primer lugar, y haciéndose eco de lo manifestado por la Comisión de Hacienda, también encargada del análisis de la reforma, considera infringida la legalidad vigente, pues, "no es compatible con la ley fundamental la creación o supresión de empleos públicos por otro poder que no sea el legislativo," y así, continúa, "el creado con el nombre de Subsecretario o Segundo Secretario, nunca pudo subsistir sino hecho o aprobado por las Cortes." Sin embargo, como los nuevos empleos han sido creados con el carácter de "provisional, o por ahora", a la expectativa de lo que resolvieran las Cortes, deduce la Comisión que no ha habido intención por parte del Gobierno de atribuirse y usar de unas facultades que no le correspondían. Si no se comunicó a las Cortes, fué por los demás graves asuntos en que estaba atareado el Ministerio. A este dictamen se unen los Diputados Srs. Alava, Canga Arguelles y Alix, añadiendo el Sr. Canga Arguelles, que "en todas las Secretarías debería haber un Subsecretario para que el Ministro sólo tuviera que atender a los negocios en grande, sin distraerse en pormenores...". La Comisión decide, pues, que no ha lugar a la exigencia de responsabilidad. (70).

El 15 de mayo el Secretario de la Guerra envía a las Cortes la nueva planta "rebajando al Subsecretario, cuatro jefes de Sección y cinco oficiales." (71).

Días después, el 28, se dicta el Decreto L, de 28 de mayo, volviendo al sistema antiguo (72), y con lo que se pone fin "al sistema de Amarillas".-

(70). D.S.C., Legislatura de 1822. Tomo I, pags. 801-802

(71). DICTAMEN de la Comisión de Hacienda sobre el Presupuesto de Guerra. Madrid, Imprenta de Tomás Albán y compañía. 1822. Pags. 3 y ss.

(72). Colección de Decretos y Ordenes Generales de las Cortes Ordinarias de 1822. Decreto L, de 28 de Mayo de 1822. Madrid. 1822.

Subseccion F .-

La reforma de la Secretaría de la Gobernación de la Península

Si el testimonio de Amarillas es de especial interés - para el estudio de las reformas administrativas en la época del Trienio, aún es superado por las intervenciones parlamentarias - del Ministro de la Gobernación de la Península, Agustín Argüelles, en las sesiones de Cortes de los días 9, 11 y 13 de agosto de 1820 al presentar la nueva planta de la Secretaría a su cargo (73).

Argüelles coincide ad pedem literae, con los realizados por AMARILLAS, pero argumenta en más sobre la causa razón del establecimiento de la Subsecretaria. Si en Amarillas prima el orden, la distribución de trabajo, la jerarquía y los buenos empleados, como razones fundamentales del nuevo sistema, en Argüelles, coincidiendo en estos planteamientos, se introduce un argumento más y concorde con los principios constitucionales: la Subsecretaría es una exigencia del régimen representativo en el que las relaciones Cortes-Gobierno son intensas y continuas y donde cobra toda su fuerza e importancia el nuevo cargo.

En observancia de lo que prescribía el artículo 131 de la Constitución Argüelles presenta a las Cortes la nueva planta de la Secretaría de la Gobernación el 9 de agosto por medio de un oficio en el que poniendo de relieve las "ventajas que proporciona la división metódica del trabajo", propone un aumento en el número de empleados que han de servir en la Secretaría -consecuen-

(73).- DIARIO DE LAS ACTAS Y DISCUSIONES DE LAS CORTES. Legislatura de los años 1820 y 21. Madrid. 1820. Imprenta especial de las Cortes, por Diego García y Campoy. Tomo II. Págs. 221 y ss.

cia de las nuevas atribuciones que han recaído sobre la misma por la supresión de los Consejos - y "dar una nueva modificación a su planta, dividiéndola en cinco secciones con un oficial mayor, - cinco oficiales Jefes de Sección y quince segundos, terceros, y cuartos".

El establecimiento de las secciones es necesario "si se ha de guardar en el orden de su despacho la analogía que ellos - tienen entre sí por su naturaleza", idea que ya ha arraigado para desterrar el vicioso sistema de las "mesas", según el cual ca da oficial resuelve a su manera, en perjuicio de la unidad de re solución que debe presidir la actuación del gobierno. Incrementa los sueldos de los empleados y da, también, nueva planta a los Archivos del Ministerio.

La propuesta ministerial pasó a la Comisión de Hacienda, quien en su dictamen (sesión de 11 de agosto) se muestra favorable al nuevo sistema con ligeras indicaciones, -coletilla imprescindible del momento- sobre procurar algunos ahorros, si fuera posible.

Este informe más el de la Comisión especial de Legislación, favorable también al nuevo sistema, se presenta a la discusión de las Cortes en la sesión del día 13 momento en el que la pretendida reforma va a ser fuertemente debatida y cuando Argüelles ofrecerá los mejores argumentos en su defensa. La situación angustiosa por la que atraviese el Erario, el despilfarro que supone los sueldos de los oficiales, será la excusa del diputado -

por Madrid Easco , para oponerse a la reforma, porque opina sueldos , a parte de ser insoportables para el Erario, darán pábulo - "al maldito furor de los empleos". ¿Quién será el necio arguye, - que pudiendo tener un empleo en el que regularmente se vive en el descanso , comodidad y consideración quiera consagrarse a las rudas y penosas fatigas de la agricultura, al improbo y asiduo trabajo - de un obrador, como un taller o una fábrica y a los riesgos y peligros de las especulaciones mercantiles? (74). Persuadido de que hay que reducir el número de empleos y sueldos, se opone al dictamen.

Argüelles toma la palabra y , por primera vez, insinúa ya el origen de la reforma. "Esta producción, aunque no del todo mia..., refiriéndose a la ya realizada por Amarillas. "convencido de que la ordenada división del trabajo facilita en esta materia el mejor desempeño de los negocios, , adopté el método de secciones, desconocido en España, pero reconocido por extremadamente útil en otros países (75). El sistema es perfectamente asumible desde el momento que con él se consiguen las mejores ventajas para el servicio público. En cuanto al incremento de los sueldos, no cree que una mezquina economía pueda prevalecer sobre el acertado despacho de los negocios, porque si se lleva a sus últimas consecuencias resultaría que jamás se podría establecer un plan de mejoras desde el momento que ocasionara algún gasto.

(74).- DIARIO... pag. 351

(75).- DIARIO... pag.352

Le siguen en el uso de la palabra otro diputado para atacar el plan por el mismo flanco: la economía. Vargas Ponce, diputado también por Madrid, insiste en el gasto y en la comparación entre los sueldos de los oficiales de la Secretaría y los Magistrados, por ej., comparaciones que Argüelles considera odiosas y sin fundamento .

En este breve recorrido por las discusiones suscitadas sera D. Diego Medrano, próximo interviniente , (diputado por La Mancha y Ministro) quien dará pie a Argüelles para una amplia explicación del proyecto.

Convencido Medrano de que el Ministerio de la Gobernación es " el nervio de la prosperidad nacional" y por tanto con arduos trabajos necesita empleados, pero, al nombrar a los Jefes de Sección ¿ no sería posible suprimir el Oficial Mayor ?.

Es en la contestación a esta pregunta, cuando Argüelles, va a entrar en el carácter y funciones de cada empleado en una verdadera exposición sobre la organización administrativa.

El Oficial Mayor tiene una función : unidad de criterios resolutorios.

"Pero para dar unidad a los negocios y que todos se reunan en un punto céntrico, debe haber uno que sea jefe, digámoslo así , de estos jefes subalternos", unidad en la resolución que se obtendrá una vez informados los expedientes por los respectivos jefes de sección y remitidos al Oficial Mayor, quien a su vez los presentará al Ministro bajo un punto de vista.

Al mismo corresponderá, dentro de la Secretaría, otras distintas atribuciones que Argüelles enumera:

A) Sustitución del Ministro al frente de la Secretaría, - cuando aquel deba asistir a las Cortes: "en los gobiernos representativos en la que la presencia de los Ministros a la Asamblea o cuerpos legislativos es necesaria, hace indispensable que en su ausencia haya una persona que hasta cierto punto haga sus veces."

B) Dirección de los negocios, facilitando su expedición- empezando por hacerse cargo de la correspondencia y distribuyendo - el trabajo a la Sección que corresponda aunque sin que el Ministro - vea disminuida con esta función su responsabilidad, observación de especial importancia, por cuanto la responsabilidad corresponde por entero al ministro, siendo los demás empleados de la Secretaría sea cual fuere su cargo, subalternos, no sujetos a especial responsabilidad, entendida esta como responsabilidad política.

C) Despacho directo con el Ministro, "es el que acuerda - con el Secretario" en aplicación de los mismos criterios de unidad y que sea una sola persona quien presente a la superior resolución todos los negocios de la Secretaría.

D) Sustitución, en otras circunstancias, no circunscriptas a las meramente parlamentarias, sino en casos de ausencia o indisposición, situaciones en las que es "indispensable que haya un sujeto que lleve la marcha de la Secretaría (76)

(76).- Las citas entrecomilladas en : "DIARIO..." pag. 357

Todas estas características son las que configuran al cargo del subsecretario, funcionando ya en la Secretaría de la Guerra. Argüelles parece que se resistiera a darle a la nueva y adecuada denominación, resistencia motivada por dos circunstancias la prevención contra el sistema adoptado por Amarillas y su procedencia extranjera como ya el diputado Cebrero pusiera de relieve al referirse en la reforma en al de la Guerra, y las especiales condiciones de inestabilidad política en que se encontraba el titular de la cartera de la Guerra. La gestión de Amarillas era abiertamente impugnada por los grupos más exaltados y el Ministro había presentado ya en varias ocasiones su renuncia al cargo a Fernando VII, renuncia que le será aceptada cinco días después el 18 de Agosto. Circunstancias que llevan a Argüelles " a procurar hasta en los nombres, a conservar en todo lo posible la analogía de la antigua planta con el presente.

Sin embargo el oficial Mayor tal como lo ha descrito, se corresponde fielmente con el recién creado cargo de Subsecretario y así lo manifiesta a las Cortes:

"En los países, repito en que se ha adoptado el gobierno representativo hay un Subsecretario, o dos, según la clase y extensión de los negocios, para hacer todo lo que haría el Ministro. Las razones para el establecimiento de semejantes jefes son poderosísimas y son las mismas que han conducido para crear el Oficial Mayor que se expresa en la planta." (77)

(77).- Las citas entrecomilladas en : "DIARIO..." pag.357

En definitiva el Oficial Mayor es el Subsecretario, - aunque razones de mal entendido patriotismo - el origen francés de la institución- suscitara cierto rechazo. Pero por encima de estas consideraciones están las mas poderosas, impuestas tanto por el régimen representativo como por la necesidad de que el Gobierno cumpla con eficacia los servicios públicos que tiene encomendado para lo que precisa, disponer de una adecuada organización de sus oficinas, con empleados suficientes y con un sistema de trabajo que ya ha demostrado su eficacia.

La sesión, después de una intervención extemporanea del diputado Romero Alpuente, en contra del proyecto, (descalificando por vagos a todos los oficiales de las Secretarías, y de ninguna importancia su labor) que da lugar a otra intervención de Argüelles en sentido contrario, rechazando las acusaciones, "los oficiales, de mi secretaría les ha sucedido y les sucede algunas veces retirarse a sus casas a las dos y las tres de la madrugada, después de haber estado trabajando desde las ocho de la noche (la jornada de mañana comprendía de diez a tres de la tarde) no en frivolidades - como ha dicho el señor diputado sino en negocios del mayor interés" (78), termina, en cuanto al proyecto, con una afortunada intervención del diputado Cejero, en defensa del mismo. La necesidad de más empleados y de un sistema nuevo, es consecuencia del gobierno representativo, por el cual, en primer lugar, hay que fomentar muchos ramos pertenecientes a la Secretaría de la Gobernación para

(78).- DIARIO... pág. 360

lo que hacen falta medios, y el primero el personal. Y en segundo lugar, por el mismo sistema de gobierno, son continuas las relaciones Cortes-Gobierno, e incluso aquellas abusan a la hora de solicitar informes.

"Estamos viendo cada día que con una ligera indicación de un diputado y acaso del mismo señor que me ha precedido (Romero Alpuente), se pide al Gobierno ya antecedentes, ya informes, ya lista como la pedida el otro día pasado de todos los privilegios concedidos en un gran número de años, no siendo posible que el Gobierno pueda dar estas noticias sin tener los subalternos competentes mucho más si se piden, como suele suceder, con la clausula de - con urgencia"

La falta de empleados y sistema entorpecería estas imprescindibles relaciones, postergando el curso de muchos negocios, y no se puede esgrimir la posibilidad de un pequeño ahorro, por las funestas consecuencias que acarrearía a la marcha del Gobierno (79).

Cepero propone la aprobación del plan y que se consulta a los diputados si el asunto ha sido suficientemente discutido. Así se declaró, se votó y se aprobó.

(79).- DIARIO.... pág 363

DECRETO XI

De 14 de Agosto de 1820

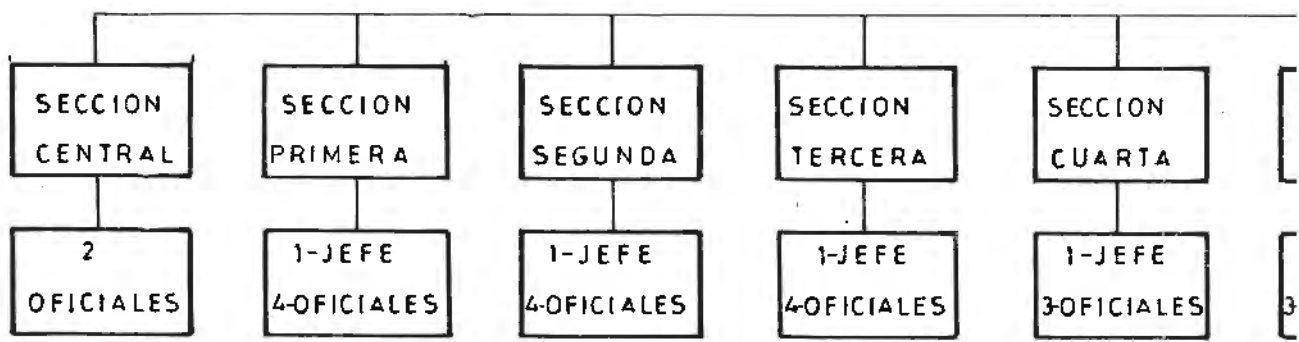
PLANTA DE LA SECRETARIA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE LA GOBERNACION
DE LA PENINSULA

Las Cortes, habiendo examinado la propuesta de S.M. sobre la planta de Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península, y la nueva modificación del curso de sus negocios, dividiéndolos en Secciones, han aprobado: que la planta de la Secretaría de la Gobernación de la Península, dividido en cinco Secciones, sea de un oficial mayor, con 52 reales de sueldo al año: de cinco oficiales Jefes de Sección con 40 reales cada uno: de cinco segundos de Sección con 30 reales cada uno: de cinco terceros de Sección con 28 reales cada uno; y de cinco cuartos de Sección con 25 reales cada uno. Y que se aumenten las plazas actuales del archivo, con un oficial dotado en 14 reales: 2 Oficiales con doce reales cada uno y tres escribientes con 6 reales cada uno. Madrid. - 14 de Agosto de 1820. = Ramón Giraldo, Presidente. = Manuel López Cejero, Diputado Secretario. = Juan Manuel Subrié, Diputado Secretario.

ESTADO MAYOR
DEL
EJERCITO

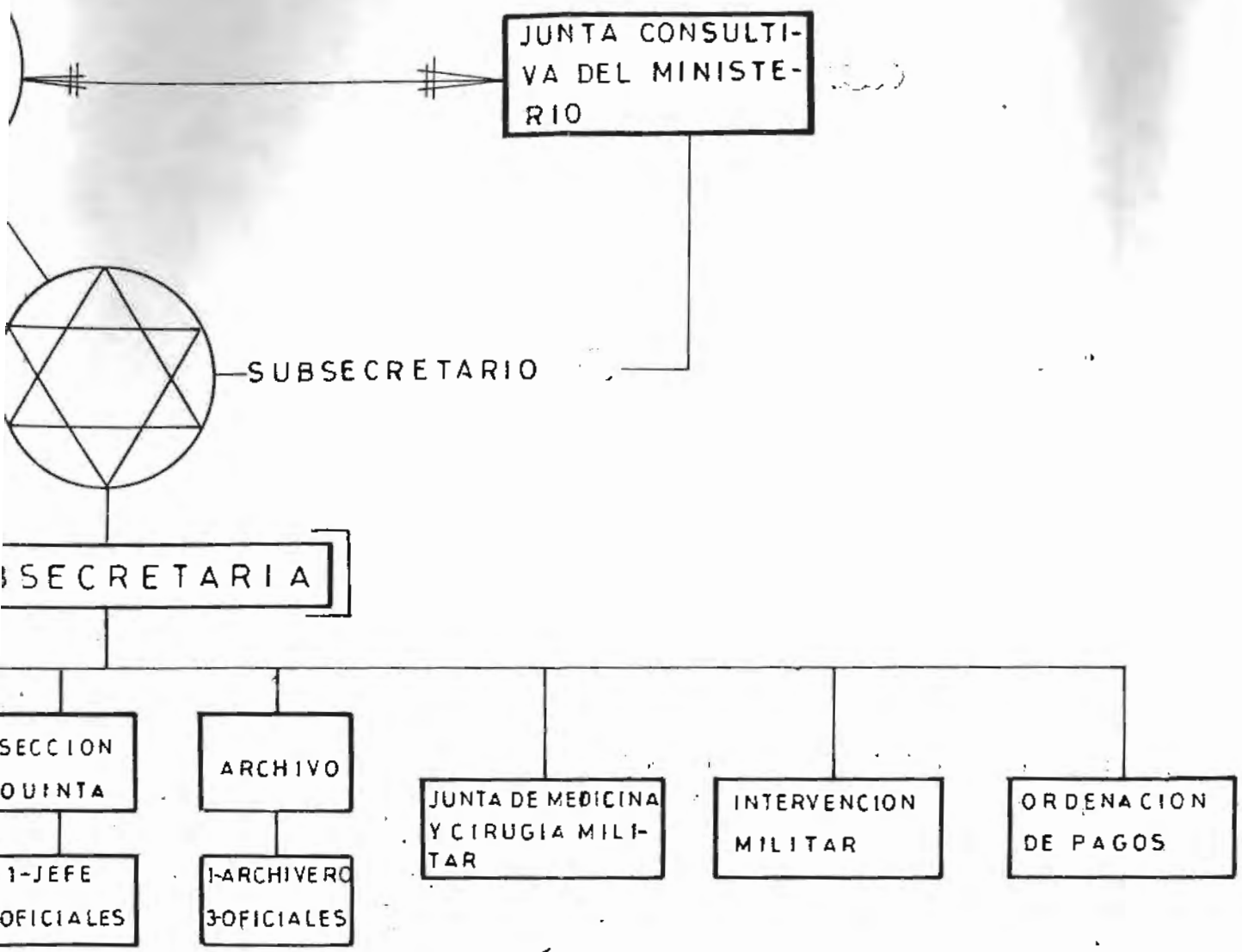
SECRETARIO
DEL
DESPACHO

SUE



EL ESTADO Y DEL
LA GUERRA

ORGANIZACION DE ABRIL DE 1820



PARTE II .- MODERNIZACION DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION

Sección 1ª.-

- 1.1.- Cambio en el sistema administrativo
- 1.2.- El sistema organizativo preconstitucional
- 1.3.- Los Decretos de 24 de Marzo de 1834
- 1.4.- Enjuiciamiento y aceptación de la reforma
- 1.5.- Organigrama de la Administración Central tras la reforma.- Comentario
- 1.6.- Organigrama del tribunal Supremo, del Tribunal de la Guerra y de Hacienda

Sección 2ª.-

- 1.1.- Cambio en el sistema político
- 1.2.- El Estatuto Real de 1834

PARTE II.- MODERNIZACION DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION

Fernando VII, dejó tras sí como parte de su herencia, una notable desorganización político-administrativa. A sus espaldas, dejaba el Rey difunto, un país arruinado en lo económico, políticamente, sin sistema: ni Constitución, ni Cortes; y al frente del Estado, de acuerdo con su última voluntad contenida en el Testamento, una tripartición de órganos de gobierno: los Consejos, especialmente el Consejo Real de Castilla; a su lado el Consejo de Ministros, o al menos los Secretarios de Estado y del Despacho, a quienes se suponía correspondía la gobernación del país, el poder ejecutivo, y como apéndice a ambos, el Consejo de Gobierno, como órgano de asesoramiento de la Reina Gobernadora para cuestiones de gobierno, y que sus componentes, en una interpretación excesivamente literal del mismo, intentaron convertir en verdadero gobierno -poder ejecutivo- de la nación, de forma que no solamente actuara como órgano asesor, sino que sus opiniones deberían prevalecer en cualquier asunto de gobierno. Vacío político y económico y absoluta confusión en los órganos de poder.

A esta situación deberan encararse los Gobiernos que le sucedieron. El Gobierno Cea no entendió la mutación que se estaba produciendo y fracasó. Su sucesor al frente del Consejo de Ministros, Martínez de la Rosa (80), va a aplicar, simplemente, las me-

(80).- Se cumplen ahora los doscientos años del nacimiento de Martínez de la Rosa (1787-1987) como recuerda evocando sus múltiples facetas Antonio Gallego Movell, en el Diario ABC, el 10 del 3 del 87

didadas ya ensayadas, en épocas anteriores, para al menos, sentar las bases de un sistema acorde con los países de nuestro entorno, que con las variaciones de los tiempos, llegará hasta nuestros días.

De las tres graves rémoras heredadas, la economía no obtuvo solución, ni inmediatamente ni poco después, con medidas como la desarmotización de Mendizabal y Madoz. La penuria económica se admitió como mal endémico y consustancial sin que se arbitrasen - medidas para solucionar o al menos aliviar la situación . Es prácticamente imposible encontrar, entre las acciones de gobierno , alguna dirigida a mejorar la economía nacional, ni por supuesto un plan orientado en esa dirección.

Ya se ha observado, cómo la obsesión de los españoles - de entonces por un cambio político era de tal magnitud, que frente a obligaciones -tenidas por sagradas- como la defensa de las posesiones de ultramar, una de las fuentes de ingresos, se fue al traste (distinto es que ya estuvieran perdidas y que así - debiera ser) por el afán de lograr una mutación política en el territorio peninsular. Mientras la pérdida de los territorios de ultramar apenas acapara la atención nacional , la entonces escasa prensa periódica está fuertemente politizada y con dedicación intensiva a los problemas políticos internos. Se miró primero por una reorganización nacional, circunscrita a nivel político - quizá por agotamiento- que a prestar atención a otras situaciones. El cambio político se pedía desde todas las tribunas disponibles reducidas entonces a tertulias de café, prensa y sobre todo a las so

ciudades masónicas y patrióticas. Este era el tema insoslayable

Si la atención pública miraba expectante, casi exclusivamente, al cambio político, este lo asume, con clara visión política, el Gobierno Martínez de la Rosa, para transformar la vida política y social de la nación.-

Descartadas las medidas económicas, si va a actuar este Ministerio, con claridad en los otros dos aspectos restantes:

En lo político dando entrada a quien quiera participar probeyéndole del medio adecuado: la convocatoria de Cortes, la apertura del Parlamento como vehículo de participación política - y así el Estatuto Real de 1834 significa la apertura a un nuevo sistema político.

En lo administrativo, clarificando la estructura del Estado. Frente a la tripartición fernandina, Martínez de la Rosa, como hemos de insistir en otro lugar, busca una sola mano dirigente. Es imposible gobernar un país, donde existen teórica y prácticamente tres centros de poder y uno más - por si fueran insuficientes: el poder absoluto, al menos moral, del que sigue investida la Reina Gobernadora. De ahí sus rápidas medidas de Gobierno para que sea únicamente el Consejo de Ministros quien lleve las riendas y así, suprime los Consejos de un plumazo, coloca en su lugar al Consejo de gobierno como órgano meramente consultivo, sin que el de Ministros tenga que sentirse obligado por sus dictámenes y procede a reorganizar lo que deberá realmente, dirigir la vida nacional, política, económica y social : los Ministerios.

Sección 1ª

1.1.- Cambio en el sistema administrativo

La reforma política y administrativa se convierte, a la desaparición de Fernando VII en eje de la vida política nacional. La necesidad urgente de acometer tal empeño, que afectaba - incluso a centros neurálgicos del sistema, combatida o compartida con ardor, será, sin embargo el punto de convergencia de la clase política.

La reforma -de manera genérica- admitida por todas las alternativas políticas, hecha excepción de aquella menos numerosa partidaria del inmovilismo, se matiza con alcances muy distintos. La disyuntiva quedará centrada en dos opciones: solo reformas administrativas o además de esas, reformas en el sistema político. La primera opción favorable a las reformas administrativas, en las que se centraba la solución de los problemas nacionales, será la bandera del Ministerio Cea, quien las asumió en su manifiesto del 4 de Octubre. Pero incluso estas reformas, centradas en el movimiento reformador de Javier de Burgos desde el Ministerio de Fomento con la creación de los Subdelegados de Fomento y las precisas notas contenidas en su famosa "Instrucción", serán lentas e - insuficientes (81).

(81).- No es preciso insistir en la labor de Javier de Burgos. En su brevísimo paso por el Ministerio, intenta en solitario una regeneración de la vida nacional impulsando el fomento de toda la actividad pública en la que los ilustrados de la época veían la única solución al atraso de España. Sobre su labor, entre otros, MARQUES DE MIRAFLORES, Memorias del Reinado de Isabel II. BAE. Tomo 172. págs. 33 ss. SANTA MARIA PASTOR, Juan Alfonso. Sobre la Génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX. Instituto García Oviedo. 1973. págs 109 y ss. MESA SEGURA; la labor administrativa de Javier de Burgos, REVL. Y el propio Javier de Burgos en sus Anales del reinado de Isabel II

"Con constancia inflexible o hablando con más propiedad, con cierta obstinación , escribe el Marqués de Miraflores (82), - Cea paraliza cualquier intento de cambio. No habiendo comprendido la imposibilidad política y social de continuar gobernando con moldes antiguos, inservibles para la nueva época cuyas exigencias no podían continuar por más tiempo soterradas". Como analiza Posada Herrera: "los partidarios de las cosas antiguas creían conservar las instituciones manteniendo las leyes escritas, sin advertir la rápida mudanza que en las creencias y en las costumbres se había verificado. La Monarquía permanecía así en apariencia, la misma; - pero los cimientos de la vieja organización administrativa y política se iban destruyendo, y por más que se componía la decoración exterior del edificio era imposible impedir que viniese a tierra mas tarde o más temprano"(83).

La remoción del Ministerio Cea y el nombramiento de Martínez de la Rosa encarna la segunda opción: reformas administrativas pero previamente, reformas políticas: "un cambio en el régimen del Estado era necesario, indispensable, urgente, por grandes que fueran los peligros que se corrieran y aún cuando abiertas las - puertas a la reforma política se empeñara en entrar por ella la - revolución..."

(82)MARQUES DE MIRAFLORES. Op. cit. pág 34

(83).-POSADA HERRERA, J. "Lecciones de Administración" .Madrid. pág 248. Tomo IV

(84).- MARTINEZ DE LA ROSA, "El siglo de las luces" BAE.TomoCLV pág 373

Los perseguidos de antaño, dueños ahora del poder y moderados ya en sus ardores juveniles, contando con el apoyo de la Reina Gobernadora y arrojando el trono de la reina niña -tema de fundamental preocupación- intentarán las reformas necesarias comenzando con la política "sobre bases más o menos extensas" según el mismo Martínez de la Rosa. Para ello abrieron el campo de participación e implantaron un ensayo de régimen parlamentario y representativo a través de la convocatoria a Cortes, personificada en el Estatuto Real.

Las circunstancias en que las reformas van a llevarse a cabo son especialmente adversas (85). En lo político, con el ataque de plano a la legitimidad sucesoria de la reina niña y subsiguiente situación de guerra civil, con una clase política inmadura y dividida. En lo económico, con las arcas del tesoro vacías en una situación de verdadera quiebra del Estado y con un presupuesto que por las mismas razones de la contienda civil es absorbido en su mayor parte por el Ministerio de la Guerra(86). Y la salud pública atacada de una grave epidemia de cólera mor-

(85).- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Op. Cit. Opina, en principio, que las circunstancias eran favorables para concluir, que una serie de imponderables, las trocaron. Pág. 119.

(86).- El Presupuesto de Gastos del Estado para 1835 destinado a las Secretarías del Despacho ascendía a 582.199. 925 reales vellon. De ellos, - 320.452.745, a las Secretarías de Guerra y Marina, es decir, un 55%.- NIEVA, Tomo XX.

bo cuyos estragos en el centro y sur de la Península son gravísimos con la consiguiente situación de inseguridad ciudadana.

No eran estas circunstancias adecuadas para remodelar, con la tranquilidad que las mutaciones políticas importantes exigen, una nueva forma de organización de la vida política nacional. Así lo ve Olivan, al analizar en perspectiva, el resultado final de los intentos de los varios Ministerios desde 1834. "Fatalidad merece llamarse el que las principales reformas administrativas no estuvieran hechas y arregladas cuando en 1834 se abrió la puerta a las novedades políticas al estallido de una guerra civil, que fué confiar la nave a un mar donde se soltaban los vientos, desprovista de jarcía y gobernalle, a la ventura de ejecutarse los reparos cuando tenía que sostenerse un combate, al mismo tiempo que se corriera una borrasca; fatalidad que no es a cargo de los hombres de aquella época porque habían llegado tarde "(87).

El gabinete Martínez de la Rosa, actuando con pragmatismo, entre los meses de mayo a julio de 1834 a golpe de real decreto, desmonta la estructura del antiguo régimen, e inicia la puesta en marcha del sistema político administrativo. Y así, en marzo, suprime los Consejos, deslindando definitivamente lo judicial y lo administrativo. En abril, promulga el Estatuto Real, llenando el vacío constitucional. En mayo, convoca a elecciones.

(87) OLIVAN, A. De la Administración Pública en relación a España. Prólogo de E. García de Enterría. I.E.P. Madrid. 1954. Pág. 278.

En Junio reforma la estructura interior de las Secretarías del Despacho . Y en julio, celebradas las elecciones se abren las primeras Cortes del Estatuto. Plan perfectamente estudiado, "resultado de una directriz política llevada a la práctica con plena conciencia" (88).

Disposiciones concatenadas que logran crear un nuevo marco jurídico-político "en aquel tiempo histórico - como observa Escudero- en el que se gestaba ya el gigantesco proceso de racionalizar la administración". (89)

A nuestro estudio interesa el análisis de dos medidas de gobierno de esencial transcendencia de lo que nos ocupamos - por orden cronológico. En lo administrativo, los seis Decretos del 24 de marzo de 1834, por los que se suprimen los Consejos y se estructura la judicatura. En lo político la promulgación del Estatuto Real y la implantación del régimen parlamentario.

(88).- SANTAMARIA PASTOR, J. A. "Sobre la Génesis del Derecho Administrativo español en el s. XIX" (1812-1845) . Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. 1973. Pág. 116.

(89).- ESCUDERO, J.A. "Rey, Ministros y grupos políticos en la España de los Austrias". Publicaciones de la U.I.M.P. Santander. 1979.

1.2.- El sistema organizativo preconstitucional.-

La organización administrativa de la Administración Central del Antiguo Régimen descansaba fundamentalmente en el sistema polisinodial, con la existencia de un elevado número de Consejos, subdivididos a su vez, en numerosas Juntas (90) y a sus órdenes, en segundo plano, las Secretarías del Despacho, sometidos, todos los organismos a la última decisión de la voluntad Real. García de Enterría (91), engloba bajo la denominación de sinodiarquía a "la organización tradicional de nuestra administración preconstitucional, en la que predominaba el sistema de Consejos, con confusión de funciones en su seno;" de sinodiarquía

(90).- CANGA ARGUELLES, J. Suplemento al Diccionario de Hacienda. Madrid. 1840. Voz: Administración. Pág. 41. "...apartando del Consejo Real muchos negociados encomendándolos a varias Juntas. Estas se multiplicaron en tanto grado y con tan poco discernimiento, que como dice Quevedo, "el consejo nuevo de salas, de donativos, de media anata, la junta de minas, y papel sellado, hijas del Consejo de Hacienda, habían dejado a este ocioso y al erario condenado en costas..."-"

(91).- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo.- "La administración Española". I.E.P. Madrid. 1961. Pág 59.

ha podido calificarse esta concepción, a la que en pocos momentos, ciertamente, acreditó la eficacia"(92)

Los Consejos, surgidos inicialmente como órganos de asesoramiento y consulta del Monarca para asuntos de especial trascendencia, fueron incrementando su número y sobre todo sus competencias, incorporando funciones judiciales y administrativas hasta convertirse en el sistema organizativo de la administración del Estado, "como ruedas principales de la administración española durante la Edad Moderna", destacando entre ellos, el poderoso Consejo de Castilla, al que Carlos I calificaba como "columna principal de nuestros Reinos", convirtiéndose en el macro-ministerio llegando a "resumir en sí toda la administración política del reino"(93).

(92).- KOENIGSBERGER, Helmut G. "La Práctica del Imperio".- Prólogo de J.M. Batista i Roca; Edic. Revista de Occidente. Madrid. 1974, en el prólogo a la obra de KOENIGSBERGER, remontándose a la etapa anterior, ofrece el mismo análisis: "El sistema de Consejos era la organización característica de la Administración de los Austrias", sistema continuado por los Borbones hasta su desaparición en 1834.

Y, FAYARD, Janine, Los miembros del Consejo de Castilla. (1621-1746). Siglo Veintiuno de España Editores. S.A. 1982. Pág. 3.- "Las grandes características de la Administración y de la justicia españolas en el Antiguo Régimen, fueron la polisíndia, es decir el gobierno por medio de Consejos. Los Consejos eran a la vez tribunales de justicia, altas instancias administrativas y órganos de legislación".

(93).- COS GAYON, "Ha de la Administración Pública de España". 1851. Edición del IEA, de 1976.

"A principios del siglo XVII se contaban en Madrid 13 Consejos con atribuciones ordinariamente consultivas, judiciales y administrativas- organización defectuosa y aglomeración confusa que entorpecía los movimientos de la máquina del Estado"(94).

Aquí residía el punto crítico del sistema colegial: en la concentración de funciones en un solo órgano que lo convertía en una máquina pesada, lenta y carente de eficacia. En el aspecto político, consecuencia de la misma concentración de poderes, el de engendrar y mantener un régimen de gobierno absoluto. "La confusión de poderes de juzgar y administrar no tiene sólo el inconveniente de engendrar el despotismo; el peligro que presenta es el de perjudicar a la vez a la buena administración y a la buena justicia" (95).

El sistema de organización basado en los Consejos era criticado ya de tiempo atrás. En este sentido, resulta paradigmática, la opinión expresada por Cabarrús al Príncipe de la Paz, a fines del Antiguo Régimen. (96)

(94).- OLIVAN, A. Op. Cit. Pag. 135. - Información sobre la Administración de esta época en F. Tomás y Valiente. Historia de España dirigida por Ramón Menéndez Pidal, J. A. Escudero, Los Secretarios de Estado y del Despacho, Op. Cit. Vol I. Pp. 291-316; S. de Dios, El Consejo Real de Castilla, Madrid, 1982.

(95).- BERTHELEMY, H. - Traité Elementaire de Droit Administratif.- París. 1.925. Pag. 21.-

(96).- CABARRUS, Conde de.- "Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública". Madrid. Imprenta de Collado.- 1813.

Conservando el Monarca la última decisión y debiendo siempre acertar en las medidas a promulgar, evitando los errores, Cabarrús ofrece la única solución: "y para esto le basta (al Rey) poner en distintas manos la administración de justicia y el gobierno, sin permitir que estas cosas, distintas por su naturaleza, se reunan, conservando a cada una de ellas los atributos que le son esenciales". Y continúa: "Dexen las secretarías a los tribunales la administración de justicia, sin intervenir por ningún término en ella; y estos tribunales en nada intervengan en el gobierno: a esto reduzco todos los remedios de nuestros males".

1.3.- Los Decretos de 24 de marzo de 1834.

"El ~~caso~~ del sistema de Consejos llegó con la dinastía borbónica. Se potenció la antigua Secretaría del Despacho Universal llegándose, mediante un proceso de desdoblamiento a generar el régimen de Ministerios" (97). El primer paso, la primera reforma política de especial trascendencia de la organización de la Administración del Estado, será la promulgación de los seis decretos de 24 de marzo por los que se suprimen los Consejos, se instituyen Tribunales Supremos, y se clarifica el cuadro competencial de la administración (98).

(97).- BARRIOS, Feliciano. "El Consejo de Estado de la Monarquía Española". 1521-1812. Editado por El Consejo de Estado. Madrid. 1984. Pág.

(98).- Sobre la reforma de los Consejos, Cfr., entre otros, Sánchez Bella, Op. Cit. Págs. 663-667.

Martínez de la Rosa inicia el proceso comunicando a la Reina Gobernadora y al Consejo de Gobierno -para recabar su informe- el proyecto de modificación-supresión de los Consejos.

Tramitado el proyecto con celeridad por el Consejo de Gobierno, se publican el 24 de marzo seis decretos, cuya finalidad explica meridianamente su exposición de motivos. No se podrá avanzar por la senda de las mejoras mientras subsista la viciosa organización que en la actualidad tienen los cuerpos principales del Estado que se encuentra en confusión y desarreglo- "pero pocas de mayor trascendencia y de influjo más pernicioso, que la mezcla de atribuciones judiciales y administrativas en los mismos cuerpos y autoridades". Será el primer paso para emprender el "camino de las reformas", estableciendo "un orden nuevo de cosas", dentro de "una época de regeneración", y después de "diez años de revolución". (99)

Por el Decreto I (100) se declara en suspenso al Consejo de Estado en sus funciones, puesto que debiendo tener fuerza durante la minoría de edad de Isabel II el Consejo de Gobierno establecido por Fernando VII en su testamento, con las mismas atribuciones de asesoramiento, habría una duplicidad de órganos innecesaria y contraproducente conservando, sin embargo, a los individuos del Consejo sus honores, prerrogativas y sueldo hasta que les coloque en otros destinos.

(99).- Las frases entrecomilladas, en Posada Herrera. Op. Cit.

(100).- Los Reales Decretos en NIEVA, Tomo XIX, pags. 158-163.

Los Decretos II, III y IV, a la par que suprimen los Consejos y Cámara de Castilla e Indias, el Consejo Supremo de Guerra y el Consejo Supremo de Hacienda, instituyen el Tribunal Supremo de España e Indias (D.II) el Tribunal Supremo de Guerra y Marina y extranjería (D.III), y el Tribunal Supremo de Hacienda (D.IV). Los decretos fijan las competencias judiciales que corresponden a cada uno de los nuevos Tribunales Supremos y su composición inicial, con especial indicación a cada una de las Secretarías afectadas - Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda- de la pronta presentación a la firma real del reglamento de régimen interno por el que habrán de regirse (101).

Por el Decreto V se afecta al Consejo Real de las Ordenes Militares, que de momento no se suprime, encargando al Ministro de Gracia y Justicia la presentación de un proyecto de nueva planta. Este proyecto se concretará en el Real Decreto de 30 de julio de 1836, por el que se limita el cometido del Consejo a conocer de los negocios religiosos de las cuatro Ordenes -

(101).- Por R. Decreto de 7 de abril de 1834, del Ministro Zarco del Valle, se promulga el reglamento con el arreglo y atribuciones del Supremo Tribunal de Guerra y Marina, no aludiendo a "y extranjería", en 16 artículos. NIEVA, Tomo XIX, pag. 183.

El R. Decreto de 20 de abril de 1834 y dos R. Ordenes de la misma fecha, contienen el arreglo del Supremo Tribunal de Hacienda. Este Tribunal se suprime en 13 de septiembre de 1835, pasando sus atribuciones y competencias al Tribunal Supremo, para economizar y simplificar los establecimientos judiciales, "de manera que la administración de justicia pueda recibir un impulso más fácil y uniforme". NIEVA, Tomo XIX, pag. 203; y Tomo XX, pags. 373-374-

El Reglamento del Tribunal Supremo de España e Indias se publica por el Ministro Gómez Becerra por R. Decreto de 17 de octubre de 1835, dividido en siete capítulos y ciento siete artículos.- NIEVA, Tomo XX, pag. 465 y ss.

Militares de Santiago, Calatrava, Alcántara y Montesa, con una nueva composición interior, y sobre todo, pasando a la Real Hacienda la recaudación de los fondos de toda especie que pudiesen pertenecer a las Ordenes. (102)

Por último, el Decreto VI, instituye el Consejo Real de España e Indias, dividido en siete Secciones -una por cada Secretaría del Despacho- y dependiendo del Ministro de Estado en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros. Su función será actuar como órgano de consulta, debiendo los Secretarios -del Despacho pasarle aquellos asuntos que consideren de especial gravedad. (103)

(102).- NIEVA, Tomo XXI, pags. 297-300.

(103).- NIEVA, Tomo XIX. Pag. 163.- El Consejo Real de España e Indias se suprime por R. Decreto de 28 de septiembre de 1836, basándose Calatrava en el contenido del art. 326 de la Constitución de Cádiz que establecía que "el Consejo de Estado es el único Consejo del Rey", y también por razones de economía.

Todos sus miembros son declarados cesantes y los negocios pendientes se pasan a las respectivas Secretarías del Despacho. NIEVA, Tomo XXI. Pag. 433.- Bibliografía: F. de Arvizu, en Actas del II Symposium de Hª de la Administración.

1.4.- Enjuiciamiento y aceptación de la reforma

El esquema de la Administración Central se clarifica afectando la asesoría y consulta al Consejo de Gobierno y al de España e Indias, para la Reina Gobernadora y el Consejo de Ministros, respectivamente; residenciando la justicia en los Tribunales, y fortaleciendo al Ministerio en el que se encarnará la verdadera acción administrativa. La reforma es, a juicio del profesor Sánchez Bella, consecuencia de la aceptación del principio de separación de poderes y concretamente de la administración, "dogma central, por otra parte, del esquema organizativo sobre el que se montó la estructura de la administración napoleónica, modelo de toda la administración continental y desde luego de la nuestra, distinguiendo entre las funciones activa, deliberante y consultiva, cada una con sus propios órganos". (García de Enterría) (104).

La acogida de que fue objeto la medida del Gobierno - se refleja en varios testimonios contemporáneos (105) sintetizando la absoluta necesidad de suprimir - o en todo caso, reducir a su auténtica función- la labor de los Consejos.

La prevención contra los Consejos por su carácter de ruedas inútiles y entorpecedoras y la imperiosa necesidad de su abolición es la tesis del Marqués de Valgornera (106) quien publica en "la Revista de Madrid" un artículo sobre el Consejo de

(104).- GARCIA DE ENTERRIA.- Op, Cit. Pag. 55

(105).- SANCHEZ BELLA, I. Op. Cit., pag. 674, recoge varias opiniones favorables a la reforma.

(106).- MARQUES DE VALGORNERA. El consejo de Estado. Revista de Madrid. Tomo III Pag. 222-223. Oficina de D. Tomás Jordán. Impresor de Cámara de S.M.- 1839.

Estado, el Consejo de Gobierno, verdadero Consejo de Regencia - creado por el difunto Rey en su testamento otorgado en Aranjuez a 12 de junio de 1830. Desde que entró en el Ministerio, Don - Francisco Martínez de la Rosa a principios de 1834, el gabinete se ocupó en modificar esencialmente las instituciones políticas de la monarquía, retractando las declaraciones del famoso manifiesto (programa diríamos hoy) de 4 de octubre de 1833. Y como era de presumir que los Consejos opusiesen alguna resistencia a toda innovación grave y trascendental, acudiendo al Trono con - exposiciones cuyo lenguaje por mesurado y circunspecto que fuese no dejaría de dar apoyo a los partidarios del quietismo, comprendió el gabinete la urgente y absoluta necesidad de derribar estos baluartes tutelares de la antigua constitución del Estado, y el día 24 de marzo se publicaron a la vez seis decretos de inmensa importancia. Debe notarse, sin embargo, que si bien se celebra la desaparición de los Consejos, no implica el que todos debieran desaparecer, y que bajo el influjo y atractivo de la - actividad del Consejo de Estado francés, se consideraba imprescindible su implantación en España, pues tan grave es tener muchos Consejos como no tener ninguno". Por lo que se aboga es por disponer de un órgano de consejo y consulta, simplemente y sin más atribuciones.

Posada Herrera se refiere a la desaparición de los - Consejos con criterios similares. Después de opinar que los ministros "no eran muy aficionados a corporaciones de aquella es

pecie", añade: "Claro es que todas aquellas instituciones según se hallaban modificadas por las diferentes vicisitudes que habían sido necesarias que sufrieran, para acomodarlas a las de la monarquía, no podían convenir a un nuevo orden de cosas, eran un nuevo obstáculo para entrar por el camino de las reformas y deberían ser mirados con mal ojo por aquellos que desearan mejoras positivas en las instituciones del país. Estas ideas produjeron los seis decretos de 24 de marzo de 1834" (107).

Desde la prensa del momento se ocuparon de analizar la importancia de la medida. Y así en "LA ABEJA" -por todos- se alaba la supresión de los Consejos porque en ellos se contenía el espíritu de la época pasada. "Esos antiguos Consejos, baluarte del viejo absolutismo y eternos defensores de la tiranía, cayeron a impulsos del poder ministerial (108).

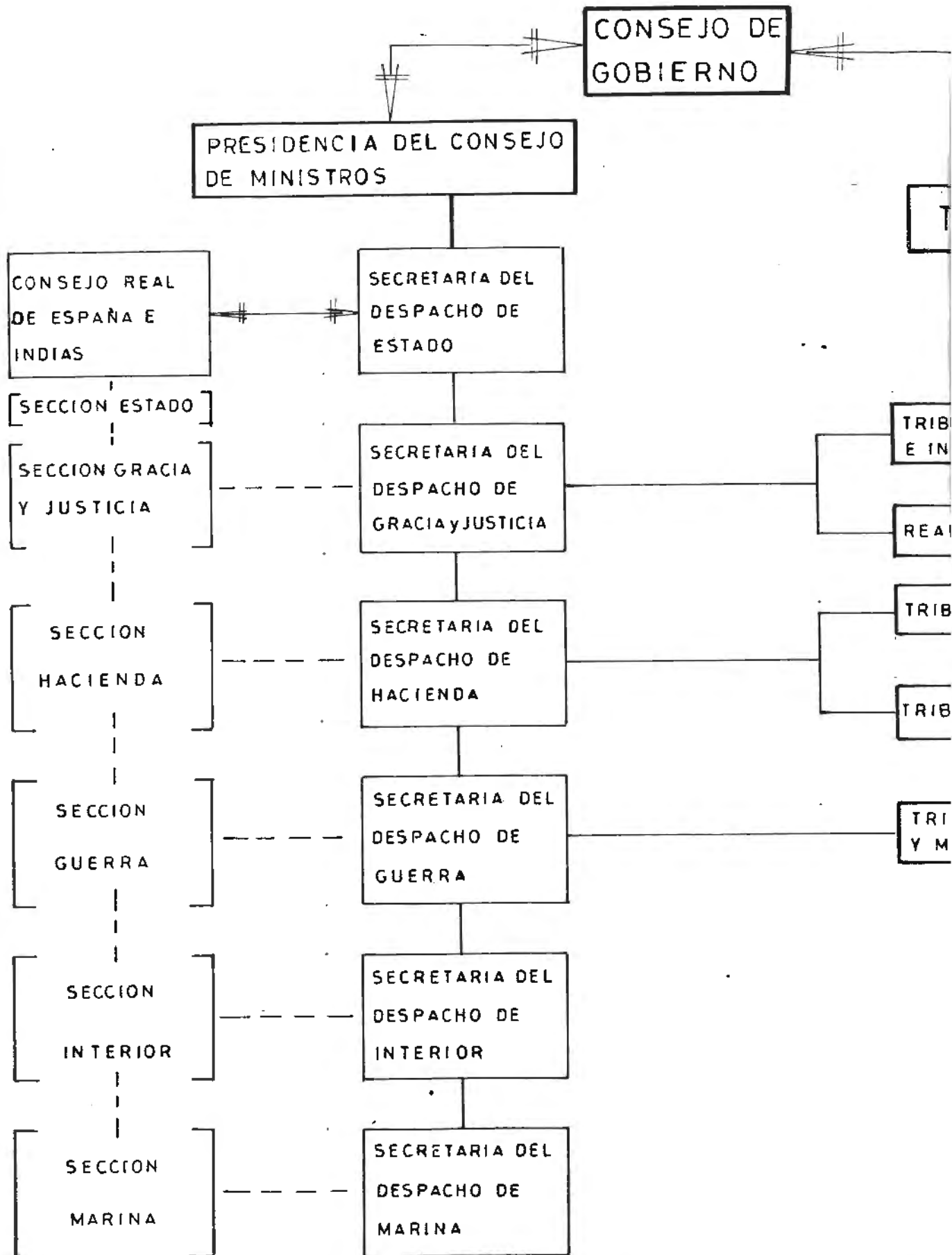
Y el análisis, en perspectiva, de Cordero Torres, ya en contemporáneo, para quien la supresión de los Consejos fue un momento clave dentro de la organización administrativa. "El 24 de marzo de 1834 marca una fecha trascendental en la Historia de la Administración española, pues da carácter oficial al tránsito del antiguo régimen consultivo al moderno. Seis reales decretos de dicha fecha extingue los viejos Consejos de Castilla e Indias, Hacienda y Guerra, fantasmas supervivientes de un pasado sin resurrección ..." (109).

(107).- POSADA HERRERA, J. op.cit. Tomo I. págs 312-313

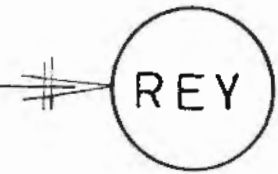
(108).- "La Abeja". 19 de Agosto de 1834

(109).- CORDERO TORRES, Jose María. "El Consejo de Estado . Su trayectoria y perspectivas en España". I.E.P. Madrid. 1944. pág 85

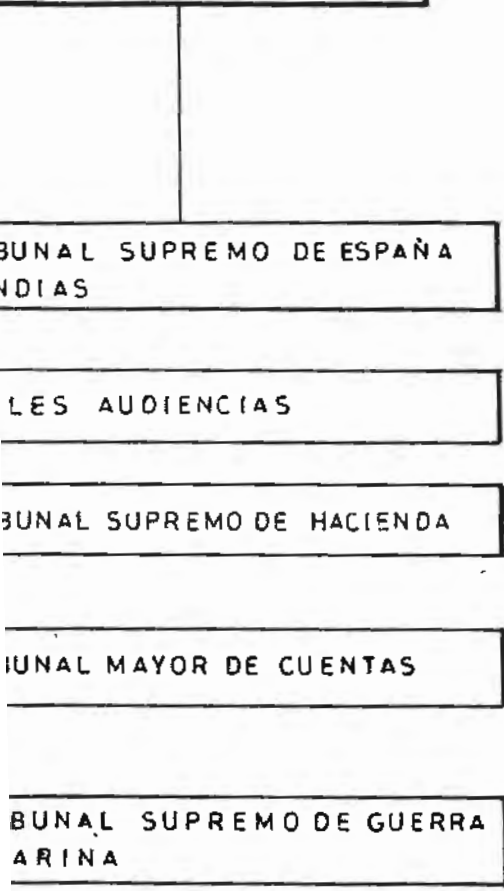
Esta medida es la clave de una nueva organización. Del antiguo binomio, Monarca-Consejo, monolítico y absoluto, se pasa a otra concepción del poder, deslindando funciones y afectando a órganos adecuados para cada uno de los cometidos específicos del Estado. Se produce una minoración del poder del Monarca y del Consejo de Gobierno, y una magnificación del Consejo de Ministros, autor inspirador de la reforma, y cuyo criterio se impone pese a las reticencias de los miembros del Consejo de Gobierno.



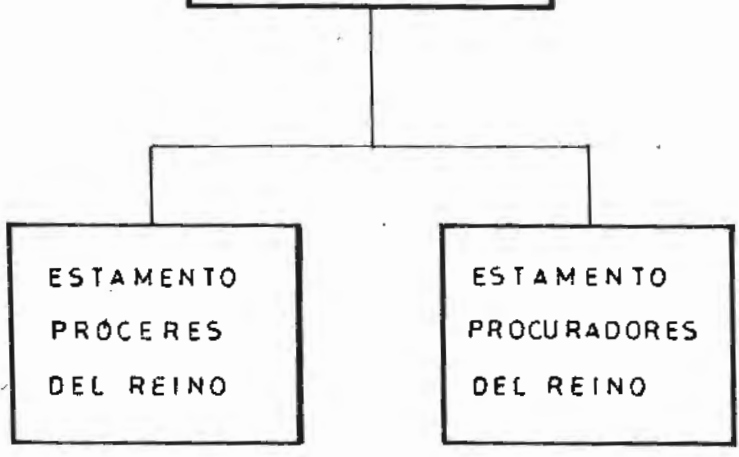
DEL ESTADO ———



TRIBUNALES



CORTES



1.5.- Organigrama de la Administración Central tras la reforma. Comentario

Con la entrada en vigor de los reales decretos de 24 de Marzo y demas normas complementarias, la estructura básica del Estado se configura de acuerdo con ese esquema formal atendiendo con fidelidad a los principios teóricos inspiradores de la separación de poderes:

a) El Ejecutivo, con el liderazgo nominal del Rey, encarnado en el Consejo de Ministros y los ya ahora ^{los} Ministros de la Corona- El Rey preside el poder ejecutivo y lo ejerce a través de sus Ministros, sin cuyo refrendo no podrá dictar ley ni orden alguna.

A sus órdenes dos órganos de asesoramiento: el efímero Consejo de Gobierno, herencia del antiguo régimen, que instituyera Fernando VII situado entre el Rey y el Gobierno, y cuyas opiniones pueden ser requeridas indistintamente por el Rey o el Gobierno; y el recién creado Consejo Real de España e Indias, adscrito a la Secretaria de Estado, exclusivamente al servicio de las Secretarias como órgano de consulta a través de las Secciones paralelas con el correspondiente Ministerio. Ambos Consejos, desposeidos de toda función que exceda de la puramente consultiva.

(En 1836, después de los sucesos de la Granja, desaparecen ambos Consejos. El Consejo de España e Indias, por imperativo del artículo 236

de la recién, y por última vez vigente Constitución de Cádiz, según el cual el único Consejo del Rey es el Consejo de Estado. Y el Consejo de Gobierno por autoeliminación, para dejar vía libre al de Estado.)

b) La función Jurisdiccional, centrada en el Tribunal Supremo de España e Indias y en las Reales Audiencias aunque aún perduren algunos Tribunales especiales, como los de Hacienda y Guerra y los de jurisdicción económica

c) Y el poder Legislativo, en las reinstaladas Cortes Generales, tercer intento desde 1808 para el establecimiento del régimen parlamentario y representativo, a través de los Estamentos de Proceres y Procuradores del Reino del Estatuto Real de 10 de Abril de 1834.

ORGANIGRAMAS

Referente a las reformas judiciales se ofrece la estructura orgánica del recién creado Tribunal Supremo de España e Indias, y los de los Tribunales Supremos de Hacienda y Guerra, (el de Hacienda de breve duración), comparándolos con su composición anterior cuando actuaban como Consejos. De un simple análisis parece deducirse una racionalización y mejor distribución de materias y, aunque siempre haya de tomarse con precaución, una notable disminución del número de altos cargos en los mismos. (El Consejo de la Guerra, ocupaba a 29 altos cargos; el nuevo Tribunal Supremo de Guerra y Marina, 14, más cuatro fiscales.- el Tribunal Supremo de Hacienda de 26 queda reducido a 10 más 1 fiscal).

TRIBUNAL SUPREMO
DE
ESPAÑA E INDIAS

PRESIDENTE

SALAS

SALA 1ª
NEGOCIOS DE LA
PENINSULA

5 MINISTROS

1 FISCAL

2 AGENTES FISCALES

SALA 2ª
NEGOCIOS DE LA
PENINSULA

5 MINISTROS

1 FISCAL

2 AGENTES FISCALES

SALA 3ª
NEGOCIOS DE
ULTRAMAR O INDIAS

5 MINISTROS

1 FISCAL

1 AGENTE FISCAL

SUB ALTERNOS

6 RELATORES

1 SECRETARIO

6 ESCRIBANOS

6 OFICIALES MAYORES

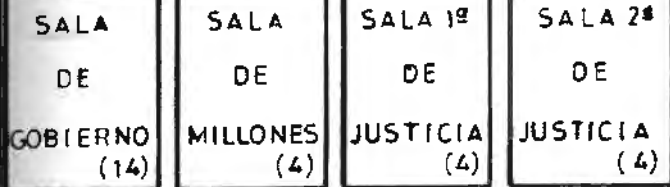
1 CANCI LLER

1 REGISTRADOR

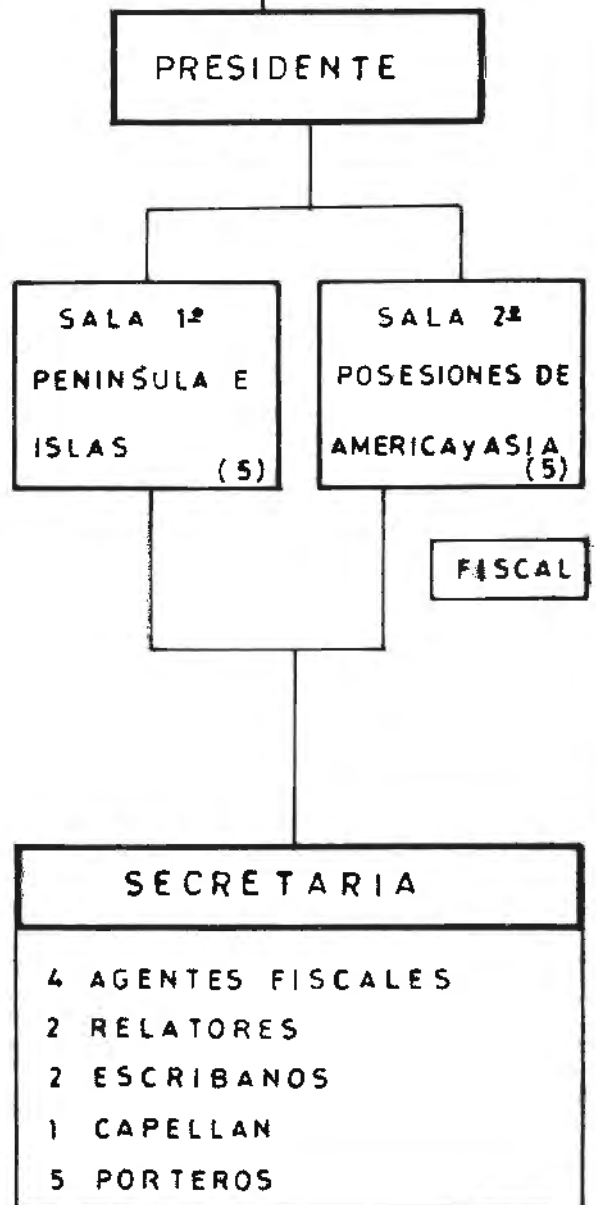
1 REPARTIDOR-TASA DOR

9 PORTEROS-1 MOZO ES-
TRADOS-ALGUACILES

CONSEJO REAL Y SUPREMO DE HACIENDA



TRIBUNAL SUPREMO DE HACIENDA



CONSEJO SUPREMO
DE LA
GUERRA

SALA DE GOBIERNO
(24)

SALA DE JUSTICIA
(5)

SECRETARIA

1 SECRETARIO
17 OFICIALES
13 SUBALTERNOS
1 ARCHIVERO
3 OFICIALES DE ARCHIVO

TRIBUNAL SUPREMO
DE
GUERRA Y MARINA

PRESIDENTE

SALA DE
GENERALES
(8)

SALA DE
MINISTROS
(6)

FISCAL
(8)

FISCAL
(2)

SECRETARIA

1 SECRETARIO
16 OFICIALES
12 SUBALTERNOS
1 ARCHIVERO
3 OFICIALES DE ARCHIVO

Seccion 2ª.-

1.1.- Cambio en el sistema político

Los Decretos de Marzo fueron el primer paso de una andadura renovadora prevista a largo plazo. Para consolidar el entramado jurídico y político era imprescindible la implantación de un nuevo sistema de participación política. Las reformas se habían iniciado aremoviendo organismos de especial importancia compentencial del Estado absoluto pero su desmontaje total y el paso a una concepción moderna del Estado exigía otro eslabón más: las Cortes. La necesidad de reforma más profundamente anhelada se dirigía, desde todas las instancias, a dar vida a quel órgano de vieja raigambre en el que se depositaban, con fundamento, todas las esperanzas de reforma y mejoras futuras. La participación del ciudadano reunido en Cortes, discutiendo y elaborando la Ley, controlando la acción del Gobierno, y limitándole y exigiéndole, conformaría el nuevo estilo político.

1.2.- El Estatuto Real de 1834

El vacío constitucional que lega a su muerte D. Fernando VII podría suplirse con la vuelta al texto de Cadiz de 1812, solución desechada por inviable y peligrosa en aquellos momentos. Con el mimetismo que impregna todo proceso de reforma en la España de 1834, el Gabinete Martinez de la Rosa adopta una solución ecléptica — de tránsito— sin elaborar un nuevo texto que pudiera consi-

serarse como una verdadera constitución. Se separa del antiguo régimen, como señala Tomas y Valiente, sin penetrar en el liberalismo democratizador de las Constituciones más modernas (USA. Francia, Cadiz de 1812) (110).

Y como punto de arranque elabora el Estatuto Real de 1834, como Convocatoria a Cortes. La puerta se ha abierto tímidamente -con muchísimas limitaciones- (condiciones para ser elector y elegible, facultades de los Diputados, privación del derecho de iniciativa, etc.), pero será el tercer intento para establecer un sistema representativo.

El Estatuto -al margen de su naturaleza jurídica- (Constitución, Carta otorgada, Convocatoria a Cortes), aunque nos inclinamos abiertamente por su carácter como convocatoria a Cortes fue obra personal de Martinez de la Rosa, Burgos y Zarbo del Valle, y fué objeto de elaboración en varias sesiones del Consejo de Ministros (111). Con suma precaución se elabora un texto que efectivamente establece un sistema representativo limitado y que cumplirá su misión en momentos de transición política.

(110).- TOMAS Y VALIENTE, Francisco, en Introducción a las Lecciones de Derecho Político de J.F. Pacheco. CEC. Madrid, 1984

(111).- TOMAS VILLARROYA, Joaquín. El Sistema Político del Estatuto Real. (1834-36) I.E.P. Madrid, 1968. En la pág.54 escribe: "por de pronto las Actas del Consejo de Ministros que se llevaban con una gran regularidad, no contienen ninguna referencia a los trabajos preparatorios del Estatuto". Sin embargo, si se ocupó el Consejo de Ministros, como cuerpo colegial, de elaborar el Estatuto Real. Las Actas del Consejo de Ministros, de los días 31 de Marzo y 5 y 6 de Abril de 1934, así lo testifican

Lástima que no sean más explícitas. En cuanto a la signatura referente al Libro que contiene las Actas, es más correcta la de A-1/10.

Las breves referencias dicen así: sesión del 31 de Mayo (por la noche). "Reunidos los Srs. citados al margen (son, Martinez de la Rosa, Burgos, Garely, Vázquez Figuerosa, Imaz, y el Secretario interino, Juan Refueles de Zamora) se empezó a tratar del grave asunto del Estatuto Real para la convocación de las

... Cortes Generales del Reino. Se leyeron las observaciones que sobre algunos de sus artículos hace el Consejo de Gobierno, y discutidos dichos artículos e igualmente las observaciones correspondientes del mencionado Consejo de Gobierno, acordó el de Srs. Ministros varias observaciones y modificaciones que estimó oportunas y convenientes; con lo que el Sr. Presidente, levantó la sesión.-

Sesión del 5 de Abril de 1834.

"Enseguida se continuó la discusión del Estatuto Real con presencia de las observaciones del Consejo de Gobierno; con lo que se levantó la sesión".

Sesión del 6 de Abril, por la mañana

"Se continuó la discusión del Estatuto Real para la convocatoria de las Cortes con presencia de las observaciones que sobre varios artículos hace el Consejo de Gobierno; y el de Sres. Ministros en su vista adoptó algunas modificaciones a que dió lugar la discusión; con lo que se levantó la sesión.

Sesión del 6 de Abril de 1834 por la noche.

"Se concluyó la discusión del Estatuto Real con presencia de las observaciones que sobre varios de sus artículos ha hecho el Consejo de Gobierno y se acordó que se hiciera una copia del referido Estatuto Real con las observaciones y modificaciones que se han hecho por el Consejo de Sres. Ministros en vista de las observaciones del Gobierno, y que esta copia se entregara al Sr. Presidente, primer Secretario del Despacho de Estado, para dar a S.M. la Reina Gobernadora.

El Estatuto Real será completado con el Reglamento para ambos Estamentos y la posterior convocatoria de elecciones. Establecido, pues, el campo de juego, y en funcionamiento ya las Cámaras, para nuestro estudio -y marginando otras muchas consideraciones- el Estatuto tiene especial importancia. En lo político por que se establece ya en la época moderna la interrelación, Cortes-Gobierno, momento en que al Gobierno no le será suficiente contar con el beneplácito regio, sino que necesitará de la confianza del Parlamento para poder llevar adelante su programa de Gobierno. La doble confianza, la exigencia de la responsabilidad política al Gobierno y a sus miembros por las Cortes, es la base del sistema representativo bien que siempre queda -en aquellos momentos- el recurso al Decreto de cierre de las Cortes por parte del Gobierno derrotado, pero esa práctica invalidaría todo el sistema y pondría en peligro la estabilidad del Trono por lo que su uso fué escaso.

Y como consecuencia de esta interrelación -como se arguye en el decreto de reforma del 16 de Julio de 1834- el Ministerio y su titular, el Ministro, se verá seriamente afectado en su actividad intraministerial, de forma que hay que recurrir a modificar la estructura y composición del Ministerio, creando otros órganos de apoyo administrativo, órganos de apoyo y nuevo sistema de trabajo que pronto demostrarán su eficacia, por la intensa actividad parlamentaria del Ministro, sobre todo ante el Estamento de Procuradores del Reino.

Durante la vigencia del Estatuto Real se celebraron tres Legislaturas (112) con insistente participación ministerial, que comenzaría en el mes de Agosto de 1834. El preámbulo del Estatuto prometía, que así se hallasen reunidas las Cortes, las primeras intervenciones, como punto de arranque, sería la comparecencia de los miembros del Gobierno, para informarla sobre el Estado de cada una de las Secretarías(113), y presentado los Presupuestos Generales del Estado para el próximo año, momento en el que se entraría en un verdadero diálogo, Corte-Gobierno. Y así, entre los días 7 y 18 del mes de Agosto los seis Secretarios del Despacho, presentan a las Cortes la situación y perspectivas de cada una de ellas, seis intervenciones que presentan un estado deplorable de cada una de las ramas de la Administración y ofreciendo las medidas adoptar sobre la base del nuevo sistema político, para lograr llevar adelante el programa del Ministerio Martínez de la Rosa. Con el basamento del Estatuto Real en lo político, y

(112).-En las tres Legislaturas (24-7-34;16-11-35; 22-3-36)se celebraron 396 sesiones, de ellas 94 en el Estamento de Proceres del Reino y 302 en el de Procuradores, siendo en la primera convocatoria cuando la actividad parlamentaria fue más intensa, con cincuenta y nueve Sesiones en el Estamento de Proceres y 221 en el de Procuradores. (Fuente: "Estadística de Personal y vicisitudes de las Cortes y de los Ministerios de España, desde 1833 y 1879.- Madrid. Imprenta y fundición de la viuda e hijos de J.A.García. 1880.)

(113).-El 7 de Agosto , Hacienda; el 9 Estado; el 11, Marina; el 14 Interior, el 16 Guerra; el 18 Gracia y Justicia.- D.S. del Estamento de Procuradores.Tomo I. Madrid. 1867.

el Ministerio consolidado en lo administrativo, cada Ministro - cree llegado el momento adecuado para dar comienzo a la obra de la regeneración (114).

(114).-Son del mayor interés las intervenciones de los Ministros de Interior y de Gracia y Justicia en lo referente a la organización Administrativa. D.S.E.P. Tomo I.

Sección 3ª Reforma de la estructura de las Secretarías del
Despacho .-

Subsección A.- Apoyo administrativo

- 1.1.- Creación de la Subsecretaría.-
- 1.2.- Dictamen del Consejo de Gobierno
- 1.3.- Real Decreto de 16 de Junio de 1834
- 1.4.- Desarrollo legal inmediato de la Subsecretaría
 - 1.4.1. Nombramiento
 - 1.4.2. Forma de actuación administrativa
 - 1.4.3. Honores. Sueldo. Uniforme.
 - 1.4.4. Jubilación
 - 1.4.5. Responsabilidad penal
- 1.5.- Nombramiento de los primeros Subsecretarios
- 1.6.- Carácter administrativo del Subsecretario

Sub-sección B.- El reforzamiento parlamentario: El
Comisionado Regio.-

- 1.1.- Actividad parlamentaria del Ministro
- 1.2.- El Comisionado Regio
- 1.3.- Marco jurídico y funciones de la Institución
- 1.4.- Carácter técnico

- 1.5.- Antecedentes históricos
- 1.6.- Nombramientos y actividad parlamentaria
- 1.7.- El Comisario Regio en el Proyecto de Reglamento de 1838
- 1.8.- El Proyecto de Leyes Fundamentales de Bravo Murillo.

Sección 3ª.-

REFORMA DE LA ESTRUCTURA DE LAS SECRETARIAS DEL DESPACHO

1.1.- CREACION DE LA SUBSECRETARIA

El Consejo de Ministros en su reunión del día 4 de Junio de 1834, presidido por Martínez de la Rosa y al que asisten los Secretarios del Despacho, Garelly (Gracia Y Justicia), Zarco del Valle (Guerra) y Moscoso (Interior), delibera , entre otros - asuntos, sobre la conveniencia de organizar bajo otra forma la - estructura y el funcionamiento interior de las Secretarías del - Despacho.

"Convencido el Consejo de la precisión en que van a verse los Secretarios del Despacho, con motivo de la próxima reunión de las Cortes, de ocuparse muy - especialmente de los varios asuntos graves que en - ellas se han de tratar, y del tiempo precioso que - el despacho de los muchos negocios de menor monta - les absorben en perjuicio de los más importantes y serios, trató de los medios de conciliar con aque- lla precisión la pronta expedición de los negocios que exige el servicio público y el interés de los -

particulares: y convino en la necesidad de que las Secretarías del Despacho se organicen bajo otra forma, sin aumento de gastos y antes bien procurando sucesivos ahorros,

y con este fin acuerda someter a la aprobación de S.M. la Reina Gobernadora, las bases siguientes rogando a S.M. tenga a bien oír el dictamen del Consejo de Gobierno acerca de ellas antes que recaiga la Real resolución.-

1ª.- Habrá en cada uno de los Ministerios un Sub-Secretario, de nombramiento Real que obrará a las órdenes y bajo la responsabilidad del Ministerio.-

2ª.- Dicho Sub-Secretario pasará y firmará de orden del Ministro todas las comunicaciones relativas a la instrucción de los negocios hasta que estos se hallen en estado de resolución.-

3ª.- El Ministro podrá autorizar al Sub-Secretario para que extienda las resoluciones en los expedientes pero habrá de rubricarlas siempre el Ministro.

4ª.- La comunicación principal de todas las reales órdenes la firmará el Ministro y el Sub-Secretario todos los traslados de ellas.-

5ª.- En estos traslados se copiará textualmente la comunicación principal, incluida la fecha y la firma del Ministro, al pie de la cual firmará el Sub-Secretario poniendo por ante firma- El Subsecretario de lo Interior, de Guerra, etc. según el ministerio a que corresponda.

6ª.- Cada Secretaría del Despacho estará dividida en las Secciones que se estimen convenientes cada una de ellas con su Jefe y el número de Oficiales necesario". (115)

La iniciativa de la reforma, se debe, casi con toda seguridad, al Ministro de la Guerra, Zarco del Valle, antiguo Subsecretario del Departamento en 1820. Así se desprende de la referencia que el Marqués de las Amarillas, nuevamente Ministro de la Guerra en 1835, deja en sus ya tan citadas "Memorias". " No encontré de mis instituciones, más que al Subsecretario, pues todo lo demás había desaparecido ante el embate de los partidos que se habían sucedido, y Zarco del Valle, antiguo Ministro, que restableció, según creo, el destino de Subsecretario...".- (115-Bis)

(115).-Los Libros de Actas y Acuerdos del Consejo de Ministros se custodian en el Archivo-Biblioteca de la Presidencia del Gobierno, comprendiendo desde 1824 a 1936, con períodos de intermitencia entre ambas fechas. Las Actas de los Consejos celebrados entre el 1 de enero y el 27 de diciembre de 1834, figuran con la misma signatura A-1/10, y el Acta del día 4 de junio en las páginas 113-115 que se acompaña como Apéndice documental en reproducción facsimilar.

Sobre las Actas del Consejo de Ministros, ESCUDERO, J.A. "La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros." A.H.D.E., nº42, 1972, p.757-767. Y, -- ARVIZU, F. de, "Algunas consideraciones en torno al régimen del Consejo de Ministros (1824-34), IV Symposium de Hª de la Administración. INAP., 1983, P.41 y s.

(115-Bis),-GIRON, P.A., OP. Cit. Tomo III, pag. 117.-

1.2.-DICTAMEN DEL CONSEJO DE GOBIERNO

El proyecto elaborado por el Consejo de Ministros va a seguir una rápida tramitación hasta concretarse en el Real decreto de 16 de junio de 1834.

El mismo día se envía al Secretario del Consejo de Gobierno, Conde de Ofalia. (116). El Consejo de Gobierno nombra una comisión (117) para estudiar el proyecto y a su paso por la misma, si bien se mantiene el contenido esencial va a ser mejorado con anotaciones y sugerencias, que, sin embargo, no serán tenidas en cuenta por el Gabinete Martínez de la Rosa. El Consejo de gobierno resalta la constatación de que estamos ya en otra forma de gobierno, igual a la establecida en otros países, es decir, el gobierno parlamentario que conlleva esta necesidad de intercambio Ministerio-Parlamento y que el Ministro viva menos aislado de lo que estuvo hasta ahora, rodeándose de personas de su confianza para el trabajo interior del ministerio. La Comisión da un paso más y sugiere que junto al subsecretario de cuya existencia tienen constancia en otros países, debería introducirse también la institución del Se-

(116).- La comunicación a la Secretaría del Consejo de Gobierno y el informe de la Comisión, en A.H.N., Estado, Leg. 892.- La sesión del Consejo de Gobierno del 10 de Junio y el Dictamen definitivo, en A.H.N., Estado Leg. 906.- Sobre el tema, SANCHEZ BELLA, Ismael, La Reforma de la Administración Central en 1834. Actas del III Symposium de H^a de la Administración I.E.A., 1974. Pags. 679-685-

(117).- Compuesta por el propio Ofalia y por el Marqués de las Amarillas.

cretario privado-Secretario de Gabinete- privado del Ministro, otro hombre de confianza para aquellos asuntos que requieran - mayor reserva, ampliando el " tatus" del Ministro. (118).

El dictamen del Consejo de Gobierno continua con el análisis de dos temas quizá prematuros, la responsabilidad ministerial -con la que pueda corresponderle al subsecretario- y el - acceso y movilidad -amovilidad de los funcionarios en el desempeño de sus cargos.

En el proyecto, la responsabilidad se sitúa integra en el Ministerio. El Consejo de Gobierno comparte, primero, el mismo principio, "fues esta no puede subdividirse", pero más adelante al analizar las facultades del subsecretario y tener esta opción a la firma -aunque sea de los traslados actuando como notario de la conformidad de lo trasladado con el original- opina que sin perjuicio de la primera responsabilidad es la del Ministro también se le puede exigir al subsecretario. El Consejo ve en el subsecretario al jefe para que la instrucción tenga más uniformidad y por tanto debe "participar en algo de la responsabilidad". El decreto definitivo no aceptará la opinión (119).

El Consejo considera oportuna la medida de creación de Secciones porque así se logrará una clasificación más metódica de

(118).- Si bien la sugerencia del Consejo de Gobierno no fue tomada en cuenta, algún Ministro interpretó el nombramiento de Subsecretario como el de un Secretario particular. Concretamente el Conde de Toreno, al modificar la Secretaría de Hacienda en 1834, en el art. 1º del decreto, establece: "Sección primera: La Subsecretaría, o sea secretaría particular del Ministro." (R.D.15-7-1834. G-20)

(119).- Sobre la responsabilidad ministerial, CORONAS GONZALEZ, S.M., La responsabilidad de los Ministros en la España constitucional.- AHDE. Vol.XLVI. 1.986.en cuanto a la responsabilidad política. El aspecto de responsabilidad penal, en JIMENEZ AQUINO, M., La responsabilidad ante el parlamento. Madrid. 1901 .

los negocios, pero encuentra algunas dificultades para el futuro funcionamiento interno. Hasta ahora el esquema ministerial se concreta en una cabeza visible, el Secretario del Despacho, asistido de varios oficiales jerárquicamente establecidos y al frente el Oficial 1º como jefe de las "mesas". Al introducir al subsecretario y al jefe de sección, debe perder el oficial 1º su primacía, por lo cual a partir de ahora los citados oficiales no podrán tener la importancia, sueldo y categoría que tuvieron hasta ahora y su relevancia pasará al jefe de sección. Por la importancia del cargo, opina el Consejo que estos puestos no sean de rigurosa escala sino que pueda el Ministro nombrarlos libremente y ateniéndose a criterios de capacidad o necesidad de servicio mas que a los de sección libremente y a los empleados de la sección, a los oficiales, los reclutará entre funcionarios de las respectivas carreras, pudiendo nombrarlos y separarlos -a todos- del destino cuando lo creyera oportuno. La última observación del dictamen del Consejo de Gobierno hace hincapié en que estamos en presencia de simples bases generales, sin perjuicio de que cada Secretaría, por razón de competencias, pueda exigir otra reorganización, sugiriendo se pase a su dictamen, una a una, las disposiciones que cada Secretaría del Despacho dicte en cumplimiento del decreto. El Consejo de Gobierno entrega su dictamen el 11 de junio.

1.3.- REAL DECRETO DE 16 DE JUNIO 1834.-

Recibido el dictamen favorable del Consejo de Gobierno, la Gaceta de Madrid del 17 de Junio publica el R. Decreto en el que se contiene la reforma de las Secretarías del Despacho.(120)

El R.Decreto contiene dos apartados más que el proyecto inicial. Su exposición de motivos resume la causa de la remodelación a la que hemos hecho alusión.

"Siendo conveniente que se de una nueva planta a las Secretaría del Despacho, que sin ser gravosa al Real Erario, proporcione una clasificación más metódica - de los negocios y facilite su pronta expedición descargando a los Ministros de los asuntos de leve cuantía, o que se reducen a meros trámites de instrucción de los expedientes, a fin de que pueda dedicarse a - hacer en los diversos ramos de la administración las importantes reformas que se están planteando, y asistir a las sesiones de las Cortes Generales del Reino con la frecuencia que el servicio del Estado reclame"

(120).- R.D. 16-6-1834. Gaceta del 17 . También en NIEVA, Tomo XIX, págs 309-310. La inserción en NIEVA, tiene dos erratas como se aclara en la pag XXIV. "Sobre el epígrafe del Real Decreto dice Hacienda, léase Estado; y al fin del mismo decreto dice A D. José Imaz, debe decir al Presidente del Consejo de Ministros."

Se establece un Subsecretario en cada Ministerio, de nombramiento real, a las órdenes inmediatas del Ministro, que deberá ser propuesto por este (aspecto no citado hasta ahora, ni en el proyecto ni en el dictamen del Consejo de Gobierno), y sin referencia al tema de la responsabilidad. (art.1º). Se confirma al subsecretario la firma de los expedientes en estado de instrucción y comunicaciones preparatorias. (art.2º). Se establece, para las resoluciones definitivas la "firma entera"(121) del Ministro siempre que la Reina ponga su Real nombre o su rúbrica. (art.3º). Se confirma la propiedad de la firma del Ministro para las resoluciones definitivas, y al subsecretario los tralados de dichas órdenes (art 4º). Se mantiene el contenido de la base quinta, copia textual del contenido de la orden ministerial, firma del Ministro y al pie la antefirma del subsecretario. Respecto a la base sexta-establecimiento de las Secciones- se transcribe lo que figuraba en el proyecto sin aludir -una vez más- a las sugerencias del Consejo de gobierno. En los dos artículos que amplían el proyecto por el séptimo se ordena a los Secretarios del Despacho el presentar a la Real aprobación la nueva planta de las Secretarías conforme al contenido del decreto pudiendo introducir aquellas modificaciones que el mejor servidío del Estado pueda reclamar en cada uno de los Ministerios." Y , por último, se recomienda , por el art. 8º que en las nuevas plantas de las Secretarías, se combine el buen orden y la mayor economía, como ya se hacía proclamado en el preámbulo, tan-

(122).- Por especial gracia de la Reina, para aliviar a los Ministros de la pura acción material de la firma, eran favorecidos con el privilegio de la "media firma", o simplificación del apellido.

to del proyecto como del decreto, según los cuáles las reformas -
deberían producirse "sin aumento de gastos y antes bien preparan-
do sucesivos ahorros", que se convertirá, no sólo en la época, si-
no a lo largo del tiempo en un "desiderata" de la historia de -
las reformas administrativas: aunar ahorro y eficacia.

El R. decreto está rubricado de la Real mano en Carabanchela 16 de
junio (123)

El art. 2º es la clave del real decreto, por el que se entrega la
Secretaría en manos del Subsecretario que se convierte en el "fac-
totum", gerente de las competencias ministeriales.-

Al Subsecretario corresponde la tramitación, instrucción y fisca-
lización de toda la actividad del Ministerio, en la fase previa --
hasta alcanzar el estado resolutivo, competencia específica del --
Ministro.

Con el paso del tiempo irán surgiendo los Reglamentos de régimen
interior de cada Ministerio que irán perfilando, según las mate--
rias competenciales y las exigencias de cada uno de ellos, sobre
la base ya establecida, las atribuciones formales y efectivas del
nuevo cargo.-

(123).- Tanto este real decreto como el de nombramiento de algunos subsecretarios, están firmados en Carabanchel, sin que se tenga noticia cierta de la existencia de residencia real, aunque sí de un palacete de recreo del Duque de Osuna.

1.4.-DESARROLLO LEGAL INMEDIATO DE LA SUBSECRETARIA.-

Varios decretos y resoluciones de fecha inmediatamente posterior irán dando configuración propia y específica al nuevo cargo.

1.4.1.- Nombramiento.-

Como establecía el artículo 1º del decreto el cargo de subsecretario será de nombramiento real a propuesta del respectivo Secretario del Despacho. Es por tanto, un cargo político de confianza, y de libre designación o revocación del Ministro, aunque precise de la sanción real, mediante decreto comunicado al interesado. La firma real en el decreto de nombramiento "es consecuencia de su elevada categoría " (124) y se enmarca dentro de las prerrogativas reales, contenida ya en el artículo 171.9, como facultad de Monarca, en la Constitución de Cádiz , y que incorporarán los textos constitucionales posteriores.

Cargo político y de confianza en personalidades que aúnan a aquella circunstancia el disponer un amplio conocimiento de la administración en la que se ha incidido en los años jóvenes y donde han recorrido toda la escala burocrática. (Un Oliván , Archivero en Guerra, con 22 años, y Subsecretario de Gobernación con 38 años o Díaz Caneja, Oficial septimo del Ministerio de Justicia en 1812 y Subsecretario en 1836, después de haber recorrido toda la escala ministerial).-

(124).- COLMEIRO, Manuel. - Derecho Administrativo Español. 3ª Ed. Tomo I.-

1.4.2.- Forma de actuación administrativa

Fijado el sistema de nombramiento, el acuerdo más importante será el de fijar las competencias propias del cargo. Atribuciones tan genéricas como la de encargarse de la instrucción de todos los expedientes, o del traslado de las órdenes ministeriales, precisan de una forma, de un procedimiento de actuación, que delimite lo que es actuación ministerial, y por tanto responsabilidad última del Ministro, y lo que es un mero trámite de comunicación, en unos casos, y en otros, actuación por delegación del Subsecretario.

Se establecen dos fases: una interna, en la que al Subsecretario se le confirme la realización de los actos instrumentales de las resoluciones, su elaboración y, otra externa en la que una vez firmada por el Ministro y siendo firme la resolución, será el Subsecretario el encargado de proceder a su traslado y comunicación a los órganos o personas afectadas.

Y así, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 24 de junio, establece la fórmula procedimental a emplear por los Subsecretarios para el cumplimiento del artículo 2º del real decreto de creación.

"En seguida se ocupó el Consejo del modo de informar el procedimiento de los Subsecretarios en el uso de las facultades que se les confiere por el art. 2º del Real Decreto de 16 de este -

mes, y al efecto acordó el Consejo que en las Ordenes que los Subsecretarios deben - comunicar a consecuencia de lo prevenido en el referido art. 2º del Real Decreto citado, usen la fórmula siguiente: = De Real Orden comunicada, por el Sr. Secretario del Despº de Hacienda, Guerra... según el Ministerio a que corresponda". (125)

Por el art. 2º del R. D. citado se establecía una delegación de firma del Ministro en el Subsecretario en la fase preparatoria y de instrucción de los expedientes hasta que se encuentren es estado de resolución, y por el 4º, no citado en la reunión del Consejo, la misma delegación para el traslado de las resoluciones definitivas.

Procedimiento reglado a través del cual se delimita con claridad el origen de la resolución y la autoridad que lo ha dictado -el Ministro- y a quien corresponderá la responsabilidad del contenido, cumpliendo el Subsecretario la función material y burocrática, de preparación y traslado.

Con el sistema fijado, mediante la delegación de la firma, además de la clarificación del origen de la decisión, se pretendía como hoy ya es habitual "descargar a los órganos titu

(125).- APG. Actas del Consejo de Ministros. A.1/10. 1834. Pag. 127.-

lares de determinadas competencias de la tarea de despacho material de expedientes con contenido análogo y de la firma mecánica de los actos dictados en relación con el mismo" (126), función, asimismo aducida en la exposición de motivos del decreto de reforma, liberarlos de los asuntos de menor monta entre los que la firma material era ocupación de muchas horas.

Con el formulismo "de real orden..." se pone de manifiesto el carácter de órgano subordinado, "a las órdenes del Ministro", y sobre todo, su función burocrática en todas las fases del procedimiento, solventando, por delegación ministerial, las circunstancias que rodean la tramitación e instrucción de los expedientes. En la fase final, producida la resolución, entrará en juego una segunda característica: órgano de comunicación, tanto hacia las propias dependencias ministeriales como en las relaciones interministeriales. Con la delegación de la firma se transmiten al subsecretario amplia capacidad y actuación material, que repercute en descarga de trabajo para el Ministro.

(126).- PAREJO, L. "Apuntes de Dº Administrativo". Cátedra García de Enterría. U.Complutense. Madrid. 1982.

1.4.3.- Honores. Sueldo. Uniforme.

Un real decreto de 4 de julio, (127), comunicado por el Presidente del Consejo de Ministros, Martínez de la Rosa, a los restantes Secretarios del Despacho fija los honores, sueldo y uniforme que corresponde a los nuevos altos cargos de la Administración.

Por el artículo 1º, la Reina Gobernadora tiene a bien mandar que "los mencionados Subsecretarios, por el mero hecho de su nombramiento quedan declarados Secretarios de la Reina con ejercicio de decretos, si antes no lo fueren" (128).

Durante la discusión de los Presupuesto de Estado para el año de 1835, en el Estamento de Procuradores, se produce una curiosa batalla por parte de la oposición, especialmente de Alcalá Galiano, para que los altos cargos de la Administración, sobre todo, los Secretarios del Despacho, ejerzan su oficio "gratia et amore", pretensión que se quiere hacer extensiva a los subsecretarios.- (129)

(127).- Gaceta , 7-7

(128).- CANGA ARGUELLES, José.- Diccionario de Hacienda. Tomo V. Londres. 1827. Pags. 133-34. Voz: "Secretarios del Rey con ejercicio. ", explica: "Componen en España una clase distinguida de la Real Casa, cuya dignidad recae en los caballeros oficiales de las Secretarías de Estado y del Despacho, por nombramiento particular del Rey, que lo hace en forma de decreto señalado de su mano, dirigido a la Cámara de Castilla, por cuyo Supremo Tribunal se despacha el título a los agraciados, etc." En la reedición del Diccionario de 1834 (Ministerio de Hacienda-I. de E.F., 1968). Canga Argüelles amplía la información sobre este cargo honorífico en su "Informe dado por la Secretaría de Hacienda de España a la de la Guerra, sobre los privilegios de los Secretarios del Rey." pags. 499-505. Escrito en 1803.

(129).- D.S.E.P. 1835.

El real decreto de 4 de julio de 1834 fijaba, por su art. 2º, un sueldo anual para ellos de 60.000 reales vellon - -que en sucesivas remodelaciones se reducirá a 50.000-. El sueldo del Ministro ascendía a 120.000 reales vellón.

La iniciativa de la oposición no prosperó y tanto Ministro como Subsecretario siguieron percibiendo, con las irregularidades propias de la época los salarios prefijados, aunque en el segundo caso con una pequeña rebaja.

Por último, el artículo 3º ordenaba que se presentase a la real aprobación un boceto o diseño del uniforme a emplear por los Subsecretarios, en la misma línea de su alto rango, y - como ya la Reina Gobernadora había solicitado -y aprobado- el uniforme a emplear por los ilustres Proceres del Reino, aunque no hay constancia de que se presentase (130)

(130).- El modelo "marcando el traje y uniforme que han de usar los Proceres del Reino", se contiene en un real decreto del Ministerio del Interior de - 26 de julio de 1834.- NIEVA, Tomo XIX. Pág. 336.

1.4.4.- Jubilación.

Respecto de los derechos pasivos de los Subsecretarios va a repetirse la misma situación. También durante la discusión de los Presupuestos Generales de 1835, la Comisión, en su proyecto proponía que ni los Secretarios de Estado ni los Subsecretarios adquiriesen derechos pasivos, basándose en que se trata de cargos políticos, en comisión y que no ocupa lugar en la escala administrativa. Cualquier derecho pasivo les vendría como consecuencia de sus anteriores destinos al servicio de la administración y no por el desempeño de un cargo político.

Martínez de la Rosa y Toreno, toman la defensa a este derecho para los Subsecretarios. Toreno dirá: "en cuanto a los Srs. Subsecretarios se ve que no son más felices siendo realmente una crueldad comprometer a un Subsecretario a que sirviese treinta años y se quedase luego en el abandono" (131).

La opinión del Gobierno sale adelante y en las Disposiciones Generales a cerca de las clases pasivas aprobadas en el Estamento de Procuradores, en el art. 25 se determina que quedan sujetos a las reglas generales de cesantes y jubilados los que hayan sido Secretarios del Consejo de Estado y los Subsecretarios del Despacho (132).

(131).- D.S.E.P. Sesión 27-3-1835.

(132).- R.Decreto 26-5-1835. NIEVA, Tomo XX. Págs. 180 y ss.

1.4.5.- Responsabilidad penal

Como órgano superior del poder ejecutivo el Subsecretario, en los supuestos de comisión de delito, será juzgado por la más alta instancia judicial.

El Reglamento provisional para la Administración de justicia de 1835 (133) establece como facultad y atribución del Tribunal Supremo de España e Indias el conocer, en primera y segunda instancia de las causas que pudieran incoarse a los altos cargos de la administración, distinguiendo entre causas comunes y causas criminales por culpas o delitos cometidos en el ejercicio del cargo público.

El sistema elegido a la hora de exigir la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno se encuadra en el considerado como judicial puro, en el que prima el hecho jurídico sobre el político, aunque introduciendo el principio de especialidad de fuero - residenciando la vista de las causas ante el Tribunal Supremo y no ante el Tribunal que normalmente había intervenido (134).

El art. 90, segunda, dice: "Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales que por delitos comunes ocurrieren contra Vocales del Consejo de Gobierno, Secretarios y Subsecretarios de Estado y del Despacho..." - y en la tercera: "Conocer -

(133).- R.D. 26-9-1835, que contiene el Reglamento Provisional para la Administración de Justicia en lo respectivo a la Real Jurisdicción ordinaria.- NIEVA, TomoXX pags. 326 y ss.

(134).- SANTA OLAYA LOPEZ, Fernando, en Comentarios a la Constitución .Cívitas. Madrid 1980. -pags 1023-1024-

también en primera y segunda instancia de las causas criminales que por culpas o delitos cometidos en el ejercicio del respectivo cargo público haya que formar contra ... Subsecretarios de Estado y del Despacho." Este privilegio obedece a la conveniencia -tradición mantenida hasta el presente- de establecer una instancia judicial en parangón con la dignidad del órgano superior del poder ejecutivo.

1.5.-NOMBRAMIENTO DE LOS PRIMEROS SUBSECRETARIOS

El primer Subsecretario es nombrado al día siguiente de la publicación del real decreto de reorganización, en la Secretaría de Gracia y Justicia, en la persona del leonés D. Joaquín Díaz Caneja (135 y 136).

La Gaceta del día 18 publica el R. Decreto de nombramiento:

" En conformidad a lo dispuesto en mi decreto de 16 del presente y teniendo en consideración las recomen

(135).- Sobre JOAQUIN DIAZ CANEJA, incluimos como Apéndice, una breve biografía administrativa sobre datos extraídos de sus expedientes personales, obrantes - en el Archivo General, del Ministerio de Justicia .

(136).-SANCHEZ BELLA,op.cit. deja constancia de que el primer nombramiento como Subsecretario fue D.Andrés Villalba, en Estado. Es válida en cuanto al Ministerio, pero no en cuanto a la primacía que corresponde al de Gracia y Justicia. La comunicación de Martínez de la Rosa al Secretario del Consejo de Gobierno , comunicándole el nombramiento, no es de fecha 21 de Junio, como cita, sino del 27. En el resumen -minuta de la discusión del proyecto de modificación de las Secretarías elaborado por la Secretaría del Consejo de Gobierno queda constancia: "Real Orden del 27 avisando el nombramiento de Subsecretario en D.Andrés Villalba, Introdutor de Embajadores". (AHN. Estado Leg. 892). - también MARTINEZ CARDOS,op. cit. pág CXLIII:"...y el 26 de Junio cesa en dicho cargo para asumir el de Subsecretario del Despacho de Estado" (nota 330).por último R. decreto de nombramiento , publicado en la Gaceta del día 2 de Julio de 1834, tiene fecha del 27 de Junio.

dables circunstancias y buenos servicios de D. Joaquín DíazCaneja ,Secretario de la Sección de Gracia y Justicia,del consejo Real de España e Indias, he venido en nombrarle para la Subsecretaría del Ministerio de vuestro cargo. Tendreislo entendido y lo comunicareis a quien corresponda para los efectos convenientes a su cumplimiento. esta rubricado de la Real mano. = En Carabanchel a 17 de Junio de 1834. = a D. Nicolas María Garellý" (137)

El nombramiento es anterior a la reestructuración del Ministerio -que no se realizará hasta el mes de Agosto-.

Díaz Caneja tomó posesión el mismo día y también el mismo día como prevenía el decreto de nombramiento, se comunica este, mediante oficio del Ministerio de Gracia y Justicia a todos los organismos afectados: a los Secretarios del Despacho de los restantes Ministerios, a la Contaduría Mayor, a los efectos económicos y a los de especial relación con el Ministerio de Gracia y Justicia; el Presidente del Consejo Real , Sección de Gracia y Justicia, el Decano del Consejo de las órdenes militares, y el Presidente del Tribunal Supremo de España e Indias (138).

(137).- Gaceta del 18 de Junio de 1834

(138).- Archivo General del Ministerio de Justicia. Leg. 576 , núm. 498

En los restantes Ministerios el nombramiento del Subsecretario se produce en el siguiente orden cronológico:

- En Hacienda a D. Joaquín de Uriarte, el 20 -Junio -
-1834 (139)
- En Estado, a D. Andrés Villalba, el 27-Junio-1834 (140)
- En Guerra, a D. Mariano Quirós, el 25-Diciembre-1834 (141)
- En Interior, a D. Angel María Vallejo, el 6 -Abril -
-1835 (142)
- En Marina, A D. Miguel Moreno, el 5-Diciembre-1835 (143)

(139).- FERRER Y JOU, Narciso. "Reales Decretos y Ordenes de S.M. que producen resolución en materias de su Real Hacienda". Madrid. 1835. pág 450

(140).- AHN. Estado. Leg. 892

(141).- Archivo General Militar. Segovia Leg. Q-209

(142).- Archivo Histórico Nacional. SEcción Fondos Modernos. Serie; Gobernación Personal. Leg. 508

(143.- Archivo General Militar. Segovia. Leg. M-4511

1.6.-CARACTER ADMINISTRATIVO DEL SUBSECRETARIO

En el Diario de Sesiones del Estamento de Procuradores del Reino, Legislatura de 1834 quedan reflejadas dos intervenciones parlamentarias en las que se alude al nuevo cargo. El diputado por Murcia, Lasanta, y el Ministro de Gracia y Justicia, Garellu, ofrecen algunas observaciones sobre el carácter y funciones del Subsecretario. Una intervención previa de Calderón Collantes, Diputado por Orense, al discutir el presupuesto del Ministerio de Gracia y Justicia impugnando el que el Subsecretario de este Ministerio figurase con un sueldo de 60.000 reales anuales, mientras los de los restantes Ministerios cobraban 50.000, da lugar a la replica del diputado Lasanta: " el Sr. Calderón Collantes dijo que el Subsecretario no debía tener 60.000 reales de sueldo puesto que los demás gozaban el sueldo de 50.000. Esta es una equivocación, puesto que por un decreto dado hace 5 meses (alude al decreto de 4 de Julio por el que se fijaban honores, sueldo y uniforme) se asignara a los Subsecretarios 60.000 rs.". Y continúa: " Los oficiales mayores disfrutaban antes 52.000 rs., ahora se ha aumentado el trabajo de los subsecretarios con respecto al que tenían anteriormente: son una especie de ofiales mayores autorizados para firmar y no tienen de aumento más de 8.000 rs.

En una simple interpretación de lo expresado por el diputado se deduce que en su opinión, el nuevo cargo no sale de la escala administrativa con funciones puramente internas y que está adornado de una cierta superioridad jerárquica respecto de los

oficiales mayores, de los Ministerios y encargado de autorizar con su firma la instrucción y traslado de las órdenes del Ministro. La superioridad jerárquica sobre el resto de los oficiales, la encuentra Lasanta en el sistema de nombramiento "...porque respecto de los Subsecretarios no sucede como antes, que de jefe de Sección se ascendía a oficial mayor. Con el Subsecretario no se verifica lo mismo; no se asciende a este destino por escala, sino por nombramiento de los Srs. Secretario del Despacho " (144).

El Ministro de Gracia y Justicia, Garelly, incorporado tardíamente a la discusión, interviene para explicar el amplio campo de asuntos que agobian a la Secretaría, con una jornada laboral agotadora, "así que se asiste diariamente desde las diez hasta las cuatro y por las noches desde las ocho hasta las doce... y se retrasan no obstante algunos negocios". Ante este cúmulo de asuntos la función del nuevo cargo, cobra especial relieve. Además, -continúa- gran parte de ellos exigen muchísima delicadeza, pues son puntos en que se comprometería el servicio de que se trasluciese la menor resolución antes de tiempo. Y ofrece la clave del sistema de trabajo: "que aunque me reserve el núcleo, por decirlo así, de semejantes resoluciones, oyendo para algunas a quien sabe más que yo, toca sin embargo el Subsecretario prepararlas y toca a los oficiales redactarlas" (145)

(144).- D.S.C. Estamento Procuradores. Legislatura 1834. Tomo II, pág. 1107 y 1108

(145).- D.S.C. Estamento Procuradores. Legislatura. 1834 Tomo II, pág. 1109

Intervención clarificadora del Ministro que ofrece -
y fija la función clave encomendada al Subsecretario, en la la-
bor previa de elaboración e instrucción de las resoluciones que
en definitiva, firmará el Ministro, como responsable último del -
Ministerio.

Subseccion B.- Reforzamiento parlamentario.

EL COMISIONADO REGIO

En el proceso de reestructuración del Estado, las Secretarías del Despacho, y sus titulares, adquieren un carácter preeminente, por lo que precisan de una adecuada instrumentalización de medios a su disposición, en lo administrativo y en lo parlamentario, con la creación de nuevos órganos de apoyo que cubran ambos flancos ministeriales. Se ha importado, definitivamente, un nuevo sistema de gobierno, y es preciso, para que el sistema funcione de manera eficaz, que se sumen a la maquinaria gubernamental los medios materiales y personales que el propio sistema exige. Si para la función interior ministerial, al Ministro se le ha dotado de un colaborador inmediato, el Subsecretario, para sus relaciones con los Estamentos, se creará el cargo de Comisionado o Comisario Regio.

1.1.- Actividad parlamentaria del Ministro.-

El Reglamento para el régimen interior de los Estamentos, de 15 de Julio de 1834, evidencia la supremacía que se otorga a los Secretarios del Despacho en las relaciones Cortes-Gobierno, dedicando, de forma excepcional, un título, el noveno, a regular la actividad parlamentaria de los Ministros.

La primera manifestación de la preeminencia del ejecutivo se concretará en el mismo hecho de que será el Gobierno, y no las

propias Cámaras, en contra del principio de autonormatividad (146) quien dicte el reglamento de régimen interior y funcionamiento. El Gobierno, ante el temor a posibles actuaciones revolucionarias por parte del Estamento de Procuradores del Reino, basándose en la experiencia de las Cortes de los años 20, va a tasar y limitar cuidadosamente las facultades de las Asambleas legislativas, como señala atinadamente Tomás Villarroja.

Este sometimiento y tasación se va a articular a través de varias medidas, la más importante de las cuales será, siguiendo el artículo 31 del Estatuto Real, privar a las Cortes de la iniciativa legislativa, residenciándola en la Corona, y dejando a los Procuradores, solamente el ejercicio del derecho de petición. El artículo 31 de E.R. establecía que las Cortes solamente podrían de liberar sobre aquellos asuntos que les fueran sometidos expresamente por real decreto. Iniciativa legislativa formal reservada al Monarca y que únicamente podrían entrar en movimiento mediante la acción de los Secretarios del Despacho en quienes reposaba la iniciativa material: a las Cortes llegaría el real decreto, con la firma real, refrendado por el Secretario del Despacho, con el proyecto de ley, que este, a su vez había presentado al Monarca, y en cuya tramitación se seguirá bien el proceso por la vía usual o la

(146).- D.S.C. Estamento Procuradores. Sesión de 20-8-1834. Y MARCUELLO BENE-DICTO, Juan Ignacio. "Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II". Rev. de las Cortes Generales. nº 4.1985.- Sobre la historia y evolución de los reglamentos parlamentarios, la tesis doctoral, dirigida por el Profesor Fraga Iribarne, de María del Carmen Cillán García de Iturrospe: Historia de los Reglamentos Parlamentarios en España". 1810-1936.-" Dpto. de Hª del Derecho. U. Complutense. Madrid. 1985. (las citas contenidas en el presente capítulo, se toman de la edición de 1867.)

de urgencia, asunto que dependerá, también, del criterio del Secretario del Despacho, no de la Asamblea como prevenía el artículo 54 del Reglamento.

En la misma línea, se fija la obligación del preaviso, a través de los artículos 60 y 110, por los que se establecía la obligación, por parte de los Secretarios de las Cámaras de comunicar a los del Despacho, con un día de antelación, el orden del día de la próxima sesión, confirmado por el art. 110, que sin llegar a suponer un veto ministerial a la labor de los procuradores, se señalaba solamente la obligación de informar, con lo cual una vez comunicado se podría discutir, asistiese o no el Ministro y por el que prohibía la discusión de cualquier asunto que no se les hubiera comunicado.

Con este sistema cerrado sobre la figura del Secretario del Despacho, la presencia ministerial a las sesiones establecida por otra parte, como voluntaria, podrían asistir siempre que lo creyeran conveniente al bien del Estado—fue amplia y constante, — en una continua interrelación Cortes-Gobierno, que el Conde de Toreno, llega a cuestionar al preguntarse si sería conveniente que los miembros del Gobierno dedicasen cuatro y más horas diarias al Parlamento, en detrimento de sus atenciones en el Ministerio (147)

(147).—Toreno, al discutir el proyecto de ley de Ayuntamiento, dice: "Pero yo pregunto señores si después de nueve meses de sesiones se entrase en el examen de una ley que pasa de los 400 artículos, y que según la prolijidad y detención con que se discuten aquí los negocios, nos ocuparía cuando menos hasta el mes de setiembre (están en marzo), ¿no se aputaría la paciencia de los señores procuradores? Y digo aún más: sería útil a la nación el que el Gobierno continuase dedicando como hasta aquí cuatro y cinco horas diarias a la material asistencia a trabajos puramente legislativos? ¿No podría esto perjudicar al despacho de los negocios urgentes y administrativos de las Secretarías, porque al cabo los ministros son hombres..." D.S.C., E.D. Leg. de 1834. sesión 10-3-1835, nº 166. Tomo III pág 1827.

1.2.- EL COMISIONADO REGIO

Como órgano de apoyo y asesoramiento parlamentario se introduce en el derecho parlamentario español la figura del Comisionado Regio. "Institución nueva, de actuación fugaz, pero sumamente curiosa e interesante", como anota Tomás Villarroya, como asesores ministeriales "para que, por su competencia técnica o profesional pudieran asistirles (a los ministros) en la discusión parlamentaria de aquellos asuntos, que, por su naturaleza o gravedad, requerían conocimientos especializados." (148) - (149)

El Reglamento del Estamento de Procuradores regula en sus artículos 112-113-114 la función y atribuciones de los Comisionados Regios:

Art. 112.- Además de los Secretarios del Despacho podrán asistir a las discusiones de los asuntos graves o peculiares de un ramo de la Administración los comisionados regios que S.M. designare con este fin.-

(148).- TOMAS VILLARROYA, Joaquín. Op. Cit. Pág. 350 yss.

(149).- ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA.- Voz: Comisario Regio.: "Es la persona nombrada de real orden para defender en los cuerpos Colegilladores los proyectos de ley que el Gobierno sometía a su deliberación. En la actualidad no existe semejante cargo. (escribe en 1910). Tomo VII.- Y continúa: "En puridad el adjetivo regio carece de aplicaciones de significación propia y determinada viniendo a ser el Comisario Regio un representante del poder ejecutivo central."

Art. 113.- Dichos Comisionados regios serán nombrados por S.M. en virtud de un decreto especial, comunicado a las Cortes por el Secretario del Despacho respectivo; y sólo podrán tomar parte en las discusiones concernientes a la materia para que hayan sido expresamente autorizados.

Art. 114.- Dichos comisionados regios se colocarán cerca de los Secretarios del Despacho, y nunca podrán hablar sino a nombre del Gobierno, ni tomar parte alguna en las votaciones.-

1.3.- MARCO JURIDICO Y FUNCIONES DE LA INSTITUCION

Como salvaguardia del principio de representatividad por el cual, sólo tendrían participación en tareas parlamentarias quienes hubieran sido elegidos conforme al sistema electoral en vigor, el Comisionado Regio, recibirá su habilitación jurídica a través de un nombramiento específico para esa función, nombramiento de origen real, acogiéndose a la cláusula constitucional de que es el Monarca quien confiere todos los empleos del Estado. El Artículo 113 establece esta exigencia fijando el sistema a seguir: propuesta del Secretario del Despacho, posterior nombramiento real y comunicación del mismo a los Estamentos.

Si bien de nombramiento real, su función será dependiente del Gobierno, que es quien lo propone y en cuyo nombre toman la palabra en las discusiones parlamentarias, prohibiéndoles, durante las discusiones -al igual que a los Secretarios del Despacho- invocar, bajo cualquier causa, el nombre de rey. Una simple distinción semántica, propiciada por la adjetivación regio, haría más adecuada la denominación de Comisionados del Gobierno, de real nombramiento.

Desde el aspecto orgánico los Comisionados Regios quedarían encuadrados como órganos de asistencia al Ministro para asuntos parlamentarios en funciones de asesoramiento e incluso de suplencia en la discusión de especiales proyectos de ley, complejos por razón de la materia.

La actividad parlamentaria de los Comisionados Regios queda reducida a un sólo momento dentro del proceso parlamentario: la discusión. En las tres fases del iter legislativo-presentación

discusión, votación- el Comisionado Regio solamente podrá intervenir en la discusión, momento en que se le concede, al igual que el Ministro, la posibilidad de intervenir en el uso de la palabra, siempre que lo crea oportuno, sin consumir turno. Al no pertenecer a la Cámara, no podrá tomar parte en las votaciones (art. 114, in fine). La función no solamente queda reducida al momento de la discusión, sino que también se recorta por razón de la materia. No se trata de un nombramiento o apoderamiento de tipo general extensivo a cualquier asunto. Si bien por el art. 112a podría deducirse que se les confieren amplias facultades, "podrán asistir a las discusiones de los asuntos graves o peculiares de un ramo de la Administración ", a tenor del artículo 113, sus intervenciones deberán circunscribirse a la "materia para que hayan sido expresamente autorizados", y de hecho, en su breve existencia parlamentaria, su labor se redujo a una materia concreta: la discusión de los Presupuestos Generales del Estado para el año 1835.

1.4.- CARACTER TECNICO

Esmein, al analizarla institución del Comisario Regio en Francia, considera que el artículo 6 de la ley de 16 de Julio de 1875, por la que se establece el cargo para las relaciones Parlamento-Gobierno, es una disposición "des plus sages et des plus pratiques" (150). La lucha en las Cámaras, donde el poder es el precio, hace necesariamente que en la composición del Gabinete, la notoriedad política ejerza más influencia que la aptitud profesional. Sucede así que hombres por otra parte de gran valía, son colocados al frente de tal o cual ministerio, de los que ellos no tienen un conocimiento especial, científico o práctico de los asuntos que se les confieren... Necesita de personas de una competencia especial y profunda para guiarle y esclarecerle en las discusiones. Se tendrá así, en el debate sobre un proyecto de ley, el hombre especial al lado del hombre político.

Este carácter técnico de la Institución lo pone de relieve Tomás Villarroya, siguiendo a Berthelemy: "la imitación española recayó sobre esta última fase de la institución francesa;

(150).- ESMEIN, A. "Elements de Droit constitutionnel Français et Comparé". 3ª Ed. París. 1903. Pág. 618.

y tanto los reglamentos, como la práctica configuraron la adaptación española con una significación rigurosamente técnica"(151)

La constante relación con las Cámaras, exigencia del régimen parlamentario, y el carácter, fundamentalmente político, ayuno en ocasiones de otros especiales conocimientos, de los ministros, exigen-para un más correcto funcionamiento de las instituciones- la existencia de órganos de asistencia.

(151).- TOMAS VILLARROYA, Joaquín. Op.Cit. Pag. 358.

1.5.-ANTECEDENTES HISTORICOS

En el derecho parlamentario español no hay precedentes de esta institución. Villarroya opina que: "puede afirmarse, con toda seguridad que procedía de la ley francesa de 13-8-1814, por la que se establecía, una vez publicada la Carta, que " los mensajes del rey que contuvieran proyectos de ley serán "llevados" ante las Cámaras por los Ministros, que podrán estar asistidos por comisarios enviados por el rey" . Siendo, probablemente , este el precedente más próximo en el tiempo de donde lo tomaran los redactores del reglamento español de 1834, sin embargo en Francia los Comisarios regios en tareas parlamentarias , hicieron su aparición en fechas más tempranas.

Según Poudra y Pierre (152) " la entrada de Comisario del Gobierno en el recinto del Parlamento se remonta a la Constitución de 22 frimario año VIII (13 de diciembre de 1799). " En los términos de los artículos 34 y 53 de esta Constitución , los oradores del Gobierno discutían las leyes delante de los Cuerpos legislativos, contradictoriamente con los oradores del Tribunado. Unos y otros en número de tres".

En la misma elaboración de la Carta de 1814, cuya redacción Luis XVIII encarga a una Comisión , compuesta de 10 Senadores 10 Diputados, figuran tres Comisarios reales, De Montesquieu, Ferrand

(152).- POUDDRA, Jules, et PIERRE, Eugene. " Traité pratique de Droit Parlementaire " 2ª Ed. París. 1879. Pág. 190.-

y Bengnot, que serán quienes realmente elaboren el primer proyecto (153). "Fueron los tres Comisarios reales quienes elaboraron - el primer proyecto , aportando de Montesquieu un primer texto"(154)

Y promulgada la Carta, bajo la Restauración y la Monarquía de Julio, los Ministros en el nuevo régimen parlamentario - van a dar una importancia fundamental a sus relaciones con las Cámaras, en cuya tarea serán asistidos por Comisarios regios. "Para asistirles delante del Parlamento, se nombran Comisarios del Gobierno que el rey designa a petición suya". (155).

El origen francés del Comisionado queda patente en el testimonio de Alcalá Galiano en la sesión del 13 de Enero de 1838, cuando vuelva a plantearse su permanencia en el reglamento de las Cámaras de 1838: "Se me olvidaba tocar el punto de los Comisarios regios. En esto seré completamente neutral, pues no son sino una copia de lo que se hace en uno de los países vecinos, en Francia. Ya es sabido que no rehuso, ni me asusta que copiemos lo que sea útil, ni creo que a nadie deba asustarle. " (156).

(153).- LEPOINTE, Gabriel. "Histoire de Institutions du Droit Public Français au XIX siècle". Editions Domat. París. 1953. Pag. 85.- Y DESLANDRES, Maurice. "Histoire Constitutionnelle de la France , de 1789 a 1870". Tomo II Libraire - Duchemin. París. 1977.- Pág. 668.

(154).- R. 28 Junio , Tit. II, art. 5º, y 13 de agosto, Tit. III , art. 1º

(155).- GUIZOT, Memoires

(156).- D.S.C. Congreso de los Diputados , Legislatura de 1837. Tomo I Sesión 49 Pág 406.- Madrid. 1874.-

1.6.- NOMBRAMIENTOS Y ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Tras las elecciones del 30 de Junio de 1834, se procede a la apertura de los Estamentos el 24 de Julio de 1834, inaugurando la primera legislatura de acuerdo con el Estatuto Real. Para esta primera legislatura, se nombraron los primeros -y únicos- Comisionados Regios en la historia del parlamentarismo español. El Conde de Toreno, como Secretario del Despacho de Hacienda, por real decreto, nombra a D. Joaquín de Uriarte, Subsecretario de su Ministerio, a D. Domingo de Torres, Director General de Rentas, y a D. Joaquín de Liaño, Intendente del Ejército, Comisionados Regios, para que en calidad de tales, participen en las tareas parlamentarias durante la discusión de los Presupuestos Generales del Estado para el año 1835.- (157)

De los tres nombramientos, encargando a personas indudablemente técnicas para una compleja discusión, como lo es la de

(157).- El nombramiento se comunica al Estamento de Procuradores, tal como prevenía el art. 112, que se da por enterado en la Sesión del día 5-12-1834.- D.S.C. Legislatura 1834-35, Tomo II nº 91. Pág 831.-

Así consta:

"Se leyó un oficio del Sr. Secretario del Despacho de Hacienda remitiendo un Real Decreto por el cual S.M. la Reina Gobernadora se ha servido nombrar, con arreglo a los artículos 112 y 113 del Reglamento interior del Estamento de Srs. Procuradores, como Comisionados regios para asistir a la discusión de los presupuestos a los Srs. D. Joaquín de Uriarte, Subsecretario del Despacho de Hacienda, D. Domingo Torres, Director de Rentas, y D. Joaquín Liaño, Intendente General del Ejército. El Estamento quedó enterado."

los Presupuestos del Estado, destaca el de Joaquín de Uriarte (158) al concurrir en su persona una doble representación : Subsecretario y Comisionado Regio. El nombramiento específico como Comisionado regio, es una clara confirmación del carácter puramente administrativo del recién creado cargo de Subsecretario. Como tal, y no siendo diputado, no podrá asistir a las sesiones del Parlamento. Para ello necesitará de un nombramiento, que deslinde jurídicamente su posición . Como Subsecretario no puede traspasar los muros del Ministerio y para acceder al Parlamento requiere título especial, una distinción sutil que fija con rigor jurídico la frontera entre la acción de un miembro o representante de gobierno en lo administrativo y en lo parlamentario.

Habilitado con el nuevo nombramiento, será Uriarte quien intervenga con más frecuencia en las discusiones, entre los meses de febrero y abril de 1835. Sin pormenorizar las intervenciones ni detenernos en su contenido -giraron especialmente sobre rentas estancadas y provinciales, deuda interior, documentos de giro, presupuesto extraordinario de Guerra, clases pasivas, etc.- si creemos necesario destacar algunas intervenciones, tanto de los Comisionados, como de los Procuradores, en cuanto aluden y perfilan el carácter y funciones de la nueva institución , admitida por los procuradores sin reservas en el desarrollo de las tareas parlamentarias

Intervenciones parlamentarias de la que se traslucen diversas conclusiones, siendo las más interesantes, el carácter de miembro de Gobierno con que se expresa y es respondido el Comisio-

(158).- Joaquín de Uriarte, nombrado Subsecretario de Hacienda el 20 -junio-1834

nado , en el proceso de la discusión , la sincronización de criterios Ministro-Comisionado, el uso de la palabra indistintamente por uno u otro , y la defensa de la política global del Ministerio, no de tal o cual Secretaría del Despacho.

Los Procuradores no matizan diferencias políticas entre la intervención del Ministro o del Comisionado, y así , Isturiz , después de una intervención del Comisionado Regio, Torres, dirá: "Yo diré a los señores que componen el gobierno , no me importa cuales sean, que desmientan si pueden..." (159). En otro momento, tras la intervención del Comisionado, sin que el Procurador que habló a continuación le contestare, tomará la palabra el Ministro para recordarle al Procurador que no ha contestado al Comisionado, es decir, al Gobierno por lo que no procederá una intervención del Ministro, mientras no se produzca aquella (160). Los Comisionados regios en sus intervenciones -breves dentro del cómputo general de las discusiones- asumen la defensa de la política del gobierno pleno, sea cual fuere el Ministerio concreto afectado. Este carácter, se pondrá de manifiesto, después de una intervención -la única, y desgraciada para el Gobierno- del Comisionado Liaño, Intendente del Ejército. Inexperto en las lides parlamentarias (confiesa que es la primera vez que habla en el parlamento) admite que el Presupuesto de la Guerra se ha preparado en tres días. El humor y las uñas afiladas de la oposición, con el Conde de las Navas, Isturiz y Alcalá Galiano, se cebarán en el comisionado y en el gobierno. Es una

(159).- D.S.C.E.P. Leg. 1834 Tomo III Pág. 1754-1867

(160).- D.S.C.E.P. Leg. 1854 Tomo III Pág. 2127

grave irresponsabilidad del Gobierno, presentar ante las Cortes, confeccionado en tres días, el Presupuesto del Ministerio que absorberá casi el 50 % del presupuesto total . Y aquí volverá a salir el carácter de unidad ministerial que forman Ministro-Comisionado, ya que ambos, indistintamente, y sobre todo el Comisionado, tomarán la defensa del Gobierno, ampliando y justificando el punto concreto de debate, hasta hacer callar a la oposición (161)

Las intervenciones más importantes fueron las del Comisionado Joaquín de Uriarte quien asumió el mayor peso de la defensa de los presupuestos especialmente del presentado por el Ministerio de Hacienda (162).

La valoración final de las intervenciones, la utilidad de la institución no alcanzó el éxito esperado, pero tampoco se consideró contraproducente.

Clausurada la primera Legislatura de las Cortes del Estatuto, con ella termina la intervención de los Comisionados Regios, sin que haya constancia de nuevos nombramientos en las otras dos Legislaturas del Estatuto ni en las Cortes Constituyentes de 1836-37 Sin embargo, no desapareció del dercho parlamentario español.

Y así en el Poyecto del Reglamento de 1838 y en las Leyes Fundamentales de Bravo Murillo de 1852 , volverá a plantearse la necesidad de que existan estos órganos auxiliares.

(161).- D.S.C.E.P. Leg. 1834. Tomo III pág 1781-1867

(162).- A modo indicativo en las discusiones sobre: Rentas estancadas; documentos de giro; Presupuesto extraordinario de Guerra; rentas Provinciales; y la más extensa de todas las intervenciones (interviene en doce ocasiones) sobre la Deuda interior.-

1.7.-EL COMISARIO REGIO EN EL PROYECTO DE
REGLAMENTO DE 1838

La Comisión especial nombrada para la elaboración del proyecto de reglamento para el Gobierno interior del Congreso - de los Diputados, y de la que forman parte, entre otros, Olózaga, Mon, Pacheco y Rodríguez Camaleño, presenta el borrador en la sesión del 8 de enero de 1838 (163) (164)

En cuatro artículos establece las normas reglamentarias aplicables a los Comisarios regios:

- Libre acceso al Congreso, mediante la reserva de un asiento para los Comisarios Regios, detrás del banco Ministerial. (art. 49)
- Derecho al uso de la palabra siempre que la soliciten (art. 53)
- Asistencia y participación, al pleno y a las sesiones preparatorias, tanto a las Secciones (art. 75),- como a las Comisiones (art. 82)

En ambos casos, solamente durante la discusión, sin poder participar en las votaciones.

(163).- D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I. Pag. 309.
(164).- El proyecto del Reglamento para el Senado, redactado por una Comisión compuesta por D. Pio Pita, D. Juan Jose Sánchez y D. Jose María Pérez, contempla también la existencia de Comisionados Regios, con facultades similares a las establecidas en el Reglamento del Congreso, en los artículos 195 y 196. Artículo 195 podrán asistir en nombre del Gobierno, solo a determinadas discusiones, Comisionados Regios nombrados por S.M. al efecto ; cuyo nombramiento se participará al Senado con anterioridad a la sesión. Artículo 196 estos Comisionados Regios tomarán asiento cerca de los Ministros, y nunca podrán hablar sino sobre el asunto que se les haya encomendado y en nombre del Gobierno.

La reglamentación tiene un carácter más evolucionado, con mayor amplitud en las facultades del Comisario, que aparece liberada de la tutela ministerial, con posibilidad de participación-novedad más interesante-en cualquier asunto, frente a las restricciones del Reglamento de 1834 (solo para materias determinadas). Nada se dice respecto al origen de su nombramiento, que seguiría el proceso de la propuesta ministerial y el Real Decreto de nombramiento comunicado a las Cortes.

El proyecto de Reglamento fue discutido artículo por artículo, y en la sesión del día 13 de enero llega el turno al artículo 49, en el que se contiene la primera referencia al Comisario Regio, y que dará lugar a una amplia discusión en el seno del Congreso sobre la permanencia o supresión de los asesores parlamentarios ministeriales. En contra, se manifestarán los Diputados Moure y Fontán, a su favor, Sancho y neutrales, según sus propias palabras, Alcalá Galiano y Olozaga.

El Diputado por Orense, Moure, en una defensa a ultranza del principio representativo de las Cámaras, según el cual solamente podría tener acceso a las mismas quienes fueran elegidos por la nación, lleva su pretensión a prohibir la entrada a la Cámara a los Ministros que no sean Diputados, y, por supuesto, a los Comisarios Regios. "Porque no solo me opongo a que haya ese banco de Ministros, sino a que vengan aquí esos Comisarios Regios, que no se lo que son..." "yo quisiera que no se sentase aquí nin-

guno que no fuese diputado electo por la nación", pretensión que fundamenta en el modelo parlamentario inglés. "En Inglaterra, señores, ningún Ministro puede sentarse en la Cámara de Comunes ni en la de los Loes sino es individuo de ella; porque allí ninguno puede entrar sino ha sido electo por el pueblo. ¡Ojalá se adoptase esto aquí!. Entonces habría mayor conformidad entre la Corona y los pueblos" (165).

Pacheco, por la comisión, cede la palabra a Alcalá Galiano, quien en una brillante intervención, contesta al diputado preopinante, aprovechando la ocasión, para ofrecer a la Cámara una breve lección sobre la organización política de Inglaterra (166).

La intervención posterior de Alcalá Galiano se cibe a la defensa de la presencia ministerial en las Cámaras como algo sustancial del sistema representativo, por cuanto el Gobierno, "representa el principio social", es el encargado de la gobernación en la que juega un papel importante, la contestación, la interrelación Gobierno-Parlamento, "los Ministros necesitan contestar a los diputados", y para esta labor necesitan, datos, papeles, consultar con otros ministros, por cuanto si bien a veces se interpelará a su Ministerio, otras lo será a la totalidad del Gobierno. No solamente presencia en las Cámaras sino presencia topográficamente determinada con banco del Gobierno, que facilite funcionalmente la tarea de los miembros del Gobierno.

(165).- D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I. Pág. 405

(166).- D.S.C. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837. Tomo I. Pág. 405

"Respecto a los Comisarios Regios, seré enteramente neutral , y tanto más cuanto que en el ensayo que se hizo de ellos en el Estamento de Procuradores en 1834 y 35 no produjeron el efecto que se deseaba". El por qué del ensayo no dio resultados satisfactorios para Alcalá Galiano se debió a la falta de una adecuada reglamentación de competencias. A la sombra del Ministro, "se presentarían embarazados y sin la franqueza que en otro caso" (167), por lo que no hace especial hincapié en su permanencia.

A continuación tomará la palabra Olozaga, por la Comisión referente a los Comisarios Regios compartiendo el punto de vista de Alcalá Galiano, manifestandose neutral en el tema, y ofreciendo la alternativa de que la presencia en las Cámaras de los Comisarios Regios se discuta cuando el Gobierno presente el proyecto de ley sobre relaciones Gobierno-Congreso.

La intervención que introduce nuevos matices en la discusión la llevará a cabo el diputado por Lugo, Fontán, persuadido de que no son necesarios estos auxiliares, "porque un Ministro de la Corona debe estar dotado de la ilustración conveniente para poderla dar al Congreso en sus respectivos ramos que aquí se discuten", aún en el supuesto de que en ciertos casos, el Ministro pueda necesitar colaboración, esta no debe buscarse fuera del propio Congreso, sino "entre los hombres especiales que haya en el Congreso", donde, por otra parte el Ministro normalmente -

(167).- D.S.C. Congreso de los Diputados. Leg. de 1837. Tomo I. Pág. 406.

pertenecerá al grupo mayoritario en cuyo seno no pueden faltar hombres conocedores de todos los ramos de la Administración. - Frente al origen extra-parlamentario de los primeros Comisionados, aboga, al final de su intervención en su mismo principio: que sean los Diputados del propio partido o grupo del Gobierno quienes sean llamados, si fuera preciso, por sus especiales conocimientos, a defender al Gobierno. Subsiste la misma idea la necesidad de asesoramiento y colaboración, pero defendiendo la autonomía de la Cámara (168).

Por último intervendrá el Diputado Sancho para quien los Comisarios Regios "son precisos, de absoluta necesidad"(169) sin ofrecer más argumentos y poniendo fin a la discusión, proponiendo la supresión del párrafo referente al banco para los Comisarios en el Congreso. Así se aprueba, y lo mismo se hará en los restantes artículos referentes al Comisionado, suprimiendo las referencias a los mismos. (arts.58,75 y 82).

Los Comisarios Regios no se incorporan, pues, al reglamento definitivo del Congreso ni del Senado, en las Cortes de 1838, eclipsándose para volver a hacer acto de presencia en el Proyecto de Ley para los Cuerpos Colegisladores de Bravo Murillo, en 1852.

(168).- D.S.C. Congreso de los Diputados. Leg. de 1837. Tomo I. Pág. 406.

(169).- D.S.C. Congreso de los Diputados. Leg de 1837. Tomo I. Pág. 407.

1.8.- EL PROYECTO BRAVO MURILLO

El último rastro de los Comisionados Regios en el derecho parlamentario español, resurge en la Legislatura 22ª de 1 de diciembre de 1852 (la más breve junto a la 39ª, de 22 de enero de 1872 y en las que en ambos casos solamente se celebraron dos sesiones) (170) en el conjunto de Proyectos de Leyes - Fundamentales, y entre estas el Proyecto de Ley para el Régimen de los Cuerpos Colegisladores, de Bravo Murillo.

El profesor Villaroya -pasando por alto los proyectos de reglamento de 1838- alude a este postrer intento de mantener a los Comisionados Regios considerados en su criterio, con "funciones análogas a las establecidas por los Reglamentos del Estatuto" (171).

Sin embargo, el proyecto Bravo Murillo introduce modificaciones jurídicas y alteraciones funcionales que perfilan un órgano parlamentario distinto, o al menos, más evolucionado que el pergeñado en 1834 o 1838.

La modificación esencial es el establecimiento de un nuevo régimen jurídico en las relaciones interorgánicas Ministro-Comisario, recurriendo a la delegación mediante la cual se transfieren al Comisario competencias propias del Ministro para el me-

(170).- "Estadística del Personal y Vicisitudes de las Cortes y de los Ministerios de España. 1833-1879". Madrid. 1880.

(171).- VILLARROYA; Op. Cit. pag. 359.

por cumplimiento de las funciones, en este caso, parlamentarias, del Ministro (172).

Firme la delegación, a través del acto de nombramiento, sin que el ministro renuncie a las que le son propias, y pudiendo, en cualquier caso, revocar el acto de delegación y asumir de nuevo sus competencias parlamentarias, se transfieren al delegado, - por tiempo indefinido y con carácter general, las competencias - parlamentarias ministeriales, y así, frente al espíritu restrictivo del reglamento de 1834, podrán los Comisarios:

- a) intervenir en cualquier asunto o sostener cualquier proyecto en el seno de las Cámaras (art. 14)
- b) se equiparan a los ministros, por aplicación del - art. 13 del proyecto -en el ejercicio del uso de la palabra, pudiendo intervenir sin consumir turno- siempre que la soliciten. (art. 14).
- c) y por último, intervenir en la fijación del orden - del día, proponiendo los asuntos que hayan de tener preferencia en la sesión (art. 16).

Al lado de esta nueva configuración jurídica - el Comisario del Gobierno, no es un mero asesor o suplente ministerial - se modifica asimismo, la denominación, sustituyendo el vocablo Comisionado Regio, por el de Comisarios de gobierno, terminología más precisa y concorde con el centro de donde surge la institución y conforme a la empleada en otros países, Francia concretamente,

(172).- Cambio que ya queda perfectamente definido cuando el Título II del Proyecto de Ley, se encabeza con la rúbrica "Del Ministro y sus Delegados"

de donde se ha tomado. El nombramiento como Comisario no será de origen real, sino competencial del Ministro (art. 14). En cuanto a las personas elegidas para el cargo, frente a la extracción ex traparlamentaria de los Comisionados en 1834, en el proyecto, - manteniendo esta posibilidad, se amplía, pudiendo ser nombrado Co misario quien ostente la condición de diputado o senador, quienes con el nombramiento específico verían ampliadas sus atribuciones (art. 15). Si se mantiene la prohibición de votar como se establecía también para los ministros, aunque pertenecieran al Cuerpo - donde la votación se verifique (art. 16.2 y 13).

De los Comisarios del Gobierno vuelve a ocuparse el - proyecto en el título VI, al reglamentar el sistema a seguir en el iter legislativo, especialmente en la discusión, y así por el art. 37 se determina que los proyectos o proposiciones de ley - del Gobierno, se presentarán indistintamente por el Ministro o por el Comisario, quien si lo juzga oportuno, podrá exponer ver balmente o por escrito, las razones en que se apoya. Y por el - artículo 44, en los supuestos de adicción o enmiendas que se - pongan al proyecto de ley por parte de los diputados, se pasarán previamente a los Ministros o "en su defecto a los Comisarios", con la potestad, para cualquiera de ellos, como miembros del gobierno, de aceptarlas o rechazarlas. En definitiva, el Comisario del Gobierno está investido de las mismas competencias parlamentarias que el Ministro para todo el proceso de elaboración de la - ley, con la excepción -también para ambos- de participar en las votaciones.

Sin embargo, como es sabido, ninguno de los Proyectos de Leyes Fundamentales presentados por Bravo Murillo, pasó de tal, y entre ellos el que nos ocupa, desapareciendo con ellos, el último vestigio de los asesores- representantes- delegados ministeriales - ante los Cuerpos Legislativos.-

Sección 4ª.- Análisis jurídico

Subsección A.- Bases de creación de la Subsecretaría.-

- 1.1.- Doble base de creación
- 1.2.- En base parlamentaria
- 1.3.- En base a la acción administrativa

Subsección B.- La Subsecretaría en la segunda mitad del siglo XIX: su tratamiento doctrinal.

- 1.1.- Oliván y Posada Herrera
- 1.2.- Silvela
- 1.3.- Colmeiro
- 1.4.- "Memorias" de Ramón de Santillán.

Sección 4ª.- ANALISIS JURIDICO

Subsección A.- Bases de creación.-

1.1.- DOBLE BASE DE CREACION

El tránsito de una administración autocrática, lenta y anquilosada a otra de corte moderno deberá incidir, en primer lugar, en una modificación de las estructuras orgánicas de la propia administración. El Ministerio, como centro de poder directo, procederá a su reestructuración, tanto en la línea de mando como en una más racional división de los trabajos encomendados. Como unidad orgánica encargada de un ramo específico, el Ministerio - surgido bajo el régimen constitucional, atenderá a dos frentes: el político, con la necesaria participación del titular en los debates parlamentarios, y el administrativo, con el control y buen funcionamiento de la actividad diaria. De la personalidad dual del Ministro, como órgano político y administrativo, en concurrencia con el incipiente régimen parlamentario, surgirá la necesidad -hasta entonces no sentida- de atender a ambas funciones con la previsible lesión que la atención a una de ellas pueda originar a la otra. El Nuevo régimen hará prevalecer la trascendencia de la actuación parlamentaria por parte del Ministro, con deterioro de la función administrativa, que deberá ser evitado y rearniendo la creación de un nuevo órgano, netamente administra

tivo, ad intra de la cotidianeidad ministerial: la subsecretaría.

La exposición de motivos del decreto de junio justificaba la creación del nuevo órgano de la administración central en la doble causa de la actividad parlamentaria del Ministro y la necesaria atención interior al funcionamiento de la labor del Ministerio. Cifándose a la etapa inicial es preciso tener en cuenta que si bien este es el fundamento, instalada ya la subsecretaría en el ministerio, esta seguirá desarrollando sus competencias - con independencia de la existencia de un régimen parlamentario o no por cuanto va a primar -en el caso de España- la causa segunda de creación, es decir, la atención y labor meramente administrativa.

Por otro lado si bien la figura del subsecretario no es original del sistema organizativo español sino órgano importado debe tenerse presente la distinción entre su origen, o mera denominación, y las funciones que se le encomienda.

En consecuencia analizaremos la doble base de creación -en base al parlamentarismo y en base a la acción administrativa-, con las peculiaridades y excepciones que rodean al subsecretario en la administración española.

1.2.- EN BASE PARLAMENTARIA

"La condición humana del titular o titulares del poder público lleva implícitas deficiencias de actividad, que, en cuanto a la función que les está atribuida puede conducir a situacio

nes: a) de incapacidad; y b) de insuficiencia. Para subsanar estas deficiencias, en la historia administrativa aparecen órganos que pueden ser calificados como de función supletoria" (173). En esta definición del profesor Lalinde queda acertadamente subsumida la primera función encargada al subsecretario: suplir a su Ministro cuando este por imperativo de su actividad directa ante el parlamento, desatienda las obligaciones administrativas del Ministerio.

El asignar la paternidad del origen y su denominación -Sub-secretario- a la práctica inglesa, es puesta de relieve por nuestros tratadistas, pero sin que se realice la necesaria distinción entre la mera denominación del nuevo órgano y las funciones que se le encomiendan, distintas en ambos ordenamientos. El Subsecretario inglés surge, fundamentalmente por el parlamentarismo y para el parlamentarismo, igual que el francés en su segunda época o el italiano, sin perjuicio de que se le encomienden funciones dentro del Ministerio. Prima su actividad parlamentaria que compartirá en su Ministro, representándole en aquella Cámara a la que no pertenece el Ministro, y en segundo lugar vendrá su actividad dentro del ministerio, situación totalmente contrapuesta a la del subsecretario español que se moverá siempre dentro del campo estrictamente administrativo sin connotaciones parlamentarias (174)

(173).- LALINDE ABADIA, Jesús. "Ensayo de tipología orgánica de la administración superior en la historia de España". Annali della Fondazione Italiana per la Storia amministrativa. Milán. 1967. Tomo IV.

(174).- Vide. supra, La Sub. y el Dº Comparado. Parte IV. Pag.342 y ss.

En esta línea de necesario delimitación entre denominación y función son oportunas algunas referencias a nuestros tradistas. El más lejano en el tiempo, Colmeiro, presenta a la subsecretaría "como la más reciente importación de Francia, que a su vez la tomó de Inglaterra", considerando que "su institución es una necesidad del régimen parlamentario" (175). Causa común repetida y reiterada. Sin embargo parece más dudosa su aseveración - de que: "En Inglaterra no son los subsecretarios, como en Francia y en España, meros auxiliares de los Ministros, sino los Ministros en la acepción administrativa de la palabra", criterio que no es posible compartir, y menos aún su última observación global de - que "al no poder darse sustitutos en la tribuna, se han nombrado auxiliares, para el despacho", porque, precisamente, no solamente el origen, la causa, sino la función fundamental del subsecretario inglés -sin perjuicio de otras atribuciones intra-ministeriales- fue la de sustituir al Ministro en el Parlamento, concretamente, en aquella Cámara a la que no pertenecía su Ministro-Secretario de Estado. La función del subsecretario inglés, es fundamentalmente parlamentaria. La del español, administrativa.

En un salto cronológico cuantitativo, el profesor Murillo Ferrol (176) al analizar la necesidad de la moderna administración de dividir el trabajo y en consecuencia la diferenciación entre órganos políticos y administrativos, encuentra en esta dis

(175).- COLMEIRO, Manuel. Derecho administrativo español... Pág. 110.

(176).- MURILLO FERROL, Francisco. "Administración y política". RAP., nº 6. 1951. Pág. 93.

yuntiva el origen de la subsecretaría. "Así, escribe, cuando el ministro se ve obligado a defender "su" política ante el parlamento, el continente se ve en la necesidad de acoger el ejemplo británico del subsecretario para que aquella actividad política no interrumpa la gestión cotidiana de los asuntos corrientes - administrativos en sentido estricto- del departamento". Es indiscutible la causa, pero, una vez más, y por la misma argumentación empleada anteriormente, no la función que se encomienda a uno y otro subsecretario. A fuer de insistentes reiterar la primigenia labor parlamentaria del subsecretario británico, sustituto de su Ministro, pero ante una de las Cámaras, y muy en segundo plano - en funciones administrativas, todo lo contrario del caso español.

Más compleja y discutible es la afirmación del profesor Baneyto, quien al analizar la exposición de motivos del decreto de creación de la subsecretaría, afirma: "De ahí arranca la razón de ser de las subsecretarías (la labor parlamentaria del Ministro), y así se explica que al ser suprimido el régimen parlamentario por la Dictadura del General Primo de Rivera fuesen sustituidos los - Subsecretarios por Secretarios Generales o -en lo que al trámite se refería- por directores o jefes superiores, proyección de la - administración misma".(177). Siendo correcta la primera deducción, causa-origen de la subsecretaría: el parlamentarismo, la conclusión debe ser objeto de diversas matizaciones. La subsecretaría

(177).- BENEYTO, Juan. Historia de la Administración española e Hispanoamericana. Aguilar. Madrid. 1958. Pág. 531.

se mantiene o suprime, dentro del ministerio, en el caso de España, con regímenes parlamentarios o en su ausencia, porque, in sistimos, una es la razón de su creación, lo que lo motiva, que ciertamente es el régimen parlamentario, y otra la función que se le encomienda, puesto que los ministerios, indudablemente, - existirán siempre sea cual fuere el régimen político y la subse cretaría es, fundamentalmente, un órgano administrativo. Es facil mente demostrable, a lo largo del desarrollo de la historia de la administración española, que la subsecretaría se crea o se - suprime, con independencia del régimen político, por su carácter interno, por su necesaria atención al desarrollo de la vida cotidiana, segundo aspecto contemplado para su creación.

Y mucho más singular es la trayectoria de la subse cretaría, precisamente, bajo la Dictadura, donde desaparecido el - régimen parlamentario, va a alcanzar sus más amplias competencias llegando a actuar como auténticos ministros, ahora sí administra tivos, por razón, fundamentalmente, de su larga experiencia de funcionamiento como órgano interior, meramente administrativo.

En resumen, este es el aspecto que interesa dejar pa tente: el parlamentarismo es la causa de la creación de la sub secretaría, pero no la única. Y en el caso español, la función que se le encomienda es siempre administrativa con independencia del régimen político existente.

1.3.- EN BASE A LA ACCION ADMINISTRATIVA

Al subsecretario se le encarga de la resolución de aquellos asuntos de leve cuantía o de escasa importancia, de una parte, y de la ordenación en el trámite de los restantes negocios que requieran la firma del Ministro, como competencias originales, buscando, como objetivo final, un movimiento más adecuado de la marcha del ministerio, que redundará en beneficio, tanto de la propia administración como de los administrados. La acción administrativa, aquí comprendida solamente dentro de los límites del ministerio, sin proyección ad extra, será la ocupación real y positiva del nuevo órgano. Encerrado en los estrechos límites de las "covachuelas" el ministerio y todos sus miembros, desde el ministro al último portero, languidecen en la situación de penuria que tan realistamente describe Saint Simón (178). Situación insostenible, de urgente reforma, y que el nuevo régimen acometerá con buena voluntad, pero escasos resultados. En la reforma ministerial va a ocupar lugar preferente la pura reestructuración interior, la aplicación de aquellos principios que, aún en vía de ensayo, parecen ser los más adecuados para una agilización y pronta resolución de los asuntos competenciales del ministerio, empezando por el más simple de todos ellos, la división y distribución del trabajo.

(178).- MORALES MOYA, Antonio. "Política y Administración en la España del siglo XVIII". RAP. nº 105. Madrid. 1984. Pags. 189 y ss.

Y así, la subsecretaría, y su titular, el subsecretario, se concibe como el centro y el jefe, respectivamente, de toda la actividad interior ministerial, Es en este aspecto práctico como el profesor De la Morena, aunque haciendo abstracción de su origen, considera al nuevo órgano.

"He ahí la misión original y genuina de los subsecretarios y de las subsecretarías...", siendo el subsecretario, "un segundo jefe con jurisdicción sobre todo el departamento y con la específica misión de erigirse en titular -y no sólo gestor- de sus diversos servicios generales, encuadrándolos en una gran unidad administrativa ad hoc" (179).

Aunque la referencia se realiza desde la actualidad y concretamente, sobre el art. 15 de la Ley de Régimen Jurídico - de la Administración del Estado, es aplicable al momento inicial por cuanto, en realidad, el básico artículo 15 resulta una concreción de lo que durante los ciento cincuenta años largos desde la creación de la subsecretaría, había sido ocupación y competencia habitual.

Al analizar las diversas formas realizadas será el momento adecuado para dejar constancia de este carácter estrictamente administrativo, en los que los reglamentos de régimen interior de los distintos ministerios irán fijando -de manera paulatina y

(179).- DE LA MORENA, Luis. "Problemática de los Servicios Generales de la Administración española: su dependencia funcional y encuadramiento orgánico." D.A. nº 97. 1966. Pags. 29 y ss. Del mismo autor, "Las Subsecretarías en el derecho orgánico español: Apuntes para su configuración institucional". D.A. nº 102. 1966. Pags. 41-67.

uniforme- este encuadramiento de la subsecretaría al frente de - todos los servicios generales, y especialmente en lo referente - al personal. La acción de reforma empezará desde dentro, quizá - porque lo primero será ordenar la cabeza para después seguir con el resto de los miembros del cuerpo social de la nación -acción administrativa ad extra del ministerio-, y en la que ya la subse- cretaría tendrá menos competencias directas y solamente la afec- tarán las indirectas que recaigan en el ministerio como conse- cuencia de la ampliación de cometidos que se confieren al minis- terio en su paso de una simple administración abstencionista a una administración de intervención prestadora de los indispensa- bles servicios públicos múltiples que las nuevas circunstancias sociales reclaman.

En la conjunción de los dos factores ya citados -el - nuevo régimen parlamentario y la acción administrativa interior- reside la función genuina de la subsecretaría, sin que sea posi- ble hacer abstracción de ninguna de ellas.

Subsección B.-

TRATAMIENTO DOCTRINAL. (1840-1850).

El nuevo órgano establecido en los Ministerios, fue objeto de análisis y atención dispar por parte de los primeros tratadistas del incipiente derecho público español, englobado bajo la rúbrica general del derecho político y administrativo.

Lo que Berthier (180) constatará para el caso de Francia:

"La institución de los Subsecretarios de Estado ha sido muy vivamente atacada y no menos vivamente defendida en la Tribuna, pero, cosa extraña, ella nunca ha sido estudiada por los teóricos políticos... no se preocupan de la subsecretaría, como si jamás hubiese existido", es mutatis mutandis, aplicable al caso español.

1.1.- OLIVAN Y POSADA HERRERA

Englobamos en el mismo epígrafe a ambos autores por su contemporaneidad y porque ninguno de ambos ilustres iniciadores del Derecho Administrativo se ocupa del análisis y configuración del nuevo cargo de la Administración Central. Ni Oliván ni Posada Herrera dedican una sola línea al tema de la subsecretaría en sus obras más conocidas y dedicadas al estudio y explicación, ni en "De la Administración pública con relación a España", ni en las "Lecciones".

(180).- BERTHIER, Les Sous-Secretaires d'Etat en France. Thésis por le Doctorat. París. 1926. Pág. 134.

Silencio sorprendente por parte de ambos. En el caso de Oliván, por cuanto que al estudiar lo que denomina "Administración Suprema" y referirse a los órganos superiores de la administración (Consejo de Ministros, Ministros, Direcciones Generales) sería lugar adecuado para referenciar, al menos, el nuevo cargo creado ya ocho años -aproximadamente- desde que el escribiera su obra, y sobre todo, porque el mismo fue subsecretario del Ministerio de la Gobernación en 1836 siendo Ministro el Duque de Rivas (181), y por tanto, podría contribuir con su propia experiencia personal a dejar constancia de la configuración, atribuciones y funciones del nuevo cargo.

Oliván esquematiza (182) la Suprema Administración de la monarquía constitucional de forma simple: el Monarca.- "Supremo administrador del Estado", y Supremo Juez en asuntos contencioso-administrativos, asistido por agentes directos, los Ministros,

(181).- Oliván fue nombrado Subsecretario del Ministerio de la Gobernación por real decreto de 30 de mayo de 1836. Donde podemos deducir algunas de sus competencias, es precisamente, cuando siendo subsecretario recibe la visita que George Borrow relata con tanto detalle en su "Bible in Spain" (Pags. 160-70) solicitando permiso para publicar en España una Biblia sin notas, autorización que deberá concederle el subsecretario, y que en este caso, le niega. En entrevista que para Santamaría Pastor y Martín Retortillo, muestra un talante hosco e integrista del oscense, en un enjuiciamiento quizá poco justo y apresurado. (Santamaría Pastor, Op. Cit. MARTIN RETORTILLO, Lorenzo, - "Alejandro Oliván: un retrato y un discurso". Pags. 379-406.- De lo que no cabe duda, respecto a las interrogantes del segundo trabajo, es que el "Oliván" a que alude Barrow, es A. Oliván, entonces, Subsecretario del Ministerio.

(182).- VIDE ORGANIGRAMA. Nos parece oportuno un inciso para analizar el sistema organizativo que propone Oliván, primero que se ocupa de estudiar una estructura del Estado de corte moderno.

e indirectos, los Consejeros de Estado; una serie de auxiliares bajo la rúbrica de "servicios generales administrativos dependientes", las direcciones generales o ramos de cada ministerio que "exigen formar cuerpos unidos, disciplinados e instruidos"(183). Es un esquema clásico y genérico, sin entrar a analizar la composición interior. Quizá por ello, y ser la subsecretaría un servicio -aunque importante- subsimido en un ministerio, no haya merecido su atención. Oliván se mueve en un plano de organización - ideal y de ahí, también, como pasará en Posada Herrera, su interés, para lograr una administración fuerte y vigorosa, en dotar a la administración central sobre todo a escala auxiliar, dando un papel preponderante a las Direcciones Generales. A este respecto escribe: " Cuyas dependencias deben establecerse con tino y perfeccionarse al compás de los tiempos: el pretender suprimirlas todas o algunas, para refundirlas en los ministerios, prurito que ha tenido alguna boga entre nosotros, es un error nacido de fal-

(183).- Oliván, según García Trevijano es "el máximo exponente de la - división departamental". En este sentido diseña una macro-organización estatal, basándose en las actividades primarias o esenciales del Estado, sin descender a un análisis detallado de los órganos internos que deban realizarlos a las órdenes del Ministro.

La intención racionalizadora, como hemos visto en el caso de las reformas emprendidas por el Marqués de las Amarillas, se reproduce en Oliván, y como dijo Jera Martínez de la Rosa en el discurso de contestación al ingreso de Oliván en la Real Academia de la Lengua, el 7 de noviembre de 1847, intenta llevar, a través de su discurso sobre "el leísmo", mediante un espíritu analítico, claro y preciso, al terreno de la literatura, lo mismo que hizo en el de la administración: el orden y método de las ciencias exactas a las que es tan aficionado". (Real Academia de la Lengua. Sesión del 7 de noviembre de 1847. Al mismo tiempo que Oliván, ingresaron como Académicos, Nicomedes Pastor Díaz y Juan Eugenio de Harzentbusch).

sas ideas de administración . Esas direcciones generales deben - encomendarse a los hombres de especialidad y aplicación , propios para preparar y ejecutar las decisiones de los ministros, quienes en el régimen constitucional ni suelen durar largo tiempo en los puestos, ni ser tan especiales como políticos y parlamentarios; - son las oficinas intermedias, de formenores y de movimiento, al - paso que las funciones del Ministerio son de impulso, de discernimiento, de censura, de generalidad. " (184). Quizá podríamos encontrar aquí un órgano meramente administrativo que es servido, por - consiguiente, por jefes de la escala administrativa , que pudieran permanecer al frente de los servicios y dando continuidad a la labor administrativa, al margen de la interinidad de los altos cargos políticos.

Posada Herrera, tampoco cita ni comenta la creación de las subsecretarías. Sus amplias "Lecciones" sobre organización administrativa, (Lecciones 6,7,8 y 9), en las que examina de forma detallada la estructura organizativa del Estado (la jerarquía administrativa, del Rey a Director General) no contienen referencia alguna.

Analiza , como Oliván, el cuadro general de organización para detenerse puntualmente en el tema de las Direcciones Generales, aunque ofreciendo un punto de vista distinto al mantenido por Oliván.

Posada ve serios inconvenientes en la existencia de las direcciones generales, recomendando al Gobierno cautela en su creación.

(184).- OLIVAN, Alejandro.Op.Cit. Pág.

ción . Parte de un principio excesivamente benévolo hacia la figura del ministro al que presenta rayano en un ser superdotado y -cuasi angélico (185). El Ministro "debe tener la suma de conocimientos necesarios para resolver con acierto todas las cuestiones", y en caso contrario, si fuera tal el cúmulo de asuntos o su gravedad que el ministro no pudiera resolverlos, teniendo que confiar -lo a un director general, el ministro sería inútil, uniéndose a -ello, desde el aspecto jurídico, que quien resolvería el asunto -sería la dirección general y el responsable, el ministro, con el riesgo de asumir la responsabilidad de una decisión en la que en -no ha tomado parte. Posada no ve la necesidad de estos colaboradores y ofrece una solución más costosa y compleja: si un ministro -no se vale, el solo, para solucionar los problemas ministeriales, que se creen nuevos ministerios antes que varias direcciones generales... "La tendencia de la administración debe ser a refundirlas en los ministerios o crear otro nuevo, si se cree que un solo ministro no puede bastar para resolver el cúmulo de negocios que allí -refluyen."

Posada teme a la dispersión . Ve a favor de la Dirección General el que esta, al encargarse de un negocio, "será más eficaz y enérgica, hará que los negocios se resuelvan con más acierto; y desembaraza al ministro del ramo " (186) pero, "a la vez que prestan estos servicios, tienen el inconveniente de que embarazan la marcha de la administración, escentralizan la dirección de los negocios -públicos , e impiden que haya en estos el acuerdo y unidad que se-

(185).- La "divinización" del ministro había sido tema ya gloriosamente tratado por otro ilustre asturiano , Canga Arguelles, en su "Diccionario de Hacienda" - cuando se enfrenta a las virtudes y condiciones que deben adornar a un ministro de Hacienda.

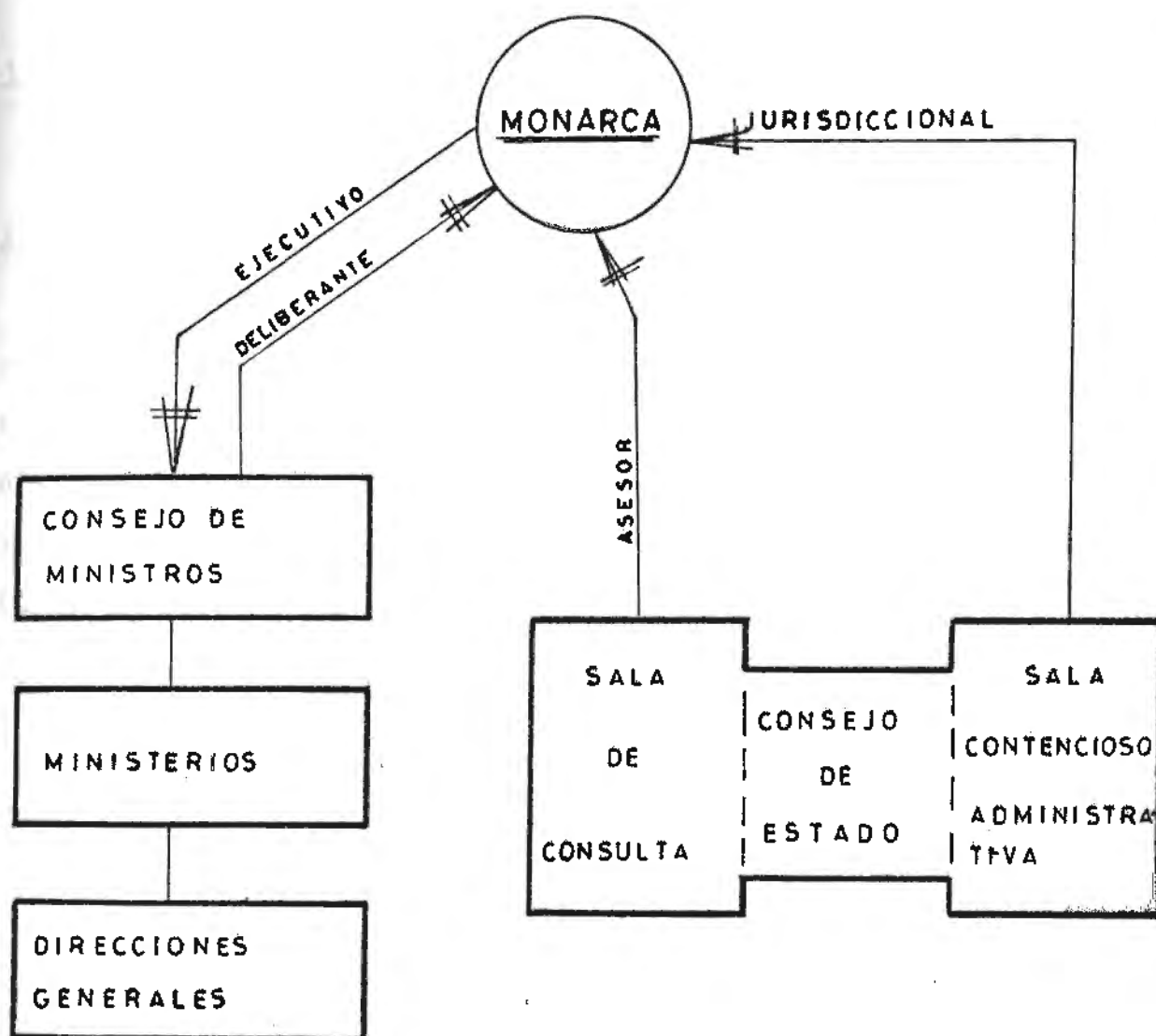
(186).- POSADA HERRERA, José. Op.Cit. Págs 180.

ría conveniente". Posada es partidario de la administración fuerte y fuertemente centralizada no solamente con respecto a la periferia (la dialéctica centralización-descentralización en la que decanta sin reservas sobre el primer postulado) sino hacia dentro mismo del ministerio (187)

Como teorizantes sobre organización administrativa, sorprende su silencio sobre un alto cargo de la administración, instalado ya en todos los ministerios y objeto de polémica incluso en algunos casos (sobre la necesidad o no de su existencia), donde la doctrina podría tomar parte, que la no-alusión a los mismos. Siguiendo lo apuntado en el caso de Oliván podría achacarse que sus estudios son generalizaciones sobre los principios de organización, contemplan una macro-organización y siendo la subsecretaría un órgano interno (un simple cargo intra-ministerial) quedaría fuera y sería ajena, pues, a una teorización general (188).

(187).- Sobre el tema. v. Santamaría Pastor, Op.Cit. págs. 123 y ss.

(188).- Así mismo, Ortiz de Zúñiga, en sus "Elementos de Derecho administrativo" pretermite el tema de la subsecretaría. Con referencia a la organización administrativa se limita al estudio de las competencias del Ministerio de la gobernación, y en la línea con Oliván y Posada se ocupa, exclusivamente, de las Direcciones Generales, defendiendo -en este caso- la necesidad de su existencia.



- Estructura orgánica básica de la Suprema Administración, según A. Oliván.-

NOTAS.-

- A) Concentración de poderes en el Monarca, que será el Supremo Administrador y Juez en materia contencioso-administrativa.
- B) Consejo de Ministros, como órgano deliberante, que solamente se convertirá en ejecutiva, cuando el Rey haya aprobado la deliberación y ordene su cumplimiento.
- C) Consejo de Estado, según el modelo francés, como órgano consultivo y como Tribunal Contencioso-Administrativo, aunque solamente podrá dictar "cuasi-sentencias que carecerán de eficacia mientras no obtengan la sanción real.
- D) Para Oliván, la clave de la organización administrativa, reside en combinar la madurez del consejo con la rapidez de la acción, sin menoscabo de la responsabilidad legal y moral.

1.2.- SILVELA.-

Quién primero se ocupa a la subsecretaría como nuevo-
órgano de la administración, es Francisco Agustín Silvela, en 1839.

En su "Colección de Proyectos..." (189), y bajo la rúbrica "De los Ministerios", Silvela dedica unas líneas a la subsecretaría para dejar constancia de su existencia, con sucinta referencia a su origen, como institución ya preestablecida en Inglaterra y Francia, país, cuya organización administrativa conoce a la perfección (190).

Para Silvela, el decreto de junio supone "una novedad importante en la planta de la Secretarías", considerándola como "institución utilísima", existente ya en todos los ministerios.

Sobre el esquema del decreto, Silvela relaciona como funciones propias del subsecretario, primero, aquellas de carácter netamente administrativo: firma de las resoluciones relativas a instrucción de expedientes; evacuar los traslados; activar y coordinar los trabajos de la Secretaría; mantener el orden. En segundo lugar, la representación del ministro, en muchos casos, y por último, como consecuencia de la asunción por el subsecretario de estas funciones, facilitar al ministro una amplia liberación adminis-

(189).- SILVELA, Francisco Agustín. "Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes Orgánicas, o Estudios Políticos de Administración". Madrid. Imprenta Nacional. 1839.- Pág 330-331.

(190).- Vide. NIETO, Alejandro. "34 artículos seleccionados...". Pág.23-24

trativa, de forma que pueda dedicarse a cuestiones de alta política o prepararse y asistir a los debates parlamentarios. Es interesante su observación "poco usada en Francia y muy acreditada en Inglaterra", ya que en el momento en que el escribe concide, en el caso de Francia, con un momento de eclipse parcial de la subsecretaría en la administración francesa, como exponemos en otra parte. (191)

Para Silvela, pues, la subsecretaría es una pieza útil y válida, para la nueva administración.

(191).- Vide Parte IV.

1.3. COLMEIRO.-

Colmeiro, el más conspicuo de los autores de la "década increíble", será quien en 1850 realice el más detallado análisis de la institución, abarcando tanto el origen y motivo de la implantación de las subsecretarías, como concordancias históricas, naturaleza de sus atribuciones y otras circunstancias que atañen a la subsecretaría. (192)

Fundada la necesidad de su existencia en el nuevo régimen parlamentario- causa común en líneas generales aplicable tanto al caso de Inglaterra como al de Francia y España- no será, como hemos anotado en otra parte- la misma función la que se encomiende y fije en los distintos ordenamientos. Colmeiro trasgresa en bloque la institución, de Inglaterra a Francia y de aquí a España, cuando en realidad las diferencias de funciones, atribuciones, y competencias encomendadas a unos y otros cargos en cada país, son notorias. Sin perjuicio de la función administrativa del subsecretario inglés parece excesiva su afirmación de considerarlos "como los ministros verdaderos en la acepción administrativa de esta palabra", cuando en Inglaterra el subsecretario, es -fundamentalmente- un sustituto y auxiliar parlamentario. Igualmente - su alusión al ministro sin cartera o ministros oradores representantes del gabinete y defensores de la política del departamento ante las Cámaras, en Francia, es ajena a la subsecretaría y no afecta a sus atribuciones. El subsecretario francés es, en origen, fundamentalmente administrativo, sin

(192).- COLMEIRO, Manuel. "Derecho Administrativo Español". Tomo I. Capítulo IV De los Subsecretarios.- 3ª Ed. Madrid.- 1865. Págs. 109 y ss.

actividad parlamentaria. Esa labor, cuando fuera necesaria la realizaría el comisario parlamentario, no el subsecretario.

Refractario al régimen parlamentario y partidario fundamentalmente de una administración fuerte, regular y uniforme, se advierte cierta reticencia ante el nuevo órgano. El ministro no debe considerar como función de segundo grado la actividad administrativa cayendo en "hábitos constitucionales mal comprendidos" y primando la acción parlamentaria, teniendo por tanto que buscar se un sustituto para el despacho, con evidentes riesgos. Aquí Colmeiro deja perfectamente delimitadas las funciones de uno y otro. La dirección del ministerio corresponde al ministro y el subsecretario deberá quedar enmarcado, encorsetado en una estricta y rigurosa segunda plaza para evitar el riesgo principal: que sea el subsecretario quien "gobierne" y el ministro quien se responsabilice de lo actuado. De ahí que insista en el carácter de agentes subordinados, aunque jefes principales, y con facultades recortadas, para evitar que los subsecretarios "pareciesen tutores y los ministros sus pupilos". - "Por manera -insiste, que las funciones de los subsecretarios deben pertenecer naturalmente a un orden secundario o puramente reglamentario y referirse a la parte menos móvil de los negocios; es decir, a la tramitación y resolución de los asuntos leves, de los que ofrecen fácil despacho, aplicando las reglas claramente establecidas".

Analiza después las atribuciones del subsecretario deslin dando aquellas que son comunes a todos los subsecretarios de forma genérica: la firma de orden del ministro de las comunicaciones preparatorias relativas a la instrucción de los expedientes, y los traslados de todas las resoluciones definitivas que haya firmado -

el ministro (de acuerdo con lo prescripto en los arts. 2º y 3º del decreto de creación) y las especiales o específicas de cada Secretaría, según conste en los reglamentos de régimen interno, o las más concretas, todavía, que cada Ministro pudiera conferir, por delegación a su subsecretario. La delegación de facultades, tiene especial importancia en las relaciones ministro-subsecretario, desde sus orígenes a nuestro días, siendo constante el uso de la delegación por parte del ministro, dentro de los márgenes que para su ejercicio establecen las leyes administrativas. Colmeiro admite la delegación de competencias siempre que se realice "sin menegar su autoridad".-

Cita , por último, otro tema que tendremos ocasión de analizar en detalle en otra parte: la sustitución ministerial, la sustitución del Ministro por el subsecretario. "Algunas veces los subsecretarios desempeñan interinamente el ministerio en ausencia del ministro o en caso de vacante, previa la autorización del Rey y expedida en forma de real decreto. Es frecuente que se produzca esta situación en los primeros tiempos. Si el subsecretario es el segundo del ministro, en sus ausencia, lo suplente. Pero un subsecretario, no es un ministro, -órgano político administrativo- y la suplencia deberá entenderse simplemente hacia adentro del ministerio, como suplencia administrativa y no política. ¿Podría llegar la sustitución interina a que un subsecretario asistiese a un Consejo de Ministros, o a una actuación ante el Parlamento o al refrendo de los actos del Rey?. Cuestiones que no hemos encontrado reflejadas en la legislación y que en la actualidad no ofrece dudas, por lo -

entendemos que como órgano auxiliar de carácter administrativo, la suplencia interina debe quedar reducida a los temas y asuntos administrativos, de despacho ordinario.

1.4- LAS MEMORIAS DE RAMON DE SANTILLAN

Sobre el carácter, funciones y atribuciones del nuevo cargo, se encuentran en las "Memorias" de Ramón de Santillán, (193) varios pasajes que corroboran, en la práctica ministerial, la integración y decidida actividad del subsecretario como segundo del Ministerio. Entresacamos algunos testimonios de más interés, correspondientes a 1835-1840

a) Dependencia orgánica de las Direcciones Generales respecto al Subsecretario

En un enfrentamiento entre Mendizabal, Ministro de Hacienda, con los Directores Generales y Contador General (el propio Santillán) de su Departamento a causa del sistema a seguir en la provisión de varios empleos, la comunicación Ministro-Director General, se realiza a través del Subsecretario:

"El Subsecretario Saenz, que tampoco llevaba en paciencia nuestra desatención a algunas recomendaciones que nos hizo con particular empeño, encargo de palabra una vez al Director Escobedo, y dos a mi que no -

(193).- SANTILLAN, Ramón de.- "Memorias" (1815-1856).- Edición y Notas de Ana María Berazaluce. Prólogo de Federico Suárez. Pamplona. 1960.-

dejáramos de enviar al Ministerio, con los reglamentos, las instancias de los individuos qu en ellos habían tenido entrada."

(pag.183)

b) Segunda Jefatura del Ministerio

Vacante el sillón ministerial , asume el subsecretario las labores del Ministro . Santillán, tras una crisis ministerial es nombrado Ministro-Interino y único, por lo que decide formar un "gobierno provisional":

"Por violenta que fuera la posición en que a mi se me había colocado , yo no tuve otro arbitrio que aceptar el sacrificio personal que la Reina exigía de mi lealtad. Me vestí , pues, y marché inmediatamente al Ministerio para saber con que elementos de Gobierno - podía contar. Llamé a los Subsecretarios de los Ministerios..."(278)

c) Carácter administrativo del cargo.-

Nombrado Alejandro Mon, Ministro de Hacienda, ofrece a Santillán un empleo en el Ministerio:

"... a los pocos días de su entrada en el Ministerio me hizo preguntar , por medio de nuestro amigo común Rivaherrera, que -

destino me acomodaría más entre la Intendencia de Madrid, o Jefe de Sección para pasar luego a Subsecretario..." (195)

d) Traslado y comunicación de órdenes.-

En el anterior asunto entre Mendizábal y los Directores, estos en un escrito de contestación al Ministro, dicen:

"...pero considerando que el subsecretario estaba autorizado para comunicar por sí solo todas las órdenes que se refiriesen a instrucción de expedientes..." (184).

En la caída del Ministerio Pérez de Castro , con la mayor parte de los Ministros en Barcelona acompañando a la Reina Gobernadora, permanecen en Madrid Santillán y Martínez Almagro:

"Yo permanecí en mi casa esperando el Decreto de mi exoneración , que al fin me trajo a las once de la mañana el Subsecretario interino de Hacienda, D. Aureliano Beruete, con los traslados de los que correspondían a todos - mis compañeros, los de los nombramientos del nuevo Ministerio..." (277).

e) Refrendo Ministerial.-

Si los anteriores testimonios ilustran las características orgánicas y funcionales de la Subsecretaría, más compleja e interesante es su referencia al refrendo ministerial. El Subsecretario, encargado interinamente del Ministerio, por ese mismo carácter de in

terinidad cabría pensar que las atribuciones conferidas al subsecretario lo serían para cuestiones de mero trámite sin traspasarle en bloque las competencias propias ministeriales (asistencia al Consejo de Ministros, actividad parlamentaria, refrendo). Sin embargo, al menos en el caso del refrendo de un real decreto, parece que la interinidad sí llevaba aparejadas amplias facultades, aunque con carácter excepcional.

Al negarse Santillán, como Ministro único, a refrendar el otorgamiento de una gracia al Brigadier Linaje, se solventa con la firma del Subsecretario:

"A esta objeción se me contestó que ya estaba libre de semejante compromiso, porque admitida la renuncia del Ministro de la Guerra, y encargado interinamente del Despacho de este Departamento el Subsecretario, D. Fernando Norzagaray, este había refrendado el decreto de concesión". (244) (194).

(194).- Vide Parte III, B. 1.5. Ministerio de la Guerra. Pag. 255.

PARTE III.- EVOLUCION Y DESARROLLO ORGANICO E INSTITUCIONAL
DE LA SUBSECRETARIA : HITOS FUNDAMENTALES.-

Sección 1ª.- REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

1.1.- INTRODUCCION.

El término "reforma administrativa" se emplea indistintamente para aludir a modificaciones de alcance muy diverso, por lo que es preciso delimitar su contenido.

Por reforma administrativa, se entiende, en primer lugar, aquella que afecta a la necesaria acomodación de las leyes administrativas y políticas al momento constitucional vigente y que contiene la modificación de las leyes afectadas por el nuevo sistema. La reforma de la ley electoral, o la elaboración de una nueva ley sobre responsabilidad ministerial, o las de gobierno de Diputaciones y Ayuntamientos.

Reforma administrativa, como reforma de la actividad de la Administración. Las reformas administrativas prometidas en el Manifiesto de Cea Bermudez, sobre la labor anterior desarrollada por Javier de Burgos, desde el Ministerio de Fomento. Se amplía la acción exterior de la Administración, saliendo del inhibicionismo de la etapa anterior. Es la Administración que impulsa y fomenta.

Reforma de la estructura orgánica del Estado con la nueva organización deslindando materias judiciales y administra-

tivas con la Supresión de los Consejos, ampliación del número de Ministerios (Interior) y distribución de competencias a cada Secretaría.

Y reforma administrativa, en su acepción más simple, - como reformas o cambio en la estructura interior de los Ministerios, con la creación o supresión de órganos interiores y establecimiento de un nuevo sistema de distribución del trabajo.

Es en esta última acepción como es empleado el término reforma administrativa al referirnos a las que se suceden con - vertiginosa rapidez al unísono con los cambios en la titularidad de los ministerios.

1.2.- CONSTANTES REFORMADORAS

Las innovaciones burocráticas que se suceden en los - Ministerios evidencian la presencia de unas constantes que uniformizan y cohexionan el proceso reformador.

Respecto a la Subsecretaría es evidente la consolidación del órgano, aunque en ocasiones no se designe un titular - efectivo, recurriendo a la habilitación de otro empleado de menor rango -el Oficial Mayor o el Oficial 1º- para ejercer las competencias del Subsecretario.

Con carácter general, los Ministros aplican a las Secretarías el principio de la división del trabajo, distribuyendo las materias a través de secciones o negociados, bajo la dirección e inspección de un jefe de sección y uniformando criterios de resolución.

Es constante, asimismo, la exigencia de una adecuada preparación inicial para el acceso a la oficialía. La profesionalización del empleado público, es puesta de relieve de manera reiterada, no sólo como exigencia para acceder al cargo público sino como arma, la más poderosa, para agilizar y mejorar la acción general de la Administración. Sin embargo, este criterio, ampliamente proclamado, cederá ante las motivaciones de partido a la hora del nombramiento y la temible cesantía no se producirá por mejor o peor preparación y capacidad, sino por la adscripción política.

Las reformas se circunscriben exclusivamente al ámbito de la oficina ministerial, sin afectar a otros organismos dependientes del Ministerio, caso de las Direcciones Generales.

Y por último, el por qué de las reformas en el que entra en juego el binomio eficacia-economía del gasto público. Se reforma para mejorar, para lograr una administración ágil y eficaz, lo cual debe conseguirse al menor gasto posible y más aún, produciendo economías al erario público. Este es el "leit-motif" que encabeza todas las exposiciones de motivos justificativas de las reformas emprendidas y que se someten a real aprobación.

"El horizonte que se propone toda reforma administrativa es el de la búsqueda de una mayor eficacia de los servicios administrativos" según Trevijano.

Cada Ministro, que al acceder al cargo va a encontrarse con unas grandes posibilidades de organización, y al que llega provisto de su propio modelo, cual si se tratara de fórmulas magistrales, va a intentar su realización y puesta en marcha, para resolver las deficiencias y males seculares.-

Y lo va a intentar prometiendo sustanciosas reducciones en el gasto público, cercenando empleos, esencialmente, entre los empleados del respectivo Ministerio, sin otras consideraciones.

Asunto muy distinto, a lo largo no solamente de aquellos tiempos, será el que se obtenga lo prometido.-

A.- ANALISIS DE LOS PRIMEROS DECRETOS DE REORGANIZACION

La reforma estructural de las Secretarías del Despacho impuesta por el decreto de 16 de junio la analizamos en dos fases: la primera circunscrita a la reforma que de manera cuasi inmediata se acomete por los Secretarios del Despacho en cumplimiento del mandato del punto 7º del decreto. La segunda etapa, abarcando las sucesivas reformas que entre 1835 y 1844 van jalando el desarrollo de la institución de los distintos Ministerios.

La base séptima del decreto compelia a los Secretarios del Despacho a la presentación a la Real aprobación, de una nueva planta en las secretarías ajustada a las bases aprobadas, con la salvedad de que se pudieran introducir por parte de los Secretarios, aquellas modificaciones que estimaran convenientes, según las características de cada Secretaría, y siempre con la mira puesta en un mejor servicio al Estado.

Con esta reforma no sólo se trata de introducir un nuevo cargo, sino de buscar, sobre la base de las plantillas existentes en los Ministerios, y mediante la distribución más racional del trabajo, una administración -en sentido material- más eficaz. Eficacia, agilidad y ahorro, son los principios generales e indudablemente válidos, esgrimidos por los ministros en el momento de presentar sus planes de reforma, a través de unas exposiciones de motivos justificativas, en muchas ocasiones reiterativas y pesadas, pero que muestran, el menos, un buen deseo de

encaminar la labor de la Administración por la senda que imponen las nuevas circunstancias.-(195).-

Cronología de la primera reforma.-

El mandato del artículo 7º del real decreto de junio fué cumpliéndose con la adecuada celeridad por parte de los Ministerios donde la reforma se presentaba con más necesidad, aunque no todas la realizaran, ni al mismo tiempo, ni con la misma amplitud, limitándose en ocasiones, a meras reformas parciales.

Pero la decisión del Consejo de Ministros es considerada como imprescindible y necesaria ante las nuevas perspectivas que se presentan, especialmente, como hace hincapié el decreto, por la permanente asistencia a las Sesiones de ambos Estamentos por parte de los Secretarios del Despacho, presencia ante las Cortes, que obliga a propiciar una cobertura administrativa en el Ministerio, de de manera que no se produzcan dilaciones innecesarias ni atrasos, labor que deberá desempeñar el Subsecretario, supliendo así la ausencia del titular.

Cada Ministro, con más o menos amplios criterios y conocimientos, tanto en organización general, como en el punto, quizá de mayor interés, el personal al servicio de la Secretaría del Despacho, acometerá las reformas, consciente del momento histórico y en un deseo, ampliamente manifestado, a través de las exposiciones de motivos de los decretos de reorganización, de lograr, definitivamente una administración eficaz, ágil y económica.

(195).- En el trabajo ya citado del Profesor Sánchez Bella, se dice que las Secretarías del Despacho " fueron organizándose a lo largo de los dos años siguientes", afirmación que debe ser matizada, ya que la reorganización de cuatro de seis de las Secretarías se realizó en el mismo año 1834 , y las de Interior y Marina en 1835.-

La cronología de la reforma inicial es la siguiente:

- A.1.1. Ministerio de Hacienda 20 de Julio de 1834 (196)
- A.1.2. Ministerio de Gracia y Justicia 4 de Agosto de 1834 (197)
- A.1.3. Ministerio de Estado 22 de Agosto de 1834 (198)
- A.1.4. Ministerio de Guerra 25 de Diciemb. de 1834 (199)
- A.1.5. Ministerio de Interior 12 de Abril de 1835 (200)
- A.1.6. Ministerio de Marina 28 de Noviem. de 1835 (201)

1.1. Reorganización del Ministerio de Hacienda

La primera reorganización de la estructura del ministerio, acomodándola a lo prevenido en el decreto, se realiza en el Ministerio de Hacienda siendo titular el Conde de Toreno. El real decreto de reordenación va precedido de una amplia y meticulosa - exposición de motivos en la que se resalta como la actual estructura ministerial está aquejada, de dos graves vicios: la falta de vigilancia en la actividad de los funcionarios del ministerio y la falta de unidad de principios que el Ministro considera "alma de los ramos de la administración pública".

En cuanto al primer defecto, falta de vigilancia, se achaca a que siendo el Oficial Mayor el encargado de la misma y careciendo de superioridad jerarquica sobre los restantes oficiales

(196).- Gaceta de Madrid del 20-7-1834. Núm. 153
 (197).- " " " del 4-8-1834. Núm. 168
 (198).- " " " del 22-8-1834. Núm. 188
 (199).- " " " del 25-12-1834 Núm. 315
 (200).- " " " del 12-4-1835 Núm. 102
 (201).- NIEVA. Tomo XX .Pág 548.

carecía, también , de la suficiente autoridad reglamentaria para imponer -en su caso- sanciones disciplinarias, por lo que se producía una cierta connivencia, para bien o para mal, en la diaria actividad del departamento. La falta de unidad de principios en el despacho de los negocios "saltaba a los ojos". El Ministerio de Hacienda tenía distribuidos los negocios referentes a España, en catorce Mesas y los de Indias , en seis Mesas, sin contar el Archivo, que a su vez tenía dos oficinas separadas según se tratara de papeles de uno u otro hemisferio. Cada Mesa, resolvía los asuntos según criterios personales, sin sujeción a un criterio uniforme que sería la lógica exigencia en la tramitación de los asuntos, aplicando la misma resolución al mismo tema discutido. Ante esta situación, "el Ministro , escribe , deberá vigilar el imprimir el movimiento que mantendrá la fuerza de su primer impulso, renovada aquella en otros centros de acción, que si bien subalternos, no por eso dejarán de contribuir grandemente a la conservación y empuje de todo el artificio".

La aplicación de las directrices del decreto intentará resolver la actual situación desajustada administrativa, empezando por una racional organización del trabajo.

La división del Ministerio en dos áreas -España e Indias- con un total de veintiseis oficiales de diversa categoría, es anulada, creando seis secciones, subdivididas, a su vez en Mesas y cada una de ella, Sección y mesa con su jefe.

Las Secciones serán las siguientes : (art 1º)

1º La Subsecretaría, o Secretaría particular del Ministro.

2º Secretaría General

3º Sección de Contabilidad

4º Sección de Aduanas y de Rentas Estancadas

5º Sección de Rentas provinciales, directas, decimales y demás eclesiásticas.

6º Sección de Indias.

Dejando al margen el cometido que se encomienda a cada Sección, - analizaremos solamente las correspondientes a la Subsecretaría. El decreto se atiene con fidelidad a lo prescripto en el decreto fijando con exactitud y perfilando las atribuciones y funciones - del subsecretario.

Y así se recogen en los artículos 5º, 6º, 7º y 8º del decreto de nueva planta.

Por el artículo 5º la Subsecretaría -como ya hemos observado y es el único caso que se cita- se configura como secretaría particular del Ministro, hombre de su entera confianza, asistido por dos Mesas.

Por la primera se confiere al subsecretario la atención a la correspondencia del ministro y del ministerio y reunir "las solicitudes y expedientes de propuesta para todos los empleos de la real Hacienda, como así mismo lo concerniente a la parte personal del ministerio " Al encomendarle esta actividad se está fijando una de las funciones propias, y después mantenida a lo largo de la vida de la institución : el personal funcionario del ministerio será una de las atribuciones características de la subsecretaría(art.6º)

En la segunda Mesa (art.7º), a las órdenes del subsecretario, se realizará otra labor de especial importancia concordante

con uno de los motivos de sus creación. La labor parlamentaria del Ministro, y concretamente el Conde de Toreno, fue un ilustre tribuno como Ministro y como Presidente del Consejo, no se limitará a una asistencia residual o testimonial, sino que intervendrá directamente, tanto en la presentación de proyectos, y su defensa, como en cuestiones políticas, de especial virulencia en la época. Y contará con este órgano de apoyo, siendo la subsecretaría quien "prepara las leyes de Hacienda que deban presentarse a las Cortes".

También a través de esta segunda Mesa, la subsecretaría se encargará de todo lo referente al negociado de jubilados y cesantes (202)

Al lado de estas competencias concretas, por el artículo 8º, se determina que a la subsecretaría se le podrá siempre encomendar "cualquier otro asunto que el Ministro tenga por conveniente", aspecto en que entra en juego el carácter de generalidad de la Subsecretaría sobre los asuntos del departamento, y que dependerá, exclusivamente, de la decisión del Ministro.

(202).- La reorganización supone una reducción del personal, de veintiseis oficiales a dieciocho, con un ahorro aparente de 186.000 reales vellón, en el presupuesto general del Ministerio. La obsesión por el ahorro es exarcebada en el caso del Conde de Toreno, como vemos. De todas formas no hay tales ahorros efectivos a efectos del Tesoro, puesto que se han creado seis cesantía con derecho a pensión.

1.2. Reorganización del Ministerio de Gracia y Justicia.-

Gracia y Justicia es el primer Ministerio que contará con subsecretario, nombrado incluso antes de proceder a la remodelación interior. Tal como lo describe el Ministro Garelly, la organización y atribuciones del Ministerio eran caóticas, teniendo a su cargo asuntos tan diversos y sorprendentes -al margen de los propios, la administración de justicia- como el gobierno interior y económico de todo el reino, los intereses de la Real Casa y Patrimonio o la administración eclesiástica, civil y política de los dominios de Indias. Fue el de Gracia y Justicia uno de los ministerios más favorecidos por la desaparición de los Consejos y subsiguiente separación entre lo judicial y lo gubernativo, y más aún con la creación del Ministerio del Interior que le detrajo todo lo referente al gobierno interior. Liberado de competencias que le eran ajenas e impropias de un Ministerio de Justicia, ha llegado el momento de darle una nueva organización que cumpla con uno de los aspectos de mayor trascendencia en la vida social: la buena administración de justicia, objetivo final.

Sigue el Ministro al pie de la letra el contenido del decreto, y la Secretaría se organizará sobre la doble base: implantación de la subsecretaría y división del trabajo a través de las Secciones.

A la subsecretaría se le confiere como función propia, primero imponer uniformidad en la dirección de todos los negocios propios del ministerio, y cuidar de la observancia del régimen interior, junto a sus funciones propias ya que "colocado en contacto con el ministro, y con funciones propias para los trámites de ins-

trucción, dará un impulso consecuente a la parte ejecutiva y a todas aquellas necesidades a que ocurra la acción del Gobierno".

Bajo la uniformidad en la dirección del subsecretario, se establecen tres Secciones. La primera de Negocios civiles de la Península e Islas Adyacentes; la segunda Sección, de Negocios eclesiásticos de las mismas y la tercera, de Negocios civiles y eclesiásticos de Ultramar.

Se potencia, en esta reorganización, la figura del jefe de Sección, aludiendo al establecimiento del saludable principio de responsabilidad que afectará a todos, desde el Secretario del Despacho al jefe de Sección. Establecida con claridad la competencia de cada Sección, no podrá producirse situaciones de irresponsabilidad ante lo actuado, porque los negocios, "tendrán todos un centro conocido, tan independiente en sus emanaciones, que será casi imposible confundirlos, y que a primera vista se conocerá el buen desempeño y responsabilidad de sus encargados". Con esta nueva planta, opina el ministro que ha logrado, "unidad de acción, sencillez en sus bases, una distribución ordenada y la conocida ventaja de una economía tan considerable..."(203)

(203).- La antigua planta de la Secretaría, de Gracia y Justicia de España y de Gracia y Justicia de Indias, se refunden en una sola. El total de funcionarios de la antigua era de cincuenta y tres (27 en España y 16 en Indias). La nueva planta los reduce a treinta y uno, con una "resulta de economía" de 228.615 reales vellón del presupuesto del Ministerio.

1.3.- Reorganización del Ministerio de Estado

Martínez de la Rosa, Primer Secretario de Estado y del Despacho, bajo cuya orientación se prepara la reorganización general de los ministerios, será, curiosamente, quien la aplique de forma parcial. El decreto de 18 de agosto para el ministerio de Estado, se limita a crear el cargo de subsecretario sin llegar a profundizar en la estructura y distribución del trabajo, a través de las Secciones.

En la Exposición dirigida a la Reina Gobernadora, si bien hace referencia al decreto de junio, no lo aplica en su totalidad, limitándose, en la práctica a eliminar funcionarios. Con crudeza expone que se ha limitado, "en cuanto ha estado a mi alcance, conciliar la supresión de empleos y el consiguiente ahorro de gastos, con el mejor arreglo y la más pronta expedición de los negocios". La supresión de empleos se cumple (la antigua planta constaba de treinta y dos empleados, la nueva de veintiseis, con ahorro de 166.000 reales vellón), y referente a lograr una más pronta expedición de los negocios, vendría propiciada por su alusión a que el ministerio "se ha visto descargado de varios ramos inconexos, que no eran de su propia incumbencia", sin que entre en su análisis o especificación.

Tampoco hay referencias a cual sean las competencias encomendadas a la subsecretaria (204) suponiéndose sean las que

(204).- MARTINEZ CARDOS, José. "Disposiciones orgánicas" (1735-1936). Primera Secretaría de Estado. Secretaría General Técnica del Ministerio. 1972.- "Martínez de la Rosa no llegó a regular la distribución de los asuntos entre las distintas secciones". Pag. CXLIII.

se confieren con carácter general en el decreto.- Hasta 1838 no se dispondrá de un Informe de la Subsecretaría en que se amplían competencias (205).

Otro real decreto del mismo día 20 de agosto, consecuencia de la citada reorganización, nombra a los titulares de las distintas plazas de oficiales, agregados y auxiliares y demás personal del Ministerio. (206)

La nueva distribución supone, como hemos visto, "destrucción de empleo" situación que la Reina Gobernadora promete tener en consideración, recurriendo, bien a buscarles a los oficiales cesantes un destino conveniente a su clase, en consideración a méritos y circunstancias, bien a recurrir a la jubilación anticipada en atención a sus años de servicios. Nihil novum sub sole.

(205).- "Informe de la Subsecretaría del Ministerio de Estado de 10 de junio de 1838, proponiendo la distribución de asuntos entre las Secciones y oficiales de dicho ministerio". (A.G. MAE, leg. 3542).

(206).- En A.G. MAE. Leg. 3542.

1.4.- Reorganización del Ministerio de la Guerra

"Pero, ¿a quién se puede ocultar la inmensa complicación de derechos y de situaciones especiales que debieron ser, y han sido necesario, efecto de tantos trastornos y vicisitudes como ha experimentado la nación en el trascurso de muy pocos años, y que se ha hecho sentir en el Ejército más que en otro ramo alguno de la organización del Estado?".

El Ministro de Guerra, General Llauder, se propone la reorganización del ministerio sobre lo establecido en el decreto de junio, y en una pormenorizada exposición -a la que pertenece el párrafo transcrito- la justifica, teniendo muy especialmente presente la incidencia que sobre el Ejército y sobre toda la nación supone el desarrollo de la guerra civil frente al pretendiente. A la altura del año 34, el Ministerio de Guerra, es el de más "vastos cometidos", y el que exige un mayor número de funcionarios para lograr una agilización en el despacho de los numerosísimos asuntos que se presentan a diario. Es el Ministerio, donde la reforma estructural se presenta como más imperiosa.

El decreto se aplica con fidelidad, estableciendo la Subsecretaría y dividiendo los asuntos a través de Secciones o negociados, con las características propias de este ramo especial de la administración que exige el funcionamiento de las fuerzas armadas.

El art. 3º del real decreto de reestructuración establece que en la Secretaría del Despacho, habrá un Mayor-Subse-

cretario, "que desempeñará las funciones prescritas en el citado Real decreto de 16 de junio próximo pasado". (207) (208).

Con esta adjetivación se indican con claridad las funciones encargadas a la subsecretaría, orientándolas hacia una labor de control y vigilancia interior del Ministerio, tanto en los aspectos económicos y materiales como en los del personal al servicio del mismo, lo que redundará en una liberación para el Ministro de asuntos prolijos, medida que este considera muy acertada y que acepta, "no por deber", sino por convencimiento, porque de esta forma, libre de cientos de atenciones minuciosas, podrá dedicarse utilmente a más graves objetos (209).

(207).- CABANILLAS DE TORRES, C. "Diccionario Militar". Tomo III. Pág. 471.- La calificación de Mayor-Subsecretario enmarca la actividad futura de la Subsecretaría, dentro de la especial exigencia de un ministerio militar. La figura del Mayor, tomada de la organización militar francesa, tenía como competencias propias el llevar y controlar la contabilidad y la intervención de todo el movimiento económico. "Como jefe administrativo de la unidad, el Mayor interviene en todas las operaciones de contabilidad de la caja, almacén, compañías orgánicas y demás cargos en que haya manejos de caudales".

(208).- ALMIRANTE, José.- "Diccionario Militar". Madrid. 1869.- "En la Secretaría de la Guerra hubo, alternativamente, Subsecretario o Mayor, abreviación de Oficial Mayor o primero".

La calificación de Mayor-Subsecretario, debe entenderse, según Almirante, como abreviación de Oficial Mayor-Subsecretario, con las funciones propias de aquel en cuanto a administración, contabilidad, instrucción y disciplina, como cargo burocrático de rango superior al resto de los oficiales de la Secretaría, tanto en la escala militar, como por el origen de su nombramiento y funciones encomendadas.

(209).- De todas formas, debe tenerse presente, que la reestructuración se realiza hacia el Ministerio, no sobre los Cuerpos del Ejército. Cada Arma - (Infantería, Caballería, Artillería, etc.) disponía de su propio aparato administrativo a través de las Inspecciones Generales, sin perjuicio de la superior intervención del Ministerio.

La distribución de funciones del ministerio se realiza mediante la creación de catorce Secciones o negociados, mínimo imprescindible, por las múltiples atribuciones encomendadas, para lograr la mayor claridad en la expedición de los negocios, funciones que a su vez progresarán por tres pasos: a) instrucción del expediente y preparación de la resolución; b) formación de extractos y reunión de datos, antecedentes y comprobantes para ilustrar el negocio; y c) copiar pura y simplemente las minutas. Y a razón del trabajo, la clasificación del personal a quien se encomienda, en Oficiales, Auxiliares y Escribientes.

Presta especial atención al tema de los funcionarios del departamento: formación y ascensos. En cuanto a la formación, podría inferirse un principio remoto de carrera administrativa. "Establezco, dice, que la secretaría forme una carrera fija y - absolutamente especial, porque sólo así los individuos podrán - tener la necesaria independencia y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones; ni de otro modo pudieran evitarse abusos muy notables y que fácilmente se conciben sin necesidad de enumerarlos". Parece indicar una independencia administrativa por parte de los funcionarios y al margen de la escala propiamente militar. Los funcionarios no estarían sometidos, por razón de graduación, al criterio del superior jerárquico, con posibles abusos de autoridad, sino independientes en cada fase de sustanciación del asunto, hasta la firma del Ministro.

Como medidas complementarias establece una gradación entre las distintas clases de oficiales, auxiliares y escribientes

tes, porque "alienta y estimula en el cumplimiento de los deberes respectivos", siguiendo las escalas establecidas ya en otros ministerios (oficial 1º a oficial 7º, etc.), y que los ascensos sean por rigurosa escala de antigüedad, "el mejor medio para precaver males graves y bienes obvios".

Así estructurada la Secretaría -Ministro-Subsecretario y Secciones-, podrá el ministerio desenvolverse con mayor agilidad, habiendo conseguido, al mismo tiempo algún ahorro con la nueva planta (que el ministro valora en 209.000 reales) que considera insuficiente, aunque a veces es imprescindible el gasto, dedicando a la Reina Gobernadora, un sabio aforismo: "en todo caso V.M. sabe muy bien que la verdadera economía consiste en hacer gastos oportunos".

1.5.- Reorganización del Ministerio del Interior

Casi con un año de retraso sobre la promulgación del decreto va a procederse a la reestructuración del Ministerio de lo Interior, el 12 de abril de 1835.

La causa del retraso en emprender la reforma conforme al decreto de 16 de junio, la expuso el Ministro Moscoso de Alta mira durante la discusión de los Presupuestos Generales de 1835(210).

" La imposibilidad en que me he visto desde hace seis meses de poder dedicar ocho días consecutivos a los trabajos del Ministerio por la asistencia a las Cortes ha sido la causa de que no se haya planteado esta Secretaría como las demás del Despacho", incidiendo en la queja que hiciera en su día el Conde de Toreno, las muchas horas dedicadas a las Cortes, y dejando el testimonio de la enorme importancia que por el Gobierno se dió a las relaciones con el recién instalado parlamento. El retraso, sin embargo será remediado, porque "sin un Subsecretario y sin a lo menos - seis jefes de sección no podrán atenderse las necesidades de la Secretaría".

No será él sin embargo, quien lleve la reforma a cabo, pues presenta la dimisión el 27 de febrero y será su sucesor, Diego Medrano, quién tomará las medidas de reforma.

El Ministerio del Interior (primero denominado de Fomento, después de Gobernación), ha sido un ministerio problemáti

(210).- D.S.C. Estamento Procuradores. Legislatura de 1834. Tomo II. Pág. 1380.

co, impreciso (hasta en su denominación) sin lograr convertir en realidad aquella utopía de Javier de Burgos que a través de este "taller de la prosperidad nacional" esperaba, con una administración de fomento fuerte, vigorosa y controlada, superar el atraso secular que agobiaba a la sociedad nacional.

La Constitución de Bayona, previa ya la existencia de un Ministerio de Interior y otro de Policía, autorizando al Monarca a refundirlos, cuando lo tuviera por conveniente (211). Las Cortes de Cádiz, en el art. 222 de la Constitución, ampliaban el número de ministerios añadiendo a los existentes el de Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes", y otro "de la Gobernación de Ultramar", y por otro decreto del 6 de abril de 1812, se establecía una clasificación de los negocios que pertenecían a cada una de ellas, concretando por los artículos 2º y 3º las competencias propias (212). El Ministerio será creado de forma permanente en la administración central, por decreto del 5 de noviembre de 1832, bajo la denominación del Ministerio de Fomento... (213)

El Ministro Medrano, por decreto del 9 de abril (Gaceta del 12) (214) al igual que sus compañeros, procede a la aco-

(211).- Constitución de Bayona. Título VI. Del Ministerio. Arts. 27 y 29.

(212).- Decretos de Cortes. Decreto CXLV.

(213).- SUAREZ, Federico. "La creación del Ministerio del Interior en España". Anuario de Hª del Derecho Español. Tomo XIX. 1948. Madrid.

(214).- Diego Medrano había sido nombrado Ministro interino el 17 de febrero de 1835, para el Ministerio de lo Interior, desde el Gobierno Civil de Ciudad Real.- NIEVA, Tomo XX. Pág. 79.

dación de la estructura ministerial a las directrices del decreto de junio. Son unas mismas razones (organización, división y subdivisión del trabajo, economía de medios y responsabilidad de los empleados) las que informan la remodelación.

El subsecretaría había sido nombrado ya tres días antes, circunstancia que el decreto da por conocida, deteniéndose, fundamentalmente en la división del trabajo y establecer la competencia propia de cada Sección. El artículo 1º establece que el Ministerio del Interior se compondrá de seis secciones, cada una con un jefe y tres oficiales, siendo los jefes de Sección -artículo 2º- los responsables del trabajo de las mismas, a las órdenes del Subsecretario. Este decreto es uno de los más claros al fijar la dependencia jerárquica de las Secciones respecto de la Subsecretaría. Los jefes de Sección son responsables del trabajo de cada una de ellas, "conforme a decretos, Reales órdenes, y resoluciones que les comuniquéis (el Ministro) o comunicaré (el Subsecretario), - con arreglo al real decreto citado de 16 de junio, y reglamento especial de la Secretaría". (215)

A las órdenes del Subsecretario, los negocios del Ministerio se encargará a seis Secciones:

1ª Sección: Secretaría General.- 2ª Del Gobierno Interior de los pueblos.- 3ª De policía General.- 4ª De Instrucción Pública.- 5ª De Fomento.- 6ª De Obras Públicas.

(215).- El reglamento interior se publica el 20-12-1835.

Ministerio-resumen, con amplísimas competencias, como se deduce del mismo enunciado de las Secciones, y germen de futuras subdivisiones, que darán lugar a otros tantos ministerios.

Como secuela imprescindible, la reorganización llevada a cabo, crea un número indeterminado de cesantes entre los oficiales de la antigua planta, prometiéndole la Reina, tomar inmediatamente en consideración los méritos y circunstancias de los mismos, a efectos de buscarles el acomodo correspondiente a su clase.

1.6.- Reorganización del Ministerio de Marina.

Mendizábal, Ministro de Hacienda e interino de Marina, procede el 28 de noviembre de 1835, a la reorganización interior del Ministerio.

Una exposición a la reina Gobernadora, ampulosa y dramática, se recrea en describir el estado caótico de la Armada Española en el momento actual, después de tantas glorias pasadas, y en la necesidad de alcanzar el antiguo esplendor. Invoca las razones geo-estratégicas de nuestra posición y el que aún manten^gamos posesiones en diversos puntos del globo, para mantener y robustecer una Armada, que si bien ya no será tan poderosa como lo fuera antaño, al menos satisfaga la labor de cobertura de nuestras costas y la defensa del tráfico comercial.

En el orden interior del ministerio la situación no es más halagüeña. "El Cuerpo de la Real Armada necesita de una completa reorganización en la parte personal, en la material y en la administrativa", tratando de los más diversos asuntos, desde el mejoramiento de los planes de estudios a la creación de asilos para los inválidos de la marina o la construcción de buques de guerra.

Este caos competencial debe ser resuelto y clarificado, opinando el Ministro que lo primero y fundamental será el "simplificar la Administración".

En este sentido, presenta un cuadro del Ministerio de Marina que quedará conformado de la siguiente forma: a) supresión

de la Junta Superior de la Armada, pasándo las atribuciones administrativas, a la Secretaría, y las consultivas a la Sección de Marina, del Consejo Real; b) supresión de los organismos, la Intendencia general, la intervención y la pagaduría, refundiéndolos en su solo cuerpo, formado por el interventor y el pagador y un número de oficiales imprescindibles; c) establecer el cargo de subsecretario, asistido por un jefe de mesa y un oficial, para centralizar los negocios; d) dividir los negocios en cuatro Secciones, 1ª De Personal; 2ª Asuntos facultativos y científicos; 3ª Material; 4ª Contabilidad, y e) crear un Consejo de Marina, que compuesto por los Jefes de Sección y presidido por el Subsecretario, coordine toda la labor ministerial.

La remodelación, más amplia de lo prevenido en el decreto, se acoge a la facultad otorgada en el mismo de acomodarlo a las necesidades concretas de cada Secretaría. Sí se ajusta a su mandato principal, estableciendo la subsecretaría como cabeza administrativa y órgano de coordinación del Ministerio, a cuyo alrededor y en dependencia, se moverán los oficiales encargados de las Secciones.

-
- (216) .-La deplorable situación de la Marina de Guerra expuesta por Mendizábal, había sido también objeto de atención por parte del Conde de Toreno en la discusión de los Presupuestos del Estado en 1835." El Estamento haoido, sin duda, con profundo dolor, la exposición del Sr. Secretario de este departamento sobre el estado actual de la Marina militar... Cual haya sido el abandono con que se ha mirado la Marina real, lo prueba su crédito contra el Estado de más de 300 millones -- por goces personales hasta 1828, y los 32 millones desde junio de ese año. Esforcémonos en conservar sus restos..."

B.-AVATARES HISTORICOS Y CONSOLIDACION DE LA SUBSECRETARIA
(1835-1845)

La primera reforma estructural de los Ministerios, contenida en el decreto de 1834, puso de manifiesto una voluntad política dispuesta a lograr un esquema válido y aplicable a todos-ello, para imprimir a la actividad diaria de la administración, -coexión, ahorro y efectividad.

A partir de este primer decreto de carácter extensivo y que alcanza totalidad de los Ministerios, se pone en marcha un movimiento reformador restringido al funcionamiento interior, en el que cada ministro, por razones diversas, buscará el mejorar la organización departamental, y en consecuencia, cumplir, de la manera más eficaz, los cometidos propios que le han sido asignados -al encargarle la cartera ministerial.

Si bien el período de estudio podría ser más amplio, lo concretamos en el período 1835-1845, por considerarlo suficiente para comprobar la consolidación de la Subsecretaría, una vez expuestas las múltiples reorganizaciones realizadas y coincidir con dos circunstancias concretas: la práctica supresión del órgano, durante la regencia de 1840, y su inmediata reposición en todos los ministerios en 1843, para a partir de esta fecha seguir una trayectoria de normalidad.

Un resumen previo de las reformas intra-departamentales, podría concretarse en las siguientes características.-

a) Confirmación de la Subsecretaría como órgano con competencias propias aunque -en ocasiones- carezca de titular.

b) División del trabajo a través de las Secciones.

Para la exposición y análisis de las reestructuraciones efectuadas durante este período, seguiremos el mismo método empleado al estudiar la primera, individualizándolas por Ministerios.

1.1. Ministerio de Estado.

Martínez de la Rosa, como hemos apuntado aplica parcialmente el decreto de junio, limitándose a nombrar al subsecretario.

La remodelación estructural la llevará a cabo su sucesor en la Presidencia del Consejo y del Ministerio de Estado, el Conde de Toreno (217).

La organización interna del ministerio se realiza en dos fases: por la primera se divide el trabajo en cuatro Secciones y por la segunda se subdividen las Secciones en negociados, con la desaparición de las mesas. En el orden organizativo, como destaca -

(217).-R, Decreto de 10-8-1835, Gaceta del 12.-

MartínezCardós (218) , "la reforma es importante porque sustituye el antiguo sistema de mesas en las que los asuntos se agrupaban exclusivamente por su procedencia geográfica, por el sistema de negociados, que los clasifica con arreglo a su naturaleza, sometiendo a los oficiales de estos últimos a la inspección del jefe de Sección respectivo".

Establece cuatro Secciones bajo las denominaciones siguientes: De Política; Segunda de Política; de Comercio y Consulados; de Contabilidad y Negocios Interiores.

La función de la subsecretaría , sin que se la aluda directamente, se extiende a todas las dependencias. En este sentido es importante un Informe elaborado por la Subsecretaria en 1838 que es perfectamente aplicable con efectos retroactivos y donde se alude a lo que han sido habituales competencias de la subsecretaría. (219). Dice: " La Subsecretaría, además de las funciones que le son propias, y de todos bien sabidas, tendrá a su cargo exclusivamente el personal de las Carreras diplomáticas y Consular, y de las demás dependencias activas del Ministerio, según se ha practicado desde un principio, y como razones muy obvias exigen, como no se oculta a la penetración de V.M.E. ".-Es clara, al menos en este Ministerio, la adscripción del tema del personal a la competencia del subsecretario.

Esta reorganización contempla otro aspecto más baladí e incluso jocoso. La obsesión por el ahorro era total en los polí-

(218).-Martinez Cardós. Op.Cit. Pág CXLIV

(219).- Informe de la Subsecretaría del 10 de Junio de 1838. A.G.MAE.Leg 3542

ticos de la época. Hemos podido contemplar su presentación a la Reina Gobernadora, como timbre de gloria en cada remodelación ministerial, la inevitable alusión al ahorro logrado mediante el sistema expeditivo de crear cesantes y jubilados. Pero en el caso del Conde de Toreno, alcanza grados patológicos.

Es conveniente y saludable que el Estado sea austero, que ahorre. Pero no tanto.

En esta remodelación el Ministerio tiene que ajustarse ya a los Presupuestos del Estado para el año 1835 aprobados por las Cortes. Pero, por posibles improvisaciones, las cantidades aprobadas no lograrán cubrir las necesidades del personal. Y decide el Ministro, "Echar mano además de cuantas economías, por tenues que fuesen, se presentasen asequibles". La medida ahorrativa le costará la cabeza a un portero. Dice el Conde de Toreno en la Exposición del real decreto elevado a la aprobación de la Reina -
-; a la Reina!- : "Así me he decidido a hacer la supresión de una plaza de portero que considero exclusable, sin detrimento del servicio". El Conde persigue con saña al portero, que es el último, y por el artículo octavo del real decreto, da con él en tierra. Artículo 8º: "Queda suprimida la última plaza de portero a la primera vacante que ocurriera".

Dos años después, Calatrava, en la misma línea de sus antecesores, con la adopción de medidas encaminadas a la contención del gasto público, realiza otra reorganización. (220).

En síntesis, parece suprimir la subsecretaría, reduce a dos las Secciones y rebaja los sueldos del personal.

(220).- Real decreto del 21 -10-1836, Gaceta del 25.

En cuanto a la subsecretaría no es patente su desaparición del organigrama ministerial. Se habilita al Oficial Mayor - para "firmar y despachar lo de mera instrucción como subsecretario", por lo que la medida no parece afectar al órgano, sino a una supresión temporal de nombramiento. El cargo existe, "como subsecretario" aunque carezca de titular (221).

Esta reorganización introdujo el desorden en el despacho de los asuntos por no deslindar suficientemente las competencias de los distintos oficiales y mezclar unos hechos con otros (222)

La situación la recoge el Conde de Ofalia, quien en 1838, sobre un Informe elaborado, precisamente por la Subsecretaría y firmado por el Subsecretario, Julián Villalba (lo que nos inducía a pensar en la persistencia del cargo, Informe al que hemos hecho mención), decreta un nuevo arreglo, manteniendo dos Secciones y - especialmente, encargando a la subsecretaría todo lo referente al personal de las Carreras Diplomáticas y consular y el personal del Ministerio. Esta medida tiene especial importancia, por cuanto entre los oficiales- todos iguales en categoría- se había creado descontento elevando unas "Observaciones" al Ministro, porque consideraban que no debería ser "un igual" quien repartiera el trabajo, o resolviera cuestiones, sino que debería ser un superior jerárquico a quien estuviera encomendada la facultad, superior jerárquico que correspondía al subsecretario, y así se le encomienda.

(221).-Es también ilustrativo, que el Oficial habilitado, es D. Julian Villalba, antiguo Subsecretario del Ministerio y próximo subsecretario de nuevo en 1838.

(22).- Martinez Cardós. Op. Cit. Pág: CXLVI.

Antes de alcanzar la cota de los años 40, otras dos breves alteraciones. En 1839, por real decreto de 14 de enero (223) se distribuyen los asuntos en seis negociados, en vez de las dos Secciones existentes. El cambio, viene autorizado por la Ley de Presupuestos para el Ministerio de Estado para organizar la Secretaría de su cargo, según juzgue con más oportuno, siempre que los sueldos de sus individuos no exceden de la cantidad señalada para la misma" (224)

Y un mes después se nombra al Subsecretario, José García Pérez de Castro. Este continuo tejer y destejer, culminará con la primera supresión efectiva de la Subsecretaría, acaecida en 1840.

(223).- A.G. MAE Leg. 3542.

(224).- C.L. Tomo XXIV. Pág.250.

La supresión, en principio, de la subsecretaría en el Ministerio de Estado, la decreta el Duque de la Victoria, Regente provisional del Reino, siendo Ministro de Estado D. Joaquín - María Ferrer. (225).

¿Por qué se produce la supresión?. Quizá, porque se vive un momento de autoritarismo, y centralización de funciones. El Duque de la Victoria, al empuñar las riendas de la gobernación del Estado, arrojado por sus ministros, lanza a la opinión pública, un manifiesto por el que da a conocer -tras un rápido examen histórico de los últimos 33 años- su línea de gobierno: Constitución - fielmente observada, y respeto religioso a las leyes, en un gobierno fuerte presidido por quien es al mismo tiempo jefe de los ejércitos nacionales (226). Frente a las veleidades y continuas mutaciones, por capricho o política, se establecerá una administración dura y rígida bajo el mando del ministro . Y así se explica, también , que la subsecretaría desaparecerá del Ministerio de la Guerra, dirigido por el Duque de la Victoria (227).

Sobre este fondo se yustapone otra circunstancia que la exposición de motivos alude de pasada: en la Secretaría de Estado, "por las varias vicisitudes políticas que se han sucedido" se ha

(225).-Real decreto 1-noviembre-1840, Gaceta del 3.

(226).- El Manifiesto, "A los Españoles", publicado en la Gaceta de Madrid del día 3 de noviembre de 1840.

(227).- Como estudiaremos más adelante, una situación similar, se producirá a la proclamación de la Dictadura de Primo de Rivera, en lo referente a la organización de los Ministerios, con la supresión de la subsecretaría en todos ellos.

produciendo un cierto desorden entre el personal, por haberse jubilado algunos, o por "haber sido suspendidos ultimamente algunos Oficiales", (228) . con el consiguiente deterioro de la marcha ministerial.

Para remediar la situación, el Ministro propone dos medidas: supresión de la subsecretaría y realizar una mayor selectividad a la hora de escoger los funcionarios.

La subsecretaría se suprime, porque en opinión del Ministro, "es un cargo superfluo y más propia para entorpecer que acelerar el despacho de los negocios del Ministerio de Estado", sin más explicaciones. Raciocinio sorprendente, por cuanto la subsecretaría, se crea, precisamente, para dar coexión y agilizar los trámites previos. Otra razón, sería ya, la persona elegida para desempeñarlo, que efectivamente podría entorpecer el normal desarrollo del ministerio, pero en este caso, el mal no estaría en el órgano administrativo, sino en quien lo desempeña. Un aspecto en el que la reforma se presenta como progresiva y útil es el del nombramiento de los nuevos oficiales a quienes se encargarán todos los asuntos (el ministerio se reestructura sobre la base de siete Oficiales) pues si bien cuatro de ellos son reclutados entre antiguos funcionarios del ministerio, otros tres son llamados de los cargos diplomáticos que desempeñaban en

(228).- Es frecuente encontrar en la Gaceta de Madrid -por estos días- notas del Gobierno Provisional o de los Ministerios, en las que con nombre y apellidos se relacionan altos cargos "depurados" y declarados temporalmente sus pensos de empleo, como sospechosos.

las Embajadas y Legaciones españolas, por considerar el Ministro que quienes desempeñen cargos en el Ministerio en razón a los temas de su competencia, donde un error o una omisión, puede traer malas consecuencias, deberán ser personas con conocimientos prácticos en la carrera diplomática. "Por que si en todos los ramos del servicio público conviene que el empleado haga estudios preparatorios y adquiera alguna práctica de las formulas que respectivamente deben emplearse, es de una necesidad absoluta en la Carrera Diplomática, porque en ella las más leves omisiones suelen producir conflictos y desagradables resultados". (229).

¿Llegó a realizarse la supresión de la Subsecretaría?. Los términos del decreto son tajantes y no se le cita en la nueva planta, pero ofrece alguna duda en la práctica, porque en fecha 1 de noviembre -la misma en que se suprime el cargo- en la escala de subsecretarios del Ministerio de Estado, figura Hipólito de Hoyos, como subsecretario en propiedad, y sobre todo, en el decreto de 3 de mayo de 1842 por el que se realiza otra reorganización, al referirse a la nueva planta y fijar los sueldos correspondientes, dice: "Subsecretario, sin perjuicio del derecho que el actual tiene adquirido para su jubilación o cesantía, -cuarenta mil reales". (230).

(229).- Siguiendo este criterio, nombra Oficiales a D. Juan Hernández, encargado de Negocios en París; A D. Juan Ximenez Sandoval, Secretario de Legación de España en Suiza; a D. Rafael Jabat, Secretario de Legación en Río de Janeiro. (A.G.MAE. Leg. 3543).

(230).- Real Decreto 31-7-1842, Gaceta del 3 de agosto. También, A.G. MAE. Leg. 3543 .

Es evidente que el subsecretario ocupaba plaza en el ministerio, y la salvedad en cuanto al salario tiene su razón en que en esta remodelación se recortan los sueldos (antes eran de setenta mil reales), que se le conservan a este concretamente a efectos de jubilación o cesantía, como derecho adquirido puesto que era subsecretario desde el año 1840.

1.2.- Ministerio de Gracia y Justicia

Los reordenamientos que se producen en el Ministerio de Gracia y Justicia, apenas introducen modificaciones estructurales de orden interior, prestando una mayor atención a la profesionalización de los funcionarios.-

En 1836 se publican dos reales decretos. Por el primero (231) se introduce en el Ministerio una Junta de Secciones - que bajo la presidencia del subsecretario tendrá como función - "la instrucción de todos los expedientes y ponerlos en estado de resolución" y demás asuntos que le encomiende el ministro (232).

Por otro real decreto de diecisiete de septiembre (233), en lo organizativo se limita a la supresión de una de las Secciones, la encargada de los asuntos civiles y eclesiásticos de Ultramar, encomendado su cometido a las otras. De mayor interés es la remodelación de personal que se lleva a cabo, y la justificada por dos razones: políticas y técnicas que el ministro expone. En el Ministerio se produce una remoción casi total de todos los oficiales por exigencias políticas.

"Como en cumplimiento de las órdenes de V.M., fundadas en principios de justicia, de alta política y de conveniencia pública, sea preciso que algunos oficiales de la secretaría de

(231).- Real Decreto 9-1-1836. NIEVA. Tomo XXI. Págs. 4-5

(232).- Vide, supra, "Juntas..."

(233).- Real decreto 17-9-1836, Gaceta del 19.

estado de mi cargo durante el sistema constitucional ocupen su lugar respectivo en la nueva planta, por constarme ya que se hallan en el caso prefijado por V.M.". Los en su día, cesados, - vuelven a su puesto, son rehabilitados, creando nuevas situaciones de cesantía.

La razón técnica se justifica por la necesidad de que las personas encargadas de la sustanciación de los expedientes, dispongan de especiales conocimientos, que sean "personas familiarizadas con las prácticas de los tribunales, práctica que es muy conducente para el mejor desempeño de estos destinos."

En esta misma línea de profesionalización y avanzando más aún que ella con la exigencia de determinada categoría profesional para acceder a ocupar las distintas oficialías de la Secretaría, se enmarca la reforma llevada a cabo por Gómez Berra en 1840.

La reforma actúa en tres frentes: suprime la Subsecretaría, modifica ligeramente la distribución del trabajo, y

El real decreto de reforma (234) de 1840 no suprime expresamente la subsecretaría pero sus artículos primero y tercero son concluyentes. Por el primero se establece que en la secretaría habrá un Oficial Mayor con un sueldo de 40.000 reales, concediéndole por el artículo tercero, "la inspección inmediata de

(234).- Real Decreto de 18-11-1840, Gaceta del 21.

lo interior de la secretaría y de los empleados en ella, y desempeñará los otros trabajos que ponga a su cuidado el Ministro de Gracia y Justicia", es decir, el sueldo y las competencias propias del subsecretario, siendo por otra parte habitual, que a falta de subsecretario, sea el Oficial Mayor o el Oficial Primero, quien le sustituya. La exposición de motivos, no ofrece explicación sobre la medida, al contrario del Ministerio de Estado o como lo hará más adelante el de Guerra, pudiendo englobarla, en una directriz o norma adoptada por el Gobierno Militar, tendente a la supresión del cargo en todos los ministerios.

En lo organizativo subdivide la Secretaría en seis Negociados o distritos poniendo al frente de cada uno de ellos, a un Oficial 1º que despachará con el Ministro los expedientes que le correspondan. La ausencia del Subsecretario, facilita la comunicación directa Ministro-Oficial, como en el principio.

El aspecto más interesante es el de la extracción profesional de los futuros oficiales, siguiendo la línea marcada por la anterior reforma del Ministro Landero, o la seguida en el Ministerio de Estado.

Y así, para ser Oficial Mayor, se requiere: haber sido regente, ministro, o fiscal de algunas de las Audiencias del Reino, por el espacio de tres años. Para ser Oficial 1º: haber sido por espacio de dos años ministro o fiscal de las Audiencias del Reino.

Para ser Oficial Segundo: haber sido por espacio de dos años Juez de Primera Instancia de Término o Juez de Ascenso por espacio de tres años.

También podrán acceder a la Oficialía Segunda los relatores y abogados "de una reputación bien acreditada" que cuenten de ocho años de servicios en los Tribunales Superiores.

Con esta medida la función pública superior del Ministerio de Gracia y Justicia adquiere evidentes rasgos de profesionalización, encargando los asuntos a expertos, y siendo, en principio, garantía de una labor administrativa ágil y eficaz.

No se modifica el régimen de inestabilidad en el cargo. Los puestos seguirán siendo amovibles, según las necesidades del servicio, por lo que en cualquier momento puede producirse la cesantía, aunque en este caso suavizada.

A la par de exigencias para acceder a los puestos, el real decreto, equiparaba el desempeño de una oficialía con un grado dentro de la escala de la carrera judicial. Y así el designado para Oficial Primero, tenía la consideración de Ministro togado efectivo; el Oficial Segundo, juez efectivo de primera estancia de término, por lo que al producirse la cesantía pasarían inmediatamente a ser nombrados para otro empleo de igual categoría o al ascenso inmediato en la carrera judicial. (art. 16).

En 1843 se repone el cargo de Subsecretario y se produce otra reforma interior.(235), que apenas introduce modificación a resaltar. En la misma línea de sus predecesores el Ministro - busca para los empleos a personas capaces, honrradas y laborio

(235).- R.D. 29-7-1843, Gaceta del 29.

sas, y aplica en la distribución de los trabajos los principios ya establecidos siguiendo las divisiones más naturales y marcadas. En definitiva, el Ministerio se estabiliza en su proceso, con la incorporación de la Subsecretaría y las funciones que le son propias, y las división del trabajo, encomendadas a los jefes y oficiales. (236).

(236).- R.D. 22-12-1843. C.L. Tomo XXIX.

1.3.- Ministerio de Hacienda

Antes de entrar en el análisis de las reformas efectuadas por Mendizábal, en 1835 y 1836, y por su indudable carácter de precedente referido de forma directa al Ministerio de Hacienda, comentaremos una Memoria sobre la organización del Ministerio.

En 1800 el Ministro de Hacienda, Miguel Cayetano Soler, presenta al Rey Carlos IV, una Memoria sobre la organización de la Secretaría de Despacho, Memoria que por encargo del Ministro, elabora José Canga Argüelles. (237).

En ella, se encuentran criterios y sistemas organizativos que aún sin citarlo serán tenidos en cuenta al proceder a posteriores remodelaciones ministeriales.

Canga Argüelles ante el cúmulo de asuntos competenciales de la Secretaría de Hacienda, y -también- de su particular concepción del Ministerio como el más trascendente de todos ellos propone una nueva distribución de los negociados buscando "dar un sistema a sus ocupaciones" huir de la rutina para lo cual propone que "deberán dividirse todos los negociados de la Secretaría y los cuidados de sus oficiales en tres grandes secciones que bajo un orden metódico descubran de un golpe la vasta extensión de sus atenciones. "Porque hasta ahora, no se ha pensado en dar -

(237).- CANGA ARGUELLES, José. "Diccionario de Hacienda" Madrid. 1834. Tomo II. Voz: Secretaría de Hacienda. Págs. 485 y ss.

un sistema a sus ocupaciones, ceñidas siempre a una ciega rutina y casi inútiles para auxiliar al Ministro en la combinación de sus ideas. "

La Memoria detalla la composición de las tres Secciones y del número de Mesas auxiliares. La primera Sección sería de Población, fuerza y riqueza del Reino. La segunda, de Agricultura, Artes y Comercio, con cinco Mesas. Y la tercera de Ingresos, salidas, cuenta y razón de las rentas y deuda de la Corona, con nueve mesas y otra más para el registro de decretos y resoluciones reales.

Con esta división, "la Secretaría, por el método de sus ocupaciones, y por el inmenso tesoro de luces, datos y auxilios que reunirá en sí, se convertirá en una oficina de regeneración y fomento general." (238).

Pero no es suficiente un reparto de funciones. Debe atenderse al personal que se destine a cumplirlas. Canga Arguelles, con la nueva organización del trabajo, no solamente vislumbra avances técnicos sino que al repartir a los funcionarios—sus muy alabados "cova-chuelistas"— con independencia en cada Sección o Mesa, pero intercoexionados al mismo tiempo en la marcha general de la Secretaría, va a convertirla en una escuela de consumados hacendistas, o en sus palabras, de la Secretaría saldrán, "los suje-

(238).— El plan, fue aprobado y mandado su puntual cumplimiento, el 29 de enero de 1800.

tos más aptos para desempeñar los mandos económicos de las provin
cias (intendentes) o para ilustrar con sus dictámenes a los Tribun
ales Primeros de la Monarquía, con bien de esta y del servicio -
de V.M." .

Racionalización del trabajo y adecuada preparación de los funcionarios, medidas que estamos viendo insistentemente repetidas y que también Mendizábal tomará en consideración , aunque sea una medida menor, dentro de los amplios planes de reforma, no solo administrativa, con los que se presenta a las puertas del - Ministerio de Hacienda y de la Presidencia del Consejo.

Por Real Decreto del 30 de septiembre de 1835 (239), Mendizábal dicta unas Disposiciones provisionales para el orden interior de la Secretaría de Hacienda, cuya principal consecuencia será la supresión de la Subsecretaría, simplemente a la esper
ra de tener un más amplio conocimiento de la situación del Minist
erio. "la sola novedad que propongo es la de autorizar a los je
fes de Sección para que ejerzan las funciones del subsecretario en sus Secciones respectivas, mientras yo me tomo el tiempo neces
sario para proponer a V.M. persona idónea y de mi confianza para tan importante cargo". Es un aplazamiento para designar a la per
sona adecuada, dejando constancia de la existencia de un cargo, importante, cuyos cometidos propios se confieren a otro funcion
nario, "como si fuera...".

(239).- Gaceta del 4 de octubre de 1835.

(239-Bis).- Los empleados del Ministerio de Hacienda, en 1835, alcanzaban una suma total-aproximada- de 15.000, con 1435 empleados en la Administración Central, y cerca de 14.000 en la periférica, según la "Guía de la Real Hacienda". "Estado de los empleados que componen la Real Hacienda de España en 1835". Por Narciso Ferrer y Jou. Madrid. Imprenta de José Palacios. 1836

Un año después (1836) presenta otra Exposición, por lo que se establece la Subsecretaría y -fundamentalmente- busca una mayor tecnificación de las tareas sobre la base de una adecuada preparación de los empleados. Mendizábal configura el Ministerio -en relación a los funcionarios- y así lo explica con detalle, como si se tratase de una escuela de formación hacendística.

Para evitar incrementos salariales, propone que se elija, entre los disponibles, hasta seis empleados de los más apreciables de la Corte -dentro del Ministerio de Hacienda- y encargarles los asuntos leves "que de puro empeño degeneran en fáciles", y alivian a los restantes oficiales para que el despacho de los negociados se evacúen con rapidez. Estos funcionarios, al encargarse de múltiples asuntos, no solamente los de su Sección, unirán a sus conocimientos concretos, los generales. "El sistema a que aspiro, expone, es que la Secretaría venga a ser un -centro de conocimientos en la administración económica", de tal manera que en una segunda fase, se establezca una interrelación Secretaría-Intendencias Provinciales, porque los funcionarios -que en la Secretaría tendrán conocimientos teóricos, irán a las Intendencias Provinciales a "depurarse y fortificarse con las luzes y consejos de la experiencia que ofrecen el ejercicio de la autoridad de Hacienda en Provincias. " Y los intendentes de Provincias, irán destinados a la Secretaría a ocupar plazas de Oficial, primero, segundo, o tercero. El plan que a primera vista parece correcto, aunar teoría y práctica, y del que podría espe

rarse, efectivamene, una adecuada profesionalización de los funcionarios del ramo de Hacienda es sorprendente por su conclusión final. Dice Mendizábal,:"esta movilidad, entrando por elemento en la organización presente, las plazas en este Ministerio perderán el carácter que hoy tienen y cuando la conveniencia de la Nación exija algunas remociones, no se mirarán como el producto de una desgracia, sino como la condición precisa del empleo".

Mendizabal continuó con el sistema establecido, sin entrar en la solución de un problema básico para el funcionamiento de la Administración : el " status" de los empleados públicos. Si la inamovilidad en el cargo, podría suponer graves inconvenientes para el Gobierno, sustrayéndole un arma poderosa a efectos políticos- la promesa de empleos en la Administración para los adictos- o que esa misma inamovilidad significase falta de interés en el desarrollo de las tareas diarias, la interinidad era aún más perniciosa, tanto desde el aspecto social, como sobre todo, el que actuara como acicate para la corrupción

1.4.- Ministerio de la Gobernación

El cambio de Ministerio en el mismo año 1835, significará una nueva remodelación, realizada en el mes de diciembre, (la primera se había realizado en el mes de abril).

Por este decreto se determina, en primer lugar el cambio de denominación del Ministerio, que en adelante se llamará de la Gobernación del Reino.(240).

Se mantiene la Subsecretaría, aunque recortándole el sueldo (de 60.000 a 50.000 reales), y solamente reviste interés el artículo sexto del decreto por el que se solicita al Ministro, la presentación de un reglamento interior en el que constasen qué negociados dependerán de la subsecretaría y cuales de las secciones -sin perjuicio del papel supervisor del subsecretario- y en el que se determine el orden a seguir en los trabajos de toda la Secretaría, orden de trabajo que deberá ser tenido también en cuenta para su aplicación a las Secretarías de los Gobiernos Civiles, de forma que se estableciera una misma forma de sustanciación de expedientes, tanto en el ministerio como en la periferia, con lo que esto supondría de clarificación y agilización en su resolución.

El restablecimiento de la Constitución de 1812, después de los sucesos de la Granja, abre un nuevo período de fervor constitucional, que afectará a la provisión de empleos en el Ministerio, con unas exigencias de idoneidad, (que se repe-

(240).- Real Decreto de 4-12-1835. NIEVA, Tomo XX, Págs. 556 y ss.

tirán en 1840, con el establecimiento de la Regencia Provisional): en la que no se tendrá presente ni la posesión de conocimientos técnicos, ni la experiencia, sino que prevalecerá la adscripción política del aspirante, especialmente su acrisolado espíritu constitucionalista.

Y así por decreto de 30 de agosto de 1836 (quince días después del restablecimiento), el Ministro de la Gobernación, - Gil de la Cuadra, presenta a la Reina Gobernadora una Exposición, en la que unicamente se ocupa de la provisión de plazas en el - ministerio, proponiendo a la sanción real, un decreto, a cuyo - tenor solamente tendrán acceso a puestos en el Ministerio, quienes hallan dado muestras inequívocas de constitucionalista.(241). El texto es el siguiente:

"El Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino en la provisión de empleos de su ministerio observará exactamente el espíritu de la orden de las Cortes Generales y extraordinarias de 12 de abril de 1812, proponiendome sólo para ellos a - aquellas personas que sean notoriamente amantes de la Constitución de la monarquía española, y que identificados con la libertad, den sólidas garantías de servir fielmente a la buena causa en el desempeño de sus destinos".

(241).- Real Decreto 30-8-1836, Gaceta del 31.

El primer envite contra la subsecretaría y su supresión se lleva a cabo por un decreto del Ministro Joaquín María López de octubre del 36 (242).

El agobio económico que de forma endémica, soporta el erario público, condiciona como ya hemos tenido ocasión de constatar, todas las reformas que se van realizando en los Ministerios durante estos años. No podría evadirse de esta penuria el Ministerio de la Gobernación y para reducir gastos, acude el Ministro, a la técnica de reducción de plantillas.

Se suprime la subsecretaría, encargando de su mecanismo al jefe de Sección que a su vez, queda relegado de negociado particular. En realidad no se suprime la subsecretaría como órgano y con funciones concretas, sino que se deja vacante la provisión del titular. Como explica el mismo decreto, en su artículo primero, el jefe de la primera sección hará "las veces de subsecretario, sin aumento de sueldo". Es claro que la subsecretaría dispone de unos cometidos propios dentro del engranaje general del ministerio, teniendo que recurrir a la habilitación de otros empleados para desempeñarlo, cuando las circunstancias económicas y presupuestarias así lo exigen. Los términos "las veces de..." o "como si...", aplicados a otros empleados demuestran la normal presencia de la subsecretaría en la estructura del Ministerio, así como desde la pura estructura el que se emplee con asiduidad o se haga referencia al cargo de "subsecretaría vacante".

(242).- Real Decreto de 2-10-1836, Gaceta del 4.

Más aún. En esta circunstancia, al habilitar al jefe de una sección para hacer las veces de subsecretario, se le releva de negociado particular, es decir, se le adscribe plenamente a la labor propia de la subsecretaría, lo cual, incide una vez más en la demostración de funciones propias del cargo, (este o no ocupado por un algo cargo que lo desempeñe en propiedad).

Sorprendente resulta la idea general que sobre la función pública sostiene el Ministro. En la reducción de empleados ve el ministro un posible buen resultado, cual es el de "espantar" a los españoles de una vana pretensión de vivir holgadamente a expensas del Estado. Entre las ventajas de la reducción, escribe: "Otra y no despreciable tiene esta supresión, que será más palpable a proporción que se haga más general: cual es que la disminución de empleos, al paso que ahorra sueldos y libra al erario de un peso insoportable, corrige cierta tendencia hacia los destinos públicos que se desarrolla en las naciones, con conocido perjuicio de otras profesiones útiles cuando aquellos - presentan un cebo a la ambición y un cómodo camino a la fortuna y al engrandecimiento. De estos principios obvios, sencillos y por desgracia harto comprobados con la experiencia, ha partido el Secretario...".

El agobio económico, obsesiona al ministro y pierde el punto de mira sobre los objetivos que debe alcanzar la administración, porque tanto las reducciones de salarios como las de personal en nada van a favorecer la gestión de los asuntos del Ministerio, lógicamente, y más aún en aquella administración

puramente rudimentaria y manual. Y en cuanto al ahorro, como ya hemos visto en otros ministerios, tampoco se alcanzan los objetivos, por cuanto las reducciones, crean cesantías, con derecho a salario, reducciones salariales, que por otra parte, nunca afectan al sueldo del ministro, que seguirá percibiendo 120.000 reales antes y después de las reformas, y en todos los ministerios.

Diez meses después cambia el ministro y el entrante, Pita, modifica la composición interior del ministerio, nombrando al subsecretario y suprimiendo las secciones y oficiales auxiliares.

La subsecretaría, y su titular efectivo, el subsecretario, es imprescindible en el Ministerio. No que los jefes de sección actúen "como", sino que sea un empleo en propiedad. Expone, "se hace indispensable el restablecimiento de este empleo, que si en todos los ministerios se ha reconocido conveniente, en este puede considerarse absolutamente necesario, atendida la multiplicidad, variedad e importancia de sus atribuciones".

Las competencias que se atribuyen al subsecretario serán las habituales en los demás ministerios, en la doble labor de coordinación de los trabajos e impulso de los expedientes. Por otra parte, al suprimir a los jefes de Sección, intermediarios entre el subsecretario y los oficiales, acentúa la labor directa encomendada a la subsecretaría.

Suprime del ministerio a los jefes de Sección y a los auxiliares. A los primeros, porque promulgada la nueva Constitu-

ción de 1837, en la que se prometen diversas leyes orgánicas - que efectuarán a la competencia de los ministerios mientras estas leyes no se promulguen no dispondrán los jefes de sección de criterios adecuados para desempeñar con eficacia su cargo, por lo que considera preferible reunir y concentrar toda la marcha del ministerio en manos del ministro y del subsecretario. A los segundos los suprime por razones económicas, encargando de su labor a una especie de escuela de aprendices. Estas labores auxiliares, más sencillas, podrán desempeñarlas jóvenes inexpertos en la carrera administrativa, como aprendices y como tal - categoría, con sueldos más reducidos.

En realidad el ministro concentra la labor ministerial. La antigua escala jerárquica -subsecretario-jefe sección, oficiales-auxiliares, se convertirá en subsecretario-oficiales-aprendices, potenciando a los oficiales, puesto que de hecho y en comparación con la antigua planta, aparecen cinco oficiales segundos, que antes no existían, y con una notable mejora salarial, de - 12.000 a 20.000 reales.

Pero estas innovaciones no son del agrado del nuevo - ministro, nombrado dos meses después, quien vuelve al sistema - tradicional de Secciones, bajo su dependencia y a las órdenes - del Subsecretario (243).

"Varias han sido las plantas que en corto tiempo se - han dado a esta secretaría de mi cargo, sin que por desgracia -

(243).- Real decreto de 31 de agosto de 1837, NIEVA, Tomo XXIII. Págs. 159-160.

se hayan atinado todavía con la que deba ser más conveniente, - aunque de todas ellas haya venido a resultar una cierta regularidad que es preciso perfeccionar..." Filosofa el ministro sobre el perfeccionamiento que debe alcanzarse en la tramitación de los asuntos, pero poco a poco. "Los pasos hacia la perfección son, y deberán siempre ser lentos", expone González Alonso y en esta línea propone su nuevo plan para la secretaría, - sobre la base de las Secciones, que, "en los países en que la administración pública está debidamente sistematizada, el curso de los negocios se halla regularizado por Secciones, como - el método más propio para encadenar el orden y fijar la dependencia y responsabilidad de los empleados". "Es por tanto indispensable volver al camino que se dejó", y conforme al reglamento de diciembre de 1835, ajustar a él todo el funcionamiento de la Secretaría, en la línea tradicional, Ministro-Subsecretario-Secciones.

Hermana algún ahorro en la economía de los gastos y - mejora el servicio, a pesar de que las competencias del Ministro son mucho más numerosas esperando solventar las dificultades sobre la base de una mayor laboriosidad y celo por parte de los funcionarios.

En 1840, al instalarse la Regencia Provisional, y con nuevo Ministro al frente del Departamento se volverá sobre la - composición anterior del mismo, que sin afectar a su esquema de trabajo, y división funcional, supondrá una depuración de la mayor parte de los empleados.

Al contrario de lo sucedido en otros Ministerios, en el de la Gobernación no se suprime la Subsecretaría que continuará con las competencias y funciones que le son propias (244).

El Ministro, Manuel Cortina, alcanzada la paz, ve llegado el momento de trabajar con perseverante anhelo por el bien de los pueblos, resolviendo con prontitud y celeridad los múltiples negocios que se acumulan sobre el Departamento. Pero ve también, de no menor importancia, hacer justicia a empleados, que en la época anterior, habían sido separados del servicio. "He debido reparar del modo posible, agravios hechos en épocas anteriores a empleados beneméritos que sólo por sus ideas políticas pudieron ser separados de sus destinos y que han sufrido con dignidad y entereza las amargas penalidades de la desgracia". La fuerza de la política -aunque el Ministro hace protesta de las cualidades de los nuevos oficiales- prima una vez más sobre la simple capacidad o experiencia de los empleados, y se remueve, basándose en criterios tan inicuos como los criticados a los actuales funcionarios, sustituyéndoles por personas, según el Ministro: "que con noble ardimiento han sostenido en la tribuna y en las filas de la Milicia Nacional, la causa de la libertad".

Otro decreto del 14 del mismo mes (245) suprime la Junta Consultiva del Ministerio de la Gobernación, creada en -

(244).- R. Decreto 4-11-1840, Gaceta del 5.

(245).- R. Decreto 14-11-1840- Col. de Leyes... Tomo XXVI.

1838, por no ser necesarios sus servicios de asesoramiento, que en opinión del Ministro, deberán ser prestados por las "direcciones generales dependientes de este Ministerio".

Caida la Regencia, y como ya es habitual, el nuevo Ministro, procede apenas se hace cargo del Despacho, a dotar al mismo de una nueva planta, aunque en realidad, no introduce novedad de especial relevancia. Divide los asuntos en dos Secciones, para las dos ramas que abraza el Ministerio: una, para el gobierno interior de la Monarquía, y otra, para la de fomento, intelectual y material, como estuviera ya distribuido en otras ocasiones (246), de forma similar.

En relación con los empleados espera conseguir, "formar un plantel de jóvenes instruidos para las secretarías de los gobiernos políticos" sin especificar las razones.

Tiene especial relevancia, por cuanto implica de asentamiento del cargo en el Ministerio, su opinión sobre la labor que debe encomendarse y realizar el Subsecretario. Puestas las Secciones al cargo de los oficiales más antiguos, será el Subsecretario, por estar en relación con todos los oficiales, y por tener conocimientos de todo el departamento, y más aún de la política del Ministro, quien uniformará las resoluciones que se propongan a la firma. A destacar la labor hacia todo el departamento del subsecretario, "por conocer necesariamente la marcha administrativa de todos los ramos", dice el decreto, fun-

(246).- R. Decreto 29-12-1843. Col. Leyes... Tomo XXXI.

ción propia del cargo desde el principio. Y su carácter, a la par que administrativo e intra-ministerial, de hombre de confianza del Ministro, cuya política, logicamente conoce con más exactitud, conocimiento que repercutirá en el momento de resolver los asuntos. A la subsecretaría, y su titular, se la configura en los términos exactos que dieron origen a su instalación en los Ministerios.

Por último, será el Ministerio de la Gobernación, siendo titular José Justiniani, Marqués de Peñaflorida, quien por un real decreto de 8 de enero de 1844, configure, en términos, que han llegado hasta los momentos actuales, el carácter y competencias del Subsecretario del Departamento. Es el Reglamento orgánico del Cuerpo de Administración Civil, primer texto que se encara con una reglamentación, aunque limitada al ámbito del Ministerio, para clasificar y determinar categorías, ascensos, funciones, de cada uno de los empleados del mismo.

Respecto a la Subsecretaría, y su titular, el Reglamento, recogiendo experiencias anteriores, ofrece una definición clara del cargo y sus competencias.- (246, bis).-

Por el art. 7º se declara Jefe superior del Cuerpo : "El Subsecretario del Ministerio de la Gobernación de la Península, mientras lo fuere", conservando esa categoría en caso de haber servido más de un año en el puesto, aún después de cesante o jubilado.

Por el art. 11 se declara al Ministro como Jefe Superior de todo

(246 bis).- Reglamento Orgánico del Cuerpo de Administración Civil, en "Colección de leyes... .- Tomo XXXIV.- Pags. 55 y ss.

GARCIA GALLO, Concepción.- El Estatuto de los empleados públicos según los reales decretos de 1844 y 1852.- A.F.D.E. Tomo XLI. Madrid. 1971. Pags.865 y ss.

el Cuerpo, y al Subsecretario como Inspector General. Es con esta segunda denominación, Subsecretario-Inspector General, como el Reglamento lo configura, con la que se van a asignar las competencias, de siguiente manera:

- a) Como inmediato subordinado al Ministro, " tiene a su cargo todo lo concerniente a la inspección del personal de sus diversos ramos, y la obligación de proponer las reformas que estime oportunas para su organización.-"
- b) El Subsecretario preside a los demás jefes superiores.
- c) Se le reserva la inspección de las Direcciones Generales y de aquellas dependencias que estén al mando de un jefe superior, o bien a persona en quien delegue
- d) Será de su competencias el llevar las hojas de servicio de los demás jefes superiores.

1.5.- Ministerio de la Guerra

"Este Ministerio es entre nosotros una nación, dentro de otra nación tiene atribuciones de gobierno tanto administrativas como de justicia como económicas; y en una palabra, reúne todas aquellas que se pueden encontrar en un gobierno centralizado. Los militares son entre nosotros una nación aparte" (247).

Siendo cierta la definición de Posada Herrera, al resaltar la individualidad propia del Ejército, con órganos propios (Inspecciones Generales, en lo económico-administrativo, Tribunal Supremo de Justicia Militar, en lo judicial), no significa, que no se atenga, el Ministerio de la Guerra, como una rama más de la Administración a las normas de organización que con carácter general se dictan para orientación -y según las características de cada Ministerio- buscando una coordinación y actuación -uniforme.

Efectuada la primera remodelación en diciembre del 34, conforme a lo prevenido en el decreto de junio, creado el puesto de Mayor-Subsecretario y las respectivas secciones, la estructura del Ministerio sufrirá pocas innovaciones hasta 1843.

En 1835, (248) se incorpora a la Secretaría del Despacho de la Guerra, la Plana Mayor General del Ejército, como un

(247).- POSADA HERRERA, José. Op. Cit. Pag. 176.

(248).- Real Decreto 12-3-1835, Gaceta del 17.

Negociado más. La Plana Mayor General, había sido creada en el año 1833 (249), "para que en el despacho de los vastos negocios del Ministerio de la Guerra sea más fácil expedito el correspondiente a la organización, situación, movimientos y operaciones de las tropas..." y por las especiales circunstancias concurrentes, como organismo a las órdenes del Ministro, pero fuera de la planta de la Secretaría. Por otro decreto de 25 de octubre de 1834, se dictaba una Instrucción sobre la composición y funcionamiento de la Plana Mayor del Ejército y de las Capitanías Generales, ampliando sobre todo el número de individuos que las compondrían, hasta la próxima organización definitiva del cuerpo de Estado Mayor, de los Ejército. Pero el crecimiento excesivo de la primitiva Plana Mayor, ocasionaba cuantiosos gastos, y, prácticamente, dualidad de procesos, tanto de información como de organización, por lo que se procede a su disolución, y a integrar sus funciones, como un negociado más incorporado ya a la disciplina de la Secretaría.

Desde el aspecto de la organización ministerial el Ministerio de la Guerra ofrece dos peculiaridades: la calificada Subsecretaría "fuera de la Planta de la Secretaría", y aunque no privativa del Ministerio, pero sí donde se produce con más asiduidad, el desempeño interino del ministerio por el Subsecretario.

En 1837 (250) al nombrar nuevo Secretario, en la persona del Coronel de Caballería, Pedro Chacón (ministro en 1840), -

(249).- Real Decreto 18-11-1833, Gaceta del 21.

(250).- Real Decreto 18-2-1837, Gaceta del 18.

se especifica que el cargo, lo será, "fuera de la planta de la Secretaría", observación que en principio puede ofrecer ciertas dificultades que aclara el párrafo siguiente del real decreto - cuando dispone que el cargo no interfiere en los derechos y privilegios que hasta ahora tienen los oficiales que los desempeñan y que son ratificados en sus puestos. Se restablece la subsecretaría como cargo "ad personam", con las competencias propias - del subsecretario, pero sin ocupar puesto dentro de la escala - de la oficialidad administrativa, pudiendo perjudicar el riguroso turno de ascensos. Cada oficial seguirá su línea de ascenso sin que la subsecretaría suponga una obstrucción. En realidad, la subsecretaría -como cargo- está por encima y al margen de la pura organización administrativo-burocrática, por lo que la observación puede parecer superflua. La subsecretaría, en cierto sentido, está siempre fuera de la secretaría entendida sin interferirse en la mera escala administrativa a efectos de ascensos y demás privilegios.

Mayor interés reviste el desempeño interino del ministerio por el subsecretario, estando vacante el Ministerio o ausente su titular. No hay un criterio uniforme sobre la sustitución ministerial y unas veces-en cualquier ministerio- se encarga la interinidad, a otro Ministro, al subsecretario, o a un oficial, o incluso a persona ajena al Gobierno (un senador). Las especiales circunstancias bélicas, obligaban en muchas ocasiones al Ministro titular a desplazarse al campo de operaciones - por periodos de tiempo más o menos amplios, con el consiguiente

abandono de sus funciones al frente del Ministerio, por lo que se habilita al subsecretario de la Guerra, logicamente por su mejor conocimiento de las materias propias del Ministerio, para la interinidad (251).

Los reales decretos de habilitación para el desempeño interino no especifican el alcance y extensión de aquella, limitándose a consignarla. ¿Qué alcance tiene esa habilitación?. En principio, debe entenderse, que solamente podría afectar a los asuntos de puro trámite de carácter administrativo, sin poder penetrar en aquellas resoluciones que entrañen especial contenido político o revistan especial trascendencia. La sustitución debe ir dirigida a mantener el normal funcionamiento del ministerio, reservando a la firma del Ministro -como responsable genuino del Ministerio- los asuntos graves.

En 1840, durante la Regencia de Espartero, como ya hemos anotado, la subsecretaría se suprime temporalmente en varios ministerios (Estado, Gracia y Justicia), línea que seguirá el nuevo Ministro Chacón, antiguo subsecretario, suprimiéndolo también en Guerra.

(251).- Los nombramientos interinos se suceden en la época. En 1835 el segundo Subsecretario, Infante es nombrado para sustituir al Conde de Almodovar, enfermo. Poco después, el 31-7-37, el Subsecretario Chacón, sustituirá a Espartero, Ministro de la Guerra, y General en Jefe del Ejército de Operaciones. - Quien más sustituciones realiza será Norzagaray, Subsecretario desde 1939. En abril del 40, al quedar el Ministerio vacante por renuncia del general Narváez (Gaceta del 9-4-40) y unos días después, por enfermedad del nuevo Ministro, - Conde de Clonard (Gaceta del 28-4-40), volviendo en mayo a su anterior destino de Subsecretario, una vez restablecido el titular (Gaceta del 26-5-40).

Las razones para la supresión, como es habitual, se recogen pormenorizadamente en la exposición de motivos del real decreto (252), entrecruzándose argumentos bélicos, económicos y políticos.

El fin de la guerra civil supuso una notable disminución de los asuntos propios del Ministerio descargando a la Secretaría de buen número de expedientes, lo que en principio podría llevar a descargar de personal la planta de la misma, empezando por el Subsecretario. En realidad, la causa verdadera, es el temor a la competencia, temor varias veces manifestado. El Subsecretario, y precisamente por las sucesivas sustituciones internas en el Ministerio, ha podido llegar a hacer "sombra" al Ministro, y así lo manifiesta paladinamente al exponer que el Ministro se encontraba, "en la necesidad de compartir con un subsecretario no pequeña parte de sus funciones"; siendo cierta, por las especiales circunstancias aludidas, esta posible confusión de atribuciones entre Ministro y Subsecretario en el Ministerio de la Guerra, la solución, no es, desde luego, la supresión del cargo, sino reducir a su titular a sus propias competencias, como por otra parte insinúa el mismo decreto. Las funciones del subsecretario estaban, tanto en este como en los demás ministerios, perfectamente delimitadas por los reglamentos de orden interno, en dos escalas de clara inteligibilidad, tramitando la subsecretaría la parte más corriente hasta llegar a la de resolución firmada por el Ministro.

(252).- Real Decreto 9-12-1840, Gaceta del 10.

Siguiendo en su excursión para justificar la desaparición del cargo, enuncia el Ministro unos argumentos de ciencia política de dudosa garantía. Opina que en los regímenes representativos, "es frecuente el cambio de subsecretarios, recayendo sobre el Tesoro por consecuencia natural el pago de crecidos sueldos a cesantes y jubilados de la clase indicada".

Indudablemente el Ministro había asistido a un frecuente cambio de cargos, pero no solo de subsecretarios, sino de todos los altos cargos ministeriales. De 1834 a 1840 se habían sucedido diecisiete titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, conllevando continuados nombramientos de Ministros y demás altos cargos (253). El error reside en considerar como representativos -al margen de la dudosa representatividad de aquellos gobiernos- a gobiernos absolutamente inestables.

La suma de argumentos da por resultado, la supresión del subsecretario, y el recurrir al Oficial primero, para que realice sus funciones, con lo que una vez más, en todas estas situaciones, lo que se deduce, es que se suprime o no se nombra al titular, -subsistiendo el órgano con unas funciones propias que ya tienen vida específica dentro del régimen ministerial.

Con la caída de Espartero, el General Serrano, nuevo Ministro de la Guerra cesa en sus funciones al Oficial Mayor, que

(253).- El mismo Ministerio de la Guerra, solamente en el año 1838, había tenido cuatro Ministros titulares y cuatro interinos (Carratalá, Latre, Hubert y Alaix, titulares). Subsecretarios, en ese mismo año, tres.- Subsecretarios en Guerra, desde 1834 a 1840, contabilizamos siete nombramientos.

desempeñaba el cargo de subsecretario, alabando la incansable - aplicación y esmerado celo con que las ha desempeñado, y considera oportuno, por las nuevas circunstancias, para el mejor servicio del Ministerio, restablecer el cargo de Subsecretario.(254).

(254).- Real Decreto 12-9-1843, Gaceta del 13.

1.6.- Ministerio de Marina.

El Ministerio de Marina apenas sufre alteraciones en su organización durante el periodo que nos ocupa, y concretamente, la Subsecretaría, suprimida en septiembre de 1836, no vuelve a hacer aparición. La atonía del Ministerio se mantiene, con escasísima repercusión y eco dentro de la actividad gubernamental, razón que justificaría la inexistencia de un cargo concebido para agilizar y tramitar el despacho de los asuntos del ministerio, sino de mayor envergadura, al menos, cuantiosos. Sin función, no es necesario el órgano.

De todas formas consignamos la remodelación de 1836 (255) por la que se le agregan competencias tan extrañas como las de "comercio en general" o las de Gobernación de Ultramar y otro decreto del mismo día, que restablece la Junta del Almirantazgo. En 1843, se suprime la Junta del Almirantazgo, por considerar el Ministro, que no se cumplían con celeridad y energía los cometidos, y restablece la Dirección General de la Armada. (256)(257).

(255).- Real Decreto 28-9-1836, Gaceta del 1º de octubre.

(256).- Real Decreto 10-8-1843, Gaceta del 14.

(257).- Sobre la Subsecretaría en Marina, Vide, GUAITA, Op, Cit. , Pag. 338.

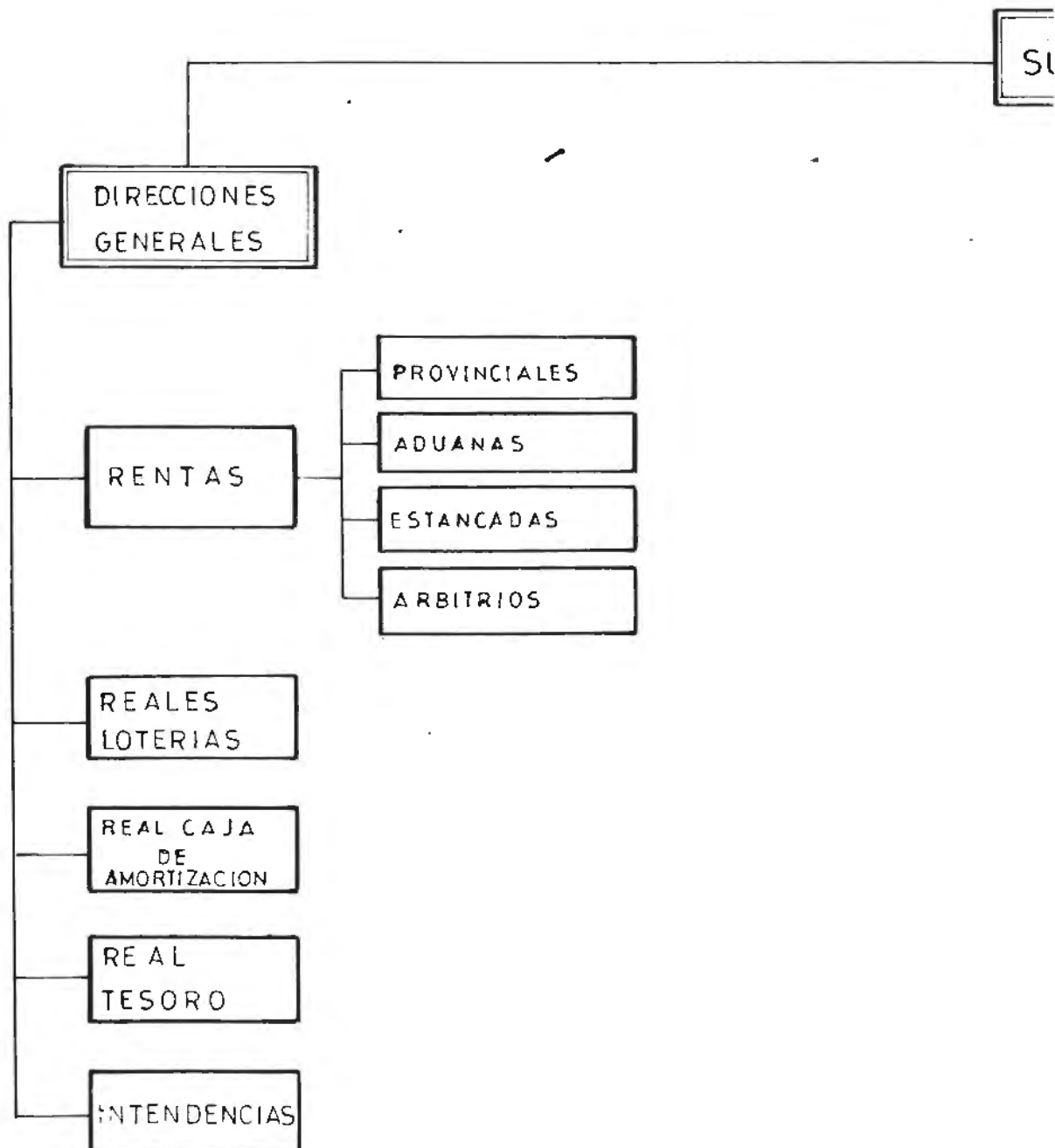
ORGANIGRAMAS MINISTERIALES.-

Ha presentado especiales dificultades, por falta de documentación fiable, elaborar el Organigrama correspondiente a cada Ministerio para apreciar las variaciones introducidas por el Real Decreto de 16 de Junio 1834.- De todas formas se han intentado, tomando como base informativa los reales decretos de reorganización de cada Ministerio y los datos que constan en la "Guía de Forasteros" de los años 1833-34 y 35 .-

En los Ministerios de Hacienda e Interior, en los que tienen especial importancia las Direcciones Generales, sólo se ha atendido a su organización a partir de 1834.

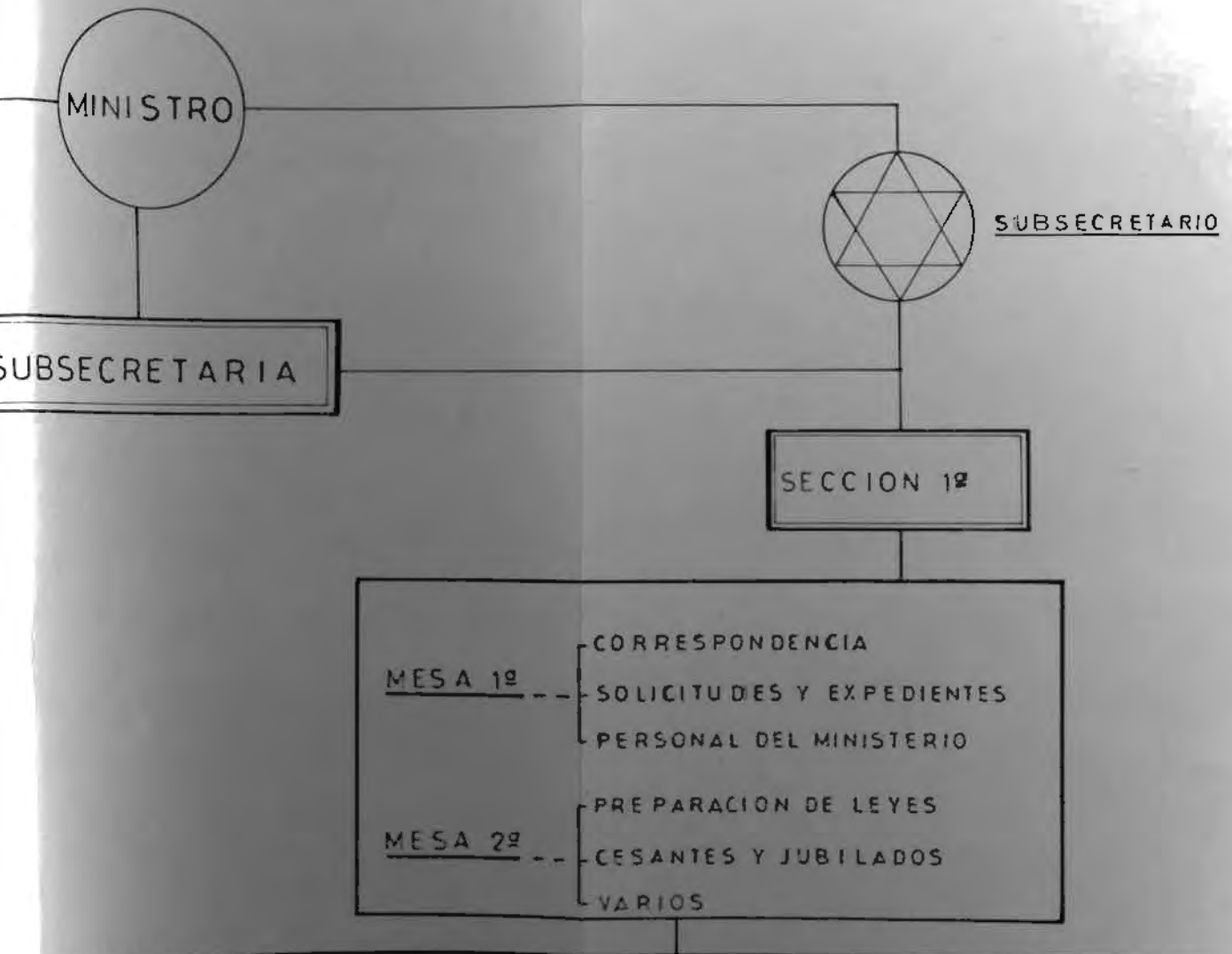
MINISTERIO DE HA

SECCION DE HACIENDA
DEL
CONSEJO REAL



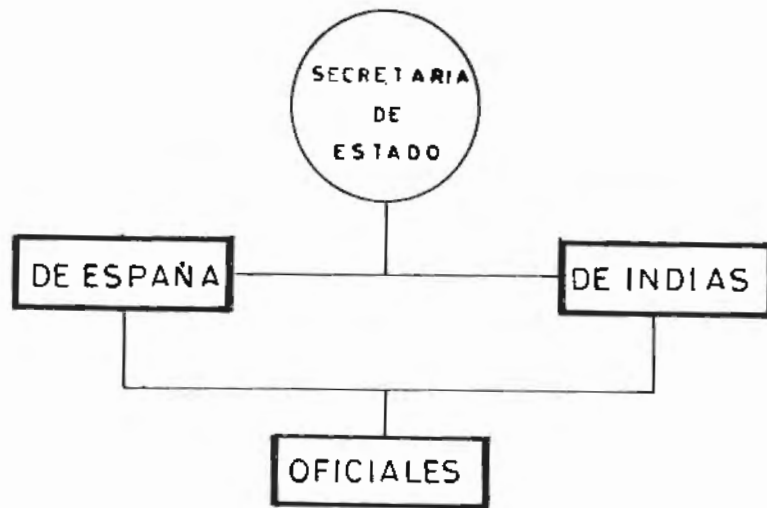
NUEVA PLANTA R.D. 18 JULIO 1.834

ACIENDA



SECCION 2ª	SECCION 3ª	SECCION 4ª	SECCION 5ª	SECCION 6ª
SECRETARIA GENERAL	CONTABILIDAD	ADUANAS Y ESTANCADAS	RENTAS PROVINCIALES, DECIMALES Y DIRECTAS	DE INDIAS
REGISTRO GENERAL LIBROS COPIADORES. ARCHIVO.	DEL T. DE CUENTAS. DEL R. TESORO.	LOTERIAS	CORRESPONDENCIA DIRECTOR GENERAL. COLECTURIA DE EX POLIOS Y VACANTES. COLECTURIA DE CRUZADA.	TODO EL NEGOCIADO DE AQUELLOS DOMINIOS.

ANTIGUA PLANTA



HASTA 1,834 (24 de Marzo)

CONSEJOS Y JUNTAS

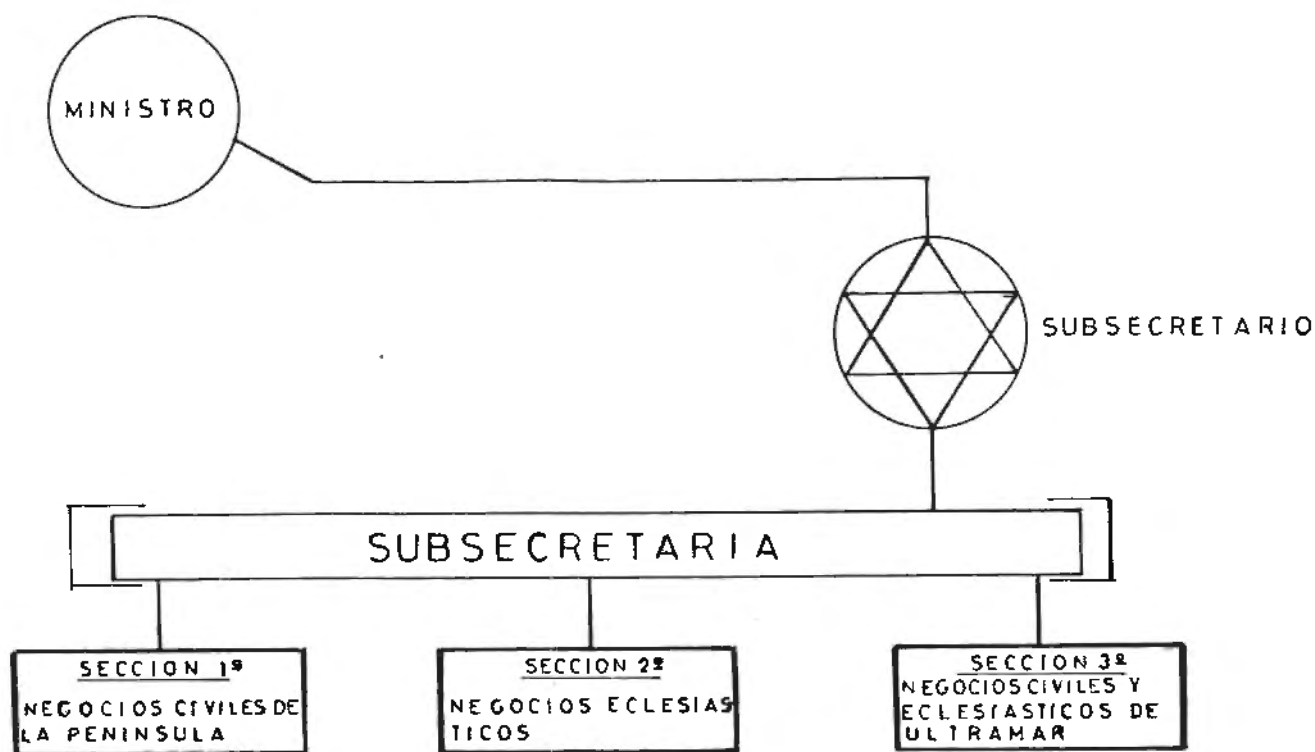
- CONSEJO REAL Y SUPREMO DE S.M. (1)
- CONSEJO REAL Y SUPREMO DE LAS INDIAS(1)
- CONSEJO REAL DE LAS ORDENES MILITARES
- REAL JUNTA APOSTOLICA
- REAL JUNTA DE FACULTADES DE VIUDED ADES
- REAL JUNTA DE GOBIERNO Y DIRECCION DEL MONTE-PIO
- DE VIUDAS Y PUPULOS DE ALCALDES Y CORREGIDORES.

TRIBUNALES (2)

- CHANCILLERIA REAL DE VALLADOLID
- CHANCILLERIA REAL DE GRANADA
- CONSEJO REAL DE NAVARRA
- REAL TRIBUNAL DE LA CAMARA DE COMPTOS
- AUDIENCIA REAL DE: GALICIA, SEVILLA, ASTURIAS,
- CANARIAS, EXTREMADURA, ARAGON, VALENCIA,
- CATALUÑA Y MALLORCA
- EN INDIAS: AUDIENCIA DE LA ISLA DE CUBA, DE
- MANILA, DE PUERTO RICO.
- TRIBUNAL DE LA INQUISICION (3)

GRACIA Y JUSTICIA

NUEVA PLANTA - R.D. 1-Agosto-1834



1.834 - 1.835

CONSEJOS Y JUNTAS

- CONSEJO REAL DE LAS ORDENES MILITARES (4)
- REAL JUNTA DE COMPETENCIAS (5)
- REAL JUNTA APOSTOLICA
- REAL JUNTA DE GOBIERNO DEL MONTE-PIO
- REAL JUNTA ECLESIASTICA (6)

TRIBUNALES

- TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA E INDIAS (7)
- CONSEJO REAL DE NAVARRA
- REAL TRIBUNAL DE LA CAMARA DE COMPTOS
- REALES AUDIENCIAS DE: ALBACETE, ARAGON, ASTURIAS, BURGOS, CANARIAS, CATALUÑA, EXTREMADURA, GALICIA, GRANADA, MALLORCA, SEVILLA, VALENCIA Y VALLADOLID
- EN INDIAS: AUDIENCIAS DE LA ISLA DE CUBA, DE MANILA Y PUERTO RICO (8)

(1) SUPRIMIDOS POR R.D. 24-3-1.984

(2) R.D. DE 26-1-1.834 SOBRE DEMARCAACION DE AUDIENCIAS

(3) SUPRIMIDO POR R.D. 15-7-1.834

(4) MODIFICADO POR R.D. 24-3-1.834

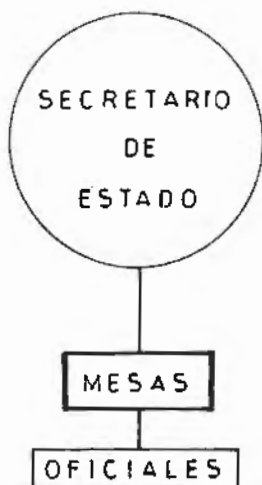
(5) CREADA POR R.D. 29-5-1.834

(6) CREADA POR R.D. 22-4-1.834

(7) CREADO POR R.D. 24-3-1.834

(8)

ANTIGUA PLANTA



MINISTERIO



PRIMERA SECCION POLITICA

Correspondencia Diplomática.-

Relación y Ratificación de Tratados

Reclamaciones de extranjeros

Manifiestos y Cédulas Reales

Asuntos reservados políticos

Instrucciones a Agentes de S.M.

Circulares

NEGOCIADOS

COMUNES

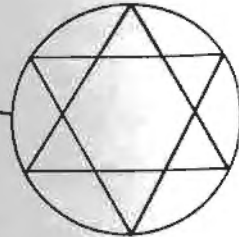
CUERPO DIPLOMATICO

- EMBAJADORES ACREDITADOS ANTE LA REINA.
- EMBAJADORES EN LAS CORTES DE EUROPA.
- INTRODUCTOR DE EMBAJADORES.

CARRERA CONSULAR

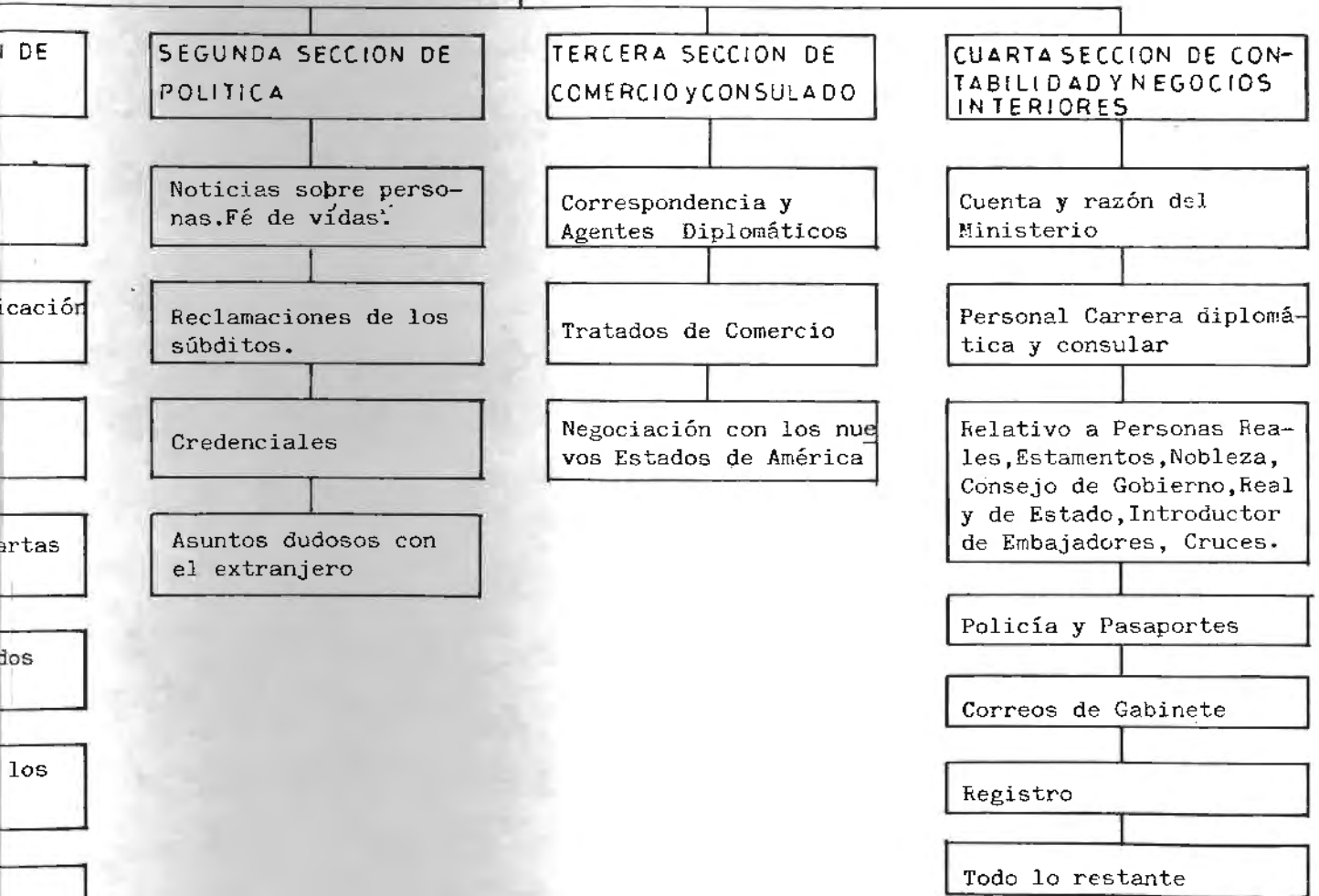
- SECRETARIA DE LA INTERPRETACION DE LENGUAS.
- AGENCIA GENERAL DE PRECES A ROMA.
- DIPUTACION PERMANENTE DE LA GRANDEZA DE ESPAÑA.

NUEVA PLANTA: R.D. 18-AGOSTO-1834 Y R.D. 10-AGOSTO-1835
A.G.M.A.E. LEG. 3.542-



SUBSECRETARIO

SUBSECRETARIA



CONSEJOS

CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS
CREADO POR R.D. 24-3-1834. SUPRIMIDO
EN-28 DE SETIEMBRE DE 1836

ANTIGUA PLANTA



HASTA 1.834 - 24 MARZO

CONSEJOS Y JUNTAS

- CONSEJO SUPREMO DE LA GUERRA (1)
- REAL JUNTA DE MONTEPIO MILITAR

COMUNES

ORGANIZACION MILITAR

- ESTADO MAYOR DEL EJERCITO.
- PLANAS MAYORES DE LOS EJERCITO

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

- CUERPO GENERAL ADMINISTRATIVO
- HACIENDA DEL EJERCITO.
- INTERVENCIONES GENERALES.

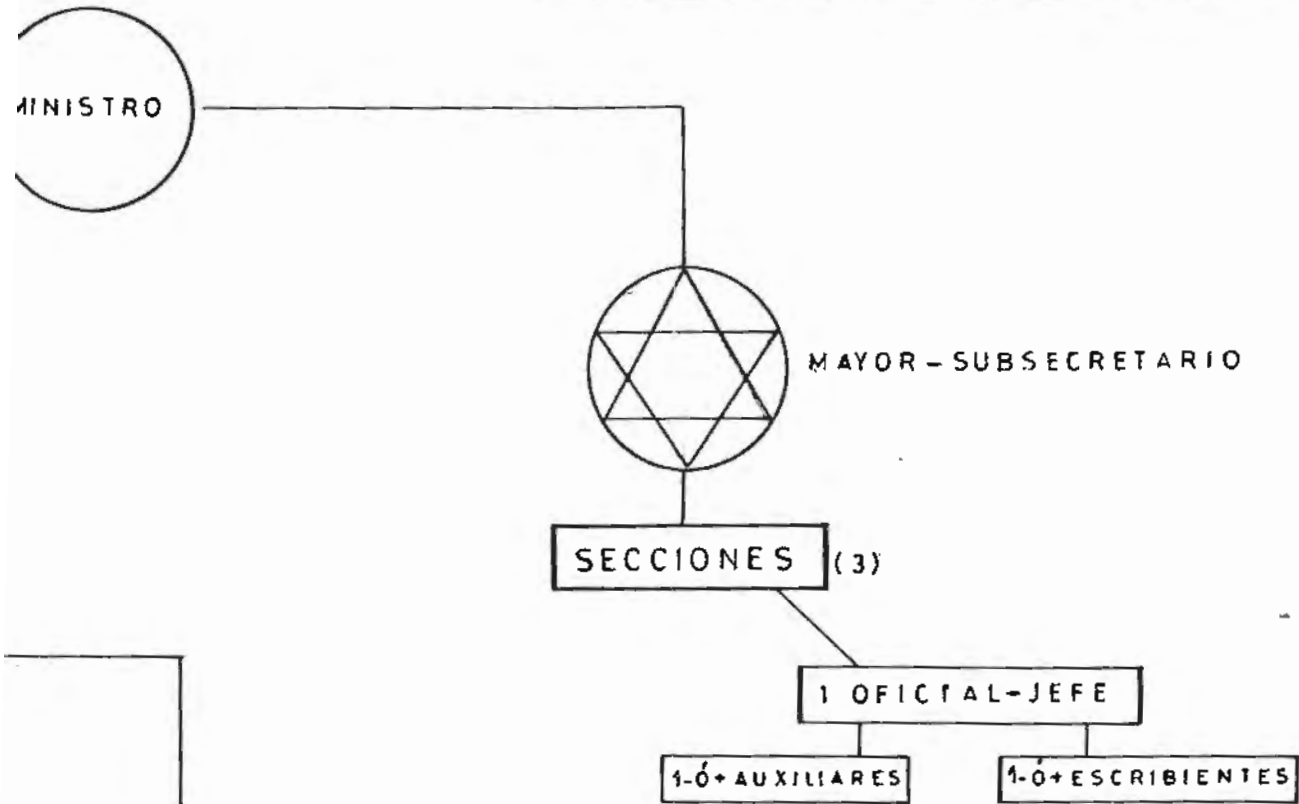
ORDENES MILITARES

- REAL Y MILITAR ORDEN DE S. FELIPE
- REAL Y MILITAR ORDEN DE S. HERMENEGILDO

OTROS

- REAL COLEGIO MILITAR GENERAL DE SEGOVIA (INFANTERIA - ARTILLERIA - CABALLERIA - INGENIEROS).
- VICARIATO GENERAL DE LOS EJERCITOS
- DIRECCION DE INSPECCION GENERAL DE LOS EJERCITOS
- CUERPO DE MEDICOS-CIRUJANOS DE LOS EJERCITOS
- REAL CUERPO DE FARMACIA MILITAR

NUEVA PLANTA R.D. 16-DICIEMBRE-1834



TOS.
IVA
VO DE LA
RNANDO.
NEGILDO.
RAL DE
RIA
RCITOS.
AL DEL
EL EJERCITO
AR.

1834-1835

TRIBUNALES Y JUNTAS

- TRIBUNAL SUPREMO DE GUERRA Y MARINA (1)
- REAL JUNTA DEL MONTEPIO MILITAR (2)

1-CREACION POR R.D. 24-3-1834, Y SUPRESION, POR EL MISMO, DEL CONSEJO SUPREMO DE LA GUERRA.
 1-EL R.D. 7-4-1834 ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE GUERRA R.D. 31-7-1835 SOBRE TRIBUNAL SUPREMO DE GUERRA Y R.D. 2-9-1835 NUEVO ARREGLO TRIBUNAL SUPREMO DE GUERRA.
 2-R.D. 11-10-1834 MODIFICANDO LA JUNTA DEL MONTEPIO MILITAR.
 3-NO SE DETERMINA EL NUMERO.

MINISTERIO

M

SUE

SECCION 1ª	SECCION 2ª	SECCION 3ª
SECRETARIA GENERAL .	GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS	POLICIA GENERAL
CORRESPONDENCIA CON ESTAMENTOS Y GOBIER- NOS CIVILES. ARCHIVO. REGISTRO. NEGOCIADOS.	AYUNTAMIENTOS. GREMIOS Y HERMANDADES. PROPIOS Y ARBITRIOS. MOSTRENCOS. PÓSITOS. CASAS BENEFICENCIA. COFRADIAS. EMPADRONAMIENTOS. SORTEOS. ALISTAMIENTOS. MILICIA URBANA.	POLICIA GENERAL. PERSECUCION DE VA CASAS DE CORRECC PRESIDIOS. POLICIA URBANA Y

DEL INTERIOR

MINISTRO

SECRETARIO

	SECCION 4ª	SECCION 5ª	SECCION 6ª
	INSTRUCCION PUBLICO	FOMENTO	OBRAS PUBLICAS
OS. ON Y URAL.	<p>ESCUELAS DE PRIMERAS LETRAS.</p> <p>UNIVERSIDADES Y COLEGIOS.</p> <p>IMPRENTAS Y PERIODICOS.</p> <p>ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS.</p> <p>JUNTAS DE SANIDAD.</p> <p>LAZARETOS.</p> <p>BAÑOS DE AGUA.</p> <p>VETERINARIA.</p> <p>TEATROS Y MUSEOS.</p>	<p>AGRICULTURA.</p> <p>MONTES Y PLANTIOS.</p> <p>CRIA CABALLAR.</p> <p>CAZA Y PESCA.</p> <p>PESOS Y MEDIDAS.</p> <p>COMERCIO Y TRAFICO.</p> <p>FERIAS Y MERCADOS.</p> <p>INDUSTRIA.</p> <p>GREMIOS.</p> <p>SOCIEDADES ECONOMICAS.</p> <p>CORREOS.</p>	<p>CAMINOS Y CANALES.</p> <p>VIAS VECINALES Y PUBLICAS.</p> <p>PUERTOS MERCANTES.</p> <p>DESECACION PANTANOS.</p> <p>DESMONTES Y COLONIZACION.</p> <p>MINAS Y CANTERAS.</p> <p>ESTABLECIMIENTOS METALURGICOS.</p> <p>ESCUELAS DE ESTOS RAMOS.</p> <p>ESTADISTICA.</p> <p>DIVISION TERRITORIAL.</p>

ANTIGUA PLANTA



HASTA 1834 (24 DE MARZO)

CONSEJOS Y JUNTAS

-REAL JUNTA SUPERIOR DEL GOBIERNO DE LA ARMADA (1)

COMUNES

ORGANIZACION MILITAR

- CUERPO GENERAL DE LA ARMADA.
- ESTADO MAYOR DE LA ARMADA.

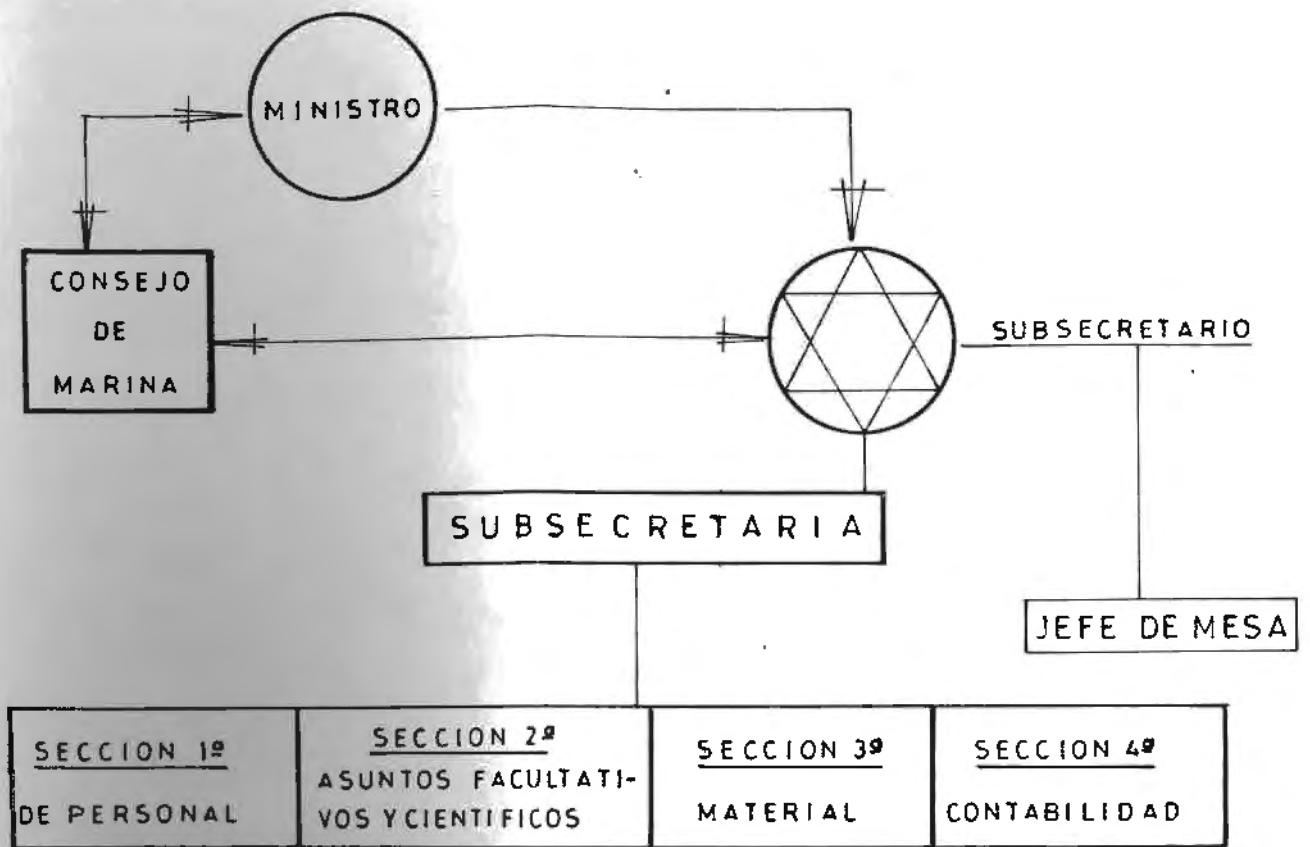
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

- DEPENDENCIAS GENERALES DE LA REAL HACIENDA DE MARINA.

OTROS

- DIRECCION DE TRABAJOS HIDROGRAFICOS
- CUERPO DE MEDICOS CIRUJANOS.
- VICARIO GENERAL DE LA REAL ARMADA.

NUEVA PLANTA R.D. 28 NOVIEMBRE 1835



1834 - 1835

CONSEJOS Y JUNTAS

- REAL JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION ECONOMICA DE LA ARMADA (2)
- JUNTA DEL ALMIRANTAZGO (3) (4)

1-R.D. 29-1-1830 DE CREACION

2-R.D. 5-2-1834 CREA LA JUNTA

3-R.D. 28-11-1835 SUPRIME LA JUNTA DE GOBIERNO

4-R.D. 28-9-1836 RESTABLECE LA JUNTA DEL ALMIRANTAZGO

C.- Alteración Fundamental de la Estructura de la Administración Central: la Dictadura de Primo de Rivera.
(1923-1925; 1925-1930).

"El golpe de Estado de 13 de setiembre de 1923 iba a afectar profundamente a la Administración Central"(258) Y efectivamente, por primera vez en la historia de la Administración española contemporánea, la ya consolidada composición tradicional de la estructura del Gobierno y de cada Ministerio individualizado, va a desaparecer para dar paso a una experimentación, a una nueva fórmula o sistema: intentar la gobernación del país apartándose del esquema tradicional organizativo, con la supresión del cargo de Ministro, con alteraciones en la estructura interna ministerial, y confiando a una sola persona, el Presidente del Directorio, todo el aparato estatal y burocrático.

Las modificaciones organizativas va a ir pues en dos direcciones: una, a la propia estructura ministerial, y otra, - al mismo número de Ministerios, que subsisten aunque carezcan de titulares.

Respecto a la primera, durante el Directorio Militar, se suprimen los cargos de Presidente del Consejo de Ministros, Ministro, y Subsecretario, situación peregrina que durará poco tiempo.

En el segundo caso, se crea el Ministerio de Economía, y sorprendentemente, se suprime el Ministerio de Estado, que queda

(258).- MARTINEZ CARDOS, José. Op. Cit. Pag. CLIX.

reducido a una Dirección General, y convirtiendo "al centro más importante de la Monarquía española, y cuyo titular había vinculado a su cargo el de Presidente del Consejo de Ministros en varias ocasiones, en un apéndice de la Jefatura del Gobierno. Situación absurda que se mantiene durante dos años" (259)

1.1.- Ministerios acéfalos. (1923-1925).

"Como muchos políticos autoritarios, escribe Carr (260) Primo era un ecléctico cuando se enfrentaba a la política específica. Más aún, aparte de desembarazarse de los viejos políticos, como por ejemplo de su bestia negra, Alba, no poseía una idea fija del régimen con que quería dotar a España. Su primera solución ad hoc fue el régimen militar, con generales designados por su antigüedad actuando como pseudoministros".

Con claridad, en la exposición de motivos del real decreto de 15 de setiembre por el que se le nombra Presidente del Directorio Militar, Primo de Rivera, confiesa tanto su ignorancia, como la de sus compañeros, para el arte de gobierno, "pero V.M. sabe muy bien que ni yo, ni las personas que conmigo han propagado y proclamado el nuevo régimen, nos creemos capacitados para el desempeño concreto de carteras ministeriales", para insistir más adelante en el carácter acéfalo ministerial del gobierno que propone, "sin adjudicación de carteras ni carácter de ministros", sometido el país exclusivamente a su autoridad (261).

(259).- MARTINEZ CARDOS, José. Op. Cit. Pag.

(260).- CARR, Raymond. España: de la Restauración a la Democracia. (1875-1978) Ariel. Barcelona. 1983.-Pag. 141. 1ª Ed.

(261).- Real Decreto de 15 de setiembre de 1923, Gaceta del 16

La situación debió resultar durante los tres meses siguientes tan peregrina, o en frase de Guaita "un pronto poco o nada meditado" (262) que en diciembre, se restituye la subsecretaría a todos los Ministerios, con unas atribuciones impropias del cargo y exorbitantes de sus cometidos habituales.

El decreto de 15 de setiembre, aunque suprimió las subsecretarías, exceptuó de la supresión a los Ministerios de Estado y Guerra, y una semana después la de Gobernación.

La penuria organizativa del directorio es objeto de breves referencias en las obras de Sholmon Ben-Ami y Malerbe (263), tanto en lo puramente organizativo como respecto a los funcionarios de la administración. En cuanto a lo primero, Ben-Ami, se refiere a la "tosquedad y fallas estructurales de la administración de Primo de Rivera y respecto a lo segundo, concluyendo que "era evidente que Primo de Rivera no emprendió una radical reforma de la administración" con un funcionariado pluriemplado e ineficaz. Malerbe analiza con más detenimiento la situación creada a nivel de organización del Estado con la llegada de la Dictadura. Se había logrado el poder, y organizado los puestos de mando con generales escogidos por Primo de Rivera. Pero, faltaba la segunda parte, una nueva organización del Estado, y el personal adecuado para el servicio. "Capacitados para el mantenimiento del orden público, esos oficiales no lo estaban para las tareas meramente

(262).- GUAITA, Aurelio. Subsecretarios y Secretarios de Estado. REDA. 1978. nº 18.

(263).- BEN-AMI, Sholmo, La Dictadura de Primo de Rivera. Planeta. 1ª Ed.1984.

administrativas y menos aún para proyectar una nueva organización del Estado y dar forma a su política. Era pues acuciante la cuestión del personal político-administrativo". La solución, la ve - Melarbe, en recurrir a los tecnócratas de la época, o recurrir a políticos marginados, principalmente mauristas y tradicionalistas de cierto prestigio personal.

Primo de Rivera no concedió excesiva importancia a la organización -prueba evidente lo serán sus órdenes y contraórdenes-.

Su misma aceptación de la incapacidad para el gobierno diario, sin ofrecer alternativa, demuestran su confianza en que los asuntos irán solos, impulsados por la propia dinámica de la nueva situación (264).

1.2 - Directorio Militar.- Apogeo de la Subsecretaría. (1925-1930).

Pero el desmantelamiento de la cúpula ministerial, con 'Ministerios sin Ministros ni Subsecretarios, introdujo el desorden y el retraso en la sustanciación de los expedientes que se acumulan sobre las mesas, pues si bien se había habilitado a los oficiales más antiguos de cada ministerio para el despacho, carecían de competencias concretas, claramente delimitadas, con el consiguiente riesgo que conlleva un cargo amplio y general cuyos

(264).- MALARBE, Pierre "La crisis del Estado:Dictadura, República, Guerra". (1923-1939). Tomo IX, de la Historia de España. Labor. 1981.

límites y contornos no se precisan, es decir, el otorgar todas las funciones, pero al mismo tiempo, ninguna específica. Esta situación se manifiesta ya una semana después en el Ministerio de Hacienda en el que la supresión de la subsecretaría y "siendo extraordinario el número de expedientes y acuerdos que se acumulan, entorpeciendo la marcha normal de los servicios", se concede al oficial Mayor encargado, la firma de que antes disponía el Subsecretario, reconocimiento implícito de la necesidad del cargo y las ventajas, para el mejor desarrollo de los negocios, de la concrección de atribuciones. (265).

La situación puede hacerse extensiva a los restantes ministerios, por lo que "el pronto" poco o nada mediatao", en opinión de Guaita (266) va a ser rectificado tres meses después con la reimplantación del cargo de subsecretario con unas atribuciones exorbitantes, impropias del cargo, y cierta confusión-

El decreto de supresión de los altos cargos exceptuó el de las Subsecretarías de Estado y Guerra. Una semana después se restablece la del Ministerio de la Gobernación, que se le confiere al General Martínez Anido, restablecimiento al que en opinión de Fernández Almagro (267) no estaría ajeno al deterioro del orden público, a raíz de un atraco cometido en Tarrasa, y que animaría al Presidente a encargar a Martínez Anido el orden público en

(265).- Real Orden de 21-9-1923, Gaceta del 22.

(266).- GUAITA, Aurelio. Subsecretarios y Secretarios de Estado. REDA. nº 18. 1978.

(267).- FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor. Historia del Reinado de Alfonso XIII. Montaner y Simón. Barcelona. 4ª Ed. 1974.

toda España desde un puesto de más categoría y mayor alcance, como es la Subsecretaría, que la Dirección General de Seguridad que desempeñaba.

Así pues, durante los primeros meses del Directorio Militar, los Ministerios, estarán regidos por dos tipos de jefes: Estado, Guerra y Gobernación, por Subsecretarios. Los restantes, Hacienda, Instrucción Pública, Fomento, Trabajo, Marina y Gracia y Justicia, por los Oficiales Mayores bajo la rúbrica, "encargados del Despacho", y en realidad actuando como subsecretarios.

En este periodo, serán los Subsecretarios y los Encargados, quienes, con competencias más o menos específicas, correrán, con el desempeño de la labor ministerial, pero no la de simple trámite, sino alcanzando asuntos del mayor interés como lo es la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1924. Una real orden del 12 de octubre (268) encarga a los Subsecretarios y Jefes encargados "tener redactados para el 1º de enero de 1924, los presupuestos que habrán de regir durante el año económico próximo", bajo el principio general de la austeridad y ahorro económico.

El apogeo de la Subsecretaría vendrá propiciado por la Real orden del 21 de diciembre de 1923 (269). Aconsejado por la experiencia, como expone, Primo de Rivera concede a los subsecretarios las más amplias competencias específicas en el artículo 2º de la Real Orden.

(268).- Real Orden 12-10-1923, Gaceta del 13.

(269).- Real Orden 21-12-1923, Gaceta del 22.

El Subsecretario "regirá" el Departamento ministerial, con "firma propia". Despachará directamente con el Presidente o Vocal que este designe. Será oido como informador del Directorio, y podrá asistir a las reuniones del Directorio cuando el Presidente lo autorice. Simplemente, un ministro. Una semana después, por otra importante real orden, se vuelve sobre el tema de las competencias del subsecretario, matizando jurídicamente el acervo confiado al subsecretario.

La real orden ratifica la calidad de jefes encargados del despacho de los ministerios y las competencias que tienen tradicionalmente otorgadas por los reglamentos de sus respectivos ministerios, como tales subsecretarios, matizando el carácter de las que se les han coferido el día 21, y calificándolas como facultades delegadas del Gobierno, y se le delega, concretamente, "el despacho de todos los asuntos de trámite de la Subsecretaría y de las Direcciones Generales antes encomendadas al Ministro, esto es, - los acuerdos que deban adoptarse en todos los asuntos por el Ministro, conforme a facultades regaldas por las leyes, decretos-leyes, Reales decretos y Reales órdenes de carácter general o especial". Con tres limitaciones en la que será preceptiva la autorización del Presidente: para las resoluciones de carácter general, o - aquellas especiales correspondientes a la facultad discrecional no reglada o las concesiones de gracia.

Durante este periodo (dos años), se produce, otra situación que es interesante poner de relieve. El subsecretario, arrojado por tan amplias facultades, actuará haciendo uso de dos tipos competenciales. Aquellas que le son propias como Subsecretario o tradicionales del cargo, y las que ha recibido por delegación

como Subsecretario-Encargado del Despacho Ministerial. Esta dualidad de competencias, se pondrá de manifiesto en el momento de la firma. T así, cuando se trate de asuntos de su propia competencia, típicas del subsecretario, la antefirma de las Reales ordenes, será : "El Subsecretario Encargado del Despacho", en una clara distinción, a los múltiples efectos jurídicos que pueden seguirse de su actuación, dada la práctica confusión de atribuciones, siendo imprescindible distinguir cuando actúa como subsecretario, y cuando como Subsecretario habilitado de Ministro (270).

La Gaceta del mismo día publica el nombramiento de los nuevos subsecretarios-ministros, y que recaerán en Ernesto Jiménez Sánchez, Magistrado del Tribunal Supremo, para Gracia y Justicia; Carlos Vergara Caillaux, también Magistrado del Supremo, para Hacienda; Francisco Javier García de Leániz, Ex-director General de Bellas Artes, para el de Instrucción Pública y Bellas Artes; Pedro Vives y Vich, General de División para Fomento; Juan Flórez Posada, Subdirector de Industrias, para la de Trabajo, Comercio e Industria. También publica la Gaceta, el nombramiento de José Calvo Sotelo, como Director General de Administración Local. (271).

(270).- Esta distinción es permanente en todos los Ministerios. Un solo ejemplo, será suficiente. Una convocatoria, de oposiciones al Cuerpo Auxiliar de la Escuela de Ingenieros Industriales, es competencia habitual de la Subsecretaría, en este caso, de Trabajo, y por tanto, firmada por el Subsecretario, Flórez Posada. Una Real Orden, sobre un recurso de revisión, lo es del "Subsecretario-Encargado del Despacho, Flórez-Posada". Gaceta del 27-12-1923.

(271).- Calvo Sotelo, actuará como Subsecretario por delegación una semana después de su nombramiento para Director General, concediéndole Martínez Anido autorización "para el despacho, acuerdo y firma con carácter de real orden, por delegación, de los asuntos correspondientes a la subsecretaría de este departamento y a la Dirección General de Administración, exceptuándose solo de esta autorización, aquellos que por disposiciones especiales y a juicio de V.I. deban ser sometidos a la firma del Subsecretario Encargado del Despacho." Gaceta del 30-12-1923.

1.3.- Directorio Civil. Ocaso de la Subsecretaría.

A la sombra del recién creado partido Unión Patriótica, Primo de Rivera en el invierno de 1925, da por concluida la labor del Directorio Militar, propugnando "una sustitución del Directorio Militar por un gobierno de carácter civil", y volviendo, en cuanto a la organización ministerial al modelo clásico, del gobierno de Gabinete, con la reaparición del Consejo de Ministros, aunque "investido de las máximas prerrogativas, con facultades legislativas" y manteniendo en vigor el contenido del artículo 1º del decreto de 23 de setiembre de 1923, en cuanto que se seguirá gobernando por decreto ley con fuerza de ley.

Unos meses antes de proceder al nombramiento de los nuevos ministros, Primo de Rivera había enviado a distintas personalidades un documento en el que se contenía un avance de la actuación del nuevo gobierno para conocer su opinión. De cuanto en él se contenía, sólo interesa a nuestro objeto el apartado referente al carácter del Gobierno, en el que se contiene la intención de suprimir las subsecretarías y secretarías particulares, estableciendo el despacho directo entre Ministro y Director General. Una de las personalidades a quien se envió el documento, fue el Director General de Administración, Calvo Sotelo, quien nos ha dejado constancia de su respuesta.

Calvo Sotelo no es partidario de la supresión. "Ya tuve el honor de decir a Usted que juzgo indispensable la subsecretaría en los Ministerios que han de acometer labor reformadora -

amplísima, o no disponen de las Direcciones generales, por servir las funcionarios técnicos que ya el antiguo régimen se acostumbró a respetar. Especialmente necesitan subsecretaría Gobernación (máxime en periodo electoral), Hacienda, Gracia y Justicia e Instrucción Pública. Fomento sólo la tuvo ultimamente, y Guerra, Marina y Estado, podrían quedar sin esa rueda. Tengase en cuenta que la Subsecretaría, y a veces más de una por Ministerio, es órgano de que no carece ningún país constitucional"(272).

De la amplia cita de Calvo Sotelo, interesa destacar dos notas: a) la subsecretaría como rueda administrativa y las connotaciones parlamentarias. El carácter de la Subsecretaría - como órgano meramente administrativo y constante en el funcionamiento del cuerpo general, y para Calvo Sotelo, indispensable. Aunque podrían ser variadas las citas, solamente una sobre el mismo tema durante la 1ª República, suscrita por el Ministro de Hacienda Camacho (273), quien al dictar diversas normas para el despacho de los expedientes, ve necesaria una acción central y superior del Ministro por medio de la Secretaría General (274), "que el decreto orgánico de 16 de junio de 1834, impuso con el nombre de Subsecretaría a todos los Ministerios, y que en con-

(272).- CALVO SOTELO, José. "Mis servicios al Estado". Prólogo de Juan Díaz Ambrona Bardají. 2ª Ed. IEAL. Madrid. 1974.

(273).- Colección Legislativa de España. Tomo CXIII. Madrid. 1875. Pag. 653.

(274).- Como ya hemos adelantado, el cambio de denominación de Subsecretario a Secretario General, fue establecido por la Iª República. El decreto de 3 de marzo de 1973 (C.L. Tomo CX. Pag 450) dice: "Habiéndose suprimido hace tiempo el título de Secretarios del Despacho que ostentaban en lo antiguo los Ministerios y habiendo cambiado la organización administrativa y política de estos - con la desaparición de la Monarquía; el gobierno de la República ha tenido a bien disponer que el cargo de Subsecretario, en los Ministerios en que este - exista se designe en adelante con el nombre de Secretario General".

cepto del que suscribe, por lo menos es una rueda indispensable en este departamento ministerial".

Ambos criterios coinciden en la apreciación del sentido concreto que dió lugar a su creación. Pero Calvo Sotelo va más allá, y su observación sobre las connotaciones parlamentarias - del cargo, es una referencia explícita a la argumentación empleada para su implantación en las Secretarías. El Gobierno representativo y parlamentario, en los demás países, cuenta entre sus miembros a los subsecretarios, con funciones distintas en cada uno de ellos, pero, unas veces administrativas solamente, otras administrativas y parlamentarias, por lo que a un régimen como la Dictadura, donde se han abolido las instituciones parlamentarias, al menos, podría convenirle mantener ciertas apariencias conservando las instituciones tradicionales, y que de alguna manera, ofrezcan una imagen más acorde con la fisonomía de los restantes gobiernos.

La observación de Calvo Sotelo no fue tomada en cuenta, y el 4 de diciembre de 1925, se suprimen las Subsecretarías en todos los Ministerios (275). La argumentación empleada para justificar la supresión es sencilla: para simplificar el engranaje administrativo, lo que parece contradecir las anteriores justificaciones, porque precisamente, se veía en la implantación de la subsecretaría la forma de agilizar la tramitación y el funcionamiento general del Ministerio. Se arguye, también, que "por ser más político que técnico en nada facilitaba la marcha de la administración", planteándonos, nuevamente, la misma duda sobre la auténtica

(275).- Real Decreto 4-12-1925, Gaceta del 5.

causa de la supresión, y más aún, cuando lo que se suprime es la denominación, pues el cargo y sus funciones continuará desempeñada ahora bajo la rúbrica de Secretaría General.

Sería responsabilidad en todo caso, del Presidente, el remover de su cargo a quien puesto para agilizar la marcha de la administración, la entorpeciera, siendo, por último, el titular designado quien lo retrasase, pero no el órgano administrativo. En esta misma línea de sorpresas se inscribe la observación de que "queda justificada la desaparición de los Subsecretarios -que en realidad van a ser reemplazados por los Ministros...", criterio que revela, en realidad, la escasa trascendencia que para Primo de Rivera, tenía una u otra composición del Gobierno, cuyo eje principal seguiría constituido por el, que en realidad seguirá actuando como Ministro "único" y ayudado con uno u otro cargo, sea Ministro o Subsecretario, al margen de la desafortunada expresión de que un Ministro reemplace a un Subsecretario.

1.4 - Última reforma de la Administración Central.

Como punto final de las diversas medidas organizativas realizadas durante la Dictadura, aparece la importante reestructuración llevada a cabo por el Real decreto de 3 de noviembre de 1928 (276), por el que se suprime el Ministerio de Estado, se crea el de Economía Nacional, y se cambia la denominación a otros tres ministerios.

(276).- Real Decreto 3-11-1928, Gaceta del 4.

Indudablemente la más llamativa e injustificada fue la supresión del Ministerio de Estado. "Sorprendió mucho que perdiera sustantividad justamente el departamento más antiguo, de justificada existencia en todos los países", anota Fernández Almagro (277), y en el mismo sentido, Martínez Cardós.

La razón esgrimida para la incorporación del Ministerio de Estado, como una Secretaría General de Asuntos Exteriores a la Presidencia del Gobierno, que en adelante se denominará, - Presidencia y Asuntos Exteriores, sigue la misma trayectoria de otras anteriores: la concentración de todos los asuntos en manos del Presidente. La exposición de motivos no deja lugar a la duda: "difícilmente se concibe ni se verifica en la práctica que las relaciones exteriores no se lleven personal y directamente por los Jefes de Gobierno, como expresión y resumen de la total política y orientación de conjunto de ellos en aspecto tan fundamental..." No es, pues, como opina Fernández Almagro, que Primo de Rivera creyese que no tenía volumen suficiente para mantenerlos por separado, porque, indudablemente si un Ministerio tiene volumen suficiente, es el de Asuntos Exteriores, sino que como Ministro único, el Presidente, dirige, no sólo la política interior sino también la exterior ayudado, en este campo, por la Secretaría General de Asuntos Exteriores. Primo de Rivera confunde dirección con gestión, pues si bien aquella, sí le corresponde por su calidad de Presidente, la gestión de esa línea general, no puede,

(277).- FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor. Op. Cit. Pag. 407.

indudablemente por la complejidad de sus cometidos, ocuparse personalmente el propio Presidente.

Que esta modificación fue otro "pronto" poco meditado, lo confirma un real decreto del 1 de enero de 1929 (278) por el que se confieren al Secretario General, otra vez a falta de Ministro, (ahora suplido por el Secretario General de Asuntos Exteriores), la práctica resolución de todos los asuntos del extinto ministerio. Como en tantas otras exposiciones, se hace hincapié en la necesaria rapidez que demandan tanto la resolución como la tramitación -por la especial naturaleza de las funciones- y se acuerda: "delegar en V.E. el despacho, el acuerdo y la firma, no sólo de los asuntos que corresponden a V.E. por el cargo, sino los de todos aquellos que no hagan imprescindible una decisión del Jefe de Gobierno o del Consejo de Ministros, y también los refrendos". Primo de Rivera se desprende prácticamente de toda competencia sobre los asuntos del Ministerio y recurre -como era previsible-, -una vez más, a la delegación de funciones, que en este caso alcanza incluso al refrendo, entendiendolo en el sentido propio, por lo que al Secretario General (cambio de denominación, pero en realidad subsecretario del Ministerio) no solo se le amplían competencias, sino que por primera vez, una de las facultades propias e indelegables del cargo ministerial, se le confiere a quien no tiene tal carácter.

(278).- Real Decreto 1-1-1929, Gaceta del 3.

1.5 - Restablecimiento definitivo de la Subsecretaría

El status se mantiene hasta la caída de la Dictadura.

El 21 de febrero se restablece el Ministerio de Estado (279), con el mismo carácter, funciones y atribuciones que tenían antes de su supresión o incorporación a la Jefatura del Gobierno. T el 17 de abril, se reorganizan los servicios del mismo, suprimiendo la Secretaría General y restableciendo la Subsecretaría. (280) (281)

En esta reorganización se confieren a la subsecretaría todas sus atribuciones propias, a tenor del artículo primero que dispone: "restableciendose la Subsecretaría del Ministerio de Estado y el cargo de Subsecretario, con la misma categoría y con todas las facultades propias que antes de su supresión le estaban conferidas y las que el Ministro pueda delegarle cuando lo estime oportuno". Por el artículo tercero, se ratifica la dependencia orgánica de todas las Secciones y Oficinas del Subsecretario, en la línea tradicional del cargo (282).

(279).- Real Decreto 21-2-1930, Gaceta del 22.

(280).- GUAITA, Op. Cit., da como fecha del restablecimiento de la Subsecretaría el 21 de febrero, al mismo tiempo que la de Ejército. La fecha no es exacta. El 21-2, se restablece el Ministerio, y el 17-4, la Subsecretaría.-(Gaceta del 19-4-1930.

(281).- Real Decreto 17-4-1930, Gaceta del 19.

(282).- Se nombra Subsecretario, el mismo día 17-4-1930, a D. Domingo de las Bárcenas y López Mollinedo.

D.- La Subsecretaría durante la II República

Tras el período primorriverista y el interregno Berenguer-Aznar, la proclamación de la II República el 14 de abril de 1931, en una escala indudablemente de menor trascendencia, introducirá también modificaciones en el aspecto organizativo re percusiones a nivel de Administración estatal. (283)(284)

(283).- Para la elaboración del presente apartado hemos tenido en cuenta, básicamente el excelente trabajo de José Manuel CANALES ALLENDE, "La Administración de la II República". La organización Central del Estado. I.N.A.P. 1986.- Prólogo de M. Baena del Alcázar.

(284).- Entre la Dictadura y la República, el gobierno Aznar, crea el Ministerio de Economía. Transcribimos la R.O. de 12 de febrero de 1930, del Ministerio de Economía y el capítulo VIII, del Reglamento Orgánico del mismo Ministerio de 5 de abril de 1930, en cuanto hacen referencia a la Subsecretaría, facultades y carácter, porque son, quizá la más detallada reglamentación sobre el cargo que se haya producido.

(284-A).- La Subsecretaría durante la II República.

R.O. 12 de febrero 1930. (M^o Economía). MINISTERIO DE ECONOMIA. Facultades del Subsecretario.

Creada la Subsecretaría de este Ministerio por Real Decreto-ley de 7 del actual y en relación con los motivos que justificaron tal medida.

S.M. el Rey (q.D.g.) ha tenido a bien disponer que sean funciones de la misma, por delegación, las siguientes:

1^o. Queda encomendada a la Subsecretaría del Ministerio de Economía Nacional el despacho y resolución de todos los asuntos y expedientes que, siendo de la competencia de las respectivas dependencias, requieran para su resolución definitiva la firma del Ministro.

2^o. Quedan exceptuados de la delegación a que se refiere el número anterior:

a) Los expedientes cuyas Reales Órdenes tuviera que autorizar el Ministro dirigidas a los Cuerpos Colegisladores, a los demás Ministros de la Corona, al Consejo de Estado y a los Tribunales Supremos.

b) Los recursos de alzada contra acuerdos de la Subsecretaría y Direcciones generales, que serán resueltos por el Ministro personalmente y previos los asesoramientos correspondientes.

c) Los expedientes para cuya resolución, a tenor de las Leyes y disposiciones vigentes, fuese necesaria la firma de S.M. y que requieran, por tanto, la forma solemne del Real Decreto.

d) Los expedientes en los cuales hubiera informado el Consejo de Estado; aquellos en los que, ofreciendo dudas la aplicación de los preceptos legales, la resolución que hubiera de dictarse implique la declaración de una nueva regla jurídica o la interpretación nueva de los preceptos legales aplicables con carácter general.

3º. La delegación acordada, en virtud de la presente Real Orden, no será obstáculo para que el Ministro pueda recabar en todo tiempo el despacho de los expedientes que considere oportuno resolver, aun cuando por su índole estuvieran comprendidos entre los que son objeto de la delegación.

4º. Las resoluciones de la Subsecretaría, por virtud de la delegación conferida, se entenderán como definitivas en la vía gubernativa, pudiendo los interesados, en los casos que proceda, interponer contra las mismas el recurso contencioso-administrativo.

5º. La ejecución de los acuerdos del Ministro, aun en los expedientes exceptuados de la delegación, se efectuará por la Subsecretaría, firmando estos con la fórmula de "Real Orden comunicada" las órdenes, traslados y conocimientos que procedan, con la excepción ya consignada en el apartado a) de la presente Real orden.

6º. En los nombramientos de personal que no sean de Real Decreto, el Ministro firmará solamente los títulos, y la Subsecretaría, con la fórmula antedicha, las órdenes, traslados y conocimientos que sean necesarios para su efectividad.

7º. Con arreglo al artículo 67 de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, queda delegada en la Subsecretaría la facultad de disponer los gastos propios de los servicios correspondientes a este Departamento dentro del importe de los créditos autorizados y de conformidad con lo dispuesto en la citada ley de Contabilidad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los Directores generales podrán disponer de los gastos propios de los servicios correspondientes a su Dirección general, siempre que no excedan de la cantidad de 5.000 pesetas.

(284-B).- La Subsecretaría durante la II República.

Real Decreto 5 de abril de 1930. Ministerio de Economía Nacional. Reglamento orgánico.

Capítulo VIII.- Del Subsecretario

Art. 24. Al Subsecretario corresponde, en primer término, la delegación de cuantos asuntos le encomiende el Ministro, y en los que son propios de la Subsecretaría, tendrá las mismas facultades que los demás Jefes Superiores, en los del Centro que, respectivamente dirigen, correspondiéndole por su propio cargo los deberes y atribuciones siguientes:

- 1º. La inspección de todos los servicios, con facultad de proponer al Ministro las disposiciones que estime convenientes para su mejora y perfeccionamiento.
- 2º. Redactar los proyectos de Ley, Reglamentos, Instrucciones, Reales decretos y Reales órdenes de carácter general que el Ministro le encomiende.
- 3º. Dictar instrucciones para aclarar y resolver las dudas que puedan promoverse con motivo de la ejecución de los servicios a su cargo.
- 4º. Informar en los expedientes en que lo acuerde el Ministro.
- 5º. Presentar su conformidad o consignar su parecer contrario en los informes que emitan los Jefes de Sección de la Subsecretaría en los expedientes cuya resolución corresponda al Ministro.
- 6º. Autorizar con su firma los traslados y conocimientos de las Reales órdenes que deban comunicarse por los diferentes Centros del Ministerio.
- 7º. Proponer la ejecución de las obras que se estimen necesarias y acordar, por delegación del Ministro, su realización.
- 8º. Aprobar las cuentas relativas al servicio de obras y adquisición de mobiliario para el Ministerio, y ordenar los pagos, con cargo al material de la Subsecretaría.
- 9º. Acordar la expedición de las certificaciones que hayan de librarse por el encargado del Archivo y autorizarlas con su visto bueno.
10. Decretar la inserción en la "Gaceta de Madrid" de las disposiciones de carácter general que se dicten por el Ministerio o por las Direcciones, y los documentos y anuncios que deban publicarse en dicho periódico oficial.
11. Dar posesión a los Jefes de Administración y de Negociado asignados a la Subsecretaría.
12. Delegar la firma en alguno de los Jefes de las diferentes Secciones de la Subsecretaría en los casos de ausencia o enfermedad.
13. En las disposiciones que la Subsecretaría dicte haciendo uso de la delegación del Ministro, empleará la fórmula: "De Real orden comunicada por el señor Ministro".

En relación a la subsecretaría no van ha producirse modificaciones de mayor interés, continuando con las funciones en que fue reque^{sta} después de la Dictadura, dentro de la tradición administrativa española.

a) Nombramiento y cese

El cargo, como político y de confianza, era de libre designación. Si bien en algunos momentos anteriores se establecieran determinadas condiciones para acceder al cargo, fue suprimido en este periodo. La ley de Presupuestos de 1876, establecía que para "obtener el cargo de Subsecretario" (285) se requería ser o haber sido senador o diputado a Cortes, y el real decreto de 28 de marzo de 1930, por remisión a otro decreto de 27 de mayo de 1919, volviendo a imponer determinadas condiciones, fueron derogados durante la II República por decreto de 15 de abril de 1931, del que trascribimos la exposición de motivos donde se justifica el por qué de la desaparición de requisitos previos:

"El nuevo Régimen, instaurado por la voluntad del país, no encontraría la adhesión comprensiva de sus propósitos y los consursos indispensables para realizar su programa, que es su deber, si hubiera de encerrarse, al proveer los cargos públi-

(285).- Vide GUAITA, Op.Cit. Pag. 337.

cos, en los límites y restricciones de aptitud establecidos por el poder derribado, bajo cuyo mando se formaron escalafones y clientelas de servidores.

Por ello, y por la plenitud del poder inherente a la naturaleza del Gobierno y momentos en que se establece, necesita recabar una libertad de designación, compensada por el sentimiento de su responsabilidad y el cuidado deseoso de acertar al escoger aptitudes, méritos y entusiasmos no catalogados en casilleros oficiales, pero no menos positivos y valiosos que los que allí se clarificaron".

Y por el artículo único se suprimen los requisitos para acceder los cargos de Gobernador Civil, Director General y Subsecretario, y demás categoría igual o superior, que lo serán de libre nombramiento del Gobierno y bajo su responsabilidad(286).

En consecuencia el nombramiento se producía entre personas de confianza política a propuesta del Ministro del ramo y aprobación del Consejo de Ministros.

(286).- Este decreto es "ratificado con fuerza de ley o como disposiciones del poder Ejecutivo de los decretos dictados por el Gobierno de la República", por la Ley de 18 de agosto de 1931, Gaceta del 19.

b.- Competencias.

Para evitar reiteraciones -ya que se ha citado con anterioridad, y volveremos sobre el tema más adelante-, las competencias del Subsecretario no sufren alteraciones significativas. Segundo del Ministerio, actuación delegada, inspección y control del Ministerio.

c.- La Subsecretaría de la Marina Mercante, Navegación mercantil e Industrias marítimas.

La modificación orgánica de más interés la constituye la creación de la Subsecretaría de la Marina Mercante, introduciendo en la Administración Central, un órgano, que bajo la denominación de subsecretaría, supera, a todas luces lo que tradicionalmente se ha venido entendiendo por tal. Las ya denominadas subsecretarías sectoriales exceden del concepto genérico para entrar en una especificidad que pudiera ser resuelta con el empleo de otra terminología.-

La creación de esta subsecretaría pasa por tres fases:
1ª.- El decreto de 20 de mayo de 1931, por el que se establecen las "bases" para una futura reglamentación. Por ellas, se propone la creación de un nuevo organismo, que se encargue de todos los servicios marítimos -nacionales, de carácter eminentemente civil y con inde

pendencias de los organismos militares, aunque "dependa" del Ministerio de Marina. Una separación entre la Marina Militar y la Civil, en la que el cargo de subsecretario será ejercido así mismo por un civil designado por el Gobierno. (Bases 1ª y 2ª).

2ª.- La Ley de 14 de enero de 1832, por la que se crea la Subsecretaría de la Marina Civil, dependiente del Ministerio de Marina, pero con absoluta separación de los organismos, autoridades y funcionarios de la Marina Militar, en la que "se centralizarán los diversos servicios que afectan a la vida marítima nacional" (art. 1º) e integrada por cuatro Inspecciones Generales de servicios, más una Secretaría técnico-industrial-comercial, una Asesoría jurídica, una Intervención civil y como órgano consultivo, un Consejo Superior asesor de servicios marítimos, es decir, un Ministerio.

3ª.- El Reglamento para la ejecución de la Ley anterior de 30 de agosto de 1932.

El Reglamento para el régimen interior y procedimiento de la Subsecretaría de la Marina Civil de 18 de noviembre de 1932, que contiene las amplísimas atribuciones que se confieren al Subsecretario (287).

(287).- Subsecretaría Civil.

REGLAMENTO PROVISIONAL para el Régimen interior y procedimiento de la Subsecretaría de la Marina civil.

Del Subsecretario.

Artículo 1º. Además de las atribuciones que le confiere y de las funciones que marca expresamente el Reglamento orgánico de la Subsecretaría, aprobado por D. 30 Agosto 1932,

tendrá las siguientes:

a) Ser el Jefe Superior de todo el personal técnico, administrativo y subalterno de la Subsecretaría.- b) Ser Inspector nato de todos los Centros, buques y Dependencias de la Subsecretaría.- c) Resolver por delegación del Ministro, cuando no sea facultad privativa de éste, los expedientes que se substancien en la Subsecretaría y que se refieran a cuestiones de trámite, a declaraciones de derechos que sean resultado de la aplicación de un precepto legal preestablecido, y a las alzadas interpuestas contra las resoluciones de las Inspecciones generales de Servicios o Secretaría General.- d) Disponer, oyendo a los Inspectores generales de los respectivos servicios o al Secretario general, la distribución del personal que dependa de la Subsecretaría, en armonía con lo establecido en las disposiciones vigentes.-e) Conceder permisos, con sujeción a lo que determinen los Reglamentos y disposiciones de carácter general a ellos aplicables.-f) Aprobar el proyecto de presupuestos y de concesión e inversión de créditos y material que formulen los distintos servicios.-g) Ejercer todas las demás facultades y funciones que el Ministro le delegue y delegar las suyas propias en los Inspectores generales y Secretario general, cuando lo estime procedente, salvo aquellas en que personalmente deba intervenir.- h) Proponer al Ministro, oyendo al Inspector general de Personal y Alistamiento, todo lo referente a nombramientos, ascensos, aumento de sueldo y ceses del personal de la Subsecretaría, en armonía con lo dispuesto en los Reglamentos por que se rijan estos asuntos.-i) Firmar las órdenes en que tenga autorización para resolver y las peticiones de informes o de trámites que se dirijan a Ministros y Subsecretarios o, en otro caso, trasladarles las resoluciones del Ministro.- j) Disponer, oyendo a los Inspectores generales de los servicios respectivos o al Secretario general, todo lo referente a traslados y destinos del personal.- k) Proponer las mejoras y variaciones que juzgue necesarias con respecto al funcionamiento y organización de la Subsecretaría.- l) Proponer al Ministro las correcciones de los funcionarios que estén a sus órdenes, con sujeción a las disposiciones que rijan sobre la materia.- ll) Autorizar gastos para los servicios que estén a su cargo y que hayan de efectuarse por gestión directa, cuya cuantía no exceda de 50.000 pesetas.-m) Ordenar los gastos de la Subsecretaría y presentar a resolución del Ministro, con su informe, los asuntos que se refieran a adjudicaciones definitivas de subastas y concursos, los informes del Consejo de Estado y los asuntos que deban someterse a la consideración del Consejo de Ministros.

SECCION 2ª.-LA SUBSECRETARIA CONTEMPORANEA

1.1.- Legislación y Doctrina.

El periplo histórico de la evolución de la institución, se cierra en nuestra época con el afianzamiento definitivo plasmado en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

El punto de arranque de la época contemporánea lo situamos en el estallido de la Guerra Civil en 1936, que determinará la coexistencia de dos Gobiernos, cada cual con su propia Administración: la II República con el aparato estatal tradicional y la del "nuevo Estado". Por Ley de 1º de Octubre de 1936 (288), el General Franco, a quien en 29 de setiembre se le habían conferido todos los poderes, "como Jefe del Gobierno del Estado", organiza su propia Administración, adecuada a las circunstancias bélicas, y con peculiar diseño organizativo. El nuevo gobierno cree llegado el momento del "establecimiento de aquellos órganos que prescindiendo de un desarrollo burocrático innecesario, respondan a las características de autoridad, Unidad, rapidez y austeridad" (exposición de motivos), y crea la Junta Técnica del Estado, con un Presidente, y varios servicios al modo departamental, con la denominación de Comisiones: Hacienda, Justicia, In-

(288).- Ley, 1º-10-1936, BOE del 2, nº 1.- Cuatro días después se publica la Norma de 5 de octubre, que contiene las normas de funcionamiento de la Junta Técnica, BOE del 6, nº 2. (Por cierto que al relacionar el número de Comisiones, se omite la de Hacienda, indudablemente por error). Este primer ciclo se cierra con el Reglamento Orgánico y de procedimiento de la Junta, BOE del 18-19, nº 34.

industria, Comercio y Abastos, Agricultura y Trabajos agrícolas, - Trabajo, Cultura y Enseñanza, y Obras Públicas y Comunicaciones.

Se crea la figura del Gobernador General quien desarrollará labores de coordinación entre las Comisiones y las autoridades provinciales. La organización se completa con una Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría General del Jefe del Estado.

Esta organización embrionaria se reestructurará y volverá al cauce tradicional, cuando extendido el movimiento a la práctica totalidad del territorio nacional, se multipliquen las exigencias de gobierno, volviendo al sistema organizativo ministerial.

Será la Ley de 30 de enero de 1938, de la Administración Central del Estado, quien reemprenda el cauce ministerial. Ley, - importante, en el aspecto político por cuanto que ratifica la - nueva forma política ya anunciada en la ley de 1936: gobierno - personal, vinculando la Presidencia del Gobierno y del Estado en la persona del General Franco (artículo 16) y se entrega al mismo "la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter - general" (artículo 17).

En el aspecto orgánico vuelve a la división departamental, fijando su composición interior

Respecto a la Subsecretaría se regula como órgano de - existencia obligatoria en todos los Ministerios:

Artículo 1º.- La Administración Central del Estado se organiza en Departamentos Ministeriales, al frente de los cuales habrá un Minis-

tro asistido de un Subsecretario".

La exigencia imperativa se remarcará con el contenido del artículo segundo:

Artículo 2º.-"Cada uno de los expresados Ministerios comprenderá la respectiva Subsecretaría y los servicios Nacionales (hoy, Direcciones Generales) (289) que se indican en los capítulos que siguen" (290).

No se contienen en la ley referencias concretas a las atribuciones o competencias de ninguno de los órganos superiores de la Administración, que irán concretándose en distintos reglamentos en cada ministerio concreto.

Un año más tarde la Ley de 19 de diciembre de 1938 introduce algunas modificaciones que afectan sustancialmente a la hasta entonces separación de las materias de orden público y de administración interior, ahora en manos de distintos titulares, que reunirán bajo un solo ministerio, el de Gobernación; y la afectación de las Inspecciones de la Guardia Civil y de Carabineros al Ministerio de Defensa nacional, sin perjuicio de su relación con los Ministerios civiles.

(289).- El cambio de denominación se produce con la Ley de 8 de agosto de 1839, cuyo artículo 8º dice: "Los actuales Servicios Nacionales de la Administración Central se denominarán, en lo sucesivo, Direcciones Generales".

(290).- GASCON HERNANDEZ, Juan. Reforma de la Administración Central.- R.A.P. nº 5. 1951. Págs. 279-297. En el artículo se analiza la reforma, o mejor -según sus propias palabras- simple reestructuración de ciertos órganos de la Administración Central, de 1951, que por la proximidad temporal, toma como referencia las reformas, o estructuraciones precedentes (1936-1938-1939).

La primera reorganización afecta también a la Subsecretaría. Ya el artículo primero de la ley introducía la novedad, - frente al contenido del mismo artículo de la ley de 30 de enero de 1938, de que al frente de los Departamentos habrá un Ministro "asistido de uno o más Subsecretarios", pluralidad de subsecretarías que se mantiene en la actualidad, y que perpetúa lo que hemos dominado como subsecretarías sectoriales.

Conforme a este artículo el Ministerio de la Gobernación se crean tres Subsecretarías: Subsecretaría de Interior, Subsecretaría de Orden Público y Subsecretaría de Prensa y Propaganda. (291)(292).

Terminada la guerra, la ley de 8 de agosto de 1839, modifica parcialmente las anteriores, sin que se afecte a la Subsecretaría de la Presidencia en sustitución de la Vicepresidencia del Gobierno, que se suprime (art. 3º).

(291).- Vide GUAITA, Op. Cit. Nota 8.

(292).- Por Ley de 9 de noviembre de 1939 se reorganiza el Ministerio de Industria y Comercio, dotándolo, también de dos Subsecretarías. A la de - Industria, ya existente, se añade la Subsecretaría de Comercio y Política Arancelaria, "para que pueda imprimir una mayor rapidez a la resolución, - teniendo en cuenta los beneficios indudables que con dicha rapidez recibirá la economía Nacional" (Exp. de motivos). Es decir, una subsecretaría - sectorial, encargada de una actividad específica.

1.1.1.- La Delegación Ministerial.

Si las leyes citadas no entran a detallar las competencias propias o delegadas de los Subsecretarios, serán los reglamentos ministeriales quienes se ocupen de regularlas.

Como paradigma -aplicable a los restantes Ministerios- analizaremos la Orden de 22 de noviembre de 1939, del Ministerio de Industria y comercio, en la que se contienen las facultades - del Subsecretario.

La regla general es que el Subsecretario carece de competencias propias. Todas sus competencias las recibe por delegación de firma de las del Ministro, y cuyas características son - las siguientes:

a) Generalidad.- Las competencias recibidas por delegación abarcan a todos los asuntos propios del Ministerio y a todas las dependencias.

"... tendrán el despacho, acuerdo y firma de todos los asuntos atribuidos a las - Direcciones Generales y cuya resolución definitiva requiera normalmente la intervención del Ministro".

b) Excepciones.- Frente a la generalidad que hace referencia a asuntos de trámite o de menor trascendencia, se exceptúan, aquellas materias que deban someterse a - la resolución del Consejo de Ministros o adoptar forma

de decreto; los que tengan relación con la Jefatura - del Estado u organismos políticos supremos del mismo, y donde haya dictaminado el Consejo de Estado o preceptos legales de dudosa interpretación. Por último, aquellas resoluciones, que sean recurribles en alzada ante el superior jerárquico del Subsecretario, el Ministro.

c) Avocación.- El segundo bloque de excepcionalidad lo constituye la regla general del recurso a la avocación por parte del delegante o la misma declaración de incompetencia por parte del Subsecretario si opina que el asunto por su índole o especial gravedad, deberán ser sometidos a resolución del Ministro.

d) Definitividad.- Las resoluciones de los Subsecretarios en el uso de la delegación ponen fin a la vía gubernativa, son definitivas, dejando abierta la vía al recurso contencioso-administrativo.

Con esas o parecidas competencias se configura a la Subsecretaría, hasta la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico - de la Administración del Estado de 1957. La existencia de una, al menos, subsecretaría por Ministerio, figura ya como dice Garrido Falla, perfectamente consolidada en nuestra administración (293).

Sin embargo la principal innovación de la LRJ, va a ser, frente al prácticamente sistema de la delegación, sistema por el

(293).- GARRIDO FALLA, Fernando. "Los Secretarios de Estado". Diario "Informaciones del 16-6-1977.-

cual el subsecretario recibirá competencias, el fijar y determinar unas competencias propias, inherentes al cargo, un mínimo competencial que podrá ser incrementado -de nuevo a través del mecanismo de la delegación- a criterio del Ministro. Y al mismo tiempo, en la línea marcada por la práctica totalidad de la legislación -precedente, proceder a asignarle ya la segunda Jefatura del Ministerio después del Ministro. Y a quien se confiere la segunda Jefatura es de obligada existencia (294). La LRJ enraiza en la Administración central la Subsecretaría y la configura con las competencias, propias y delegadas, dispersas por la legislación, que más adelante analizaremos (295).

Cierto que a lo largo de estos años, ha habido Ministerios con más de un Subsecretario y Ministerios -temporalmente- sin Subsecretario, pero ambos casos son excepcionales y como tales, -confirman la regla, y en ambas circunstancias la propia ley ha previsto los mecanismos a emplear.

En el supuesto de más de un subsecretario, el mismo artículo 15.6 ofrece la solución: solamente uno de ellos ostentará la representación y delegación general del Ministro y la gestión de los servicios comunes del Departamento. El otro u otros se en-

(294).- Frente a esta segunda Jefatura se manifiesta MARTINEZ MARIN, al opinar que el subsecretario "no tiene preceptivizada su existencia como su singularidad departamental". En nuestra opinión, la preceptividad existe, por razones expuestas. Su segunda duda, "cuando son varios en el mismo departamento", ya viene solucionada por el art. 15.6 de la LRJ. MARTINEZ MARIN, Antonio. Derecho Administrativo. La Organización administrativa. Tecnos. 1986. Pag. 127.

(295) GARRIDO FALLA, Fernando. Op. Cit. Nota (293).-

cuadrarán dentro de lo que la doctrina denomina "subsecretarías sectoriales" o específicas para la gestión de un área determinada de la competencia departamental. No habrá posibilidad de colisión de competencias, ni atribuciones compartidas: uno será el subsecretario del artículo 15 de la RLRJ, y los demás, se ocuparán exclusivamente de la parcela que les encomiende el Ministro.

La inexistencia de subsecretario en los departamentos ha sido siempre fugaz y esporádica, y en todo caso, como ya hemos tenido oportunidad de comprobar en otros momentos, siempre se ha mantenido la función, aunque se encomiende a otros cargos ministeriales: siempre ha habido subsecretaría, aunque se careciese de titular.

ANALISIS DOCTRINAL.-

Análisis que la doctrina ha venido elaborando alrededor de la subsecretaría -y del que solamente indicamos las cuestiones puntuales para evitar reiteraciones- -- GARCIA TREVIJANO; tras una breve alusión al origen cuasa de la misma y remarcar su origen anglosajón, advierte como en un principio la regulación de las competencias es mínima o inexistente, - siendo el subsecretario un auxiliar o ayudante del ministro que dictaban providencias de trámite y resolvían cuestiones de escaso interés" (296) para resaltar la importancia que para la institu-

(296).- GARCIA TREVIJANO-FOS, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. -Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1967. Pags. 548.

ción va a significar el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957, artículo 15 que "enumera las competencias de los subsecretarios, que hay que estimar propias porque en el artículo 22 se reconoce la posibilidad de la delegación de las ministeriales". Tras una enumeración de las competencias contenidas en el artículo 15, concluye con la importancia que el cargo ha asumido en el sistema organizativo de la Admon Central, e incluso la posibilidad contenida en el artículo 8º de la LRJ, de constituir Comisiones de Subsecretarios que actuarán en reuniones plenarios o restringidas, tema revalorizado por la última reforma de 1985 (297) y que analizaremos en detalle.

Quizá sorprenda en el análisis de García Trevijano el que no se haga alusión al enunciado del artículo 15, según el cual "el Subsecretario es Jefe Superior del Departamento, después del - Ministro", Jefatura ministerial que lo configura como órgano con competencia sobre todo el Ministerio de una importancia que no puede soslayarse.

ENTRENA CUESTA, (298), pone énfasis en dos atribuciones de la subsecretaría: primero como órganos de comunicación del Departamento, y en segundo como jefes administrativos del mismo. Como órgano de comunicación se relacionará con los restantes Ministerios y demás organismos y entidades que mantengan relaciones con

(297).- Real Decreto 1519/1986 de 25 de julio, sobre Reestructuración de los Departamentos Ministeriales.

(298).- ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volúmen I/2. Organización administrativa. Tecnos. 1985. 8ª Ed. Pag. 106.

el mismo. Por el segundo, como Jefe administrativo, desempeñará la jefatura de personal, y resolverá los recursos que no estén reservados a la decisión de otro órgano, ejerciendo, asimismo - la inspección de los centros y dependencias, y cuanto concierne al régimen interior de los servicios generales.

Relacionadas las funciones propias del subsecretario, PARADA (299) hace hincapié en otras dos vertientes de la subsecretaría: los subsecretarios sectoriales, o segundos subsecretarios, y la previsión, ya contenida en la LRJ, en su artículo 8º, de la posibilidad de crear Comisiones de Subsecretarios, completada por la ordenación del Real decreto de 1977, y recientemente revalorizada por el último decreto de reforma de 1985, y que analizaremos en detalle.

El subsecretario sectorial o Segundo Subsecretario, aparece bajo la denominación de Secretario General y una calificación funcional, en la reforma de 1983, (Ley 10/1983, sobre Organización de la Administración Central del Estado), en cuyo artículo 8º se califica, como órgano superior del departamento, a "los Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario", equiparación que afecta a su status personal y competencial, con nueva categoría, para a continuación, en el artículo 9º, establecerlo como órgano superior de obligada existencia en varios Ministerios: de Economía y Hacienda, tres (Secretaría General Hacienda, de Economía y Planificación y de Comercio); en Trabajo la Secretaría General para

(299).- PARADA VAZQUEZ, José Ramón. Derecho Administrativo. Organización y Empleo Público.- Marcial Pons. 1986. Pag. 62-63.

la Seguridad Social; en Industria y Energía, la Secretaría General de la Energía y Recursos Minerales; en Agricultura, la Secretaría General de Pesca Marítima; en Transportes, la Secretaría General de Turismo y en Sanidad y Consumo, la Secretaría General para el Consumo, todas ellas "con rango de subsecretaría" previstas ya en la LRJ (art. 15), y que la ley de 1983 pone en movimiento ante la necesidad de agrupar diversas direcciones generales bajo la coordinación de aquellos en Ministerios de especial complejidad.

En cuanto a las Comisiones de Subsecretarios, como adelantábamos, se analizarán en otra parte de este estudio.

BAENA DEL ALCAZAR (300) encuadra, orgánicamente, a los Subsecretarios como órganos auxiliares, que indudablemente lo son exclusivamente con relación al Ministro, órganos auxiliares y de apoyo a la labor ministerial, pero dentro de la alta jerarquía administrativa, y superando el contenido del artículo 2º de la LRJ para quienes los órganos superiores eran el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno, y los Ministros, -Ya el Real Decreto-Ley 22/82 de 7 de diciembre de Medidas Urgentes de Reforma Administrativa, otorgaba el carácter de "órgano superior" a la Subsecretaría- y que se reitera en la Ley 10/1983 con una nueva clasificación, separando, o marcando dos grados en la escala jerárquica. Por una parte, lo que podríamos denominar "órganos supremos"

(300).- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. Curso de Ciencia de la Administración. Tecnos. Vol. I. Madrid. 1985. Pags. 225-226.

de nivel político y quienes toman las grandes decisiones: Presidente del Gobierno, Vicepresidente, y ambos con los Ministros, reunidos en Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas. (artículos 2º, 3º y 4º).

Y por otra parte aquellos órganos que junto a una inevitable labor política van a desempeñar, habitualmente, labores administrativas y que el artículo 8º de la ley enuncia como "órganos superiores": los ministros (en su vertiente administrativa), los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales que tengan rango de subsecretarios, excluyendo a los Directores Generales y a los Secretarios Generales Técnicos. De aquí se sigue el establecimiento de una nueva categoría, dando entrada a los Secretarios de estado, Subsecretarios y Secretarios Generales en la cúspide ministerial, a las órdenes del Ministro, y que aunque de hecho ya fuera así no estaba recogido en la legislación.

Destaca Baena, asimismo otras competencias del Subsecretario que no suelen citarse en los manuales, tales como la dependencia del Subsecretario del Servicio de Recursos; la dirección de los órganos competentes para la elaboración del Presupuesto del Ministerio (Oficina Presupuestaria) o la Presidencia de la Junta de retribuciones de cada Ministerio; la vinculación a la Subsecretaría de las Asesorías jurídicas y económicas del Ministerio, y en cuanto a la más tradicional de sus competencias, como miembro nato, en su pertenencia al Consejo Superior de la

Función Pública (art. 7 Ley de Reforma de la Función Pública) y las más amplias contenidas en los artículos 10º y 11º del Real Decreto 2169/84 sobre competencias en materia de personal de la Administración del Estado.

ORTEGA, (301) recalca el carácter puramente administrativo del Subsecretario "como segundo de a bordo" dentro del Ministerio, aunque su comparación con el subsecretario inglés, como ya hemos creído demostrar, no se ajuste exactamente al modelo del subsecretario español.

Vistos en síntesis los diversos análisis y aportaciones de la doctrina, la obtención de una visión total omnicompreensiva del carácter, funciones y atribuciones del Subsecretario - exige, metodológicamente, para evitar los riesgos de omisiones, - un resumen de la legislación vigente aplicable a los mismos y su régimen jurídico, con una sistematización por materias.

(301).- ORTEGA, Luis. Apuntes de Derecho Administrativo. La Administración Central del Estado. Cátedra del Prof. García de Enterría. Madrid. 1982. Pags. 61 y ss.

1.2.- Régimen jurídico vigente.

1.2.1.- Nombramiento y cese.

Como cargo de confianza política y, por tanto, de libre designación, el nombramiento y cese del Subsecretario, es acordado mediante decreto, aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Jefe del Departamento (artículo 10.7. LRJ). Pierde, pues, como fue al principio, el carácter honorífico de ser de nombramiento real, ahora reservado, exclusivamente, al Presidente-Vicepresidente y demás miembros del Gobierno (artículo 100.C.E.) y otras altas autoridades del Estado (Presidente del Consejo de Estado, del Tribunal Constitucional, etc.).

1.2.2.- La Jerarquía

La jerarquía como principio jurídico del complejo organizativo que constituyen las Administraciones Públicas expresa un contenido básico informador de toda la organización. Sin sometimiento de unos órganos a otros en un sistema piramidal -en principio reconocido por la constitución- no es concebible en adecuado funcionamiento de la estrambótica maquinaria estatal. En este principio se inspiró, tradicionalmente la Administración y aunque corregido y complementado por otra serie de principios, incorporados paulatinamente para lograr una Administración que responda

a las exigencias sociales, se mantiene como pilar de la organización. Para lograr un fin -la eficacia, el artículo 103 de la CE- establece, organizativamente, un sistema jerárquizado.

La Subsecretaría, jerárquicamente, ocupa el segundo -escalón ministerial, como se contiene nitidamente en el artículo 15 de la LRJ. Su posición jerárquica es indiscutible, sin perjuicio de la "competencia" que pueda plantear la coexistencia en el mismo Ministerio de un Subsecretario y uno o más Secretarios de Estado.

1.2.2.1.- Subsecretaría- Secretaría de Estado.

Las serias cuestiones, políticas y jurídicas, que ha -suscitado la aparición en sistema organizativo estatal, esta nueva figura, puede tener escaso interés en relación a la organización, y concretamente al carácter y funciones de la Subsecretaría, por cuanto el decreto de 4 de julio de 1977, no puede contravenir el contenido de una norma de rango superior como lo es LRJ.

El decreto, objeto de numerosas críticas en cuanto a la legalidad del sistema seguido -decreto y no ley- como ya se ha -puesto de manifiesto (302) en el uso de la potestad organizatoria del Gobierno, se limita a ampliar el campo político de la Administración, creando un órgano, eminentemente político, con indudables resonancias o consecuencias administrativas (303), por lo -que en todo caso, ostentará una supremacía política sobre el Sub

(302).- MARTINEZ LOPEZ MUÑIZ, José Luis. "Reserva y Autoreserva legales en materia de organización de la Administración del Estado. RAP., nº 92. 1980. Págs. 185 y ss.

(303) GARRIDO FALLA, Fernando. Op. Cit. Nota (293)

secretario, pero no jerarquica-administrativa. Coexisten y no -
deben interferirse.

Por otra parte, a través de una medida terminología,
que debe ser analizada con profundidad, la legislación vigente
facilita la diferenciación de cada uno de los altos cargos de -
la Administración, al momento de asignarles el ámbito de exten-
de sus competencias.

Y así:

Ministro	Jefe de su <u>Departamento</u>
Secretario de Estado	Dirige una <u>Unidad</u> , dentro del Departamento.
Subsecretario	Jefe <u>Superior del Departa-</u> <u>mento</u> , despues del Ministro.
Director General	Jefe del <u>Centro Directivo</u> , dentro del Departamento.

de lo que es fácil colegir las atribuciones y competencias de ca-
da uno, y quizá la más importante, mientras no se modifique el -
artículo 15 de la LRJ, que el Subsecretario es segundo Jefe -
de la totalidad del Ministerio, mientras que el Secretario de Es-
tado, lo será de una Unidad específica -aquella que se le asigne-
y el Director General de los ya concretos y preestablecidos cen-
tros directivos.

Desde el aspecto jurídico-administrativo no deben que-
dar dudas. Otra cuestión es el desarrollo que se ha venido hacien-
do de la figura del Secretario de Estado. Si inicialmente se les

han asignado Unidades concretas (Universidades, Turismo, o para la Coordinación y Programación económicas) adscribiéndoles -y -sustrayendo de la subsecretaría- algunas direcciones generales, pensamos que esta organización no requiere una especial denominación, pues ya existió tiempo atrás y sería suficiente, para -mantener un esquema más simple, hablar de una o más subsecretarías. El Secretario de Estado no tiene más competencias que el Subsecretario en las materias que se le asignen, sino que estará supeditado a las que reciba por delegación ministerial y -siempre, la última firma -política y administrativa- corresponderá al Ministro. Por tanto no haría falta esa figura. De todas formas, sin entrar en mayores análisis, las Secretarías de Estado no tienen cabida en todos los Ministerios, ni en cada uno -concreto reciben un mismo haz de competencias. Una de las últimas reorganizaciones Ministeriales, la que afectó al Ministerio de Defensa, simplemente divide al Ministerio en dos grandes bloques:

- a) Secretaría de Estado : Política de Armamento y Material, Económica, y la Infraestructura del Departamento.-
- b) Subsecretaría : Política de Personal y Enseñanza en las "Academias

¿Hacían falta las Secretarías de Estado?. Para Guaita, tal como han sido configuradas, no, (304). Más tajante es Molina del Pozo: "en pura lógica, la existencia de uno debe excluir la del otro" (305), y más adelante concluye : " ...considero inadmisibile la existencia de ambas figuras, para desempeñar unas funciones que pueden perfectamente ser llevadas a cabo por una de ellas."

(304).- GUAITA, Aurelio, Op. Cit. Pag. 355.

(305).- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Ampliación del nivel político de la Administración. RAP., nº 90, 1979.

1.2.3.- Competencias propias

La regulación básica de las competencias del subsecretario vienen recogidas en el artículo 15 de la LRJ, de 1957 al que en el plano jerárquico y honorífico le corresponde:

- a) Desempeñar la segunda Jefatura del Ministerio después del Ministro, y
- b) Representar al Departamento por delegación del Ministro.
- c) Personal (306)

Epígrafe a parte requiere el estudio de las competencias del subsecretario en materia de personal al servicio de la Administración Pública.

Por el artículo 15.2, se confiere al subsecretario "la Jefatura Superior de todo el personal del Departamento" función clásica, y de especial trascendencia y que se ha ido concretando mediante disposiciones posteriores entre las que cabe destacar:

1º.- La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, en aquellos artículos que no han sido derogados, total o parcialmente por la Ley de Reforma de la Función Pública.

Por los artículos vigentes se confieren una serie de atribuciones concretas a ejercer por el Subsecretario. Así:

(306).- ALONSO-CORTES CONCEJO, Aurelio. Las Competencias de los Subsecretarios y Directores Generales en materia de personal.- D.A. nº 90. 1965. Págs. 72-81.

- autorizar la asistencia a cursos de perfeccionamiento (art. 33)
- proveer aquellas plazas, que a su criterio y en caso de urgencia hayan resultado desiertas una vez celebrado concurso, destinando forzosamente a un funcionario del departamento, en comisión de servicio, teniendo en cuenta para su designación la menor antigüedad o las menores cargas familiares (art. 61).
- autorizar las permutas de destinos -excepcionalmente- entre funcionarios en activo o en excedencia especial, cuando concurren especiales circunstancias (art. 62)
- concesión de licencias (art. 75).
- autorizar la residencia en lugar distinto a aquel en el que radique la oficina (art. 77).

2º.- Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. 30/1984 de 2 de agosto.- Por esta ley se derogan, totalmente los artículos 55 y 70 de la LFE, -y parcialmente-, el propio art. 15.2 de la LRJ, con una excepción a la jefatura del personal, con respecto a aquel personal que ha sido transferido a los servicios periférico tanto de ámbito regional como provincial, en cuyo caso las competencias en materia de personal pasarán a ser ejercidas por los Delegados del Gobierno y el Gobernador Civil, respectivamente, sustrayendolo a la competencia del Subsecretario y Direcciones Generales como sucedía hasta el momento. (art. 10).

Con innovación, relativa, puesto que el subsecretario, también era miembro nato de la Comisión Superior de Personal (art. 9 LFE), y aunque esta Comisión permanece en la nueva ley (art. 9, desarrollado por el Real Decreto 452/1985 de 6 de marzo), al Subsecretario se le integra, como miembro nato, del recién creado - Consejo Superior de la Función Pública (art. 7), que es "el órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de - Función Pública" según el artículo 6ª de la LRJ.

3º.- Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones públicas . Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

En lógica consecuencia con las funciones del subsecretario, en materia de personal, la Ley de Incompatibilidades lo convierte en el eje de la autorización o denegación de la compatibilidad, tanto para actividades públicas como privadas. Para el supuesto del desempeño de un segundo puesto en el sector público, a nivel de Departamento Ministerial, será el Subsecretario quien eleve la propuesta, que será resuelta por el Ministro de la Presidencia (art. 9) (307).

El mismo mecanismo se establece para la compatibilidad de las actividades privadas y un puesto en el sector público. Corresponde al subsecretario del Departamento elevar a resolución del Ministro para las Administraciones Públicas, la resolución - motivada reconociendo la compatibilidad o declarando la incompatibilidad (art. 14).

(307).- Después del Real Decreto 1519/86 de la Reestructuración de Departamentos Ministeriales suprimido el Ministerio de la presidencia esta competencia corresponde al Ministerio para las Administraciones Públicas, expresamente atribuidas por el art. 3, in fine, del real decreto.

4º.- Competencias en materia de Personal de la Administración del Estado. Real-Decreto 2169/1984 de 28 de noviembre. (308)

El Real Decreto desarrolla el artículo primero de la Ley de Reforma y quizá se reiteran principios competenciales ya contenidos en otras disposiciones, aunque se busca recoilar las competencias de los distintos órganos y respecto a la subsecretaría, a quien se amplían sus competencias, se recoge en dos artículos.

Por el artículo 10, reconocida la superior dirección que les corresponde con relación a todos los funcionarios destinados en el Ministerio, se le asigna:

- 1º.- Ejercer la Jefatura y asumir la inspección del personal (en relación con el 15.2 de la LRJ).
- 2º.- Reconocer la adquisición y cambios de grados personales.
- 3º.- La declaración de las situaciones de servicios especiales y de servicio en Comunidades Autónomas.
- 4º.- La adscripción provisional, en comisión de servicio, a puestos de trabajo que supongan cambio de localidad.
- 5º.- Autorizar la asistencia a cursos de selección, de formación y perfeccionamiento.

(308).- Como en la nota precedente, toda referencia al Ministerio de la Presidencia debe ser sustituida como referida al Ministerio para las Administraciones Públicas.

Y por el punto 6º, mediante una clausula general de -
apoderamiento "todos aquellos actos de administración y gestión
ordinaria del personal que no figuren atribuidos a otros órganos
en este Real Decreto".

Por el artículo 11 se amplían las funciones del subse-
cretario en cuanto su actuación que ya no queda reducido al ám-
bito puramente ministerial sino que se extiende al personal de
los Organismos Autónomos dependientes de los Servicios Centrales,
una proyección al extra del Ministerio que no es habitual.

Corresponde al subsecretario:

- 1º.- La adscripción provisional, en comisión de servi-
cios, a puesto de trabajo por tiempo inferior a seis
meses y que no suponga cambio de Ministerio o locali-
dad.
- 2º.- Dar posesión y cese a los funcionarios en los pue-
tos de trabajo a que sean destinados.
- 3º.- Declarar la jubilación forzosa y por incapacidad fí-
sica
- 4º.- La propuesta o informe sobre autorización o recono-
cimiento de compatibilidades.
- 5º.- La concesión de permisos o licencias
- 6º.- El reconocimiento de trienios.
- 7º.- La conseción de excedencias voluntarias cuando no
sean por interés particular.
- 8º.- Y atribuir el desempeño provisional de puesto de

trabajo en los casos previstos en el art. 21.2,c) de la Ley de Reforma, según el cual establecido que cada funcionario tiene un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo, y garantizado este nivel, el funcionario que no sea designado para cubrir una vacante en las condiciones establecidas en el apartado anterior (conforme a un grado y nivel), quedará a disposición del Subsecretario, quien podrá asignarle puestos de menor nivel, dentro de su cuerpo o escala, de forma provisional.

Con respecto a este artículo 11, la Disposición Adicional segunda establece que estas competencias "serán ejercidas, en todo caso, por los Subsecretarios de los Ministerios, respecto del personal destinado en Organismos Autónomos, cuando se haya dispuesto por el Gobierno que tales organismos dependan directamente de la Administración Central".

El Real Decreto contempla una competencia residual respecto al personal sujeto a Derecho laboral. Encargado el Ministro para las Administraciones Públicas de fijar los criterios generales para su selección, proponer la aprobación de la oferta de empleo pública y medidas encaminadas a la racionalización de plantillas, y otras medidas (art. 12) se confiere al Subsecretario "las restantes competencias" (art. 12, in fine), es decir, la realización concreta de lo planificado, o no comprendido en la enumeración anterior.

Por último, dentro de la materia referida a personal, las resoluciones dictadas por los Subsecretarios en materia de personal ponen fin a la vía administrativa de forma que las mismas no son recurribles en alzada ante el Ministro y deberán recurrir a la jurisdicción Contencioso-Administrativa. (art. 36,3 y 4 de la LRJ).

d) Corresponde al Subsecretario la inspección de los Centros, dependencias y organismos afectos al Departamento, su normal funcionamiento y de las personas al frente de los mismos, en una misión de control como superior jerárquico de la actuación de los órganos subordinados.

e) Consecuencia, tanto de la segunda Jefatura ministerial como del contenido del apartado anterior y en relación con otras funciones (actuación administrativa) el Subsecretario dispone cuanto concierne al régimen interior de los servicios generales departamentales. Para ello el artículo 18 de la LRJ establece que "en cuanto se refiere a la organización interna de los servicios dependientes, podrán dictar circulares e instrucciones" dirigidas en este sentido.

La resolución de expedientes, estando afectada a la Subsecretaría el Servicio de recursos, debe entenderse en una doble dirección (excepto en materia de personal donde la resolución del Subsecretario agota la vía administrativa. art. 36,3.4.)

Si el objeto a resolver es materia propia del Subsecretario se tratará propiamente de una resolución que si no se refiere

a materia de personal es recurrible en alzada ante el Ministro; y si el asunto es competencia del Ministro o del Secretario de Estado, u otra autoridad del Departamento (Director General), la Subsecretaría realizará los trámites previos hasta presentarlo - en estado de resolución al órgano correspondiente.

f) El apartado 5) del artículo 15 de la LRJ, recoge una de las funciones más importantes afectas a la Subsecretaría: la coordinación, coordinación que va a concretarse actuando como órgano de comunicación, tanto respecto al propio Ministerio, como, fundamentalmente en las relaciones con los demás Departamentos, - bien de forma individualizada, bien en forma colegial participando en reuniones conjuntas (Comisiones Inter-Ministeriales, y sobre todo, la Comisión de Subsecretarios).

g) Y, por último, mediante el empleo de la forma administrativa habitual, una cláusula general en la que tienen cabida las diversas normas legales que por razón de materia se refieran a la Subsecretaría.

1.2.4.- Competencias por delegación.

El mecanismo legal de la delegación, de firma o de competencias, ha tenido especial relevancia en las relaciones Ministro-Subsecretario.

Si el acervo competencial propio del Subsecretario es en sí mismo denso, no lo es menos el que puede recibir por delega-

ción de su superior jerárquico, conforme a lo prescrito en el art. 22 de la LRJ, apartado 3º, conforme al cual el Ministro podrá delegar competencias en el Subsecretario y Director General, exceptuadas cuestiones indelegables, recogidas en el mismo artículo (Asuntos que hayan de ser objeto de resolución por medio de decreto, o someterse al acuerdo o conocimiento del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas. Los relacionados con la Jefatura del Estado, Cortes, Consejo de Estado y Tribunales Supremos de Justicia. Los informados preceptivamente por el Consejo de Estado. Los que den lugar a disposiciones de carácter general. Los recursos de alzada contra los acuerdos de los subsecretarios en materias de su competencia.)

Delegación de competencias, que como pone de manifiesto con frecuencia el BOE, ha tomado ya carácter de generalidad, ante la complejidad y amplitud de las competencias ministeriales, personificadas en el Ministro, y que, realmente le imposibilitan a proceder a su ejercicio, si debe conjugarse con los principios de eficacia y celeridad que exige la Constitución. Ante la situación real no queda otra solución, que recurrir, quebrando el principio de competencia, a la excepción contemplada en la misma LRJ y actuar la delegación con sujeción a los requisitos jurídicos y procedimentales establecidos en la misma Ley.

Con el recurso a este instrumento jurídico, al tiempo que se amplía la función de la subsecretaría, la Administración pretende cumplir con las exigencias reseñadas (celeridad, eficacia) que en los momentos actuales, una sociedad cada vez más consciente de sus derechos, le reclama, como se hace constar, en ocasiones, en los mismos decretos de delegación.

Y a su vez que el Subsecretario pueda delegar las suyas, bien en los Directores Generales o en otras autoridades del Departamento (Jefes de Sección, de Negociados) (artículo 22.4LRJ), lo que establece una cadena de delegaciones en cascada, de forma que los órganos superiores van desprendiéndose de aquellas competencias residuales en favor de los inferiores, si bien el subsecretario para proceder al ejercicio de la delegación de las competencias que le son propias -nunca de las recibidas por delegación, "delegata non delegetur"- necesitará la aprobación previa del Ministro (artículo 22.4. LRJ).

1.2.5.- Otras competencias

La Ley de Procedimiento Administrativo, amplía el campo competencial, consecuencia de las contenidas en la LRJ, en cuanto a los Subsecretarios, capacidad jurídica o actuaciones preceptivas en las diversas partes del proceso administrativo.

1.2.6.- Capacidad procedimental.

La facultad de mayor trascendencia, es la contenida en el artículo 58 de la LPA, según el cual, y cuando razones de interés público lo aconsejen, se confiere, indistintamente, y este es el dato conflictivo, tanto al Ministro como al Subsecretario, y, tanto de oficio como a instancia del interesado, que puedan aplicar el procedimiento de urgencia en la tramitación de un asunto. ¿Por -

qué de la equiparación Ministro-Subsecretario en materias "de interés público", para aplicar el procedimiento normal o el de urgencia?. ¿No deberá ser cuestión propia a resolver por el Ministro, puesto que afecta al "interés público"?

1.2.7.- Informes preceptivos.

En correlación con la interrogante planteada en el punto anterior, suscita dudas el que la Subsecretaría -en defecto de informe por parte de la Secretaría General Técnica- deba informar los proyectos de disposiciones de carácter general, conforme al 130 de la LPA. ¿Significaría, que una falta de informe, en materia de tanta trascendencia como es colegible de una disposición de carácter general, sería ineficaz, por ser nula, al faltarle tal requisito? ¿O se trata, simplemente, de requisitos administrativos?, pensamos, que se trata de la segunda opción, y que, aún en el caso de inexistencia de los informes, en nada afectaría a la validez última de la disposición que se adoptara.

1.2.8.- Actuación administrativa

Conforme al artículo 103 de la C.E. que determina que la Administración Pública, en su organización y funcionamiento, debe ajustarse, entre otros, al principio de eficacia, volviendo la vista atrás, ya varios artículos de la LPA. (29,30,31,32,y 34),

no solamente establecía ese principio, sino que lo ampliaban animando a tener en cuenta otros principios: la economía y la celeridad, del empleo de los cuales -conjuntamente- se decantaría, como producto final, una Administración eficaz, verdaderamente.

1.2.9.- Responsabilidad política, civil y penal.

La responsabilidad política de quien encarna el poder ejecutivo -el Ministro- que le exigirá en todo caso, el Parlamento, con las técnicas precisas y previstas en la Constitución, constituye un punto clave para la consolidación del régimen parlamentario. "I Ministri sono responsabili". Queste tre parole -contengono l'essenza del Governo parlamentare" (309). La práctica no consolidó el sistema por cuanto la responsabilidad política resultó de muy difícil exigencia, dependiendo de la composición parlamentaria. Sí se mantiene, como una espada de Damocles, que difícilmente rompe el hilo.

Si al Ministro, resulta muy difícil exigirle responsabilidades políticas, más aún lo será la exigencia de las mismas a su segundo. Desde su implantación en la organización administrativa del Estado, el Subsecretario estuvo -por ser un cargo puramente administrativo- ajeno a cualquier exigencia de responsabilidad. Hemos comentado, como se le pedía, que al tener derecho a la firma

(309).- ORLANDO, Victor Emanuele. "Studio intorno alla forma de di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948". R.T.D.P. nº 1, 1951. Pag. 15.

al menos, "participara en algo" de la responsabilidad ministerial. Pero tal sugerencia no fue tenida en cuenta, quizá, porque podría interponerse en la clara figura ministerial, responsable ultimo de cuanto se actuara.

Al carecer de competencias propias y actuar a las órdenes del Ministro en tareas administrativas, la actuación del Subsecretario no alcanzaba a los campos de decisión puramente política, de donde podría surgir la exigencia.

En la actualidad la situación no ha variado. Si bien cuenta con competencias propias, estas lo son de carácter intradepartamental, sin que pueda proyectarse a una verdadera acción o a la toma de decisiones que pudieran ser calificadas con connotaciones políticas y con efectos erga omnes, al menos con carácter general. El Subsecretario está arrojado en su actuación por el Ministro, en quien reside la última decisión reolutoria, quien decide, y quien, en definitiva, quien "solidariamente" responde con los demás componentes del Ministerio ante el Parlamento-Congreso de los Diputados, de su gestión, sin perjuicio de su responsabilidad.

No existen normas, ni constitucionales, puesto que el Subsecretario no es miembro del Gobierno -en sentido estricto- ni de otro rango, por la que puedan exigir responsabilidades políticas. Distinto es, que como carece de confianza y formando parte de un equipo ministerial concreto, sufra las consecuencias de una moción de censura o una cuestión de confianza fallida, pero siempre en segundo término.

Por otra parte, antes de una hipotética exigencia de responsabilidad política por el Congreso, a un alto cargo de la Administración (Secretario de Estado, Subsecretario, Director General) en el supuesto de una actuación "política" que fuera más allá o en contra de la política general protagonizada por el Ministro, pasaría, en primer lugar por el tamiz del propio Ministro quien tiene en su mano la decisión adecuada: el cese. El Subsecretario, concluiríamos es responsable, "políticamente", ante el Ministro que lo ha nombrado.

La responsabilidad civil, como ya se estableciera desde un principio, como corresponde a un alto cargo de la Administración, le será exigida al Subsecretario ante la Sala Primera del Tribunal Supremo (artículo 45.2 LRJ).

El enjuiciamiento penal por supuestos delitos cometidos -en el ejercicio de su cargo- corresponderá a la Sala de lo Criminal del Tribunal Supremo. (artículo 46.2. LRJ).

1.2.10.- Actividad parlamentaria

Una de las notas diferenciadoras sobre el carácter del Subsecretario en la Administración española y sus homónimos de otras administraciones, ha sido, que frente a otras regulaciones y funciones, el subsecretario, en España, ha sido desde su creación un cargo netamente administrativo, carente de cualquier connotación parlamentaria sin haber intervenido, nunca, directamente, ante el Parlamento.

La Constitución de 1978, en su Título V, dedicado a regular las Relaciones Gobierno-Cortes Generales, abre la puerta, generosamente a una participación total: desde el último ciudadano a la más alta escala ministerial.

El principio general, está recogido en el artículo 76.2, que establece la obligatoriedad de la comparecencia ante las Comisiones de Investigación de cualquier ciudadano (310).

Esta obligación genérica, y plausible, tomará una doble dirección hacia los altos órganos del Gobierno, manteniendo el principio de la obligatoriedad de la comparecencia ante las Cámaras.

a) Por el artículo 109 de la C.E., tanto la Cámara, como sus Comisiones, podrán recabar información y ayuda, tanto del Gobierno (en una interpretación del término restringida, afectando al Presidente, Vice-Presidente y Ministros), como de sus Departamentos y de cualquier autoridad del Estado, ampliación a posteriori que es de aplicación a los altos cargos ministeriales, entre ellos, al Subsecretario.

b) Y por el artículo 110.2. se amplía aún más esta capacidad de recabar información no solo de los "miembros -

(310).- Ley Orgánica sobre comparecencias ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado .(Ley 5/ 1984 de 24 de Mayo). Artículo 1º: "Todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España, están obligados a comparecer, personalmente, para informar, a requerimiento de las Comisiones de Investigación nombradas por las Cámaras legislativas".

del Gobierno", sino también de "los funcionarios de sus Departamentos", formula amplísima, y que opinamos deben quedar reducida a las altas esferas ministeriales, interpretando el artículo 109, en cuanto se referiría al derecho de las Cámaras a recibir una información por escrito, y el artículo 110.2, a informaciones e intervenciones orales y directas, o bien, referenciarlas a una colaboración, en ambos casos, que puede revestir cualquiera de las dos fórmulas.

Distinta regulación constitucional se establece para las interpelaciones y preguntas. En este supuesto, solamente "el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpretaciones y preguntas" (artículo 111.1 C.E.), entendiendo aquí el término "Gobierno" como hemos venido haciéndolo, en sentido restringido, por lo que, interpelaciones y preguntas, deberán ser contestadas, por escrito u oralmente, por el Presidente del Gobierno, Vice Presidente y Ministros, puesto que quien ostenta la verdadera capacidad política para responder a una interpelación o a una pregunta, formulada desde cualquier opción del arco parlamentario, y comprometer al Gobierno, son sus componentes.

Reconducido el tema a sus justos límites, la práctica parlamentaria exige la presencia de altos cargos de la Administración -Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Organismos Autónomos, Presidentes de Empresas Nacionales, etc.- a las sesiones informativas ante las diversas Comisio

nes establecidas en las Cortes Generales -tanto Congreso como - Senado., de forma continua y habitual.

No es necesario entrar en una enumeración, que a nada conduciría. Pero sí poner de relieve como esa función informativa se cumple y cómo la presencia de los altos cargos del Estado es continua. Un solo ejemplo, sería, el proceso de examen de los Presupuestos Generales del Estado en el periodo de discusión. La trascendencia y complejidad de la Ley General, exige un esfuerzo -quizá superior a sus fuerzas- a los diputados integrantes de la comisión (después a los Senadores), y es necesaria, al menos, - una información racional y minuciosa -partida por partida-, lo que aconseja que quienes han participado directamente en su elaboración ,y por tanto disponen de más información, sean quienes comparezcan ante la Comisión ad hoc.

Es en esta labor, donde la Subsecretaría vuelve a tener un papel protagonista, pues en sus dependencias se elabora el ante -proyecto presupuestario ministerial, y en consecuencia, el Subsecretario comparecerá, como sucede de hecho, a la hora de infor mar a las Cámaras, actividad que no le afecta directamente por - razón del cargo de subsecretario, sino como alto órgno de la Admi nistración. No existe una actividad parlamentaria en sí, sino una actividad administrativa a simples efectos de información parla mentaria.

1.2.11. Contratación administrativa

Las competencias que el subsecretario puede ejercer en materia de contratación tendrá que recibirlas por delegación. El principio general contenido en el artículo 7º de la Ley de Contratos del Estado de 1965 es que solamente los Jefes de los Departamentos ministeriales son órganos de contratación del Estado pudiendo obligarse en su nombre, en materias de su competencia, previa consignación presupuestaria y con sujeción a las normas y requisitos contenidos en la ley. Pero la misma ley, prevé dos situaciones de excepción, que amplían el número de personas capaces de obligarse en nombre del Estado: una por vía de desconcentración, tanto a órganos centrales como territoriales, y otra por vía de delegación, que afecta directamente a la Subsecretaría. En la práctica diaria es habitual la delegación en materia de contratos del estado del Ministro en el Subsecretario y otros órganos centrales, por las mismas razones generales expuestas: la incapacidad material de actuación administrativa eficaz y ágil en una época en la que el Estado se ha convertido en el más importante contratista de la nación.

2.1. La Subsecretaría de la Presidencia.- Ministro-Subsecretario

La ley de 30 de enero de 1938 organizaba los Departamentos ministeriales, subordinados todos ellos al de la Presidencia - que tenía la consideración de "Departamento especial". Las circunstancias que concurrían con la vinculación de la Presidencia del Gobierno a la Jefatura del Estado, ambas conferidas al Generalísimo, obligaban a esta "especialidad". Otra ley de 8 de agosto de 1939, - pro su art 3º crea la Subsecretaría de la Presidencia, como en los restantes Ministerios en los que cada Ministro estaría asistido - por un Subsecretario (art. 1º de la ley de 1938).- El Subsecretario de la Presidencia va a encargarse de la labor administrativa y lógicamente no podía ser despachada directamente por el Jefe de Estado y del Gobierno. No se le da la denominación ministerial pero actuará "de facto", como tal. En este sentido tiene importancia capital la Orden de 7 de mayo de 1941, por la que se delegan en el Subsecretario amplísimas funciones de especial transcendencia jurídica y por la que se confiere al Subsecretario las mismas facultades que tienen atribuidas los Ministros.

Y así, junto a una delegación general que abarcará "al despacho ordinario y resolución de los expedientes y asuntos", corresponderá al Subsecretario la ejecución de lo que resuelva la Presidencia, y el punto más interesante, en cuanto a que las resoluciones que tome el Subsecretario en uso de esta delegación, "se entenderán como definitivas".

Con este apoderamiento general, bajo la denominación de Subsecretaría está actuando un verdadero Ministerio, actuando a las

órdenes del Jefe del Estado.

La situación se mantendrá hasta la publicación del real Decreto-Ley de 19 de julio de 1951; en el que se "va a recoger la experiencia de doce años de intensa actividad administrativa" (310bás

El contenido más relevante es el del artí 4º por el que se confiere al hasta ahora Subsecretario la categoría de Ministro y se le añade la función de actuar como Secretario del Consejo de Ministros. Definitivamente, aunque se mantenga el carácter subalterno implícito en el término "subsecretario", se ha configurado un auténtico departamento Ministerial. Con la legislación vigente, no era viable un Ministerio de la Presidencia, que chocaría con la estructura unitaria Jefatura del Estado-Presidencia del Gobierno, y se recurre a esta terminología anfibológica, de un Ministro que al mismo tiempo es Subsecretario, algo realmente insólito dentro de la organización administrativa.

En realidad, estamos en presencia de un Ministerio, regido por un Ministro, encargado del desarrollo y tratamiento del cada vez más agobiante crecimiento administrativo. No se trata de un "ministro sin cartera", que es un Ministro político, sino de un Ministro, político, indudablemente, pero fundamentalmente, administrativo. Como asevera Gascón Hernandez,: "El Ministro-Subsecretario, es un Ministro administrativo". Enraizado ya en la estructura ministerial, el papel del Ministro Subsecretario crecerá de mane-

(310bis) GASCON HERNANDEZ, Juan. Reforma de la Administración Central. RAP, nº5 pág. 285-290.- COS ; Fernando. El Ministro-Subsecretario de la Presidencia del Gobierno. En "Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas". Madrid, 196061, III-1, Pags 337-340.- GUALTA, Aurelio. El Consejo de Ministros. 2a Ed. Madrid. 1967. Pags. 51-53

ra incontenible en la vida política y administrativa del país. La misma personalidad de quien fué durante su vigencia titular único, el Amirante Carrero Blanco, contribuirá a convertir a este ministro, de apariencia oscura y silenciosa, en verdadero eje de la vida política y administrativa.

Este control del funcionamiento ministerial se consolida a través de continuas delegaciones desde la Presidencia del Gobierno. En la reforma orgánica contenida en el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, en la que hay un departamento con la denominación de Presidencia del Gobierno, a la que compete "dar unidad a la acción política y administrativa general y coordinar la actividad de los distintos Departamentos", se establece por el mismo art. 2º, punto dos, que para el cumplimiento de estas funciones, el Presidente del Gobierno "estará asistido por el Ministro Subsecretario de la Presidencia, en quien podrá delegar el desempeño de aquellas funciones administrativas, que las circunstancias aconsejen", correspondiéndole además, como ya era habitual, la Secretaría del Consejo de Ministros.

Establecida por el mismo decreto la posibilidad de existencia de Comisiones de Subsecretarios, con objeto de coordinar la acción administrativa (art. 8º), corresponderá la presidencia de las mismas al Ministro Subsecretario, así como la presidencia, en representación del Presidente del Consejo, de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Esta situación, se mantendrá, prácticamente, hasta el fin del sistema. Las últimas reformas, ya en los años setenta, apenas

llegará a consolidarse. El cambio político-administrativo, introducido por la Ley de 8 de junio de 1973, suspendiendo la vinculación de la Presidencia del Gobierno a la Jefatura del Estado y el posterior nombramiento del Ministro Subsecretario como Presidente del Gobierno, significará el fin de aquel organismo. Y así, unos meses después, la Ley de 2 de enero de 1974 suprimirá la denominación, pasando a denominarse el Ministro-Subsecretario, simplemente Ministro de la Presidencia, y creando ya, a las órdenes del nuevo Presidente del Gobierno, dos Subsecretarías, la de Despacho y la Subsecretaría Técnica (art. 1º). Al mismo tiempo se ha creado el Ministerio de la Presidencia que contará con su propia Subsecretaría.

Sección 3ª.- LA COMISION DE SUBSECRETARIOS

- 1.1.- Precedentes
- 1.2.- El artículo 8º de la LRJAE
- 1.3.- La Ley 10/83 de Organización de la Administración Central del Estado
- 1.4.- El R.D. 1519/86, de Reestructuración de Departamentos Ministeriales
- 1.5.- Reales decretos 1981/86 y 221/87.

Sección 3ª.- LA COMISION DE SUBSECRETARIOS

1.1.- Precedentes

Desde su implantación en los Ministerios, una de las funciones encomendadas al subsecretario será la de coordinar los trabajos y relaciones tanto intra como inter-ministeriales. En esta línea se inserta la creación de diversas Juntas de Secciones o Juntas Consultivas, para el primer caso, y la formación de Comisiones inter-ministeriales, para el segundo. (311)

Bajo la denominación de Juntas de Secciones o Juntas Consultivas se encuentran reuniones de trabajo que presididas por el Subsecretario, y en colaboración con sus más inmediatos colaboradores, decidirán la resolución de los asuntos de mayor trascendencia dentro de su ámbito competencial.

Así, crea Mendizábal, el Consejo de Marina (312) formado por los cuatro jefes de Sección, presididos por el subsecretario. En 1836, en Gracia y Justicia, la Junta de Secciones, compuesta por el subsecretario y los jefes de Sección, con la finalidad de que "sea más expedito el despacho de los negocios que corren por la Secretaría y más acertada la resolución" (313).

(311).- R.D. 28-11-1835

(312).- R.D. 9-1-1836

(313).- R.D. 13-9-1838.

El Ministerio de la Gobernación la creará en 1838, con la misma finalidad (314). Si bien todas estas Juntas son de ámbito intra-departamental, el principio de coordinación de la actividad administrativa, a dar un paso más con la creación, en 1836, por el Conde de Toreno, de cuatro Comisiones inter-ministeriales, con la finalidad de buscar un arreglo de la Hacienda Pública, Comisiones compuestas por destacados políticos, en las que participarán los recién nombrados subsecretarios de los Ministros implicados: Uriarte, por Hacienda, Vallejo, por Interior, y Díaz Caneja, por Gracia y Justicia (315) como representantes de sus Ministerios.

1.2.- El artículo 8º de la LRJAE

Con estos antecedentes remotos, la comisión de Subsecretarios -en sentido propio- recibirá sustantividad propia a través del contenido del artículo 8º de la LRJ. Un análisis detallado del referido artículo nos ofrece las siguientes características y ámbito competencial.

a) Carácter facultativo, ya que el Gobierno "podrá" -constituir Comisiones de Subsecretarios. No es imperativa su existencia.

b) Pluralidad, puesto que se habla de "Comisiones" en sentido de que no serían todos los subsecretarios en una única

(314).- R.D. 13-9-1838.

(315).- R.D. 31-5-1935, Gaceta del 11 de Junio.

reunión, sino, alternativamente grupos restringidos de ellos, según las materias y los Ministerios afectados, como se deduce del siguiente párrafo referente a su funcionamiento: en reuniones plenarias o restringidas.

c) Finalidad. Aquí se configura a las Comisiones con un doble carácter:

1º.- Como órgano deliberante, "para realizar conjuntamente labores preparatorias de las deliberaciones de los Ministros", competencia habitual. Como inmediatos del ministro, los Subsecretarios prepararán el "orden del día" de los Consejos de Ministros, lógicamente, con la inclusión de los asuntos de mayor urgencia de cada Departamento y en atención al conjunto general.

2º.- Como órgano ejecutivo, "para resolver asuntos de personal u otros de carácter administrativo que afecten a varios Departamentos y que no sean de la competencia del Gobierno". Aquí resalta la función coordinadora, la unidad de criterios, en un tema de especial competencia de los subsecretarios: el personal de los Ministerios. Será en estas reuniones donde se fijará una política común de actuación y resolución. La observación "y que no sean de la competencia del Gobierno" puede sorprender por su redacción puesto que todo es competencia del Gobierno, lo que lleva a una interpretación de que se refiere al ejercicio de aquellas competencias -en mate-

ria administrativa- que es por^{ta} del Subsecretario y contenidas en el artículo 15 de la LRJ, y que, por tanto, no es preciso que suban hasta el Consejo. Estas - Comisiones, aliviarían el contenido de los Consejos, y agilizarían la actuación administrativa.

Por último, el artículo 8º confía la Presidencia de las Comisiones al Ministro-Subsecretario de la Presidencia o persona a quien delegue.

1.3.- La Ley 10/1983, de Organización de la Administración Central del Estado.

El artículo 5º de la Ley, va a introducir algunas modificaciones en relación con la normativa vigente durante veinticinco años (316).

(316).- MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. El Reto de una Administración racionalizada. Cuadernos Civitas. Madrid. 1983. Pag. 45.- Un comentario al mismo en D.A. - nº 198. 1983: GONZALEZ-HABA GUIADO, Vicente Mª: Hacia una nueva Administración. Págs 167 y ss.

Diario de Sesiones de las Cortes Generales.- Comisión de régimen de las Administraciones Públicas. II Legislatura, nº 53. 1983.- Sesión 5-julio-1983.Pags 1932-1933.

Durante la discusión del artículo 5º de la ley se presentó una enmienda por el Grupo Popular(Sr. Remoy Beccaria), -que fue rechazada-, proponiendo la supresión del artículo por entender que la Comisión de Subsecretarios es un órgano interno de la Admon., que no debe estar en un procedimiento formal, como lo es el procedimiento administrativo, con la rigidez que se contempla en el artículo, por cuanto a la Comisión le corresponde el estudio y preparaciónde los asuntos sometidos a deliberación del Consejo, y podría entorpecer la actuación del Gobierno. "¿Quiere decir que si falta un informe, un acuerdo, de la Comisión Delegada en un asunto sometido al C. de M., se está infringiendo un precepto legal - que exige esa plena intervención de la C. de S. con esa finalidad?".

Le contestó el Sr. López Luna, en defensa del texto propuesto, precisando los siguientes extremos:

1º.- La Comisión de Subsecretarios ya viene recogida en el artículo 8º de la LRJ y funcionan , normalmente desde 1976.

2º.- La C. tiene carácter auxiliar, sin competencias formales de - decisión, sino solo de estudio y preparación "y yo me atrevería a decir algo más, de coordinación de la Admon. Pública" de acuerdo - con los principios contenidos en el 103 de la C.

3º.- En consecuencia, "no le va a complicar más el proceso adminis_{tr}ativo sino todo lo contrario, se va a afianzar más, se va a coor_dinar mejor y se va a alinear al C. de M. para que entre con más - profundidad en otros temas de más convergadura".-

a) Carácter imperativo. Siguiendo la línea del artículo 8º de la LRJ, se da por supuesto la existencia de la Comisión de Subsecretarios, como órgano consolidado de la Administración, y ya con carácter único, frente a la posibilidad contemplada en la legislación anterior.

b) Órgano deliberante.- El artículo 5º encomienda a la Comisión "el estudio" y la preparación de los asuntos sometidos a deliberación del Consejo de Ministros", sin aludir a las posibilidades de tomar resoluciones en materias de su competencia. Se pone el acento en esta labor previa al estudio, análisis de las materias a elevar al Consejo, pero aunque no haya alusión a esa segunda posibilidad, hay que admitir la posibilidad de su ejercicio ya que el artículo de la LRJ, no había sido derogado y en nada contraviene o se opone al contenido del artículo 5º.

Este artículo, pues, pone mayor énfasis en esa labor genuina que dió origen al nacimiento de la Comisión, y dejando de forma residual, el que se pueda entrar en campos resolutorios, la labor, que por otra parte, puede, y de hecho realiza, cada subsecretario singularmente.

La Presidencia de la Comisión se encomienda al Ministro de la Presidencia sin que se contemple, la posibilidad de su delegación.

En definitiva se intenta revitalizar un órgano que por la cada día más compleja tarea administrativa, se presenta como imprescindible para cumplir el mandato constitucional según el cual la -

Administración Pública, actuará, entre otros, de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación (art. 103 CE).

Este último principio, en consideración de Martín Retortillo, debe ser finalidad básica de la Comisión. "La Comisión de Subsecretarios, cubre -o debiera cubrir- un importante papel. Diríase, incluso, que la coordinación es su finalidad principal" - para denunciar que de hecho, los mayores desajustes se producen en actuaciones que no llegan a ella, o que, en su caso "saltan" por encima de la Comisión", para concluir que para asegurar adecuadamente el principio de la coordinación previa, para revitalizarlo, puesto que de él se va a seguir un funcionamiento más armónico de la Administración Pública, una de las medidas consistiría en que "la Comisión de Subsecretarios debe conocer y discutir, con carácter previo, y salvo excepciones muy cualificadas, todos los temas de resolución propios del Consejo de Ministros".(317)

Por otra parte, de forma complementaria, y para otros asuntos y materias en un intento de agilizar la ya tantas veces citada complejidad administrativa, persiguiendo el mito de la coordinación como aglutinante de una Administración eficaz, existen numerosas Comisiones Interministeriales reguladas por el Decreto - 2134/65 y complementadas por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 24 de mayo de 1969. Por el artículo 1º, se insiste en el objeto de las mismas: "tiene por finalidad, el estudio, la información adecuada, y en su caso la propuesta de resolución al Gobierno de

(317).- MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. Op. Cit. Pag. 83

cuestiones que afecten a varios Ministerios". Las Comisiones Interministeriales existían de facto con anterioridad a su regulación formal (318), García Trevijano ofrece las tres notas características de las mismas: temporalidad -sin llegar a formar parte de la estructura administrativa-interdepartamentalidad y carencia de competencias resolutorias. (319)

Y De Miguel las califica como instrumentos del gobierno para el mejor cumplimiento de los fines que tiene encomendados, como órganos colegiados de carácter interdepartamental, como ya se contenía en la Exposición de Motivos de decreto de 1965 al considerarlas como "órgano colegiado de la Administración"

1.4.- El Real Decreto 1519/86 de Reestructuración de Departamentos Ministeriales.

Celebradas las últimas elecciones Generales en junio de 1986, un breve real decreto (cuatro artículos y una disposición -adicional) de un mes después, reorganiza la división departamental, limitandose a la supresión de dos ministerios sustituidos por otros dos y cuya nota más sorprendente es la desaparición del veterano - Ministerio de la Presidencia del Gobierno, cuyas funciones se van a repartir entre el Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secre

(318).- DE MIGUEL GARCIA, Pedro. Las Comisiones Interministeriales. R.A.P. nº 67. 1972. Pags. 457-468. Desde 1941, fecha de la primera inscripción de una Comisión Interministerial, en 1972, se contabilizaban 516, y en el mismo periodo se extinguieron 293, dado su carácter temporal. A febrero de 1987, figuran inscritas en el Registro.

(319).- GARCIA TREVIJANO, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo. Vol I. Tomo II. 2ª Ed. 1971. Ed. R.D.P. Pag. 589.

cretaría del Gobierno y el Ministerio para las Administraciones Públicas. Pero quizá la modificación de más trascendencia sea la referencia a la Comisión de Subsecretarios. Según el artículo 4º "La Comisión de Subsecretarios será presidida por el Vicepresidente del Gobierno que podrá delegar en un Ministro". Con esta escueta y aséptica redacción, parece consumarse un proceso de deslegalización de la materia competencial propia de la Comisión. Ante este hecho caben dos interpretaciones. En un sentido, la Comisión de Subsecretarios continuará con sus competencias habituales puesto que nada se dice en contra, con un simple cambio en la Presidencia. O bien se busca una división para el tratamiento, discusión y resolución según la materia y naturaleza de los asuntos. Y en consecuencia, al Consejo de Ministros corresponderían los asuntos de mayor trascendencia y que tiene atribuidos como competencia propia tanto por el artículo 10º de la LRJ como por las demás disposiciones que las remiten a su ámbito competencial, asuntos que a su vez, han sido estudiados y preparados por la Comisión de Subsecretarios, y a esta, junto a su labor fundamental ya aludida, se le confieren, dirigidos por el Vicepresidente, la discusión y resolución de asuntos de menor importancia y circunscritos a cuestiones meramente administrativas.

Pero esta interpretación suscita recelos por cuanto podríamos estar en presencia de un posible gobierno paralelo a quien se encarga resolver asuntos más sencillos, pero no menos trascendentes, con un incremento desmesurado de las atribuciones

del Vicepresidente (320). Las amplias competencias de los subsecretarios, tanto propias como delegadas (personal, contratación, presupuestos, por ej.) podría llevar a graves alteraciones en materia competencial, si se amplía el carácter resolutivo de la Comisión, como parece inducirse de la figura política que la preside.

Esta sospecha se desvanece por cuanto en la legislación están previstos los adecuados mecanismos correctores. Si el temor es a un incremento de las competencias, de manera que se pudieran invadir las de otro órgano superior, o resolver sobre materias que no son de su competencia, tales actos serían nulos de pleno derecho (artículo 47º LPA) o en todo caso convalidados por el órgano competente, en este caso el Ministro (artículo 53º LPA).

(320).- Y así se hizo eco la prensa, en una interpretación desde el aspecto puramente político. Juridicamente el real-decreto es válido, pero parece encerrar excesivas connotaciones políticas, dirigidas a potenciar el papel del Vicepresidente del Gobierno. "El País" del 20-8-86, destaca el protagonismo del Vicepresidente y el reforzamiento del papel político de la Comisión de Subsecretarios, especialmente, en cuanto que no haya sido ampliamente discutido, y que prácticamente el Gobierno solo lo supervise, es decir, que el acuerdo ha sido tomado por la Comisión. Al día siguiente, el mismo diario, bajo el título "Conclave de los Subsecretarios" concluye que la presencia del Vicepresidente a la cabeza de la Comisión persigue dos objetivos: introducir un factor de control político en el eslabón técnico por antonomasia, el de los subsecretarios o especialistas sectoriales, y de otra evitar la intromisión de otros ministros en asuntos que desborden el campo de su especialidad. Más crítica será otra crónica del mismo diario, al referirse "al poder omnimodo y arbitrario de Guerra y su control sobre los Subsecretarios".

De todas formas se amortiguarían estas suspicacias con la simple aplicación del sistema tradicional de atribución de competencias. Al igual que se ha hecho con los restantes órganos de la Administración: enumerar taxativamente el ámbito y materia competencial de la Comisión, sin perjuicio de una cláusula general de apoderamiento, regulación que puede llevarse a cabo por vía reglamentaria. Sería una medida, al menos, conveniente.

En definitiva es indudable que la complejidad administrativa sufre unos incrementos geométricos y resultaría poco menos - que imposible cumplir con el mandato constitucional (objetividad, celeridad, economía-eficacia), sino se recurre -en ocasiones- a formas de actuación, distintas de las habituales. Porque quien tiene la responsabilidad de gobierno, debe disponer de la suficiente capacidad y potestad organizativa, para, con celeridad, dar respuesta a las exigencias que los cambios políticos y sociales imponen.

1.5.-Reales decretos 1981/1986 de 25 de setiembre y 221/1987 de 20 de febrero:

A raíz de la publicación del real decreto de Reestructuración Ministerial de 1986, se han ido sucediendo reformas estructurales y competenciales en distintos Ministerios (321).

(321).- El 22 de setiembre se reestructura el Ministerio de Sanidad y Consumo (R.D. 1943/1986). El 26 del mismo mes se reorganiza parcialmente el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno (R.D. 1981/1986). El 2 de octubre, parcialmente, el Ministerio de Asuntos Exteriores (R.D. 2030/1986). El 4 del mismo mes, también parcialmente, el Ministerio para las Administraciones Públicas (R.D. 2045/1986). El 8 de noviembre se estructura el Ministerio de Educación y Ciencia (R.D. 2352/1986). El 29 de noviembre, Economía y Hacienda (R.D. 2440/1986). El 1º de enero, el Ministerio de Defensa (R.D. 1/1987). El 21 de febrero de 1987 nuevamente el mismo Ministerio (R.D. 222/1987). Y el mismo día, se publica el decreto de reforma del Ministerio de la Administración Pública (R.D. 221/87).

La importancia que se vislumbraba para la Comisión de Subsecretarios va a concretarse con la designación de las competencias propias del nuevo Subsecretario del Ministerio para las Relaciones con las Cortes.

El artículo 10 del real decreto 221/1987, al lado de establecer las competencias contenidas en el artículo 15 de la LRJ, le encomienda, específicamente, "la dirección, impulso y gestión de las funciones relativas a la tramitación de los asuntos del Consejo de Ministros y Comisión General de Subsecretarios..." El Ministerio de la Presidencia, al que sustituye el de las Administraciones Públicas, siempre tuvo un especial carácter coordinador en la preparación de los Consejos de Ministros, razón por la que ahora, se confíe esa labor previa coordinadora, tanto de los Consejos como de la Comisión, al Subsecretario del Ministerio.

Por otra parte, la organización de la Comisión de Subsecretarios se completa encargando al Subsecretario del Ministerio de Relaciones con las Cortes, asumir la Secretaría de la Comisión, artículo 1º del real decreto 1981/1986.

En resumen la Comisión de Subsecretarios queda organizada bajo la presidencia del Vicepresidente del Gobierno y como Secretario el Subsecretario de Relaciones con las Cortes compuesta por todos los Subsecretarios y Secretarios de Estado, con un funcionamiento colegial y para tratar de aquellos asuntos que previamente ha coordinado el Subsecretario del Ministerio para las Administraciones Públicas.

PARTE V.- LA SUBSECRETARIA Y EL DERECHO COMPARADO

En el presente capítulo se analiza sucintamente la institución de la Subsecretaría en la organización administrativa de Inglaterra, Francia e Italia. En primer lugar, Inglaterra, por su indiscutida paternidad; Francia por razón de antecedente más próximo; e Italia, posterior en el tiempo, por ciertas similitudes con el mismo cargo de la Administración española.

La razón última del análisis se orienta a comprobar, como bajo la denominación de Subsecretaría de Estado, Under-Secretary of State, Sous-Secrétaires d'Etat, Sottosegretario di Stato, hay un órgano en administraciones con la misma denominación, pero divergentes entre sí en cuanto a las funciones que se les encomiendan. Y en resumen final, se deducirá como la institución del Subsecretario en España, se configurará con perfiles propios, apartándose de otras funciones genuinas en los demás países. El Subsecretario, será siempre, un órgano administrativo, ad intra del ministerio, sin connotaciones parlamentarias. Como podremos comprobar en los otros países estudiados los perfiles no son tan nítidos. Cargo fundamentalmente parlamentario y subsidiariamente administrativo en Inglaterra; administrativo y después parlamentario, en Francia, parlamentario-administrativo en Italia. Es ésta línea, ésta función concreta, lo que en nuestra opinión, al margen del origen importado o no de la institución, le da un carácter específico, una personalidad propia. Se ha incorporado a la Administración Central, como órgano superior, un nuevo cargo trasladado de la administración inglesa o francesa, pero al mismo tiempo se le ha acomodado a las tareas fun

ciones y necesidades propias de nuestra Administración.

4.1. INGLATERRA.- El "Parliamentary Under-Secretary of State".-

El establecimiento de los "parliamentary under-secretary of State" en el sistema administrativo inglés, obedece a causas estrictamente parlamentarias, y enfocadas a la misma función. En Inglaterra, como escribe Esmein (322) la institución se presenta con un carácter particular y una gran simplicidad. Siguiendo a Todd - Walpole (323) la nueva figura se adecúa estrictamente "a la regla tradicional, según la cual, los Ministros, no pueden entrar y tomar parte en las discusiones sino en la Cámara de la que son miembros" Esta limitación va a ser superada con la creación de un nuevo cargo. Teniendo el poder la Cámara de los Comunes, es indispensable que cada departamento ministerial, al que se le encarga el empleo de fondos públicos, esté especialmente representado. Por consiguiente el Ministro que no pertenece a esta Cámara puede hacerse representar por un "commoner", al que se le nombra, con la aprobación del Gabinete, "parliamentary Under-Secretary of State" (324)

1.1. Definición.

"Para facilitar la representación de los principales ser

(322) ESMEIN, A. "Elements de Droit Constitutionnel Francais et comparé". 3^a ed. París. 1903, pág. 605

(323) TODD, "Parliamentary Government in England. its origin, development and practical operation". (Edición ampliada y revisada por SPENCER-WALPOLE). Londres. 1892. Traducción francesa. Tomo II. pág. 29

(324) ESMEIN, A. Op. Cit. pág. 605.

-vicios públicos en las dos Cámaras del Parlamento, se permite que los subsecretarios de Estado actúen como auxiliares de los jefes de sus departamentos respectivos para el cumplimiento de esta labor importante".(325). En este párrafo de Todd, queda resumido, *strictu sensu*, el porqué de la institución y lo que es aún más importante, el para qué: surge por y para el Parlamento. Sustituyen a sus Ministros, en tareas, primordialmente parlamentarias. "Es conforme al interés público —continúa— que el ministerio se asegure en la Cámara de los Comunes con la presencia de funcionarios de confianza, que tienen el poder de representar a los principales departamentos del Estado, y que en ausencia de sus Ministros — que son los especialmente encargados y responsables— les sea confiada la dirección de los asuntos públicos que se les encarguen". (326).-

1.3. Denominación

La peculiar organización de la Administración Central del Reino Unido con la división entre miembros del Gobierno "in the Cabinet", de sentido restringido, formado por el primer Ministro, los Secretarios de Estado y algún Ministro, y de otra los Ministros "not in the Cabinets", lleva a que solamente pueda denominarse con rigor, como "parliamentary Under-Secretarie of State a aquel cargo que se confiara por quien ostenta la categoría de Secretario de Estado (327).-

(325). TODD-WALPOLE. Op. Cit. Tomo II pág. 42

(326). TODD-WALPOLE. Op. Cit. Tomo II. pág. 42

(327). GARNE, J.F.- Administrative Law. 5ª Ed. Londres. 1979. págs. 33-34. Establece el siguiente "ranks" entre los Ministros en el Gobierno moderno: a) "The inner Cabinet", b) "other Cabinet Ministeres", y c) "Ministers not in the Cabinet". En este último grupo están comprendidos los "Juniors Ministers".

"Todos los Ministros de la Corona que controlan un departamento superior tienen un Secretario Parlamentario o dos para ayudarles. Si el Ministro es un Secretario de Estado — in the Cabinet— su Secretario parlamentario es denominado Subsecretario de Estado" (328).-

Con similares funciones, pero con la denominación de "parliamentary Secretary" lo será si su superior, a quien representa, es solamente Ministro, sin la cualidad de Secretario de Estado. Y ambos, englobados en el cuerpo de los "Juniors Mininters". Dentro del Ministerio, tras los Secretarios de Estados y los Ministros, existe el cuerpo de los "Juniors Ministers", auténtica escuela de Ministros, de la que se extraerán los altos cargos de la administración. (329).-

Con la denominación de "under-secretary" - subsecretario, sin la adjetivación parlamentaria, existen en la alta administración, dos cargos, a quienes se confía— ad intra del Ministerio— la dirección financiera y la gestión del personal. Aquí se ha roto ya la línea política y similitudes en la denominación son los altos cargos del "Home Civil Service", es decir, funcionarios de ca-

(328). AN ENCICLOPAEDIA OF PARLIAMENT. 3^a ed. revisada. London, 1968. Por NORMAN WILDERS y PHILIPS LAUNDY. pág. 533

(329). DEBBASCH, Charles. "Ciencia Administrativa". INAP. Madrid, 1975. "El cargo de junior minister constituye una verdadera escuela de poder para los mandos del partido". pág. 147'

rrera sin ninguna actividad parlamentaria. (330)- (331).-

1.4. Origen

La extracción del "parliamentary Under-Secretary" deberá ser realizada entre miembros de una de las Cámaras, según sea la pertenencia del Secretario de Estado a una ú otra de ellas. "Si el Ministro es un Par, es normal que su secretario parlamentario, sea un miembro de la Cámara de los Comunes, y no es infrecuente que un Ministro de la Cámara de los Comunes tenga un secretario parlamentario en la Cámara de los Lores". (332)

1.5. Nombramiento.

Al subsecretario parlamentario no lo nombra la Corona, sino que es designado por el Primer Ministro, a propuesta del respectivo Secretario de Estado. Es en ese mismo momento de nombramiento, cuando se establece la amplitud y extensión de las atribuciones que se le confieren. Al no ser de nombramiento real, no son Ministros de la Corona, sino ministros subalternos, "juniors Ministers".

-
- (330) FORTIN, Ivonne. "Hauts Fonctionnaires et superstructures des Administrations centrales en Grand-Bretagne". Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger". 1979, n°4. pág 1089. En 1975 se contaban 593 altos cargos con esta denominación.
- (331) DEBBASCH, Chales. "Ciencia Administrativa". Administración Pública. E.N.A.P. Madrid, 1975. Según Debbasch: "Existen dos por Departamento ministerial. El primero asume la dirección financiera del departamento, es el accounting officier. El segundo establishment officier, es responsable del personal. pág. 147.
- (332) AN ENCICLOPAEDIA.... Op. Cit. pág. 533.

1.6. Funciones.

La función principal se desarrolla en relación con la vida parlamentaria en una doble proyección: la sustitución del Secretario de Estado ante la Cámara y el auxiliarle en esta función, y el cuidar las relaciones entre el Secretario de Estado y los ciudadanos, facilitando información, recibiendo quejas o peticiones, es decir, cuidar del correcto funcionamiento de la actividad política de su superior. (333).-

Para TREVIJANO: "su función estriba en descargar al titular de las tareas parlamentarias, respondiendo cuestiones y asistiendo a los debates. Esto no le priva de tomar parte en las tareas del departamento. La razón de su existencia es esta: como en Gran Bretaña los Ministros sólo pueden actuar en la Cámara a la que pertenecen, necesitan colaboradores que pertenezcan a la otra Cámara. De esta forma están en contacto con todo el Parlamento. De esta institución se derivan los subsecretarios de países latinos". (334).

Y en el mismo sentido DUVERGER: "Al lado de cada Ministro existe habitualmente un parliamentary secretary que se asemeja un poco a los Subsecretarios. Son nombrados por el Primer Ministro, de acuerdo con el Ministro de que dependen. Aseguran las relaciones entre este y el Parlamento, respondiendo en su lugar a las

(333). AN ENCICLOPAEDIA... Op. Cit. pág. 533

(334). GARCIA TREVIJANO FOS, J.A. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo II Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1967. pág. 254.

cuestiones orales, ellos "hacen los pasillos", etc." Corrientemente, reciben la carga de una parte del departamento por delegación"

1.7. Responsabilidad

Como órgano auxiliar el subsecretario parlamentario no es responsable directo ante las Cámaras de la política del Departamento, pero participa de la responsabilidad colectiva, haciéndose solidario de una determinada opción decidida en su caso por el Secretario de Estado. Si bien no participará en ocasiones en la toma de decisiones, que es competencia del Secretario de Estado, como cargo de confianza deberá defender con claridad la línea política marcada por su superior. La discrepancia supondría el cese o la dimisión.

En resumen:

- 1°.- Representan a su Ministro-Secretario de Estado en la Cámara de la que este no es miembro. "Mantiene informada a la Cámara de lo que hace el Ministro: explican y justifican sus actos" (335).
- 2°.- Tomar parte en la dirección de los servicios interiores departamentales, pero esta es la más pequeña de sus atribuciones. Es necesario conocer el funcionamiento interno si después debe actuar como "porta-parole" del Secretariode Estado.

(335) ESMEIN, A. Op. Cit.

3°.- Son irresponsables políticamente; la responsabilidad recae entera sobre el Ministro-Secretario de Estado. Como delegados — vicariously— las críticas o censuras de la Cámara las recibí a título informativo, puesto que el destinatario final de la crítica efectuada en la Cámara va dirigida al responsable final, el Secretario de Estado. (336).-

(336). En octubre de 1984, el Gobierno del Reino Unido, contaba con los siguientes "Parliamentary Under-Secretaries Of State":

- Ministerio de Defensa	2
- Departamento de Educación y Ciencia	2
- Departamento del Empleo	2
- Departamento de Energía	2
- Departamento del Desarrollo	4
- Oficina para el Extranjero y la Commonwealth	1
- Departamento de la Salud y Seguridad Social	3
- Oficina de la Presidencia	1
- Oficina para Irlanda del Norte	3
- Oficina para Escocia	3
- Departamento de Mercado e Industria	4
- Departamento de Transportes	2
- Oficina para Gales	1

Fuente: Central Office Information. Londres. Reference Services. n°61/84/2. Octubre 1984.

B.1. FRANCIA.- "Le Sous-Secretaires d'Etat"

La institución de la Subsecretaría en los Ministerios franceses ha tenido un desarrollo ajetreado. Desde su creación en 1816 hasta su desaparición del sistema orgánico de la Administración francesa (337), a su alrededor se concertarán polémicas y discusiones, centradas, en sus inicios, en la necesidad o no de la existencia del nuevo cargo, y sobre todo, a lo largo de su desarrollo histórico por las variaciones sufridas respecto a su función inicial contemplada en la Ordenanza de mayo de 1816, cuando, surgido como órgano meramente administrativo, a las órdenes del Ministro, modifique, bajo la Monarquía de Julio su carácter, para transformarse en un órgano fundamentalmente político y orientado hacia la participación en las tareas parlamentarias.

1.1. ORIGEN.-

Con la carta otorgada de 1814, por Luis XVIII, se inicia en Francia el régimen de gobierno parlamentario. Los Ministros pueden ser miembros de cualquiera de las Cámaras, con entrada libre a ambas y siendo oídos cuando lo soliciten. El nuevo papel a jugar por el Ministro en un momento de cambio político y social (como sucederá en España en 1834) obliga a buscar nuevas institu-

(337).- RIGAUD, L. "Les Institutions de la France". "La Vª República a puesto fin a la presencia de los Sub-secretarios de Estado cuyas funciones bajo las dos Repúblicas anteriores habían sido más administrativas que políticas". Pág. 103.- DEBBASCH, Ch. "Ciencia Administrativa". "Esta categoría (secretarios de Estado) es durante un tiempo subdividida en subsecretarios de Estado, pero esta distinción ha sido abandonada y hoy día solo existen S. de E.P. 130

ciones de apoyo y colaboración. El régimen parlamentario hace que las relaciones con las Cámaras sean constantes, absorbiendo gran parte del tiempo ministerial. Ya contaba con ciertos colaboradores, como los Secretarios Generales del Ministerio, en el administrativo, y los Comisarios parlamentarios, frente a las Cámaras. Pero ambas figuras parecen insuficientes y en opinión de Berthier, "on inventa les Sous-Secrétaires d'Etat" (338). "Los Ministros están entre dos fuegos: frente a las Cámaras, la necesidad de facilitar las relaciones conduce a restablecer los Ministros de Estado, Ministros sin cartera, negociadores. Frente a las Administraciones centrales, debe impulsar la acción política, controlar la efectividad de las decisiones. Este fué el papel de los Subsecretarios de Estado, personajes escogidos entre los grandes cuerpos —después también del Parlamento— cuya función consistirá en reunir bajo su jurisdicción a los directores generales de los diversos ministerios" (339).

Jurídicamente es una Ordenanza de 9 de mayo de 1816, bajo el Ministerio Rechellieu, la que crea y organiza en grandes líneas las funciones de los Subsecretarios, en tres breves artículos:

Art. 1º.- Los Subsecretarios de Estado, nombrados por Nos, estarán unidos a nuestros Ministros Secretarios de Esta-

(338).- BERTHIER, Joseph. "Les Sous-Secrétaires d'Etat". Thesis pour le doctorat Paris, 1919. pag.

(339).- LEGENDRE, Pierre. Histoire de l'Administration de 1750 a nous jours. Presses Universitaires de France. 1968. pag. 504.

do, cuando estos lo juzguen necesario al bien de nuestro servicio.

Art. 2º.- Los Subsecretarios de Estado estarán encargados de todas las partes de la Administración y de la correspondencia general que le será delegada por el Ministro-Secretario de Estado en sus respectivos departamentos.

Art. 3º.- Nuestros Ministros quedan encargados de la ejecución de la presente Ordenanza.-

El mismo día 9 de mayo, por cuatro Reales Ordenanzas, se nombran los cuatro primeros Subsecretarios, escogidos tres de ellos entre Consejeros del Consejo de Estado (340).

1.2. Nombramiento.

Al igual que el caso de España, el nombramiento del Subsecretario francés lo será mediante real orden, obteniendo así un más alto prestigio en la escala jerárquica ministerial. El sistema a seguir para la creación de las Subsecretarías está claramente determinado: 1º necesidad de su existencia a juicio del Ministro-Secretario de Estado y propuesta, y 2º asentimiento del Jefe del Estado manifestado por una Ordenanza.

La existencia, a diferencia del caso de España, no es obligatoria en todos los Ministerios, sino solamente en aquellos donde la actividad sea más intensa y siempre a criterio del Ministro.

(340).- En Justicia, M. de Trinquelage, Consejero de Estado en servicios extraordinarios. En Guerra, a M. le Viconte Tabarié, Consejero de Estado en servicios extraordinarios. En Interior, a M. Becquey. En Finanzas a M. de la Bouilllerie, Consejero de Estado.

El mismo artículo 1° fija la dependencia orgánica y subordinada del Subsecretario respecto al Ministro.

Se establece una dualidad competencial: las que recibe como propias por la Ordenanza de creación y las que recibirá por delegación.

El artículo 2° fija las atribuciones propias encargándoles: "de todas las partes de la administración y de la correspondencia", es decir, una labor meramente administrativa, preparación y elaboración de resoluciones que mueren en el interior del Ministerio. Hacia el exterior, con carácter imperativo, solamente la firma del Ministro dará validez a lo actuado.

Por delegación, junto a las enunciadas, que dará a criterio del Ministro ampliar o reducir las competencias del nuevo órgano. Lo que resulta evidente es que el Subsecretario es un cargo de elección política, con funciones meramente administrativas, - abarcando a todas las dependencias del Ministerio.

1.3. Carácter jurídico-administrativo.- Desarrollo histórico.-

Esta sencillez inicial del subsecretario es un segundo del Ministro, a sus órdenes y como apoyo administrativo, va a sufrir, por necesidades políticas, frecuentes alteraciones, complicando a la institución, y convirtiéndola, como acertadamente analizó Barthelemy, en "una institución flotante". (341).

(341).- BERTHELEMY, J. "Les Sous-Secretaires d'Etat". R.D.P. 1911, pag. 342.

La afirmación se basa en hechos reales. Un breve análisis de su proceso histórico, con las competencias y funciones que se le asignaban, según el partido en el poder, corrobora el enunciado.

Siguiendo a Berthelemy, quien en contra de otras opiniones, tenidas por ciertas, pero sin comprobación (342), va a analizar y centrar la causa y función a desarrollar por los Subsecretarios en Francia, deben tenerse en cuenta, para una perfecta comprensión del nuevo cargo las siguientes consideraciones:

- a) Ante todo, el Subsecretario, es un personaje político, no un mero funcionario administrativo, basándose en que la mayoría de los designados para el desempeño del cargo, son escogidos entre personas que pertenecen a las asambleas parlamentarias y que después, y por su cargo van a ejercer una influencia política en las Cámaras, diluyendo el primer cometido: atención interior administrativa.
- b) Los Subsecretarios acceden con demasiada facilidad, tanto a la suplencia temporal, como a la definitiva, de sus Ministros, remarcando su carácter político, y al mismo tiempo, se advierte que en los Ministerios hay o no hay subsecretarios, ni a veces en todos ellos, con lo que se demuestra que su creación es más política que motivada por necesidades técnicas.

(342).- BERTHELEMY, J. Op. Cit. Pag. 336, en referencia a la obra de PIERRE, y PUDRA, "Traité pratique de Droit Parlementaire". Paris, 1879, Pag 177, cuestiona algunas de sus afirmaciones, a las que considera oportuno rebatir con datos concretos.

c) El Subsecretario no es un subordinado del Ministro, es un colaborador, es un colega del Ministro, participando incluso en las deliberaciones del Consejo de Ministros (aunque de manera excepcional).

Si bien el análisis de Berthelemy se ajusta a hechos reales hay una segunda parte, que afecta a la función a desarrollar. Poco importa el que el cargo sea desempeñado por un político, calificación que no implica desconocimiento en materia administrativa, sino que sea esa extracción la que en la práctica condicione su actividad, es decir, que como político se dedique exclusivamente a cuestiones de partido y parlamentarias sin competencias, en el campo interior ministerial, momento en que sí se separaría del modelo español.

La realidad, a lo largo de la historia, presentará, siempre esta extracción, lógica en un colaborador íntimo del Ministro, para abrirse después en dos variantes: funciones parlamentarias unas veces, funciones administrativas en otras.

En sus inicios, las funciones encomendadas al Subsecretario, según la Ordenanza de 16 de mayo, son puramente administrativas. Según Esmein, "no representan a sus Ministros ante las Cámaras, antes bien, están encargados de una parte de la Administración" (343). Este carácter duncional administrativa va a sufrir un cambio, bajo la Monarquía de Julio del 1830. "Bajo la Monarquía de Julio, escribe Berthemely- su papel se vuelve político. El Subsecretario de Estado tiene por principal función, no la de dirigir -

(343).- ESMEIN, A. Op. Cit. Pag 606.

la administración en nombre del Ministro, sino la de representarle en el Parlamento" (344). El cambio de funciones se produce con el nombramiento de Thiers para la Subsecretaría de Finanzas en ese año. "Es Thiers quien dá la señal de la transformación" (345). Hombre de gran temperamento y de una gran personalidad política, no se limita en su nombramiento al ámbito ministerial administrativo y logra modificar el status del cargo para participar fundamentalmente, en la vida político-parlamentaria. "Un mago, M. Thiers, será el encargado de liberarles de aquella situación subordinada (administrativa) para elevarlos a la dignidad de Excélcencias", según Berthelemy (346).

Bajo este signo funcionará los Subsecretarios hasta 1848, cuando al declararse incompatible el cargo de Subsecretario con el mandato legislativo, se convertirán en Secretarios Generales con un papel puramente administrativo, situación que se alarga hasta finales de siglo. No tendría objeto relevante una promenorización histórica de su doble función a lo largo de la historia. Dejar simplemente constancia de ello, para deducir, alcanzando ya la etapa actual, como este doble papel, dará al trasta con la institución y desaparecen, simplemente, por la confusión que a efectos legislativos y parlamentarios se daba entre el Ministro y el Subsecretario, planteando continuas situaciones de perplejidad por cuanto, tanto el Ministro como el Subsecretario, parecían disponer de

(344).- BERTHELEMY, H. Traité Elementaire de Droit Administratif. Paris, 1936. pags. 133 y ss.

(345).- PIERRE-PUDRA. Op. Cit. Pag. 113. BERTHIER, Op. Cit. pag. 142

(346).- BERTHELEMY, J. Op. Cit. Pag. 336.

facultades, que frente a terceros, solamente competían al titular del Ministerio. El Subsecretario, actuaba como Ministro, pero no lo era, por lo que tanto el valor jurídico de sus actos como las posibles responsabilidades en que pudiera incurrir eran de difícil prueba y exigencia. La situación fué motivo de fuerte polémica durante años, no en la doctrina, sino en el parlamento, dividiéndose entre apologistas y críticos de la Institución. El argumento de más peso esgrimido por los críticos, será que los ministerios se han convertido en "bicefalos", lo que constituye una incorrección que roza la ilegalidad o la inconstitucionalidad, por lo que se pide su desaparición, o que queden reducidos a su papel puramente administrativo. Los apologistas, argumentan que el Ministro necesita colaboradores no solamente en los servicios administrativos sino en sus relaciones con las Cámaras. El Ministro, debe estar rodeado de hombres que defiendan el ministerio, que le liberen de los trabajos ministeriales. Por último, la subsecretaría se convertiría en una escuela de Ministros, de manera que a la larga, Francia contaría con Ministros, hábiles en la administración.

En la polémica, a lo largo de los años, vá imponiéndose la opinión de los críticos, y la institución languidece hasta su desaparición, dando entrada a la nueva figura que conforma la escala ministerial francesa: el Secretario de Estado.

(347).- STAUB, Materne. "Les Secrétaires d'Etat Autonomes". R.D.P. n°2, 1981, Pag. 379 a 401.

La Subsecretaría desaparece del esquema organizativo en Francia, dando entrada a otras figuras, el Ministro de Estado, el Ministro Delegado, el Secretario de Estado, el Secretario de Estado Autónomo, (fraseología que encierra cargos de clara significación política) frente a la más simple denominación tradicional.

C.1. ITALIA.-"Il Sottosegretari di Stato " .-

La estructura de la Administración Central en Italia se fué configurando, por conocidas razones históricas, avanzado ya el siglo XIX, una vez conseguida la unidad italiana.

El primer paso en la moderna organización ministerial, lo supuso la ley Cavour de 1853 (Ley, n°1483) de 23 de marzo del mismo año (348). Y así se establece que los Ministros deberán atender a la Administración Central a través de oficios puestos a su inmediata dirección, - (art. 1°). Un reglamento para la ejecución del Título I de esta ley, de 23 de octubre del mismo año (n°1611), establecía los títulos y grados del personal al servicio de la Administración Central, estableciendo, al frente del Ministerio y a las órdenes inmediatas del Ministro, un Secretario General, y un número indeterminado de Direcciones Generales, y el resto de la escala administrativa. (349).

1.1. Origen de la Subsecretaría.-

La Subsecretaría como órgano de la Administración Central no aparece hasta la Ley Crispi de 12 de Febrero de 1888. Conforme a la ley, en su artículo 2°: "En cada Ministerio habrá un Subsecretario de Estado el cual podrá sostener las discusiones de los actos y las propuestas del Ministro del ramo en el Parlamento al que pertenece, o cual Comisario Regio en aquel de que no forma parte.

Las atribuciones del Secretario de Estado en la administración del respectivo Ministerio serán de-

(348).- Las referencias legales, en : "Codice delle Legi Amministrative". Vol. I. Colezione legislativa fondata de Guido Zanobini. Milán. 1972

(349).- Un real decreto de 24 de octubre de 1866 establece nuevas normas para la organización administrativa de los oficios.

determinadas por decreto real, oído el Consejo de Ministros."

El real decreto de 1º de mayo de 1888, que contiene las normas de ejecución de la ley anterior, tras suprimir, por el art. 1º el cargo de Secretario General, innecesario ya, establece :

" 2. El Subsecretario de Estado coadyuva al Ministro y ejecuta en el respectivo Ministerio las atribuciones que le son delegadas por el Ministro. Lo representan en caso de ausencia o impedimento.

3. Cada Ministro podrá, mediante reglamento aprobado por decreto real, oído el Consejo de Ministros, determinar las atribuciones especiales del propio Subsecretario de Estado."

Esta es en síntesis la regulación legal de la subsecretaría en sus orígenes de la que iremos deduciendo analogías y discrepancias con respecto a sus homónimos europeos.

1.2. Nombramiento.-

Al igual que el caso de Francia y España, el nombramiento de los Subsecretarios lo es al más alto nivel, mediante decreto de la primera magistratura de la Nación (Rey o Presidente). Una vez constituido el gabinete, a propuesta del Presidente del Consejo, y previa deliberación del Consejo de Ministros, es nombrado para el cargo.

1.3. Competencias.-

Las funciones y competencias encomendadas al Subsecretario, por su do-

ble función, parlamentaria y urocrática, se proyectarán desde el Ministerio al Parlamento.

Biscaretti establece dos series distintas de funciones : las de naturaleza constitucional, representando al Ministro, ausente o impedido ante las Cámaras, respondiendo en su lugar, y las de naturaleza administrativa, ejerciendo en el Ministerio las funciones que le son delegadas expresamente por el Ministro, con carácter general, o aquellas otras de caracter específico. (350).-

Respecto a las primeras , como órgano político (351)" cuyas funciones prevalecen sobre aquellas de caracter administrativo", su extracción deberá ser parlamentaria, actuando con poderes propios en aquella Cámara a la que pertenece y acogiendo a la figura del Comisario Regio, con funciones parlamentarias para poder asistir a las sesiones de la otra Cámara, facultad que comparte con los demás miembros del Gobierno en una interpretación amplia del término (352).

Es indudable este caracter politico-parlamentario que lo asemeja en gran manera al Subsecretario parlamentario inglés, de donde se ha tomado la institución, y que lo aleja, indudablemente, del modelo español y del francés inicial.

En cuanto a las funciones de naturaleza administrativa hay tres aspectos a destacar. En primer lugar, la carencia de competencias específicas. No está encargado, por la ley de su constitución, de una materia o función concreta, sino que otorgando una amplia discrecionalidad al Ministro del que dependen, será éste quien fije competencias, entrando

(350).- BISCARETTI DI RUFIA, P. Derecho Constitucional. Tecnos. Madrid. Pag. 401, y ss. También, MICFLI, V. La posizione costituzionale dei Sottosegretari di Stato, 1902, Pag. 421. ZANOBINI, Guido. Corso de Diritto Amministrativo. 2ª Ed., 1940.-

(351) PRESUTTI, Enrico. Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano.- Milán. Vol. II , Pag.2

(352) BISCARETTI DI RUFIA, P. Op. Cit. Pag. 372.

en juego la delegación. Delegación, en segundo lugar, que tendrá una doble configuración. El Subsecretario, al carecer de competencias propias no es titular de ningún oficio (353) y ejercerá aquellas atribuciones administrativas por delegación, bien de manera permanente, (354), bien para asuntos singulares o especiales de que hablaba el art. 1º, . 3, del real decreto de 1888. Ambos mecanismo quedan a criterio del Ministro, pero será el segundo aspecto, la delegación singular, la que realmente configura al Subsecretario. Como órgano político, una especie de "vice-ministro" se encargará de seguir directamente determinados problemas o sectores, de los que ha habido numerosos ejemplos en su trayectoria. Estaríamos ante lo que en España se han llamado subsecretarios sectoriales, para materias muy específicas, y que en realidad, realizan una labor propia ministerial. Sin embargo su carácter de órgano subordinado, por muy amplias que sean las competencias conferidas por delegación, se pone de manifiesto en el hecho de que la delegación no podrá extenderse a dos competencias exclusivamente ejercitables por el Ministro: ni la asistencia a las reuniones del Consejo de Ministros, ni el refrendo de leyes o decretos de la Jefatura del Estado. Esta es la barrera que no puede saltar el cargo, y que lo delimita competencialmente.

1.4. Subsecretarios por Ministerio.-

La ley Crispi establecía que en cada Ministerio habría un Subsecretario, siguiendo el ejemplo de Inglaterra, Francia y España. Sin embargo, en Italia, el número de Subsecretarios ha sido muy numeroso por

(353).- GUARINO. Dizionario Amministrativo. Vol. II. Voz: Ministeri. Pag. 1027.-

(354).- El real decreto de 10 de Julio de 1924, art. 2º sigue esa misma línea, y organiza la Secretaría Particular de los Ministros y Subsecretarios. Estaría compuesta, por no más de siete funcionarios de distintas escalas, a parte del Secretario particular.-

por Ministerio, de tal manera que la unidad puede considerarse como algo excepcional. El por qué del amplio número de colaboradores ministeriales bajo la misma denominación, viene determinado por la diversidad y complejidad de la actividad de la Administración. Cada Ministerio está compuesto por un determinado número de "brazos" y para cada uno de ellos, aunque siempre bajo la dependencia tanto del propio Ministro como del Jefe de Gobierno, sobre todo en el aspecto político, es precisa la presencia y acción directiva de un hombre de confianza de cualquiera de ellos. (355). En una comparación con el caso de España, volveríamos a encontrarnos con el Subsecretario sectorial. Pero no solamente sería esta la razón, porque tal número de Subsecretarios por Ministerio obligaría a un desdoblamiento del mismo, si la importancia de la materia encargada lo aconsejara. Más bien, cabe pensar en razones políticas que aconsejan desde luego partiendo de la complejidad ministerial- un control de las competencias generales encargadas a un determinado Ministerio, cuyos miembros pertenecen a un determinado partido, frente a posibles desdoblamientos, que pudieran acarrear un desgajamiento de competencias.

De cualquier manera este es un dato que diferencia no el concepto, pero sí la función del Subsecretario en la Administración Central en Italia. Son exigencias políticas, concepciones momentáneas de un determinado cargo, que llegan a adquirir carta de naturaleza, quizá porque se advierte la conveniencia de una determinada organización y siempre ateniéndose a las formas y modos de gobierno de una determinada región o especiales circunstancias.

(355).- ROSSI, Luigi . Enciclopedia Italiana, di Scienze, Lettere ed Arti. Istituto della Enciclopedia Italiana. Roma. 1934. Vol. XII. Pag. 659.

Que el carácter único por Ministerio es la excepción, lo pone de relieve la composición del Ministerio actual. (356). (357).-

<u>Ministerio</u>	<u>Nº de Subsecretarios</u>
Asuntos Extranjeros	4
Finanzas	4
Defensa	4
Interior	4
Tesoro	4
Instrucción Pública	4
Gracia y Justicia	3
Transportes	3
Industria, Comercio y Artesanado	3
Correos y Telecomunicaciones	3
Sanidad	3
Trabajo y Previsión Social	3
Programación Económica	2
Trabajo Publico	2
Comercio con el Exterior	2
Agricultura y Bosques	2
Participación Estatal	2
Marina Mercante	2
Turismo y Espectáculos	1
Bienes Culturales y Medio Ambiente	1

(356).- Los datos reflejados se refieren al Ministerio Craxi; pero se mantienen prácticamente en los mismos terminos en el actual. Dichos datos han sido tomados de la publicación "La composizione del Ministero", amablemente cedida por la Embajada de Italia en España.-

(357).- MARTIN REBOLLO, Luis. Ante la reforma administrativa : los ministros y otros miembros del Gobierno. R.A.P. nº89. Pags. 155 y ss. Opina que, "por regla general, existe uno por Ministerio excepto en Presidencia, Defensa y Tesoro donde han llegado a convivir tres." Pag. 155.

El Ministerio se completa con nueve Ministros sin cartera, uno de ellos asistido de dos Subsecretarios, y bajo la dirección del Presidente del Consejo de Ministros en la que hay un Vicepresidente, también Ministro sin cartera y un Secretario del Consejo de Ministros. Todos ellos, son Diputados o Senadores.-

En conclusión, pues, y volvemos al inicio de este capítulo, hay un rasgo que distingue y perfila la personalidad específica de la Subsecretaría en España, frente a las de los otros países : su carácter --no-parlamentario. De manera institucional, caso de Inglaterra o Italia, o en algunos períodos, caso de Francia, el Subsecretario tendrá competencias ante las Camaras. Por contra, nunca a lo largo de los ciento cincuenta años de existencia el subsecretario en España compareció ante las Cortes--como tal cargo-- para la defensa de la política ministerial.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Las conclusiones como final de cuanto se ha expuesto - apuntan hacia la ampliación de conocimientos que afectan a la reforma de la Administración Central, y concretamente a la instauración de la Subsecretaría partiendo del año 1834.

Se resumen, pues, en el presente capítulo, las afirma- ciones y observaciones que se decantan del conjunto del trabajo, y especialmente, aquellas que de alguna manera suponen nuevas - aportaciones al tema, hallazgos, matizaciones, puntos de vista - divergentes y demás aspectos que hayan ido surgiendo al hilo de la investigación.

En primer lugar, la reforma de la Administración Cen-- tral en 1834 no se produce de manera espontánea, sino como punto final, y al mismo tiempo de arranque, de una andadura institucional comenzada en 1812, con la que se pretende, siguiendo el modelo administrativo francés, modernizar la Administración, organi- zándola y dotándola de los medios institucionales necesarios para un funcionamiento de acuerdo con el nuevo sistema parlamenta- rio. En esta línea están los prece-entes que suponen, tanto los Decretos del Rey José I, como el proyecto Bardají y la posterior reforma constitucional contenida en la Constitución de Cádiz de 1812, en las que se fija y determina el número de Ministerios y las competencias de cada uno de ellos... Y en el aspecto doctri-

trinal, las Exposiciones presentadas en los periodos de transición, desde 1823, de Javier de Burgos, Andino y otras más, en las que se contienen distintas medidas de reforma y soluciones concretas para la modernización y adecuación de la Administración Central a las necesidades que imperiosamente reclama la nueva sociedad.

En segundo lugar, y antes de analizar pormenorizadamente la reforma de 1834 —y en lo que afecta sustancialmente a la Subsecretaría— y por el mismo caracter de precedente, es preciso destacar la labor reformadora llevada a cabo por el Ministro de la Guerra, Marqués de las Amarillas, en el Ministerio de su cargo, durante el primer Gobierno del Trienio Liberal. Esta reforma es clave en el presente trabajo, puesto que frente a la datación histórica como implantación de la Subsecretaría que se centro siempre en el decreto de 16 de Junio de 1834, por primera vez, se sacan a la luz los documentos que demuestran la existencia del cargo catorce años antes, y con unas características, funciones y atribuciones, que influyen decisivamente en la reforma de 1834, de manera que la reforma de 1834, será una traslación a todos los Ministerios de la institución creada en el de la Guerra, en 1820. Aportación que consideramos de especial interés en la historia de la Organización administrativa de la Administración Central, La reforma interior de 1820, fué el primer paso para incorporar un nuevo sistema de organización departamental, con el nuevo cargo administrativo —el subsecretario— y la división de las labores administrativas, repartiéndolas en Secciones,

con nuevos jefes a la cabeza de las mismas, que implicaban la in troducción de la división del trabajo y las ventajas que esto conl levaba.

En tercer lugar, tras el fallecimiento de Fernando VII, y producido el cambio en la jefatura del Gobierno, en 1834, tras la caída de Cea Bermudez, y encargado de la gobernación del Reino, Martínez de la Rosa, comienza la implantación de un nuevo sistema de gobierno. La primera medida será la abolición de los viejos Consejos, contenida en los seis Decretos de 24 de Marzo de 1834, momento crítico de la reforma, pues la derogación de los mismo, supone, la primacía del Consejo de Ministros y que el ejecutivo, a partir de ese momento, solamente será ejercido por el Gabinete, sin otras intromisiones, ni de los restos de los Consejos, ni del Consejo de Gobierno, que deberá ser exclusivamente consultivo. Esta clarificación será de especial importancia para ir conformando un nuevo modelo de Gobierno.

En cuarto lugar, posterior en el tiempo, y de la misma trascendencia, es la promulgación en 10 de abril de 1834, del Es tatuto Real para la Convocación de Cortes Generales. Cada sistema político impone un determinado modelo de Administración. El régimen parlamentaria que instaura —timidamente— el Estatuto Real, conlleva un nuevo modelo en la forma de configurar la Admi nistración. Los miembros del gobierno, a partir de este momento, deberán contar con la doble confianza y su labor parlamentaria significará un abandono diario de las labores administrativas en el Ministerio. De aquí surge la necesidad, tanto de la modifica-

ción general de la estructura ministerial, como de la presencia en la misma, de un nuevo órgano administrativo que bajo la dependencia y la entera confianza del ministro, supla en aquellas materias que no alcancen una resolución final. Y surge la figura del Subsecretario.

En quinto lugar, el nuevo régimen parlamentario, influido en su totalidad por el modelo francés, eleva la figura del Ministro, que pasará de sus labores administrativas, a darle cabida en las imprescindibles comparencias ante las Cortes. el crecimiento ministerial, exige un doble comportamiento de su titular. Y así, en lo administrativo, y "ad intra" del Ministerio, va a contar con la colaboración del Subsecretario, y "ad extra" del mismo, en sus relaciones con las recién instauradas Cortes, con el Comisionado Regio. En el primer supuesto, el nuevo órgano es imprescindible para mantener el ritmo administrativo, y en el segundo, quizá por lo que conlleva de actividad protagonista, ministerial desaparecerá, significando, no obstante, una figura parlamentaria interesante, y en el presente trabajo, se ofrece documentación que hasta el momento no había sido consultada ni objeto de atención.

La subsecretaría nace como una necesidad natural del nuevo sistema político, y tanto en el proyecto elaborado por el Consejo de Ministros, como en el Informe que emite el Consejo de Gobierno, como por el contenido final del decreto de 16 de junio se configura con competencias muy específicas: segundo el Ministro, a sus órdenes y en tareas de preparación e instrucción de -

los expedientes hasta que estos se encuentran en estado de reso-
lución, y encargado del personal y orden interior del Ministe--
rio. Configuración, que en líneas generales, llegará hasta nuestro
s días.

Insistimos, en sexto lugar, en un análisis del "por--
qué" del nacimiento de la Subsecretaría en los Ministerios, tanto
por la actividad parlamentaria del Ministro, como por la nece
saria atención interior a la actividad administrativa minesteri
al, y en el análisis de cuanto la doctrina contemporánea ofrece
sobre el nuevo cargo. Constatar la prácticamente nula aportaci
ón —excluido Silvela— y ciertas notas contenidas en las Memori
as de Ramón de Santillán.

En séptimo lugar, analizadas unas constantes reformado
ras, se deduce del análisis de las reformas llevadas a cabo -
en los Ministerios, como, todos, ajustan la organización interi
or al contenido del decreto de 16 de junio de 1834, con la impl
antación de la Subsecretaría y la división del trabajo a trav
és del sistema de Secciones, aunque cada Ministerio, se reserve
cierto margen de libertad, según sus propias competencias. -
En el período analizado —1834-1843, extensivo a 1845—, la Subsecre
taría se mantendrá en todos los Ministerios, con períodos de
carencia, en los que es de destacar que no se suprime el cargo
—que bajo una u otra denominación permanecerá siempre, sino -
que en ocasiones, no se nombra un titular, momento en el que entra
en juego el actuar "Como sí..." o "En función de...", de lo
que deducimos que el órgano permanece siempre aunque carezca de

titular. A partir de 1844, la Subsecretaría es un órgano ya incardinado en la organización de la Administración Central y así - permanecerá hasta el momento actual.

En octavo lugar, sin perjuicio de reformas interiores de menor trascendencia, la Administración Central seguirá con su esquema básico, hasta la llegada de Primo de Rivera, donde va a experimentar dos situaciones únicas en la Historia de la Administración española: desde su apogeo, durante el Directorio Militar hasta su desaparición temporal en el Directorio Civil, situación, que con el tiempo, vuelve a su cauce habitual, porque ni el Ministerio puede actuar sin titular, encomendando de ello a un segundo, ni un segundo, en este caso, el Subsecretario, puede actuar, para que sus actos tengan fuerza jurídica, como un Ministro.

En noveno lugar, la Subsecretaría, sus competencias y atribuciones repartidas a través de regulaciones interiores ministeriales, se incorpora jurídicamente en la Administración Central, con carácter general abarcando a todos los Ministerios, por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, con carácter y competencias perfectamente delimitados en el art. 15 de la misma. Resultaría monótona una repetición - del contenido del mismo, y de las atribuciones conferidas por - otras disposiciones interiores. Pero si es preciso constatar como, al lado de aquellas competencias que el art. 15 le confiere como propias, entra en juego otro capítulo que ha tenido una es

pecial importancia en la configuración del nuevo cargo: la delegación. El Subsecretario, a lo largo de su existencia, ha sido un cargo que ha recibido, continuamente, competencias por delegación, según las exigencias de cada Ministerio, y aún en la actualidad, dado el creciente agobio administrativo de asuntos - que por ley corresponden al Ministro, se recurre a la delegación en cargos subordinados (Secretarios de Estado, Subsecretarios, etc) confiriéndoles capacidad resolutive.

En décimo lugar, la Subsecretaría ha sido, normalmente, órgano único por Ministerio, aunque en ocasiones la ley autorizase la existencia de más centros, aunque siempre, sería una de ellas a quien se le asignase el verdadero carácter de tal, según el art. 15 de la LJRAE. (Representación y Delegación General del Ministro y la Gestión de los servicios comunes). Al lado de esta primera excepción, pueden situarse las llamadas Subsecretarías Sectoriales, en las que se mantiene una denominación, por su carácter de subalternas del Ministro, pero encargadas, en realidad, de una materia específica, y competencias concretadas a esa materia, y de las que en un momento posterior, podría surgir un nuevo Ministerio.

En undécimo lugar, la incorporación al esquema organizativo ministerial de los Secretarios de Estado, a partir de 1977, ha planteado el problema de la convivencia de ambos órganos superiores en el seno ministerial. Las diversas interrogantes jurídicas que han sido planteadas por la doctrina, parecen solventarse resaltando el verdadero carácter de los Secretarios

de Estado, como órgano eminentemente político, y manteniendo el carácter institucional administrativo de la Subsecretaría como órgano consolidado en la Administración.

En duodécimo lugar, del análisis de la figura del Ministro-Subsecretario de la Presidencia se deduce cómo en realidad desde su creación se está en presencia de un verdadero Ministerio, tanto por su composición orgánica como por sus competencias, si bien razones políticas obligaran a esa ambivalente denominación.

En decimotercer lugar, otro aspecto hace referencia a la coordinación administrativa y la Comisión de Subsecretarios. La coordinación, como principio de organización, ha sido y es invocada de manera rutinaria como principio clave para lograr una acción administrativa ágil, económica y eficaz. Así se predica y se intenta desde un principio con la creación de diversas Juntas Ministeriales hasta la creación en 1957 por el art. 8º IRJAE de la Comisión de Subsecretarios, cuyo proceso, culmina, de momento, con la reforma de 1986 (R.D. 1519/86).

Opinamos que junto a la coordinación de la labor interministerial, la Comisión de Subsecretarios, tiene en la actualidad amplia capacidad resolutoria, facultad que viene exigida por el crecimiento de la intervención del gobierno en la actividad económica y social del país, facultad resolutoria, salvaguardada siempre, frente a posibles desviaciones o abusos, por la aplicación, en cada caso, de la legalidad vigente.

En decimocuarto lugar, respecto al órgano "Subsecretaría

ría" o a su titular, pues así se emplea indistintamente, tanto en Inglaterra, Francia e Italia, como en España, se aprecian -- similitudes, en cuanto a la causa-origén de su creación, y configuración, (nombramiento, extracción política, cargo de confianza y libre designación, responsabilidades, cese), y una discrepancia básica en cuanto a una de sus funciones: la participación parlamentaria. Mientras en Inglaterra e Italia de manera institucional y ocasionalmente en Francia, los subsecretarios departamentales están investidos de competencias parlamentarias para la sustitución del Ministro y defensa general de la política del gobierno y del respectivo Ministerio ante las Cámaras, en el caso de España nunca los subsecretarios han tenido esa función. El cargo, en España, es puramente político-administrativo lo que confiere a la institución un carácter especial y personalidad propia.

BIBLIOGRAFIA

FUENTES.-

A.- MANUSCRITAS.-

- Archivo General de la Presidencia del Gobierno.-
Actas del Consejo de Ministros. (1834-43)
- Archivo Histórico Nacional.- Sección Consejos
- Archivo General Militar. Segovia. Expedientes personales.
- Archivo-Biblioteca de los Ministerios de :
 - Asuntos Exteriores.
 - Justicia.
 - Interior.
 - Hacienda.
- Archivo- Biblioteca del Congreso. Sección ,Manuscritos.
- Archivo-Biblioteca del Senado. Sección, Manuscritos.

B.- HEMEROTECA. (Biblioteca Nacional

- Calendario Manual y Guía de Forasteros, con el Estado Militar de España. Años 1820-23 ; y 1834- 43 .-
- Guía de la Real Hacienda, de Narciso Ferrer y Jou.
- "Diario de la Administración"(después, "Anales Administrativos"). Año 1834.
- "La Abeja", 1834. "La Revista", 1834.
- "El Noticiero Universal, "El Universal Observador Español" Año de 1820.-

- BIBLIOGRAFIA Y FUENTES -

- ALCALA GALIANO, A. "Memorias" .- Madrid. 1886.
- ALVAREZ RICO, Manuel. Aspectos jurídicos de la inflación orgánica de la Administración Pública en España. R.E.D.A. nº. 9. Madrid. 1976. Pags. 295-315 y ss.
- ANDERSON, Perry El Estado Absolutista. Siglo Veintiuno de España. Editores S.A. Madrid. 1979.
- ARVIZU, F. de Algunas consideraciones en torno al regimen del Consejo de Ministros. (1824- 1834). IV Symposium de Hº de la Administración. INAP. 1983
- AVIRANETA, E. de. Lo que debería ser el Estatuto - Real o Derecho público de los Españoles. Imprenta de R. Leon. Zaragoza. 1834.
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano Estudios sobre la Administración del siglo XVIII. I.E.P. Madrid. 1968.

- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano Administración y Gobierno en la Ley orgánica del Estado. D.A. num. 164. 1975..
- BALLBE, Manuel Orden público y militarismo en la España constitucional(1812-1983). Prólogo de E. García de Enterría. Alianza Editorial. Madrid. 1983.
- BAR, Antonio El Presidente del Gobierno de - España. Encuadre constitucional y práctica política. Civitas. Madrid. 1983.
- BARRIOS, Feliciano El consejo de Estado de la Monarquía Española. 1521-1812. Consejo de Estado. Madrid. 1984.
- BARTHELEMY, Joseph. Le Gouvernement de la France. Payot, and Cia. París, 1919.
- BENEYTO, Juan Historia de la Administración española e Hispanoamericana. Aguilar. Madrid. 1958.
- BERMEJO CABRERO, José Luis Derecho y Administración Pública en la España del Antiguo Régimen. C.S.I.C. Madrid. 1985.

- BERMEJO CABRERO, José Luis Aspectos jurídicos e institucionales del Antiguo Régimen de España. Edic. El Albir. S.A. Barcelona. 1985
- BERMEJO CABRERO, José Luis Estudios sobre la Administración Central española. (siglos XVII y XVIII), C. de E.C. Madrid. 1982.
- BERTELEMY, P. Les Sous-Secrétaires D'Etat. R.D.P., 1911.
- BERTHIER, Joseph. Les Sous-Secrétaires D'Etat en France. Edt. Emile Larose, Libraire Editeur. París. 1912.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo Derecho Constitucional. Ed Tecnos. Madrid. 1973
- BLANCO DE TELLA, El mito de la función coordinadora. Volumen colectivo."Organización y procedimiento administrativo. Madrid. 1975.
- BRAVO MURILLO, Juan Política y administración en la España Isabelina. Comentarios de José Luis Comellas. Edt. Narcea, S.A. Madrid. 1972.
- BURGOS, Javier de Anales del Reinado de Isabel II. Establecimiento Tipográfico de Mellado. Madrid. 1850.

- CABARRUS, Conde de Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública.-Madrid Imprenta de Collado.- 1813.-
- CALVO SOTELO, José Mis servicios al Estado. Edt. I.E.A.L. Madrid. 1974.
- CANALES ALIENDE, José Manuel La Administración de la Segunda República. (La Administración Central del Estado). Prólogo de M. Baena del Alcazar. I.N.A.P. 1986.
- CANGA ARGUELLES, J. Diccionario de Hacienda. Tomo V. Londres. 1827.
- CARR, Raimond. España: de la Restauración a la democracia. 1875-1980. Edt. Ariel Barcelona, 1969.
- CARRASCO CANAL, Carlos. La función pública en el siglo XIX: una proposición de ley olvidada Ref. 3-12-1887. Actas III Symposium de Historia de la Administración. I.E.P. 1974. Pags. 791-823 y ss.

CILLAN GARCIA DE ITURROSPE,

María del

Historia de los Reglamentos parlamentarios en España. 1810-1936.

Tesis Doctoral. Departamento Historia del Derecho. Madrid. 1985.

COLMEIRO, Manuel

Derecho Administrativo Español.

II Tomos. 3 Edc. Imprenta de José Rodríguez. Madrid. 1865.

COLMEIRO, Manuel

Curso de derecho político. Imprenta de Fermin Martínez García. Madrid. 1873.

COLMEIRO, Manuel

De la Constitución y del Gobierno de los Reinos de Leon y Castilla. Librería de Angel Calleja. Madrid 1855.

COLLIARD, Jean Claude.

Los regímenes parlamentarios contemporáneos. Edt. Blume. Barcelona. 1981.

CORDERO TORRES; José María

El Consejo de Estado. I.E.P. Madrid. 1944.

- CORONAS GONZALEZ, S.M. La responsabilidad de los Ministros en la España constitucional.-AHDE. Vol.XLVI. 1986
- CORTES CONCEJO, Alonso La competencia de los Subsecretarios y Directores Generales en materia de personal. D.A. 90.
- CORREA CALDERON, Evaristo Registro de Arbitristas, Economistas y Reformadores Españoles. - (1500-1936). Fundación Universitaria Española. Madrid. 1981.
- COS GAYON, Fernando El Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno. Estudios homenaje al Profesor Jo. de Pozas. I.E.P. Vol III. Pag.337 y ss. Madrid. 1961.
- COS GAYON, Fernando Historia de la Administración Pública en España. I.E.A. Clásicos de la Administración. Serie A. - Num. 1. Madrid, 1976.
- CHRISTIANSEN, E. Los orígenes del poder militar en España. Edt. Aguilar. Madrid. 1974.

- CRESPO MONTES, La evolución orgánica de la Administración Central del Estado.
D.A. Núm. 78-79.
- D'AURIA, Gaetano L'organizzazione dei Ministeri: normi e prassi applicative. -
R.T.D.P. núm. 4. 1983.
- DEBBASCH, Charles Ciencia Administrativa. 2ª Edc.
I.N.A.P. Madrid. 1981.
- DE BAECQUE, F. L'Administration Centrale de la France. París. 1973.
- DOU BASSOLS, Ramón Lázaro Instituciones de Derecho Público General de España. Edt. En la oficina de D. Benito García y Compañía.
Madrid. 1800.
- DE LA MORENA, Luis Las Subsecretarías en el derecho orgánico español. Apuntes para su configuración institucional. D.A. núm. 102. 1966.
- DE LA MORENA, Luis La coordinación como función: concepto y problemática. D.A. núm. 94.
- DE LA MORENA, Luis Problemática de los Servicios Centrales en la Administración Española: su dependencia funcional y encuadramiento orgánico. D.A. nº97.

- DE MIGUEL GARCIA, Pedro Las Comisiones interministeriales
R.A.P. núm. 67.
- DESLANDRES, M. Histoire Constitutionnelle de la France, de 1789 a 1870. Tomo II. Duchemin. París. 1977
- DIAZ DEL CORRAL, Luis El Doctrinarismo Español. Liberalismo doctrinario.-2ª Ed. I.E.P. Madrid. 1956.
- DRAGO, Roland L'Histoire du Droit Administratif en France au XIX Siècle (Histoire de L'Administration) Institut Français de Sciences Administratives. Cujas. Cahier, núm. 7. París. 1972.
- EL SIGLO XIX EN ESPAÑA: Doce Estudios.- Dirigida por José María Jover Zamora. Ed. Planeta. Barcelona. 1974.
- ENCICLOPEDIA ITALINA DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI Ed. Instituto Della Enciclopedia Italiana. Roma, 1934.
- ENTRENA CUESTA, Rafael Curso de derecho Administrativo. 6ª Ed. Tecnos. Madrid.

- ESCUADERO, José Antonio. Los Secretarios de Estado y del Despacho. I.E.A. 4 Vols. Madrid, 1969.
- ESCUADERO, José Antonio Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen. Publicaciones de la Universidad de Sevilla. 1975 Serie: Despacho.
- ESCUADERO, José Antonio Los orígenes del consejo de Ministros en España. Editoria Nacional 4 vols. Madrid. 1979.
- ESCUADERO, J.A. La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros.-ANDE. Vol. XLII. 1972.
- ESMEIN, A. Elements de Droit Constitutionne français et comparé. 3ª Edc. L. Larose. París, 1903.
- ESTUDIOS EN HONOR DE COLMEIRO Ed. Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela.
- ETUDES REUNIES EN L'HONNEUR DE PIERRE GOUBERT "La France D'Ancien Régime". Dos tomos. Privat. 1984.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón El aspecto orgánico de la reforma administrativa. R.A.P. núm. 48. Madrid.

- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón La reforma de la organización administrativa en el Decreto de 27 de noviembre de 1967. R.A.P. núm.54 Madrid. 1967
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. R.E.V.L. núm. 201. 1979. pags. 9-36 y ss.
- FEROCI, Virgilio Instituzioni di Diritto Púbblico Edt. Ulrico Hoepli. Milán. 1936.
- FISCHEL, Edouard La Constitution D'Anglaterrre. Tomo I. París, 1884.
- FONTANA, Josep. La Revolución Liberal. (Política y Hacienda). Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid. 1977.
- FORTIN, Ivonne. Hauts fonctionnaires et superstructures Administrations centrales en Grand-Bretagne. Edt. Revue de Droit Publique, núm. 4. 1979.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo Las asignaturas de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho público español. RAP. núm 100-102. Vol. I. Madrid. 1983 Pags. 705-804 y ss.

- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo Derecho General de Organización.
I.E.A. Madrid, 1971.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo La Administración Española. (Estudios de Ciencia Administrativa).
I.E.P. Madrid, 1961.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo Algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo norteamericano (Libro homenaje a Juan Galván) UNiversidad de Valencia. Valencia, 1980.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo Revolución francesa y Administración contemporánea. Ed Taurus
Madrid, 1981.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo La primacía normativa del Título VIII. R.E.D.A. núm.33, págs.277-295 y ss. Madrid, 1982.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo El Ordenamiento Estatal y los Ordenamientos Autónomos. Sistema de relaciones. R.A.P. núm. 100-102.
Vol. I. 1983.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón Curso de Derecho Administrativo.
4ª Edc. Civitas. 1984

- GARCIA GALLO, Alfonso Cuestiones y problemas de la Historia de la Administración española. (Actas del Symposium de Historia de la Administración) I.E.A. Págs. 39-61. Madrid, 1972
- GARCIA MADARIA, José María El pensamiento Administrativo de P. Sainz de Andino. I.N.A.P. Madrid, 1982.
- GARCIA MADARIA, José María Estructura de la Administración Central. 1808-1931. Colección de Estudios de Historia de la Administración. I.N.A.P. Madrid, 1982.
- GARCIA MADARIA, José María Introducción, a Memoria sobre las Secretarías del Despacho. Anónimo. 1824. INAP. 1982.
- GARCIA MARIN, José María El dilema ciencia-experiencia en la selección del oficial público en la España de los Austrias. R.A.P. núm.103, págs. 185 y ss.1984
- GARCIA PASCUAL, Pedro El Cuerpo Administrativo del Ejército: su reorganización por R.D. 17-7-1837. D.A.Núm.80. Madrid.

- GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A. Tratado de derecho Administrativo.
Editorial de Derecho Privado. -
Madrid. 1967.
- GARCIA DE VALDEAVELLANO , Luis Curso de Historia de las Institu-
ciones españolas. Biblioteca de la
Revista de Occidente. Madrid. 1977.
- GARRORENA MORALES, Angel El Ateneo de Madrid y la teoría de
la Monarquía liberal. 1836-1847.
I.E.P. Madrid. 1974
- GASCON HERNANDEZ Reforma de la Administración Cen-
tral R.A.P. núm.5. 1951.
- GIL NOVALES,A. Centralismo, Ilustración y Agonía
del Antiguo Regimen. (1715-1833).
Labor. 1980
- GINER, Salvador Historia del Pensamiento social.
Biblioteca de Ciencia Política.
Barcelona, 1967.
- GIRON, Pedro Agustín
Marqués de las Amarillas "Recuerdos" 1778-1837. Introduc-
ción, Federico Suárez. Edición
y notas, Ana María Berazaluze.
III Vols. EUNSA. Pamplona, 1978.-

- GOMEZ DE LA SERNA, Pedro Instituciones de Derecho Administrativo. II Vols. Imprenta de Vicente de Lalama. Madrid, 1843.
- GOMEZ MARTIN, Tomás España Administrativa. Imprenta Hispánica. Madrid, 1926.
- GONZALEZ HABA GUIADO, José María Hacia una nueva Administración. 1983.
- GONZALEZ MARIÑAS, Pablo Génesis y Evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España(1808-1875). Madrid. 1974.
- GROSHENS, J.C. Les Secretaires D'Etat de la Quatriene Republique. R.R.P. et de la Science politique. Tomo LXXI. París, 1955.
- GUAITA, Aurelio Administración Militar. R.A.P. núm. 7.Madrid.
- GUAITA, Aurelio El Consejo de ministros. 2ª Edc. Madrid, 1967.
- GUAITA, Aurelio El Gobierno y su Presidente en la Ley Orgánica del Estado. Curso de Información administrativa. Zaragoza, 1968
- GUAITA, Aurelio Secretarías de Estado y Subsecretarías. R.E.D.A.núm.18.Págs.333-357. Madrid, 1978.

- HAURIOU, André Principios de Derecho Público y Constitucional. Traducción, Estudio preliminar, notas y adicciones por Carlos Ruiz del Castillo. Instituto Editorial Resu. 2ªEd. 1927.
- HAURIOU, André Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ariel. Barcelona, 1980.
- HILAIRE, Jean Histoire des Institutions Publiques et des Faits Socieaux. Ed. Dalloz. 13ª Ed.
- INFORME FULTON (Tres estudios sobre el Servicio Civil británico). Ed. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1973.
- JANKE, Peter Mendizábal y la instauración de la Monarquía Constitucional en España. (1790-1853). Siglo Veintiuno de España Editores S.A. Madrid, 1974.
- JIMENFZ AQUINO, M. La responsabilidad ante el Parlamento. Madrid. Madrid. 1901.

- JORDANA DE POZAS, Luis El desarrollo de la Historia de la Administración Pública. Actas I Symposium (.. Pág. 21 y ss. - I.E.A. Madrid, 1967.
- KOENIGSBERGER , Helmut G. La práctica del Imperio. Prólogo de J.M. Batista i Roca. Revista de Occidente. Madrid. 1975
- LA FERRIERE, M.F. Cours Theorique el pratique de Droit Public et Administratif. Tomo I. 4ª Ed. París. 1854.
- LALINDE ABADIA, Jesús, Ensayo de tipología orgánica de la Administración Superior en la historia de España.- Annali della Fondazione italiana per la Storia amministrativa. Milán.1967.Tomo IV.
- LA RIFORMA DELLA PUBLICA AMMINISTRAZIONE Comissione per la ristrutturazione dei poteri centrali. Febrero 1981.
- LAUNDY, Philips.
- WILDENG, Norman An Enciclopedia of Parliament. 3ª Ed. revisada. Casell and Company Limited, 35 Red. Lion. Londres, 1968.

- LEGENDERE, Pierre Histoire de L'Administration de 1750 a nos Jours. Presse Universitaires de France. París, 1968.
- LEGENDERE, Pierre L'Ecole D'Administration du 1848 "Annali
- LEPOINTE, G. Histoire de Institutions du Droit Public Francais au XIX siecle. Ed. Doma París. 1953
- LOEWESTEIN, Karl Teoría de la Constitución. Traducción y Estudio de A. Gallego Anabitarte. Ariel. 1979.
- LOPEZ HENARES, Vicente Administración Militar. En Revista española de Derecho Militar. Instituto Fco. de Vitoria. Sección de Derecho Militar. Núm. 19. Págs. 71 y ss. Madrid, 1965.
- MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II. Rev. de las Cortes Generales. Núm. 4. Págs. 156 y ss. Madrid, 1985.
- MARQUES DE MIRAFLORES Memorias del Reinado de Isabel II. BAE. Tomo CLXXII

- MARQUES DE VALGORNERA El Consejo de Estado. Revista de Madrid. Tomo III. 1839.
- MARTIN DEL BURGO Y MARCHAN, A. La Administración asediada. R.A.P. Núm. 100-102. Vol I. Págs.805-846 Madrid, 1983.
- MARTIN MATEO, Ramón Voz: "Ministerios". Tomo XVI. Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. Barcelona.
- MARTIN OVIEDO, El poder ejecutivo: El Gobierno. R.Derecho Público, núm. 74.
- MARTIN REBOLLO, Luis Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno.R.A.P.núm.89. Págs. 79-170. D.A. núm. 188. Madrid.1980.
- MARTIN RETORTILLO Y BAQUER, Sebastián El reto de una administración racionalizada. Cuadernos Civitas. Madrid, 1982.
- MARTIN RETORTILLO, Sebastián La creación de la Dirección General de lo Contencioso. R.A.P. núm.100-103. Vol III. Madrid.1983.
- MARTIN RETORTILLO, Sebastián Perspectivas de la Administración Pública. R.E.V.L. núm. 221. Págs. 9-36. 1984.

- MARTIN RETORTILLO, Sebastián La Defensa en derecho del Estado
Civitas. Madrid, 1986.
- MARTINEZ CARDOS, J.
FERNANDEZ ESPESO, C. Disposiciones orgánicas de la
primera Secretaría de Estado. Mi-
nisterio de Estado. Ed. Secretaría
General Técnica del Ministerio.
Madrid, 1972.
- MARTINEZ DE LA ROSA, F. El Siglo de las luces. BAE. Tomo
CLV.
- MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis Reserva y autoreserva legales en
materia de organización de la Ad-
ministración del Estado. R.A.P.
núm. 92. Madrid, 1980.
- MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel Empleados. Diputados y Ministros.
Actas del III Symposium de Historia
de la Administración. Págs. 605 y
ss. Madrid, 1974.
- MENENDEZ REXACH, Angel Ley de la Administración Central
del Estado. Cuadernos de Documen-
tación. Instituto Nacional de Pros-
pectiva. Madrid, 1980.
- MERCADER RIBA, Juan José Bonaparte, Rey de España.
(1808-1813) Estructura del Estado
español bonapartista, C.S.I.C.
Madrid. 1983.

- MESA SEGURA, Antonio Labor administrativa de Javier de Burgos. R.E.V.L.núm. 23.Madrid.1945
- MESTRE; Jean Louis Introduction historique au droit administratif francais.Ed. Presses Universitaires de France. París. 1976.
- MOLES, Pedro, y otros Historia social de la Administración Pública española. (Estudios sobre los siglos XVI y XVII). C.S.I.C. Institución Milans y Fontanals.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Fco. Ampliación del nivel político de la Administración española en la actual etapa democrática: Los Secretarios de Estado.R.A.P. Núm.90 Pags. 97 y ss. 1979.
- MORREL OCAÑA, Luis El Estatuto de los miembros del Gobierno.D.A. Núm. 188. Págs.73 y ss. 1980.
- MOUSNIER, Roland Les Institutions de la France sous la monarchie absolute (1715-1718). Ed. Presses Universitaires de France. Tomo II. Págs. 160 y ss. París. 1980.
- MUEL, Leon Gouvernements, Ministeres et Constitutions de la France. Edicteur, Paul Dupont. París, 1890.
- MURILLO FERROL, Francisco Administración y Política.R.A.P. núm. 6 1951.

- NIETO GARCIA, Alejandro La Burocracia, I.El Pensamiento Burocrático.I.E.A. Madrid, 1976.
- NIETO, Alejandro 34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública en ocasión de su Centenario.I.N.A.P. 1983.
- OLIVAN, Alejandro De la Administrrción Pública con -relación a España. Prólogo de E. García de Enterría. I.E.P.Madrid. 1954.
- ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel Elementos de derecho Administra- tivo.Tomo I. Granada, 1842.
- PACHECO, Joaquín Francisco Lecciones de derecho Político. Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente.C.E.C.Madrid.1984.
- PAGLIANO, Emilio I Sottosegretari Di Stato nom mem- bri del Parlamento innanzi alle Camere. R.D.P. 1912.
- PARADA VAZQUEZ, J.R. Constitución, burocracia y comuni- dades autónomas.D.A.Núml82. 1979.
- PAREJO ALFONSO, Luciano Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucio- nales de la reforma administrativa. Ed. Civitas. Madrid, 1983.

- PARRIS; Henry La situation de l'histoire de l'administration en Grande-Bretagne. (Histoire de l'Administration) I.F.S.A. Cujas. Cahier, núm.7. París, 1972.
- PENAUD, Jeanne La Haute fonction publique en France. R.T.D.P.núm.2. 1983.
- PEREZ SERRANO, Nicolas Una Ley básica que no es "ley fundamental". Estudios Homenaje al Profesor Barcia Trelles.
- PEREZ SERRANO, Nicolas Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. Revista de Estudios Políticos. Núm.105. Págs. 99 y ss. Madrid, 1959.
- PITA PIZARRO, Pio. Examen económico histórico-crítico de la Hacienda y Deuda del Estado. Imprenta de D. Francisco Sanchiz. Madrid, 1840.
- POSADA HERRERA, José Lecciones de Administración. 3 Vols Establecimiento Tipográfico. c/ - del Sordo, 11. Madrid, 1843.

POUDRA, Jules

PIERRE, Eugene

Traité pratique de Droit Parla-
mentaire. 2ª Ed. París, 1879.

PRESUTTI, Errico.

Instituzioni di Diritto Amminis-
trativo. Vol II. Giuseppe Princi-
pato. Milán.

RIGAUD, Jacques

DELCROS, Xavier

Les Institutions administratives
françaises. Les Structures. Ed.
Dalloz. Presses de la Fondation
Nationales des Sciencis politi-
ques. 1984.

RIPOLLES SERRANO; María Rosa

Los Reglamentos parlamentarios en
el sistema de fuentes de la Cons-
titución española de 1978. Revis-
ta de las Cortes Generales. Núm.6
págs. 283 y ss. Madrid. 1985.

RIVERO ISERN, E.

Potestad organizatoria y actividad
organizativa. D.A.Núm153. 1973.

ROMERO GIRON, Vicente

GARCIA MORENO, Alejo

Colección de las Instituciones Po-
líticas y Jurídicas de los pueblos
modernos. Tomo XI. Madrid, 1894.

- ROSSI, Luigi Sottosegretari di Stato. "Nuevo Digesto Italiano".
- SANCHEZ AGESTA, Luis Historia del Constitucionalismo español. I.E.P. Madrid. 1974.
- SANCHEZ BELLA; Ismael La reforma de la Administración Central en 1834. I.E.A. Actas III Symposium. Historia de la Administración. Págs. 655 y ss.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX. (1812-1845) Universidad de Sevilla. Instituto García Oviedo. 1973.
- SANTILLAN, Ramón de. Memorias. (1815-1856). Introducción: Federico Suárez.- Edición y Notas de Ana María Berazaluze. Ed. EUMSA. Pamplona, 1960.
- SARRAILH, Jean La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1957.
- STAUB; Materne Les Secretaires D'Etat Autonomes. Ed. Revue du Droit Public, núm. 2 1981.

SAUVEL, Tony

Les origines des Comisaires du
Gouvernemente auprès du Conseil
d'Etat statuat au contetieux.

En E.D.P. et S.P. Tomo LXV.

Págs. 5 y ss. París, 1949.

SILVELA, Francisco Agustín.

Colección de Proyectos, Dictámenes
y Leyes orgánicas o Estudios Prác-
ticos de Administración. Ed. Im-
prenta Nacional. Madrid, 1839.

SOSA WAGNER, Francisco

TOLIVAR ALAS , L.

Sobre la reforma de la administra-
ción del Estado. Ed. Fundación -
IESA. Madrid, 1983.

TIMSIT, Gerard

WIENER, Celine

Administration et Politique en
Grande-Bretagne, en Italie et en
Republique federale d'Allemagne.
Vol. XXX. Revue Francaise de Scien-
cie Politique. Núm.3. 1980.

TODD-WALPOLE

Parliamentary Governement in En-
gland, its origin, developement and
practical operation. Traducción
francesa. Londres.1892.

- TOCQUEVILLE, Alexis El Antiguo Régimen y la Revolución. Ed. Guadarrama. Madrid, 1969.
- TOMAS VILLARROYA, J. El sistema político del Estatuto Real. I.E.P. Madrid. 1968.
- TOMAS VILLARROYA; J. Ministerios y Gobiernos en el Estado Modernos. Un Análisis realista. Ed. D.A. núm.188. Págs.105 y ss. Madrid, 1980.
- TROLLEY, M.A. Traité de la Hierarchie Administrative. Plon Freres, Libraires, Editeurs. Tomo I. París. 1854.
- VACA DE OSMA, J.A. Jefatura de Estado y Presidencia del Gobierno. Revista de L.y J. (Febrero). 1965.
- VAZQUEZ PRADA, Reforma del Gobierno Central de Gran Bretaña: Ed. R.A.P. núm. 64 Madrid.
- VILLAR PALASI, José Luis Problemática de la Historia de la Administración. Actas I Symposium. Págs. 31 y ss. I.E.A. 1967.
- ZANOBINI, Guido Corso di Diritto Amministrativo. 2 Ed. Guiffré editor. Milán, 1940.
- ZANOBINI, Luciano Collezione legislativa fondata de Guido Zanobini."Código della leggi Amministrative". Vol I. 7 Ed. A. Giuffré, Editore, Milán, 1972.

APENDICE I

REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

Subsecretaría

PROCESO LEGISLATIVO (1834-1843)

En el presente Apéndice se recogen los reales decretos y órdenes expedidos entre 1834 y 1843 por los distintos Ministerios y que están directamente relacionados con las reformas estructurales realizadas en los mismos con especial incidencia en la estabilidad de la Subsecretaría.

Los textos legales se han recogido, prácticamente en su totalidad, de la Gaceta de Madrid (edición en microfilme) y de la Colección de Reales Decretos de la Reina Nuestra Señora, Josef María de Nieva. Para los Ministerios de Estado y Hacienda se han tomado, además, decretos u órdenes, publicados en Disposiciones Orgánicas (1705-1936), y para el Estado, y de la Colección Reales decretos y órdenes de S.M. que producen resolución general en materias de la Real Hacienda, año 1835, de Ferrer y Jou, para Hacienda.

Antecedente.- 1820

∅ R.D.	27-3-1820	(3-10)	<u>Guerra</u>	-Nueva planta de la Secretaría de Guerra. Subsecretario. Secciones.
--------	-----------	--------	---------------	---

PROCESO LEGISLATIVO

A.- LEGISLACION COMUN

<u>DATA</u>			<u>CONTENIDO</u>
∅ R.D.	16-6-1834	(17-6)	Estado -Nueva planta de las Secretarías del Despacho. Subsecretaría y Secciones.
∅ R.D.	4-7-1834	(7-7)	Estado -Secretarios de la - Reina. Sueldo.Uniforme

B.- LEGISLACION ESPECIFICA

B.1.SECRETARIA DE ESTADO

∅ R.D.	26-6-34	(2-7)	-Nombramiento primer Subsecretario.
∅ R.D.	20-8-34	(22-8)	-Primera reorganización. Establecimiento de la Subsecretaria.
∅ R.D.	10-8-35	(12-8)	-Segunda reorganización Secciones.
∅ R.D.	21-10-36	(25-10)	-Tercera reorganización Subsecretaría en suspenso. Habilidadación del - Oficial Mayor.
Informe	10-6-38		-Competencias Subsecretaría. Personal diplomático

R.D.	28-3-39		-Restablecimiento de la Subsecretaría.
Ø R.D.	1-11-40	(3-11)	-Supresión Subsecretaría.
Ø R.D.	3-5-42		-Restablecimiento de la Subsecretaría.
Ø R.D.	31-7-42		-Aprobación de la planta y salarios.
Ø R.D.	15-12-43		-Habilitación al Oficial Mayor.

B.2. SECRETARIA DE GRACIA Y JUSTICIA

	<u>DATA</u>		<u>CONTENIDO</u>
Ø R.D.	17-6-34	(18-6)	-Nombramiento Subsecretario.
Ø R.D.	17-8-34	(4-8)	-Primera reorganización Subsecretaría.Secciones.
Ø R.D.	9-1-36		-Junta de Secciones. Presidencia del Subsecretario.
Ø R.D.	17-9-36	(19-9)	-Segunda reorganización,
Ø R.D.	18-11-40	(21-11)	-Tercera reorganización. Habilitación al Oficial primero.
Ø R.D.	28-7-43	(29-7)	- Reposición del Subsecretario.
Ø R.D.	22-12-43		-Cuarta reorganización. Subsecretaría.

-Por R.D. 26-5-35, se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para el año 1835.

B.3 SECRETARIA DE HACIENDA

R.D.	20-6-34		-Primer Subsecretario
Ø R.D.	18-7-34	(20-7)	-Reorganización . Subsecretaría.Secciones.

Ø R.D.	18-7-34	(20-7)	-Primer Subsecretario, confirmación.
Ø R.D.	30-9-35	(4-10)	-Segunda reorganización Mendizabal. Jefes de Sección habilitados como Subsecretarios.
Ø R.D.	30-9-36	(3-10)	-Tercera reorganización
Ø R.D.	28-8-37	(29-8)	-Nombra Subsecretario.
Ø R.D.	9-3-41		-Nombra Subsecretario.
Ø R.D.	27-7-43	(28-7)	-Nombra Subsecretario.
Ø R.D.	31-12-43		-Rectificando la planta del M. de H. Subsecretaría.

B.4. SECRETARIA DEL INTERIOR

Ø R.D.	13-5-34		-Cambia denominación . De Fomento a Interior.
Ø R.D.	2-4-35	(6-4)	-Primer Subsecretario
Ø R.D.	9-4-35	(12-4)	-Primera reorganización. Subsecretario. Secciones
Ø R.D.	4-12-35		-Cambio denominación del Ministerio de Interior a Gobernación. Segunda reorganización
Ø R.D.	30-5-36	(1-6)	-Nombramiento como Subsecretario de A.Oliván.
Ø R.D.	30-8-36	(31-8)	-Reorganiza. Provisión de empleos.

DATA

CONTENIDO

Ø R.D.	2-10-36	(5-10)	-Tercera reorganización Suprime la Subsecretaría.
Ø R.D.	8-6-37	(13-6)	-Cuarta reorganización. Establece la Subsecretaría

O R.D.	31-8-37		-Quinta reorganización.
Ø R.D.	6-1-38	(7-1)	-A. Oliván, de nuevo Subsecretario.
O R.D.	13-9-38		-Creando una Junta Consultiva.
Ø R.D.	4-11-40	(5-11)	-Quinta reorganización.
Ø R.D.	4-11-40	(5-11)	-Suprime la Junta Consultiva.
O R.D.	29-12-43		-Nueva reorganización. Subsecretaría.

B.5. SECRETARIA DE GUERRA

Ø R.D.	16-12-34	(25-12)	-Reorganización. Establece el Mayor Subsecretario.
Ø R.D.	12-3-35	(17-3)	-Segunda reorganización.
Ø R.D.	12-2-37	(20-2)	-Restablece la Subsecretaría.
Ø R.D.	29-7-37	(31-7)	-Subsecretarios habilitados
Ø R.D.	26-3-39	(28-3)	-Nombramiento Subsecretario, por vacante.
O R.D.	24-4-39	(26-4)	-Confirmando anterior nombramiento.
Ø R.D.	9-12-40	(10-12)	-Supresión Subsecretaría.
Ø R. D.	23-7-42	(24-7)	-Subsecretario habilitado
Ø R.D.	12-9-43	(13-9)	-Nombramiento Subsecretario.

B.6. SECRETARIA DE MARINA

Ø R.D.	28-11-35	(29-11)	-Reorganización. Subsecretaría. Secciones.
≠ R.D.	11-9-36	(12-9)	-competencias del Comercio y Gobernación de Ultramar. Restablecimiento de la Junta del Almirantazgo.

<u>DATA</u>		<u>CONTENIDO</u>
Ø R.D.	28-9-36 (1-10)	-Reorganización. Suprime la Subsecretaría.
Ø R.D.	14-8-43	-Reorganización.

SIMBOLOGIA: Ø = Gaceta de Madrid
O = NIEVA.- Decretos.
() = Fecha publicación en la Gaceta.

APENDICE II

DOCUMENTOS :ACTAS DEL CONSEJO DE MINISTROS.-

RR.DD. de NOMBRAMIENTO .-

- Documento n°1.- Acta del Consejo de Ministros de la Sesión del día 4 de Julio de 1834, conteniendo las bases para la reforma de las Secretarías del Despacho.
- APG. Actas del Consejo de Ministros.. Ref.A-1/10.. Pags. 113-114-115
- Documento n°2.- Acta del Consejo de Ministros de la Sesión del 24 de Junio de 1834, sobre el procedimiento a emplear por los Subsecretarios.
- APG. Actas del Consejo de Ministros. Ref. A-1/10. Pag. 127.
- Documento n°3.- Real Decreto complementario sobre Honores, sueldo y uniforme de los Subsecretarios.
- AG. Ministerio de Justicia. Leg. 576; n°498.-
- Documento n°4.- Real Decreto nombrando Subsecretario en el Ministerio de la Guerra, en 1820.-
- AGM. Segovia. Ref. J-753
- Documento n°5.- Real Decreto nombramiento primer Subsecretario en el Ministerio de Gracia y Justicia, en 17-6-34
- AG. Ministerio de Justicia. Leg. 576; n°498
- Documento n°6.- Real Decreto nombramiento primer Subsecretario en el Ministerio de Estado, en 26-6-1834.
- AG. MAE. Personal.- Leg. 239; n°13.845
- Documento n°7.- Real Decreto nombramiento primer Subsecretario en el Ministerio de la Guerra, en 24-12-1834.
- AGM. Segovia.- Ref. Q-209
- Documento n°8.- Real Decreto nombramiento primer Subsecretario en el Ministerio del Interior, en 2-4-1835
- AHN. Sección: Fondos Modernos

Documento nº9 .- Real Decreto nombramiento primer Subsecretario
en el Ministerio de Marina, en 5-12-1835.

AGM. Segovia. Ref. : M-4511

=====

DOCUMENTO n° 1

ACTA DEL CONSEJO DE MINISTROS, de la
Sesión del día 4 de Junio de 1834, -
conteniendo las bases para la refor-
ma de las Secretarías del Despacho.-

Archivo de la Presidencia del Gobierno.

Actas del Consejo de Ministros.

Ref. a-1/ 10.- Pags. 113-114-115

sesion del 4. de Junio de 1854.

Señores

Mart. de la Rosa
Gandía
Larco del Valle
Moscoso, y el
Secret. int.

Descando el Consejo de Sres Ministros que no se omita medio alguno de cuantos puedan contribuir a preservar al Estado de maquinaciones peligrosas acordando proponer a S.M. la Reina Gobernadora tenga a bien mandar que se establezca secretam^{te} una policia secreta y activa en el punto en que fije su residencia el Sr D. Carlos, para estar a la mano, y tener noticia de sus operaciones y de las que siguen en parcialidad; y que se adopte igual providencia en los depositos de sus partidarios españoles en Portugal

Se trata con este motivo de los distinguidos individuos que han prestado a la causa de la legitimidad los vicios que han prestado a la causa de la legitimidad los Generales Peire, Rodet y Gaudin y acord. se proponga a S.M. se digno hacerles gracia de títulos de Castilla.

El Sr. Presidente manifestó cuan conveniente sería a los intereses del Estado, que se reconociese por la España la independencia de la Bélgica, y abundando en la misma opinion el Consejo, fué de parecer que se proponga así a S.M. la Reina Gobernadora, afin de que se digno mandar se diga sobre el particular al Consejo de Gobierno, para que con su dictamen se asegure el acierto de la resolucion que sobre materia de tanta importancia haya S.M. de tomar.

Convencido el Consejo de la precision en que van avir los Secretarios del Despacho, con motivo de la proxima reunion de las Cortes, de ocuparse muy especialmente de los varios asuntos graves que en ellas se han de tratar, y del tiempo precioso que el despacho de los muchos negocios de menor monta les absorve en perjuicio de los mas importantes y serios, trató de los medios de conciliar con aquella precision la pronta expedicion de los negocios que exige el Servicio publico y el interes de los particulares; y convino en la necesidad de que las Secretarias del Despacho se organicen bajo otra forma, sin aumento de gastos y aun tambien

preparando sucesivos borradores; y con este fin deberá someterse a la aprobación de S. M. la Reina Gobernadora las bases siguientes rogando a S. M. tenga a bien oír el Dictamen del Consejo de Gobierno acerca de ellas antes que recaiga la Real resolución. =

1.^a - Habrá en cada uno de los Ministerios un Subsecretario de nombram.^{to} real que Obedezca a las Ordenes y bajo la responsabilidad del Ministro.

2.^a - Dicho Subsecretario pasará y firmará de orden del Ministro todas las Comunicaciones relativas a la instrucción de los negocios hasta que estos se hallen en estado de resolución.

3.^a - El Ministro podrá autorizar al Subsecret.^o para que ratifique las resoluciones en los expedientes pero habrá de arribricarlas siempre el Ministro.

4.^a - La Comunicación principal de todas las resoluciones la firmará el Ministro; y el Subsecret.^o todos los traslados de ellas.

5.^a - En ciertos traslados se copiará textualm.^{te} la comunicación principal, inclusa la fecha y la firma del Ministro, al pie de la cual firmará el Subsecret.^o poniendo por ante firma. = El Subsecret.^o de la sección, de guerra &c según el Ministro a que correspondan.

6.^a - Cada Sección del Dep.^o estará dividida en las Secciones que se estimen convenientes cada una de ellas con un Jefe y el número de Oficiales necesarios.

Se habló en seguida del modo de dar publicidad a las deliberaciones de las Cortes, y para conciliarla con la precisa economía, Opinió el Consejo que no se publique Diario de las Cortes, y si que se dé cuenta de sus sesiones en la Gaceta y en el Diario de la Administración, nombrando el Gobierno dos taquígrafos para cada Placamento, los cuales redactarán las sesiones para ambos periódicos.

Por último con motivo de ciertas dudas que se han suscitado sobre la entrada del público en el Real Jardín botánico de Madrid, acordó

el Consejo que el llevar uniforme militar de qual-
quier especie no es obstaculo para entrar; y se le-
vantó la Sesion. = Juan Pineda de Lamora.

Nota = La Soberana Resolucion à esta acta, dice asi =
Aprobada por S. M. = Rubricada =

DOCUMENTO n° 2

ACTA DEL CONSEJO DE MINISTROS, de la
Sesión del día 24 de Junio de 1834,-
sobre el procedimiento a emplear por
los Subsecretarios.-

Archivo de la Presidencia del Gobierno.

Actas del Consejo de Ministros.

Ref. A-1/ 10 .- Pag. 127

Se trata en primer lugar de varias asun-
correspondientes a diversos Administradores, como se ve en el
sustentada por el estado que presenta en varios puntos o
tiene la salud pública, de las operaciones militares y
van a emprenderse contra los rebeldes, y de mejor o peor
pecuniarios precios para aquellos objetos. Si
En seguida se ocupa el Consejo del modo de
formar el procedimiento de los subsecuentes en el uso de
las facultades que se les confieren por el art. 2.º del Real
decreto de 16 de enero, y al efecto acorda el Consejo que
las ordenes que los subsecuentes deben comunicar a los
cuencia de lo previsto en el referido art. 2.º del Real
citado usen la formula siguiente = De Real Orden comunica
por el Sr. D. D. de la Real Academia, Guerra de segun
Administrar a que corresponden.

El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun
El Sr. D. D. de la Real Academia de Guerra de segun

por último trata el Consejo del modo forma, y
circunstancias, o sea del ceremonial con que deben celebrar
la sesion dentro de apertura de las provincias de esta guerra
del Reino, con lo cual se termina la sesion = Juan Francisco
de Carmona =

Nota = La Real Resolucion de esta fecha, dice que = de aprobada
por el Real Consejo = de la Real Academia =

DOCUMENTO n°3

Real Decreto complementario, sobre
Honores, sueldo y uniforme de los-
Subsecretarios.-

(4 de Julio 1834)
Archivo General del Ministerio de -
Justicia.-

Legajo 576, n°498

Excmo Señor:

S. M. la Reina Señora
doña Isabel segunda de
España con esta fecha de
real Decreto siguiente:
" En consecuencia de
este real Decreto de 16 de
Junio próximo por
el, por el que tiene a
bien crear los Subse-
tores de las Secretarías
del Despacho de Homi-
do en mandos bási-
quien te, en nombra-
do de la española Regia
D. Cayetano Segura,
" Primeros: los mencio-

radon Subsecretario,

por el hecho de su nom-

bramiento quedara

deklarado Secretario

de la Marina, con exer-

cio de Secretario, en gra-

ntes no lo fuera?

Segundo: Gobernador

del Estado de Veracruz

unilateralmente?

Tercero: Uo. de

un Uniforme parte

culan, con arreglo al

modelo que me pre-

sentaron para la

real aprobacion =

Señores lo entendi,

y disponeris lo nec.

para a su competenciam
to,

De realorden lo tra-

lado a' P. E. para los efe-

tos correspondientes

Quo fue a' P. E. m. P. S.

J. M. de la Cruz y de la

no en 1804.

Juanico Antonio

de la Cruz

Jr. Secretario del Despacho de Guerra y

Industria

DOCUMENTO n°4

Real Decreto nombrando Subsecretario
en el Ministerio de la Guerra en 1820,
(27 de marzo de 1820).

Archivo General Militar. Segovia.

Referencia : J-753

27
Minist. de Guerra

Con esta fecha se ha servido el Rey dirigirme el decreto siguiente

«Comencé de las razones que me habéis hecho presentes y justifican la necesidad de que en las actuales circunstancias haya al lado del Secretario del Despacho de la guerra una persona de las calidades convenientes para auxiliarme con utilidad en el desempeño de mi cargo bajo el carácter y concepto de sub-Secretario del mismo Despacho y estando plenamente satisfecho de la aptitud y celo por la causa pública que en todas ocasiones y particularmente durante su interinidad en la misma Secretaría ha acreditado el Brigadier D. Antonio Arce en tanto del Valle; he servido en nombre de su Real Sub-Secretario del Despacho de la guerra, y en declarar que sea considerado bajo este título como inmediato burocrata en el ejercicio de las funciones que le corresponden. Tendréislo entendido y disponed lo necesario a su cumplimiento.»

Lo digo a V. S. de Real orden para su conocimiento y demás efectos que correspondan. Dios que a V. S. me a. Madrid 24 de Mayo de 1812

Antonio Arce

Don Juan Gen. de Puerto Rico

DOCUMENTO n°5

Real Decreto nombramiento primer
Subsecretario en el Ministerio de
Gracia y Justicia.-

(17 de Junio 1834)

Archivo General Ministerio de
Justicia.-

Legajo 576 , n°498

En conformidad á lo dispuesto en mi Real decreto de diez y seis del presente, y teniendo en consideracion las recomendables circunstancias y buenos servicios de don Joaquin Diaz Caneya Secretario de la Seccion de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias, He venido en nombrarle para la Subsecretaria del Ministerio de vuestro cargo. tendreislo entendido y lo comunicareis á quien correspondá para los efectos convenientes á su cumplimiento.

En Carabanchel á 17 de Junio de 1836

A Don Nicolas Maria Gavelly

DOCUMENTO n°6

Real Decreto nombramiento primer
Subsecretario en el Ministerio de
Estado.

(26 de Junio 1834)

Archivo General del Ministerio de
Asuntos Exteriores.-

Sección: Personal.- Legajo 239 -
n°13.845

Francisco Tinoco, Intendente de Integridad, le comento en una
parte Subsecretario de Estado. Tendrálo entendido y dispondrá
lo necesario a su cumplimiento.

Caracas, Mayo de 1894.

Francisco Tinoco de la Plata.

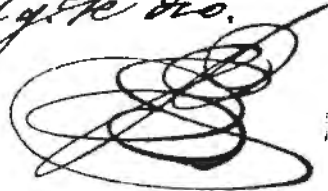
D.^o Antonio de Santiago Salomares, del Consejo de S. M.
su Secretario y Oficial Archivero de la Primera Secretaría
del Despacho de Estado.

Certifico: Que por Real Decreto de veinte y seis
de Junio del presente año, se sirvió S. M. la Reyna
Gobernadora, en consideracion a la acreditada lealtad
y buenos servicios de D.^o Andres Sillalva, Ynterduc-
tor de Embaxadores, nombrarle Subsecretario de
Estado. Asi resulta del correspondiente Registro de
Decretos, a que me refiero.
^{y antecedentes.}

Y para que conste doy la presente que firmo
en el Archivo diez de Julio de mil ochocientos
treinta y cuatro.

De cuyo Destino
tomo posesion el
Dia siguiente 27.

Es copia del q^{te} dio.



DOCUMENTO n°7

Real Decreto nombramiento primer
Subsecretario en el Ministerio de
la Guerra.-

(24 de diciembre de 1834)

Archivo General Militar. Segovia.

Referencia Q-209



24-12-34

Real Sup. de Guerra y Marina se ha servido dirigirme
a 2 de Enero de 1935.

Publicada y tenga presente

S. M. la Reina Gobernadora con fecha de ayer
el Real decreto siguiente:

1) Ningo en nombrar Ma-
yor Subsecretario de la
Secretaria de Estado y del
Despacho de la Guerra al
Frigadier Don Mariano
Quirós, Oficial Mayor de
la misma, en consideracion
a su merito, servicios y cir-
cunstancias. Tendraslo en-
tendido y lo comunicaras
a quien corresponda = Lira
Fabricado de la Real
Mans.

Q = 2

Y de orden de S. M.
lo traslado a V. S. para

R 70 17. 1. 1. 1. 1.



su inteligencia y efectos
convenciones en el Supre
mo Tribunal. Dios guar
de a N. S. muchos años. Ma
drid 24 de Diciembre de 1834.

Cañe Olivera

Señor Secretario del Tribunal Supremo de
guerra y marina

DOCUMENTO n°8

Real Decreto nombramiento primer
Subsecretario en el Ministerio del
Interior.

(2 de abril de 1835)

Archivo Histórico Nacional.

Sección : Fondos Modernos

Atendiendo á los méritos, servicios y circunstancias de D.ⁿⁱ Angel
Morera Callejo he tenido á bien nombrarle, á nombre de mi Augusta
hija la Reina D.^a Isabel Segunda, Subsecretario del Ministerio
de lo Interior, de Vuestro cargo. Tendrielo entendido y lo comunica-
reis á quien correspondiere.

En Palacio á 2 de Abril de 1835.

A D.ⁿⁱ Diego Medrano.

DOCUMENTO n°9

Real Decreto nombramiento primer
Subsecretario en el Ministerio de
Marina.

(5 diciembre 1835)

Archivo General Militar. Segovia
Referencia : M-4511



Como antes

El Sr. Secretario interino
del Despacho de Ultramarina de
el Sr. Secretario de Estado
y del Despacho de la Guerra
con fecha 11 del actual de
Real orden lo que sigue:

La Real orden de 20 de
enero de 1893.
C. de 12 de 1893.
C. de 12 de 1893.
C. de 12 de 1893.

Se ha servido decir
que el Real Decreto siguiente
se ha acordado en virtud
de las circunstancias de
los servicios de Don Esti-
ban de la Sierra, Comodoro de

A

El Sr. Secretario

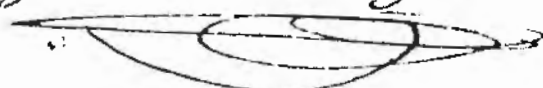
la Sección de Ultramarina del Con-
sejo Real de Marina y Fideicomiso,
se le ha servido a bien, en nombre
de mi augusta Reina la Reina
Doña Isabel Segunda, su
Real clemencia, Subsecretario
de Ultramarina con calidad de
por ahora y con retención
de la plaza de Comodoro, de-
mandarle la asistencia y dis-
ponerle lo necesario a su
cumplimiento."

En la Real orden



orden comunicada por
dicho Señor Secretario
del Despacho de la Guerra
lo traslado a V. E. para
su inteligencia y efectos con
comunicación. Dios guarde a V. E.
muchos años. Madrid 5
de Diciembre de 1835.

U. Subscrit. de Guerra
Juan de Infante



Señor Capitán General de Castilla la Vieja.

APENDICE III

BREVE BIOGRAFIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER SUBSECRETARIO,
JOAQUIN DIAZ CANEJA.-

BREVE BIOGRAFIA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE JOAQUIN DIAZ CANEJA

Comenzábamos este trabajo aludiendo a una de las formas a seguir para la conformación de la historia de la Administración, y profundizando en la misma línea, creemos de utilidad no sólo el estudio frío y descarnado de las instituciones, sino el más íntimo referente a las personas que les dieron vida. Y así concluimos con la breve biografía político-administrativa del primer subsecretario, en la que se resumen, al menos en sus inicios, la de tantos otros empleados que desempeñaron la misma función. El carácter netamente administrativo, tantas veces enunciado, del nuevo órgano de la Administración, será desempeñado por personas ampliamente conocedoras de la vida interior ministerial, donde han servido largos años tras recorrer la escala administrativa.

El primer nombramiento como Subsecretario en la Administración Central recayó en el abogado y político leonés, Joaquín Díaz Caneja (1777-1851), nombrado el 17 de junio de 1834 en la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia.

1.- ACTIVIDAD POLITICO-ADMINISTRATIVA.-

Díaz Caneja es uno de los que formaron: "la serie de hombres eminentes, distinguidos repúblicos, inteligencias superiores, voluntades enérgicas, grandes caracteres, sin los cuales no es posible razonar nuestra historia nacional contemporánea", escribe Mingote y Tarazona (1)

(1).- Una breve biografía en "Diccionario de Historia de España". Revista de Occidente. Madrid, 1968. 2a ed. Pag. 1132.- También, LASO GAITEZ, Juan Francisco, "El Ministerio de Justicia. Su imagen histórica. 1714-1981". Y la más amplia y laudatoria de MINGOTE Y TARAZONA, Policarpo, "Varones ilustres de la Provincia de León". Biblioteca Clásica Leonesa, 1978, primera edición en 1880.-

Los datos que aquí se aportan sobre Díaz Caneja han sido tomados de su expediente personal en el Archivo del Ministerio de Justicia Leg. 576 número 498.

Díaz Caneja es un claro exponente del hombre político de principios del siglo XIX. Su vida política arranca de la exaltación liberal gaditana, para ir modificándose, tras pasar por el exilio, y asentarse definitivamente en un liberalismo moderado (2). Verificadas elecciones para diputados por las provincias para las Cortes de Cádiz, sale elegido por el Reino de León en 1810, a los treinta y tres años.

Como Diputado electo se incorpora a la actividad de las recién instaladas Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz de las que es nombrado uno de sus Secretarios (3), así como Secretario de Honor y de la Comisión de Justicia.

Una simple ojeada al Diario de Sesiones nos muestra una febril actividad parlamentaria, tomando parte en los más variados asuntos, con más de cien intervenciones, veintidós de ellas sobre el Proyecto de Constitución de 1812 (4).

Esta destacada actividad en las Cortes Generales, le significó, a la vuelta de Fernando VII, emprender el camino del exilio.

Es en Italia donde "meditando en el destierron, rodeado de esta sociedad romana, he modificado algo mis opiniones políticas en sentido conservador", escribe a su familia. A la

(2).-"La tendencia moderada contaba en sus filas con figuras sobresalientes de la política, economía y cultura de aquellos años: el general Narvaez, Pidal, Mon, Sartorius, Alcalá Galiano, M. de la Rosa, Donoso, Mayans, González Bravo, Santillan, Orlando, Díaz Caneja, etc..." TOMAS VILLARROYA, J. en Historia de España. M. Pidal. Tomo XXXIV. Pág. 381. La era isabelina y el sexenio de mocrático. (1834-1874).

(3).- D.S.C.G.,.- Edición de Imprenta de J. Antonio García. Madrid, 1874. pág. 2815

(4).- D.S.C.G.,.- Índice, Pág. 2815.

vuelta, es ya un político moderado, "aunque no completamente libre del fermento doceañista". (5).

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.-

Su servicio a la Administración va a estar íntimamente ligado al Ministerio de Gracia y Justicia.

El primer destino se le concede por la Regencia del Reino, ausente aún Fernando VII, y en su nombre, como consecuencia de su labor como fiscal de la Comisión —ahora ya suprimida— de Valimientos de Oficios enajenados de la Corona, por Real Decreto de 22 de Noviembre de 1813. "La Regencia del Reino se ha servido nombrar a Ud. en consideración a sus méritos y servicios para la plaza de Oficial último (8º) de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia". Empieza así una carrera administrativa donde recorrerá todos los escalones hasta alcanzar la cúpula ministerial (6).

En el transcurso de los ocho meses siguientes alcanza cuatro ascensos más. Se producen vacantes en la Secretaría que favorecen sus ascensos hasta llegar a Oficial 5º con las subidas de sueldo anejas, 28.000, 31.000 y 34.000 reales vellón.

La carrera se vé interrumpida con la vuelta de Fernando VII en 1814 y la implantación del régimen absoluto.

La conmoción e incertidumbre que se apodera de la clase política, se refleja en las propias notas de Díaz Caneja, que no sabe con exactitud el momento de su cese en la Secretaría:

(5).- MINGOTE Y TARAZONA, P.- Op. Cit. pág. 222

(6).- En un curriculum escrito de su propio mano que titula "Notas de mis servicios y sueldos", figura : "Año de 1813. Setiembre 29. Nombrado Oficial último de la Sría con 25.000 reales vellón".

"En mayo o junio, en ese estado me hallaba yo, cuando por nuevo arreglo quedé fuera de la Secretaría, así como la mayor parte de mis compañeros, a quienes se asignaron como cesantes las dos terceras partes del sueldo" (7).

La caza y purga de liberales fué implacable y Díaz Caneja sale hacia Portugal, Francia e Italia, donde permanecerá durante seis años.

El pronunciamiento de Quiroga y Riego, la vuelta a la Constitución del 12, con Fernando VII sometido a férrea tutoría, que supone el Trienio Liberal, significa la vuelta de los exiliados y su reingreso en la Administración.

Díaz Caneja es repuesto en la Secretaría de Gracia y Justicia el 14 de Mayo de 1820, en el mismo puesto y sueldo que disfrutaba en el año 14: Oficial 5º y sueldo de 34.000 reales vellón. Durante tres años desarrollará su trabajo con sucesivos ascensos. El 20 de Octubre a Oficial 4º con 36.000 reales de sueldo y en Noviembre, por acuerdo de las Cortes que habían modificado la composición de la Secretaría, llega a Jefe de Sección, con 40.000 reales para culminar la escala del Ministerio con su nombramiento para la Oficialía Mayor en el mes de Agosto de 1823 y con sueldo de 52.000 reales.

El fin del Trienio supondrá la segunda cesantía para Caneja, con fecha 1 de octubre de 1823. Se produce un corte de once años durante los cuales se mantendrá alejado de la Corte y de la vida administrativa ejerciendo como abogado en Cádiz.

(7).- La separación se produce por Real Decreto de 25 de julio de 1814. El Decreto dice: "A D. José Victor Soret. Por justos motivos he tenido a bien separar de sus plazas oficiales de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia a (varios nombres)... y a D. Joaquín Díaz Caneja. Tendreislo entendido... Rúbricado de la Real mano".

PURIFICACION.-

Los cargos desempeñados en el Ministerio de Gracia y Justicia por Díaz Caneja en los dos períodos constitucionales de 1812-1814 y 1820-1823, le significará bajo el absolutismo la calificación de "impuro", teniendo que someterse a largos procesos.

La Real Junta de Purificación, previo estudio de los informes que solicita de forma anónima y secreta, le declarará purificado en ambas ocasiones.

La primera purificación en segunda instancia, está fechada en 7 de marzo de 1820, y conforme a esta certificación, Díaz Caneja comunica a la Secretaría de Hacienda su nueva situación "para que pueda percibir el haber que le corresponde".

Como consecuencia de su segundo paso por la Administración — en el Gobierno del Trienio —, significará someterse a una segunda purificación y el 9 de octubre de 1827, la Junta Suprema deniega su petición de purificación en primera instancia. Díaz Caneja reclama contra el fallo el 3 de marzo de 1829, y se le admite, solicitando la Justicia Suprema nuevos informes. Con estos nuevos Informes se modifica el criterio de la Junta Suprema que decide:

"por lo que de ellos y de los anteriores resulta — de los que se acompaña copia autorizada — ha creído esta Junta deber revocar el anterior acuerdo declarándole purificado en segunda instancia, como lo verifico en 5 del actual y consultarlo a V.M. con arreglo a las Reales Ordenes vigentes para que se digno resolver lo que sea de su Real Agrado. Madrid, 4 de agosto de 1830".

CERTIFICACION E INFORMES.-

Los expedientes de purificación de Díaz Caneja, contienen veintiocho informes elevados a la Real y Suprema Junta de Purificaciones civiles. El más riguroso con Díaz Caneja es el informe primero, del que se concluye su clara postura liberal. Se le acusa de decidido partidario del intruso, en el año 1808, y formando parte de los "revolucionarios" de 1820, siempre fiel a las huellas del gobierno constitucional. "Se me dice que en público no manifestaba una furiosa exaltación, pero que pertenecía a quienes daban impulso a las cosas sin manifestar la mano, por ejemplo los que dirigían a los Riegos, Minas y Quirogas, peores que éstos, aunque ellos no hayan figurado en público para quedar en aptitud de maquinari en todos tiempos con piel de ovejas". El peyorativo informe policial insinuaba su pertenencia a las sociedades secretas de la época, y se inclina por la posibilidad, porque, "llegó tiempo en que no se permitió en los establecimientos, y mucho menos, en los Ministerios, a ninguno que no estuviera alistado en dichas sociedades" Caneja, perteneció al Ministerio de Gracia y Justicia, ergo...

Los informes para el expediente en segunda instancia, son francamente favorables y laudatorios para Caneja. En el informe primero se dice que "sirvió de oficial de la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia, donde hubo dos ascensos de escala, y que se condujo con juicio sin tener parte en las escenas tumultuarias de aquel tiempo".

El segundo, alcanza las más altas cotas. Insiste en este aspecto puramente funcional de la labor de Caneja, "obser-

vándosele un notorio empeño por servir exactamente su empleo, nunca se le noto exaltación ni que con escritos ni de otra manera concurre a los planes de los revolucionarios, antes por su moderación, por no ser individuo de sociedades patrióticas ni miliciano y por desaprobado publicamente los excesos de aquella época se advertía que no merecía la confianza de los reboltosos, pudiendo asegurarse que jamás perteneció a sociedades secretas por su carácter de probidad, amor al orden, moderación y sensatez, por lo que empleado en aquella época mereció de los amantes del Alta y del Trono el concepto de vasallo fiel amante de su Rey, y de un empleado exclusivamente ocupado en el cumplimiento de su destino y enemigo acérrimo de aquellos desordenes".

El informe quinto sigue en esta línea: "Conozco a este interesado y nunca le oí proferir palabra que desdiga de la política ni contra ninguna de los gobiernos. No se haya alistado a juntas prohibidas y de los que le conocían he sabido que le tenían en buena opinión y por sugeto de verdad". Otro, que no le conoce, informa: "Que fué Secretario de la llamada Constitución, que siguió a Cádiz con aquel Gobierno: pero que es persona cristiana, prudente, virtuosa y de buenas ideas".

Los informes séptimo y octavo no aluden a la labor administrativa de Caneja incluso la niegan — y siguen la línea laudatoria— "Ha sido siempre de una conducta irreprochable, decidido a favor de los derechos de S.M., mereciendo el primer concepto en este pueblo valiéndose de su ilustración para los negocios del mayor interés".

Se cierra el expediente con una comunicación de la Junta Reservada de Estado, en contestación a una petición de la Junta Suprema de Purificación, por la que se certifica, que Díaz Caneja, "hasta ahora no parece hallarse inscrito en ninguna de ellas" (sociedades secretas).

El expediente de veintiocho informes certificado por D. Manuel de Ibarrola, Capitán graduado de los reales Ejércitos, Secretario de la Realy Suprema Junta de Purificaciones. Fecha 10-agosto-1830. De los veintiocho informes sólo se tramitan catorce pues los otros catorce nada dicen en favor ni en contra.

LA NUEVA FASE. DESTINOS EN JUDICATURA.-

Desde 1834 a 1847, Canéja desempeña destinos de alta responsabilidad en la Administración y de clara significación política.

Alejado de la Corte en su retiro-refugio gaditano, se produce el fallecimiento de Fernando VII, cuando se emprende la tarea febril de las reformas. Los antiguos viajeros por Europa, asentados ya en España y moderados en sus pretensiones, antaño revolucionarias, son llamados a reorganizar el poder y a reestructurar la fisonomía del país.

A Díaz Caneja se le confiere la Secretaría de la segunda Sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias, recién creado por el Decreto VI de 24 de marzo de 1834 (8).

(8).- A la sección segunda correspondía: asesorar al Ministro de Gracia y Justicia en los asuntos relativos a aclaración o dispensa de Ley, Reformas de Códigos u otros semejantes. Proponer a la Reina, por terna, para los nombramientos de empleo en la Judicatura y para las prebendas eclesiásticas. Tenía aneja la Cancillería compuesta por cinco individuos.

Díaz Caneja contesta desde Cádiz al Secretario del Despacho, Garelly, dándose por enterado del nombramiento, efectuado el 8 de abril de 1834 por la Reina Gobernadora: "Penetrado del mayor reconocimiento por la confianza con que S.M. se ha dignado a honrarme haré cuanto esté de mi parte por corresponder a ella como debo. No podré presentarme tan pronto como quisiera pero aceleraré mi viaje cuanto me sea posible. Entretanto ruego a V.E. se sirva manifestar a su S.M. mis sentimientos de fidelidad y gratitud". La carta está fechada el día 18 de abril de 1834.

El segundo nombramiento en el Consejo Real de España e Indias supondrá un nuevo ascenso, incorporándose al mismo como Ministro del Consejo, en la Sección de Indias. El Real Decreto de nombramiento, justifica el mismo en razón de los méritos, servicios y circunstancias que rodean a Díaz Caneja. El Real Decreto está fechado en el Pardo, el 16 de septiembre de 1835, cuando Caneja desempeñaba el cargo de Subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia.

Otros dos nombramientos obtendrá en el Consejo Real, como Consejero y después Vicepresidente de la Sección de Gracia y Justicia. No disponemos de información sobre el nombramiento como Consejero. Para Vicepresidente es propuesto sobre el mes de noviembre de 1845, siendo concedido el nuevo cargo en el Despacho de S.M. del 28 del mismo mes.

NOMBRAMIENTO DE SUBSECRETARIO.- (17-6-1834 — 16-9-1835)

El 17 de junio de 1834, al día siguiente de establecer la Subsecretaría en los Ministerios, un Real Decreto, nombra a Díaz Caneja Subsecretario en G. y Justicia.- Dos meses había durado su

paso por la Sección del Consejo Real. Al nombramiento se le da una amplia difusión comunicándolo a todos los organismos afectados por el mismo. En este mismo día, el Ministro de Gracia y Justicia comunica al de Hacienda el nombramiento. Díaz Caneja toma posesión ese mismo día, y desempeñará el cargo durante un año y tres meses, pasando a Ministro del Consejo Real.

Durante el tiempo en que desempeñó el cargo de Subsecretario, Díaz Caneja estará a las órdenes de tres Ministros, (Garely, Dehesa, y García Herreros).

El Ministerio de Gracia y Justicia en la órbita de la política general reformadora dicta en los años 1834 y 1835 varias disposiciones sobre materias de su competencia, pero con especial hincapié en ir conformando lo establecido por el Decreto II de 24 de marzo al crear el Tribunal Supremo de España e Indias: lograr la unidad jurisdiccional. A este fin se dictan varios decretos.

Se suprime, definitivamente, el Tribunal de la Inquisición el 15 de julio de 1834, "para aumentar las garantías del crédito público de la nación por todos los medios compatibles con los principios de justicia".

Quince días después se suprimen las Comisiones Militares (decreto del 29 de julio) en todas las provincias del Reino, para "restituir a la Real Jurisdicción ordinaria" todas las causas. El art. 2º establece que las causas pendientes en dichas Comisiones pasen a las audiencias respectivas.

En noviembre se suprime el Voto de Santiago, mediante proyecto de ley tramitado en Cortes, estableciendo su artículo

3º: "Quedan suprimidos desde dicha época los juzgados protectores del Voto de Santiago. Los juicios pendientes para hacer efectivas las prestaciones de dicho Voto, o el cumplimiento de obligaciones emanadas de él, se continuarán hasta su terminación, con arreglo a las leyes, ante los competentes juzgados de la Real jurisdicción ordinaria." (R. decreto de 6 de noviembre 1834).

Para la jurisdicción eclesiástica, que a la desaparición de la Inquisición, había creado unas llamadas Juntas de Fé que en realidad eran tribunales inquisitoriales, se dá el Real decreto de 1º de julio, por el que se ordena que cesen inmediatamente las juntas llamadas de fé o tribunales especiales que puedan existir debiendo los Obispos y Vicarios ajustarse a la ley de Partida 2ª, título 26, a los Sagrados Cánones y al Derecho Común. En relación con la Iglesia, un decreto del 4-7-1835, suprime la Orden de la Compañía de Jesús; y unos días después el 25 de julio se suprimen los Monasterios y Conventos que no tengan doce religiosos profesos.

Por último se suprime el 13 de setiembre de 1835, el Tribunal Supremo de Hacienda, por la misma razón ya aducida: "simplificar los establecimientos judiciales, de manera que la administración de justidia pueda recibir un impulso más fácil y uniforme". Sus atribuciones serán ejercidas por el Tribunal Supremo de España e Indias.

La supresión de estos cinco tribunales especiales, pasando a la jurisdicción ordinaria materias hasta entonces en el que entendía el Ejército, la Iglesia y la Hacienda, supuso en el

período de un año, un logro indudable, muestra de la existencia de un hilo conductor permanente, pese a los cambios en la cabeza del Ministerio.

Como Subsecretario del Ministerio, formará parte de la Comisión Interministerial creada por el Conde de Toreno, en 1835, para la reforma de la Real Hacienda, en representación del Ministerio de Justicia y junto a los Subsecretarios de los Ministerios de Interior y Hacienda.

NOMBRAMIENTO MINISTERIAL.- (12-4-1846- Enero-1847)

"Es una idea simple y seductora. El Subsecretario de Estado, es un ministro en expectativa que aprende su oficio, un personaje, que como dice Hauriou, no es más que un maestro de conferencias, que con las enseñanzas, va a convertirse en cátedra magistral" (9)

La cita es perfectamente aplicable al caso de Díaz Caneja. Ha llegado a la Subsecretaría, después de un largo recorrido por la escala ministerial y tanto por sus conocimientos, como por su valía personal, alcanzará la cúpula ministerial en su Ministerio en 1846. Debe tenerse presente, que en aquellos momentos, al Ministro, como personificación de una parcela de la actividad total del Estado se le exigían, al menos para determinados Ministerios de mayor trascendencia, especiales condiciones, no solamente políticas, sino de conocimientos prácticos, junto a otros facto--

(9).- BERTHIER, J. Op. Cit. pág. 149.

res concertos. En este sentido, el nombramiento de Díaz Caneja, según Mingote y Tarazona (10) vino motivado por la necesidad de encontrar hombres que reunieran a su carácter de buenos políticos, la circunstancia de ser atrevidos y sagaces diplomáticos, aludiendo a su papel en las Bodas Regias.

Díaz Caneja, siendo Senador del Reino por la Provincia de León (11) y procedente de su cargo del Ministro del Consejo Real-Sección de Gracia y Justicia, es nombrado Ministro de Gracia y Justicia, en el Ministerio de Isturiz, por Real Decreto de 12 de abril de 1846, en atención "a las especiales circunstancias que concurren en su persona", correspondiéndole el número sesenta y tres de los habidos hasta entonces y sucediendo en el cargo a D. Pedro Egaña que solamente estuvo al frente del Ministerio veintiseis días.

Su mandato ministerial, breve, solamente nueve meses, no ofrece una actividad espectacular. Entre las medidas recogidas en las diversas fuentes consignamos, de manera sucinta, las siguientes. La real Orden de 22 de mayo de 1846, modifica Aranceles judiciales, en una amplísima regulación de 634 artículos.

Especial importancia reviste el Real Decreto de 31 de julio de 1846, por el que se suprime la Comisión de Codificación creada en 1843, basándose en la ineficacia de su actuación, que en tres años de existencia no ha presentado un proyecto ni bo-

(10).- MINGOTE Y TARAZONA, P.- Op. Cit. pág. 226

(11).- Senador por León en la Legislatura 1845-46, el 17 de Diciembre. Diario de Sesiones. Legislatura 45-46 Tomo I. Pág. 14.

rrador, y el alto costo de las asignaciones de los Vocales. La Comisión de Codificación (12) debería entender en materia civil y mercantil para la preparación de los respectivos Códigos. Díaz Caneja va a revitalizar este organismo, encargando de la Presidencia de la Nueva Comisión General de Codificación creada por real decreto de 11 de setiembre de 1846, a D. Juan Bravo Murillo, que después le sucedería en la cartera Ministerial (13). La Comisión se divide en dos Secciones: una para ocuparse del Código Civil, y otra para los procedimientos civil y penal. Los individuos de esta Comisión no percibían por su labor ni sueldo ni gratificación alguna.

Pasando por alto, otras disposiciones de variado interés, quizá la función más relevante de su paso por el Ministerio esté constituida por el papel desempeñado en la concertación de las Reales Bodas.

Según Mingote y Tarazona, "también preparó este Ministerio el matrimonio del Duque de Montpensier con la Infanta, secundando los proyectos de Guizot que deseaba imposibilitar la reacción absolutista en Francia, enlazando las tendencias constitucionales de ambos países" (14). No es objeto de estudio ni las

(12).- CRONICA DE LA CODIFICACION ESPAÑOLA. - Pág. 58+59

(13).- Los restantes miembros de la Comisión eran, D. Florencio García Goyena, D. Claudio Antón de Luzuriaga, D. Pedro Jimenez Navarro, D. Manuel de Seijas Lozano y D. Manuel Perez Hernandez. Y como Secretario D. José María Sánchez Puig.

(14).- MINGOTE Y TARAZONA, P. Op. Cit. Pág. 226.

bodas de la Reina Isabel II, ni la de su hermana la Infanta María Fernanda y las agrias polémicas que desencadenaron hasta la caída del Ministerio. Pero si resulta de interés, como dato histórico, tanto el papel desempeñado por Díaz Caneja, como de manera marginal, las Capitulaciones Matrimoniales de la Reina.

Según Tomas Villarroya (15), el artículo 47 de la Constitución, conforme al cual, "el rey antes de contraer matrimonio lo pondrá en conocimiento de las Cortes, a cuya aprobación se someterán las estipulaciones y contratos matrimoniales que deban ser objeto de una ley" quedó parcialmente incumplido: "no se presentaron a las Cortes las capitulaciones matrimoniales; todo parece indicar que no llegaron a estipularse entre los reinos consortes".

Efectivamente, se cumple la primera parte, comunicación a las Cortes, que se dan por enteradas, preparando un proyecto de contestación al mensaje de la Reina el 16 de setiembre de 1846, y en cuanto a la segunda, capitulaciones y contratos matrimoniales, si bien no se comunican a las Cortes para su tramitación como Ley, puesto que aquella habían cerrado sus sesiones el 26 de setiembre, las Capitulaciones sí se otorgaron.-

Como Ministro de Justicia y Notario Mayor del Reino Díaz Caneja, es convocado a Palacio el 8 de Octubre de 1846 para dar fé de las "soberanas declaraciones" de Isabel II:

"Sea notorio a todos los que la presente escritura vieren, como hoy dia ocho de octubre de mil ocho-

(15).- TOMAS VILLARROYA, J.- Op. Cit. Pág. 225.

cientos cuarenta y seis, ante mi Don Joaquin Diaz Caneja, Caballero de número de la Real y distinguida Orden de Carlos tercero, Comendador de la americana de Isabel la Católica, Senador del Reyno, Secretario de Estado Ministro de Gracia y Justicia y Notario Mayor del Reyno; estando en el Real Palacio y Cámara de la Reyna Nuestra Señora Doña Isabel segunda, que Dios guarde, en esta villa de Madrid y a su augusta presencia, donde tuvo á bien ordenarme - pareciese, se dignó su Magestad decir: Que, atendiendo á lo que mas puede convenir al bienestar de la Monarquia y á su propia felicidad, ha determinado contraer matrimonio con su augusto Primo el Serenísimo Infante de España Don Francisco de Asis Maria de Borbón, hijo de su augusto Tio el Serenísimo y muy poderoso Infante Don Francisco de Paula Antonio, previo el consentimiento y espontanea voluntad de -4 ambos, y la dispensa del parentesco que media entre los dos contrayentes, otorgada ya por el Sumo Pontífice: Y que en esta virtud ha tenido y tiene Su Magestad por conveniente hacer las siguientes soberanas declaraciones.

PRIMERA.= Que siendo inseparable de su Regia dignidad tanto la administracion y direccion de su Real Casa y Patrimonio, como el gobierno del Reyno, y deseando que su augusto Esposo, además de la asistencia de Casa y Caballeriza, que será de cuenta de su

Magestad, tenga lo conveniente para atender con independencia a sus gastos particulares, le promete y asigna para este objeto la pension anual de treinta mil pesos fuertes; entendiéndose todo desde que se lleve á efecto y mientras dure su matrimonio

SEGUNDA.= Que si la Divina Providencia dispusiese - que su augusto Esposo quede viudo sin sucesión, le asistirán los herederos de su Magestad, mientras - permanezca en aquel estado, con la sexta parte de - la renta líquida de los bienes libres que Su Magestad dejare, deducida antes la tercera parte de estos mismos bienes; en cuyos términos cumplirán dichos herederos sin quedar obligados á ninguna otra prestación á título de Casa, Caballeriza, ú otro - cualquiera.

TERCERA.= Que previo el conveniente exámen de fitulos de pertenencia y otros documentos, se servirá - Su Magestad designar oportunamente los bienes que - deban considerarse como del patrimonio de la Corona y los que le pertenezcan como de su libre propiedad. Los que nuevamente se adquirieran durante el matrimonio, salvos los que á el aporte su augusto Esposo, - se tendrán por gananciales si no resultare otra cosa

Cuyas declaraciones y promesas en favor de su - augusto y futuro Esposo, ofrece Su Magestad cumplir y hacer que se cumplan, lo que así otorga y firma -

Su Magestad, sellándolo con su Real Sello, estando presentes como testigos los Grandes de España de primera clase Don José Rafael Fadrique Fernandez de Híjar, Duque de Híjar, Caballero de la insigne Orden del Toison de Oro, Gran Cruz de la de Carlos Tercero, Sumiller de Corps de la Reyna Nuestra Señora, y Senador del Reyno; Don Juan Bautista María de Queralt, Conde de Santa Coloma y de Cifuentes, Caballero de la insigne Orden del Toison de Oro, Gran Cruz de la de Carlos tercero, Mayordomo de la Reyna Nuestra Señora y Senador del Reyno; y Don José Ramón Ozores, Señor de Rubianes, Gentil-hombre de Cámara de la Reyna Nuestra Señora, Mariscal de Campo de los Ejércitos, Comandante General segundo Gefe de Guardias Alabarderos, y Senador del Reyno. de que doy fe = Yo la Reyna = Ante mi el Secretario de Estado Ministro de Gracia y Justicia Notario Mayor del Reyno = Joaquin Diaz Caneja. (16).

Este será el último acto de Díaz Caneja como hombre público. Con la caída del Ministerio Isturiz, Díaz Caneja abandona la vida política y fallece en Madrid, cuatro años después.

(16).- Archivo Ministerio de Justicia. Sección de Casa Real. Leg. 18.

