

Rd. 102.496

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Administrativo

BIBLIOTECA UCM

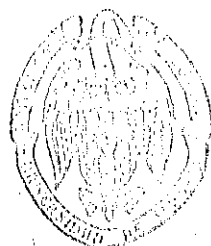


5306472215

**ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA
FIGURA DEL
GOBERNADOR CIVIL**

AD DE DERECHO
Biblioteca

Consulta en Sala
de préstamo



BIBLIOTECA
DE DERECHO

José Ignacio Sarmiento Larrauri

Madrid, 1993

Colección Tesis Doctorales. N.º 219/93

© José Ignacio Sarmiento Larrauri

**Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía.
Escuela de Estomatología. Ciudad Universitaria.
Madrid, 1993.**

Ricoh 3700

Depósito Legal: M-38941-1993

ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA FIGURA
DEL
GOBERNADOR CIVIL

DIRECTOR TESIS DOCTOR DON LUIS MORELL OCAÑA
DEPARTAMENTO: DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

JOSE IGNACIO SARMIENTO LARRAURI

A mi madre

A mi padre

A mi hermano

INDICE

INTRODUCCION	1
JUSTIFICACION DEL TEMA	2
PARTE I.- LOS PRIMEROS INTENTOS DE MODERNIZACION	7
1.- El Prefecto francés	7
1.1.- El Prefecto en España	16
2.- La Constitución de Cádiz	33
2.1.- La división territorial	40
2.2.- La provincia	42
2.3.- El Trienio Liberal	57
2.4.- División territorial. Proyecto Bauzá	60
3.- Alcalde versus Jefe Político	66
3.1.- Los Jefes Políticos en la Instrucción para el Gobierno económico y político de las provincias	70
3.2.- El exilio español entre 1823-1833	76
3.3.- Década de 1823-1833 (La Ignominiosa)	81
3.4.- Exposición de López Ballesteros	88
4.- El Ministerio del Interior	92
4.1.- Primer intento de creación del Ministerio del Interior	92
4.2.- Segundo intento de creación del Ministerio del Interior	98

PARTE II.- PENSAMIENTO TEORICO DE JAVIER DE BURGOS . . .	111
1.- La obra de Javier de Burgos	111
1.1.- La Exposición de 1826	116
1.2.- El pensamiento administrativo de Javier de Burgos y su época .	127
1.3.- Javier de Burgos. Pensamiento político	143
2.- El Doctrinarismo	146
2.1.- El Estatuto Real	152
3.- Las Conferencias en el Liceo de Granada	168
3.1.- Introducción	173
3.2.- Los Jefes Políticos	180
3.3.- Los Administradores de Distrito	193
3.4.- De los Alcaldes	197
3.5.- De los Ayuntamientos	211
3.6.- Las Diputaciones Provinciales	224
4.- El porqué de este pensamiento administrativo	245
 PARTE III-PLASMACION PENSAMIENTO DE JAVIER DE BURGOS	 248
1.- La muerte de Fernando VII	248
1.1.- Los acontecimientos políticos de 1833	253
1.2.- El Manifiesto de la Reina Gobernadora	255

1.3.- La llegada de Javier de Burgos al Gabinete	267
1.4.- Nombramiento de Javier de Burgos	275
1.5.- La labor de Javier de Burgos en el Ministerio de Fomento . . .	282
2.- La provincia	297
2.1.- La división provincial	297
2.2.- La división territorial de Javier de Burgos	308
2.3.- Análisis del Decreto de la división territorial de 1833	312
2.4.- Aspectos curiosos de la división provincial	325
PARTE IV.- LOS SUBDELEGADOS DE FOMENTO	333
1.- Las normas a los Subdelegados de Fomento	333
1.1.- La Instrucción de los Subdelegados de Fomento	333
1.2.- Análisis de la Instrucción de 30 de noviembre de 1833	349
2.- Los Subdelegados de Fomento	367
2.1.- Las consecuencias de los Subdelegados de Fomento	367
2.2.- El Decreto de 23 de octubre de 1833	367
2.3.- El Diario de la Administración	378
2.4.- Disposiciones sobre el nombramiento y toma de posesión de los Subdelegados de Fomento	381
2.5.- El Real Decreto que contine el Reglamento de Imprentas	398
2.6.- Otras disposiciones sobre los Subdelegados de Fomento	403

2.7.- El Subdelegado de Fomento como Agente Electoral	420
2.8.- Las elecciones en el Estatuto Real	434
3.- Las Actas del Consejo de Ministro	460
3.1.- Introducción	460
3.2.- Análisis de las Actas del Consejo de Ministro	466
• 3.3.- El Consejo de Ministros	476
CONCLUSIONES	479
BIBLIOGRAFIA	488
FUENTES UTILIZADAS	509

INTRODUCCION

Los ordenamientos jurídicos no son realidades estáticas, sino dinámicas, y en constante evolución, debido a diferentes factores, tanto políticos como históricos, económicos y sociales entre otros. Lo cual origina que constantemente se produzcan adaptaciones de los ordenamientos jurídicos a la realidad social imperante en cada momento histórico de una sociedad.

El derecho administrativo, y las instituciones que regula la rama del derecho público, no es ninguna excepción, y así el nacimiento de algunas figuras administrativas, surgen en un momento concreto de la historia de un país, se desarrollan y llegan incluso a desaparecer del mundo jurídico, por los hechos que determinaron su nacimiento y condicionaron su desarrollo a lo largo de la historia de una sociedad. Estas son entre otras las causas que dan lugar a que los sistemas jurídicos, que son diferentes en cada país por haber tenido un proceso evolutivo distinto, propio y diferenciador en cada Estado. Lo cual obliga al legislador a tener que revisar de forma continuada su labor legislativa, para adaptarse a la realidad social del ordenamiento jurídico.

JUSTIFICACION

El interés por la figura del Gobernador Civil, Jefe político, Jefe Superior Subdelegado de Fomento (1) lo encontramos en las constantes críticas, e incluso rechazos, de que ha sido objeto esta institución de la Administración periférica en sus distintos aspectos.

A pesar de existir mucha literatura en torno a las Diputaciones y Ayuntamientos, por las reiteradas intervenciones del agente del poder central en las Corporaciones Locales, sin embargo, la figura del Gobernador Civil como tal ha sido poco estudiada.

Para lograr nuestro objetivo de profundizar en el análisis de la polémica institución ha resultado necesario, pues, tener presente en todo momento aquellas intervenciones del agente en la vida de las Corporaciones Locales, removiéndolas a los presidentes de las mismas u ocupando el puesto del presidente de la Diputación. Téngase en cuenta, además, el gran papel de "mantenedor del orden público" e incluso, en algunos casos, de "manipulador" de los procesos electorales a lo largo del siglo XIX y parte del siglo actual hasta épocas muy recientes.

Resulta a todas luces atrayente ahondar en el estudio del agente del poder central en la provincia. Observamos, vote pronto, una fecha clave: 23 de octubre de 1833, que corresponde con la aparición, en nuestra Administración Pública, del Subdelegado de

(1) A través de la historia española, la institución ha recibido diferentes denominaciones y acepciones, por lo que se utilizarán indistintamente a lo largo del trabajo.

Fomento. JAVIER DE BURGOS, a la sazón Ministro del ramo de Fomento, es el artífice de aquella figura. Durante su permanencia en el Ministerio de Fomento (21 octubre 1833 a 17 abril 1834) se realiza la más intensa actividad administrativa del siglo XIX. No cabe duda de que éste período es de una extraordinaria importancia y trascendencia desde el punto de vista histórico-administrativo, ya que podemos afirmar que es entonces cuando nace la Administración contemporánea en España.

Como parte del nuevo entramado administrativo surge el agente del Ministerio de Fomento, antecedente inmediato del Gobernador Civil. El resultado de todo ello será un sistema administrativo de clara influencia francesa y acusado carácter jacobino. No olvidemos, tampoco, que en ese mismo período se realiza la división del reino en 49 provincias, de la misma forma que, medio siglo antes, se había hecho en Francia. En efecto, la experiencias francesa de una división del territorio en departamentos, colocando al frente de cada uno de ellos un agente de la autoridad real, fue seguida casi al pie de la letra en España.

De esta forma, pensamos que queda evidenciado el interés por el tema que nos ocupa; tanto la figura del Subdelegado de Fomento como la problemática en torno a la división provincial (ambos guardan una estrecha vinculación) están presentes en la década de los 90, con toda la carga histórica que lleva tras de sí.

Buena prueba de ello es el precepto constitucional sobre la necesidad de un

representante permanente del Estado en la provincia (art. 141.1 C.E.). De inmediato surge la cuestión: ¿debe ser este representante el heredero del Subdelegado de Fomento?. La figura del Gobernador Civil, con más de un siglo de antigüedad, responde en sus orígenes a una concepción muy distinta a la que observamos hoy en nuestra Constitución.

Efectivamente, a tenor del espíritu y letra del citado artículo, nos hallamos ante una nueva forma de distribución del poder político sobre el territorio. La aparición de nuevos poderes políticos y administrativos de las provincias y regiones, perfectamente recogidos en los artículos 137 y 141, obliga a una adecuación de los órganos administrativos a la nueva realidad; dicho de otro modo, la Administración periférica del Estado en la provincia, por ende el Gobernador Civil, cabeza de dicha Administración, debe adaptarse a la nueva configuración del Estado en su conjunto. Es esta adecuación surge la incógnita de si debe mantenerse un Gobernador por cada una de las provincias. Nuestra respuesta como ya tendremos ocasión de ver, va a ser negativa.

Como tributarios que somos del sistema diseñado por JAVIER DE BURGOS, se plantea la cuestión del pleno mantenimiento hoy en día de aquella Administración centralista jacobina, con un agente en cada provincia.

De aquí la necesidad de centrar la investigación en ese período de octubre 1833 a abril 1834; la elección del mismo estriba en su doble aspecto de atractivo estudio histórico e innegable repercusión en los tiempos actuales.

A través de la historia española, la institución ha recibido diferentes denominaciones y acepciones, por lo que se utilizarán indistintamente a través del trabajo (2).

La división de la tesis en cuatro partes es debido al proceso histórico de creación del Subdelegado de Fomento o Gobernador Civil. En la primera parte, al hablar de los primeros intentos de modernización, es necesario describir los cambios que se producen cuando se hunde el viejo régimen, y los Constitucionalistas Gaditanos rompen con el pasado, cambiando el ordenamiento jurídico administrativo y social. Cambio que se intenta realizar de nuevo durante el Trienio Liberal. Es en esta etapa histórica donde surge Javier de Burgos como político, y en 1826 donde se vislumbra ya como un destacado Jurista colaborando con el Monarca Fernando VII.

La segunda y tercera parte tienen como objeto de estudio el pensamiento teórico de Javier de Burgos, que formado bajo la influencia francesa diseña un pensamiento administrativo al servicio de una determinada concepción política del pensador ilustrado, más de finales del siglo XVIII que de las primeras décadas del siglo XIX, y esa concepción ideológica pone al servicio sus conocimientos jurídicos, que se plasman a la muerte del Rey Fernando VII, que es cuando los franceses ilustrados y los liberales

(2) En Cataluña el Gobernador Civil se suprimió en base al artículo 8 del Estatuto de Sau. Así el Decreto de 11 de Enero de 1933 lo suprime en todas Cataluña, la figura del Gobernador Civil mediante un Decreto de 01 de noviembre de 1935, se crea en Cataluña de nuevo esta figura, pero el Tribunal de Garantías Constitucionales los declara inconstitucional el 05 de marzo de 1936.

moderados se unen en mismo proyecto de cambiar o transformar el reino, sin realizar cambios sustanciales en lo político, pero si en el ámbito administrativo, o mejor dicho creando una nueva administración.

Es dentro de esta nueva administración y el objeto de la última parte de la tesis la figura del agente del poder central en la periferia, el Subdelegado de Fomento se coloca al frente de cada una de las porciones en que se ha dividido el territorio, para una mejor prestación de servicios de la administración del Estado. Este agente que es nombrado solo y nada más para mantener el orden público entre los grupos sociales en conflicto, y no un tecnócrata que administra el territorio como el Prefecto. En España el Subdelegado de Fomento o el Gobernador Civil, es a lo largo de su historia un agente político para articular el centro con la periferia, o mejor controlar a la periferia desde el centro y para eso se crea este agente que se mantiene hasta hoy.

PARTE I.- LOS PRIMEROS INTENTOS DE MODERNIZACION.

A finales del siglo XVIII se intenta realizar un cambio en España, estas ideas de transformación están promovidas por hombres ilustrados como Cabarrus, Urquijo, Mazanedo, Meléndez Valdés o Jovellanos, entre otros. Con la llegada de Napoleón la mayoría de ellos se ponen al servicio de José Bonaparte y otros como Jovellanos se unen a los gaditanos y los independentistas. Javier de Burgos se encuentra entre los afrancesados, que siguen el modelo francés no solo a nivel teórico sino práctico. Estas ideas modernizadoras se vuelven a intentar durante el Trienio Liberal, e incluso durante los últimos años del reinado de Fernando VII.

1.- EL PREFECTO FRANCÉS.

Resulta obligado dedicar un capítulo a la figura del prefecto francés, ya que todos los autores en España siguen el modelo francés como en casi toda Europa. En España el primero fue Javier de Burgos que fue Subprefecto en Almería.

El modelo centralista francés nace para luchar contra la falta de libertades que la monarquía absoluta había eliminado en Francia y la supresión, por lo tanto, del absolutismo burocrático y las prebendas. El objetivo era extender o mejor dicho crear, el principio de uniformismo en todo el territorio nacional.

Así, el día 29 de septiembre 1789, un comité de la Asamblea Nacional dividió a Francia en 85 departamentos, realizando esta división territorial en base a criterios exclusivamente geográficos, abandonando los nombres de los antiguos reinos. La Asamblea Nacional plantea esta radical reforma a iniciativa de Sieyès, sobre unas bases fijas y uniformes, y con la creación del departamento y cada departamento se divide en distritos, "una división territorial uniforme" (3).

En un principio en los primeros momentos revolucionarios la autonomía local no estaba limitada, era plena, existía una Asamblea de 36 ciudadanos, que a su vez eligen a un comité ejecutivo de 8 miembros, que bajo la supervisión de un funcionario real que dirige la administración.

Este fenómeno de autonomía local es quizá el producto de los primeros momentos de la Revolución en Francia, que era una reacción contra los intendentes, que en número de 32 dirigían la Francia de la reacción contra una figura que fue abolida por la Revolución, que tenía un claro origen militar, y eran sufragadas con cargas a los presupuestos del Estado (4).

Sí bien en el pensamiento revolucionario era necesario la autonomía de las

(3) MESA SEGURA: La Labor Administrativa de Javier de Burgos, Madrid (I.N.A.P. 1.946 Pág. 31).

(4) En España existieron la figura de los intendentes creadas el día 4 de julio de 1718, aunque el 1 de mayo de 1721 se intenta la eliminación de algunas de sus funciones, incluso se llega a plantear la supresión de la institución. En un 22 de diciembre de 1749 se les atribuye competencias en materia de guerra, justicia y policía, extendiéndose a todo el territorio nacional. Las competencias en ámbito de la justicia les fueron arrebatadas posteriormente.

corporaciones locales, pronto se produce el movimiento contrario, de la necesidad centralizadora, y uniformidad, conceptos ambos que se consideraban como el motor de la revolución.

Así para "los jacobinos primero, y funcionalizando al máximo el concepto Russuniano de la voluntad general, fueron creando a su amparo un auténtico centralismo revolucionario". (5).

Napoleón basándose en las ideas Jacobinas, presenta un sistema que eliminaba para siempre el entusiasmo de los padres de la revolución por la autonomía de las corporaciones locales.

No fue en cambio las opiniones unánimes en contra de los principios de la autonomía de los ayuntamientos, para Saint Just con esos principios la república de la nueva Francia, perdería su libertad (6).

Se basaban los partidarios de las autonomías locales, que con el centralismo, las libertades públicas quedaron disminuidas, al no contar la sociedad con magistraturas ya que éstas eran eliminadas, al pasar todas sus funciones al esbirro del gobierno, ya que donde no hay magistrados independientes, sólo hay delegados del poder. Pudiendo llegar

(5) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: La Administración Española. Madrid. (Instituto de Estudios Políticos 1.964 - Pág 123.)

(6) NIETO GARCIA, Alejandro: La Burocracia, El Pensamiento Burocrático. Madrid (I.N.A.P. - Pág 79). "la república terminará siendo presa de veinte mil necios que la corrompen, la combaten y la sangran".

a suplir el poder del pueblo. Los revolucionarios franceses crearon una administración fuerte, más que el régimen absolutista, pero sometida a un derecho, esto es el derecho administrativo, y como dijo algún revolucionario tan fuerte y rígido que con el sistema borbónico (7).

La administración de los revolucionarios es un poder inmenso y tutelar que se encarga de asegurar el goce y de vigilar la suerte de los individuos, más fuerte que la administración absolutista, pero con la única diferencia de estar sometido al derecho administrativo, pero separada de la acción de los tribunales desde 1791, que en el Código Penal de dicho año, tipifica como delito que los jueces se introduzcan en las funciones de la administración.

A pesar de la fuerte oposición de diferentes sectores revolucionarios, la técnica del centralismo se va imponiendo y la idea de Chaptal que junto con Bonaparte es el creador de la administración francesa de los inicios del siglo XIX, manifiesta:

"La fuerza de un sistema se encuentra en la ejecución forzosa de la ley y de los actos del gobierno.... La cadena de ejecución desciende sin interrupción desde el Ministro a la administración y transmite la ley y las ordenes del gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social con la rapidez del fluido eléctrico" (8).

(7) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Revolución Francesa y Administración contemporánea. Madrid (Ediciones Taurus 1.972 -Pág. 74. "Varios reinados absolutistas no hubieran hecho tanto por la autoridad real como los revolucionarios".

(8) NIETO GARCIA, Alejandro: La Historia del pensamiento Burocrático... Pág. 75.

Para realizar esta idea, la mejor técnica, es reservar la esfera de la acción a una "línea de agentes monocríticos o individuales ligados, precisamente por el vínculo de jerarquía, desplazando lateralmente las corporaciones colegiales a un simple papel de liberación o consejo" (9).

"Pasando las funciones que deben de realizar las corporaciones locales van a ser cumplidas por agentes individuales sometidas al principio de jerarquía, Alcalde, Subprefecto, Prefecto, la gran técnica en fin, del sistema centralizador" (10).

El estado centralista del período revolucionario francés, modelo que se exportó a muchos países del continente y que España por supuesto, no era una excepción, pretendía y lo logró, que la presencia de la administración del Estado se extendiese hasta el último municipio convirtiendo al alcalde no sólo en el presidente de la corporación sino en un agente del poder central en el ayuntamiento. Es la administración de la revolución más centralista que de la administración borbónica.

Existe un Jefe o representante del poder estatal en el territorio, en cualquiera de los 85 departamentos en que se dividió el territorio nacional para que se pudiese realizar la labor de la administración estatal (11), se le llama Prefecto.

(9) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: La Administración,..... Pág. 123.

(10) Id. Problemas actuales de Régimen Local. Sevilla (Instituto García Oviédo 1.958 -Pág. 124)

(11) Hoy son 95 departamentos, la Ley número 82-213 de 02 de marzo de 1.982 relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y regiones, ha cambiado la estructura del prefecto en Francia, hoy se denominan "representante del Estado en el departamento" regulado en el artículo 1 y siguientes, no se debe olvidar que por un Decreto de 19 de febrero de 1.988 el

La denominación del prefecto que tiene un origen imperial romano; se denominaba así al jefe o jefes militares, tenía quizá un carácter más militar que civil.

Es curioso que no fue el primer Cónsul Napoleón Bonaparte el que dio la denominación de prefecto (12), fue el cónsul Lebrún el que les dio dicha denominación.

El cuerpo prefectoral fue fundado el 17 de febrero de 1800, por la ley de 28 pluviario del VIII año.

Polémica fue su creación y mantenimiento a lo largo de la historia, de Francia es de las innumerables instituciones creadas por Napoleón que se mantuvieron después de la caída de su creador." Salvando su posición de efectivos comisarios del Centro profesionalizando, y tecnificando sus funciones" (13). El objetivo napoleónico de la creación de una figura se recoge en el siguiente pensamiento napoleónico incluido en el libro de Brian Chapman, " El prefecto y la Francia provincial": "Es maravilloso que la orden de un sólo hombre se extienda a toda Francia".

Es en la idea expuesta el mejor modo de expresar la idea centralista Napoleónica que luego se intenta exportar por un amplio sector doctrinal y político a España.

Comisario de la República se ha vuelto a llamar Prefecto.

(12) En el Decreto núm. 82 389 de 10 de marzo de 1982 sobre los poderes del Comisario de la República y acción y organismos del Estado en la región. En el artículo 1 el representante en el Departamento toma el nombre de Comisario de la República.

(13) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: La Administración..... Pág 121.

El prefecto que forma parte de un cuerpo prefectoral, siguiendo el modelo napoleónico de grandes cuerpos de funcionarios, cuya única ambición era ser útil y su único interés era el interés público. Basándose en un sistema de carrera y promoción profesional, creado grandes cuerpos profesionales e independientes de la política que incluso, no podían ser juzgados por los Tribunales sin autorización del Consejo de Estado hasta 1870.

Siendo acusada esta Institución de poder excesivo y omnímodo, sólo comparable al poder que tenían los Mariscales del Imperio.

El artículo 3 de la Ley Local Napoleónica daba un pleno poder al prefecto en el departamento, si bien es cierto que en un principio contaba con un Consejo General que exclusivamente tenía unas meras funciones de asesoramiento y que paulatinamente fue perdiéndolas, hasta convertirse simplemente en un tribunal administrativo.

Para la realización de sus funciones el prefecto contaba en la prefectura con un secretario general, y era el encargado de llevar en la prefectura los asuntos de personal y administrativos, y sustituir al prefecto en caso de ausencia pero no en caso de fallecimiento.

El prefecto tenía una dependencia plena del emperador, pero respondía ante el Ministerio del Interior y ante el Ministerio de Policía.

En el departamento además del prefecto existía el subprefecto, que en los

arrodissement (agrupaciones de cuatro municipios) lo dirigía bajo la supervisión del prefecto, y a diferencia del secretario general, el subprefecto tiene un mayor contenido político que el secretario general de la prefectura.

Los primeros 65 prefectos nombrados lo fueron mediante un nombramiento directo del Emperador, entre una lista de persona notables solicitada por el mismo, sin tener en cuenta las opciones políticas de los aspirantes.

Las retribuciones de los prefectos fueron desde los primeros que nombró el emperador, muy altas, y se establecía que el prefecto, debía recibir unas retribuciones "Que les permitieran vivir al mismo nivel que el hombre más acaudalado de la localidad donde residiesen", es de resaltar que muchos de los nombrados por el emperador aguantaron las diferentes cambios que se produjeron en Francia en el primer cuarto del siglo XIX.

Esta figura del prefecto, se ha mantenido como idea básica en la administración francesa, que fue exportada durante el período napoleónico a los países del continente, tanto en su contenido, como en su denominación.

España no pudo ser una excepción a esta influencia y así en el campo doctrinal su influencia fue decisiva. Así Javier de Burgos fue subprefecto durante la ocupación napoleónica en España bajo el Rey José I. El creador de la figura del Subdelegado de Fomento no sólo fue un estudioso del sistema prefectual francés, sino que desempeñó

esas funciones.

Este intento de adaptación a España de *la administración de la revolución francesa* produjo una serie de problemas definidos perfectamente por Eduardo Garcia de Enterría (14)

(14) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Curso de Derecho Administrativo Madrid (Civitas 1.987 -Pág. 46). Por los efectos negativos de una importación no racionalizada ni bien asimilada del modelo francés que se produce además en un momento en el que todavía no estaban completos o por lo menos definitivamente consolidados su empíricas y rapidísimas conquistas".

1.1.- El Prefecto en España

Es el inicio de la época contemporánea en España, está marcada por dos aspectos fundamentales:

- a) Un acontecimiento imprevisible de carácter catastrófico, que es la invasión napoleónica de 1808, que inicia un largo período bélico de 30 años en España.
- b) La modificación lenta, pero profunda del substrato social, que ocurre en un plazo más impreciso cronológicamente, pero se puede calcular que se inicia a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Este es un proceso de la historia de España de profundos cambios sociales, en donde el cambio constitucional es de tal calibre que queda recogida en una frase de Teófilo Gautier cuando vio el nombre de Plaza de la Constitución: "esto es una Constitución en España, un pellado de yeso sobre granito" (15).

El inicio de este período se puede marcar con la abdicación por la fuerza de Carlos IV, por el Motín de Aranjuez el 18 de Marzo de 1808. Corona que luego volvería a Carlos IV que renuncia en favor de Bonaparte el 5 de mayo de 1808.

En el Manifiesto de Napoleón del 25 de mayo de 1808, el emperador se propone como el gran reformador que España necesita para salir del gran caos e incorporarse a

(15) PALACIO ATARD, Vicente: La España del siglo XIX (1808-1898) Madrid (Espasa Calpe 1981 - Pág. 21).

Europa y España.

A este Manifiesto y a las ideas que el bonapartismo representaba se adhieren un gran número de españoles, que con sentido patriótico pretendían que se realizasen una serie de reformas sin que se produjese ninguna revolución.

El 24 de mayo de 1808 se convoca en Bayona a un grupo de 150 notables españoles, pero acuden 65 y redactan un texto normativo, que más que una constitución es una carta otorgada por José I, el 15 de junio de 1808, cinco días después de aceptar la Corona de España, lo sanciona.

Este texto normativo, es moderadamente liberal, se suprimían una serie de privilegios que contradicen "a la soberanía nacional, la igualdad ante la ley y la libertad económica, y procurándose, en fin, ofrecer un mínimo de garantías, para la libertad individual, de domicilio y de prensa" (16).

Ahora bien, la monarquía sigue siendo autoritaria, pero no tiene el carácter absolutista del anterior régimen, el rey se reserva la decisión final en vía ejecutiva y nombra y separa libremente a los Ministros. Existiendo un sistema bicameral, en donde el Senado compuesto por grandes de España, Capitanes Generales, Embajadores y Ministros, tenía como misión garantizar las libertades individuales.

En otros aspectos, plantea el Estatuto de Bayona y deslinda entre las funciones

(16) MERCADER DE LA RIBA, Juan: La organización Administrativa Francesa en España, Zaragoza (Institución Fernando el Católico 1.959 -Pág. 6).

judiciales y las políticas, y se intenta profesionalizar la Administración.

En este último apartado en donde los 146 artículos producen un mayor cambio en la administración, no sólo nace el prefecto sino que en el artículo 27 se crea una nueva estructuración ministerial:

Ministerio de Justicia

Negocios eclesiásticos.

" extranjeros.

" interior.

" hacienda.

" guerra.

" marina.

" Indias.

" policía general.

La distinción del Ministerio del Interior y el de Policía es claramente importada de Francia, como ya vimos.

El Ministerio del Interior tiene una serie de competencias; así en primer lugar atiende a la gobernación del Reino, selección de candidatos a las plazas de la Administración Civil de las Capitales de las provincias. Pero también se ocupaba del

fomento de la actividad económica: agricultura, viveros y cría de ganado, minas, comercio interior y exterior, industria, artes y fábricas. Procura la construcción y conservación de caminos, puertos mercantes, puentes, canales, desecación de pantanos, finalmente tiene atribuciones culturales, formación de academias, sociedades sabias, escuelas y liceos.

Dicha cartera de Interior se la fue ofrecida a Gaspar Jovellanos, el cual la rechazó.

Sí se compara las misiones a realizar por este ministerio, con las del Ministerio de Fomento creado 24 años más tarde, se puede apreciar las indudables semejanzas, y como se ve, no se aprecian funciones de policía, que le corresponden al Ministerio de Policía General que entre sus funciones son la seguridad del Estado, orden público, prisiones, censura, expedición de pasaportes.

El Consejo de estado, institución que es bonapartista por excelencia, y la institución que es hoy por hoy un elemento esencial de las administraciones centralistas. El 2 de mayo de 1809 el Rey José I procede a reglamentar la actividad del Consejo de Estado, suprimiendo los demás Consejos que había en España. El Consejo de Estado de la Constitución de Bayona era presidido por el rey, aunque tenía un presidente propio, su misión era deliberar sobre proyectos de ley o decretos que se le sometían por los ministros y emite informes o consultas. "Fueron miembros de dicha institución afrancesada, entre otros Juan Antonio Llorente, Francisco Amorós, Joaquín María Sotelo,

Blas de Aranza, Melendez Valdés" (17)

Las diferentes secciones del Consejo de Estado podían rechazar o aprobar la propuesta del Consejero Ponente sobre si aprobaba o no el proyecto legal presentado. Se remitía toda la documentación al Secretario de Estado, y este con toda la documentación lo remitía al Monarca, que en caso afirmativo remitía el decreto al Ministro del ramo correspondiente.

La idea de la división territorial nace en el reinado de José I, para intentar extender su poder a todo el territorio nacional, e intentar atraer a una gran parte de la población y así crea las Comisarías Regias. Al frente de cada una de las ocho Comisarías Regias, puso a personajes notables dentro de los afrancesados cabía citar al Teniente General y Consejero del Estado, Marqués de Amarillas que en 1833 tendría un papel decisivo en los cambios políticos (18). Las Comisarías Regias fueron en cierta manera el primer intento de división territorial.

Es de resaltar que la creación de las prefecturas en España, vino condicionada por la situación política de la España de la Guerra de la Independencia. El poder de José I, estaba limitado para ejercer su funciones, tenía por un lado: quienes no aceptaban la dominación extranjera y agrupados en torno a la regencia, y por otro lado el poder

(17) *Ibid* Pág. 10

(18) Datos biográficos: El Marqués de Amarillas, Pedro Agustín Girón (1.778-1.842) llegó a General con Fernando VII, fue Ministro de la Guerra en el Trienio Liberal en 1.833, fue miembro del Consejo de Regencia, y por último Ministro de la Guerra con el Conde de Torroja en 1.835.

absoluto de los Mariscales Imperiales.

Así sí en buena parte, las Comisaría Regias, entre otras de sus misiones tenían como objeto evitar en lo posible, el saqueo constante de los Mariscales Neip, Kellerman, Victor, Mortier.

El 8 de febrero de 1810 el Emperador Napoleón dicta un Decreto Imperial en virtud del cual se crean cuatro gobiernos particulares: Vizcaya, Aragón, Navarra y Cataluña, estableciendo como límite el río Ebro. Estos cuatro gobiernos militares estaban al mando de los respectivos Jefes Militares y tenían plenas facultades sobre los territorios ocupados, los cuales pasaban a formar parte del Imperio, sin el consentimiento del Rey José I.

Pero se produce una reacción por parte del Rey José y de su grupo de afrancesados y así se dicta en el Real Alcazar de Sevilla, el 17 de abril de 1810 , el Real Decreto por el que se establece la división del Gobierno Civil de los pueblos del Reino en prefecturas y las demarcaciones de sus límites.

El citado Real Decreto estableció la división de España para el Gobierno Civil en 38 prefecturas, cuyas capitales eran: Alicante, Astorga, Barcelona, Burgos, Cáceres, Ciudad Real, Ciudad Rodrigo, Córdoba, Coruña, Cuenca, Gerona, Granada, Guadalajara, Huesca, Jaén, Lérida, Lugo, Madrid, Málaga, Mérida, Murcia, Orense, Oviedo, Palencia, Pamplona, Salamanca, Santander, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo,

Valencia, Valladolid, Vigo, Vitoria, Jerez y Zaragoza.

Estableciendo en artículo 3 la correspondiente subdivisión en las 111 subprefecturas.

En el Título II, artículo 1º se establece que en cada prefectura habrá un magistrado encargado, bajo el nombre de prefecto, del Gobierno Civil, de la vigilancia sobre la administración de rentas y de la policía general. Habrá también un Consejo de Prefectura, y una Junta General de Prefectura.

Las funciones del Consejo de Prefectura se establecen en el artículo 11 del citado texto normativo. El Consejo de la Prefectura se componía de tres miembros de nombramiento real. Entre sus misiones estaban todo lo referente a las contribuciones que haya de percibir por cuenta del Estado o por las Municipalidades. Los negocios que tuviesen relación entre el fisco y los particulares, y estos con las Municipalidades, para la ejecución de toda clase de obras públicas, o por consecuencia de la ejecución de tales obras. El Prefecto podía asistir a las reuniones del Consejo de Prefectura y en caso de asistencia lo presidía, salvo en ese caso lo presidía el miembro de más edad.

Las Juntas Generales de Prefectura, que también tenía fines fiscales, estaba formada por veinte miembros propietarios acomodados, designados por el Rey de entre una lista de candidatos propuestos por las Municipalidades respectivas.

Este organismo no sólo repartía las contribuciones directas entre los subprefectos de la demarcación, sino que también había de examinar las cuentas de los prefectos relativas

a los gastos que se pusieran a su disposición. Las Juntas Generales de Prefectura se congregaban una vez cada año la época del año que debían reunirse estaba fijada por el Rey. El período de sesiones es de veinte días como máximo. El presidente era nombrado por el Rey y es el Presidente el que a su vez nombraba al Secretario entre los miembros de la Junta. Para ser uno de los miembros debía tener más de 25 años, y justificar tener propiedad a raíz de renta mayor de diez mil reales vellón. Podían dirigir sus informes al Ministro de Hacienda pero a través del Prefecto, y al Ministro del Interior, su dictamen a cerca del estado de la provincia.

Las Juntas Generales de Prefectura y el Consejo de Prefectura eran órganos de apoyo al Prefecto.

Las funciones del Prefecto están recogidas en el artículo 11, dice: "Las atribuciones del gobierno civil son las siguientes:

- La vigilancia sobre la dirección e inversión de los bienes y rentas pertenecientes a las Municipalidades y a los cuerpos o establecimiento públicos.
- Los hospitales municipales y la policía urbana.
- Los hospitales y establecimientos de beneficencia.
- La vigilancia sobre la salubridad pública.
- Las cárceles en cuanto concierne a la manutención de los presos y la salubridad de las mismas.

- Los hospicios y casas de misericordia.
- La instrucción pública y los establecimientos literarios y científicos.
- El comercio.
- La agricultura y la policía rural.
- Las manufacturas, artes y oficios.
- Las obras públicas, bajo cuyo nombre se comprenden los puertos del comercio, la navegación interior y los canales.
- Las Guardias Cívicas".

En todas las puntos que se han expuesto, el Prefecto se relacionará con el Ministerio del Interior. En cambio en las materias que corresponden a la recaudación de contribuciones públicas, los Prefectos mantendrán la correspondencia con el Ministro de Hacienda. Y con el Ministro de la Policía en asuntos de la seguridad del Estado.

Además de las atribuciones especiales que tenían señaladas los Prefectos, podían tener correspondencia con otros ministros, de quienes dependerán respectivamente, en cuanto cualquiera de ellos les encargase cualquier asunto en nombre del Rey.

Es este último aspecto un elemento importante y demuestra que la idea del Prefecto jositista era el del representante del Gobierno en la Prefectura y no el delegado de un ministro, mantenía relaciones con el conjunto del Gobierno era el representante del poder

central en el departamento o provincia.

El Prefecto estaba obligado al igual que en Francia, y que luego como veremos más adelante, esa misma obligación tenía el Subdelegado de Fomento, era de visitar en el primer año de su nombramiento. Los Prefectos visitarán entera su Prefectura y la repetirán después cada dos años, se entenderán de su estado físico y moral, y más, propondrán las mejoras que admiten en uno o en otro caso, y allanarán en su origen las dificultades que haya exigido su presencia así como observar las necesidades de las municipalidades.

En materia de orden público los Prefectos podrán reclamar el auxilio de la Fuerza Armada Militar siempre que el orden público lo necesite, y no se le podrá negar. Así mismo contara con cualquier otra policía que hubiese y con la Guardia Cívica o milicias urbanas, aunque bien es cierto que la composición de la Guardia Cívica se ignora, aunque se cree que estaba "formada por franceses residentes en España" (19), aunque cabe la posibilidad que fuese un cuerpo no voluntario, y fuese profesionalizada.

En el artículo 9 se establecía al igual que en Francia, con la ley de 17 de febrero de 1800 que creaba las prefecturas, la figura del Secretario General, nombrado por el Rey y encargado de la custodia y despacho de los papeles, firmara las actas públicas después y al igual que su homónimo sustituirá al Prefecto en caso de muerte u otro

(19) *Ibid* Pág. 13

accidente imprevisto, desempeñará interinamente los cargos de Prefecto hasta que otra cosa se disponga. En cualquier caso el Prefecto recurrirá a Nos por nuestro Ministro del Interior, para que nombremos el empleado público que haya de hacer sus veces durante su ausencia, siguiendo el modelo francés, en el que el Secretario General sustituye al Prefecto.

En el Título III del texto del Real Decreto del 17 de abril de 1810, (el autor de esta división territorial fue Juan Antonio Lorente, aunque Francisco Amorós fue su autor en realidad), establece en el artículo 1º que en cada subprefectura habrá un subprefecto y una Junta General de Subprefectura. El subprefecto dependía del Prefecto, teniendo como misión ejecutar y hacer ejecutar las ordenes que recibía del Prefecto, y dar su opinión a cerca tanto de las quejas como de las opiniones, que los particulares, y las municipalidades le dirigían tanto individual como colectivamente.

Existiendo en las subprefectura una Junta General de Subprefectura que se reunía una vez al año en la misma época que el rey señalaba, al igual que ocurría en las Juntas Generales de la Prefectura en Francia. La Junta General contaba con 10 miembros de la misma, tenía que ser mayor de 25 años, y justificar tener una propiedad raíz de renta mayor de cinco mil reales de vellón. Eran nombrados por el Rey a propuesta de los candidatos presentados por las Municipalidades. Las Juntas se elegían por mitad cada año. El Presidente era elegido por el Rey, aunque no tenía que figurar el presidente

entre, los candidatos propuestos por las Municipalidades. El Presidente nombra al Secretario entre los miembros de la Junta. En cada Junta General de Subprefectura cuando se congregaba, después de concluidas las sesiones de la Junta General de la Prefectura, y hará el repartimiento de la cuota de contribuciones que le corresponde, y enviará el estado de este repartimiento al Prefecto.

Por último dentro del último escalón de la división territorial que regula el Decreto de 17 de abril de 1810, establece en el artículo 1º y siguientes del título IV de las Municipalidades del reino.

En las municipalidades es de interés advertir como en las Corporaciones locales de la España Napoleónica, tienen un contenido jurídico administrativo distinto al de la España de la Constitución de Cádiz.(20).

Había una Junta Municipal que era elegida por todos los vecinos contribuyentes de cada pueblo y entre ellos mismos. Este Concejo abierto nombraba seguidamente un candidato por la Junta General de Prefectura y otra para la Subprefectura. Las Juntas Municipales elegidas por un número de habitantes se encargaban de recaudar rápidamente al por menor de las contribuciones que la Junta de Subprefectura hubiese señalado a la respectiva Municipalidad.

La Municipalidad nombraba a los empleados del municipio en las poblaciones

(20) Ibid Pág. 13 ..."nuevas municipalidades josetistas, se pretenden encargar un sistema mixto de Concejo abierto y de Gestión Técnica"

pequeñas, en las poblaciones medianas, los nombraba el Prefecto y en las poblaciones superiores a 5.000 habitantes era el Ministro del Interior. Los presupuestos de las Municipalidades debían ser aprobadas por el Prefecto o Ministro del Interior, incluso, pasar por el taniz del Consejo de Estado. Ahora bien no se ha conseguido saber hasta que punto pudo llegar a ser eficaz la administración Josefina en España.

Durante el 1811, Napoleón volvía a intentar arrebatar a su hermano José, parte del territorio español, y así ante esa situación el Gobierno de Madrid, envía a Aranza y Almenara a París, para evitar el deseo francés de anexionar además de las provincias del Ebro, incluso Asturias y Galicia, y a cambio se concedía a la Corona Española el reino de Portugal.

Por un Decreto Imperial de 26 de enero de 1812 en el que se divide el Principado de Cataluña en cuatro departamentos, y tales departamentos en subprefecturas, los cuatro departamentos fueron Montserrat, capital de Barcelona, Ter, capital de Gerona, Bocas de Ebro, capital de Lérida y Segre, capital de Puigcerdá. Esta reestructuración de la administración francesa en Cataluña, tenía como objeto la anexión de Cataluña a Francia, y así por el Decreto Imperial de 2 de febrero de 1812 se establecía en Cataluña la presencia de dos Consejeros de Estado parisinos y que con el título intendente, procedían a instaurar, poner en marcha y orientar a los cuatro prefectos y a los diferentes subprefectores y Directores Generales. El objetivo de estos intendentes era que la fusión

de Cataluña a Francia se realizase durante un período transitorio, durante el cual se pudiese preparar la administración en Cataluña, para que se integrase plenamente en Francia.

La labor del Rey José I se vio finalizada en junio de 1813 cuando cruzó la frontera con un grupo de exilados españoles. La labor de éste fue amplia además del estatuto de Bayona que salió publicada en la Gaceta de Madrid en dos ocasiones, el 27-30 de junio de 1808 y el 29 de marzo de 1809. y los diferentes Decretos dictados por el emperador en diciembre de 1808 de supresión del Santo Oficio, supresión de conventos, así como la desaparición de aduanas internas y derechos arancelarios, ahora bien estos últimos Decretos se dictaron sin la intervención de José I. Este espíritu de cambio, que se traía por parte del invasor, con las reformas ya citadas, más el deseo de producirse un movimiento codificador, así como la separación del poder judicial, atrajo a un innumerable grupo de españoles ilustrados, que optaron por esta vía de cambio de la España de inicios del siglo XIX y así hombres como Cabarrus Ministro de Hacienda de Carlos IV y el Almirante Mazanedo. Bien es cierto que hubo afrancesados que luego abandonarían la causa Josefina, como el caso de Cevallos o Ranz Ramanillos, éste último fue uno de los artífices de la Constitución de Cádiz. Otros en cambio como Alberto Lista

(21) se pasaron al bando de los afrancesados en la hora negra de la invasión de Andalucía.

Hubo en cambio otros que por criterios ideológicos, por hechos fortuitos u oportunismo político como Lorente, incluso personalidades que desempeñaban funciones administrativas en diferentes ámbitos de la administración como el Conde Casa de Valencia, prefecto en Málaga, Joaquín de Aldemar prefecto en Santander, y Javier de Burgos subprefecto en Almería, en los anales del reinado de Isabel intentan justificar su colaboración con la administración Josefina.

En el artículo 9 del Tratado de Valencay garantizaba Fernando VII a los afrancesados (según el profesor Artal Gallego en su libro "Los Afrancesados", se calculan que fueron unos 12.000 afrancesados los que se exiliaron) la conservación de sus empleos.

Durante el viaje de regreso de Fernando VII a España, prometió a los partidarios del Rey José I refugiado en Toulouse su propósito de permitirles el retorno a la patria "sin mirar partidos u opiniones pasados" (22).

Si en principio parecía que éste era el propósito del Rey, quizás porque su actitud ante los invasores no fue de una gran resistencia al llegar a España, dictó en cambio el

(21) Nació Alberto Lista y Aragón en Sevilla en 1775, a los 20 años era Catedrático en el Colegio de San Telmo, escribió en el *Semanario Patriótico* y luego fue profesor en el Colegio San Mateo donde fueron alumnos suyos Espronceda y Escudé, murió en Sevilla en 1848 siendo un humilde sacerdote.

(22) PALACIOS ATARD, Vicente: La España del... pág. 106.

Real Decreto de 30 de Mayo de 1814, imponiendo el castigo de destierro de España, a quienes hubieran sido Ministros y Consejeros del Rey intruso, o hubieran desempeñado cargos diplomáticos en el extranjero, a los militares desde el grado de capitán hacia arriba, que le hubieran servido con las armas, a los miembros de la policía o empleados en prefecturas o subprefecturas; y a los títulos y dignidades eclesiásticas condecorados por el enemigo o que, estando por el gobierno legítimo, hubiera abrazado la causa francesa. A los demás se les permitía residir en España a 20 leguas de la Corte, en régimen de libertad vigilada. Sólo los soldados rasos, así como a los marinos rasos, que no sufrían castigo por carecer de permisividad de ánimo.

Por una Circular del Ministerio de Hacienda 3 de Junio de 1814, se estableció una triple clasificación de afrancesados, los que habían desempeñado sus puestos cuando se produjo la ocupación napoleónica, aquellos que habían ascendido durante la ocupación francesa, y aquellos que habían perseguido a los patriotas.

El Real Decreto de 26 de Enero de 1816 empezó a atenuar las medidas contra los afrancesados, por el Real Decreto de 28 de Junio de 1816 se ordenaba archivar las causas contra los afrancesados, en el Real Decreto del 16 de febrero de 1818 se abría el retorno a un gran número de afrancesados, pero el odio popular contra los

afrancesados era quizá mayor que el gubernamental, así muchas de los francesados que regresaron tuvieron que sufrir las vejaciones de la población, y tuvieron que dictar una Real Orden en febrero de 1819, en que no se incomodara a los antiguos francesados.

Esta idea del francesamiento, produjo tal enemistad, que el nombre del Ministerio del Interior no se pudo dar a lo largo de nuestra historia, hasta épocas muy recientes, salvo un breve período -por su origen correspondía al tiempo de la ocupación napoleónica.

Lo mismo se puede decir del término prefecto, que hubiera sido una denominación más correcta que el de Subdelegado de Fomento, pero no era posible utilizarlo, siendo además el creador de los Subdelegados de Fomento, un francesado de hecho. Estas ideas se recogerán más adelante en el informe del Duque del Infantado sobre la creación del Ministerio de Fomento o Interior.

2.- LA CONSTITUCION DE CADIZ

Sí en el lado del invasor francés se agrupaban un grupo de españoles que bajo la égida francesa, se debía proceder la modernización de España, otro grupo de españoles se reunían en la Isla de León, para elaborar un proyecto de reforma de la sociedad española. Se ha definido a esta Constitución de Cádiz "como una constitución perfecta técnicamente, para una comunidad de ciudadanos preparados económica y culturalmente, para el ejercicio de la Ciudadanía" (23). Es de indicar que no era el caso de la sociedad española de la época.

El proceso de elaboración del texto constitucional, se inicia el 24 de septiembre de 1810 y concluye el 19 de marzo de 1812.

Iniciando la revolución liberal en España que no acabaría de concluir o de asentarse hasta 1834, una vez fallido el intento de Cádiz y el Trienio Liberal. En un período de la historia de España que se inicia en 1808 siendo una gran potencia, y acaba en 1834 siendo el gran enfermo de Europa. Es la Constitución de Cádiz un acontecimiento revolucionario en la historia de España, que sólo en el siglo XIX, habría otra revolución en 1868.

Fueron 308 diputados, muy influenciados por la Universidad de Salamanca,

(23) JOVER ZAMORA, José María: Introducción a la Historia de España, Barcelona (Teide 1.977 -última edición- Pág. 534).

basándose en las ideas del Padre Suarez. Así Muñoz Torrero, uno de los prohombres de la Constitución fue Rector de la Universidad de Salamanca.

De los 308 diputados que participaron en la elaboración de la Constitución de Cádiz, aunque no hay listas de los mismos se ha podido saber que de estos 308 diputados, 97 eclesiásticos, 60 abogados, y 16 catedráticos de Universidad, 58 funcionarios, hasta 15 propietarios, y cinco comerciantes, entre otros. Es una minoría de instruidos. Los 97 eclesiásticos no formaban un grupo compacto. El grupo más numeroso era el de los funcionarios. Destacan la presencia de funcionarios públicos, y la escasa presencia de una burguesía comercial.

Esta labor de la Constitución de Cádiz es una obra de una minoría instruida, en donde el pueblo inculto y escasamente politizado, una minoría en donde el papel del funcionario (altos funcionarios) es muy importante para la concentración de funcionarios que se habían refugiado en Cádiz, y deseosos de racionalizar un proceso fuertemente irracionalizado.

Ahora bien, no aludimos que la labor legislativa de éstos hombres que empezaron las sesiones de las Cortes de Cádiz (104 formaron la primera sesión y 223 formaron la última sesión), fue enorme y de una gran trascendencia. La convocatoria de las Cortes, se inicia con una Junta Central, que estaba compuesta por 36 miembros presididos por Florida Blanca, que detentó el poder hasta que se forma la Regencia con cinco miembros

que convocaron las Cortes de Cádiz.

Se introduce en la Constitución de Cádiz un concepto polémico a lo largo de muchísimos años de la historia de España, es el de la soberanía nacional, si ésta residía en el rey o en el pueblo. Para un amplio sector de los constitucionalistas de Cádiz, la soberanía reside en la nación y de aquí su poder constituyente, este es el principio de la Constitución de Cádiz. Esta idea anteriormente expuesta, era la sostenida por los progresistas, que continuarán a lo largo de la primera mitad del siglo XIX el espíritu de la Constitución de Cádiz. La soberanía nacional constituyente que reside en el pueblo, establece una división del poder entre el rey, las Cortes y los Tribunales. Este principio fundamental en la historia constitucional española, la idea que el rey era un simple mandatario de la nación.

Para hombres como Martínez Marín estas ideas se encuentran en nuestros clásicos como el Padre Vitoria. En cambio otro sector de nuestros constituyentes rechazaron ese principio de la soberanía nacional y afirmaban una división radical del poder entre el Rey y las Cortes, que sostendrían los moderados a lo largo del pasado siglo XIX. Con la revolución francesa, no sólo se produjo un gran cambio en los aspectos políticos sino también en los aspectos sociales y económicos.

Es la llegada del poder de la clase media, así se recoge en la famosa frase de Sieyès: "La clase media es todo". Es la irrupción de las clases medias en la vida

política, es también en la frase de Antonio Alcalá Galiano, que es ideólogo de las clases medias de España; si la clase media tiene el poder social, tiene que tener el poder político. La monarquía constitucional es el pacto entre la corona y la burguesía para un reparto del poder político.

Los diputados que participan en las tareas elegidas por un sistema indirecto, los vecinos elegían a unos compromisarios que así se elegía un elector por parroquia, y los electores de la parroquia elegían a un elector por partido, y estos se reunían en la capital de la provincia para la elección de los diputados constituyentes.

Estos diputados inician unos profundos cambios legislativos, sociales y económicos.

Así por el Decreto de 17 de agosto de 1811, en que se establecía la libre admisión de todos los hijos de españoles honrados a las categorías militares, esta eliminación de barreras para acceder al ejército supone a lo largo de muchas décadas una inestabilidad social. Es de resaltar que una vez volvió el absolutismo a España, volvió a primar los ascensos no por méritos, sino de sangre, lo cual fue una de las causas del malestar del ejército, durante el alzamiento de Cabezas de San Juan.

No olvidemos además que por el citado Real Decreto se permitió a Espartero (24), que era hijo de un carretero manchego realizar la carrera de las armas, y este

(24) ESPARTERO (1.793-1.879). Hijo de un artesano, se enrola en ejército en 1.809. En 1.820 es Coronel y en 1.824 es Brigadier. En 1834 era jefe del ejército del Norte. Entre 1835 y 1838 fue nombrado Ministro de la Guerra, en 1840 dirigió la revuelta contra la Reina Cristina y fue nombrado Regente hasta 1843, presidió el Gabinete entre 1854-1856.

personaje fue decisivo en la historia de España hasta casi el primer tercio del siglo XIX, pudo entrar en el Colegio de Ingenieros.

En octubre de 1811, siguiendo uno de los clásicos principios liberales de propiedad plena se suprimirán los Mayorazgos y Fidecomisarios, la institución del mayorazgo es de derecho privado, que vincula la propiedad de unos bienes a una familia. Esta institución estaba provocando que una gran parte de las tierras quedasen fuera del mercado y era un sistema básico para el sostenimiento del antiguo régimen.

En el Decreto de 8 de junio de 1813, se establecía la libertad de trabajo, eliminando a los gremios de oficios. Dos años antes, se habían suprimido de los señorios jurisdiccionales y por la Ley de 6 de agosto de 1811.

En el Decreto de 13 de agosto de 1813, se establecía el embargo de todos los bienes de los afrancesados, no fueron en este aspecto los constitucionalistas de Cádiz una excepción del odio contra los afrancesados.

En materia religiosa, que se considera la de mayor polémica, que hubo en las sesiones de las Cortes de Cádiz, se dedicaron treinta y tres de sesiones de las Comisiones de las Cortes sobre todo para abordar el tema de las ordenes religiosas regulares, que fue uno de los temas más problemáticos de la labor de los hombres de Cádiz. Eran hombres de gran fe, no podemos olvidar que la labor constituyente acabó con un tedeum de acción de Gracias.

El clero era poseedor de las tres partes de la tierra existían en España un miembro del clero por cada 50 habitantes, según los datos estadísticos de 1.800. No había por parte de los constituyentes un elemento antirreligioso, no olvidemos que había eclesiásticos entre los 308 diputados que compusieron estas Cortes sino un medio de evitar el excesivo peso del elemento religioso en la sociedad española.

Se prohibía que hubiese más de un convento de la misma orden en un mismo municipio. Para proceder a que se instalasen nuevos conventos de las órdenes mendicantes era necesario contar con la autorización del respectivo ayuntamiento del Municipio en que se fuese a instalar. Se estableció que en los conventos hubiese como máximo 35 miembros y como mínimo 12. Se prohibía que se procesase en ninguna orden hasta la edad de 23 años.

La labor legislativa en materia religiosa, produjo un alejamiento de la masa de la población española, que fue una de las causas que contribuyeron a la caída del primer intento constitucional español.

No podemos olvidar que la población española en "el año 1803, que supiese leer, era el 5,96% de la población, y en 1808 solo había 11.553 escuelas, para 40.000 escolares" (25).

Patricio Escosura manifestó mucho años después, el por qué de estas reformas.

(25) SANCHEZ AGESTA, Luis: Historia del Constitucionalismo Español. Madrid (Centro de Estudios Constitucionales 1.978 -Pág. 607).

Ha habido en España, una monarquía absoluta, y ha debido de haber un clero propietario y una aristocracia con mayorazgo. Pero cuando España tiene una monarquía constitucional liberal, es preciso que en España no haya más ciudadanos propietarios, cuya fortuna y cuya independencia, se basen exclusivamente en su trabajo.

El profesor Artola Gallego en una serie de conferencias que pronunció en la fundación March manifiesta claramente el proceso que sufre la sociedad española de la época (26).

El viejo régimen se sustentaba en una serie de principios, el reconocimiento del status personal de diferentes privilegios y de la existencia de leyes con una aplicación territorial limitada.

(26) ARTOLA GALLEGO, Miguel: Régimenes políticos de la España contemporánea. Madrid (Conferencias en la Fundación Juan March. Enero 1979 -Pág. 27). "La unidad e indivisibilidad que caracteriza al poder absoluto, y su formación práctica, la integración de todas sus competencias en un solo titular, la corona, va a ser sustituida por la revolución liberal, por la separación de los tres poderes -legislativo, ejecutivo, judicial-. La afirmación de la soberanía nacional y de los principios básicos del liberalismo: libertad, igualdad y propiedad".

2.1.- La División Territorial

Uno de los principios sostenidos por los revolucionarios franceses, era el de proceder o establecer una división territorial uniforme, y en el Decreto de 11 de agosto de 1789, creando una división del territorio francés conforme a las necesidades de la administración de la nueva época que surge como consecuencia de la Revolución Francesa (27). Los antiguos parlamentos se desploman, desaparecen los antiguos privilegios militares de nacimiento de clase y de ciudad.

El establecimiento del departamento en Francia, basado en el proyecto de Sieyès, tiene como objeto, proceder a la uniformidad administrativa, y como un instrumento de la centralización, y no como una unidad autonómica, sino como parte o instrumento del poder central, y esa idea de la división territorial que se origina con los revolucionarios y se consolida con Bonaparte, es análoga a la que se realiza en España 20 años más tarde.

El profesor Artola Gallego en las ya citadas conferencias pronunciadas en la fundación March dice: que los legisladores gaditanos pretendían "la aplicación de unos criterios racionalizadores en la organización territorial y administrativa, propugnan la

(27) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Problemas Actuales Pág. 7. ... "la división de Francia en 83 departamentos borró las demarcaciones de las provincias, cortó los ríos, abrió las montañas, rompió los portezgos y las líneas interiores de aduanas demolíronse los palacios y fueron vendidos los feudos"

unidad del fuero y de Cádiz, una ley para un solo estado, con la consiguiente destrucción del régimen foral y fiscal" (28).

Este último aspecto, la eliminación de los fueros, plantea serios problemas y así un diputado se opone en la sesión del día 17 de marzo de 1812 a la aprobación de la Constitución de Cádiz, porque se propugnaba en el referido texto, la supresión de los fueros.

(28) ARTOLA GALLEG0, Miguel: Regimenes polílicos -Pág 27).

2.2.- La Provincia

En el artículo once de la Constitución de Cádiz se establece: "se hará una división conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan".

En este texto de Cádiz la división en provincias, aparece reiteradamente y así es circunscripción electoral en los artículos 32, 33, 34, en el ámbito de actuación de dos figuras ex novo en nuestro ordenamiento como son: la Diputación Provincial y el Jefe Político, regulado en los artículos 332 a 337, y a efectos fiscales la provincia también aparece en los artículos 131, 344, 346 y en el artículo 362 en relación con la Milicia Nacional.

Ahora bien, la provincia no es una figura ex novo en nuestra Patria. Así en 1.554, a Guipuzcoa se le denomina provincia, y así había un proyecto de Carlos III de dividir el territorio en provincias, y en 1.691 había una división territorial entre provinciales meridionales y adyacentes y septentrionales.

Pero es sólo a partir del artículo 11 de la "gloriosa", cuando su denominación y sus fines corresponden a la actualidad. Por una Orden de la Regencia del 12 de junio de 1.812, se inicia el proceso de división territorial, encomendando dicha división territorial al Marino y Geógrafo Felipe Bauza, que realizó la división provincial, desde el 26 de

junio de 1813, hasta el 21 de septiembre del mismo año (29).

El proyecto de Bauza estableció la división territorial en provincias.

En la exposición de 21 de septiembre de 1.813 que Felipe Bauza dirige al Secretario de Gobernación de la Península. Establece que para realizar la pertinente división territorial, ésta puede hacerse en base a criterios, civiles, eclesiásticos, militares y económicos, se basó en el último criterio.

"Para lograr este objetivo, Bauza realizó tres grandes bloques territoriales. En la primera división territorial, incluía a los grandes Reinos, que se habían manejado por una sola autoridad civil y militar, tales como Aragón, Valencia, Cataluña, Galicia, y otras que por su riqueza, su territorio, y población, tenían que pertenecer a esta primera clase.

En la segunda categoría de provincias se han incluido parte del territorio nacional en provincias de menor extensión, población y riquezas, que se han manejado por sí solas" (30). Además se incluye en esta segunda categoría, provincias marítimas como Cádiz, Málaga y Santander.

Por último y en base a lo dispuesto en el artículo 3 del capítulo 3 de la Instrucción

(29) CALERO AMOR, Antonio María: La División Provincial de 1833. Bases y Antecedentes. Madrid (Instituto de Estudios de Administración Local. 1987.- pág. 18. "Felipe Bauza o Bauza, era Miembro de la Academia de la Historia, especializándose en cartografía dedicándose a realizar una serie de Mapas de España financiando en buena parte sus trabajos de su propio pecunio. Fue diputado durante el trienio liberal, dando voto a favor del impedimento moral del Rey, lo que le obligó a exiliarse en Inglaterra, país donde continuó su labor de cartógrafo, ingresando en la 'Royal Society', y en la Orden de la Jarrettera, murió en 1834, cuando estaba a punto de regresar a España, y según algunos de sus biógrafos está enterrado en la Abadía de Westminster"

(30) *Ibid* Pág. 114

del gobierno político de las provincias, estableció para el mejor gobierno de las provincias de primera clase, la creación de unas gobernaciones subalternas, necesarias por la gran extensión de las de primera categoría.

Nos da una serie de razones para realizar esta clasificación. Entre otras que expone Bauza para realizar la presente división: "me parece tiene también la ventaja de presentar una especie de escala de ascensos, útil en mi opinión para los que se empleen en esta carrera que puedan ir adquiriendo los conocimientos necesarios para su mejor desempeño" (31).

El informe elaborado por Bauza es remitido por la Regencia el 26 de enero de 1814, una vez que la Regencia está ya en Madrid remite todo el expediente al Consejo de Estado, para que el citado órgano estime lo que proceda sobre todo en torno a la creación de los jefes subalternos en las provincias de primera categoría.

Una vez que había finalizado el período de sesiones constituyentes de las Cortes de Cádiz, se inició el período ordinario de sesiones, el uno de marzo de 1814, al día siguiente el Secretario de la Gobernación de la península, en la memoria que presentó sobre los asuntos correspondientes a su cartera ministerial incluía el tema relativo a la división territorial del Reino.

Informó el Secretario de la Gobernación del Reino que una vez que pasase el

(31) Ibid Pág. 116

informe al Consejo de Estado se trasladaría a las Cortes, que mediante una comisión especial encargada de la división territorial, que se nombró en la sesión del día 8 de marzo de 1814.

El Consejo de Estado recibió el expediente el 12 de febrero de 1814, fue estudiado en la Comisión de gobernación de dicha institución, que mostró su plena satisfacción por la labor realizada y así lo manifestó el 25 de marzo del mismo año. Manifestando el Consejo de Estado a través de la Comisión de gobernación, la necesidad de establecer la figura de los jefes políticos subalternos en las provincias de mayor extensión como Cataluña, Aragón, Valencia y Galicia, y así como su implantación en algunas de puertos de mar, o en capitales de partido.

A pesar que el proyecto era del sentir favorable del Consejo de Estado, planteó una serie de novedades, y entre las novedades que se plantearon, consideraban en suprimir algunas provincias del proyecto de Bauza, y fundirlas con las provincias limítrofes, de tal forma que las 44 provincias, se quedaron reducidas a 39.

Se estableció la siguiente clasificación entre las 39 provincias, la primera clase correspondía a aquellas cuya población fuese superior a las 300.000 almas, las de segunda categoría, cuya población fuese superior a las 200.000 almas y las de tercera categoría que superasen las 150.000 almas, a pesar de que las cifras de población eran consideradas como bastante incorrectas. Siendo el proyecto de Bauza informado

favorablemente, y la necesidad imperiosa de realizar una división territorial más conforme con los nuevos tiempos.

A pesar de todo lo expuesto, el proyecto de división territorial de Bauza a la hora de seguir adelante, se plantearían una serie de problemas y así el Consejo de Estado estableció el 6 de abril de 1814 lo siguiente: "Que siendo el objeto del expediente el cumplir con el artículo 11 de la Constitución, que previene se haya de hacer una división más conveniente del territorio español, por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan, no eran suficientes los datos que se presentaban, para arriesgarse, desde luego a una operación tan complicada y transcendental, fijándola ya como una ley constitucional, cuando lo hecho era tan incompleto, y expuesto a tenerlo que variar, en lo que había gravísimos perjuicios e inconvenientes, y que por lo tanto parecía, al Consejo, necesario que las Cortes diesen comisión a personas instruidas en las ciencias que había que concurrir a la perfección de este plan, a fin de que se formase la estadística más posible, y las demás a operaciones que debían acceder para el acierto, y que de una vez se hiciese no sólo en el sistema político económico, sino también en el militar, eclesiástico y judicial, y que mientras tanto, permanecieran las cosas en el mismo estado" (32).

Ahora bien esta opinión tan contraria por parte del Consejo de Estado, pudiese

(32) Ibid Pág. 138

influir en los acontecimientos políticos que en la España de los primeros meses de 1814 se preveía consecuencias nefastas sobre el régimen constitucional.

Las propias Cortes sintonizaban con la opinión del Consejo de Estado, y ante la situación política, la Regencia envió el día uno de mayo de 1814 el expediente de la división territorial a las Cortes. El referido expediente no se llegó a concluir, y se perdió en los sucesos que ocurrieron en mayo de 1814, de él sólo se recuperaron durante el Trienio Liberal algunos documentos y fragmentos del expediente.

Un Decreto promulgado el 1 de enero de 1811 había negado validez justamente a cualquier acto del monarca, mientras estuviese retenido en Francia. Las cortes ordinarias entonces reunidas promulgan, sin embargo, un Decreto de 2 de febrero de 1814, según dictamen del Consejo de Estado, inhibiendo al Rey del ejercicio de sus facultades hasta que hubiera jurado la Constitución.

En el citado Decreto se prohibía al rey ir con una escolta armada, pero Fernando VII desoyó esta decisión. El rey contaba con el gran apoyo del ejército y de la Iglesia, los constitucionalistas se habían indisputado con éstos poderes. Así es de destacar la frase del canónigo Don Juan V. Yáñez que se expresaba en los siguientes términos : "Nuestra Santa religión Católica está expuesta a desaparecer de nuestro suelo, porque su sostén, que es el estado eclesiástico secular y regular, se halla en el mayor abatimiento". (33)

(33) PALACIO ATARD, Vicente: La España del... Pág. 100.

Dentro de las Cortes de Cádiz había un partido partidario del retorno a la monarquía absoluta, que cristalizó el 12 de abril de 1814 con el manifiesto de los Persas que formarán 69 diputados pidiendo a Fernando VII, que se penetre en el Estado de la nación" (34).

La situación estaba madura para una vuelta a la monarquía absoluta aunque en el propio manifiesto de los Persas se pide una monarquía absoluta templada. El rey Fernando VII dicta el 11 de mayo de 1814 el manifiesto de Valencia declarando nula toda la labor de los constituyentes gaditanos. Así los 384 artículos del texto constitucional quedaban nulos, y eliminando la labor de las Cortes ordinarias a partir del 1 de octubre de 1813, y entre la labor que quedó derogado está el anteproyecto de división territorial, así como los jefes políticos y las diputaciones.

Los jefes políticos y las diputaciones provinciales que para Rico Amat son órganos al servicio de la Administración del Estado, para poder cumplir las directrices de la Administración Central (35).

El Real Decreto de Valencia, establece : "Persuadido de los graves inconvenientes que resultan del establecimientos de los Jefes Políticos, he resuelto que dicho empleo, quede extinguido y que desde hoy esté reunido el mando político en los Capitanes y

(34) Ibid Pág. 100

(35) RICO AMAT, Juan: Historia Política y Parlamentaria Española. Madrid (Imprenta Escuelas Pías. 1.860 -Pág. 347). ... "los jefes políticos y las diputaciones provinciales permitirían una más directa acción del poder ejecutivo"

Comandantes Generales de la Provincias, sin perjuicio de proveer en adelante lo que más convenga. Tendreislo entendido para su cumplimiento, y lo comunicaréis a quien corresponda interiormente a este Decreto las Cortes dictarán una serie de normas" (36).

El día 13 de junio de 1813 apareció firmado el Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813 aprobando la construcción para el Gobierno económico-político de las provincias, norma capital en el ámbito de la administración local. Anteriormente a esta norma, se dicta el Decreto CLXXIX de 10 de julio de 1812, dictando reglas sobre la formación de los ayuntamientos constitucionales, así como el Decreto CLXV de 23 de mayo de 1812, sobre establecimiento de las diputaciones provinciales en la Península y Ultramar, este texto normativo es el que en su artículo 1, estableció las diputaciones provinciales. Cabría citar también el Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812, sobre la formación de los ayuntamientos constitucionales.

Dentro de la labor que realizaron los constitucionalistas de Cádiz, nos vamos a centrar, en la Instrucción, para el gobierno económico de las provinciales.

Este texto consta de los siguientes capítulos, el primer capítulo que lleva por título las obligaciones de los ayuntamientos, consta de 25 artículos, Capítulo II: De las obligaciones y cargos de las diputaciones provinciales, consta de 27 artículos y por

(36) PEREZ DE LA CANAL, Miguel Angel: Notas sobre la evolución de la figura del régimen legal de los Gobernadores Civiles 1.812-1.958 Madrid (Imprenta Nacional, B.O.E. 1.964 -Pág. 16).

último el Capítulo III: De los Jefes Políticos que consta de 35 artículos.

Esta Instrucción para el gobierno económico de las provincias a diferencia de la instrucción de 1823 es profundamente centralista y otorga una considerable menor autonomía, siguiendo el espíritu de los constituyentes gaditanos eran órganos del poder ejecutivo, las diputaciones y ayuntamientos (37).

Es el texto la mejor definición de las funciones de este agente del poder central en la periferia, podemos hacer una observación, el cambio de denominación y así en la Constitución el agente del poder central se denomina Jefe Político o Jefe Superior (38).

Es por lo tanto en base a una norma de rango inferior, que modifica el nombre fijado en un texto constitucional. El artículo primero de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, es el desarrollo de lo dispuesto en el artículo 324 del texto de la Constitución de 1812, y nos realiza una descripción perfecta de las funciones que debe realizar como representante del Estado en la provincia, manteniendo el orden público y ejecutando las decisiones del gobierno, al igual que en octubre de 1833 cuando se creó el Subdelegado de Fomento.

(37) RAMON FERNANDEZ, Tomás: Código de leyes administrativas españolas del siglo XIX, Madrid (Instituto de Estudios Políticos. 1977 -Pág 698). "Estando el Gobierno Político de cada provincia, según el artículo 324 de la Constitución, a cargo del Jefe Superior Político nombrado por el rey en cada una de ellas, reside en él la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden de la seguridad de la persona y de los bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y ordenes del Gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público"

(38) ESTEBAN, Jorge de: Constituciones Españolas y Extranjeras, Madrid (Taurus 1.977 -Pág. 118). "...El gobierno político de la provincia residirá en el Jefe Superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas"

Se establecía en este texto, que habría un Jefe Político en cada una de aquellas provincias que tuviese Diputación Provincial, hasta que se realizase la división territorial.

En este texto legal, se establece la posibilidad que hubiese Jefe Político subalterno, y también que hubiese en la Jefatura política un secretario nombrado por el Rey.

El cargo de Jefe Político llevaba separada la jefatura de las milicias armadas, en la provincia, salvo en supuestos de grave alteración del orden público, o cuando afectase a la seguridad interior y exterior del Reino.

Se fijó un sueldo a los Jefes Políticos de 100.000 reales como máximo y 50.000 reales como mínimo, pero como la situación económica era muy grave, se fijó un sueldo como máximo de 40.000 reales anuales. Por cierto como excepción se fijaba, que el Jefe Político de la Corte tenía un sueldo de 120.000 reales anuales, y el tratamiento de sería el de Excelencia, y los demás de señoría.

Para ser Jefe Político se requería tener 25 años, haber nacido en el territorio español, tener buen concepto moral, prestar adhesión a la Constitución, a la independencia política. Teniendo que residir en la capital de la provincia, y estar presente cuando se produzcan las elecciones a diputados a Cortes, y cuando estuviese reunida la Diputación Provincial.

El Jefe político, presidirá la Diputación Provincial y el ayuntamiento de la capital, votando sólo en caso de empate. Esta autoridad se encargará de llevar la comunicación

entre la diputación y el gobierno, y así es el Jefe político quien se encargará de enviar las comunicaciones de las diputaciones al Gobierno.

Corresponde al Jefe Político conocer los recursos sobre las elecciones para los ayuntamientos, esta decisión gubernativamente no podía ser impugnada en la vía judicial. Son por lo tanto los primeros inicios de alejamiento del control electoral de los tribunales.

Otro aspecto muy interesante de las facultades que se concedían al Jefe Político es ejecutar lo dispuesto en el artículo 336, de la Constitución de 1812, que establecía: "Si alguna diputación abusase de sus facultades podrá el rey suspender a sus vocales" (39). Será el Jefe Político el encargado de ejecutar ésta decisión real.

Otra función que tenía el Jefe Político que coincide con lo más tarde establecería para el Subdelegado de Fomento, y así el artículo XXVI:

"Propondrá el Jefe Político al Gobierno todas las medidas que crea conveniente para el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, y todo cuanto sea útil y beneficioso para la provincia" (40). El espíritu de fomento de la riqueza nacional que tenía el Subdelegado de Fomento, tiene este antecedente inmediato.

Por último dentro de las funciones que tenía el Jefe Político se encontraba el

(39) *Ibid* Pág. 119.

(40) RAMON FERNANDEZ, Tomás: El Código de leyes Pág. 701

requerir al comandante militar el auxilio de la fuerza armada que necesite para conservar el orden público. En los capítulos primero y segundo, se procede también a establecer las facultades de intervención de los Jefes Políticos en los ayuntamientos y en las diputaciones provinciales.

Los Ayuntamientos estaban obligados a enviar al Jefe Político, cada tres meses un estado de los nacidos, casados, y fallecimientos, por cierto, este estado lo extendía no el Alcalde, sino el Cura del pueblo, en el caso de una epidemia se debía de proceder a informar al Jefe Político.

Pero es quizás en el aspecto financiero donde el control de Jefe Político se hacía más intenso, y así en el tema de pósitos, los ayuntamientos debían de entenderse con los Jefes Políticos, y necesitaban la autorización para aumentar los gastos, para objetos de armamentación.

El Jefe Político es el encargado de resolver las providencias, económicas que dictasen los ayuntamientos en los bienes comunes o que estén bajo el cuidado de los mismos, cuando algún vecino se sintiese perjudicado podrá acudir al Jefe Político y este oír o no a la Diputación antes de resolver.

Los ayuntamientos cuando no estuviesen de acuerdo en el reparto de cargas, elevarán una reclamación ante la Diputación por medio del Jefe Político. Los ayuntamientos no se podían dirigir directamente a la Diputación, sino que tenían que

hacerlo por medio del Jefe Político. La Diputación también procedía a examinar las cuentas de los propios, y arbitrios, pero después que la diputación diese su V.B., debería pasar a examen del Jefe Político.

En el aspecto sanitario, se establecía que en la capital de cada provincia habría una junta de sanidad, que la formaban el intendente y el obispo, bajo la presidencia, por supuesto, del Jefe Político de la provincia.

En materia de enseñanza, los títulos de nombramiento de los maestros iba firmado por el Jefe Político, y refrendado por el secretario de la diputación provincial. El control de las diputaciones por parte del Jefe Político se plasma en el último artículo del capítulo, dedicado a las diputaciones provinciales.

"Debiendo la Diputación Provincial consultar con el Gobierno para todas las providencias en que la ley exigiera este requisito, y en general para todas las cosas y medidas de mayor importancia, se dirigirán todos sus recursos y comunicaciones por el conducto del Jefe Político, su presidente" (41). Es el mejor resumen el texto del artículo anterior, mas describe a la perfección la idea que los legisladores gaditanos del papel que tenían que jugar las diputaciones, y los ayuntamientos en la historia de España.

A diferencia con lo que ocurría años más tarde con la Instrucción de febrero de 1823, que concedía un papel, con mayor autonomía en el mando de la Milicia Nacional,

(41) *Ibid* Pág. 692.

y jugando un papel fundamental en la elaboración de los censos electorales, no ocurre lo mismo en este texto normativo de 1813, donde el Jefe Político es todo en las relaciones entre las Corporaciones locales entre sí, y estas con el Gobierno, todo pasa por el Jefe Político que ejercía un gran control sobre toda la vida de los entes locales.

El escaso apoyo de las Cortes de Cádiz fue en buena parte debido a que la obra de los constitucionalistas de Cádiz, fue una obra de una minoría de intelectuales, magistrados, funcionarios, sin respaldo social alguno. Ahora bien, los principios que se introdujeron en Cádiz, se mantuvieron y condicionaron durante mucho tiempo en la historia de España. El principio de la soberanía nacional introducido en el texto constitucional, marcó la división entre moderados y progresistas.

El problema del veto del monarca, plenamente rechazado siempre por Fernando VII, se planteó con agudeza en el período de 1808 a 1814, ya el Conde de Toreno, manifestó claramente el pensamiento de los liberales españoles: "que sí no era absurdo que uno pueda oponerse a la voluntad de todos" (42).

El fin de Cádiz marcó el inicio de una amplia persecución contra los liberales gaditanos, y como ejemplo un Decreto de 10 de enero de 1816, prohibía a Agustín Argüelles entre otros escribir y recibir cartas mientras estuviesen en prisión. El R.D. de 30-05-1814 impuso castigo de destierro y de exilio a los afrancesados, el Real Decreto

(42) RICO AMAT, Juan: Historia política y, Pág. 344.

de 16 de diciembre de 1815, es puramente una condena a todos los que defendieran las ideas liberales, y así se detuvo, a todas aquellos diputados de las Cortes que hubiesen votado en favor de la soberanía nacional, el objetivo era anular la labor de Cádiz.

2.3.- El Trienio Liberal 1820-1823.

El ejército, al producirse la desmovilización de 1814, la pérdida de los ascensos por méritos de guerra. Provocando fuertes tensiones dentro de las filas del ejército, y se produjo una pletera de oficialidad. Suponiendo una gran carga para la hacienda pública, así en 1820 la hacienda pública debía 231 millones de reales a la Caja del Cuerpo de Infantería.

Junto a estos problemas económicos y a la falta de posibilidades de ascenso, para la oficialidad, se añadía la influencia que para más de 4.000 oficiales, que estuvieron prisioneros en Francia, las ideas liberales recibidas durante su cautiverio.

La Masonería fue quizás uno de los medios de influencia de las ideas liberales del ejército que tuvo un gran predicamento dentro de su seno. Es a partir de 1820, en donde los liberales se alían con el ejército para imponer sus ideas, la alianza de liberales y militares, con el pronunciamiento de Riego se inicia esta alianza.

El 1 de enero de 1820 con el alzamiento de Riego se inicia el Trienio Liberal, tendrá su fin en octubre de 1823, con la intervención de "Los Cien Mil Hijos de San Luis" del Duque de Angulema. El primer gobierno liberal, del trienio que tuvo un carácter moderado hasta julio de 1822 fue formado por hombres que fueron condenados durante la represión absolutista.

Así Argüelles fue Ministro de la Gobernación, Perez Castro de Estado, Cangas Argüelles (Hacienda), Garcia Herrero (Justicia y Gracia), Porcel (Ultramar), Jabar (Marina). Por último el Ministro de la guerra era el Marqués de Amarillas, el único Ministro leal y absolutista que tenía Fernando VII, y que después desempeñaría un papel fundamental en los sucesos de 1833 para el nombramiento de Martínez de la Rosa como Ministro de Estado. La crisis entre este gabinete y Fernando VII estalla y el 1 de marzo de 1821 en el Mensaje del Rey a las Cortes pide la dimisión de sus ministros, y las Cortes se solidarizan con este gabinete de Argüelles.

A pesar de todo se soluciona la crisis, y se nombra el 1 de mayo de 1821 a Bajardi, en diciembre, se nombra a Martínez de la Rosa, con un gabinete más moderado que sintonizó mejor con Fernando VII, el 7 de julio de 1822 se subleva Fernandez de Córdoba, pero quedó aplastada la revuelta el 29 del mismo mes. Martínez de la Rosa (43) es sustituido por el General exaltado Evaristo San Miguel, que desde el 5 de agosto de 1822 hasta la intervención de la Santa Alianza, preside el gobierno, y el Decreto de 1 de octubre de 1823 reestableciendo la situación absolutista.

Los liberales venían, para Rico Amat, con la venganza en el alma y el resentimiento en el corazón. Fernando VII tampoco olvidó el odio contra los liberales, y así en la Real Orden de 11 de octubre de 1823, prohibía que en todo el camino de regreso de Cádiz

(43) Nació en Granada en 1787. En 1812 fue Diputado, 1814 se le desterró, en 1820 vuelve a ser Diputado, se exilió entre 1823 y 1833. En 1834 fue presidente del Gobierno, se exilió en 1840, y entre 1844 y 1854 fue Diputado y murió en 1.862.

a la Corte, que no se acercase más de cinco leguas en contorno a su tránsito, y les prohibió, para siempre, la entrada en la Corte y sitios reales en un radio de quince leguas.

Esta división se mantuvo hasta el final de la vida del Rey. Carecía de sentido las frases de hombres como Martínez de la Rosa "que el rey había legitimado sus derechos al trono devolviendo los suyos al pueblo " (44).

(44) Ibid Pág. 46.

2.4.- División territorial. Proyecto Bauza.

Al reanudarse el sistema constitucional se inicia, los nuevos intentos de división territorial, se restablece el Decreto de las Cortes de 23 de mayo de 1812, en que se establece que mientras no llegue el caso de hacerse la conveniente división del territorio español, habrá Diputaciones en: Aragón, Asturias, Avila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara, Jaén, León, Madrid, La Mancha, Murcia; Navarra, Palencia, y en cada una de las provincias Vascongadas, en Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, Islas Baleares, e Islas Canarias.

A Bauza, el cual ya había sido el autor del primer proyecto de división territorial, se le encomienda nuevamente, junto al intendente Larramendi. Y así en un oficio de las Cortes enviado al secretario de la gobernación, encargando a los ya citados: Larramendi y Felipe Bauza, una nueva división territorial.

El Proyecto fue presentado por los autores al secretario de la gobernación el día 17 de marzo de 1821. En el texto del proyecto de división territorial, ya se establece: "que en esta operación se ha desentendido de intereses particulares y de provincialismo" (45).

(45) CALERO AMOR, Antonio María: La división provincial Pág. 117.

Entre los primeros criterios, se intentó por parte de la comisión, hacer una división en provincias, que contase con una población igual en cada provincia, y para otros miembros de la comisión, que las provincias resultantes, fuesen "en superficie tan iguales cómo las cuadrículas de un tablero de damas" (46). Los autores tuvieron que acudir a mapas extranjeros, por carecer en España de mapas completos para realizar la división territorial de España.

"El objetivo buscado en este proyecto era realizar una división del territorio que haga más expédita la acción benéfica del Gobierno, único objeto de estas reformas" (47). Pero para realizar una buena división del territorio desde los ámbitos administrativos, como para la representación nacional, siempre deberá realizarse de acuerdo con los criterios de riqueza, población y superficie.

En el proyecto, Bauza y Larramendi buscan como objetivo una mayor eficacia desde la acción administrativa, para, por supuesto, una mayor efectividad de las leyes así en el proyecto dice: "a los pueblos no se ha de dar las mejores leyes, sino las que mejor puedan recibir" (48).

Así se produjo la división territorial por Bauza y Larramendi; basándose en criterios

(46) Ibid Pág. 118.

(47) Ibid Pág. 118.

(48) Ibid Pág. 120.

de población, estableciendo un "minimum" de que habría componerse una provincia, para que estuviese bien administrada, y no se produjese una gran carga económica, y así se estableció la siguiente clasificación en la primera categoría, tendrían una población de 100 a 150.000 almas, de 150 a 250.000 almas para la segunda categoría, y 350.000 aproximadamente para las de tercera clase o categoría.

El proyecto de Bauza y Larramendi fueron 47 provincias, la comisión de las Cortes elevó el número de provincias a 51. Iniciándose la discusión en junio de 1821. El texto de la Comisión de las Cortes tiene como fin la división territorial, hacer más eficaz la acción del gobierno, y esta puede ser uniforme, expédita y eficaz.

La necesidad de realizar la división territorial, ya que la del viejo sistema era monstruosa y era imposible organizar de forma uniforme y eficaz la acción de las diputaciones provinciales: siendo la base física de todas las novedades y reformas que sin realizar la citada división sería imposible hacer cualquier cambio positivo. Se vuelve a reiterar en la Comisión la necesidad de que el tamaño de las provincias no sea tan grande que imposibilite su correcto y expédito gobierno por la autoridad superior local, ni tan pequeño que se perjudique a la economía con el establecimiento de unas autoridades y empleados innecesarios.

El proyecto de la Comisión de las Cortes es elevado al pleno de la Cámara el 30 de septiembre de 1821, justamente dos días después del discurso de la Corona, en que

se reclamaba una nueva distribución territorial en España. Si en el proyecto de Bauza el número de provincias era de 47, en la Comisión de las Cortes se elevó a 51 provincias, y en el pleno, fueron 52 provincias, el pleno de las Cortes finaliza el 14 de diciembre de 1821.

Esta división territorial se traduce, en el Decreto LIX, de 27 de enero de 1822, en donde se establece la división territorial de forma provisional. Como así lo reconoce en la última línea del artículo primero: "las Cortes decretan, con calidad provisional, la división del territorio".

Es el artículo 2 del citado Decreto, se establece la enumeración de las provincias y de sus respectivas capitales. Entre las diferencias con el Decreto de Javier de Burgos, estaba, Calatayud, Chinchilla, Villafranca. En los 26 artículos del que consta el citado Decreto se estableció las líneas generales y básicas de la división territorial en España.

La división de 1822 y la de Javier de Burgos coinciden en un 75% en comparación, provincia por provincia si bien es cierto que, en la división de Javier de Burgos se respetó más la tradición histórica y siguió más los límites geográficos del absolutismo, en cambio los autores de la división territorial durante el Trienio Liberal no siguieron los límites ni históricos ni absolutistas, sino que guiados más por la idea de los revolucionarios franceses seguían más criterios de división técnica sin importar aspectos históricos y de tradición.

Ambas divisiones territoriales tenían como objetivo un carácter instrumental como condición previa para la implantación de un nuevo sistema político o administrativo, que lograría promover a España como un país moderno. Si bien es cierto que seguían fines distintos como luego se verá más adelante.

Los cambios que se producen en este período son más políticos que económicos, y más revolucionarios que administrativos, a diferencia de lo que ocurría durante el mandato de Javier de Burgos. Bien es cierto que se produce un acontecimiento importante en el ámbito administrativo, y es la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de febrero de 1823.

Esta Instrucción tuvo un carácter fuertemente descentralizador, concediendo al alcalde un poder omnímodo, que se convierte en el jefe de la Milicia Nacional, que le convertirían, tanto poder, en los jefes de la revolución, son los ayuntamientos los medios de la revolución. Así se inicia en la historia una profunda inestabilidad política a lo largo de las primeras décadas del pasado siglo. Así la Instrucción de febrero de 1823, se estableció el 15 de octubre de 1836 hasta el 30 de diciembre de 1843, luego se volvió a reestablecer el 7 de agosto de 1854 hasta el 9 de julio de 1856, lo cual demuestra la gran inestabilidad en esta materia y exhaustiva de esta regulación de los ayuntamientos y diputaciones por ser un centro de poder que se quiere controlar. Alejandro Nieto en el prólogo del libro de los alcaldes dice: "el poder se encuentra en los ayuntamientos,

en las Sacristías y en los cuarteles, y no en las Cortes" (49). Estaba dividida la Instrucción en cuatro capítulos: I Ayuntamientos, II Diputaciones, III Alcaldes, IV Jefes Políticos. En los 291 artículos marca un cambio importante en la historia de España.

Las Cortes de 1820 a 1823 restaurarán la organización provincial de las Cortes de Cádiz, siguiendo la unión establecida en la Constitución de 1812, aunque bien es cierto que se añade un carácter descentralizador muy importante.

Fruto de lo expuesto anteriormente es la instrucción de 23 de febrero de 1823.

(49) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: El libro de los alcaldes y ayuntamientos. Estudio preliminar NIETO GARCIA, Alejandro Pág. 31.

Madrid (IEAL. 1978).

Ortiz de Zuñiga nació en Sevilla en 1806, ya en 1832 escribió su primera obra que lleva por título "Deberes y atribuciones de los corregidores y ayuntamientos". Con la llegada al poder de los liberales es nombrado Juez en Mórden, y poco más tarde es nombrado Fiscal en la Audiencia de Granada, allí conoce a Javier de Burgos y está presente en sus conferencias. Cesado por Espartero como otros moderados, escribe durante el mandato de Espartero "El libro de los Alcaldes" y su obra "Elementos de Derecho Administrativo", editado en la imprenta de Sanz en Granada. Como Posada de Herrera, y el propio Javier de Burgos durante el mandato de Espartero un político progresista se dedica a una labor de estudio, ya que están alejados de la política, a la caída de Espartero fue Subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia.

3.- ALCALDE VERSUS JEFE POLITICO

El papel del Alcalde y su relación con el Jefe Político marca la historia de España en la primera mitad del pasado siglo XIX y así, a quedado expuesto por casi todos los tratadistas de derecho administrativo (50).

Lo descrito por el profesor Morell marca una historia conflictiva en la historia de España. La idea de si el Alcalde ha de encontrar su confianza en la base nacional o en el poder del Estado, es lo que algunos autores han llamado el papel del Alcalde como parte de la Administración del Estado o del Municipio, es la controversia de la época (51).

Esta idea sería la bandera de los progresistas a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, la autonomía municipal frente al poder ejecutivo, en cambio para los moderados es el escalón intermedio entre el Ayuntamiento y el poder ejecutivo. Así el Conde de Toreno dirá: "Los Ayuntamientos no son representantes sino administradores de sus intereses". Para el mismo autor, como dice el profesor Luis Morell: "Los Ayuntamientos, Diputaciones o municipios y provincias son en realidad como órganos

(50) MORELL OCAÑA, Luis: La figura del Alcalde desde la Constitución de 1808 hasta el presente. (Revista española de derecho administrativo adm. 33, septiembre-abril-junio 1982 -Pág. 165)... "A lo largo de primera mitad del siglo XIX, el diseño de la institución del Alcalde tiende a convertirse en una cuestión clave, un escollo, en el que una y otra vez tropiezan los portadores de la idea de una estructura de poder centralizada, como esquema de ordenación de la conveniencia social y política."

(51) *Ibid* Pág. 166. "...El doble carácter del Alcalde, su pertenencia a un tiempo, a la organización administrativa del Estado y a la del Municipio."

de Estado, situadas en la periferia" (52). Para la ideología moderada, que refleja claramente el Conde de Toreno, el Estado es el único gestor de los intereses nacionales.

Años después ideólogos moderados como Alberto Lista, Escosura, Javier de Burgos, y Ortiz de Zúñiga, que en su libro "Los Alcaldes y Ayuntamientos" ratifica esta idea y así dice textualmente el último autor citado : "La tendencia pertinaz y ciega de los reformistas (de la Constitución de 1812) a ensanchar el poder municipal a costa de la fuerza y robustez del poder central". Por reformista hemos de entender a los progresistas. Lo mismo manifestaba Alberto Lista cuando dice que es el rey o las autoridades que dependan del rey quienes ejecutan el poder ejecutivo, dispone el artículo 170 de la Constitución de 1812. La idea para un amplio sector supone que el Alcalde tenga solamente funciones administrativas.

El artículo 183 de la Instrucción de febrero de 1823 dispone que el gobierno político de los pueblos está a cargo del alcalde, para añadir a continuación bajo la inspección del Jefe Político. Esa inspección del Jefe Político se encuentra reflejada en una variedad de artículos de la Instrucción, como también se aprecia en el citado texto normativo, el alcalde tiene un amplio abanico de funciones gubernamentales, como la expedición de pasaportes, como regula el artículo 194, así como ejecutar gubernamentalmente las penas impuestas por las leyes de policía y buen gobierno, artículo 207.

(52) Id. Régimen Local Español. Madrid. (Civitas 1.988.-Pág. 94).

El alcalde está subordinado jerárquicamente en el ámbito administrativo al Jefe Político. En el artículo 209 se da la facultad a los vecinos que se sientan agraviados por las providencias de los alcaldes en negocios gubernativos a presentar sus recursos al Jefe Político de la provincia.

Las instancias o escritos que los vecinos quieran dirigir al Jefe Político podrán hacerlo a través de los Alcaldes, quién debe de remitirlo con todo el expediente al Jefe Político, el Alcalde es el responsable de la morosidad de la tramitación.

El Alcalde deberá obedecer las órdenes que le comunique el Jefe Político de la provincia. Así el Alcalde, cabeza de partido judicial, recibirá las circulares del Jefe Político, y es él quien las remitirá a los Alcaldes de su partido. En el artículo 231, de la citada Instrucción se establece la obligatoriedad de dar cuenta por su parte al Jefe Político y a la Diputación quienes son los electores en las elecciones. Los artículos 232 a 237 inclusive, hablan de los procesos electorales para la elección de los alcaldes. No olvidemos que el alcalde según la Constitución gaditana es una institución electiva, radicando su legitimidad únicamente en el asentimiento de la propia comunidad vecinal, en este concepto de la Constitución de Cádiz es donde gira uno de los aspectos más conflictivos de la historia de la primera mitad del siglo XIX en España; así el motivo de la caída de la Reina regente y la llegada al poder de Espartero, lo produjo el hecho de que entrase en vigor la Ley de Ayuntamientos de junio de 1840, que estableció la

elección de los alcaldes al Rey y al Jefe Político según la población, en contra de lo dispuesto en la Constitución de 1837, que establecía la base electiva de los alcaldes, y por eso se vuelve a reestablecer la Instrucción del gobierno económico de las provincias.

El texto constitucional de 1837 es la bandera del progresismo, en cambio la Ley de Ayuntamientos (artículo 45) es una bandera de la ideología moderada, el reestablecimiento, o no, de la Instrucción de febrero de 1823, junto con el reestablecimiento de la Milicia Nacional, marca el dominio y separación de una u otra tendencia.

3.1.- Los Jefes Políticos en la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias.

En el Trienio Constitucional (1820-1823) se reestableció toda la labor de las Cortes de Cádiz, y por supuesto la figura, regulada en el artículo 324, del Jefe Político al cual se le considera como la máxima autoridad en la provincia. Es el responsable de la tranquilidad pública y del buen orden de las casas y personas, sin embargo el cargo del Jefe Político estará separado de la comandancia de las armas en toda provincia, aunque bien es cierto que podrá hacerse que ambos cargos estuvieran unidos en las plazas que se hallaran amenazadas por el enemigo o en el supuesto que la tranquilidad y el orden público estuvieran amenazados, teniendo que dar cuentas en los supuestos indicados a las Cortes de los motivos que habían tenido para ello. Por supuesto, esta autoridad tiene que residir en la capital de la provincia, sobre todo para el nombramiento de los electores de partido, de los Diputados a Cortes, o cuando hubiese que presidir la Diputación, y el Jefe Político deberá observar que la Diputación se reúna el 1 de marzo de cada año para dar principio a sus sesiones.

Teniendo el Jefe Político entre otras misiones la de auxiliar a la Diputación Provincial para el ejercicio de sus funciones. La Diputación Provincial deberá darle su informe, parecer y consejo en los negocios graves, sin embargo la responsabilidad será

siempre de la autoridad provincial. La autoridad provincial será el conducto ordinario de comunicación entre la Diputación Provincial y el Gobierno, salvo lo dispuesto en el artículo 164 de la Instrucción que dispone que cuando sea de queja del Jefe Político o del Gobierno podrá acudir directamente a las Cortes, en los demás casos la comunicación será siempre a través de la autoridad provincial, la cual deberá comunicar a la Diputación las instrucciones del Gobierno. -

Para ser Jefe Político se han de cumplir los siguientes requisitos: - ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, -mayor de 25 años, -gozar de buen concepto en el público, -haber acreditado desinterés, moralidad, adhesión a la Constitución y a la independencia y libertad política de la nación, sin que sea de impedimento el que sea natural de la provincia en que haya de ejercer sus funciones (artículo 249). En caso de vacante le sustituirá el Intendente, y en caso de faltar este, le sustituirá el Secretario del Gobierno político pero este, en cambio, no podrá ocupar el cargo de la presidencia de la Diputación.

Todo Jefe Político tendrá a su cargo un secretario, que llevará y rendirá cuentas justificada de la cantidad destinada para los gastos de secretaría; esta cuenta se remitirá anualmente al gobierno con el visto bueno del jefe político. El Secretario del Gobierno político será independiente del cargo de Secretario de la Diputación que viene regulado en el artículo 165 de la Instrucción.

Como delegados gubernativos está entre las obligaciones de la autoridad provincial, visar y expedir los pasaportes en las provincias fronterizas. Además las autoridades provinciales en las provincias fronterizas avisarán con prontitud y puntualidad al gobierno y a los comandantes militares de todo lo que ocurriese en sus zonas fronterizas.

Entre otras obligaciones que tenía esta autoridad estaba la de visitar personalmente los pueblos de la provincia que tuviese encomendada, y examine los negocios de los diferentes pueblos, así como remitir al gobierno de la nación cada año un estado de los nacidos, casados y muertos de toda la provincia para que el gobierno pueda tener a la vista estos datos, el jefe político los pedirá a la Diputación Provincial.

A pesar de que el Jefe Político, tiene separado el mando político de la provincia, del mando de las gentes armadas, como autoridad provincial, siendo responsable del buen orden interior de la provincia, requerirá del comandante militar de ella el auxilio de la fuerza armada del ejército permanente o de la Milicia Nacional activa que estuviese sobre las armas, según lo necesite, para conservar o reestablecer la tranquilidad de las poblaciones y la seguridad de los caminos. Para lograr dichas fines y en caso necesario, la autoridad provincial, podrá acudir a la milicia local.

Para realizar lo dispuesto en el párrafo anterior, se pondrá en contacto la autoridad provincial con los comandantes generales indicando la situación del orden público de su provincia.

Los Jefes Políticos presidirán con voto las Diputaciones Provinciales, en su defecto, presidirá el Intendente, y en defecto de ambos, el diputado provincial primer nombrado.

Los libramientos que hubieran sido aprobadas por las Diputaciones Provinciales, o éstas hubiesen acordado, las firmará el Jefe Político como presidente de la misma. Además las Diputaciones Provinciales estaban obligadas, cada año, a realizar el censo de la población. Una vez realizado este censo de la población, que se efectuaba en el mes de enero, venían forzados a remitirlas al Jefe Político durante el mes de febrero. Las Diputaciones se entenderán directamente con los Ayuntamientos y con otras autoridades, corporaciones y particulares, según lo exijan los negocios y las órdenes y oficios que se pongan para ello, se firmarán por el Jefe Político como Presidente y secretario.

Las Diputaciones podían poner multas, siempre que no excediesen de los mil reales, e impuesta la multa se pasará el aviso al Jefe Político para que disponga su ejecución. El Jefe Político como presidente de la Diputación tendrá el tratamiento de Excelencia.

Si bien el gobierno político de los pueblos está a cargo del Alcalde, está bajo la inspección del Jefe Político superior de la provincia, como representante permanente del gobierno del estado en la provincia. El alcalde podía utilizar a la Milicia Nacional si se hallaba en su pueblo, en caso de que ésta no se hallara lo comunicará al Jefe Político, para que esta autoridad tomara las medidas oportunas.

En el supuesto de que el Alcalde tuviese que ordenar la movilización de la milicia local para la persecución de malhechores procederá a comunicarlo inmediatamente al Jefe Político. Los alcaldes sólo firmaran los oficios y los demás papeles de su correspondencia con los Jefes Políticos, así como los alcaldes obedecerán y ejecutarán lo ordenado por el Jefe Político.

Los vecinos que se sintiesen agraviados por los acuerdos o providencias en los negocios políticos y gubernativos, deberán hacer sus recursos ante el Jefe Político de su provincia que una vez que tuviera conocimiento de los recursos resolverá lo que estimase oportuno (209 artículo de la Instrucción, 12-3-1823), es un ejemplo de jerarquía administrativa o tutela de los jefes políticos sobre los alcaldes. Estos últimos actuaban como agentes del poder ejecutivo en su municipio. Por último el alcalde debía mantener correspondencia periódica con el Jefe Político de la provincia y dándole todas las noticias y avisos que le requiera la autoridad provincial.

La Instrucción de 3 de febrero de 1823, marca una cuestión esencial, es el papel del alcalde como cabeza visible del Ayuntamiento, si es o no un agente del poder ejecutivo, o es el que ejerce el liderazgo representativo de su comunidad vecinal, o si es el órgano del Estado incrustado en la vida local, como quieren la opción moderada, que llevaría a lo largo de muchas décadas a fomentar un caciquismo en la vida local. Considerando que el poder ejecutivo recaía en el Rey y en el Gobierno única y

exclusivamente, y en nadie más y que el Alcalde no tiene esa función sino un mero carácter de gestor administrativo, sin ningún tipo de poder político. Esta cuestión se planteó con la Constitución de Cádiz, y la referida Instrucción marca un carácter descentralizador, por eso siempre que los progresistas llegaban al poder reestableciendo la Instrucción de febrero de 1823 (53).

(53) El empeño de dominar los Ayuntamientos por parte de los partidos, sobre todo por parte de los moderados está claramente expresado por Alejandro Nieto "en dominar a los Ayuntamientos bien sea por medio de la red informal de cacicato o por los instrumentos afines del Ministerio del Interior con sus Agentes y Alcaldes, pág. 31 y sgta. de el prólogo de Alejandro Nieto en el libro "El Alcalde y los Ayuntamientos".

3.2.- El Exilio Español entre 1823-1833.

El día 1 de octubre de 1823 es liberado Fernando VII por las tropas del Duque de Angulema, poniendo fin a la regencia e iniciándose un período de represión de gran dureza contra los adversarios políticos, como ejemplo de esto está la Real Orden de 13 de enero de 1824 por el que se crearán las comisiones militares que llevarán el peso de la represión y actuarán hasta el 4 de agosto de 1825.

Los inculcados por estas comisiones llegaron a 1.194 (54). Aunque bien es cierto que aproximadamente "unos 300 fueron puestos en libertad. Se dictaron 132 penas de muerte y 435 penas de presidio" (55).

En cambio hubo un gran número de españoles que partieron para el exilio. Alcalá Galiano en su libro: Recuerdos de un Aciiano, nos descubre la huida los que se dirigían a Inglaterra en un pequeño barco para escapar de la tiranía de Fernando VII y para no sufrir graves penas, por fallo de los tribunales o tiranía del soberano. Huyeron y residieron, durante la década de 1823 a 1833 en Francia unos 2.875 españoles, en Inglaterra fueron unos 1.000.

Estos últimos recibían un subsidio del gobierno inglés que iba de 5 libras a 2 libras

(54) PALACIO ATARD, Vicente: La España del siglo..... Pág. 153

(55) *Ibid* Pág. 153

y 1 más por cada hijo (43). Algunos tuvieron que residir en la isla de Jersey y también hubo quienes, pudiendo regresar a España, no llegaron a realizarlo nunca, como fue el caso de Joaquín Lorenzo Villanueva. También hubo españoles, como Argüelles, quienes se negaron a recibir la subvención del gobierno inglés.

La influencia del exilio en amplio sectores de los que se hallaban en ella es palpable, tanto por la recepción de nuevas ideas, como el cambio de pensamiento político.

En Londres, durante el exilio, se publica un periódico que se denomina: "El Español Constitucional", y es en esta publicación donde se inicia el abandono de la causa liberal de Canga de Argüelles, que en sus diferentes artículos y poco después en "El Emigrado Observador" justificaba su cambio de actitud política para pasar al bando absolutista.

Alcalá Galiano (56) es quizás uno de los pocos españoles del exilio inglés que dominaba la lengua del país, y estuvo perfectamente integrado. Escribió un artículo en la "Review Westminster" de abril de 1824 en el que refleja claramente su pensamiento exaltado en el inicio del exilio. Manifestaba la gran admiración que sentía por Enrique VIII de Inglaterra por haber suprimido los bienes de "manos muertas" y por la Revolución Francesa por haber realizado esta expropiación, y consideraba una de las

(56) ALCALÁ GALIANO, Antonio: Recuerdos de un anciano. Buenos Aires (Espasa Calpe. 1.952 -Pág. 186).

Nació en 1789 y murió en 1865. En 1819 preparó el alzamiento de Riego, y diputado durante el trienio liberal entre 1823 y 1833, estuvo exilado en Francia y en Inglaterra, en 1834 fue elegido procurador y a su vez era editor de la Revista Española, se alió con Istúriz y fue un abanderado de los moderados.

causas del fracaso del liberalismo en España, no haber llegado más lejos en estas reformas (57).

Ahora bien Mesoneros Romanos en su libro: Memorias de un Sesentón, Mesoneros Romanos describe el estado de ánimo de hombres como Alcalá Galiano en su exilio (58). Demuestra esto el cambio que se produce en el pensamiento político de algunos de nuestros ilustres exilados.

Otro ilustre exilado era Alvarez Mendizabal, de clara influencia anglosajona, que amasó una gran fortuna con el comercio y sus relaciones con los banqueros y comerciantes ingleses durante el exilio. Fue el financiero de la revolución liberal en Portugal, contra el absolutismo, muy vinculado a los grandes banqueros británicos y en general a la sociedad londinense, así su secretario particular y hombre de confianza, L.Lanos Gutierrez, estaba casado con una hermana del gran poeta Keats.

Otros como Florez Estrada (59), realizaron sin embargo una impresionante labor de estudio y de erudición, y así fue el primer español que realizó un tratado de economía política.

(57) LLORENS VICENTE: Liberales y Radicales. Una emigración forzosa. Madrid (Castalia. 1.979 -Pág. 65).

(58) MESONEROS ROMANOS, Ramón: Memorias de un Sesentón. Madrid (Giner 1.976 - Pág. 193). "...Y por ese librero, y señalaba a la Constitución de 1812 estamos aquí tantos hombres de bien".

(59) FLORES ESTRADA, Alvaro nació en 1777 y murió en 1853, vinculado a Jovellanos a través de su padre y vinculado al Conde de Toreno a través de su esposa, fue Diputado en Cádiz y durante el Trienio Liberal, se exilió en Inglaterra. Al regreso fue Procurador y Diputado, fue el mejor economista de su tiempo, su gran obra fue el "Curso de Economía Política".

Juan Van Halen, destacado político liberal español, tuvo un papel decisivo en la revolución belga de 1830, y contribuyó de una manera decisiva en los acontecimientos políticos de ese país, llegando a alcanzar el grado de Teniente General del ejército de aquel país.

Andrés Borrego, destacado periodista y político del partido moderado, durante su exilio en París colaboró en los periódicos: "Le Temps" y en el: "Le Constitutionnel". Fermín Caballero periodista y político progresista estuvo exilado en Inglaterra, allí importó las técnicas periodistas anglosajonas, que luego plasmaría en el diario progresista "El Eco del Comercio".

Durante la diáspora se mantiene la división entre aquellos que eran partidarios de un poder dual entre las Cortes y la Corona, realizando esta última funciones de arbitrio y moderación, y aquellos que se basaban únicamente en el poder de las Cortes como único poder de la soberanía nacional, los primeros los denominados moderados, y los segundos los llamados progresistas.

Esta división se mantiene también en el exilio, aunque dentro del campo exaltado o progresista se produce una escisión o división, entre los masones y comuneros que tenían ya el inicio de ideas republicanas. El exilio finaliza con la muerte de Fernando VII, y el Manifiesto de la Reina Cristina de octubre de 1833. Se inicia el fin de una oscura época de la historia de España, con el Rey fallecido. Cuando subió al trono

España era una de las grandes potencias del continente, cuando muere, España es el gran enfermo de Europa.

3.3.- Década de 1823 a 1833 (LA IGNOMINIOSA).

Durante esa última década del reinado de Fernando VII, dentro de España, hay un movimiento reformista interno de una minoría de ilustrados, define a estos ilustrados Don Luis Sánchez Agesta: "El despotismo ilustrado es fundamentalmente una acción ideológica, un plan trazado por una minoría gobernante que lo acepta como su misión histórica" (60).

Dentro de este amplio movimiento de déspotas ilustrados cabe citar a López Ballesteros, Sáenz de Andino, Javier de Burgos, a estos autores poco más tarde se les unían autores como Gil Zárata, Ortiz de Zuñiga, Posada Herrera, Colmeiro, tenían auténticos programas políticos que llegaban con medio siglo de retraso (61).

Estos autores de nuestro derecho administrativo, que juegan un papel decisivo no sólo en el ámbito jurídico sino que también en la política, son partidarios de una administración fuerte, y tributarios de las ideas de la racionalización, y acérrimos partidarios del uniformismo y del centralismo, como los medios para lograr unos efectos más eficaces y prósperos, con el menor coste posible. Mejor que mis palabras es la definición del profesor Santamaría Pastor: "Los autores del siglo XIX enamorados de

(60) SANCHEZ AGESTA, Luis: Historia del Constitucionalismo..... Pág. 9.

(61) SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Sobre la Génesis del Derecho Administrativo Español, Sevilla (Instituto García Oviedo 1.973 - Pág. 9).

una administración fuerte y eficaz ante todo, despreciativa con los administrados, paternalistas, y poco amigos de las libertades públicas, y desconfiadas ante los poderes legislativo y judicial" (62). Hombres como: Sainz de Andino López Balletero y Javier de Burgos, hombres de esta primera época de realizar reformas en el campo administrativo, pero sin tocar los aspectos económicos y políticos del Reino.

Esa es la idea de las tres exposiciones que aparecen durante la última década del reinado del mal llamado : "el deseado". Estas son las de Sainz de Andino, López Ballesteros y Javier de Burgos. El orden de la exposición no va a ser el cronológico, porque sería entonces la de Javier de Burgos la primera y en este trabajo de las tres va a ser la última.

Los tres tiene entre las características comunes, su pasado afrancesado, colaborando de diferente manera con la administración francesa durante la Guerra de la Independencia.

Estos tres autores son también partidarios de la creación de un ministerio impulsor del desarrollo de la administración.

Sainz de Andino, notable jurista, impulsor del código de comercio, aunque Alberto Lista lo denomina monstruo de la inmoralidad.

Dirige en 1829 una exposición al Rey Fernando VII más extensa que la que tres

(62) *Ibid* pág. 22.

años antes le había dirigido Javier de Burgos, la denominó: "Exposición sobre la situación política del reino y medios de su restauración". Con una extensión de 482 folios, y más profunda y pormenorizada que la anteriormente citada de Javier de Burgos, y la de López Ballesteros.

Teóricamente el gobierno del estado se divide, a juicio del autor, en cinco grandes áreas: Administración de Justicia, Administración Civil o Pública, Administración Militar y la Administración encargada de las relaciones con otros Estados. No es difícil averiguar el contenido de algunas de las parcelas que se enumeran, así economía con hacienda, la Administración Militar a guerra y a la Marina, y es obvio la de relaciones exteriores, así como la Administración de Justicia. Pero la cuestión se planteaba en lo que Sainz Andino, denomina Administración Civil o Pública, a la cual considera la más importante. El contenido de esta administración civil o pública es el siguiente:

- Seguridad común del Estado y de las personas.
- La solubridad, comodidad y abundancia.
- La administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común.
- Las rentas municipales procedentes tanto de propios como de arbitrios..
- Fomento y prosperidad de la riqueza pública.
- La ayuda protectora del Estado a los individuos, esto es, beneficencia y socorro públicos.

- La instrucción pública.
- La estadística general.
- La organización de las corporaciones y magistraturas administrativas.

El autor de la exposición sobre la "situación política del reino y medios de su restauración", manifiesta que en la sección segunda en la que incluye a la administración civil o pública, según nos describe en España de 1829, está repartida en cinco Secretarios de Despacho del Reino, y existía tal caos, que los alcaldes del reino, que ejercen las funciones judiciales, junto con las audiencias, los alcaldes reciben en materia judicial instrucciones de las audiencias, y también reciben instrucciones de los Capitanes Generales.

Sainz de Andino propone por lo tanto la unidad no sólo ya la unidad del reino, sino la unidad de la administración civil del Reino. Para lograr este objetivo propone que el mejor modo de conseguirlo y citando textualmente al autor es de la siguiente manera: "Ha de reunirse en sólo centro la acción protectora del gobierno sobre los elementos de la riqueza pública, este centro no puede ser otro que el Ministerio de la administración civil o de interior" (63).

La idea de la creación de este ministerio se basa para el autor, no solo en la

(63) GARCIA MADARIA, Jose María: El pensamiento administrativo de Sainz de Andino. Madrid (I.N.A.P. 1.972 -Pág. 118).

manifiesta influencia positiva, que tendría la creación de esta unidad de acción, desde un plano teórico, sino que manifiesta que es una figura extendida en todo Europa y se ha visto ya la eficacia de dicha creación y así dice: "El Ministerio de la administración interior existe hoy en todas las naciones de Europa, no obstante la diferencia de sus instituciones políticas" (64).

No sólo es partidario de la creación de una unidad administrativa en el centro, sino, que es partidario de extender, esa eficacia de unidad en el ámbito provincial. Y así se expresa: "En las provincias no era necesario otra determinación que declara a los intendentes, Jefes de la administración civil" (65). Antecedente inmediato de ésta idea, que poco más tarde se plasmaría en la figura de subdelegado de Fomento, para coordinar todo esta labor, era necesario la creación de un nuevo ministerio que había tenido su antecedente en el reinado de José I.

El Ministerio del Interior como veremos más adelante, en sus diferentes denominaciones fue muy polémico. El antecedente inmediato más próximo lo tenemos en el Decreto de 6 de febrero 1809, se reglamentaban que tenían esta cartera ministerial, señalando entre las competencias; construcción de caminos y su conservación, obras públicas, estadística, navegación, interior, pesca, sociedades literarias y académicas y la

(64) Ibid Pág. 119.

(65) Ibid Pág. 128.

instrucción. (Prontuario de las leyes y decretos del Rey nuestro señor José I) (66).

También las Cortes de Cádiz, realizaron una creación semejante y por en el artículo 222 de la Constitución de Cádiz se creaba entre otras la Secretaría del Despacho de la "Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes", también se creaba otra Secretaría de Despacho "de la Gobernación del Reino para ultramar".

Las competencias de ésta Secretaría de Despacho viene establecida en el decreto de 6 de abril de 1812, establece, cuales son los negocios pertenecientes a la Secretaria de Despacho de Gobernación. Las competencias señaladas en éste Decreto tienen un contenido semejante a las señaladas, en esa secretaría de Despacho de interior de José Bonaparte y las señaladas en la idea de Sainz de Andino (Las competencias de esta Secretaría vienen establecidas en la colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias). (67)

Vuelve a reestablecerse el 14 de agosto de 1820, organizándose en 5 secciones. Al final del Trienio Liberal se creó por el Decreto de 27 de Mayo de 1823 un Ministerio del Interior de competencias más limitadas, este Decreto estuvo vigente hasta la

(66) SUAREZ VERDAGUER, Federico: La Creación del Ministerio del Interior, Madrid (Anuario de la historia del Derecho Español Tema XIX 1.949-1.959 -Pág. 87).

(67) *Ibid* Pág. 177.

liberación del Rey, y fue decretado su nulidad, por un Decreto de 18 de octubre de 1823 (68).

La exposición de Pedro Sainz de Andino vió la luz pública en el periódico: "El Sol" de 14 de junio de 1929, gracias a la labor de estudio de Fernando de los Ríos, cuando se creía, que ésta se había perdido. La influencia del pensamiento de Javier de Burgos en Sainz de Andino es notoria, tanto en la creación de un nuevo Ministerio como en el deseo de proceder a refundir y reorganizar la administración civil del Reino, pasó previo del cambio administrativo.

(68) *Ibid* pág. 19.

3.4.- Exposición de López Ballesteros.

López Ballesteros es un político destacado del Antiguo Régimen, entró en el primer gabinete después de la liberación del Rey, permaneciendo 9 años al frente del Ministerio de Hacienda, en donde realizó una notable labor de mejoría de nuestra hacienda pública intentando regularizar la contratación de empréstitos, e introducir una reforma, de la hacienda pública.

Es por lo tanto un conocedor del régimen absolutista, al que sirve pero dando un carácter moderado a este sistema político. El 10 de octubre de 1830 López Ballesteros dirige una exposición al Jefe de Estado, pero con carácter exclusivamente técnico, centrándose más en los asuntos especializados de la hacienda pública.

La situación caótica que atravesaba la hacienda pública ante los acontecimientos exteriores como la revolución de Bélgica y Francia, que eliminaba a estos países como fuente de financiación y los innumerables intentos para fomentar el aumento de las contribuciones, no habían dado los resultados apetecidos y así y pese a los intentos del Ministerio que dirige López Ballesteros "la pobreza continúa, el malestar de los vasallos de V.M., es innegable" (69).

Para el autor de esta exposición existía una causa básica y radical de esta

(69) *Ibid* pág. 30.

enfermedad que impidía entre otras cosas el aumento de la recaudación de tributos, y qué es necesaria y fundamental eliminarla para una mejoría del Reino.

En el propio texto de la exposición de López Ballesteros se aprecia claramente la importancia que da al Ministerio del Interior o de Fomento (70).

La argumentación que hace López Ballesteros en defensa del Ministerio del Interior es quizás mucho más profunda y apasionada que la que realiza Javier de Burgos. Siendo cierto sin embargo que en general son notables los puntos de coincidencia de ambos documentos.

Parte el Ministro de Hacienda en su exposición de la mala distribución de las competencias que existen entre las diferentes secretarías de despacho, que origina la existencia de zonas comunes y que provocan tensiones innecesarias. Es de resaltar que de todas las exposiciones es en ésta donde se realiza una declaración más explícita del carácter político que ha de tener, por supuesto, el nuevo Ministerio o Secretaría de Despacho.

Se propone que se reúna en una sola cartera todo lo relativo al gobierno político del Reino y como cita textualmente el autor, producirá: "un efecto más directo e inmediato

(70) Ibid pág. 30. ... "Así es señor, y ésta consiste en un vicio de organización política, o sea, en la falta de un ministerio, a quien esté exclusivamente encargado todo lo concerniente a la administración civil del Estado"

en el buen orden, seguridad, y prosperidad del Estado (71).

Insiste además en la exposición, lo que ya vimos en la de Sainz de Andino, como puede haber una buena administración en donde existe tan mala composición en los ayuntamientos y en la administración de los fondos públicos, y así y citando de nuevo textualmente: "En el desempeño de sus funciones es triste que alcalde que en materias de un mismo ramo recibe, a la vez, disposiciones de un Capitán General, de un acuerdo, de una Sala del rey de un regente, de un intendente, de un subdelegado de policía, de un corregidor, y tantas otras corporaciones y autoridades que concurren simultáneamente al gobierno civil y político de los pueblos" (72).

¿ Cual es por lo tanto la solución ?

Establecer unos principios o criterios de unidad en tanto desorden que hay en la administración civil, y que esta sea regida por una sola mano, reuniendo la caótica distribución de los negocios públicos en una nueva Secretaría de Despacho.

Ahora bien, López Ballesteros, es partidario de eliminar cualquier tipo de presunción con respecto al nuevo Ministerio y manifiesta la gran labor benéfica que se puede realizar por medio de este nuevo Ministerio. Las prevenciones que podía levantar y al igual que ocurría en la exposición de Sainz de Andino, son las mismas que luego se

(71) *Ibid* pág. 31.

(72) *Ibid* pág. 31.

verán en el informe del Duque del Infantado.

Los reparos son los de siempre, una institución creada por José Bonaparte durante las Cortes de Cádiz y el Trienio Liberal y para evitar esto se proponía que se cambiase la denominación del nuevo Ministerio que sería: "En lugar del Ministerio del Interior llamarlo Secretaría del Despacho y del Gobierno Político" (73).

Además se pide a la Secretaría de Despacho que se establezca la posibilidad de que se le confiriese el fomento de la economía nacional, con lo que aumentaría la capacidad recaudatoria de la hacienda pública. Fue enorme la labor de López Ballesteros (74).

Era evidente la necesidad de reformar las postrimerías del reinado de Fernando VII, que desde 1823 se había producido un tapón en la marcha del Reino. El casamiento con la Reina Cristina inicia un viento reformista en el reino, aunque abriría una cuestión sucesoria decisiva en la historia de España.

(73) *Ibid* pág. 40.

(74) LOPEZ BALLESTEROS fue nombrado Ministro de Hacienda en diciembre de 1.823, fue un administrador lúcido, fundó el Banco de San Fernando y la Bolsa Madrileña. Para equilibrar el sistema financiero necesitó los prestistas extranjeros y los consiguió mediante Alejandro Aguado. Para realizar su política financiera contó con el apoyo de los industriales textiles catalanes y los cosecheros de trigo. López Ballesteros era presidente además de la Real Compañía de Filipinas, donde en su Consejo figuraba el Conde de Oñate, mientras estuvo en el poder contó con el apoyo de la élite funcionarial y administrativa de Madrid, este apoyo luego pasó a Cea Bermúdez y a Javier de Burgos.

4.- EL MINISTERIO DEL INTERIOR.

4.1.- Primer Intento de creación del Ministerio del Interior

La exposición de López Ballesteros impresiona en gran manera al Rey, y además, a diferencia de lo que ocurrió, como luego veremos en la exposición de Javier de Burgos, la reacción absolutista perdía fuerza, aunque seguía detectando una amplia fuerza en los medios de la Corte.

Una vez leída la exposición de López Ballesteros por parte del Rey, debió de considerar urgente la creación del Ministerio del Interior, y así por un Real Decreto de 5 de noviembre de 1830, ponía en conocimiento del Consejo de Ministros la resolución de la creación de la secretaría de despacho del interior.

La decisión del Rey fue muy polémica dentro del Consejo de Ministros, y ante la opinión dividida de las diferentes secretarías de despacho, se optó por remitir al Consejo de Estado todo el expediente, para que éste pudiese dictaminar sobre la creación o no de la nueva secretaría de despacho.

En el Dictamen del Consejo de Estado la opinión estaba muy dividida entre los que estaban a favor y en contra, y el resultado quedó en empate, y ante las dificultades que había, el Rey optó por retirar su primitiva decisión y esperar para mejor ocasión la creación de este Ministerio.

El claro ejemplo de la oposición a la creación de este nuevo Ministerio viene por parte del Duque del Infantado, que se conserva su dictamen negativo.

No se puede olvidar que la estructura de las secretarías de despacho fueran introducidas por Felipe V y luego se volvieron a configurar por unos decretos de 15 de mayo y 26 de agosto de 1754 y el de 24 de mayo de 1755, que regulaba las atribuciones de las secretarías de despacho (de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda), y la tradición y la historia de las secretarías de despacho eran un apoyo para no implantación de una nueva secretaría de despacho. Aunque bien es cierto que ninguna de las secretarías de despacho se encargaba de la administración civil del Reino.

Para el autor del Dictamen antes debe saberse si es o no provechosa esta nueva Secretaría de Despacho y si es el momento para su creación. El momento piensa que no es el adecuado y que puede ser muy peligroso para la monarquía porque puede llegar a paralizar las leyes e ir contra las costumbres tradicionales de nuestro pueblo.

Como antecedente inmediato de lo manifestado anteriormente vuelve a citar una constante a lo largo de la historia de la creación de este Ministerio y sus delegados, la creación de este Ministerio durante las Cortes de Cádiz sólo provocarán discusiones y reflejarán con rechazo popular a la nueva institución sin perjuicio de traer viejos recuerdos del nefasto gobierno liberal.

La mala situación de la hacienda pública, ya recordada por el propio López

Ballesteros, suponía con creación de dicho Ministerio una carga para el erario público, insostenible para España. Deben transcurrir bastantes meses antes de que los buenos resultados del nuevo Ministerio puedan ser abundantes y perceptibles, por bien dirigida que esté su formación. Todos éstos gastos son estrictamente necesarios para que éste nuevo Ministerio pueda entrar en funcionamiento y realizar la misión que se le ha encomendado, porque no es suficiente y es un error que con la segregación de las diferentes Secretarías de Despacho de algunos negociados, sea eficaz este nuevo Ministerio, y con ésta medida sería suficiente para el fomento de la riqueza nacional.

Realizando ya un estudio más pormenorizado, indicada el Duque del Infantado que si entre las misiones encomendadas a éste Ministerio están la de construcción de canales y puertos, y demás obras públicas, será necesario la creación de unos cuerpos especiales de ingenieros encargados de obras públicas para realizar éstas misiones, y la no existencia de tales especialistas estimula la labor de éste nuevo Ministerio.

En materia de agricultura, montes y pesca, cree más necesario que crear un nuevo ministerio el fundar en algunas provincias del reino escuelas especiales agrarias para preparar expertos en las diferentes ramas del mundo agrario, así como enviar a algunos expertos al extranjero. En la misma línea se refiere a otras competencias del posible nuevo Ministerio como el fomento general de la industria, en las diferentes ramas de la industria y vuelve a

asistir en sacar a los profesores y a los expertos en éstas materias enviándolos al extranjero.

La instrucción pública, otra de las competencias que tendría el nuevo Ministerio, ree el autor del Dictamen, que es más conveniente la creación de un academia de las ciencias Exactas que fomentar el cultivo de éstas ciencias, o el apoyo a la enseñanza de a Medicina que la creación de un nuevo Ministerio.

Si bien el Duque del Infantado no está en desacuerdo en la descripción de los males del turno, que realizarán en sus descripciones las secretarías de despacho de Marina y de Hacienda. Pero a diferencia de ellas "no hallo exacta la consecuencia que de ello infieren para probar la urgencia de establecer cuanto antes el Ministerio del Interior como el mejor, más eficaz remedio a tantos males" (75).

Esta es la diferente concepción que se da en la España de los últimos años del reinado de Fernando VII: desde dentro del sistema, unos eran partidarios de ciertas reformas administrativas, sin menos cabo del régimen, y otros encabezados por el Duque del Infantado, rechazando cualquier tipo de cambios aunque sean meramente administrativos. La oposición del Duque del Infantado en el Dictamen del Consejo de Estado, que hemos analizado, se ha centrado fundamentalmente en causas económicas, pero como ya he dicho, la existencia de una serie de causas políticas.

) Ibid pág. 53.

La situación política internacional era profundamente compleja con las revoluciones liberales de Francia y Bélgica que en el orden interno se estaba produciendo y las intenciones liberales de Torrijos y otras tantas. Ante la gravedad de la situación, no sólo el Ministro de Hacienda, y de Marina sino el de Guerra insistían en realizar un cambio importante en la estructura del reino, si bien es cierto, que los últimos Ministros eran moderados e ilustrados. -Marqués de Zambrano y el Conde de Salazar.- y proponían como un método rápido de ese cambio la necesidad de la creación del Ministerio del Interior.

Para el Duque del Infantado estando de acuerdo en la gravedad de los males manifestaba: "siendo tan graves, tan adelantados, los males que afligen y amenazan al estado, no debe apelarse para su curación o remedio tan dilatado como el propuesto -por los Ministros citados anteriormente- sino que es necesario buscar y emplear lo más pronto, eficaces y de un éxito indudable, lo contrario parecía un alucinamiento voluntario" (76). No era el momento ni en el aspecto externo por los acontecimientos políticos en Europa y la situación interna para crear un nuevo Ministerio cuyos efectos positivos son de dudosa eficacia, no a corto plazo, mientras que el riesgo para la monarquía es grave, por variar las relaciones entre la autoridad y su pueblo, lo cual provocaría un riesgo innecesario.

(76) *Ibid* pág. 34

Para finalizar este intento de creación del Ministerio del Interior, es interesante citar textualmente una parte de la exposición de López Ballesteros, que defiende la creación del Ministerio del Interior, se puede apreciar las coincidencias con la exposición de Sainz de Andino y de Javier de Burgos, así manifiesta el autor de la Exposición de enero de 1830 lo siguiente: "La unidad y el acierto con que debe combinarse las providencias que el estado político de la Europa exige de V.M., sin que éstas partan de un centro, sin que lleven un carácter de homogeneidad y sin que se establezca un enlace de ejecución, de vigilancia y de responsabilidad en los anillos que deben componer la cadena de agentes del gobierno político. Este centro en el Ministerio que con el título de interior tienen ya todas las naciones cultas de Europa: cuya necesidad en la nuestra está reconocida por todos los hombres de Estado, presidiendo de cualquier prevención que hubiera dejado contra esta institución el que hubiera sido adoptado por gobiernos ilegítimos; y lo que yo no puedo dejar de proponer a V.M., sustituyendo a aquella denominación la de secretaría del despacho y del gobierno político, como más análoga a la naturaleza de sus atribuciones y a fin de salvar en lo posible la expresada prevención" (77).

El Consejo de Estado se opuso a la iniciativa de las reformas de la administración como ocurrió en 1826, al ser este organismo feudo de los realistas absolutistas más duros, que recibían la denominación de Puros.

(77) Ibid pág. 45.

4.2.- Segundo Intento de Creación del Ministerio del Interior.

Antecedentes históricos:

El 18 de mayo de 1829 enviudó Fernando VII de su esposa María Josefa de Sajonia, contrayendo matrimonio con María Cristina de Borbón Nápoles, el 12 de diciembre de 1829. Planteando con este enlace una cuestión sucesoria que influiría en los acontecimientos posteriores, si había descendencia, y si ésta es masculina y sobre todo si era femenina.

Para este último supuesto el Rey decidió publicar la Pragmática que sanciona la Ley de las Cortes de 1789, (que permitía a las hembras acceder al trono), la Pragmática Sanción se publicó el 29 de marzo de 1830, y el 10 de octubre de 1830 nació la futura Isabel II.

Los carlistas se opusieron con rotundidad, a la Pragmática basándose en argumentos legales y políticos. Por los primeros manifestaba que carecían de validez, por el tiempo que había pasado desde la convocatoria de las Cortes hasta que se publica la Pragmática, más de cuarenta años habían transcurrido, siendo algo insólito en la práctica legal.

Las razones políticas que manifestaban los partidarios de Don Carlos, ante tal documento es que era el resultado de una conjura de los liberales contra Don Carlos. En el exterior los partidarios de Don Carlos contaron con el apoyo de Carlos X de

Francia y poco más tarde con el apoyo de Austria.

Durante la enfermedad de Fernando VII en septiembre de 1832, el Ministro Calomarde presionó a la reina Cristina a una solución negociada con los Carlistas, ante el rechazo de los partidarios de Don Carlos, y el estado moribundo de Fernando VII, este último, dicta un Decreto derogando la Pragmática Sanción. Contando con el apoyo ésta derogación con los embajadores de Austria, Cerdeña y Nápoles, temerosos de una revolución liberal en España, como estaba ocurriendo en Francia.

La reacción de la Infanta Carlota hermana de la reina María Cristina y la mejoría del Rey, provoca primero la destitución de Calomarde, siendo sustituido por Zea Bermúdez. La derogación del Decreto de 18 de septiembre de 1832, mediante el Decreto de 1 de enero de 1833 (78), en que se restablece la Pragmática Sanción. Con la llegada de Zea Bermúdez al gabinete se inicia un giro en la política interna española.

Zea Bermúdez es el heredero político de Jovellanos, y su biógrafo como lo ha definido Palacios Atard, es un político inclinado "hacia una tecnocracia burocrática que, sin cambios ni traumas políticos, proyectara el progreso material del país" (79).

Su actitud política en 1832 viene marcada por los diferentes sucesos que jalonan su vida como muchos políticos de la época. Nace en Málaga en el año 1780, pero se educa

(78) Vid. PALACIO ATARD, Vicente: La España del siglo..... Pág. 165.

(79) Ibid. pág. 169.

en Cádiz y Madrid, representando a la España sublevada ante el Zar de Rusia, tiene allí fama liberal, y a pesar de ello es mantenido como embajador por Fernando VII. En 1824 es nombrado Ministro de Estado en octubre de 1832, hasta el 13 de enero de 1834, en que es sustituido por Martínez de la Rosa. Los manifiestos que publicó, tanto en diciembre de 1832, como el manifiesto de 3 de octubre de 1833, quitaron toda la esperanza de innovación política. Murió en 1852.

El Ministerio del Interior. Estaba en mejor situación para su creación que dos años antes con la Exposición de López Ballesteros. Los sucesos de la Granja enumerados anteriormente, que llevaron a Cea Bermúdez al gobierno y con el a un Ministerio moderado, encontró por fin el marco y las circunstancias adecuadas.

Así el Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, constituye el Ministerio de Fomento. Este Ministerio ha tenido durante muchos años la denominación de Ministerio de Fomento se mantuvo así el 13 de mayo de 1834, se le denominó Ministerio del Interior. Por el Real Decreto 4-12-35, se cambió la denominación por el de Gobernación.

Vuelve a reaparecer en el año 1851, con la denominación tradicional de Fomento, y se mantuvo hasta el año 1931, cuando se produjo la proclamación de la II República. Si bien es cierto que el contenido del Ministerio de Fomento creado el 5 de noviembre de 1832, no coincidirá con el contenido que tendría a partir de 1.851. Como ha manifestado el profesor Guaita Aurelio en su magnífico trabajo "El Ministro de la

Gobernación cumple siglo y medio", se ha considerado que el Ministerio de Fomento en sus diferentes denominaciones ha sido el que tenía todas las competencias que no cabían en los demás Ministerios (80).

La denominación de Ministerio de Fomento no fue casual, nombre que se adoptó como ya se ha manifestado anteriormente, fue adoptado para evitar que fuera tratado de influencia francesa, o de cualquier relación con la época liberal. Bajo ningún aspecto puede tacharse la denominación de improvisada o casual pues como ya se ha visto, la expresión *fomento* aparece ya en la *Exposición de Sainz de Andino*, y en el *Dictamen del Duque del Infantado*.

El Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 creador del citado Ministerio está rubricado por Real Mano. A Don Victoriano de Encina y Piedra. El citado Real Decreto está recogido en *Decretos de nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XVII, año 1832, pág 237.

Vamos a exponer textualmente la norma creadora del Ministerio de Fomento:

"Concediendo mi Augusto abuelo el señor Don Carlos III al fomento de la riqueza pública el preferente lugar y la verdadera importancia de que es indispensable disfrute la buena administración del estado, estimó oportuno la creación de un departamento especial en el Ministerio de Hacienda, que ahora está a nuestro cargo, y se sirvió

(80) GUATA MARTORELL, Aurelio: El Ministro de la Gobernación cumple siglo y medio, (Documentación Administrativa núm. 53. Mayo 1.962 -pág. 37.

designar los diferentes objetos en que había de ocuparse para desempeño de sus funciones. Con igual consideración se ha designado mirar el Rey, mi muy caro y amado esposo, durante su feliz reinado, todo cuando parece contribuir al bienestar de sus fieles vasallos, que fue y es siempre el fin constante de sus anhelos, y sí por circunstancias particulares no pudo realizarse el establecimiento del Ministerio, que para ello tuvo a bien acordar un Real Decreto autógrafo de 5 de noviembre de 1830, usando ahora de la facultad, que se dignó concederme en el 6 de octubre último, he resuelto con su noticia y soberana aprobación, que para fortalecer la administración interior y el fomento general del Reino, haciendo que las disposiciones protectoras de la fortuna individual y pública produzcan el saludable efecto que se desea, sin que pugnen entre sí, ni se frustren las intenciones más benéficas, se establece inmediatamente el Ministerio decretado en la citada fecha de 5 de noviembre de 1830, que tenga el título de secretaría y del despacho de Fomento General del Reino, igual a las existentes, disfrutando de las mismas atribuciones que éstas; y que su función se realiza sin aumento de gastos y aprovechando las luces y sujetos diseminados actualmente en varios establecimientos tendréis lo entendido y dispondréis su circulación y pronto cumplimiento". En el citado texto se aprecia ya las circunstancias que concurrieron en el primer intento de creación de este Ministerio, aunque por circunstancias particulares no pudo realizarse.

Siguiendo lo manifestado en las diferentes exposiciones del último tercio del reinado de Fernando VII, como una manera de fomentar la riqueza y la fortuna individual. Se continuo en cambio con la oposición a la creación de esta nueva unidad administrativa.

Entre los opositores cabe citar la de Don José de Cafranga, Ministro de Gracia y Justicia, que además en el momento de la creación de la secretaría de Estado y del despacho de fomento sustituía interinamente a Cea Bermúdez. Manifestó su oposición a la creación de dicho Ministerio en una carta dirigida a la Reina, que lleva fecha de 6 de noviembre de 1832, esto es al día siguiente del Decreto creador del Ministerio de Fomento. Así manifestó Don José de Cafranga en la citada carta, lo siguiente: "siendo la creación del Ministerio del Interior o llámese de Fomento, una medida harto peligrosa en las actuales críticas circunstancias, el Rey mi Señor, tiene mandato además, con fecha 19 de abril de 1830, que sin expresa orden suya no se volviese a suscitar tal cuestión tanto tiempo agitada por los Ministros predecesores nuestros (81).

Lo anteriormente expuesto no debía de ser ignorado por los autores del ya citado Decreto, y quizás por eso no lo llevaron al Consejo de Estado, para que no sucediese lo ocurrido con el anterior intento. Además en el propio texto, del indicado Decreto de creación del Ministerio de Fomento, se indica textualmente: "he resuelto con su noticia y soberana aprobación"; esto es manifestado no sólo que se había puesto en conocimiento

(81) GARIJO AYESTARAN, María Josefa: El Ministerio de la Gobernación. Madrid (Imprenta Nacional. B.O.E. 1.977 -Pág. 26).

sino que se contaba con su aprobación en la creación de este Ministerio; para solventar la oposición de los adversarios a éste Ministerio era esencial manifestar que se contaba con el apoyo del monarca.

No sólo hubo oposición a este Decreto entre los partidarios de la no innovación administrativa, sino también entre los partidarios de que se creasen mostraron sus reticencias y así Luis de Andino se quejaba que no se hubiese producido una organización de las seis secretarías de despacho.

Así hasta la creación de la Secretaría de Fomento es la Secretaría de Estado quien realiza las funciones no sólo de asuntos exteriores, sino de una especie de presidencia de gobierno. La citada secretaría de Estado le estaba substrayendo competencias tales como caminos, canales, puentes, correos, puertos, postes, diligencias, hospicios, manicomios, es decir, buena parte de la administración civil del Reino. Pero al crearse la cartera de Fomento, la secretaría de Estado ve muy mermada en sus competencias y se ve reducida a las relaciones internacionales.

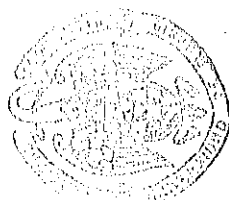
Con respecto a la secretaría de Gracia y Justicia, pierde las competencias que tenía, por ejemplo, en materia de enseñanza y comportamientos.

El Decreto de 9 de noviembre de 1832, publicado en Decretos del Rey nuestro Señor Don Fernando VII, tomo XVII, año 1832, pág. 244-248, señala cuales son las competencias del Ministerio y así textualmente dice: "penetrado mi Real ánimo de asistir

cuales bienes que deben resultar a la Monarquía de concentrar la acción administrativa y de dar impulso vigoroso y uniforme a todas las ramas de la riqueza pública"

En otro punto del texto se indica "la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento General del Reino constará de un Secretario de Estado y del Despacho igual en categoría, sueldo y funciones a las demás secretarías de Estado y del Despacho de un Oficial Mayor con cuarenta mil reales de sueldo, de dos segundos con cuarenta mil, de tres terceros con treinta y cinco mil, de cuatro cuartos con treinta mil, de cinco quintos con veinticuatro mil, de un Oficial Archivero con veinticuatro mil, y de los Subalternos necesarios, así en la secretaría como en el archivo

Es en este texto donde se plantea la necesidad que existan unos delegados del Ministerio en las provincias y es así el texto atribuye éstas competencias a los "intendentes". Teniendo los intendentes de provincia conocimiento de las demás ramas que ahora se someten al cuidado y dirección del Ministerio de Fomento, se entenderá directamente con ellos, y serán los jefes de quienes se valgan para la ejecución y cumplimiento de las Reales Ordenes y disposiciones que se expidan por él mismo. Los intendentes podrán auxiliarse de las luces e informes de las Juntas de Administración de sus respectivas provincias, de los depósitos, y propios de los pueblos, de los de comercio, de las sociedades económicas y de los demás cuerpos e institutos que puedan ilustrar y asegurar el acierto en los asuntos que se trate, y cumplirán exactamente las



COPIADO
DE
LIBRO
DE
ACTAS

órdenes y resoluciones que se les comunique por el Nuevo Ministerio, serán de la incumbencia y atribución primitiva de la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino (82). Son, por lo tanto, los Intendentes los Delegados nuevo Ministerio.

En la última parte del Decreto se establecen las competencias del nuevo Ministerio, que van desde la estadística general del Reino y la fijación de límites de las provincias y pueblos del reino, el arreglo de pesos y medidas, la construcción y conservación de los caminos, canales, puertos mercantes, puentes y todas las obras públicas, la navegación interior, el fomento de la agricultura, las casas de monta y depósitos de caballos pobres, los nuevos y crías de ganado, comercio interior y exterior, la industria, las artes, oficios y las manufacturas, los gremios, las nuevas poblaciones establecidas o proyectadas mientras gocen de privilegios especiales, las obras de riego y desecación de terrenos pantanosos, los desmontes, el plantío y conservación de los montes arbolados, las roturaciones y cenamiento de las propias, comunes y baldías, las minas y canteras, la caza y la pesca, la instrucción pública, las universidades, colegios, sociedades, academias y escuelas de primera enseñanza, la imprenta y periódicos (bien sea del gobierno o particulares), los correos, postes y diligencias, todos los establecimientos de caridad o de beneficencia, los ayuntamientos y hermandades, las juntas y tribunales de

(82) *Ibid* pág. 28.

comercio, las ferias y mercados, el ramo de sanidad y sus lazaretos, aguas y baños minerales, los teatros y toda clase de diversiones y recreos públicos, la policía urbana y rústica, la seguridad pública, tanto exterior como interior, el juzgado de vagos y mal entretenidos, las cárceles y casas de corrección y presidio, el gobierno económico y municipal de los pueblos, el cuidado y administración de sus propios y arbitrios, los aislamientos, sorteos y levas para el ejército y la marina (con la debida intervención de los respectivos Ministerios de éstas armas), los conservatorios de arte y de música y, finalmente, todos los demás objetos que, aunque no se hallen expresados, correspondan o sean análogos a las clases indicadas. Así mismo por consecuencia necesaria de las atribuciones que tengo a bien asignar a dicho Ministerio, quedarán sujetos a su dependencia y deberán extenderse con él directamente, luego que se publique y circule el presente Real Decreto las ramas y establecimientos siguientes:

"La conservaduría de Montes dentro de las veinticinco leguas del contorno de la Corte; la conservaduría de Montes fuera de las mismas veinticinco leguas, las subdelegaciones marítimas de Montes de las veinte leguas inmediatas a las Cortes, la Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino, los Ayuntamientos de los pueblos, la Junta General de Comercio, Moneda y Minas, que actualmente se halla refundida en la Sala de Gobierno del Consejo Supremo de Hacienda, las corporaciones gremiales, los Consulados y Juntas de Comercio, la superintendencia general de casas de Misericordia,

y la colectiva del Fondo probeneficial, la superintendencia general de policía, la Junta Suprema de Sanidad del Reino, la Dirección general de Correos, Caminos y Canales, la Dirección General de Depósitos, la Dirección General de Minas, las Reales Casas de Moneda del Reino, la Junta de Arreglos de Presidios, los Juzgados de Rematados, la Inspección General de Instrucción Pública, el Real Conservatorio de Artes, el ansiado Concejo de la Mesta, el Juzgado de Imprenta y Librerías del Reino, la Junta de Arreglos y de establecimientos piadosos y todos los de ésta clase que hasta aquí se entendieron en derecho con alguno de los Ministerios, la Real y suprema Junta de Caridad de ésta Corte, la Real Junta Superior gubernativa de farmacia, el Real Tribunal del Prato Albeiterato, las Reales Academias creadas en ésta Corte y fuera de ella, las sociedades económicas en todo el Reino, y la Junta de Damas unida a la de Madrid, las Juntas desagravios establecidas en todas las capitales de provincia, el Real Conservatorio de Música, el Real Colegio de San Clemente, el Real Museo de Ciencias Naturales, la Imprenta Real y la redacción de la "Gaceta", la Real Escuela de Veterinaria, el Real Instituto Asturiano, los Reales Archivos de Simancas, Sevilla, Barcelona, Valencia y, por último, todas las demás corporaciones, establecimientos y cuerpos directivos de la misma o semejante naturaleza (83).

Lo primero observado que se puede sacar de tan extenso Decreto, es la precipitación

(83) *Ibid* pág. 29. En el libro de María Josefa Ganjo Ayestaran se recoge una amplia documentación sobre la creación del Ministerio del Interior.

con que se fijó las materias que tenían este Ministerio encomendadas, no hay ningún esquema lógico en las competencias señaladas, salvo quizás, el orden de sus competencias desgajadas de otras secretarías de despacho por las competencias arrancadas a todas las secretarías de despacho. Los cometidos no dejan de ser también muy amplios, sobre todo por esa cláusula final, todos los demás objetos que aunque no se hallen expresados correspondan o sean análogos a las clases indicadas.

Este Decreto de Formación del Ministerio de Fomento da una sensación de caos, por las diferentes Direcciones Generales que pasan a depender de este Ministerio o que llevaban asuntos que ahora dependen de otros Ministerios, y con la plantilla tan corta el Ministerio de Fomento no podía asumir esas competencias.

Sistematizando esquemáticamente el cuadro de competencias que hemos visto anteriormente, parece afirmarse que el Ministerio de Fomento tiene los siguientes grupos de competencias, además de la estadística general del Reino, la agricultura, la ganadería, industria, el comercio, las comunicaciones, y obras públicas, la instrucción y bellas artes, la sanidad, beneficencia, los establecimientos penales, todo lo referente a la seguridad pública, lo referente al aislamiento y levas y al control de las libertades públicas.

Por eso podemos decir sin ninguna duda, que toda la administración civil del Reino quedaba en manos del Ministerio de Fomento, pero sin contar con los medios económicos suficientes para la realización encomendada, ya en el Dictamen del Duque

del Infantado se manifiesta la gravedad de la situación económica de la hacienda pública, por lo que parecía difícil lograr los objetivos propuestos.

A pesar de lo manifestado el Ministerio de Fomento sería el instrumento cuando los liberales llegasen al poder, para realizar las reformas administrativas que la administración necesitaba y la población reclamaba.

Javier de Burgos en sus lecciones en el Liceo de Granada recoge su desilusión por este Ministerio en las siguientes palabras recogidas en "Los Anales del Reinado de Isabel II" (84). Esto demuestra la poca confianza que se tenía en este Ministerio, por parte del promotor del mismo.

(84) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de Javier de Burgos. Madrid (I.N.A.P. 1.946 -Pág.227). ..."en el Ministerio de la gobernación, un centro de donde partiese el impulso para regularizar el mantenimiento de la máquina administrativa; pero ni por la mala combinación de su mecanismo podía ella obedecer a impulso alguno, ni ser eficaz el que recibiese del Ministerio de la Gobernación, ni tan mal constituido como la máquina misma"

PARTE II.- PENSAMIENTO TEORICO DE JAVIER DE BURGOS.

Javier de Burgos pertenece a una generación que es más propia de finales del siglo XVIII que de las primeras décadas del pasado siglo XIX, ya que es una clase social que considera que tiene el monopolio del conocimiento y del saber, y es la única clase social que es capaz de regenerar a España, porque considera que esa es su misión histórica, y para realizar dicho cambio importan el modelo francés para ponerlo al servicio de su ideología, y por lo tanto construyen una administración fuerte, jerarquizada y centralizadora, y nada preocupada por los derechos de los ciudadanos y además la administración que crean es una administración intervencionista en la vida de los ciudadanos, unico medio de regenerar el país según los pensadores de esta ideología.

1.- LA OBRA DE JAVIER DE BURGOS.

- Biografía:

Don Javier de Burgos nació en la localidad granadina de Motril en el año 1778. De padres nobles y acomodados, lo pensaban destinar para la iglesia, para

tal fin lo ingresaron en colegio San Cecilio de Granada. En el año 1798, se dirigió nuestro prohombre a Madrid al no desear ingresar en la carrera eclesiástica. Allí se puso en contacto con el fiscal de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, a la sazón, el poeta Menéndez Valdés.

Este a su vez le puso en contacto con Jovellanos, quien le inició en el estudio de la ciencia de la administración. A los 21 años es reclamado por sus padres, vuelve a Granada donde es nombrado regidor perpetuo a la citada edad. También fue nombrado secretario de la sociedad económica. Estas misiones no le impidieron continuar el estudio de las nuevas ciencias, de la economía política, y la ciencia de la administración.

Mientras residía en Granada se produjo la invasión francesa de Andalucía y como ya se manifestó en su momento, el creador de los subdelegados de Fomento, ocupó el cargo de subprefecto en Almería, y sucesivamente el cargo de presidente de la Junta General de subsistencias de la provincia de Granada y corregidor de su capital.

"Podía aceptar sin ninguna, y aun con gloria, la patriótica misión de mediadores entre invasores y los invadidos". La labor que realizó durante el período que colaboró con los invasores debió de ser positivo para sus compatriotas. Así en el expediente de purificación se demostró una intención y acierto en su

actuación, buscando el beneficio de su país.

A pesar de las seguridades que le brindaron, en el año 1812 abandonó España y se asentó en Francia, donde continuó su labor literaria durante su exilio, tradujo al castellano la obra de Horacio.

Regresando a España y afincándose en Madrid en el año 1817, durante dos años, se asienta en la capital y es en 1819 cuando se dedica a poner en marcha la publicación de un periódico que llevo por título "Miscelánea de Comercio, artes y literatura". Era el único redactor.

Desde las páginas de este periódico, le sorprendió, el 7 de marzo de 1820, el restablecimiento de la Constitución de Cádiz. Los comentarios que realizó fueron muy favorables a la nueva situación política. La opinión de Javier de Burgos en esta nueva situación política era la de que las nuevas Cortes tuvieran un carácter Constitucional, y se procediese a modificar el texto Gaditano.

Poco después pasaba a dirigir "El Imparcial", en el que firmaron nombres de gran lustre y prestigio, como Minano, Hermosilla, y otro afrancesado como era Alberto Lista. Como se ha descrito en otra parte de la tesis con la caída de Martínez de la Rosa el 7 de julio de 1822, se pone fin al período moderado, y también finaliza la publicación del diario "El Imparcial".

Después de los sucesos del cierre de "El Imparcial" nuestro personaje se

retira de la vida pública, pero el 24 de marzo de 1824 es llamado por el director de la Caja de Amortización para realizar, en París, la gestión de un empréstito realizado por la regencia presidida por el Duque del Infantado, misión que realizó nuestro personaje a la perfección, ya que como describe Palacios "tuvo buenas relaciones políticas y financieras" (85).

Carlos Marichal en su libro: La Revolución liberal y los primeros partidos políticos en España (1834-1840), nos manifiesta las relaciones existentes entre Javier de Burgos, López Ballesteros, Ministro de Hacienda de Fernando VII, y el banquero Alejandro Aguado, éste último tenía magníficas relaciones financieras con la familia Rochild y los principales banqueros europeos. Estas dos personajes eran socios de una empresa denominada el Canal de Castilla (86).

El préstamo con la casa Guebhard fue suscrito el 16 de Julio de 1823, por la regencia; y fue uno de los medios que se valió la Santa Alianza para el logro de sus fines. Aunque legitimado por Fernando VII se intentó que fuesen declarados nulos y el Reino de España no se hiciese cargo del capital y de los intereses. En concreto este empréstito era firmado por una junta insurgente, aunque luego fuese firmado o ratificado por el Rey una vez muerto el monarca.

(85) PALACIOS ATARD, Vicente: La España del...... Pág. 158.

(86) Vid. MARICHAL, Carlos: La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España 1833-1834. Madrid (Citedra 1980 -Pág. 45 a 49).

Planteó a Javier de Burgos serios problemas en las Cortes de 1835, llegándose a pedir su procesamiento y expulsión de la Cámara de Próceres. El propio personaje manifestó en una ocasión que el sargento García (promotor de la revuelta de la Granja) fue quien le salvó de este suceso. En los anales del reinado de Isabel II, se describe con profusión estos acontecimientos.

En la sesión secreta de 23 de Diciembre de 1835, si bien evitando ofender a cualquiera de los promotores de la solicitud contra Javier de Burgos, se procede a levantar la suspensión que pesaba contra él por haber cesado las causas que decretaron la suspensión temporal de sus funciones, ordenándose que se comunicase en sesión pública, lo cual verificó el 2 de enero de 1836, comunicándose a Javier de Burgos al día siguiente. Desde París aceptaba el levantamiento de su suspensión, alegrándose nuestro personaje por la buena noticia (87).

La gestión del préstamo Guebhard que, tramitó Javier de Burgos, tuvo éstas consecuencias para nuestro personaje.

Fue durante ésta gestión, encomendada por el director de la Caja de Amortización, donde apreció el futuro Ministro de Fomento la solución que atravesaba nuestra hacienda y la solución general de España, donde denuncia los males de España.

(87) BURGOS, Javier de: Anales del reinado de..... Pág. 113. "Conteste aceptando la parte dispositiva de la resolución, en cuanto declaraba desvanecida la calumnia articulada contra mí"

1.1.- La Exposición de 1826.

El 24 de enero de 1826 y en contestación a un oficio Real, Javier de Burgos envía su exposición al rey Fernando VII, donde realiza una descripción exhaustiva de los males de España y el medio para superarlas.

Pastor Díaz lo define de manera clara:

"Jamás se llevó más lejos la verdad y la franqueza: en el escrito a qué nos referimos está consignado un programa de gobierno, un sistema de administración, que algo más vale que muchas constituciones políticas. No creemos que entonces hubiera una sola persona ilustrada, a cualquier partido político que perteneciese, que no hubiera bendecido y aclamado el poder que le hubiera acogido planteado.... Hoy todavía al leerlo, nos diríamos por muy satisfechos de ver reemplazada la anarquía administrativa y económica que no vemos sumergidos por el régimen que allí se propone. Aquellos votos eran más que una reforma; y no era una revolución. Aquel plan era un progreso, un inmenso progreso". (88).

Se definió a la exposición como uno de los mejores documentos de los últimos 10 años. En ella el autor propone las siguientes medidas: "una amnistía tan ilimitada, cómo se llegó a conceder hasta 1847, poner en venta con arreglo a una

(88) PASTOR DIAZ, Nicómedes: Galería de Españoles Célebres, Madrid 1.844 -Pág. 33).

autorización otorgada antes por el Sumo Pontificio trescientos millones de bienes del clero, separar de las atribuciones del Consejo de Castilla la administración superior del Estado, y confiárselo a un Ministerio Especial, denominado de lo interior" (89).

Estas tres medidas tenían como objetivo los siguientes en el caso de la amnistía, era el único medio de acabar con las discordias internas y el mejor modo de restablecer la paz entre los espíritus adversos. En el caso de la venta de bienes eclesiásticos, era la única forma de hacer frente a la situación ruinosa de la de la hacienda pública.

Por último con la propuesta de la "creación del Ministerio del interior que, sustituyendo al anacrónico Consejo de Castilla se ocupaba de agilizar la administración interna y promover las reformas necesarias" (90).

El riesgo de proponer esta serie de medidas en el año 1826 era grande y si se ve la situación del Ilustre Granadino, ya que expresa ideas contrarias al pensamiento de Fernando VII, monarca vengativo (91).

Estas palabras podemos clasificarlas de auténtica demostración de la realidad

(89) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de Pág. 6.

(90) PALACIO ATARD, Vicente: La España del Pág. 158

(91) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de Pág. 6. "la calidad de empleado que tenía su autor, la patriótica confianza con que proclamó ideas de Justicia y de orden que estaba en oposición directa con los entonces prevalecientes"

española de 1826. El gabinete se componía de personas absolutamente contrarias a cualquier tipo de reformas aunque fueran meramente administrativas.

La exposición causó un efecto favorable en el ánimo del Rey, solicitando este a Javier de Burgos, que le explicase de palabra su sistema de nueva administración.

La exposición fue una especie de levantamiento en el ánimo del Rey, y así concedió a nuestro personaje el nombramiento de vocal de las Juntas de Fomento y de Aranceles, intendente de primera clase y en seguida Consejero Honorario del Supremo de Hacienda, y Caballero pensionado de Carlos III. Bien es cierto que Javier de Burgos desde éstos cargos realizó una urgente labor en pro de nuestra administración.

Las ideas plasmadas en la exposición no pudieron llevarse a cabo en el año 1826, aunque el ideal de Javier de Burgos fue tomando cuerpo y se incorporarán a "la era de reformas que para bien de España se intentarán con fortuna no siempre favorable. En la exposición estaba el germen de aquellas reformas" (92). En el análisis detallado de la exposición se ve que es un texto que sigue un modelo de lógica, y está tan clara y ordenadamente desarrolladas todas las cuestiones que hicieron que al propio Fernando VII le llegasen a su ánimo.

(92) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de Pág. 14

Así manifiesta el autor que durante los dos años que ha estado en París, resolviendo el préstamo Guebhard, pudo apreciar que las calamidades que afectaban a España eran exageradas por sus detractores. Analizando los males y las medidas que se han intentado para superarlas hasta el momento, y demostrando la falta de validez de los mismos medios empleados:

"Establece que los errores administrativos cometidos ya con el último de los Austrias, en parte corregidos durante el reinado de Carlos III, pero para el autor se habían vuelto a centrar durante el reinado de Fernando VII. Para solventar los problemas que atraviesa España la mejor solución es aplicar los principios de la ciencia administrativa, que el propio autor manifiesta el desconocimiento de ésta ciencia en España" (93). Proponiendo entre otras medidas la organización de la administración civil, y aquí es donde Burgos se nos presenta como un apasionado de la administración y su eficacia, y donde se resume la eficacia de la amnistía y las medidas en materia de Hacienda Pública...

Manifiesta el ilustre prócer granadino, que sólo: "por medio de una Organización civil, que deberá ser conforme con los principios de la administración" (94). "Podrá saberse cual es el número exacto de habitantes, la

(93) *Ibid* pág. 15.

(94) *Ibid* pág. 18.

riqueza urbana y rústica, para poder establecer unas contribuciones en función de la riqueza que se posea" (95).

Una administración que se extienda por todo el territorio nacional, extenderá su eficaz protectora por todo el territorio nacional, y cada agente del nuevo Ministerio extendiendo o promoviendo riqueza por todo el reino (96).

Es de indicar que incluso esta idea de Javier de Burgos sigue el modelo francés y así se dice que de los funcionarios del país vecino, cuya única ambición era ser útil, y no tenían otros intereses que el interés público. Formando los agentes públicos una cadena, que acabando en el último empleado de la policía municipal, empiece en el Jefe de administración.

Y se necesita para la realización de las tareas de levantar a España una administración eficaz fuerte, y no olvidemos que centralizada. Esta administración ha de tener un elemento central que sirva de impulso a ese desarrollo, y éste elemento central a impulsar no puede ser otro que el Ministerio del Interior, así en la exposición se manifiesta," no es menos cierta la imposibilidad de sacar a la nación del fango de la miseria en que yace, sin establecer en éste Ministerio (Interior) el centro de la acción administrativa, o lo que es lo mismo, el taller de

(95) *Ibid* pág. 18.

(96) *Ibid* pág. 19. "Así cada agente debe ver en el bien que promueva un título de gloria y de recompensas"

prosperidad nacional" (97).

En la propia exposición se manifiestan los tres grandes inconvenientes que se van a plantear: 1) el establecimiento del Ministerio del Interior, va a eliminar las facultades al Consejo Real, 2) aumentar los gastos al erario público, 3) la imitación a una institución extranjera. Como ya se ha visto en su lugar fueron proféticas éstas observaciones del ilustre jurisconsulto, porque están escritas en 1826 y cuatro años después serían los graves y grandes obstáculos que se interpondrán por parte del Duque del Infantado en el Consejo de Estado ante el proyecto de López Ballesteros.

Contestando a cada uno de los obstáculos que se podían poner Javier de Burgos manifiesta: El Consejo Real es una institución venerable pero, una institución que se reúne unas pocas horas al día y unos pocos días al año no puede solventar los grandes problemas nacionales, con formulas muy lentas en el proceso de elaboración de decisiones, y teniendo en cuenta que para las tareas que tienen encomendadas en Europa, se tiene cientos de individuos, en cambio el Consejo Real, sólo tiene un escribano de gobierno. No hay además ya que, no existe ningún medio de exigir responsabilidad, pero no existe un código de normas, que lo permitan. Por lo tanto el propio Consejo no podrá reclamar competencias e

(97) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de Pág. 67.

intereses sobre los que no puede velar. Así separando las funciones entre otras del Consejo Real como las de navegación, interior, caminos, canales, cárceles, puertos, ganadería, industria, y demás actividades que hoy tienen encomendadas y que no puede realizar y que sí continuasen bajo su égida llevaría a España a la miseria, si no se encargase el nuevo Ministerio del Interior.

Javier de Burgos manifiesta que el Consejo Real podría continuar desempeñando sus facultades judiciales, y una vez descargado de ésta tarea, le permitiría realizar las funciones judiciales con mayor celeridad. El segundo inconveniente es el del alto coste: "tal como lo entienden los hombres versados en la materia, costará más de un millón al año" (98). El coste es según la fecha en que se escribió la Exposición.

No podemos olvidar que el problema financiero en el reinado de Fernando VII, era muy grave. Así en el período 1824-1826 la recaudación fue de 440 millones de reales, en 1829-1833, de 552,5 millones anuales. Si el promedio de la deuda anual en 1808 era de 300 millones de reales, con López Ballesteros de Ministro de Hacienda, se redujo a 70-75 millones anuales. Ante la situación política

(98) Ibid pág. 70.

interna también disminuyó los derechos de aduanas de 200 millones en 1800 a 49,1 en 1832. (99).

Ante la grave situación económica que atravesaba el Reino, Javier de Burgos manifiesta, que si fuera posible calcular los beneficios que una sola disposición administrativa produce, y satisfaría los gastos generales del nuevo Ministerio, y así el estímulo de desecación de los campos, que se extiende en la margen derecha e izquierda del río que va desde Tortosa al mar, produciría un gran aumento en la riqueza nacional.

Con respecto al último de los tres inconvenientes, es el ser el Ministerio del Interior una institución cuya denominación corresponde a una potencia invasora, y al liberalismo, el autor manifiesta lo siguiente: "Hay personas que aunque convencidas de la evidencia de los hechos y de los principios que dejó sentados, resistirían, sin embargo, la creación de un ministerio del interior, porque ésta institución existió con este nombre durante el gobierno intruso, y con otra denominación bajo el régimen constitucional " (100).

Mantiene el autor que hay instituciones que son permanentes y que son válidas, tanto para los gobiernos absolutos como para los representativos, así como

(99) PALACIOS ATARD, Vicente: La España del Pág. 156.

(100) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de Pág. 70.

a los legítimos como a los usurpadores, añadiendo además que ciertos principios como el de Justicia son permanentes en los pueblos.

La legitimidad se realza según Javier de Burgos: "cuando se adoptan las ideas útiles y benéficas que había concedido la usurpación " (101).

Sólo difundiendo la acción protectora de una administración ilustrada, se logrará sin grandes esfuerzos, una masa de beneficios, que en poco tiempo cambiarán el aspecto de este país, que junto a las medidas como la amnistía y la venta de los bienes eclesiásticos permitirán una paz y una gran prosperidad para el Reino.

En las primeras hojas de la exposición, como en las últimas, justifica el porqué de la exposición y sobre todo, la independencia que el manifiesta tener, y lo justifica de la siguiente manera : "No perteneciendo a ninguna opinión, secta, cuerpo o partido, cuyos intereses suelen estar en contradicción con el interés público " (102).

En las últimas páginas el autor dice: "Disfrutando en París de un sueldo de que la ley del maximun no permite gozar en España, lisongeado por la facilidad que a veces me da mi empleo, de servir útilmente a V.M., rodeado de

(101) *Ibid* pág. 71.

(102) *Ibid* pág. 48.

consideración velando de cerca a la educación de mis hijos, yo nada puedo ganar como empleado, en caso de que V.M., se digne tomar en consideración mis indicaciones desinteresadas" (103).

El autor, en estas palabras busca, su alejamiento de cualquier posición política, y se aleja de cualquier ambición a un cargo público.

La exposición durmió en el baúl de los recuerdos durante varios años, a pesar de la influencia sobre los soberanos fue enorme como ya se ha manifestado anteriormente, el resultado fue la creación del Ministerio de Fomento el 5 de noviembre de 1832. Del cual, pocos meses después de su creación, Javier de Burgos fue titular del mismo, el 21 de octubre de 1833. Si bien es cierto que antes se le ofreció la cartera de Fomento. Así la reina Cristina y en vida del Rey llamó a Javier de Burgos que residió en la ciudad de Granada, requiriéndole, para el desempeño del Ministerio de Fomento y que en la Exposición de 1826, proponía su creación. El autor de la Exposición, no acepta el ofrecimiento que se le realizaba y espero para su adaptación hasta la fecha arriba indicada. Siendo nombrado Ministro de Fomento, publicándose su nombramiento en la Gaceta de Madrid el día 22 de octubre de 1832. En el texto del nombramiento se indica las razones del por qué de éste: "He venido en nombrar para dicha secretaría del

(103) *Ibid* pág. 49.

Fomento al Consejero Honorario de Hacienda Don Francisco Javier de Burgos, en atención a sus especiales conocimientos en las materias económicas; y le encargo que se dedique antes de todo a plantear y proponerme, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio como base a la administración interior, y medio para obtener los beneficios que medito hacer a los pueblos".

Es el conocimiento de la ciencia de la administración lo que determina el nombramiento de un técnico para el ejercicio de estas funciones, no es más bien un político, es un técnico, o mejor dicho es un tecnócrata, en el ejercicio de sus funciones de Ministro (104).

(104) El Conde de Oñate fue el primer Ministro de Fomento.

1.2.- El Pensamiento Administrativo de Javier de Burgos y de su época.

Para el conjunto de autores de la primera mitad del siglo XIX, la administración es el conjunto de reglas del buen gobierno. Buscan como objetivo la creación de un estado Centralista, que se extendiese hasta el último municipio, con lo cual el alcalde no sólo era el presidente de la Corporación Local, sino el agente del poder central, o el representante de la administración en el ayuntamiento. Javier de Burgos es un acérrimo partidario de esta concepción como máximo ejemplo de esto, cabe citar las siguientes palabras del ilustre Granadino: "La elección de los pueblos puede sin embargo recaer en todos tiempos y especialmente en las disensiones civiles en personas a quienes no sea posible encomendar sin peligro las importantes y cumplidas atribuciones de la justicia y de la administración, y de así la necesidad de reservar al depositario supremo de estos poderes, es decir al Jefe del Estado, la facultad de revestir a aquellos, al que entre los elegidos del pueblo parezcan más a propósito para desempeñarla, o lo que es lo mismo, la facultad de nombrar alcalde" (105).

Las afirmaciones de Javier de Burgos corresponden al proyecto de Ley de Ayuntamientos de 1840, que en su artículo 45, establecía lo siguiente:

(105) *Ibid* pág. 39.

* 1º El rey, por el Ministerio de la Gobernación, previo informe de los Jefes Políticos nombrará al alcalde y teniente de alcalde de todas las capitales y provincias de entre los elegidos para formar ayuntamientos.

2º El Jefe Político de cada provincia elegirá para alcalde y teniente de alcalde de los pueblos cabeza de partido o que excedan de 500 vecinos.

* 3º En todos los demás pueblos serán alcaldes y tenientes de alcaldes los individuos nombrados para serlo del ayuntamiento, que hayan reunido el mayor numero de votos, y por orden de su mayoría relativa" (106).

En esta idea de la extensión de un Estado Centralista, que considera que los alcaldes no sólo representan a sus vecinos, sino que son agentes del poder central en la Corporación, sostenida entre otros por Javier de Burgos, la condición de representante de la Corporación Local y agentes ejecutivos del poder estatal, por lo tanto no puede dejarse su elección simplemente a los vecinos, En la misma línea de pensamiento se encontraba otro autor como Alcalá Galiano en sus años juveniles como ya indiqué, un abanderado del progresismo y perteneciente a la Logia Masónica "el taller", a la cual pertenecían entre otros; Mendizabal. Ya después de su etapa de exilio, como se vio en otro apartado de la tesis, inicia un proceso evolutivo, que finalizaría en el campo de la ideología moderada. Así sostiene el

(106) Diario de Sesiones de 21 de Marzo de 1840. Pág. 588.

citado autor en su obra Lecciones de Derecho Político, en la Lección XV: "El núcleo principal después de la familia y en la antigüedad, tenía una gran importancia, en las monarquías modernas no, ya que debe haber un gobierno fuerte del Estado aunque sea menguando las facultades de los ayuntamientos, manifestando, que cuando concede una gran autonomía, se puede producir una tiranía y no hay mayor tiranía que la casera" (107). En la misma línea manifiesta Alcalá Galiano que el control sobre los ayuntamientos debe ser muy fuerte y por parte de la administración Central, así dice:

"Hay que dar a los pueblos parte y no excesiva en el manejo de sus intereses respectivos, poniéndoles cerca un agente del gobierno que los vigile, y en sus hechos, tenga intervención, más o menos considerable " (108).

Las Corporaciones locales no deben de tener competencias en materia política, sólo competencias en los asuntos privativos de los municipios, ésta idea la expresa claramente Alcalá Galiano cuando piensan que los Ayuntamientos no deben tener ni autonomía política ni económica (109).

(107) ALCALÁ GALIANO, Antonio: Lecciones de Derecho Político. Madrid (Centro de Estudios Constitucionales I.984 - Pág.251).

(108) *Ibid* pág. 253.

(109) *Ibid* pág. 255. "Deben ser elegidos los ayuntamientos y tener competencias en materia económica, pero ninguna competencia en materia política"

Ortiz de Zúñiga, otro tratadista de derecho administrativo de la ideología moderada, manifiesta: que los ayuntamientos, tenían que tener contenido político en la Edad Media, hoy ya no, en aquella época garantizaban la libertad, hoy la garantiza el gobierno sólo los ayuntamientos deben ser corporaciones administrativas, no deben nunca tener contenido político.

Posada Herrera, es sus lecciones de derecho administrativo establece que las corporaciones locales son solamente y nada más un medio o prolongación del poder ejecutivo, sin autonomía propia, son una parte de la administración del Estado en el contexto local, sin tener una personalidad jurídica propia distinta al Estado (110).

Para el conjunto de autores administrativos, como Gil de Zárate, Ortiz de Zúñiga, Alejandro Olivan, Javier de Burgos, Posada Herrera, es la centralización, que por lo tanto la eliminación de la autonomía local, un principio base de la actuación administrativa. Las ideas de racionalización traerán consigo la uniformidad y la centralización, entendidas como los únicos medios para maximalizar los rendimientos y reducir los costes del gobierno en el territorio. Es el gobierno el aspecto básico de la actual administración así lo manifiesta Ortiz de

(110) POSADA HERRERA, José: Lecciones de Derecho Administrativo. Madrid (Instituto de Estudios de la Administración Local) 1.986 - Pág. 288). "Al Ayuntamiento se le puede ver dos aspectos, uno como división administrativa, esto es, encargado de cumplir las leyes del poder ejecutivo y es la corporación local, una rama del poder ejecutivo, es en este aspecto el ayuntamiento un medio del poder ejecutivo, el otro aspecto es como representante de los intereses locales"

Zúñiga cuando dice: "el gobierno es pues el alma de la administración, por cuyo resorte, se mueve ella" así lo dice en su obra los elementos de derecho administrativo. Es sólo el gobierno el que tiene que tener asignadas competencias en materia política, como ya hemos visto en la opinión de algunos autores citados anteriormente y así lo manifiesta Javier de Burgos, también, no tienen que tener los ayuntamientos y las diputaciones, competencias en materia política bajo ningún aspecto. El carácter de las diputaciones es sólo para promover la prosperidad material, es exclusivamente económico y administrativo. Por lo tanto la ley decía Javier de Burgos no debía atribuirle competencias que puedan convertirse en instrumentos de pasiones políticas.

La administración del estado que en buena parte hoy tenemos, es la administración formada en la primera mitad del siglo XIX, y como ha manifestado Don Luis Morell Ocaña en su obra: Estructuras Locales y Ordenación del Espacio, "la administración del estado no será ninguna vez una institución representativa política. Esa función la tenía el parlamento y en cambio el ayuntamiento que tenía por tradición un carácter representativo se convierte solamente en una forma de prestación de servicios" (111). Ese es el pensamiento de los creadores de la administración española del siglo XIX, en la cual nos basamos hoy. La

(111) MORELL OCAÑA, Luis: Estructuras Locales y Ordenación del Espacio. Madrid (I.N.A.P. 1.972 -Pág. 35).

centralización es una condición esencial a toda buena administración así; "todo lo general pertenece al gobierno, a la provincia y al municipio lo particular" (112).

Es así curioso cómo estos autores administrativos cuando hablamos de las corporaciones locales, intentan eliminar cualquier tipo de poder político a las que éstas puedan aspirar. La división territorial es solamente un medio para cumplir los fines de la administración, así Colmeiro es claro en este sentido cuando afirma, como otros autores.

La división territorial es el círculo de la acción propia del poder administrativo en el reino de España, por lo tanto fuera de esa división territorial muere la autoridad de la administración no hay nada. Es solo la división territorial un medio para eliminar el poder local y hacer más efectiva la administración. Esta idea sobre la división territorial que se realizó durante la primera mitad del siglo XIX, no sólo lo debemos ver como un elemento o aspecto histórico, porque las divisiones territoriales que en buena parte hasta hoy hemos tenido, son herederas de esas divisiones territoriales que se hicieron en España en esa época, en donde la idea del poder era la no aproximación de los centros de poder a los ciudadanos, sino buscar eficacia para la administración.

En donde la periferia está unida al centro, no mediante una articulación de

(112) COLMEIRO Y PENIDO, Manuel: Tratado de Derecho Administrativo. Madrid (Editado por Eduardo Martínez. 1876.- Pág. 126.

sus intereses, sino mediante una serie de gentes monocráticos unidos al centro por el principio de jerarquía. Así Colmeiro define a los gobernadores, como los que presiden la administración provincial (113).

Es un agente del poder central en la provincia, el nexo de unión con el centro, el encargado de ejercer la tutela sobre las corporaciones locales, llegando a suprimir la autonomía local en favor de los intereses del Estado (114). El mayor bien que ha producido la administración es debilitar la vida local sin extinguirla. Esta última fase resume a la perfección las ideas de estos pensadores.

Por esto, para estos autores y a la hora de realizar la división territorial no se tiene en cuenta, para nada, sólo existe el criterio económico y de eficacia. Se establecen los criterios de división basándose en lo dispuesto en las ideas anteriormente expuestas, los términos territoriales han de ser iguales a la hora de la división, han de ser porciones iguales, con una población idéntica, para una mejor división.

Es quizá por estos criterios de igualdad y uniformismo, por lo que se ha producido en amplios sectores de la sociedad española un rechazo en la

(113) COLMENIERO Y PENIDO, Manuel: Tratado de derecho..... pág. 106. ... "Llámanse gobernador al que preside la administración en cada provincia"

(114) Ibid Pág. 149 ... "Sacrificando sus intereses de corporaciones al bien del Estado, respetando sus leyes y obedecer a las autoridades".

actualidad de la división provincial, y de los representantes del Estado en la provincia, para algunos sectores nacionalistas, en un rechazo manifiesto a estos criterios uniformistas, la provincia, deriva del término o de la acepción latina *pro-victis*, lugar para los vencidos en la concepción que tienen de la provincia.

No sólo debemos de ser absolutamente críticos con respecto a los padres de nuestro derecho administrativo, el profesor Eduardo Enterría, ha manifestado que hoy somos tributarios de la labor realizada en la primera mitad del siglo XIX, "Somos deudores al siglo XIX de una permanente gratitud por haberse consumado el proceso de centralización que impidió la definitiva desintegración de nuestra patria" (115).

No sólo con la labor centralizadora, se consiguió según Enterría lo manifestado anteriormente, sino que antes de Javier de Burgos, no olvidemos que no había Estado. Se hundió en el trágico foso de nuestra guerra de la independencia, había que construir un nuevo estado y por lo tanto una nueva administración, que es la labor de estos hombres, y la construcción de un derecho administrativo elaborado, bien es cierto bajo los principios ideológicos, al que pertenecían sus autores, esto es un bloque normativo bajo una serie de ideas que define Alejandro Nieto: "un derecho burgués liberal y moderado producto genuino

(115) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: La Administración Pág. 29.

de la burguesía de su época" (116). Los autores del siglo XIX, tienen que construir una administración, y el modelo que siguieron fue el francés, lo hicieron porque una España postergada no podía seguir otro, ni incluso un país con gran vigor podía hacer otra cosa.

No había en nuestro país una tradición administrativa, aunque no se puede olvidar que en los tiempos de los Reyes Católicos hubo cierta tradición administrativa, y nuestra administración alcanzó un cierto desarrollo, que quedó, interrumpida con la guerra de sucesión. Con la Guerra de la Independencia se produce un hundimiento de nuestra administración. Es quizás, ésta, la mayor diferencia de España con el resto de Europa.

La administración inglesa es tributaria de la administración de la India, no se puede olvidar que Sir Charles Trevelyan, el creador del civil service, fue funcionario en la India, durante los primeros tiempos del dominio Británico. Francia tenía como antecedente al Colbertismo y la administración prusiana era heredera de los cameralistas.

En España no hay esa tradición rota por la guerra de independencia y hay que construir una administración en medio de una Guerra Civil. La efervescencia política oculta en esta época la gestación de nuestro ordenamiento administrativo

(116) NIETO GARCIA, Alejandro: Estudios Históricos sobre administración y Derecho administrativo. Madrid (I.N.A.P. 1.976 -Pág. 146).

y de ser su espectacular irrupción a mediados del siglo XIX. "En todo proceso revolucionario, acaba siempre imponiéndose un sesgo jurídico evidente en toda obra revolucionaria" (117).

La burguesía que quiere dominar el poder en la nueva situación española, guiada por el axioma: "El poder político ni se da ni se regala, ni se otorga, sino que se gana o se conquista" (118). Necesita una administración fuerte que le permita el mantenimiento de su status, que ratifícase el alejamiento del poder de la aristocracia y que mantuviese el orden público entre las clases bajas.

Está en las ideas de los liberales españoles, no crear un derecho administrativo contra el Estado, porque no había estado antes de la generación de Javier de Burgos. Olivan, Zúñiga, Gil de Zárate, etc., lo que se construye un estado burgués, fuerte con un derecho administrativo que de lugar a una administración fuerte y centralista, y por supuesto alejada del poder judicial. Este alejamiento de la administración del poder judicial, es para impedir que una vez hecha la desamortización, los bienes adquiridos por esta burguesía pasen de nuevo a sus antiguos propietarios.

Si se inicia nuestra historia contemporánea con la idea del sistema

(117) Ibid Pág. 45

(118) SANCHEZ AGESTA, Luis: Historia del..... Pág. 167.

judicialista anglosajón, reconocido en el artículo 248 del texto gaditano "en los negocios, comunes civiles y criminales no habrá más un sólo fuero para toda clase de personas" (119).

Esta idea se rompería al igual que en Francia con la creación de la Jurisdicción Contenciosa. Y así sí lo gubernativo le corresponde a la administración y lo contencioso a los tribunales, lo gubernativo contencioso tenía que disfrazarse de recursos y quejas para alejarlo de los tribunales, que culmina en 1845 (120) con la creación de la Jurisdicción Contenciosa. Esta burguesía necesitaba una administración centralizada y vigorosa alejada de los tribunales.

En otro aspecto aceptan no sólo esta burguesía un estado centralista, sino en contra del espíritu liberal que sea intervencionista quizás también guiadas por la búsqueda de un progreso nacional acepten esta idea de una intervención estatal.

Como ejemplo de esto, las afirmaciones de un abanderado de esta corriente, Ortiz de Zuñiga en su obra: Los Elementos de Derecho Administrativo: "La administración es una reunión de medios destinados o hacer sentir del modo más

(119) Se siguió en Cádiz el modelo inglés que se diferencia del francés según Dicey "el contraste entre el sistema "DROIT ADMINISTRATIF" así llamado específicamente para subrayar su raíz francesa y el principio "RULE OF LAW" propio de la Constitución Británica, según el cual existe un sólo derecho en el país y un único orden de tribunales para sostenerlo y aplicarlo, sin que la Administración y sus agentes puedan regirse por un derecho propio y eximirse del imperio de la ley general".

(120) La Ley que regula la Jurisdicción Contencioso Administrativa es de 02 de abril de 1845 publicada en la Gaceta de 03-04-1845, se crean los Consejos Provinciales, en cada capital de provincia formados por el Jefe Político y de tres a cinco miembros, de los cuales dos serán letrados. Estos Consejos serían órganos consultivos y además tribunales en materia administrativa, en el artículo 8 se fijaban las materias que debían fallar estos Consejos Provinciales.

pronto y seguro posible la acción del poder central" (121).

La acción de la administración "Va desde el trono hasta el hogar de las familias, desde el nacimiento hasta la muerte" (122).

Es como se ve para los liberales españoles una administración centralista e interventora en la vida de los ciudadanos. Es la creencia que por medio de la administración es el medio de regenerar a la sociedad; "la administración preside el movimiento de la máquina social" (123).

Es por eso que estos autores además de por las causas ya manifestadas anteriormente quieren esta administración centralizada, para regenerar la nación.

Si bien es cierto que ésta amplitud produce una eliminación de las corporaciones locales, "de modo que poco o nada se reserve a la acción libre de las corporaciones populares" (124). Para el mismo autor define que la excentralización consiste e implica la desmembración del poder ejecutivo, y las libertades locales se elevan hasta la participación en la soberanía nacional. Es lo que no se quiere bajo ningún aspecto, la soberanía es única, y está depositada en

(121) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: Elementos de Derecho Administrativo..... Pág. 3.

(122) *Ibid* Pág. 3.

(123) *Ibid* Pág. 6.

(124) COMENEIRO Y PENIDO, Manuel: Derecho Político y Administrativo. Madrid (Imprenta de Eduardo Martínez. 1876. -Pág. 103).

las Cortes, y no en las Corporaciones Locales, no hay en esta concepción entidades intermedias, por eso las provincias son entidades, son circunscripciones estatales, para que el estado asiente a sus agentes, "Los Jefes Políticos representan el poder supremo del gobierno en cada uno de los territorios" (125).

Los alcaldes por supuesto son los agentes del poder ejecutivo, y todas las disposiciones que emanan de los ayuntamientos no forman parte del derecho administrativo. Los Ayuntamientos y Diputaciones tienen personalidad privada cuando actúan en defensa de intereses locales, sólo tienen personalidad pública cuando actúan como delegados de la administración central. Por esa razón se defienden que los vecinos eligen a los concejales y administración entre los elegidos designa a alcalde, por esa doble función de representante de los intereses locales, y agente del poder, ejecutivo como representante local es elegido concejal y como representante del poder ejecutivo, es elegido entre estos por la administración central.

El Alcalde, dice Ortiz de Zuñiga, como claro representante de esta línea dice: "Pretender su nombramiento (de los Alcaldes) es que sea electivo, los Jefes de las provincias y los demás autoridades que ejercen funciones superiores. Si las constituciones confían al Jefe del Estado ya sea Rey, cónsul o Regente, o

(125) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: Elementos de Derecho Pág. 16.

Presidente, el ejercicio de las atribuciones propias del poder ejecutivo mal podrá desempeñarlas si los agentes subalternos de cada localidad, lo mismo que los Jefes superiores de cada provincia, no son escogidas por el Magistrado Supremo" (126).

Es este texto un claro reflejo de un pensamiento iniciado con la Constitución de 1812, una consideración de los Ayuntamientos y Diputaciones, como "agentes subalternos del poder ejecutivo", esta expresión del Conde de Toreno en Cádiz es la idea del pensamiento que es que el Estado es el único gestor de los intereses generales y del propio concepto de intereses generales "se entienden sin fisura alguna, como una noción en la que quedarían englobados los únicos intereses públicos"(127), tanto los intereses locales como los estatales.

En la administración estatal se integran también los Municipios y las provincias, que quedan integrados como órganos estatales, situados en la periferia, como delegados de la administración estatal y bajo el control de ésta.

La administración periférica diseñada por Javier de Burgos y los demás tratadistas de derecho administrativo, es la que ha llegado casi idéntica a como lo diseñó su autor, hasta nuestra aprobación de la Constitución de 1978, es el

(126) *Ibid* Pág. 140.

(127) MORELL OCAÑA, Luis: Régimen Local Español. Madrid (Civitas 1.988 -Pág. 95).

producto de una concepción determinada del ejercicio del poder público y del Estado. Esta concepción de una administración periférica, a la que se incluía incluso las corporaciones locales, como se ha expresado anteriormente, aparece caracterizada como ha manifestado Morell Ocaña por "1º una peculiar expresión del Estado sobre y frente a las demás colectividades territoriales, 2º como una síntesis peculiar de poderes políticos y administrativos, 3º como producto de una concepción específica de la función del centro del Estado frente a la periferia nacional" (128).

No podemos olvidar que sobre todo en el punto segundo de lo afirmado por el profesor Morell, esto es, la mezcla de los poderes políticos y administrativo, abandonando desde el inicio cualquier tipo de carácter profesional administrativo, para acentuar o premiar el contenido político, que dominase un sistema electoral caciquil, en donde las elecciones era un mal necesario para realizar el tinglado parlamentario, y donde el jefe de la administración periférica en el ámbito provincial sólo era el gran cacique del proceso electoral, presidido por el Ministro de la Gobernación, el gran elector del reino y hacedor de parlamentarios. Este momento perfectamente descrito por Estebanez Calderón en sus escenas Andaluzas

(128) *Ibid* Pág. 95.

"libertad para servir a Dios, más en cuanto a votar a gusto del gobierno" (129).

Si bien es cierto que se intentó el objetivo de que la administración se alejase de la política y se convirtiese en una zona neutralizada y alejada de todos los partidos políticos, y no señuelo para la eliminación de un grupo en concreto.

Esta idea expresada por los hombres como Oliván jamás pudo ser realizada en nuestro país, ni en la administración central, ni periférica, y por supuesto en los ayuntamientos y en las diputaciones.

(129) ESTEBANEZ CALDERON, Antonio: Escena Andaluza, Madrid (Espasa Calpe 1.960 -Pág. 63).

1.3.- Javier de Burgos. Pensamiento Político.

Es la definición del profesor Santamaría Pastor, de Javier de Burgos como político, la más completa, en mi opinión que se ha dado sobre este personaje.

"Javier de Burgos no fue un ministro liberal ni un importador del Derecho Administrativo francés y sí un hombre de la ilustración que puso al servicio de su programa ilustrado las teorías administrativas francesas" (130).

Es la mejor definición, es un auténtico déspota ilustrado, partidario de realizar reformas sobre todo administrativas, pero que no afectasen a la esencia del poder absoluto de la monarquía.

En los anales del reinado de Isabel II se dan unas pinceladas que define el pensamiento del creador de los Subdelegados de Fomento "como creo ahora, que los pueblos que durante siglos, han vivido en las fangosas regiones del despotismo, no pueden sin riesgo respirar de repente el aura de la libertad" (131).

Es claro el pensamiento que se refleja en el texto arriba mencionado de un despotismo ilustrado, quizás más propio de finales del siglo XVIII que de hombre que actúa bien entrado en el siglo XIX.

(130) SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Sobre la Génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX. Sevilla (García Oviedo 1.973 -Pág. 106).

(131) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de Isabel II. Pág. 169.

A partir de 1830 y finales de la década anterior, un grupo de monárquicos moderados, eran partidarios de realizar una serie de reformas en el estado, pertenecían a una élite de financieros y altos funcionarios, entre los que cabía citar al propio Javier de Burgos, Cea Bermúdez, López Aguado, López Ballesteros, influidos por las ideas jovellanistas de regeneración económicas, y con la creencia de que debe buscarse un orden basado en nuestras antiguas Cortes. Es el Rey y las Cortes quienes deben gobernar España basándose en una especie de Constitución histórica (132).

Es por medio de la administración que va en la vanguardia de los cambios que deben de realizar en España, y para que por medio de ella se realizasen esos cambios, el sistema político que debe haber en España "un régimen absoluto, ilustrado y paternal, podían, por entonces, desarrollarse los elementos para mejorarlo y cambiarlo progresivamente sin convulsiones, ni trastornos" (133).

No se puede decir que mientras se construye la labor de crear una nueva administración hubiese en España una gran estabilidad, sino todo lo contrario, es a partir de la muerte de Fernando VII, cuando Javier de Burgos desempeña el Ministerio de Fomento hasta el 17 de abril de 1834. Miembro de la Cámara de los

(132) Vid pág 45 a 49.

(133) Ibid Pág. 171

Próceres fue expulsado, por el asunto Guelbhar, se exiló hasta 1839 y volvió a Granada en 1840.

En 1843 saldría elegido diputado, en las Cortes fue elegido Presidente de la Comisión para modificar el sistema tributario, formando parte de la citada Comisión Alejandro Món (134), gran hacendista, en 1845 presidió la Comisión de Presupuestos, más tarde fue nombrado Senador vitalicio y miembro de Consejo Real. Fue luego Ministro de Gobernación en el gabinete presidido por el Duque de Valencia. Moriría el 22 de enero de 1848, a los 69 años.

Javier de Burgos en su pensamiento político está condicionado por su carácter burgués y su espíritu ilustrado. Está convencido que un Estado moderno necesita para subsistir un elemento político y socioeconómico -población, territorio, soberanía, riqueza, bienestar económico, etc. -y otro, administrativo, burocracia disgregada por toda la geografía, podría que vigile y fomente actividades de riqueza-. Ambos condicionamientos deben darse siempre cualesquiera que sean los cambios o vaivenes políticos que experimenten el país (135).

(134) Alejandro Món (1801-1882). Nació en Asturias, estudió derecho en la Universidad de Oviedo siendo elegido Diputado en 1836. En 1837 ingresa en el Partido Moderado. Como Ministro de Hacienda reorganizó la administración financiera española, junto con Pedro Pidal lideró la facción puritana del partido moderado.

(135) MAESTRE ROSA, Julio: Javier de Burgos liberal doctrinario. (Revista de Estudios Políticos núm. 181 Enero-Febrero 1.972 - Pág. 1.893).

mejor la definición que da de la clase media, otro doctrinario español cuando dice: "la vida y la inteligencia, el nervio y la savia de la nación se encuentran en la clase media" (136), así lo dice Andrés Borrego.

Alcalá Galiano también considera que la clase media representa todo el poder (137).

La capacidad política viene determinada por la riqueza, por la posesión de propiedades sobre todo inmuebles. Para los doctrinarios la centralización sería el gobierno natural, y Guirot, manifestaba que había que evitar que las corporaciones locales, se convirtiesen en agentes políticos. Guirot tuvo una gran relación con Martínez de la Rosa durante el exilio de este último, escribió en el periódico el "Globo" en Francia donde lo hacían la mayoría de los doctrinarios. Como último aspecto de la ideología doctrinaria se plantea la materia de la libertad de prensa, son muy restrictivos, sólo pueden tener periódicos aquellas personas que tienen una capacidad de renta, siendo muy restrictivo en materia de libertad de prensa.

La evolución anteriormente descrita del doctrinarismo, corresponde a Francia que es la cuna de éste pensamiento. En España la situación presenta unos caracteres propios de nuestros pensadores políticos de fines del XVIII y comienzos del siglo

(136) BORREGO MORENO, Andrés: Estudios Políticos de la Organización de los Partidos Políticos, Madrid (Anselmo Santa Coloma 1855 -Pág. 236).

(137) ALCALA GALIANO, Antonio: Lecciones de Derecho, Pág. 37. ... "la clase media debe dominar el estado, porque es el estado"

XIX, creen necesario una reforma político social, que elimine las posturas inmovilistas que tiene la sociedad española de la época, y que se realicen tareas esenciales para que se produjese el cambio social, como son: la desamortización, la secularización, una instrucción seglar y moderna, y por fin una paulatina desaparición de la inquisición con el objetivo final de proclamar la libertad pública como había ocurrido en Francia.

Pero estos ideólogos no se sienten en España con fuerza suficiente para imponer estos cambios, necesitaban que dichos cambios se realizasen por una minoría ilustrada que los llevase a cabo desde el poder como lo ha definido magistralmente el profesor Julio Maestre Rosa, el concepto de la democracia que tienen los moderados españoles (138).

Estas necesidades de cambio se diversifican en unas tendencias renovadoras a ultranza, en contraposición al mantenimiento de las ideas tradicionales de siempre.

En el medio se encuentran los doctrinarios, como ya he manifestado anteriormente los defensores de una monarquía constitucional, esto es la burguesía que comporta el poder con la monarquía.

La monarquía constitucional se apoya "sobre las resistentes espaldas de las clases medias, como aglutinante de la diversidad política y como campo de

(138) MAESTRE ROSA, Julio: Javier de Burgos, liberal..... Pág. 165. "El pueblo habrá de recibirlo pasivamente a través de la Monarquía y con ayuda de una burguesía ilustrada en la que se halla integrado Javier de Burgos"

proyección de todas las inquietudes vitales" (139).

Dentro del amplio abanico de clase media se encuentran hombres como Javier de Burgos, Andrés Borrego, Alcalá Galiano, Donoso Cortés (140), y por último cabría citar a Cánovas del Castillo, este es el último doctrinario de España.

El pensamiento doctrinario nació en Francia, en España no tuvo una gran aplicación porque sólo se aplicó en el período comprendido entre 1833 a 1836 y entre 1843 a 1854, siendo el Estatuto Real y la Constitución de 1845 la plasmación de este pensamiento. Comentaremos el Estatuto Real más adelante, esta es obra de dos grandes doctrinarios españoles de la primera mitad del siglo XIX, como son Javier de Burgos y Martínez de la Rosa.

Ambos parten de principios opuestos ya que Martínez de la Rosa es un afamado liberal, que ha presidido gabinetes durante el Trienio Liberal hasta el 7 de julio de 1822, y en cambio Javier de Burgos es, como se ha manifestado al principio de este apartado, un déspota ilustrado, y así mientras Martínez de la Rosa se modera, Javier de Burgos se liberaliza y juntos confluyen en el gabinete a partir de enero de 1834 hasta el 17 de abril del mismo año. Bien es cierto que para un

(139) MATEO DEL PERAL, Ignacio: Andrés Borrego y el problema de las clases medias. (Revista de Estudios Políticos. núm. 126 1962 -Pág. 300).

(140) DONOSO CORTES nació en 1809 y murió en 1853. En 1832 se vino a Madrid, escribió en los periódicos moderados "La Abeja", "El Correo Nacional", y Diputado por Cádiz entre 1837 y 1840, hasta 1843, estuvo en el exilio en 1843 contribuyó a la caída de Espartero y hasta su muerte fue jefe de la derecha moderada.

amplio sector de los doctrinarios fue una utilización de Javier de Burgos sobre Martínez de la Rosa, más que una colaboración. Aspecto que tiene cierto fundamento porque no se puede olvidar el papel que jugó Javier de Burgos, que siendo Ministro de Fomento en el gabinete de Cea Bermúdez, representó un papel decisivo en la caída de este último, con el apoyo de Zarco del Valle, debido al Manifiesto firmado por el General Quesada, que era la punta del iceberg contra Cea Bermúdez y contra el Ministro de la Guerra el General Cruz.

A instancias del Zarco del Valle se consultó a Javier de Burgos sobre quien debía ocupar la Secretaría de Estado y a su vez ejercer las veces de Presidente del Consejo, en la terna se le presentaron tres nombres: Pérez de Castro, Severiano Bajardí y Martínez de la Rosa. Siendo de destacar que por su parte Javier de Burgos sintió cierta desilusión por no haber sido él quién a través de la cartera de Fomento realiza estas funciones de presidente del Consejo de Ministros.

Hubo además otro intento de plasmar la ideología doctrinaria en otro texto constitucional, además del intento de Javier de Burgos y Martínez de la Rosa en el Estatuto Real, que es la Constitución de 1845, aunque este texto es un proceso de nacionalización del doctrinarismo francés, en donde resalta la idea de la Constitución interna e histórica de España, y por supuesto la idea de acuerdo fundamental entre las Cortes y el rey. El doctrinarismo en España se mantuvo más

tarde que en el resto de Europa y así Canovas plasmó las ideas doctrinarias, en la Constitución de 1876.

Es el Estatuto Real la obra de Javier de Burgos, mientras que la Constitución de 1837, es para nuestro prohombre, una imposición del pueblo al Rey. Sin embargo en la opinión de otros líderes de la ideología moderada, tuvo la Constitución de 1837 un efecto más positivo, como para Andrés Borrego, o para el propio Posada Herrera, que consideraba a la Constitución de 1837, como el tránsito entre la Constitución de 1812 y el Estatuto Real, esto provocó una amplia división en el campo moderado (141).

(141) Como ha manifestado el profesor Díez del Corral, los liberales españoles son distintos a los liberales europeos, mientras que los liberales españoles buscan un gran ideal, la realización de un mundo mejor, pero en cambio a diferencia de los liberales europeos, no contribuyen sino que destruyen en búsqueda de unos grandes principios. Estas ideas ratificarán en un marco de guerra civil, la división entre moderados y progresistas.

2.1.- El Estatuto Real.

El período que se inicia con el Real Decreto de 10 de abril de 1834 hasta 1876 está marcado por una profunda inestabilidad política, hubo 28 elecciones generales que resulta a un promedio de una elección cada 16 meses, y en 70 ocasiones cambio de Presidente del Consejo de Ministros, figura creada por el artículo 26 del Estatuto. Durante la vigencia del Estatuto, hubo nueve cambios de Ministro de la Gobernación.

Es el Estatuto Real en buena parte el resultado de la evolución personal y política de Javier de Burgos: "es un completo ilustrado y, como tal y siguiendo la tendencia francesa de la época, es un amante del doctrinarismo o liberalismo doctrinario, que luego trasladan a sus escritos y su actuación política en España" (142). Si bien hay que añadir también el papel jugado por Martínez de la Rosa que quería "unir las viejas tradiciones con lo nuevo, quería unas tradiciones evolutivas, paralelamente hacer una política de paz interna" (143).

Y así en la primera época del pensamiento doctrinario, los objetivos propuestos por los liberales doctrinarios eran los siguientes:

(142) MAESTRE ROSA, Julio: Javier de Burgos liberal..... Pág. 184.

(143) SANCHEZ AGESTA, Luis: Historia del Constitucionalismo..... Pág. 264.

- a) Transplantar a la vida política del país los principios del doctrinarismo político.
- b) Reordenar el aparato administrativo y el de la administración de Justicia del Estado.
- c) Regular la relación entre la Corona y el Gobierno y entre una y otro y las Cortes, mediante un documento constitucional, que se plasmaría esta idea en el Estatuto Real, otorgado por la Reina gobernadora.
- d) Preparar un nuevo clima de libertades políticas.
- e) Llevar a cabo reformas de alcance socioeconómico, derivadas de la aplicación de las leyes desamortizadoras.

En los puntos a), b), y sobre todo el punto c), hay una clara influencia de Javier de Burgos, como dice el profesor Díez del Corral: "Javier de Burgos intenta poner en marcha una maltrecha administración española" (144).

Javier de Burgos consideraba que era necesario un nuevo código político. Martínez de la Rosa pensaba que no debía ser la Constitución de 1812, según él fue nefasta.

El Estatuto Real pretendía restablecer en su fuerza y en su vigor las antiguas Leyes Fundamentales del Reino, por eso se manejan las partidas y la nueva recopilación para tener una base legal que permitiesen a la reina gobernadora la

(144) DÍEZ CORRAL, Luis: El liberalismo doctrinario, Madrid (Instituto de Estudios Políticos 1936 -Pág. 443).

convocatoria de las Cortes. Las cuales se convocaron por el Decreto 10 de abril de 1834 para el 24 de julio de 1841, el artículo uno del citado Real Decreto establece los fundamentos legales para la citada convocatoria (145).

"Artículo uno: Con arreglo a lo que previene la Ley 5º, título 15, partida 2, y las Leyes 1º y 2º, título II, libro 6º de la nueva recopilación, S.M. la Reina Gobernadora, en nombre de su excelsa hija doña Isabel II, ha resuelto convocar las Cortes Generales del Reino" (146).

En el mismo Decreto en que se aprueba el Estatuto Real es en el que se convocan las Cortes Generales.

Con la aprobación de esta carta otorgada como manifiesta Javier de Burgos, se pretendía dar una especie de constitución que restringiese la intervención popular "dando la mayor laxitud posible a la prerrogativa Real" (147).

El pensamiento de los promotores era intentar alejar de las posiciones liberales exaltadas al mayor número posible de gentes de buena fe. Así manifiesta Javier de Burgos: "no hallándose ligado por relaciones de partido, ni por antecedentes de un fracaso e inexperto liberalismo, o sostener teorías, para mí de

(145) El 24 de mayo de 1834, se ordenaba a los Gobernadores Civiles, celebrar festejos por la aprobación del Estatuto Real.

(146) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de Pág. 369.

(147) *Ibid* Pág. 226 y 227.

poco valor, pero que, sin embargo, alguno de mis nuevos colegas habfan defendido en otro tiempo como principios absolutos de gobierno" (148). Es en este fragmento donde se puede apreciar claramente la idea que nuestro personaje tiene de la situación política descrita y se reconoce la existencia de miembros del gobierno partidario de realizar un texto constitucional que regulase las relaciones entre la Corona y el Gobierno y un intento de regular la participación popular.

Para Javier de Burgos esta regulación constitucional es un medio nada más para dar un sosiego nacional y para poder continuar la labor de creación de una administración fuerte y centralizada, así se observa en la exposición que dirigió el Gabinete a la Reina Regente sobre la aprobación del Estatuto Real. En esta exposición que lleva fecha de 4 de abril, participaron sólo Martínez de la Rosa, Garellly, Zarco, y el propio Javier de Burgos excluyendo a Figueroa y a Imaz que substituyó a Aranalde, por carecer los dos últimos de un mínimo conocimiento en historia y en derecho.

La importancia de la exposición del 4 de abril de 1834 está reflejada claramente en el Decreto de 10 de abril del mismo año.

"....ansiosa de labor sobre un cimiento sólido y permanente de prosperidad y gloria de ésta Nación magnánimo he venido en mandar en nombre de mi excelsa

(148) *Ibid* Pág. 227.

hija Doña Isabel II, después de haber oído el dictamen del Consejo de gobierno y de Ministros.." (149).

En el texto de la exposición a la Reina Gobernadora, los ministros de su gabinete destacan la tradición de nuestras viejas leyes, y el restablecimiento de las mismas. en un sistema bicameral, en donde hubiese una cámara de próceres (cámara alta), en donde personas ilustres y de prestigio ejerciesen esta funciones de "guarda permanente de las leyes fundamentales, interpuesto entre el trono y los pueblos (150).

Siendo esta cámara de designación real de la cual forman parte, los grandes de España y altas autoridades civiles y eclesásticas. En cambio en el estamento de procuradores los miembros componentes han de ser elegidos por la nación y en ellos recae el encargo de la defensa de los intereses materiales de la misma, no debiendo de poner ningún tipo de límite ni coto en reelegir a los mismos procuradores.

También se planteó en la exposición quienes podían ser elegibles, estableciéndose que se pensase en tomar una serie de medidas preventivas, y así manifiesta claramente la necesidad de tener una determinada renta para acceder al

(149) ESTEBAN, Jorge de: Constituciones Españolas Pág. 110.

(150) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de Pág. 362.

cargo de procurador, en el texto se dice:

"Aún en las repúblicas antiguas cuyas sabias instituciones nos ha trasmitido la historia, los que ningunos bienes poseían no ejercían derechos políticos; ni puede nación ninguna confiarlos, so pena de pagar tarde o temprano su temeridad e imprudencia a quien no tenga vínculos que le enlacen con la misma nación" (151).

Por lo tanto es la prosperidad la mejor prenda del buen orden y sosiego.

En la exposición se establece las bases de un sistema electoral, basándose en que en cada pueblo cabeza de partido se forme una Junta electoral compuesta por todos los miembros, incluidos síndicos y diputados, y se añade, un número igual de los mayores contribuyentes.

Cada una de estas juntas nombrará dos electores para que concurran a la capital de la respectiva provincia no haciendo falta que estos electores sean miembros del Ayuntamiento, solo han de tener los requisitos fijados por la ley.

Reunidos en la capital de provincia los electores, enviados por los diferentes partidos, procederán a nombrar a los procuradores a Cortes. Estableciendo un sistema electoral indirecto, porque se consideraba las elecciones directas impracticables en España.

(151) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de, Pág. 364.

El sistema electoral establecido por el Estatuto Real permitió que ejerciesen el derecho al sufragio 16.024 electores, que a su vez elegían 950 compromisarios, y éstos a los procuradores. El sistema electoral propuesto por el Estatuto Real fue modificado por el Real Decreto del 24 de mayo de 1836, que permitía la elección de los miembros de las cámaras directamente, como luego se estudiará.

El censo de electores varió profundamente en las primeras convocatorias electorales y así sí en 1834 el censo era de 16 o 24 electores en las siguientes consultas electorales fue como se detalla a continuación:

	ELECTORES	VOTANTES	PART. POBLACION
1.836	65.067	45.380	0,52
1.837	257.984	143.026	2,09
1.839	342.559	218.084	2,78
1.840	423.787	321.456	3,44 (152)

Se puede apreciar la diferencia de censo entre 1834 y 1836 en donde llega a cuadruplicar el censo electoral, siendo en ambos supuestos, un porcentaje muy

(152) SEVILLA ANDRES, Discurso: Historia constitucional de España (1807-1936) Valencia (Escuela Social 1.966- Anexo II)

bajo de la población. Estos censos tan restringido se mantienen hasta bien entrado el siglo XX.

El concepto de la riqueza, para el ejercicio de las funciones públicas es fundamental, y así en la exposición se dice: "no estando tampoco en nuestro arbitrio prescindir de que para desatender durante cierto tiempo los negocios domésticos, y ocuparse en los asuntos del Estado sin recibir por ello sueldo ni retribución, es requisito indispensable poseer algunos bienes, y vivir cuando menos en una decente medianía" (153).

Es al Rey a quien le corresponde convocar las Cortes, como proceder a suspender las sesiones de las mismas. Conservando el Jefe de Estado la facultad de disolver las Cortes, incluso la cámara de elección popular, se justifica porque: "es el medio de prevenir violentas crisis no menos nocivas al buen orden que a la libertad" (154).

Por supuesto, todas o casi todas las ideas expuestas en la exposición fueron decisivas en el ánimo de la Reina y así Martínez de la Rosa y sobre todo Javier de Burgos, quisieron intentar paliar el espíritu democrático de Constitución de Cádiz, con la creación de una Alta Cámara. El Estatuto Real es la primera norma

(153) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de...... Pág. 366.

(154) Ibid Pág. 367.

constitucional de España, en la época contemporánea, que establece el sistema bicameral, con la idea según informa el Estatuto Real de moderar los excesos de la Constitución gaditana. Martínez de la Rosa contó con el apoyo de Javier de Burgos. Los progresistas también eran partidarios de una segunda cámara, pero no estaban de acuerdo en la composición.

Las elecciones para las Cortes de julio de 1834 se celebraron el 30 de junio bajo los principios anteriormente señaladas. Durando el período de sesiones del 24 de julio de 1834 a mayo de 1835 celebrándose en total 224 sesiones, un segundo período de sesiones transcurrió desde el 16 de noviembre de 1835 hasta el 27 de enero de 1836, siendo 47 sesiones las que se celebraron. Hubo dos elecciones más durante la vigencia del Estatuto Real, la celebradas el 26 de febrero de 1836 y 13 de julio de 1836. Las Cortes que salieron de las elecciones de julio de 1836, no llegaron a reunirse por el Motín de la Granja.

Desde la muerte de Fernando VII hasta las Cortes constituyentes de la Constitución de 1837, hubo seis presidentes del Consejo de Ministros o Secretario de Estado, cinco de los cuales lo fueron durante la vigencia del Estatuto Real, a saber:

Martínez de la Rosa, el Conde de Toreno, Álvarez Mendizábal, Isturiz, Calatrava.

La duración de sus mandatos y su pensamiento político era el siguiente (155):

PRESIDENTES	PENSAMIENTO	FECHA	DURACION		
	POLITICOS	NOMBRAMIENTO	Años	Meses	Días
Martínez de la Rosa	Liberal Moderado	15-01-1834	01	04	23
Conde Toreno	Moderado tend.Liberal	07-06-1835	00	03	07
Alvarez Mendizabal	Progresista	14-09-1835	00	08	00
Isturiz F.Javier	Moderado	15-05-1836	00	03	00
Calatrava, J.M.	Progresista	14-08-1836	01	04	00

En el presente cuadro puede apreciar que de todos los Presidentes del Consejo fue Martínez de la Rosa el que más tiempo ejerció su cargo.

En un período que transcurre desde el nombramiento de Martínez de la Rosa, hasta José Calatrava (156), dos años y siete meses, hubo cinco nombramientos de Presidentes del Consejo de Ministros, lo cual demuestra el período de gran inestabilidad que hubo durante estos años de la historia de España.

(155) SEVILLA ANDRES, Diego: Historia Constitucional..... Anexo I.

(156) CALATRAVA nació en Mérida 1781, fue Diputado en las Cortes de Cádiz y Ministro en el Trienio Liberal, autor del "Código Penal" de 1822 y después de su exilio en Inglaterra miembro del Tribunal Supremo y Presidente del Consejo.

Si analizamos el Estatuto Real podemos apreciar que no es una Constitución como la de Cádiz, no se plantea el tema de la soberanía nacional, el monarca ejerce el veto absoluto a las decisiones de las Cortes, el monarca las convoca cuando lo estime necesario, el Jefe de Estado es quien ejerce la iniciativa legislativa. Era claramente una carta otorgada por el monarca, siguiendo el modelo de la carta otorgada por Luis XVIII, aunque para muchos autores se podía entroncar con las viejas tradiciones medievales, como manifiesta Don Luis Sánchez Agesta: "lo que si parece evidente es que el Estatuto pretende entroncarse a los principios dualistas de origen medieval esto es poder regio y representación popular" (157).

Pero quizás destacando el poder regio sobre el poder popular; aunque para otros es simplemente una convocatoria como ya he dicho.

Si el texto constitucional gaditano es muy extenso, consta de 384 artículos en el Estatuto Real se produce el efecto inverso, ya que sólo consta de 50 artículos. El primero de los artículos consiste en la convocatoria de las Cortes.

Se divide en un Título primero de convocatoria de las Cortes.

El segundo se refiere a la Cámara o estamento de próceres del reino, indicando quienes son miembros de la Cámara, siguiendo el artículo 3 en su número cinco que los propietarios han de tener 60.000 reales de renta. En el artículo 5 donde se establece, que

(157) SANCHEZ AGESTA, Luis: Historia del Constitucionalismo..... Pág. 227.

los grandes de España son miembros natos de la cámara de próceres se exige 200.000 reales de renta.

En el Título III se regula el estamento de procuradores y es en el artículo 14 dónde se exige una renta de doce mil reales, renta que por cierto, le fue muy difícil de conseguir a Agustín Argüelles.

Alcalá Galiano, establece que el principio para ejercer el derecho, es la propiedad, esa es la idea fundamental que se defiende en este momento de la historia de España, y así dice el político gaditano: "La verdadera democracia no existe en sociedad ninguna de Europa y sería la mayor de las calamidades el que se llegara a establecer en alguna de ellas" (158). El mandato de los procuradores es de tres años, salvo disolución regia.

El Título IV hace referencia a la reunión del estamento de procuradores, y también es en el artículo 21 donde se establece, la elección de cinco procuradores entre los miembros de esta Cámara, y el rey elegirá al presidente y vicepresidente, al igual que ocurriría en la otra cámara donde el monarca elige al presidente y vicepresidente de la cámara de los próceres.

En el último Título V de disposiciones generales, se recogen los principios ya expuestos en la exposición que se dirigió al Gabinete presidido por Martínez de la Rosa a la Reina Gobernadora.

En el artículo 26 se establece la constitucionalización de la figura del Presidente del Consejo de Ministros "Por un Decreto especial refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros" (159). En la creación de esta figura jugó un papel decisivo, Javier de Burgos, estrictamente necesario sobre todo desde la creación del Ministerio de Fomento, la creación del Presidente del Consejo de Ministros.

EL Estatuto Real es la plasmación de una controversia marcada, es a quien se atribuye la soberanía, o mejor dicho quien es el titular de la soberanía nacional, el pueblo, como se estableció en los textos constitucionales de Cádiz y luego se atribuirá en la Constitución de 1837, 1869 y por supuesto en la Constitución de 1931.

O como ocurre en el texto que se ha analizado se arrebató la soberanía al pueblo y se le atribuye al Rey con las Cortes y "Dejando así de lado al pueblo, que es considerado como un eterno menor de edad" (160). Siguiendo la más pura ortodoxia doctrinaria, que se plasma en el Estatuto Real, en la Constitución de 1845 y 1876.

El Estatuto Real es la obra de Javier de Burgos, se da la paradoja que una semana después de ser publicado cesa en sus funciones de Ministro de Fomento el 17 de Abril de 1834. Publicado el cese en el número 58 de la Gaceta de Madrid, del 19 de abril de 1834.

"Atendidas las reiteradas súplicas que me ha hecho Don Javier de Burgos, mi

(159) ESTEBAN, Jorge de: Constituciones Españolas..... Pág. 138.

(160) Ibid Pág 16.

secretario del Despacho de Fomento, manifestándome que el estado cada día más quebrantado de su salud no se le permite proseguir en el desempeño de un cargo que requiere tan continua asistencia y trabajo".

Para suceder a Javier de Burgos, la regente nombró a Don José María Moscoso de Altamira. Ocupándolo interinamente, hasta la llegada del nuevo titular, Don Nicolás María Garellly, Secretario de Justicia.

No sólo hubo problemas de salud sino que las presiones de los exaltados, para que abandonase el poder, fueron muy fuertes, tanto es así que pocos meses después de cesar como Ministro, abandonó España en Octubre de 1834, y volvería a primeros de 1840, instalándose de nuevo en su ciudad natal el 29 de Julio de ese mismo año.

Se le designó de la cámara de los próceres, donde fue expulsado del salón como describe Pastor Díaz (161). Javier de Burgos escribió un alegato en defensa de las acusaciones del préstamo Guelchar, que lleva por título: "Observaciones sobre el empréstito Guelchar". El desenlace de éste tema ya ha sido expuesto en otra parte de la presente tesis. Con el cese como Ministro de Fomento, finalizó nuestro personaje su labor política.

El objetivo que pretendió la Corte, con el gabinete presidido por Martínez de la Rosa y del que formó parte nuestro personaje, esta claramente manifestado en las ideas expuestas por Andrés Borego, en su obra Estudios Políticos de la Organización de los

(161) PASTOR DIAZ, Nicomedes: Galería de españoles célebres.- Madrid 1844 -Pág.59.

Partidos Políticos, y así dice:

"La Corte estaba dispuesta a aceptar un régimen representativo, pero temía a la revolución y pedía seguridades para dárseles fue llamado Martínez de la Rosa, a reemplazar a Cea Bermúdez" (162). Pero para los progresistas, esto es, son o forman parte de los progresistas, los milicianos perseguidos por la reacción realista, y los desposeídos de los bienes nacionales, el Estatuto Real no es suficiente, hay que presionar para llegar más lejos, en las reformas, para los miembros de este pensamiento político "del sistema constitucional querían hacer un verdadero dique del poder real" (163). Estas ideas se plasmaron en la Constitución de 1837.

Es en este conflicto político, entre ideologías opuestas, que están en un mismo bando inmerso, en una guerra civil, entre liberales (moderados-progresistas) contra los carlistas.

La efervescencia política oculta la gestación de nuestro ordenamiento administrativo y de su espectacular irrupción a mediados del siglo XIX, es por lo tanto el estudio de la administración del siglo pasado, sólo interesa en función de su influencia sobre la administración actual.

Cuya influencia sobre la creación de la administración periférica, y sobre la estructura territorial del Estado, y es decisiva como manifiesta Don Luis Morell Ocaña en

(162) BORREGO MORENO, Andrés: Estudios Políticos de la Organización de los Partidos Políticos, Madrid (Anselmo Santa Coloma 1850 -Pág. 64).

(163) *Ibid* Pág. 73.

su trabajo: El Estado de las Autonomías Territoriales. Aspectos Institucionales. "El Título VIII de la Constitución (Diciembre 1978) viene a suponer el final de una larga controversia que encuentra su punto de arranque hace, ahora, algo más de un siglo. Unidad-disgregación, contemplando desde aquella situación, en términos análogos, aunque no idénticas a las planteadas en la Constitución de Cádiz, y la de quienes para encontrar un fundamento a las tesis pluralistas y descentralizadoras, plantea la cuestión remontando de nuevo el curso de la historia hasta llegar la Edad Media" (164).

Son manifiestamente claras las palabras del profesor Morell, pero añadiríamos algo más, y es que el tema de los nacionalismos en nuestro país, han surgido o en el mejor de los casos han aumentado en intensidad, debido en buena parte al modelo de administración periférica que surgió en la época que estamos describiendo.

(164) MORELL OCAÑA, Luis: Pasado, Presente y Futuro de las Comunidades Autónomas, Madrid (Instituto de Estudios Económicos 1480 -Pág. 1).

3.- LAS CONFERENCIAS EN EL LICEO DE GRANADA.

Después de regresar de París se instala, el 29 de julio de 1840, en Granada y permanecerá en su ciudad natal dos años, realizando una gran labor.

En Granada existía una sociedad que tenía como objeto elevar el nivel cultural y científico de la ciudad. La denominación de la sociedad era el Liceo de Granada. El Liceo se constituyó antes que llegase Javier de Burgos a Granada, se formó con 300 socios el 18 de noviembre de 1839.

El Liceo publicaba un periódico que se denominaba "El Alhambra", que lleva por subtítulo (Periódico de Ciencias, Literatura y Bellas Artes), Javier de Burgos publicó en este periódico una Oda el 20 de septiembre de 1840, también escribió en esta publicación el hijo del prócer granadino.

Dentro de los prohombres de esta institución figuraban estudiosos del derecho administrativo como Joaquín María Márquez que había publicado diferentes artículos sobre temas de derecho administrativo, notándose sobre este estudioso la influencia de la obra de Javier de Burgos. Otro miembro del Liceo granadino era Ortiz de Zúñiga, que también publicaba diferentes artículos en el citado periódico. La influencia de su paisano sobre Ortiz de Zúñiga queda claramente recogido en el siguiente texto de Zúñiga: Los Elementos de Derecho Administrativo: "Es la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 de aquel genio

superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la instrucción un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena administración" (165).

No deja dudas, una vez leídas las palabras de Ortiz de Zúñiga, cual es la influencia de Javier de Burgos sobre el autor de Los Elementos de Derecho Administrativo. Esta obra fue editada en la imprenta de Sanz de Granada en 1842, la misma imprenta que editó las conferencias pronunciadas por Javier de Burgos en el Liceo.

Javier de Burgos, a petición de los socios del Liceo granadino, pronunció una serie de conferencias entre diciembre de 1840 y marzo de 1841. Este fenómeno de pronunciar conferencias no es nuevo, y por esa misma época había casos notables. Alcalá Galiano, primero pronuncia una serie de conferencias de derecho político, en el Ateneo de Madrid, fundado el 31 de octubre de 1835, además de por el propio Alcalá Galiano, Mesoneros Romanos, Isturiz, Oliván, Salustiano Olazaga, único político progresista de entre los socios fundadores del Ateneo de Madrid, Alcalá Galiano debía de pronunciar una serie de conferencias en la misma época que Javier de Burgos pero fue fueron suspendidas y fue sustituido por Donoso Cortés, ya que el político gaditano hubo de partir para el exilio por ser oposición al General Espartero.

Posada Herrera, quien también pronunció sus lecciones de derecho administrativo en el período que transcurre desde 1841 a 1843, y que son recogidas por tres alumno

(165) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: Elementos de derecho.....Pág. 3.

suyos, Juan Antonio de Boscán, Francisco de Paula Machayo, Juan Pérez Calbo. El porque se produce este fenómeno de creación de obras de derecho administrativo, a las que había que citar la de Agustín Silvela autor de la colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios políticos de la administración aparecidas en Madrid en 1839.

La causa de este fenómeno de nacimiento de una serie de obras de derecho administrativo y derecho político no podemos considerarlo como producto de la casualidad sino de dos fenómenos que se producen en el tiempo o en la época que estamos analizando.

El primero de ellos es producto de una preocupación por el estudio de la ciencia y del derecho administrativo, y así por el Decreto de 1 de octubre de 1842 se crea la primera Cátedra de Derecho Administrativo, y por el Decreto de fecha 29 de diciembre de 1842 (166) se crea una Escuela Especial de Administración. En esta Escuela imparte sus lecciones de derecho administrativo Posada Herrera.

La segunda causa, tiene un contenido claramente político, la llegada de Baldomero Espartero al poder a raíz de los sucesos de julio de 1840, este hecho aleja de la política a hombres como Posada Herrera, Ortiz de Zúñiga, Alcalá Galiano, perteneciendo al bando moderado y durante la permanencia de Espartero en el poder (1840-1843), permanecieron alejados del Gobierno (167).

(166) La Escuela Administrativa estaba regulada por un Orden del 31-12-1.842, las clases eran de septiembre a junio, con dos horas de clase por la noche.

(167) ORTIZ DE ZUÑIGA fue Subsecretario de la Gobernación con González Bravo.

Estos sucesos se desarrollaron en buena parte durante la estancia de Javier de Burgos en Granada, y así se solicitó su participación en el Liceo, para que manifestase su opinión sobre los sucesos que acontecieron, como consecuencia de la Ley de Ayuntamientos.

Hay que ver además, como manifiesta el profesor Mesa Segura, que las conferencias pronunciadas por Javier de Burgos, son recogidas por "El Alhambra", ahora bien, no se recoge textualmente, y que el Prócer granadino, pronunció lecciones sobre otras materias como la usura, y otra sobre la prohibición de exportar metales de la Sierra Andaluza, no recogidas en la citada publicación. Muchos autores son de la opinión que las lecciones pronunciadas en El Liceo de Granada son en buena parte un intento de justificar la obra realizada por Javier de Burgos durante su actuación como Ministro de Fomento.

Hay una primera parte que es la introducción, donde nos describe unas ideas generales de la administración, luego se centra en los agentes administrativos siendo el primer agente el Ministro de la Gobernación, el segundo los Jefes Políticos, tercero de los administradores de distrito, el cuarto de los Alcaldes, quinto lugar de los Ayuntamientos y en sexto de las Diputaciones Provinciales. Se puede apreciar la preocupación por las Corporaciones Locales, y el cambio sufrido en la denominación del Ministerio desempeñado por Javier de Burgos, que ahora, se denomina Ministerio de la Gobernación.

En el seguimiento de las conferencias vamos a seguir el texto que recoge Mesa Segura en "La labor administrativa de Javier de Burgos" entremezclado con los artículos

publicados sobre las Corporaciones Locales en la "Revista de Madrid". El orden que voy a seguir es el descrito ya anteriormente.

3.1.- Introducción

Javier de Burgos lo que entiende por administración y para él es: "La administración es la más variada, lo más vasta y la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos" (168).

El objeto de la administración es el hombre, desde que nace hasta que muere, el objetivo desallanar la vida del hombre, ese es el fin de la administración, es por lo tanto una actitud interventora y no de abstención, como podría pensar en un liberal de la primera mitad del siglo XIX, en la misma línea de pensamiento se encuentra Ortiz de Zúñiga: "La administración va desde el nacimiento hasta las cenizas" (169).

Aunque el propio Ortiz de Zúñiga, añade con posterioridad que la administración se debe de abstener en los actos individuales, que no tengan relación con la sociedad, teniendo como objetivo el castigo de los delincuentes y entre sus misiones a realizar. Es en esta materia donde para Javier de Burgos la administración tiene que realizar un papel esencial y así dice "que haría la justicia misma con los criminales no merecedores

(168) MESA SEGURA, Antonio: La Labor Administrativa de Javier de Burgos. Pág. 220.

(169) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: Elementos de Derecho Administrativo. Pág. 220.

del último suplicio si la administración no preparase las cárceles" (170).

Lo anteriormente expuesto refleja claramente el carácter omnipresente de la administración, es en un momento de la conferencia pronunciada por Javier de Burgos donde se llega a comparar a la administración con el Ser Supremo, quizá resaltando el aspecto poético del ilustre granadino.

"El hacer del Supremo Hacedor, con el de la administración, y así como aquel organizó un día los elementos de la materia que se agitaban en el seno del caos primitivo, amalgamando o separando aquellos elementos así la administración amalgama o separa la enorme masa de los intereses aislados, en cuya armonía consiste la organización del mundo social, haciendo confluír en un punto de convivencia común la mayor suma posible de estos intereses, fundiéndose cuando son afines, e impidiendo el contacto cuando son antipáticas, evitando el roce, que luego traería el choque. Tal es la misión sublime de ese poder que se designa en la actualidad bajo el nombre de administración" (171). Para realizar esta labor es estrictamente necesario un gran y profundo conocimiento de todas las necesidades sociales, y casi una presencia divina para conocer todas las necesidades de una sociedad.

Es por lo expuesto anteriormente como manifestó Alejandro Oliván "La administración pública, se ha ensanchado y ennoblecido a medida que se ha ido

(170) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de..... -Pág. 222.

(171) *Ibid* Pág. 222.

reconociendo la utilidad de su acción" (172).

Es la plasmación de la idea de considerar a la administración como el medio único de regeneración social y de perfección, es para Javier de Burgos como para los autores de su pensamiento político, el papel que ha de realizar la administración y los diferentes agentes es decisivo en el cambio de España.

Las conferencias pronunciadas por Javier de Burgos, al igual que otros pensadores semejantes, no eran un curso sistemático de derecho administrativo, ni de un estudio sistemático de la administración. Se puede apreciar que había una intención por parte del autor de las conferencias de continuar pero no ocurrió así, y ya no se publicaron más conferencias en "El Alhambra", pero se apreció en el texto de las diferentes conferencias en "El Alhambra", que si bien es verdad que el estudio principal de estas lecciones son los agentes administrativos, se proponen también principios generales sobre doctrina de la administración.

En la exposición del tema de los agentes administrativos voy a seguir el mismo orden, que se publicó en "El Alhambra", a saber:

- Capítulo I: Ministro de la Gobernación.
- Capítulo II: Jefes Políticos.
- Capítulo III: Administradores de distrito.

- Capítulo IV: Los Alcaldes.
- Capítulo V: De los Ayuntamientos.
- Capítulo VI: Diputaciones Provinciales.

Capítulo I: Del Ministro de la Gobernación.

Por un Real Decreto firmado el 12 de marzo de 1834 y publicado en la "Gaceta de Madrid" del día 13 de mayo de 1834, se cambiaba la denominación del Ministerio de Fomento.

"El Ministerio creado por el Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 con la denominación de Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento General del Reino, tendrá desde ahora el título de Secretaría de Estado y del Despacho del Interior".

En el mismo texto se establece para los Subdelegados de Fomento lo siguiente:

"Los Subdelegados principales de Fomento, establecidos por mi Real Decreto de 23 de octubre de 1833, tendrán el título de Gobernadores Civiles de las provincias, y las de partido el de Subdelegados del Gobierno Civil. El contenido del Ministerio que se estableció en el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, sería el mismo, con el Real Decreto de 13 de mayo de 1834.

Se observa, que habiendo cesado Javier de Burgos en Ministerio de Fomento el 17 de abril de 1834, en unos días se cambió ya la denominación del Ministerio. En el

siguiente capítulo se recogerá los grandes cambios que sufre la figura del gobernador civil.

Y así manifiesta Javier de Burgos:

"Al crearse el Ministerio de la Gobernación se pensó en establecerse un centro de donde partiese el impulso para regularizar el movimiento de la máquina administrativa, pero mal pudo lograrse esto cuando el Ministerio como la misma máquina estaban mal constituidas" (173). Se parte de la concepción que el Ministro de la Gobernación debe ser el Jefe de la administración.

Es el Ministerio de la Gobernación el encargado de gestionar la administración en el sentido más amplio del término, porque: "La acción de la administración es más extensa y más activa e instantánea su influencia en la dirección del movimiento social y por lo mismo que esta acción es de todas las horas..... por lo que es más necesaria y debe ser más asidua y constante la dirección, debiendo el Ministro de la Gobernación cuidar de la organización y dirección de las distintas ramas, haciéndose con ello su tarea más ardua" (174).

Es la concepción de considerar al Ministerio de la Gobernación como el ministerio que recoge toda la actividad de la administración, pero esta ocupación no es solo propia del Príncipe Granadino, es una idea del pensamiento político-administrativo moderado como

(173) MESA SEGURA, Antonio. La labor administrativa de Pág. 84.

(174) Ibid Pág. 86.

claro ejemplo de lo manifestado anteriormente.

"El Ministerio de la Gobernación es entre nosotros la pieza fundamental de la administración civil, todos los demás ministerios son auxiliares del mismo, y de éste algún día se separarán, enseñanza, obras públicas, industria" (175).

La importancia la vuelve a destacar Posada Herrera que considera al Ministerio de la Gobernación, como pieza clave de la administración. Ese Ministerio de la Gobernación para este autor el encargado de coordinar la Administración sobre el territorio. (176).

Una de las obligaciones más importantes del Ministro, como Jefe de la Administración está en el sagrado deber de no delegar la protección de los intereses que le están confiados sino a hombres de capacidad reconocida, de serios y variados estudios y que no estén subyugados por pasiones propias ni por influencias extrañas, debiendo además el Ministro tener la facultad de separar, trasladar o destituir a los que por falta de inteligencia, actividad o tino....no desempeñan debidamente la misión de hacer el bien e impedir el mal" (177).

Es y así se refleja en la conferencia pronunciada por Javier de Burgos por la importancia que da este Ministerio y a su titular, aunque no es sólo el prócer granadino,

(175) OLIVAN, Alejandro: Administración Pública con relación a España. Pág. 132.

(176) POSADA HERRERA, José: Lecciones de Administración—Madrid (TEAL 1.986 -Pág. 109)...."Siendo este Ministerio, el de la Gobernación a quien le corresponde gobernar y los demás ministerios deben evitar contacto con los particulares sino por medio de los agentes del Ministerio de la Gobernación"

(177) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de..... Pág. 86.

sino de Posada Herrera, Ortiz de Zúñiga, Alcalá Galiano y Oliván entre otros es para este conjunto de autores está en las oficinas del Ministerio de la Gobernación el taller de la prosperidad nacional.

Se resume la idea básica de la función del Ministerio de la Gobernación, de ser este Ministerio el encargado de iniciar el proceso de regeneración y de cambio nacional, esta es la concepción jurídico-política de este sector doctrinal (178). Es el ministro de la gobernación el primer guardián del orden público y el primer agente de la prosperidad nacional.

(178) Ibid Pág. 232... "pues si con la existencia del Ministerio de la Gobernación es compatible la continuación de alguno o de muchos males apenas sería posible, destruido aquel centro de acción administrativa, promover ninguna esperanza de bienes"

3.2.- Los Jefes Políticos.

Antes de entrar en las ideas que manifestó Javier de Burgos, es preciso realizar un brevísimo recorrido histórico sobre esta figura desde su creación hasta 1849.

En el apartado anterior ya vimos que se produjo un cambio de denominación del Ministerio de la Gobernación.

Poco después del anterior cambio por la Ley de 15 de octubre de 1836, se reestableció la Instrucción de 3 de febrero de 1823, y se producía el cambio de denominación de los Gobernadores Civiles de provincia, se vuelve a denominar Jefes Políticos. Al Jefe Político por la ley de 2 de abril de 1845, se le confiere todo lo relativo al orden público, a la protección de las personas y a las propiedades. Si bien es cierto que hubo otras modificaciones de cierto relieve como el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, publicado en "La Gaceta" de 30 de septiembre del año citado. Es quizás la reforma del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 que se publica en la "Gaceta de Madrid" del día 30 del mismo mes y año la más significativa.

Se establece en el artículo primero:

- 1º En sustitución de los Jefes Políticos e Intendentes, se crea una sola autoridad civil superior en cada provincia con la denominación de Gobernadores de provincia.
- 3º Las atribuciones de los gobernadores en la parte política y administrativa serán las mismas que han tenido los Jefes Políticos.

Con este Decreto se plasmaba una vieja idea del creador de los Subdelegados de Fomento, que se produjese la unidad de mando en cada una de las provincias.

Es desde luego evidente profundo cambio que tanto en la denominación como en el contenido se produce en el plazo de 16 años y un par de meses en ésta figura, desde su creación, parte de éstos cambios se hubieran plasmado cuando el prócer granadino da sus lecciones en el Liceo.

Establece Javier de Burgos que para que el Ministro y sus agentes pudieran realizar su misión, era estrictamente necesario, realizar una división territorial que permitiese un buen ejercicio de sus misiones, y una clara distribución de las misiones que tenían que realizar.

Y así cuando empezó para España una nueva época, surgió el Decreto de 30 de noviembre de 1833, "los colocó la denominación de Subdelegado de Fomento, a la cabeza de secciones proporcionadas" (179). Tienen la consideración los Jefes Políticos en sus diferentes denominaciones el papel de representantes máximos en cada una de las provincias en que se divide el reino, de ser los jefes supremos de la administración estatal en la provincia, esto es una especie de virreyes (180). En la misma línea lo que manifiesta Colmeiro sí hay un Jefe único en el centro debe haber una autoridad superior en la

(179) *Ibid* pág. 232.

(180) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: Elementos del Derecho Administrativo. Pág. 15..... "Son por lo tanto los representantes del poder supremo del gobierno en cada territorio"

provincia.

Señalaba Javier de Burgos que las competencias que debían que tener atribuidas tenían que ser las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus misiones de fomento, pues el mantenimiento de la paz y de la seguridad de las personas y de las propiedades estaban encomendadas a otras autoridades.

Plantea o intenta justificar Javier de Burgos buena parte de su actuación como Ministro de Fomento, y así el por qué no se atribuyeran a los Subdelegados de Fomento competencias en materia de orden público, y citando textualmente dice; "Los conflictos que ya desde luego provocarán algunos capitanes generales rehusando desprenderse de la dirección de policía" (181). La no atribución de competencias de orden público en un principio que marcó con posterioridad a esta institución.

El propio autor reconoce que ni por el Decreto de creación de los Subdelegados de Fomento, ni por la Instrucción de la misma fecha, no se puede ni se pudo organizar la administración provincial de una forma adecuada y racional.

Bien es cierto que se inició substrayendo todas las actividades de Fomento al Consejo de Castilla y por supuesto se pusieron bajo el control de las nuevas autoridades a todos los ayuntamientos. El Alcalde es por lo tanto un agente del poder central y por lo tanto subordinado al representante del poder central.

(181) MESA SEGURA, Antonio: La Labor Administrativa de Javier de Burgos. Pág. 233.

En la misma línea y entre otros ejemplos podemos citar lo manifestado por Alcalá Galiano en sus Lecciones de Derecho Político. Los Ayuntamientos..."deben estar presididos por un empleado público como el Subprefecto en Francia" (182). Así Alejandro Oliván manifiesta que una de las misiones del Gobernador es mantener a la Diputación dentro de sus misiones, no es sólo por lo tanto Javier de Burgos que opina así. Es con este pensamiento que luego se ratifica en otros capítulos de las lecciones, las bases y principios del sistema de administración local que según J. Burgos ha de seguir España.

En los seis meses que duró la gestión del ilustre granadino al frente del Ministerio de Fomento, sólo se pudieron realizar una serie de reformas urgentes que potenciasen a esta figura, que le convirtiese en Jefe de la Administración Provincial y que se produjese la eliminación de una serie de leyes y ordenanzas que impedían la prosperidad nacional, más que suficiente para el poco tiempo que estuvo el Ministerio de Fomento, como se verá más adelante en las actas del Consejo de Ministros.

Señala el autor de las conferencias que la influencia del sistema político de las Cortes de Cádiz jugó un papel decisivo en la vida política de la década de los 30. Convirtiéndose los Subdelegados de Fomento, denominándose Gobernadores Civiles, Jefes Políticos, como consecuencia del sistema gaditano, acabarán siendo meros espectadores pasivos o cómplices forzados de aberraciones sistemáticas. Es de pensar que el autor se

(182) ALCALÁ GALIANO, Antonio: Lecciones de Derecho Político. Pág. 255.

refiere a lo entrado al vigor de la Instrucción de 3 de febrero de 1823 que se reestableció su vigor el 15 de octubre de 1836, hasta el 30 de diciembre de 1843, justo comprende el período de las conferencias pronunciadas en el Liceo de Granada coincide con el restablecimiento de la Instrucción. De este texto, como ideologo moderado era acérrimo contrario.

Para que se pudiese considerar y producirse un beneficio por parte de la administración era estrictamente necesario, que los agentes superiores son declarados y reconocidos sin ninguna restricción ni reserva, Jefe de todas las dependencias administrativas en sus respectivas provincias.

Señala Javier de Burgos cuales deben ser las competencias y son las siguientes:

- 1) Trasmittir o comunicar a sus subordinados las leyes y disposiciones del gobierno.
- 2) Señalar a éste, las medidas propias para asegurar la protección de los intereses de los ciudadanos.
- 3) Ejecutar por sí estas y aquellas disposiciones en la parte sujeta a su acción inmediata.
- 4) Velar sobre su ejecución cuando ésta corresponda a otros individuos.

En resumen la idea que se traduce es que los jefes de la administración provincial son unicamente agentes encargados de ejecutar las decisiones del gobierno, no tienen otra competencia (183).

(183) MESA SEGURA, Antonio: La Labor-Administrativa de Javier de Burgos-Pág. 235....'son simplemente agencias de ejecución y que, en consecuencia no pueden mandar, ni prohibir sino lo que manden o prohiban las leyes o las

En la misma línea lo que manifiesta Oliván "La administración superior civil (en la jurisdicción provincial), deberá estar a cargo de un Jefe que no debe denominarse Jefe Político, para que aún iniciado en el pensamiento del gabinete no debe tener otras funciones que administrativas" (184).

Otro aspecto curioso es de señalar que en el nombre que se le debe de dar es el de Prefecto indica Alejandro Oliván.

Lo mismo manifiesta Ortiz de Zúñiga en "Los Elementos de Derecho Administrativo", editado en Granada en el año 1842, define a los Jefes Políticos: "En las provincias debe haber agentes especiales de la prosperidad. Son los Jefes Superiores de todas las ramas de la administración pública y por su impulso se ejecutan todas las leyes de interés general y se mueven todos los resortes de la prosperidad común" (185).

Establece claramente Javier de Burgos el principio más insoslayable de la libertad para nombrar y cesar a los representantes de la administración. Esta facultad manifiesta el autor granadino le corresponde en exclusiva al titular del poder ejecutivo, que en las monarquías representativas corresponde al Monarca.

De lo manifestado anteriormente nos pone el ejemplo francés en los tiempos de la revolución, el artículo 41 de la Constitución del VIII año, la facultad de nombrar y revocar

órdenes del Gobierno*

(184) OLIVAN, Alejandro: Administración Pública en relación con España. Pág. 142

(185) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: Elementos de Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 57.

a las autoridades locales, facultad que pronto se extendió en la Ley de 28 de pluvioso del mismo año, extendió dicha facultad de nombramiento y cesar a los Prefectos. En resumen manifiesta nuestro pro-hombre que la idea es reforzar las facultades y el poder de los representantes de la administración en las provincias, porque parece absurdo que el poder ejecutivo no tuviera medios de ejecutarlo y es muy difícil poder hacerlo sino no tiene facultades de nombrar y cesar a sus representantes.

Por lo tanto esta idea de los primeros revolucionarios franceses se mantuvo durante todo el proceso revolucionario, como un axioma fundamental. Y así este es un axioma vital para los creadores de la administración francesa, administración nacida por y para gente del pueblo con la facultad de cesar y nombrar a sus representantes es inherente a la administración (186).

Para el autor granadino está claro que no debe guiarse por ese principio democrático y que ni siquiera se produce, o se aplica en los estados más democráticos del mundo y menos cuando la idea de que el poder ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los representantes del poder ejecutivo nació en la Francia Revolucionaria, la sociedad más democrática de su época.

Uno de los puntos más controvertidos en las conferencias pronunciadas en el Liceo, sobre los Jefes Políticos, es si debe haber uno o más representantes de la administración

(186) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de Pág. 235.... "siendo la administración un medio de conservación social, que debe estar en manos del pueblo y no del gobierno".

en la provincia.

Plantea Javier de Burgos que sí bien muchos en España (en clara alusión a los progresistas) plantean que la administración francesa es centralizadora y despótica, de igual modo plantean que en el país vecino sólo exista una autoridad en el ámbito provincial.

Esto es igual a lo que ocurre en Francia con el Prefecto, este asume todas las competencias, aquí el Jefe Político asume las competencias del Intendente. Javier de Burgos se manifiesta y haciendo una deducción de sus palabras favorable a esta idea, pero considera que no es factible su aplicación en España.

"En Francia el sistema de la hacienda es de tal manera sencillo, que la vigilancia que en esta parte de la ley se encomienda a la autoridad administrativa, no exige conocimientos especiales, ni casi atención para desempeñarla. Allí no hay Intendentes, porque no hay administradores ni contadores ni oficinas" (187).

Cosa que se realiza porque en Francia existe un tesorero provincial que recauda la mayor parte de los tributos, en los puertos y fronteras existe una dirección especial sobre las Aduanas, y los Alcaldes y Corregidores velan sobre los derechos de puertos, y por último en las prefecturas existe un consejo de prefectura que vela sobre ello y se ocupa de los contenciosos en este ramo, el de la hacienda pública, como en otras ramas de la administración y así manifiesta el conferenciante:

(187) MESA SEGURA: La Labor Administrativa de Javier de Burgos. Pág. 237.

"La máquina económica funciona por sí sola; y la inspección que sobre ella atribuye al prefecto está reducida a cuidar que no se altere o entorpezca su mecanismo" (188).

Pero no era por supuesto el caso español donde se apreciaba un gran desastre en materia de hacienda pública, y solo cuando se organizase las dependencias de hacienda de misma forma, y sencillez que en Francia se podía producir esta unidad en el ámbito provincial.

Pero esta cuestión no sólo la plantea el creador de los Subdelegados de Fomento, otro autor como es Posada Herrera trata este tema, el de la unificación de los Intendentes y de los Jefes Políticos en su obra: Lecciones de Derecho Administrativo, que como se ha manifestado en otro punto de la presente tesis se pronuncian casi paralelamente a las que pronuncia Javier de Burgos en el Liceo granadino.

Se muestra Posada Herrera partidario de la unificación de ambas figuras, por considerar más práctica y eficaz la labor que pretenden realizar, sería más eficaz que solamente hubiese una autoridad superior en cada provincia (189).

Existiendo dos autoridades provinciales el Intendente y el Jefe Político, se plantea cual debe suprimirse, siendo Posada Herrera partidario que sea "el Intendente, ya que las

(188) *Ibid* Pág. 238.

(189) POSADA HERRERA, José: Lecciones de Derecho Administrativo. Pág. 166.... "Debe haber un sólo jefe por provincia, si existen varios se plantean celos y conflictos, se paralizan los negocios y se establecen el desorden cuando uno es el jefe, todas las medidas llevan un mismo principio, no hay oposición entre las resoluciones del de gobernación y del de hacienda"

atribuciones de los Intendentes son pocas y de escaso valor y pueden ser absorbidas por el Jefe Político" (190).

El mismo autor sostiene al final de su disertación "La supresión de los Intendentes sería beneficiosa para los pueblos que no se verían mandados por dos autoridades, cuyas ordenes están en contradicción y que no se pueden obedecer" (191).

Así opina Javier de Burgos. Sólo un autor: Rodríguez Camaleño se opone, en 1835, a la unión de ambas figuras. En su obra: Consideraciones sobre el nuevo Ministerio del Interior. (192)

Las ideas que recoge Posada Herrera y atisba Javier de Burgos, se plasmaron en un Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, que precedía a la unificación de ambos cargos. Con una Ley de 31 de diciembre de 1881, se separaron (193), y las competencias de hacienda pasaron al delegado de hacienda, figura que se creó por la citada norma, distinción que permanece en la actualidad.

Es en la última parte de la conferencia pronunciada sobre los Jefes Políticos es cuando se hace referencia a las atribuciones, en materia de fomento, que han de tener los

(190) *Ibid* Pág. 156.

(191) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de Pág. 157.

(192) RODRIGUEZ CANNALEÑO, Luis: Consideraciones sobre el nuevo Ministerio del Interior, Madrid (Imprenta de Don José Palacios 1.835 -Pág. 81).

(193) Vid. trabajo de Tomás Ramón Fernández. El delegado de hacienda. *Revista Hacienda Pública Española*. Pág. 369 a 307.

jefes superiores en el ámbito provincial. No es al tema que más tiempo le dedica el creador de los Subdelegados de Fomento, lo cual quizás sea debido a que no fue recogido por el periódico "Alhambra", ya que los ejemplares de "dicho periodico no recopilaron literalmente las conferencias pronunciadas.

Se justifica Javier de Burgos, en no abordar el tema manifestando, diciendo que no era su propósito dar un curso de derecho administrativo y los principios en materia de Fomento estaban recogidos claramente en la Instrucción de 30 de noviembre de 1833.

Establece la idea fundamental que el poder administrativo, se dirige fundamentalmente a cumplir un objetivo, que es la prosperidad nacional. Por eso cuando a la Administración se le encomienda la ejecución de las leyes, el mantenimiento del orden público y la defensa de la propiedad, son únicamente medios para alcanzar el fin esencial de la administración, esto es la prosperidad. De igual manera cuando se vela por el ejercicio y garantía de las libertades civiles, es por que son un medio de alcanzar la prosperidad, refleja en cierta manera un desprecio por los derechos de sus conciudadanos y citando textualmente:

"La prosperidad es el fin, la libertad, la seguridad, y el orden son los medios
herrían, torpemente, los encargados de la organización administrativa, sí desconociendo
la importancia de esta clasificación, y dando por ejemplo, a la libertad ensanches que

turbasen la paz pública, sacrificasen así el fin a los medios" (194).

Es claro el pensamiento que refleja el texto anteriormente expuesto, como ya se manifestó en otro apartado de la presente tesis, es asimismo nitido el desprecio que hacia las libertades públicas tiene Javier de Burgos. Santamaría Pastor define a los administrativistas moderados "despreciativos con los administrados, paternalista, y poco amigos de las libertades públicas y desconfiados ante los poderes legislativo y judicial" (195).

Una vez fijadas las competencias es necesario determinar cual es el nombre o denominación que se debe dar a este agente de la administración. Se establece que sí en un principio el nombre que le correspondía era el de Subdelegado cuando el Ministerio era el de Fomento, o Gobernadores Civiles cuando el Ministerio se denominaba Ministerio de la Gobernación. Cualquier nombre que se les puede dar, pero bajo ningún aspecto puede ser la denominación de Jefes Políticos.

De las dos palabras la primera para Javier de Burgos es muy vaga y genérica y tiene numerosas acepciones.

Con respecto al adjetivo político, tiene incluso más acepciones diversas y así cita textualmente el propio Burgos: "Aún en Grecia donde la raíz polis (ciudad) parecía deber

(194) MESA SEGURA, Antonio: La Labor Administrativa de Javier de Burgos. Pág. 239.

(195) SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Sobre la génesis del Derecho Administrativo. Pág. 23.

determinar el significado de sus derivados, política, significa siempre el arte de regir el estado, no el de administrar la ciudad. La misma acepción tuvo aquella palabra en el latín" (196).

Por lo tanto el término política es sinónimo de estadista, de hombre de gobierno, pero bajo ningún aspecto puede considerarse como agente del poder ejecutivo en la provincia o como representante del poder estatal.

Por todo lo expuesto anteriormente, el conferenciante consideraba que la denominación Jefes Políticos es pues viciosa y debe corregirse.

3.3.- Los Administradores de Distrito.

En el Capítulo III de la primera parte se habla de los administradores de distrito *dentro de la dedicada a los agentes de la administración, el capítulo menos extenso de todas las conferencias que pronunció en el Liceo granadino.*

Piensa el autor granadino que para que sea más eficaz la acción administrativa en *las diferentes provincias en que se divide el territorio del estado, es necesario, para que además no se pierda la eficacia de la acción administrativa, tomar una serie de precauciones y entre estas la más importante es la de encomendar la transmisión a agentes especiales, que aseguren y uniformen la ejecución de las medidas administrativas, o lo que es lo mismo, la protección de los intereses en cuyo favor estén dictados.*

Se considera que estos administradores de distrito son como intermediarios entre el *Jefe Político y el Alcalde. Aunque algunos como Alejandro Oliván, opinan que la administración general necesita un agente en cada población, para realizar quizás mejor la acción administrativa.*

Cree que el mejor modelo a seguir, para esta especie de mandos intermedios, es necesario volver de nuevo al sistema francés, y así la Constitución Francesa del año 8, cuando se dividió a Francia en departamentos también la dividió en distritos y así la Ley de 28 pluvioso, estableció que en cada una de las subdivisiones se estableciese un

Magistrado, atribuyéndose amplios poderes administrativos a este Magistrado o Subprefecto. Siendo esta situación de puesto de intermediarios, que ocupa en Francia, es la misma posición que debe ocupar en la jerarquía en España los administradores de distrito.

No siendo tan complicado la creación de esta figura en España, y siendo tan necesario como en Francia. Habiéndose ya realizado la división territorial del Reino en provincias, podían estas a su vez dividirse en dos o tres distritos y poner al frente de éstos a un agente de la autoridad provincial, y subordinada a esta autoridad. El nombramiento de esta nueva autoridad de distrito se efectuaría de la misma forma que con los Jefes Políticos.

El nombre que le debía corresponder sería igual que en Francia el de Subprefecto, pero bien es cierto que tal denominación no la podía recibir esta nueva figura por sus concomitancias francesas, hubiese podido ser Subdelegados del Subdelegado. A pesar de que la denominación podía herir a la sensibilidad nacional, pensaba Javier de Burgos que seguía siendo necesario la creación de esta figura en España. Rechaza la teoría de ofender la dignidad nacional, argumento que los griegos copiaron a los egipcios, y los romanos a los griegos, y no por eso se ofendió a la dignidad nacional.

Se argumenta además, que para establecer en la patria "la permanente, eficaz, e ineludible la acción de la administración, y asegurando y facilitar su acción estableciendo o situando a la cabeza de las grandes subdivisiones de las provincias a agentes especiales,

que dotados de actividad y de inteligencia y familiarizados con las buenas teorías administrativas" (197).

Es estrictamente necesario contar con un agente del poder central, que esté cerca de las corporaciones locales y al mismo tiempo alejado de las pasiones de los habitantes de los pueblos y contando con los mismos, que mejor el Jefe de distrito.

Sobre las competencias que ha de tener este agente intermedio, el autor de la conferencia se muestra partidario de que posea las mismas que el Jefe superior o Jefe Político provincial. Sobre el problema o tema del deslinde de las facultades de los diferentes agentes de la administración ha de seguirse el siguiente principio, de ejecución al Jefe superior de la provincia y el Alcalde ejecuta en su pueblo (198).

Es por supuesto en el presente texto una clara ideales que los administradores de distrito colaboren en la ejecución de las leyes y los reglamentos y en la protección de los intereses generales, coadyudando al fomento del Reino.

Con los administradores de distrito finaliza lo que hoy podemos llamar representantes del poder central en la periferia, sin olvidar el análisis del Ministerio de la Gobernación como pieza clave de la administración del Estado.

En los tres capítulos siguientes se va a hablar de los Alcaldes, Ayuntamientos y

(197) *Ibid* Pág. 242.

(198) *Ibid* Pág. 243.... "Que el jefe superior de la provincia es el que dirige, el jefe del pueblo el que ejecuta y el jefe del distrito un agente interpuesto entre la acción y el impulso, y que sólo le incumbe por consiguiente velar sobre que al impulso corresponda la acción"

Diputaciones, pero en el pensamiento de Javier de Burgos son considerados como órganos del poder ejecutivo.

Además en el momento en que se producen las conferencias en el Liceo granadino, y el por qué es llamado Javier de Burgos a pronunciarlas, es justo cuando se han producido los movimientos revolucionarios por la Ley de Ayuntamientos, que no fue sancionada por la Reina Regente y que en octubre de 1840 provocó la marcha de la Regente al exilio.

El restablecimiento de la devastada Ley de 3 de febrero de 1823, que la define: "tanta especies son los vicios de la mala dada ley de 3 de febrero, que no hay Ministro, ni Diputado que deje de advertirlos y de reconocerlos" (199). Es claro por lo tanto el rechazo a esta concepción de la vida local y cuyo objetivo fundamental es alejar de la vida política a las corporaciones locales, "así el interés político y el interés administrativo de la cuestión municipal son inconciliables" (200). Cuando Francisco Cárdenas escribe lo anteriormente expuesto es entre finales de 1841 y principios del año siguiente, esto es paralelo a las conferencias pronunciadas en Granada.

En esta última parte de las conferencias del prócer granadino, van a exponer comentarios de los autores moderados en los artículos de la "Revista de Madrid" órgano moderador.

(199) CARDENAS, Francisco de: Sobre el proyecto de Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos presentado por el Gobierno a las Cortes. (Revista de Madrid 1842 -Pág. 357).

(200) Ibid Pág. 359.

3.4.- De los Alcaldes.

Empieza Javier de Burgos sentando los principios básicos de su pensamiento político del dogma de la unidad. El dogma de la unidad en una pieza angular en el pensamiento de nuestros autores administrativos del siglo XIX, y así se considera que el logro de la unidad nacional, eliminando Fueros municipales y provinciales, estableciendo unidad en las leyes, estableciendo una distinción entre el concepto de unidad y centralización. Porque partimos que concepto unidad significa igualdad en las leyes y derechos para todos, en cambio, el concepto de centralización se refiere a que los asuntos se resuelvan en la capital. El centralismo para los citados tratadistas de derecho administrativos lleva quizás un aumento de la burocracia, y por lo tanto un aumento del gasto para los ciudadanos.

Colmeiro en su "Manual de Derecho Político y Administrativo", vuelve a tocar el tema de unidad y centralización manifestando, las mismas ideas que los autores de su línea ideológica (201).

La centralización significa "la concentración en el poder ejecutivo de todas las fuerzas necesarias para promover el bien común dentro de su esfera" (202).

(201) COLMEIRO Y PENIDO, Manuel: Derecho Político y Administrativo. Madrid (editado por Eduardo Martínez 1876). ... "Aquella consiste en la homogeneidad de efectos, ideas, e intereses colectivos que se reflejan en el estado"

(202) Ibid Pág. 103.

Por lo tanto la idea que se plasma en la centralización deja poco, o mejor dicho, nada a las corporaciones locales, y por lo tanto la descentralización que puede representar o consiste para estos autores, está en el texto de Colmeneiro, "consiste la desmembración del poder ejecutivo, las libertades locales se elevan hasta la participación de la soberanía" (203).

Para Javier de Burgos se basa en el siguiente principio de la unidad en el poder central debe haber unidad en la periferia (204).

Son por lo tanto los Alcaldes los encargados de ejecutar las leyes y los reglamentos en los diferentes pueblos. Es la consideración del Alcalde como un delegado del poder ejecutivo. Es el Alcalde por lo tanto el encargado del gobierno político de su pueblo.

Por lo tanto es válido, teniendo en cuenta el principio o los principios anteriormente expuestos, se ve claro la idea manifestada por Alejandro Olivan: la administración general necesita un agente en cada población y los vecinos eligen un representante, pero esto es caro, y ambas funciones, se deben reunir en el alcalde. Así defiende Oliván que "los vecinos elijan a los concejales y la administración elige entre ellos al Alcalde" (205).

Se plasma no sólo el principio dogmático de la unidad, sino que lleva aparejado el

(203) *Ibid* Pág. 109.

(204) MESA SEGURA, Antonio: La Labor Administrativa de Javier de Burgos. Pág.243...."el dogma gubernativo de la unidad exige que así como no hay o no debe haber más que un administrador supremo para el Estado, uno superior para cada provincia y uno subalterno para cada distrito, no haya más que uno local para cada pueblo"

(205) OLIVAN, Alejandro: Administración Pública en relación con España. Pág. 143.

principio de Jerarquía "del Rey al Alcalde como agente del poder central y representante del vecindario, y de éste al gobierno a través del Gobernador" (206).

Esa concepción del desempeño del poder, y el principio que el poder ejecutivo reside en el Rey y pasa hasta el último Alcalde del último pueblo, es el esquema fundamental de la administración, para nuestros administradores del s. XIX.

Este principio está claramente defendido por Javier de Burgos en su conferencia sobre los Alcaldes y así lo manifiesta reiteradamente el principio que el alcalde ejecuta las leyes y reglamentos (207).

Este principio de ejecución de las leyes y reglamentos, viene clara y magníficamente expuesto en un artículo publicado por Alberto Lista en la "Revista de Madrid". Es claro el pensamiento que se expresa en el citado texto, que se va a reflejar a continuación textualmente.

El artículo 170 de la Constitución de Cádiz está en estos términos: "la potestad de hacer las leyes reside exclusivamente en el Rey" (208). Si por lo tanto la potestad ejecutiva y el cumplimiento de las leyes corresponde al monarca y a sus ministros y a sus

(206) Ibid Pág. 226

(207) MESA SEGURA, Antonio. La mejor Administración de Javier de Burgos. Pág. 243. "La obligación debe desempeñarla en su propio nombre y no permitir que a él se asocie el de otra persona ni menos el de Cuerpo alguno, cualquiera que sea su origen o la naturaleza del mandato que le este confiado"

(208) LISTA Y ARAGON, Alberto. Del régimen municipal en España. (Revista de Madrid I 838 Pág. 73)

agentes (209). Es la elección del Alcalde cuestión vital al considerarle como un mero agente del poder ejecutivo (210).

Volviendo ahora a retomar a Javier de Burgos que manifiesta que en las monarquías y aún en las repúblicas, que estén plenamente establecidas, se está obrando siguiendo los principios anteriormente expuestos.

El Alcalde es el único en el que reside el poder ejecutivo, como agente de la administración, y como ejecutor de las decisiones adoptadas por el pleno de las corporaciones locales. En las sociedades más democráticas del mundo se ha aceptado este principio.

Se reconoce esa facultad de ejercicio de la potestad ejecutiva, pero se debe observar que puede ocurrir que el Alcalde no pueda tener la capacidad y la inteligencia para desempeñar de forma eficaz su labor: "De ahí la necesidad de que la ejercen bajo la dirección y dependencia inmediata del agente especial de ese mismo poder" (211). Esto es bajo la autoridad y control del Jefe Político o su equivalente

(209) Ahora bien en el texto gaditano se aprecia una importancia contradicción, ya que en el artículo 312, "se establece, la elección popular de los alcaldes, a pesar que sus principales atribuciones de dichas autoridades son ejecutivas".

(210) *Ibid* Pág. 73.... "Por lo tanto si el Rey tiene todas las funciones ejecutivas, no cabe ninguna duda, que el Alcalde debe ser designado por el monarca o Jefe del Estado porque es un delegado suyo y ejecuta las funciones ejecutivas que le corresponden al monarca, por lo tanto actúa como delegado del poder ejecutivo"

(211) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de... Pág. 245.

El Alcalde (212), en su calidad de agente de la administración local, ejerce en su localidad todas y cada una de las funciones de la autoridad administrativa, bajo la inmediata dependencia del jefe de la administración provincial, siempre que no existiesen jefes de distritos o tenientes gobernadores. Por supuesto dentro del límite de las atribuciones y competencias que señalan las normas al poder administrativo, el Alcalde como delegado del poder administrativo, tiene la potestad de no ser interferido en este ejercicio de sus funciones.

Si durante el ejercicio de las competencias señaladas en el párrafo anterior, el Alcalde cometiese uno o más fallos, la única autoridad que puede proceder a sancionar al alcalde es el Jefe de la administración provincial. Dependiendo de la gravedad de las faltas cometidas, el Jefe de la administración provincial podrá amonestar o suspender e incluso arrestar al Alcalde.

La suspensión de funciones se pueden imponer cuando el Alcalde manipula abiertamente las leyes y reglamentos, e incluso se niegue al cumplimiento de las ordenes de la superioridad, como es el caso que se produzca el incumplimiento de las órdenes del Jefe superior o cuando se entrometa en las atribuciones de otra autoridad u agente, y por supuesto, cuando liaga dejación de sus funciones. Pudiendo llegar el jefe superior a proceder al arresto del Alcalde, cuando las infracciones cometidas por este estuviesen

(212) Por una Real Orden de 09 de junio de 1835 las comunicaciones entre Alcaldes y el Gobierno se realizan por medio del Jefe político

tipificadas con una pena corporal.

Considera el autor de la conferencia, que estos son entre otros "los principios con arreglo a los cuales se debe constituir el poder de los agentes locales de la administración considerados en esta calidad" (213).

Si los anteriores principios que han de seguir, se refieren al Alcalde como agente del poder administrativo, pero también al Alcalde puede y ejercen funciones en materia judicial. Esta necesidad de que el Alcalde ejerza funciones judiciales es debido a la imposibilidad material de que haya un juez en cada pueblo.

En el supuesto que la justicia fuese eficaz y rápida, las autoridades administrativas se limitarían en el terreno judicial, a una intervención ocasional de muy pocas horas, pero al haber pueblos que distan del juez una jornada o más, se hace necesaria la actuación de los agentes de la administración, ahora bien la intervención del Alcalde en estas competencias judiciales tienen que establecerse en una serie de principios sobre los que ha de guiarse la actuación de los Alcaldes en esta competencia judicial, estas son:

- 1º.- A la administración incumbe el cuidado de la paz y del orden público, por consiguiente, la vigilancia sobre cuanto pueda interrumpir este orden o alterar esta paz, y la facultad de arrestar al que la turbe de hecho o muestre intención de turbarla.
- 2º.- La calificación y el castigo de estos delitos corresponde al poder judicial por

(213) *Ibid* Pág. 248.

consiguiente, a él debe hacer sin dilación la entrega de los que se presume reos y de las diligencias practicadas en el acto de su captura.

3º.- Desde el punto que el juez interviene, cesa la acción del agente administrativo. Por consiguiente, hay abuso cada vez que uno de ellos retiene causas de que sólo en el interés del orden público ha podido conocer preventivamente.

4º.- El abuso es mayor sí la retención se hace contra la voluntad y a pesar de las reclamaciones del agente judicial.

5º.- Lo dispuesto en los puntos anteriores no será aplicable a los expedientes gubernativos que instruyan los jefes de la administración contra sus agentes subalternos por abusos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Este carácter que tienen los Alcaldes como agentes de la administración y como agentes del poder judicial eventual, es necesario o mejor dicho, estrictamente necesario, que se tome una serie de precauciones, para el cometido de sus funciones.

No podemos dejar hacer constar que los Alcaldes tienen una triple atribución y éstas son: municipales, administrativas y judiciales. Cada una de éstas atribuciones que realiza el Alcalde son distintas y por lo tanto las reglas a las cuales están sometidas son por lo tanto diversas.

Procediendo a analizar cada una de las atribuciones: en materia municipal no tienen otro objetivo que regula las relaciones entre los vecinos, por lo tanto es lógico que en ésta

atribución sean los vecinos sean los que elijan a sus concejales, así lo manifiesta Posada Herrera en la misma línea el insigne autor asturiano manifiesta la idea de que los vecinos elijan a sus concejales (214).

Las atribuciones administrativas que versan sobre una generalidad de intereses públicos y en este caso cuando le corresponde al poder supremo la vigilancia y tener plena confianza que ejercitan esta competencia, esto es en los Alcaldes. Las atribuciones judiciales que ejercitan los Alcaldes, aunque sea transitoriamente, deben tener éstos los mismos requisitos de ciencia y moralidad que los agentes del poder judicial.

En principio lo que parece más conveniente es que se pudiese mandar a un agente retribuido del poder judicial a cada pueblo del Reino, pero cómo ya se ha indicado anteriormente esto no era posible, se utilice a los Alcaldes para la realización estas misiones, parece natural preferir a los individuos que por el hecho de merecer la confianza de sus convecinos para el manejo de sus negocios interiores pueden suplir con las garantías de moralidad que esta confianza supone las garantías necesarias de ciencia.

Javier de Burgos después de manifestar cuales eran desde su punto de vista las diferentes atribuciones que tienen los alcaldes, establece el modo de designar o de cubrir estos puestos y citando textualmente al autor de las conferencias:

(214) POSADA HERRERA, José: Lecciones de derecho administrativo. Pág. 281...."los vecinos eligiesen a sus representantes, ya que son los vecinos y ellos conocen mejor cuales son sus intereses y las personas que los representen deben ser ellos mismos"

"La elección de los pueblos puede sin embargo, en todos tiempos y especialmente en las disensiones civiles en personas a quienes no sea posible encomendar sin peligro las importantes y complicadas atribuciones de la justicia y de administración, y de ahí la necesidad de reseñar al depositario supremo de estos poderes, es decir, al Jefe del Estado, la facultad de revestir de ellas, al que entre los elegidos del pueblo parezca más a propósito para desempeñarla, o lo que es lo mismo, la facultad de nombrar al Alcalde" (215).

Es claro el pensamiento expuesto en el párrafo anterior, los vecinos conocedores de quien defiende mejor sus intereses eligen a los miembros de la corporación local y de entre estos, el Jefe del Estado es quien tiene la facultad de nombrar al Alcalde.

No podemos olvidar esta cuestión, es la clave política en el momento de la celebración de estas conferencias y el propio Javier de Burgos lo reconoce cuando dice: "proclamar una doctrina que combatida recientemente con empeño, ha marcado la línea de separación de nuestros partidos" (216).

Para un amplio sector de la población en la España de 1841, está claro que la elección de los Alcaldes debía corresponder a los vecinos directamente y encontrando su apoyatura legal en el título XI y concretamente en el artículo 70 de la Constitución de 18 de junio de 1837, que establecía: "para el gobierno interior de los pueblos habrá

(215) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de Javier de Burgos. Pág. 201.

(216) *Ibid* Pág. 252.

Ayuntamientos nombrados por los vecinos, a quienes la ley concede este derecho" (217).

Por supuesto en este pensamiento progresista se dibuja claramente su cerrada oposición a las ideas manifestadas por Javier de Burgos. Estaban en contra de estas ideas, además de por una serie de razones políticas bastante claras, por la preferencia de la elección de los Alcaldes por los vecinos, que por la autoridad real.

Las revoluciones liberales en España siempre se han iniciado de la misma forma, revoluciones promovidas en los Ayuntamientos y Diputaciones, se constituyen Juntas revolucionarias en los Ayuntamientos y Diputaciones, triunfa posteriormente la revolución en Madrid y por fin se constituye la junta revolucionaria central, que toma el poder, procediéndose a disolver diferentes Juntas revolucionarias.

El porqué ocurre este proceso, entre otras causas porque los progresistas no podían alcanzar el poder por los procedimientos constitucionales, y les era más fácil ganar en las corporaciones locales donde tenían una base electiva mucho más amplia que en las elecciones legislativas, y por lo tanto eran absolutamente contrarios a que hubiese la posibilidad de control por parte del poder central.

Los tratadistas moderados eran contrarios a lo expresado anteriormente, y en Javier de Burgos poseían a su más claro exponente. Los principios que propone son los de unidad

(217) ESTEBAN, Jorge de: Constituciones Españolas Pág. 155

y los de la Jerarquía administrativa.

Vuelven estos autores al modelo centralista francés, muy criticado en cambio por los sectores progresistas, y las críticas que realizan se recogen en cuatro puntos que son recopilados por Antonio Gil de Zárate en un artículo de la "Revista de Madrid" que lleva por título "sobre el proyecto de Ley de Ayuntamientos":

- 1º que es una mera traducción de la ley francesa.
- 2º Que es contrario a usos municipales.
- 3º Que lo reprueba la opinión pública porque muchos ayuntamientos han votado en contra.
- 4º Que destruye la independencia de estas corporaciones, siendo contrario a la libertad" (218).

Hace una clara referencia al pensamiento del partido progresista, puesto en el año 1844 al restablecimiento o mejor dicho a la entrada en vigor de la Ley de Ayuntamientos de 1840, es por lo tanto y a pesar de la diferencias de fechas, que es un perfecto resumen de las ideas de los progresistas en contra del pensamiento moderado.

Como autor que apoya el pensamiento moderado, y en la misma línea que Javier de Burgos, está Manuel Ortiz de Zúñiga que en un artículo que se publica en la "Revista de Madrid" en 1844 (219).

(218) GIL DE ZARATE, Antonio: Sobre el proyecto de ley de Ayuntamientos. (Revista de Madrid 1.844. Pág. 99).

(219) ORTIZ DE ZURIGA, Manuel: El libro de los Alcaldes. Madrid (REAL 1.978 -Pág. 362)...."Crear en las municipalidades otros puntos de resistencia, no es preparar asilo a la libertad, sino a la minoría que sea vencida en los Congresos nacionales: es abrir a las ambiciones de provincia un campo de batalla funesto al orden público,

Es el otro punto de vista, el del pensamiento moderado.

En el proceso de análisis del artículo de Manuel Ortiz de Zúñiga, manifiesta las razones por las cuales se debe a proceder a la intervención del poder central en la vida municipal, y por supuesto en la elección de los Alcaldes. Antes de pasar a citar textualmente, hay que indicar la importancia de las conferencias que pronunció Javier de Burgos y que están siendo objeto de nuestro análisis, se reflejan en que el propio Ortiz de Zúñiga en el artículo de la "Revista de Madrid" cuando reiteradamente cita a Javier de Burgos y las conferencias pronunciadas en Granada.

Ortiz de Zúñiga describe cuales son las razones, o mejor dicho la razón de la intervención del Estado "En primer lugar, el Estado es el protector de todas las comunidades en general y de todos sus intereses; segundo tiene que cuidar de los intereses generales de la sociedad, de los intereses de las generaciones futuras, y sobre todo de los derechos de los ciudadanos ó particulares....¿Debería ser un obstáculo los ayuntamientos para que el poder central dispensara esta protección a los ciudadanos?. No por cierto; luego el gobierno debe intervenir también en las localidades para proteger a aquellos ¿Contra quienes?. Contra los ayuntamientos, que muchas veces por un interés mal entendido oprimen y vejan a los particulares" (220).

fúncito también a la libertad de los pueblos de menos consideración obligados siempre a recibir la ley del partido que domine en la capital del territorio"

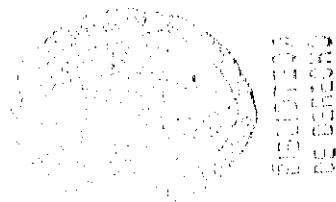
(220) Ibid Pág. 359.

En una administración del estado, que ya tiene como misión la garantía de la prosperidad y del Fomento de la riqueza nacional y que tiene como fin la garantía de la libertad de sus ciudadanos, sin que pueda haber cualquier otra instancia que pudiera defenderla mejor que la administración del estado, porque entre el gobierno central y el particular no debe haber instancias intermedias que garanticen esa libertad del ciudadano.

Por eso la consideración de las corporaciones locales, como unas instituciones que carezcan de cualquier actividad política, y considerarlas simplemente como entidades con una personalidad privada y no con personalidad pública.

Y así Ortiz de Zúñiga en el ya citado artículo cuando dice que las corporaciones locales no son más que corporaciones de derecho administrativo, no pueden ni deben tener nunca ningún poder político, ya que según Ortiz de Zúñiga los Ayuntamientos no tiene ninguna razón por la cual se deben de ocupar de los asuntos del gobierno general del Estado, ya que conceder a los Ayuntamientos o a cualquier otra corporación facultades políticas es retroceder cuatro o cinco siglos. ya que la única misión que deben de tener las corporaciones locales es la de administrar los intereses de la comunidad local, y esta facultad de administrar la posee por ser parte del gran todo nacional. "La centralización del poder, necesaria en cualquier estado, con condición imprescindible del orden" (221).

(221) *Ibid* Pág 361.



Las ideas de autores como Ortiz de Zúñiga y Alberto Lista se mantiene en el siguiente capítulo de las conferencias de Javier de Burgos (222).

(222) El pensamiento o la idea de control de las corporaciones locales se ha mantenido permanentemente en la historia de nuestro país, así como recuerdo histórico cabe citar el artículo 196, punto tercero del Real Decreto 2568/1.986. Entidades Locales, reglamento, organización, funcionamiento, régimen jurídico, que establece la obligatoriedad de comunicar en el plazo de seis días desde la adaptación del acuerdo del Ayuntamiento al Gobernador Civil, Delegado del Gobierno y en su caso a la administración Autonómica. Estableciendo como responsables al Alcalde, Presidente de la corporación y al Secretario.

3.5. De los Ayuntamientos.

La administración municipal es una parte importantísima de la Administración General, y bajo este concepto pueden comprenderse los Ayuntamientos en el número de los agentes administrativos.

En la misma línea de lo expresado por Javier de Burgos se manifiesta Manuel Ortiz de Zúñiga, al dar una gran importancia al gobierno interior de los pueblos (223).

Javier de Burgos continúa en su exposición realizando un breve análisis histórico de la historia de los municipios, manifestando que tradicionalmente los grandes municipios, durante todo el período de la reconquista, intervenían de una manera decisiva en los asuntos políticos apoyando en ocasiones a los reyes contra los nobles o la viceversa, y así pone como ejemplo las guerras civiles para la sucesión de la Corona de Castilla.

Ese poder político que poseían los ayuntamientos, tenía su fundamento en la no existencia de una autoridad dotada de la fuerza necesaria para ejercerlo a la vez en todos los pueblos del reino. Hubo un intento de recuperar las libertades municipales, con Carlos V pero que acabará ese intento de Villalar de los Comuneros, lo que se pretendía que los nobles que dominaban los ayuntamientos siguiesen dominándolas y a través de ellas

(223) Ibid Pág. 349... "Ninguna de las diversas ramas de la administración pública, puede ser de más general curiosidad, ni de un interés tan inmediato, como el que tiene por objeto el gobierno interior de los pueblos, la dirección de los negocios que corresponden, el manejo de sus fondos públicos, y la protección de todos los intereses materiales a la comunidad, bajo las numerosas subdivisiones en que son consideradas"

intervenir en la vida política del reino.

Estas ideas que siempre marcaron la polémica y la controversia en las corporaciones. Luego Javier de Burgos nos establece una cuestión fundamental y es la oposición que a menudo se produce entre el interés general que por ejemplo exige que todos los pueblos contribuyan a las obligaciones del Estado y en cambio el interés de los pueblos de contribuir menos a las cargas del Estado, ésta contradicción que puede extenderse a otras cuestiones, se resuelve de una manera clara y sencilla, y es considerado: "Las corporaciones municipales a la deliberación y al acuerdo y conferir la ejecución a un ciudadano de su seno" (224). Esto es el alcalde, que es quien posee la confianza del administrador supremo, se supone que presenta u ofrece las garantías que este debe exigir a sus agentes. Si tiene el alcalde la facultad de ejercitar las leyes y reglamentos que le confían el poder ejecutivo, también por supuesto tiene las facultades para ejecutar los acuerdos municipales con más motivo. Y es con este principio, que se puede lograr un mayor control por parte de la administración sobre los ayuntamientos, según el pensamiento de Javier de Burgos.

El por qué se plantea así por parte el autor Granadino, simplemente porque para su pensamiento puede ocurrir que las corporaciones locales, tenga intereses contrarios a los intereses generales del Estado y para evitar esto, para seguir un principio de buen orden

(224) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de Pág. 258.

"no debe procederse a la ejecución de los acuerdos de los ayuntamientos mientras no haya obtenido la aprobación, ya explícita, ya presumida, del jefe de la administración provincial, al cual compete dar a los intereses de cada pueblo una dirección que lo haga compatible con los demás pueblos de la misma circunscripción territorial" (225).

Antes de continuar con las conferencias hay que señalar las opiniones de Posada Herrera sobre la intervención del poder central en las corporaciones locales cuando actúan en la esfera del derecho público, están sometidas a la tutela del poder central y cuando actúan como entidad de derecho privado deben tener plena autonomía" (226).

Es la consideración de las corporaciones locales como un menor de edad, esta idea es una constante de todos los autores de la línea de pensamiento moderada, y así entre otros lo expresa Alejandro Oliván (227).

Otro autor Manuel Colmeiro, se manifiesta con respecto a la vida local: "El mayor bien de la centralización administrativa fue y será debilitar la vida local sin extinguirla" (228), como ya hemos citado.

Siguiendo de nuevo las conferencias de Javier de Burgos es reiterativa su

(225) *Ibid* Pág. 209.

(226) POSADA HERRERA, Jose: Lecciones de Derecho Administrativo. Pág. 288.

(227) OLIVAN, Alejandro: Administración Pública con relación a España. Pág 157.... "La administración ha de tener facultades para suspender acuerdos de los ayuntamientos y alcaldes cuando se exceda en sus funciones"

(228) COLMEIRO Y PENIDO, Manuel: Tratado de Derecho Administrativo..... Pág. 55

intervención en considerar a los ayuntamientos, en su aspecto de menores de edad, como ya se ha manifestado anteriormente. Así establece que el número de sesiones que ha de tener un ayuntamiento es de 32 a 40 sesiones al año y determinando los períodos en que se va a producir las sesiones de los ayuntamientos, y así se establece que se celebrarán en los meses de enero, abril, julio y octubre, en períodos de ocho a diez días, siendo por ejemplo, en las sesiones de Octubre, donde se fijarán los presupuestos para el año siguiente.

Luego plantea el tema de los recursos de los Ayuntamientos, estableciendo que un ayuntamiento sin fondos, es como un estado sin rentas, es un monstruoso contrasentido, ésta posibilidad. No se puede gobernar un estado sin que haya en los pueblos un simulacro de orden, y para que esto se produzca, es estrictamente necesario que los ayuntamientos, tengan los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.

Javier de Burgos expresa a continuación una serie de principios para el buen gobierno municipal, y para que se pueda organizar de una forma definitiva el régimen municipal, estos principios voy a proceder a enumerarlos taxativamente:

- 1º.- El mandato municipal tiene por objeto la protección de los intereses locales. Por consiguiente, deben conferirlo a los habitantes de la localidad.
- 2º.- No todos los habitantes participan de estos intereses. Por consiguiente, no toca a todos conferir el mandato.
- 3º.- El derecho de encomendar a uno o muchos individuos, la protección de los intereses

comunes de una asociación, lleva anexo el deber de contribuir a las cargas comunes de la misma. Por consiguiente, al que no pueda cumplir con este deber no toca gozar de aquel derecho.

4º.- Para regularizar el uso del derecho es indispensable conocer a todos los que lo poseen.

Por consiguiente, es menester formar padrones de ellos, o lo que es lo mismo, estados o listas de electores municipales.

5º.- El movimiento constante de los intereses privados altera o modifica con frecuencia la situación de los individuos, da algunos de los no inscritos en las listas, condiciones de inscripción y puede privar de ellas a algunos de los inscritos. Por consiguiente, el padrón de electores municipales debe someterse a rectificaciones periódicas.

6º.- Los que por no poder contribuir a las cargas comunes de la ciudad no sean comprendidos en las listas, no pierden por ello el derecho a los beneficios comunes de la asociación; así como por no poder contribuir a las cargas del Estado, no pierden el derecho a la protección que él debe a todos los que le forman o componen.

7º.- Para promover con éxito los intereses de la asociación y asegurar y extender el disfrute de los beneficios comunes, se necesita estudiar y conocer las necesidades y combinar los medios más adecuados para satisfacerlas. La experiencia ha demostrado que para ello es insuficiente el período de un año. Por consiguiente, es necesario prorrogar por más tiempo el ejercicio de las funciones municipales.

- 8º.- El derecho de elegir envuelve o supone la facultad de reelegir. Por consiguiente, serán reelegibles los concejales en tanto que los electores los consideren fieles a su mandato.
- 9º.- Este mandato es un testimonio de confianza y como tal, un título de honor, y dejaría de ser uno y otro desde el momento en que se convirtiese en gravamen forzado o carga irrenunciable. Por consiguiente, debe ser permitido aceptarlo, o no aceptarlo.
- 10º.-El mismo mandato impone a cada uno de los individuos a quienes se confiere la obligación de procurar y defender los intereses comunes. Por consiguiente, es inútil y superfluo confiar especialmente a un síndico este encargo, común a todos los miembros de la corporación.
- 11º.-Las corporaciones no tienen medios de ejecutar su acción, se limita a la deliberación y se limita a los objetos para que cada corporación fue instituida. Por consiguiente a las municipalidades, instituidas para la protección de los intereses locales, corresponde deliberar:
- Primero, sobre el modo de que tengan cumplido efecto las leyes protectoras de estos intereses.
- Segundo, sobre los medios propios para completar su protección cuando sean insuficientes la que aquellas dispensen.
- Tercero, sobre la más exacta recaudación y la más atinada inversión del caudal común.
- En estas tres categorías de objetos de deliberación está comprendida la facultad de

formar reglamentos de policía urbana y rural, y de régimen interior de escuelas y hospicios, la iniciativa de todas las mejoras locales, y en suma, cuanto comprende el vasto campo de la administración Municipal.

12º.-La justicia y el orden público origen que la protección que a los intereses locales se dispense no perjudique a las de la generalidad. Por consiguiente, la autoridad a quien atribuyen las leyes la incumbencia de velar sobre éstas debe asegurarse de que no los lastima los acuerdos de las corporaciones municipales, y no permitir que se lleven a efecto sin su autorización, ora explícita y motivada, ora presumida por el hecho de no haberlas desaprobado dentro del término que para la aprobación o desaprobación debe fijar la ley.

Se vuelve a ver en el anterior punto como en el siguiente, el control que se ejerce sobre las corporaciones municipales.

13º.-El ejercicio de este derecho de la autoridad superior sería materialmente imposible si hubiera de extenderse el examen a acuerdos diarios y semanales. Por consiguiente, las reuniones de los ayuntamientos no se verificarán sino en períodos algo lejanos, en cada uno de los cuales podrá celebrarse las sesiones consecutivas que se estiman para la población de los intereses encomendados a aquellos cuerpos. Se fijan los plazos entre sesiones, lo más amplio para mejor control de la autoridad administrativa superior.

14º.-A la ley toca enumerar las circunstancias individualmente los objetos comprendidos

en los límites de este mandato y declarar, por consiguiente, abusiva, nula y sujeta a responsabilidad toda deliberación que los traspase y toda reunión verificada fuera del período fijado.

15º.-Las facultades de los Cuerpos deliberantes serían ilusorias si la deliberación no fuese libre, y podría no serlo cuando todos los miembros de la Corporación no gozase de iguales derechos. Por consiguiente los jefes políticos a quienes corresponde el de anular o sancionar los acuerdos no deben tener entrada en los ayuntamientos, ni mucho menos presidirlos.

16º.-La presidencia corresponde de derecho al alcalde, ejecutar nato de los acuerdos y responsable de su ejecución, que tiene la obligación de suministrar los datos necesarios para el acierto de las deliberaciones, y debe tener por consiguiente la autoridad necesaria para dirigirlos.

17º.-Limitada a la deliberación y al acuerdo en fijos y lejanos períodos, la competencia de los Cuerpos Municipales, no han menester en ellas secretaría ni otras dependencias, sólo necesarias para el encargado de la ejecución. Por consiguiente, las secretarías y oficinas que hay son de los ayuntamientos, deben serlo de los alcaldes, a quienes compete dicha ejecución sin ninguna restricción, ni reserva. A las mismas compete transmitir al Jefe superior de la provincia, los acuerdos de la Corporación que preside, y que debe extender un vocal de la misma.

18º.-El Alcalde no podría ejecutar estos acuerdos, si el ayuntamiento no pudiese a su disposición los recursos que la ejecución necesitase. Por consiguiente es menester que la administración comunal las posea y en las rentas de propiedades, ya en arbitrios o derechos que transitoriamente o permanentemente se les señalan en las cuotas que para ciertos servicios o en los legados o las donaciones que eventualmente se les autorice a aceptar. en todo caso, la consistencia de la dotación debe ser proporcionada a la extensión y la importancia de los gastos a que con ellas se haya de atender.

19º.-De éstos gastos, unos son obligatorios o necesarios, y otros, voluntarios o de conveniencia. Las obligatorias son:

- a) El pago de las contribuciones que correspondan a las propiedades comunes, el de las cargas impuestas sobre ellas, y los costes de reparación y consecución de las mismas.
- b) El alquiler de la Casa Consistorial si el pueblo no la tiene propia.
- c) Los gastos de la secretaría del Alcalde en lo personal y material, y los salarios del depositario de los fondos municipales, de los empleados de ésta administración y de los agentes de Policía urbana y rural.
- d) Las dotaciones de los establecimientos de instrucción, beneficencia, corrección y otras que con arreglo a las leyes deban pagarse de los fondos comunes y reparación de fuentes, alcantarillas, empedrados, cementerios, paseos, entradas y salidas de los

pueblos y de las demás obras u objetos de decencia pública y de ornamento local. Los gastos voluntarios son los de construcción de nuevo mercado, paseos y fuentes, las de ensanche y alineación de plazas y calles, las subvenciones al teatro, las de funciones o regocijos públicos y las demás que la ley no comprenda explícitamente en la categoría de obligatorios.

20º.-A los voluntarios es permitido no atender, si no bastan a cubrirlos los recursos fijos de la localidad y no se proporcionan otros eventuales que las suplan o completen.

Pero de los gastos obligatorios no hay modo de prescindir, y los ayuntamientos que dejasen de satisfacerlos aparecerían cómplices de los males resultantes de este abandono e incurrirían en la animadversión que merece todo cuerpo o autoridad que por cualquier motivo que sea no cumple las obligaciones de su mandato. A él deben por consiguiente, renunciar a la vez todos los individuos de estos Cuerpos cuando la falta de medios, paralizando o anulando su acción, les impida proteger los intereses que les están confiados" (229).

Los principios enumerados anteriormente son los que considera Javier de Burgos que han de presidir, la corporación local, pero añade a continuación, que sólo la elección popular, es el único que se ha respetado, y no ningún otro, en España. Añade que para que funciones la organización municipal, es necesario, que sean efectivos todos los principios

(229) MESA SEURA, Antonio: La labor administrativa de ... Págs. 261-265.

anteriormente expuestos, que son los principios que han guiado la administración Municipal en los países avanzados. (230).

En concreto Javier de Burgos habla en los principios: 12, 15, 17, de un claro ejemplo de intervención del poder central en la vida local, es un ejemplo claro de la intervención en los ayuntamientos, del agente del poder central en la provincia, la obligación de remitir los acuerdos de los ayuntamientos al Jefe Superior de la provincia, esta comunicación ha sido una constante a lo largo de la historia de nuestra administración local en sus relaciones con el poder central.

Las opiniones de Javier de Burgos no son las únicas que se expresan sobre esta las materia y así viendo a los autores clásicos se puede observar, que autores como Posada Herrera, Colmeiro, Oliván, entre otros opinan en la misma línea que lo manifestado por el autor granadino. Así en la facultad de suspender los acuerdos de los ayuntamientos, Posada Herrera en la Lección XVIII de sus lecciones de derecho administrativo, se muestra partidario de la facultad de suspender los acuerdos municipales, por parte del gobierno, y llevar después al ayuntamiento ante los tribunales.

En la misma línea Manuel Colmeiro, en su obra: Derecho Político y Administrativo, establece también que el Alcalde, debe remitir al Gobernador Civil, los acuerdos de las

(230) *Ibid* Pág. 265... "Los pueblos pueden, podrían en rigor vivir sin ayuntamientos, pero no pueden con Ayuntamientos a quienes su viciosa organización impida hacer bien, condena hacer mal y convierte tal vez en un instrumento de anarquía o en agentes de opresión"

corporaciones locales.

Ortiz de Zúñiga en su obra: Libro de los Alcaldes y de los Ayuntamientos, en la misma línea, establece que en la sociedad de 1842, los Ayuntamientos no tienen ningún tipo de contenido político, ejerciendo un gran control sobre los mismos el Jefe Superior de la provincia. Alejandro Oliván, manifiesta: " La administración ha de tener facultades para suspender los acuerdos de los ayuntamientos" (231). Como se puede apreciar de las diferentes opiniones expresadas con anterioridad, las ideas sobre la administración local plasmadas en las conferencias en el "Liceo granadino", ejercen una poderosa influencia en las ideas de una serie de tratadistas de derecho administrativo.

En el momento que se pronuncia estas conferencias, Javier de Burgos ya es un hombre de edad muy avanzada, no olvidemos que nació en 1778, y estamos a principios de 1841, se encuentra ya en la recta final de su vida. Los dogmas que expone en el "Liceo granadino" no tiene otro objeto o se ven desde un punto de vista no político, aunque todavía después de las conferencias tendría cierto protagonismo político, aunque muy escaso y por muy breve tiempo. Se recoge este pensamiento en la siguiente frase:

"Yo habría extendido fácilmente el proyecto de organización si no supiese que ésta iniciativa corresponde a los agentes del poder y no al profesor de las doctrinas. Bástele a éste el honor de proclamarlas y sírvase al gobierno la gloria de formular su aplicación.

(231) OLIVÁN, Alejandro: Administración Pública en relación con España, Pág. 157.

Pero hay de nosotros si él no lo hace luego". En el escollo del desorden se estrelló ya muchas veces barca de la libertad (232).

(232) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de... Pág. 265.

3.6.- Las Diputaciones Provinciales.

El concepto o idea de la Diputación provincial viene importado del extranjero, no era una idea nacional (233).

Esta misma idea la recoge en su conferencia Javier de Burgos, cuando manifiesta: "Las Diputaciones Provinciales no han sido conocidas en España hasta nuestros días, ni para su constitución habría podido hallarse antecedentes en nuestra historia" (234).

Se establece por parte de varios autores, entre estos Alcalá Galiano, que manifiesta la no existencia de estas instituciones en países como Inglaterra modelo del sistema representativo, no existe esta institución en donde los jueces de paz señores ricos, que no reciben sus retribuciones por sus funciones y estos jueces de paz forman un cuerpo que se denominan "bencho banco". En Estados Unidos no hay esta institución.

En Francia los Consejos de departamento durante una serie de años, sobre todo durante el pleno período revolucionario, llegaron a ser un medio de hacer trizas el poder del Gobierno Central. Cuando fue planteada de nuevo la cuestión en la Constitución del VIII año de la República, no habría en la Francia de 1799, mucha afición a que se

(233) ALCALÁ GALLIANO, Antonio: Institución, Organización y Atribuciones de las Diputaciones Provinciales (Revista de Madrid". 1844 -Pág. 3)... "La idea de crear cuerpos que con el nombre de Diputaciones Provinciales, sean las provincias, a modo de lo que son a las ciudades, villas y aldeas, los ayuntamientos, han venido a España, como la mayor parte de las leyes políticas que hoy rigen, de tierra extranjera."

(234) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de ... Pág. 266.

menguasen las facultades del gobierno, y por supuesto a crear cuerpos de o por elección popular.

Para nuestro prócer, las Diputaciones Provinciales no son una institución positiva sino todo lo contrario, no se comprende por parte de nuestro autor porque se opone un amplio sector de nuestra sociedad o que se designe al Alcalde por parte del poder central, y en cambio, esa misma línea de pensamiento no se oponen, o no consideran un atentado contra la libertad, que éstos cuerpos de elección popular como son las Diputaciones Provinciales, fuesen presididas forzosamente por individuos designados por el mismo gobierno.

También destaca el autor granadino la contradicción que se advierte entre la naturaleza de las Diputaciones Provinciales, y la amplitud de las funciones que tienen asignadas (235).

Este pretendido contenido político también se le atribuye Alcalá Galiano, cuando dice: "con nuestro corto saber, los españoles sabemos ver en los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales unas Cortes en pequeño, Cortes de ciudades las primeras, Cortes de provincias las segundas, como son las Cortes del Reino, las que llevan este título" (236).

(235) Ibid Pág. 267...."que debiendo ser siempre económico y administrativo, se convierte, a veces en político, y tal es el que ostentan en realidad, cuando ejercen la singular y exorbitante prerrogativa de alterar a discreción las circunscripciones electorales y de ensanchar o estrechar la esfera del electorado"

(236) ALCALÁ GALIANO, Antonio: De la institución, organización... (Revista de Madrid -Pág. 7).

El por qué tienen este contenido político, que se nos describe con anterioridad, que le viene en buena parte según los autores citados anteriormente es por esa heterogeneidad de materias.

Son el medio de las Diputaciones como de los Ayuntamientos para alcanzar el poder por los progresistas.

"Las Corporaciones populares dotadas de facultades políticas fueron casi siempre, y sobre todo en tiempos revueltos civiles y de desquiciamiento social, instrumentos de pasiones en vez de agentes de la prosperidad nacional" (237).

Con grandes dotes de patriotismo, pueden llegar a ser agentes de la prosperidad nacional, al igual se manifiesta Antonio Alcalá Galiano: "Las Diputaciones Provinciales pueden y deben ser provechosas" (238).

Tanto uno como otro autor, establecen las ideas totalmente negativas que se hacen sobre las diputaciones provinciales, algunos sectores de la opinión pública española, partidarios de las leyes fraguadas en 1812 a 1814 y de 1820 a 1823. Para evitar las consecuencias nefastas del bloque normativo anteriormente expuesto, Javier de Burgos, al igual que en el caso de los Ayuntamientos, una serie de principios, para el buen gobierno de las Diputaciones Provinciales. Esta serie de principios técnicos, como origen la

(237) MESA SEURA, Antonio: La labor administrativa de..... Pág. 267.

(238) ALCALA GALIANO, Antonio: Do las instituciones, organización... (Revista de Madrid - Pág. 8).

exposición que dirigió el diputado Don Francisco Agustín Silvela, en la comisión del congreso de los diputados en defensa del proyecto de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales (239).

Los principios que fija Javier de Burgos son los siguientes:

1º.- A los Diputados provinciales se encomienda intereses más vastos y complicados que a los miembros de los Ayuntamientos.

Estos últimos ejercen sus funciones a la vista y bajo la inspección cotidiana e ineludible de sus conciudadanos, mientras que los diputados las ejercen en la capital de la provincia, donde no siempre alcanza la vista de los mandantes, y no puede por tanto ser eficaz y continuará su fiscalización. Por consiguiente, debe emplearse para la elección de Diputados provinciales más frecuencia que para la de concejales.

2º.- La primera de estas precauciones consiste en la independencia de los electores. Por consiguiente, la ley debe exigir mayores garantías de los electores de Diputados provinciales que de las de individuos de ayuntamiento.

3º.- En las capitales de provincia hallan más pábulo que en los pueblos las ambiciones privadas; existen más medios de corrupción, más tentación y estímulos para traspasar los límites del mandato. Por consiguiente los que desempeñen un mandato provincial,

(239) AGUSTIN FRANCISCO SILVELA, es autor en 1839 de una de las primeras obras de derecho administrativo que lleva por título: "Colección de Proyectos, Distinciones y Leyes Orgánicas o estudios prácticos de Administración que se editó en Madrid en 1839"

deben ofrecer más garantías que aquellas a quienes se encargue un mandato local.

- 4º.- La principal de estas garantías consiste en que el elegido tenga medios de proveer a su decoroso mantenimiento fuera del pueblo de su domicilio. Por consiguiente no podrá ser diputado provincial el que previamente no hay justificado poseer los bienes suficientes propios.
- 5º.- La obligación que se impusiere a un Jefe de familia, de abandonar en períodos fijos y por largo espacio de tiempo el lugar de su residencia, y el cuidado de las ocupaciones que le alimentan, sería una enorme carga, con que la sociedad, no puede gravar a sus individuos, sino en el caso de invasión del territorio, u otro en que el peligro sea común y deban ser comunes los esfuerzos para conjurarlo. Por consiguiente, el cargo de diputado no debe ser obligatorio.
- 6º.- El que lo acepte se impone, no obstante, un gravamen especial, que como todos los de su clase merece una indemnización. Por altas e inexcusables consideraciones no puede ésta su pecuniaria: y limitada a la declaración de ser honorífico el cargo, sería estéril e ilusorio, pues el mismo carácter honorífico tienen los más de los empleados retribuidos. La Ley debe, pues, conceder al diputado provincial, durante el ejercicio de sus funciones, la exención de alojamiento u otra prerrogativa análoga, que convierta un hecho material y positivo el honor nominalmente anejo hasta ahora a sus funciones.
- 7º.- La experiencia ha revelado de qué manera y hasta qué punto pesan las exigencias de

los partidos políticos sobre Corporaciones poco numerosas que deliberan en público, y cuyas decisiones pueden favorecer o lastimar los intereses que los mismos partidos protegen. Aún sería más eficazmente perniciosa la influencia de éstas, si a uno u otro de los que después de largas disensiones civiles dividiesen a la sociedad, perteneciesen uno o muchos de sus miembros de la corporación. El medio de impedir que subyuguen a algunas de ellas las pasiones es substraerlas a todas a su acción inmediata, o lo que es lo mismo, obligarlas a discutir y acordar sin testigos. Las sesiones de los diputados provinciales no serán públicas por consiguiente.

8º.- El estado actual de nuestra sociedad y la índole de nuestra forma de gobierno exigen, sin embargo, que se hagan públicas los motivos de las decisiones de los Cuerpos populares, en el caso de pronunciarse contra ellas, una masa de intereses respetables, que se crean perjudiciales. La Ley debe, por consiguiente, autorizar, en ciertos casos y con ciertas preocupaciones, la publicación de los actos de las Diputaciones Provinciales.

9º.- Previendo esta eventualidad podrían algunos de sus miembros abandonarse a inspiraciones excéntricas y pronunciar discursos apasionados, cuya publicación produjese los mismos inconvenientes que la publicidad de las deliberaciones. Para evitarlas, la ley debe prevenir que los actos contengan sólo el análisis de las discusiones; que no expresen los nombres de los que en cada una forman parte, y que

no se publiquen sino en virtud de acuerdo de la corporación misma.

10º.-La justicia exige que todos los intereses de la provincia sean igualmente representados en la diputación provincial, y la regularidad y la conveniencia exigen al mismo tiempo que el número de delegados guarde proporción con el de los delegantes. Compuestos como lo están las subdivisiones del territorio provincial, designadas con el nombre de partidos, se un número casi igual de habitantes bastará, por consiguiente, para que la representación sea completa, que se nombre un diputado por cada partido.

11º.-El carácter de las diputaciones provinciales, instituidas sólo para promover la prosperidad material, es exclusivamente económica y administrativa. Por consiguiente, la ley no debe conferirles atribuciones en instrumentos de pasiones políticas.

12º.-Caeríase en este inconveniente si se dejase a la discreción de ellas la fijación alterable, o eventual, de las circunscripciones electorales y la formación primera y las modificaciones sucesivas de los padrones de electores. Es de rigor, por consiguiente, que se las despoje de esta facultad, fijándose permanentemente por la ley, el límite de los distritos, y atribuyéndose a la autoridad superior administrativa, la confección de las listas electorales, y sus rectificaciones periódicas, salvo el recurso de los individuos que se crean perjudicados al tribunal que la ley designe.

13º.-Las diputaciones provinciales son Cuerpos esencialmente protectores, y la obediencia a sus disposiciones debe únicamente asegurarse en la demostración irrecusable pero

benévola, de su justicia en poquísimos casos deben dirigir comunicaciones, y en expedir apremios.

14º.- Para que el abuso de las facultades no pueda altera en ninguna circunstancia el carácter de estos cuerpos, la ley debe fijar explícitamente sus atribuciones, que se pueden reducir a la siguientes:

a) Distribuir en los partidos, (pues supongo que más tarde, o más temprano, se reconocerá la necesidad de subdividir el territorio para el servicio administrativo, como se reconoció la de subdividirlo para el judicial). Las contribuciones directas votadas por las Cortes, y los cupos de quintos que les correspondan.

b) Decidir sin apelación las reclamaciones que, en orden al reparta general de quintos y contribuciones, puedan hacer las diputaciones de los partidos mismos, y, en apelación de los fallos de ésta, las quejas que sobre el reparto particular de cada pueblo los Ayuntamientos que se crean perjudicados.

c) Cuidar de la administración de las propiedades de la provincia, facilitar sus comunicaciones interiores, promover su prosperidad y remover los obstáculos que a ella se opongan: autorizar, dentro de ciertos límites, los gastos que para ello y para otras necesidades, gentes de los pueblos se estimen necesarios y solicitar la aprobación del gobierno para los que de aquellos límites pasen.

15º.-En esta facultades están virtual o explícitamente comprendidas otras muchas. La ley

debe señalarlas explícitamente, o lo que es lo mismo, enumerar todos los objetos a que aquella pueden extenderse. Deben igualmente, fijar, los términos a la forma de su ejercicio, o lo que es lo mismo, determinar los períodos en que deban reunirse, y las circunstancias o requisitos de sus acuerdos. Deben por último declarar estos acuerdos ilegales o nulos, cuando se extiendan a objetos no comprendidos en las atribuciones explícitas de la Corporación, o cuando, dentro del círculo de sus atribuciones mismas, los dicta ella, sin los requisitos o formalidades, que han de ser, al mismo tiempo que la garantía de su legalidad, la salvaguardia de su convivencia.

16º.-La garantía sería, sin embargo, ilusoria si el poder supremo no tuviese medios para obligar a las diputaciones a no traspasar el límite previamente fijado a su acción. El gobierno debe, por consiguiente, poseerlas.

17º.-Estos medios son:

- a) Revocar y anular los actos de las diputaciones comprendidos en la categoría de los que la ley haya declarado ilegales.
- b) Suspender temporalmente las sesiones de los mismos cuerpos, si en una u otra circunstancia las perdieron pasiones públicas o las extravían intereses privados.
- c) Disolverlas, si aquella situación accidental o transitoria se convierte en permanente o definitiva.
- d) Poner, con las precauciones fijadas en el capítulo de ayuntamientos, los diputados

- provinciales a disposición de la justicia por las pasiones o extravíos por los intereses han infringido abiertamente las leyes y turbado o procurado turbar el orden público.
- 18º.-Facilitando por la designación y clasificación de las atribuciones útiles los Cuerpos Provinciales el desempeño de su misión, no se reúnan ellos sino en los períodos que invariablemente fije la ley, o el gobierno, si éste le faculta: sin que, pasando el término señalado a sus sesiones, puedan continuar reunidos sino en raras circunstancias de urgencia.
- 19º¹.-Cuerpos que se congregan en períodos lejanía y de corta duración, no necesitan de secretarías permanentes. Por consiguiente, no las tendrán las diputaciones, cuyos acuerdos se extenderán en la forma que en el capítulo anterior se fijó para los de los Ayuntamientos y cuya ejecución quedará a cargo y bajo responsabilidad del Jefe Político (240).

En la descripción textual de los principios para el buen gobierno, que nos describe Javier de Burgos, se aprecia un aspecto muy importante para la configuración, de la administración local en nuestro país, y el papel que había de jugar los gobernadores civiles en su distinta denominación a lo largo de la historia. En el punto 19, y en el 12 se apreció el principio de control de los Jefes superiores sobre las Diputaciones provinciales, no podían tener secretario, esta función la ejercía el secretario del gobierno civil en sus

(240) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de..... Pág. 269-273.

diferentes denominaciones. El principio recogido en el punto doce en donde se quiere privar a las diputaciones provinciales de la facultad de alterar las circunscripciones electorales para anularle cualquier tipo de contenido político. Por supuesto conservando el poder ejecutivo una amplia serie de facultades para poder revocar los acuerdos de las diputaciones provinciales que incluye la suspensión de los acuerdos de las diputaciones, así como la disolución de las mismas.

El propio Javier de Burgos señala que los principios enumerados anteriormente expuestos son fundamentales, para que las diputaciones provinciales, pueda alcanzar los fines para que se constituyan, y con los principios anteriormente expuestos se establece el orden, sin el cual el bien que puede producir las diputaciones no se pueden lograr.

Se establece o se debe establecer según Javier de Burgos, claramente las finalidades que han de tener estas corporaciones provinciales, y que éstos fines y las atribuciones, que han de tener han de estar en armonía con las leyes fundamentales o constituciones de los respectivos países y con su forma de gobierno (241).

Pero añade luego más tarde el autor granadino que incluso en las repúblicas, se debe mantener el principio de unidad, elemento fundamentalmente para la buena marcha de estas

(241) Ibid Pág. 273. ... "pues tan peligroso sería introducir en una monarquía instituciones democráticas como instituciones monárquicas en una república"

Corporaciones provinciales y así se manifiesta Javier de Burgos que sin unidad no hay prosperidad (242).

Este principio de unidad el autor lo considera como un principio fundamental que es válido para cualquier sistema político que pretenda funcionar. Ni siquiera en los sistemas políticos que predomina el principio de la soberanía popular, debe seguirse este principio.

No cabe una excepción a este principio, ni cuando es un sistema político por la idea de la soberanía popular, pero esa soberanía popular no puede ejercerse directamente, sino por delegación (243).

La delegación general del poder, condición necesaria en una monarquía representativa. Esta delegación del poder que se produce en las monarquías representativas lleva aparejado la subdelegación, porque absolutamente impensable que pudiesen llevar las inmensas necesidades de la administración, así dice el conferenciante.

"Para aquel delegado o delegados supremos del pueblo fuesen responsables a su delegante del uso que hiciesen del poder que él les confiase, sería necesario que a ellos fuesen responsables sus subdelegados, y he aquí anudado el lazo de la Jerarquización, por

(242) Ibid Pág. 273."no cabe orden sin unidad, ni unidad sin que todas las autoridades colectivas o individuales, a quien se delega una parte del poder, dependa, del depositario supremo de este poder mismo"

(243) Ibid Pág. 274...."pues nadie pretendería que en el estado actual de nuestra sociedad concurriesen doce o más millones de individuos a votar las leyes, ni que cuidasen ellos de los detalles de la administración"

consiguiente, el de la dependencia, y he aquí convertida la dependencia en una necesidad social (244).

Es ésta idea de Jerarquía que se sostiene en el texto un principio básico en toda la construcción administrativa de los moderados, este concepto de Jerarquía se sostiene, o mejor dicho, se mantiene desde el último municipio del reino, hasta el Jefe del Estado.

Esto es una administración local, como hoy la denominamos, está subordinada y jerarquizada al poder central, o mejor dicho, al poder ejecutivo. Cómo decía el Conde de Toreno "los Ayuntamientos son unos órganos del poder ejecutivo" (245).

En la misma línea de pensamiento manifestaba que el Jefe Político debía estar como freno de los ayuntamientos, para evitar su tendencia al federalismo y mantener la unidad de acción del gobierno.

Lo que manifestaba el Conde de Toreno sobre los Ayuntamientos es por supuesto aplicable a las diputaciones provinciales. Estas son las ideas imperantes para los moderados de la primera mitad del siglo XIX.

En las últimas frases escritas en el Alhambra, y que son recogidas en el magnífico libro de Mesa Segura, reiteradamente citado en el presente trabajo, es de resaltar el estado de ánimo en que se encuentra nuestro personaje en el momento de pronunciar las

(244) *Ibid* Pág. 271.

(245) Diario de Sesiones de Las Cortes Generales Extraordinarias. Tomo IV. Pág.2590-2591. Edición de 1870.

conferencias y se expresa que no tiene ninguna ambición política ni de poder (246).

Por lo que se manifiesta en las palabras citadas anteriormente se aprecia, que son las aprensiones de un hombre que ya no espera nada de la vida terrenal.

Manifiesta en las últimas palabras recogidas en el "Alhambra", que si bien es cierto que en una monarquía constitucional, es lícito que se profesen diferentes opiniones políticas, no cabe para el autor granadino, en cambio en el ámbito administrativo, esto es, en la aplicación de la ciencia de la administración, para la regeneración nacional, y así considera: "No cabe, ni es lícita la divergencia, tratándose de la aplicación de doctrinas administrativas, de que beneficios diarios revelan en todas partes la influencia benéfica y ordenar la vigente adopción. La sociedad que las rechazase se mataría a sí misma, y de todos los suicidios, el más execrable y absurdo es el suicidio social" (247).

Es para el autor granadino, se refleja y así mismo en las palabras citadas anteriormente, que el único medio para la mejora y el cambio de España, es a través de las doctrinas administrativas, quien van a producir los cambios necesarios para mejorar España. Es por lo tanto la creación de una administración fuerte y centralizadora, en donde el papel de las corporaciones locales, está limitado exclusivamente a los asuntos administrativos, y considerarlos, como unos agentes del poder ejecutivo. En resumen de

(246) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de Pág. 271... "A mí, señores vecino a la tumba y que espero hallar en ella el reposo, y más allá de ella la recompensa reservada en el seno de la eternidad

(247) Ibid Pág. 273.

esta idea de concepción política de los moderados en resumen: " el poder político que en las monarquías debe residir sin menoscabo de la corona en sus agentes" (248). Es esa idea el poder reside en la Corona, y en sus agentes.

Este pensamiento moderado tiene su fundamento ideológico en buena parte en el pensamiento de Javier de Burgos, que están recogidas en las conferencias pronunciadas en el "Liceo granadino".

Buena parte del pensamiento de los administrativistas de la primera mitad, del siglo XIX se recoge en la revista de Madrid fundada por Don Pedro Fidal, y donde firman, ilustres personajes, como fueron Ortiz de Zúñiga, Gil de Zárate y Alcalá Galiano, Pacheco, Posada Herrera, Patricio Escosura, entre otros (249), es claro que todos los citados anteriormente pertenecen a una clara línea de pensamiento moderado, y apoya y defienden las mismas ideas expuestas por Javier de Burgos, voy a exponer a continuación unos ejemplos que apoyan la afirmación hecha anteriormente, sobre las diputaciones provinciales, en la concepción moderada.

Antonio Alcalá Galiano, en un artículo que llevaba por título: De la Institución.

(248) BORRERO MORENO, Andrés: Estudios Políticos de la Organización de los Partidos Políticos Madrid (Anselmo Santa Coloma 1.855 -Pg 87).

(249) Todos estos autores tienen unos aspectos comunes que se deducen de sus datos biográficos, así Pacheco nacido en Sevilla en 1802, en 1833 se trasladó a Madrid donde colabora en "La Abeja", periódico moderado, redactor también del "Boletín de Jurisprudencia" era el experto en temas constitucionalistas del partido moderado, y a partir de 1844 lideró la fracción moderada llamada los puritanos. Otro autor en la misma línea es Alejandro Olivan que nació en 1796 en el Alto Aragón, de educación francesa, pero hecho con los independentistas, su obra "La administración con relación a España", es una obra clave en la historia administrativa, era moderado, pero no tuvo una gran participación política, murió en 1878.

Organización y Atribuciones de las Diputaciones:

"Formadas las diputaciones, aconsejaríamos que se les prohibiesen representas, o deliberar sobre asunto que no fuese del interés particular de su provincia y de sus expresas atribuciones, reforzando la prohibición con una ley penal" (250).

Incluso Alcalá Galiano llega a reforzar sus argumentos, que en el caso de infracción de las competencias asignadas, se pudiese destituir a los miembros de las diputaciones. Es partidario el autor del artículo de que las corporaciones provinciales, por supuesto se les privase de la facultad de hacer el repartimiento de las contribuciones, facultad que corresponde en exclusiva al gobierno. Y en la materia de las cuentas de las Corporaciones provinciales, debe intervenir en su aprobación, un empleado del gobierno. así manifiesta Alcalá Galiano en su obra: Lecciones de Derecho Político: "El mando de las provincias debe estar encargado a empleados superiores de real nombramiento" (251).

En la misma línea se encuentra Oliván, en su obra Administración Pública en relación con España: "El Gobernador ante las diputaciones actúa como agente real, manteniendo a la diputación dentro de sus misiones, y por otra el gobernador civil como administrador de la provincia, actuando en este último caso como ejecutor de lo acordado

(250) ALCALA GALIANO, Antonio: De la institución, organización y atribuciones,.....(Revista de Madrid -Pág. 10).

(251) ALCALA GALIANO, Antonio: Lecciones de Derecho Político Pág. 258.

por la diputación provincial" (252).

Alcalá Galiano además muestra partidario de ir eliminando competencias a las diputaciones provinciales y sobre todo en materia política. Así en el citado artículo, manifiesta: "Tampoco debería estar depositado en ellas el derecho de hacer listas electorales para cada elección de diputados que ocurriese. Estas listas debería de hacerse una vez y corrigen al principio cada año" (253).

Pero se resume con más claridad el pensamiento del autor gaditano, cuando manifiesta sus deseos de que se refuercen los lazos del control estatal y de la jerarquía normativa.

"Hay con la legislación vigente, los lazos que mantienen los varios cuerpos del Estado unidos entre sí, y dependientes de los superiores de los inferiores, están rotos o tan aflojados que a ratos equivalen" (254). Vuelve a insistir este autor en la misma línea que Javier de Burgos, en sus conferencias en el papel jerárquico que ha de tenerse en cualquier administración, luego en el mismo párrafo del señalado artículo manifiesta las causas por la que los lazos administrativos están rotos, y estos son "por dos motivos" primero por ser las leyes malas en cuanto conceden demasiada amplitud al interés de las

(252) OLIVAN, Alejandro: Administración Pública Pág. 207.

(253) ALCALA GALLIANO, Antonio: De la Instrucción, Organización y Atribuciones Pág. 11

(254) *Ibid* Pág. 9.

personas, de los pueblos, y de las provincias en daño del provecho común, y segundo porque con estar cercenadas extremadamente las facultades del gobierno, se ha hecho hábito la desobediencia, resultando de aquí haberse tomado los individuos particulares, y los cuerpos inferiores del Estado, facultades muy superiores a las ya demasiado latas que por la ley les están concedidas, facultades que por falta de represión han venido a parar en ser una completa independencia" (255). Es claro aquí la idea que manifiesta el autor, el evitar a toda costa la autonomía de las Corporaciones provinciales, era equivalente a independencia del poder ejecutivo. Para evitar esta pretendida seudo independencia de las Corporaciones provinciales, es seguir el modelo seguido en Francia, donde las leyes taxan las competencias que han de tener las diputaciones provinciales.

El autor publicó este artículo en la "Revista de Madrid", en 1844, aunque quizás fue escrito a finales de 1843, cuando se produce uno de los momentos más importantes en la historia de España, en materia de las relaciones que debía de haber entre las corporaciones locales y el poder central, que concluyó con un predominio del poder central sobre los ayuntamientos y las diputaciones provinciales.

Patricio Escosura que ya es el último autor de los que escribieron en la "Revista de Madrid", y por supuesto en la misma línea de pensamiento que en los anteriores, considera que la institución de las corporaciones populares, como el denomina a los ayuntamientos,

(255) Ibid Pág. 10

con competencias en materia administrativa van en contra de la monarquía representativa.

Es sencillo va en contra de la monarquía representativa, porque es el monarca al que la sociedad le confía la ejecución de las normas y a sus ministros obran por supuesto por medio de sus agentes y éstos no pueden encontrar en el desarrollo de sus funciones la oposición de ningún ente intermedio y así nos describe lo siguiente:

"Los funcionarios del gobierno están en lucha con las corporaciones populares. Por una parte la ley que han de hacer ejecutar y el Gobierno que les apremia para que así lo verifiquen comunicándoles con la más estrecha responsabilidad: por otra, una institución legal, entorpece más o menos su acción, y en fin los particulares que robustecidos con el apoyo del cuerpo para poder ofrecer una resistencia cada vez más activa. -Tiene el jefe de la administración un carácter enérgico y rompe con la junta: la impopularidad es el premio de su firmeza y con impopularidad no se administra en el régimen administrativo. Es por el contrario conciliados, ha de ceder más o menos, y ceder cuando se trata de las leyes de delinquir: la prensa lo denunciará el Gobierno, tendrá que deponerlo" (256).

Patricio Escosura, político de origen progresista, se muestra aquí nada partidarios de las Corporaciones Provinciales que posean competencias en materia no ya política sino incluso administrativo, para este autor, como para otros de la misma tendencia ideológica, va contra su concepción de la administración y del Estado, esta posible autonomía

(256) ESCOSURA, Patricio de la: De las Corporaciones Locales con Atribuciones Administrativas. 1843 -Pág. 30.

administrativa a estas Corporaciones provinciales y así manifiesta el autor muy claramente su pensamiento (257).

Es claro por lo tanto el concepto de unidad y jerarquía para el autor del presente artículo, porque con la existencia de esta autonomía a las Corporaciones provinciales, se rompe el principio de eficacia y se adueña de la administración, la lentitud y la ineficacia. Como puede mantenerse la unidad necesaria, para que se produzca la buena marcha de la administración; lo contesta el autor de el siguiente párrafo:

" ¿Puede la administración tener la unidad necesaria, cuando en sus actos intervienen las corporaciones populares? -No, pues estas Corporaciones populares, han de ser locales, en primer lugar no hay representación de intereses particulares, distintos en cada pueblo, y su tendencia es y será constantemente la de obrar a sus comitentes, aunque sea con perjuicio del resto de la nación. Esta es la verdad, los hombres no pueden desnudarse de sus pasiones: cualquiera otra cosa que se diga es poesía política, y la poesía y la administración son dos polos opuestos" (258).

Es muy claro las ideas para este genuino representante del movimiento moderado,

(257) Ibid Pág. 31. ... "En una monarquía el elemento popular como parte activa de su administración, destruyendo así sus cualidades esenciales que son en mi entender la unidad, la continuidad, la rapidez y la fuerza"

(258) Ibid Pág. 17.

es manifiesto que para lograr la unidad del pensamiento administrativo es imposible que haya corporaciones populares que intervengan en la aplicación de la ley.

Es una línea de pensamiento como ya he reiterado hasta épocas muy pero que muy recientes, marcando una clara distribución territorial del poder, que pasaba por eliminar cualquier tipo de autonomía cualquier tipo de autonomía de las Corporaciones locales.

4.- EL POR QUÉ DE ESTE PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.

Hemos visto un conjunto de autores, que si bien es cierto encabezados por Javier de Burgos, proponen la creación de una administración moderna y en un determinado sentido y opción, política que ya se analizó en su momento. Estos los ilustrados regeneracionista de finales del siglo XVIII, y que todavía hasta mediados del siglo pasado siguen con una gran fuerza y es claro el representante de esta idea es Javier de Burgos.

Se basan en dos grande principios o ideas, "la insensibilidad contra todo lo que suponga peculiaridad regional o local y la creencia de que solamente la administración del estado es capaz de conseguir una perfección o, simplemente un progreso" (259). El primer punto es muy claro en las doctrinas expuestas tanto en las conferencias del Liceo granadino, como en los artículos que hemos visto de la "Revista de Madrid" (260). El segundo punto era en buena parte analizando con posterioridad, cuando veamos la instrucción de Javier de Burgos.

Aunque podía pensarse que el primer punto que recogen el Profesor Luis Morell, tenía una tradición histórica en España, es de indicar que en la monarquía de los Austrias,

(259) MORELL OCAÑA, Luis: Régimen Local Pág. 98.

(260) Fue fundada por Pedro Pidal a finales de la década de los 30 del pasado siglo. Muy pronto se convirtió en el órgano de comunicación de los políticos moderados, en esta publicación escribió Antonio Alcalá Galiano, Patricio de la Escosura, Ortiz de Zúñiga y Gil de Zárate entre otros. Para ampliar este tema ver el libro de Antonio Asenjo "La prensa madrileña a través de los siglos".

había más bien una tendencia federalizante, y que fue cancelada con la llegada de los borbones con el Decreto de la "Nueva Planta" que procure un cambio en la concepción territorial del poder. Concepción de la distribución del poder sobre el territorio que se ratifica en la Constitución de 1812 con el carácter unitario del estado.

Por eso es en el texto gaditano no sólo que se inicia el proceso de uniformidad nacional eliminando cualquier tipo de peculiaridad, y creando e institucionalizando la figura del Jefe Político, como un agente del poder central que en el fondo, aunque como lo intenta Javier de Burgos, que quería un elemento de la prosperidad nacional, tiene un sólo fin, mantener a las corporaciones locales sometidas al poder central y exclusivamente mantenedores del orden público, y agente electoral, olvidándose con gran rapidez, la idea de la prosperidad nacional.

Basándose en un centralismo administrativo pero no sólo administrativo, sino en un centralismo político en donde para lograrlo, es necesario realizar una alianza entre los diferentes sectores que dominan los respectivos territorios, e incluso por encima de los propios agentes del poder central en la periferia. Estos sectores caciquiles que cuentan con el apoyo del poder central son las que dominan por supuesto, los ayuntamientos, no podemos olvidar que hasta 1930 son sólo los grandes contribuyentes los que eligen los concejales.

Junto a estos sectores caciquiles que dominan las diferentes partes del territorio nacional, el representante del poder central en la periferia con sus diferentes denominaciones (Jefe Político, Jefe Superior, Gobernador Civil) organizan los fraudes electorales, tan perfectamente descritas por Estebanez Calderón en sus escenas Andaluzas.

Para finalizar es de indicar que este proceso que se configura entre en 1.833 en se crea el subdelegado de Fomento y ya en 1834 aparece críticas sobre su intervención en los procesos electorales. Es el sistema político administrativo, que predomina o mejor que se establece en 1833 y que se mantiene durante mucho tiempo hasta nuestra Constitución de 1978. Que salvo en mínimos intervalos que van desde 1837 a 1843 y 1854 a 1856 y con el período de nuestra Primera República, y II República, se rompe esta tradición.

PARTE III.- LA PLASMACION DEL PENSAMIENTO DE JAVIER BURGOS.

Las ideas que representa Javier de Burgos y sus hombres ilustrados, confluyen con los liberales desengañados por la Constitución de Cádiz. Cuando muere Fernando VII, y bajo la regencia de María Cristina, realizan las modernizaciones que antes no cuajaron, aunque estos cambios no son políticos sino administrativos, ya que esa es la ideología de Javier de Burgos.

1.- LA MUERTE DE FERNANDO VII.

El Rey muere el 29 de septiembre de 1833 y con su muerte no sólo se abrió la cuestión sucesoria, sino que plantea una división entre dos concepciones de vida y de política en España.

Con el período que se inicia con la muerte de Fernando VII, España entra en una etapa de modernización, no se puede olvidar que ya hubo dos intentos de modernización que fracasaron, estos fueron la constitución de Cádiz y el trienio liberal.

Desde 1833 la población española inició un fuerte crecimiento y así desde 1833 a 1860, el crecimiento de la población fue de un 34 por mil, centrándose este

crecimiento poblacional en Vizcaya, Madrid, Barcelona y Valencia. Bien es cierto que un 2,5 de la población detentaba el poder económico y político.

"La estructura de la población era de un 26,9 de la población pertenecía a la clase media, y un 60, 70 a la clase baja, siendo el 11,40 correspondía a la clase alta, en el años 1826, en 1851, la clase media era en cambio del 38,9, y la clase alta 2,03 y la clase inferior era 58,9" (261).

"El número de escuelas apenas creció en la primera mitad del siglo XIX y así si había 11.553 escuelas en 1808 y en 1841 era de 15.805, el número de escolares pasa de 400.000 a 653.730, siendo la población que sabía leer en 1808 el 5,96 y en 1841 era sólo el 9,81" (262).

Sólo a partir de 1838 cuando se establece por parte de los ayuntamientos con una población superior a los 100 habitantes de tener una escuela sufragada por el ayuntamiento, obligatoriamente.

Centrándose fundamentalmente la población en la actividad agraria, y así en 1800, eran 2.500.000 los hombres que se dedicaban a la agricultura y 350.000 a la industria, cincuenta años después la estructura de la población laboral era la siguiente: tres millones y medio de varones se dedicaban a la agricultura y 250.000

(261) SANCHEZ AGESTA, Luis: Las historias del...... Pág. 305.

(262) IBID Pág. 507.

a la industria" (263).

En 1833 había en España 2.193 conventos de religiosas y profesaban en los referidos conventos eran de 25.614, pasando en 1859 la cifra pasa a la mitad y así en el año 1866 había ya 12.990 religiosas.

En el ámbito masculino en 1833, había 37 ordenes y 1834 casas de religiosas profesaban en estas ordenes 31.279 religiosos. En 1859 el número de ordenes pasan a 8.

Es por lo tanto una población donde el elemento religioso ejerce una poderosa influencia en la sociedad española, y el nivel cultural, era muy bajo, donde el analfabetismo de la población era enorme.

Habiendo en España una profunda crisis económica que se inicia en los albores del siglo XIX, y que no se puede decir que no se superó hasta bien entrado la década de 1.840. Aunque a finales de la misma década se produjo una nueva recesión y así los precios agrarios tomando como base el índice 100 de 1.808 los precios caen en España al índice 70 en 1843 el más bajo del siglo pasado.

Nuestro sistema económico estaba destrozado, desde la guerra de la independencia, y se agravó con la pérdida de las colonias americanas. Que junto a una carencia de infraestructuras de transporte, da como resultado un sistema

económico desastroso.

Para resumir la situación que se produce con la muerte de Fernando VII, es más claro que las palabras que pueda manifestar, el autor de esta tesis, lo manifestado por el Profesor Artola Gallego en las conferencias que pronunció en la Fundación March y que lleva por título: Régimenes políticos en la España contemporánea (1812-1931).

"Al morir Fernando VII, se produce la transacción progresista, (transacción política, no social, ya que la revolución liberal destruyó la organización social del antiguo régimen), y que consistió en la serie de acuerdos que realizan los liberales con la Corona, configurando un modelo de sistema político de mutuos concesiones: indultos y amnistías para desterrados o condenados por delitos políticos, y una serie de reformas de carácter administrativo que van a llevar a cabo la Corona Isabelina con objeto de ganarse el apoyo de los liberales en su lucha contra el Carlismo del Norte. Estas reformas van a ser sumariamente una reorganización de la Justicia, la nueva división territorial nacional en provincias, y creación de una nueva autoridad provincial, antecedente del actual Gobernador Civil, y la reforma de los ayuntamientos representativos (264).

Es en estas frases que se resume claramente el proceso que se inicia con la

(264) ARTOLA GALLEGO, Miguel: Régimenes políticos en la España... Pág. 33

muerte del Rey Fernando, en donde el papel del reformismo administrativo, ejercía una influencia decisiva en la vida española, sustituyendo a las reformas políticas.

1.1.- Los Acontecimientos Políticos de 1833.

A los dos días justos de la muerte del rey, su hermano Carlos Isidro publica en un manifiesto, el denominado manifiesto de Abrantes, en donde exige el reconocimiento de sus derechos al gobierno de España, basándose exclusivamente en razones dinásticas y no ideológicas.

Pero en realidad como ha manifestado el profesor Palacios Atard es el gran alzamiento de masas contra la revolución liberal, y es un claro heredero del realismo exaltado, agrupando en su entorno las fuerzas que defendían al orden estamental de la antigua sociedad, con una defensa a ultranza de la religión y la defensa de los fueros de los señoríos de vizcaya, Alava y Guipuzcoa.

Estas ideas foralistas se basaban en lo siguiente:

- a) Un modo de Gobierno autonómico peculiar de cada provincia.
- b) La aplicación de la justicia por jueces propios.
- c) La exención también del régimen fiscal ordinario de las provincias de Castilla.
- d) La exención del servicio militar.

En concreto el punto C es el más polémico y quizás el más decisivo por el que se unieron los foralistas con los carlistas, en contra de los liberales" El hecho

de que los derechos aduaneros no se pagaran en los puertos de mar, sino al salir las mercancías hacia Castilla, beneficioso a industriales y comerciantes" (265).

Junto a la cuestión del alzamiento de Don Carlos con los apoyos que ya hemos descrito, la situación militar era de caos total.

"El ejército de la España de 1833, planteaban las siguientes carencias, y así si en 1818, la flota contaba 65 buques armados, en cambio en 1834, el total era de 22 barcos. En el ejército de tierra la situación podemos decir que era similar ya que sí en 1828 contaba el ejército con 65.000 hombres al iniciar la guerra Carlista, sólo contaba 45.000 hombres, según los datos que el Ministro de la guerra Vázquez Figueroa a la sesión de las Cortes del 30 de agosto de 1834" (266).

Es clara la situación militar en que se encontraba el bando liberal o también denominado: "Cristino".

(265) CORCUERA ATIENZA, Javier: Orígenes, Ideología y Organización del Nacionalismo Vasco. Madrid (Siglo XXI Editores. 1974 Pág. 37).

(266) PALACIOS ATARD, Vicente: La España del..... Pág. 157.

1.2.- El Manifiesto de la Reina Gobernadora.

Ante la situación política la reina gobernadora y su presidente de Gabinete Cea Bermúdez que bien es cierto no contaba con el beneplácito total de la reina Gobernadora ni de su entorno.

Desde la muerte del rey hasta el 4 de Octubre en que se publicó el manifiesto de la reina gobernadora, jugarán en su entorno una serie de causas y personajes decisivos.

La causa esencial del manifiesto fue atraer a la derecha realista, o por lo menos intentar que se produjesen las menos adhesiones posibles al bando de Don Carlos, y a su vez que el bando liberal apoyase a la regente, no se puede olvidar que la amnistía concedida en Octubre de 1.832, durante la enfermedad del rey, permitió el apoyo de los liberales, para el inicio de su regencia.

Entre los personajes que reclamaban un cierto cambio desde el poder estaba: Pando Fernández, Marqués de Miraflores, hijo del Marqués de Villapadierna. Político que se tenía como liberal frente a la Corona y Conservador en todo lo demás, jugaría un papel decisivo, en los días anteriores al manifiesto del 4 de Octubre. Así se mostraba partidario de modificar el sistema político imperante en España, lo describe en la obra: Los Anales del reinado Isabel II

"Se presentó en el cuarto de la reina, sangraba y enfermo a la sazón, y logró

hablarla largo rato sobre la necesidad de variar el sistema político que se había seguido durante los últimos meses del reinado de Fernando y de remover a los autores o instrumentos de aquel sistema poniendo en su lugar personas que profesasen principios opuestos" (267).

El Marqués de Miraflores, que en su obra: Memorias del Reinado de Isabel II, nos ratifica las palabras anteriormente citadas, se mostraba partidario de un sistema guiado y basado en una fidelidad a la Corona en un centralismo radical en el ámbito administrativo. En sus memorias se muestra como un auténtico defensor del Ministerio de Fomento como pieza clave de la administración.

Consideraba el marqués de Miraflores como necesario, realizar una serie de reformas, y sobre todo eran reformas administrativas y así el Marqués de Miraflores definía a Javier de Burgos como un gran reformador y un hombre de Estado con gran prestigio.

No sólo fue Pando Fernández quien se acercó a la reina, para convencerla de la necesidad de realizar un cambio de orientación del sistema político, ya que el General Quesada (268), como Comandante General de Infantería de la Guardia Real, tenía acceso a la reina, le propuso también la necesidad de cambiar.

(267) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de, Pág. 151.

(268) El General Vicente Quesada nació en 1782 y murió en 1836. Fernando VII le nombró Mariscal de Campo. Emigró a Francia en 1820, y volvió en 1823 con las tropas francesas, en 1825 se enfrentó a los realistas duros, y le hizo pasar al bando moderado.

Estos intentos dieron lugar a una reacción por parte del entorno del Presidente del Consejo, y originó que a Quesada fuera trasladado a Castilla la Vieja, para desempeñar el puesto de Capitán General, también ocurrió que al Marqués de Miraflores, se le alejó de la Corte.

Ante la situación descrita, con el alzamiento de los Carlistas, y la vuelta de los sectores liberales, por la amnistía concedida, y el apoyo de ciertos sectores liberales del sistema político, se hizo necesario redactar un manifiesto por parte de la reina gobernadora (269).

(269) MURGOS, Javier de: *Anales del Reino*..... Pág. 343-44.

Manifiesto de S.M. La Reina Gobernadora

Sumergida en el más profundo dolor por la súbita pérdida de mi augusto esposo y soberano, sólo una obligación sagrada, que deben ceder todos los sentimientos de corazón, pudiera hacerme interrumpir el silencio que exigen la sorpresa cruel y la inmensidad de mi pesar. La expectación que excita siempre un nuevo reinado, crece más con la incertidumbre sobre la administración pública en la menor edad de un monarca: para disipar esa incertidumbre, y precaver la inquietud y extravío que produce en los ánimos, he creído de mi deber anticipar a conjeturas y franca manifestación de los principios que he de seguir constantemente en el gobierno de que estoy encargada por la última Voluntad del rey, mi augusto esposo, durante la memoria de la reina mi muy cara y amada hija doña Isabel.

La religión y la monarquía, primeros elementos de vida para la España, serán así respetados y protegidos, mantenidos por mí en todo su vigor y pureza. El pueblo español tiene en su innato celo por la Fe y el culto de sus padres la más completa seguridad de que nadie osará mandarle sin respetar los objetos sacrosantos de su creencia y adoración. Mi corazón se complazca en cooperar, en presidir, a este celo de una noción eminentemente católica, en asegurarle que la religión inmaculada, que profesamos, su doctrina, sus templos y sus ministros serán el primer y más grato cuidado de mi gobierno.

Tengo la más íntima satisfacción de que sea un deber para mí conservar intacto el depósito de la autoridad real que se me ha confiado. Yo mantendré religiosamente la forma y las leyes de la monarquía sin admitir innovaciones peligrosas, aunque halagüeñas en sus principios, probadas ya sobradamente por nuestra desgracia. La mejor forma de gobierno para un país es aquella a que está acostumbrado. Un poder estable y compacto, fundado en las leyes antiguas, respetado por la costumbre, consagrado por los siglos, es el instrumento más poderoso para obrar el bien de los pueblos, que no se consigue debilitando las ideas, los hábitos y las instituciones establecidas, contrarias a los intereses y las esperanzas actuales para crear nuevas ambiciones y exigencias, concitando las pasiones del pueblo, poniendo en lucha o en sobraalto a los individuos y la sociedad entera en convulsión. Yo trasladaré el centro de las españas a manos de la reina, a quien le he dado la ley, íntegro sin menoscabo ni detrimento, como la ley misma se lo ha dado.

Más no por eso dejaré esta dicha y sin cultivo esta preciosa posesión que le espero, conozco los males que ha traído al pueblo la serie de nuestras calamidades, y me afanaré por aliviarlos: no ignoro y procuraré estudiar mejor, los vicios que el tiempo y los hombres han introducido en las varias ramas de la administración pública, y me esforzaré por corregirlos. Las reformas administrativas, tales que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son sólo el bien de un valor positivo para el pueblo serán la materia permanente de mis deseos, Yo

La regencia de la reina María Cristina (270) estuvo siempre marcada por dos aspectos: uno político y otro personal. En el aspecto político, se caracteriza por contar su regencia con el apoyo liberal, pero la regente no era liberal, por lo cual sus relaciones con esta opción política eran siempre de una mutua desconfianza entre la reina y los sectores liberales, y no se puede olvidar como manifiesta el profesor Atard: "el antagonismo aniquilador entre las dos facciones principales de la familia liberal, los moderados y los progresistas" (271).

El aspecto personal que se ha mencionado con anterioridad era el matrimonio de la reina gobernadora con Don Fernando Muñoz, matrimonio secreto, pero que todo el mundo lo conocía, y que ponía a la reina en una situación de debilidad a la hora de tomar decisiones de Estado.

los dedicaré muy especialmente a la disminución de las cargas, que sea compatible con la seguridad del Estado y de las urgencias del servicio: a la recta y pronta administración de Justicia: a la seguridad de las personas y de los bienes: al fomento de todos los orígenes de la riqueza.

Para esta grande empresa de hacer la ventura de España necesito y espero la cooperación unánime, la unión de voluntad y conatos de los españoles. Todos son hijos de la patria, interesados igualmente en su bien. No quiere saber opiniones pasadas, no quiero oír detraiciones, ni susurros presentes, no admito, como servicios ni merecimientos influencias, ni manejos oscuros, ni alardes interesados de fidelidad y adhesión. Ni el nombre de la Reina, ni el mío, son la divisa de una parcialidad sino la bandera tutelar de la nación, mi amor, mi protección, mis cuidados de todos los españoles.

Guardaré inviolablemente los pactos contraídos con otros estados, y respetaré la independencia de todos: sólo reclamaré de ellos la recíproca fidelidad y respeto que se debe a España por justicia y por correspondencia. Si los españoles unidos concurren al logro de mis propósitos y el cielo bendice nuestros esfuerzos, yo entregaré un día esta gran nación recobrada de sus dolencias a mi augusta hija para que completa la obra de su fidelidad, y extendiendo y perpetuando el aura de gloria y de amor que circunda en los fastos de España, el ilustre nombre de Isabel. En el palacio de Madrid a 4 de Octubre . Firmado: Yo la reina Gobernadora "

(270) Nació en Palermo el 27 de abril de 1807, siendo sus padres Francisco I, rey de las dos Sicilias, y doña María Isabel, hija de Carlos IV, rey de España. Desde luego manifiesto de siempre una gran dedicación por el estudio, siendo una mujer instruida por sus biógrafos, fue la cuarta esposa del rey Fernando y ejerció la regencia des de la muerte del Rey hasta su destitución el 12 de octubre de 1840, por el General Espartero.

(271) PALACIOS ATARD, Vicente: La España del Pág. 191.

Del análisis del manifiesto de la Reina Gobernadora, es que va a ser objeto de análisis se puede apreciar cómo han manifestado diferentes autores, que se aprecia claramente dos partes. En una primera parte se establece no realizar ningún tipo de innovación peligrosa y asegurar como primer objetivo de un gobierno mantener la sagrada religión en España y para añadir con posterioridad, así como "conservar intacto el depósito de la autoridad real que se me ha confiado" (272).

Este deseo de que se conservase la autoridad real sin menoscabo de su poder, formaban parte de las ideas de Jefe de Ministerio Don Francisco Cea Bermúdez, según el cual el testamento del rey fallecido, que nombraba a la Reina Cristina gobernadora, ni las leyes del reino ni en el derecho comparado, permitía a la reina realizar ningún tipo de modificación en el gobierno ni en el sistema constitucional del reino. Bien es cierto que las ideas de Cea, un hombre vinculado a la anterior etapa, y de una profunda ideología absolutista, era además un hábil diplomático y buen conocedor de la política europea, y sabía que el manifiesto que firmó la reina Gobernadora, y del que él fue el autor, tenía como propósito contar con el apoyo de los gobiernos inglés y francés.

Es así que el apoyo de ambos gobiernos se manifestó por la aprobación

(272) BURGOS, Javier de. *Angela del Remedio de...* Págs. 343, 344.

categoría del embajador francés en Madrid Conde de Raymeral, y por parte del gobierno de su Majestad Británica, contó con la aprobación del ministro Villers, y el gabinete Cea Bermúdez contaba con los favorables comentarios de la prensa de éstos países como era el Times y El Globo. En los gabinetes de los reseñados países lo que no se quería es que se volviese a reproducir lo que había ocurrido en Francia con los sucesos de 1.830, y la caída de Carlos X, esto es que como en Francia en España un nuevo trono se basase sobre la destrucción del antiguo trono que existiese.

El papel de las potencias europeas ejerció en España un papel fundamental en la política interna española y así la firma de Triple Alianza que se firmó el 22 de Abril de 1834, donde Inglaterra, Francia, Portugal y España se comprometían a mantener y ayudar a a mantener la paz interior en los países firmantes. En representación de España firma el tratado el Marqués de Miraflores (273), en nombre de Francia, Inglaterra y Portugal lo firmaron el Príncipe de Talleyrand, Palmestron, Cristóbal de Moraes Sarmento"

Bien es cierto que el manifiesto tenía como objeto tranquilizar a las grandes potencias europeas, también quería intentar atraer a la derecha realista, y que no

(273) El Marqués de Miraflores, Manuel Pedro Fernández Penedo nació en 1792 y murió en 1872. Procedencia aristocrática y liberal moderado, embajador en Inglaterra, durante la firma de la cuádruple Alianza y luego en París. En 1840 abandonó España con la Reina Regente, en 1844 presidió el Senado y fue líder del partido moderado en 1845 presidió el Consejo de Ministros. En su obra "Memorias del Senado de Isabel II" nos hace un magnífico resumen histórico de la época que le tocó vivir.

se pasase al bando de Don Carlos.

Cea Bermúdez, en el fondo, no lanzó el manifiesto con objeto de tranquilizar a las potencias europeas ni atraer a los sectores absolutistas sino dejar claro que no había ninguna posibilidad de modificar el gobierno de la nación, y es el Marqués de Miraflores lo manifiesta en su obra Memorias del Reinado de Isabel II. "Cea con constancia inflexible o hablando con más propiedad con terca obstinación quería sostener y sostenía su línea de inmutabilidad absoluta que no podía hermanarse mucho tiempo con el torrente de la opinión liberal" (274).

En la segunda parte del manifiesto se contempla la posibilidad de realizar reformas, pero no en el sentido que clamaban los constitucionalistas, que basándose en las antiguas leyes, era estrictamente necesario reformar el sistema político convocando a las Cortes para realizar ésta modificación, o mejor dicho, transformación política del reino.

En el texto del manifiesto lo que se manifiesta es la voluntad de realizar reformas solamente en el plano administrativo, siguiendo el pensamiento de Jovellanos y que Cea Bermúdez es su claro depositario de esa línea de actuación.

En el discurso de la reina del 24 de julio de 1834, ya se hablaba de las diferentes reformas que se habían hecho en las diferentes ramas de la

(274) MARQUES DE MIRAFLORES: Memorias del Reinado de Isabel II, Madrid (Atlas 1.964 -Pág. 934).

administración, la división territorial del reino, la separación y deslinde en la parte administrativa y la judicial. En escasamente nueve meses se habían realizado las reformas administrativas que se proponían en el manifiesto de la reina gobernadora.

Y sólo son esas reformas administrativas las que del texto se desprende y así cuando se manifiesta que sólo habrá reformas que no afectan a los principios fundamentales de la Monarquía, que ya fueran probadas en nuestra Patria y demostrarán y produjeron grandes calamidades, esto es, no a la vuelta de los intentos constitucionalistas de Cádiz y del Trienio Liberal.

Por eso en el texto se dice "la mejor forma de gobierno para un país es aquella a que está acostumbrado. Un poder estable y compacto fundado en las leyes antiguas" (275).

Es claro que en el texto del manifiesto no hay o no cabe ninguna reforma política, es el propio Javier de Burgos que manifiesta "no porque yo ignorase o desconociese las ventajas del régimen representativo sobre el absoluto ni porque no condenase la extemporánea manifestación de la preferencia que, en el documento del, se daba a ésta última forma de gobierno" (276).

Se refleja un cierto rechazo del sistema propuesto en el manifiesto del 04 de

(275) BURGOS, Javier de: Anales del reinado de...... Págs. 343, 344.

(276) *Ibid* Pág. 169.

octubre, por considerar el prócer granadino que era un documento no acorde con los tiempos en que se aprobó (277).

Se muestra el prócer granadino en una actitud política confusa si por un lado rechaza manifiestamente el régimen absoluto, no quiere que se produzca un sistema liberal, ya que su aparición no podía pasarse de una monarquía absoluta a un sistema representativo, ya que cuando esto se producía se originaba un caos, como ya había ocurrido en España.

Ahora bien, Javier de Burgos, como ya se ha manifestado reiteradamente, es partidario de un sistema paternalista, inspirador de un movimiento reformista administrativista, con el objetivo de por medio de los cambios administrativos eludir las transformaciones políticas. Ahora bien piensa Javier de Burgos, que era prácticamente imposible, que pudiera sostenerse el sistema político defendido, en el manifiesto no se podía defender durante mucho tiempo.

El sistema político que defiende el insigne autor granadino, es a corto y medio plazo un régimen que sea transitorio entre el absolutismo y el de monarquía constitucional (278).

El manifiesto se establece que son las reformas administrativas las que

(277) Ibid 14g. 169. "que los pueblos que, durante siglos, han vivido en las fangosas regiones del despotismo, no pueden sin riesgo respirar de repente el aire puro de la libertad"

(278) Ibid 14g. 170. "Pensad que, sólo bajo influencia de un régimen absoluto ilustrado, podían, por entonces desarrollarse los elementos para mejorar y cambiarlo progresivamente sin convulsiones ni trastornos"

producen inmediatamente la prosperidad del reino, y es curioso que si observamos ya detenidamente, las coincidencias con las exposiciones de Sainz de Andrino de López Ballesteros y del propio Javier de Burgos, en las postrimerías del reinado de Fernando VII, sobre todo con la primera exposición que fue la de Javier de Burgos y ya han sido analizados en el presente trabajo de investigación. Entre las tres medidas que propone el autor granadino, es la organización de una administración civil, y dentro de éste apartado de la exposición dice que para la realización y satisfacción de las necesidades de los pueblos, el mejor medio es la aplicación de los principios administrativos, éstas son las ideas de la exposición que coinciden con los expuestos en el texto suscrito por la reina gobernadora siete años después de la exposición de Javier de Burgos al rey Fernando VII.

Ya en el último apartado del manifiesto y quizás por un intento de apertura del régimen, o quizás mejor, por un deseo de intentar atraer a los liberales a la causa de la reina Isabel II, se expresa que la labor a realizar es enorme y para la realización de la misma se necesita a todos los españoles y citando textualmente:

"No quiero saber opiniones pasadas no quiero oír detracciones, ni susurros presentes, no admito como servicios ni merecimientos influencias y manejos oscuros, ni alardes interesados de adhesión y fidelidad" (279).

(279) Ibid Pág. 344.

En el penúltimo párrafo del documento de 4 de Octubre, se establece el compromiso de la reina gobernadora de mantener los tratados y alianzas suscritos por España. La política exterior española de la época está marcada por la profunda situación de inestabilidad interna. En el último párrafo del citado manifiesto, además del propósito de pedir la unidad de todos los españoles en lograr los propósitos señalados, se destaca el deseo por parte de la reina gobernadora de entregar la Corona a su hija.

Es la última parte del documento lo que refleja con más claridad la situación política de la época, hay un deseo de la reina gobernadora de contar con alianzas contranatura de los liberales, exilados y perseguidos duramente durante el reinado de su esposo, pero en el otro lado de la balanza desea también de atraer a su causa el mayor número de partidarios del infante Don Carlos, Estos últimos totalmente opuestos a cualquier tipo de reforma política, y partidarios de un sistema absoluto de gobierno.

En una opción que pudiéramos denominar de centro entre ambas corrientes cabría citar las posiciones mantenidas por el secretario de Estado Cea Bermúdez, que siguiendo la línea de Jovellanos, es partidario de realizar una serie de reformas, pero de carácter administrativo, y sin ningún tipo de contenido político, para la realización de los diferentes reformas administrativas era estrictamente

necesario un poder real fuerte y sin ningún tipo de limitaciones.

A esta corriente de opinión servirían hombres como Javier de Burgos partidario de implantar las técnicas administrativas francesas, y diseñador de un modelo de administración napoleónica único medio de lograr los objetivos de prosperidad nacional, siendo necesario para lograr estos objetivos ser totalmente despreciativos, con los derechos de las corporaciones locales y provinciales. Diseñando una administración, bien fuerte y sobre todo profundamente jerarquizada, centralizada, con delegados en todo el territorio nacional, que si bien estos delegados, en un principio, como los definió Javier de Burgos eran o mejor dicho debían ser los agentes de la prosperidad nacional, esta idea sólo fue la teoría en la práctica, pronto se convirtieron, en agentes encargados de mantener el orden público.

1.3.- La llegada de Javier de Burgos al Gabinete.

Ya he descrito el Real Decreto de nombramiento de Javier de Burgos como ministro de Fomento (de fecha 21-10-1833, y se publicó en la "Gaceta de Madrid" al día siguiente.

Pero los días que transcurren desde el 4 de Octubre hasta la fecha de su nombramiento, así como la llegada al Ministerio de la guerra poco después de Zarco del Valle, fueron constantes las luchas palaciegas.

La situación que se produce con la muerte de Fernando VII, está perfectamente descrita por el profesor Palacios Atard en La Historia de España del Siglo XIX, una situación de tensión y lucha entre las diferentes facciones (280).

Esta situación descrita por el profesor Palacios Atard, estaba protagonizada por un grupo de hombres que formaban el Gabinete presidido por el secretario de Estado Cea Bermúdez y lo formaban los siguientes personajes:

Don Francisco Cea Bermúdez, Ministro de Estado. Presidente del Consejo.

Don José de la Cruz, Ministro de la Guerra, y encargado del despacho de marina.

(280) PALACIOS ATARD, Vicente: La España del, Pág. 193.... "Se produjo una tensión entre Cea Bermúdez y los elementos, que como él, de acuerdo con el manifiesto del 4 de Octubre y ante la situación de guerra civil, mantenía una actitud bastante rígida, temerosos de que cualquier reforma de contenido político pudiera abocar a un resultado desastroso, y los elementos innovadores que pretendían adecuar las instituciones españolas a la situación social de aquella hora"

Don Juan Gualberto González, Ministro de Gracia y Justicia.

Don Antonio Martínez, Ministro de Hacienda.

Don Jose M^a de Ofalia, Ministro de Fomento.

Antes de pasar al análisis pormenorizado de cada uno de los miembros del gabinete, es de destacar, que el dato más destacado, es que era un conjunto de individuos que habían pasado la mayor parte de los últimos años, o bien fuera de España, o practicamente no habían salido fuera de Madrid.

Pasando el análisis de cada uno de los miembros del gabinete empezamos por Cea Bermúdez.

De éste político ya hemos destacado algunas de las notas más sobresalientes de su biografía política, es de reseñar que era un hábil diplomático, estuvo en Rusia como Ministro plenipotenciario y sirvió en esta Corte cuando se proclamó la Constitución de 1.812, cuanto retornó la monarquía absoluta volvería de nuevo a la Corte Zaharista.

En 1824, se le nombró Ministro de Estado, pero poco después se enfrentó a un favorito de la Corte, Don Antonio Ugarte. Pasando a varios destinos hasta que en 1832 volvió al desempeño de la cartera de Estado. En el ejercicio de sus funciones Javier de Burgos que fue Ministro en su gabinete le define en unas líneas de la siguiente manera: "condujose esta segunda vez en su desempeño como lo

había hecho en la primera, y como lo volvería a hacer, si por tercera vez, fuese elevado pues Cea es de los hombres destinado a hacer siempre lo mismo que hicieron una vez" (281).

Este supuesto no se produjo y una vez cesado en sus funciones como secretario de Estado, pasaría a un discreto plano en la política española. El Marqués de Miraflores, en sus memorias del reinado de Isabel destaca que se lo solicitó que ejerciese el papel de representante ante la Corte Austriaca. tarea que a juicio del autor de las Memorias parece que Cea Bermúdez no realizó de muy buena gana.

Considerado por sus contemporáneos como un hombre austero de vida y de costumbres, no se le conocía ambición alguna, salvo el desempeño del poder, el cual jamás utilizó en provecho propio, tanto en el aspecto monetario, como en atribuirse honores o distinciones los que llegó a obtener fue en interregnos que no ejercía dicho cargo.

Pero en cambio era un hombre muy celoso de su poder, y no permitía en el ejercicio de sus funciones, que nadie se acercase a la reina gobernadora, y los despachos con la reina regente, era de una duración excesiva, según los cronistas de la época. Según Javier de Burgos, era un hombre sagaz, procediendo siempre

con buena fe, pero era un político correoso y muy alejado de la realidad social, económica y política del país, aunque bajo ningún aspecto podía considerarse como un político corrupto, pero muy celoso en el ejercicio de los cargos que desempeñaba (282).

En muchas ocasiones era desconfiado, en otras era excesivamente confiado, siendo profundamente contradictorio, porque era obstinado y dócil según los momentos.

Quizás muchos de sus problemas, eran debido al tremendo apego a sus proyectos, quizás excesivo, lo cual le impedía mirar otras alternativas de gobierno. Quizás el mayor defecto que tenía Cea Bermúdez era ser un gran conocedor de los diferentes países europeos, pero en cambio carecía del menor conocimiento de la política interna española y del estado español por dentro.

Otro aspecto que limitaba su política era ya la edad con la que llegó a desempeñar la secretaría de Estado en 1832, habiendo nacido en Málaga en 1772, cuando desempeñaba el puesto anteriormente citado en 1833, ya contaba con 61 años una edad muy avanzada para la época que estamos estudiando, y una edad difícil para realizar cualquier tipo de cambio en las opiniones políticas como en las personales.

(282) Ibid. Pág 163. ... "Cea, a veces abstracto, y aún quimérico en sus concepciones incoherentes y prolijo en sus discursos"

Como otros presidentes del Consejo no sería derribado del poder por medios constitucionales sino a través de una conspiración de palacio, dirigida por dos militares vinculados a la Corte como eran los generales Llauder y Quesada un sistema muy propio de nuestra historia política del siglo XIX. Murió Cea Bermúdez en 1850. Como nota curiosa hay que indicar que Cea Bermúdez fue nombrado secretario suplente del consejo de gobierno que había creado el rey Fernando en su testamento del 10 de julio de 1830.

La siguiente cartera que se analiza es de la Guerra, que tuvo a lo largo de nuestra historia un papel fundamental, por la constante intervención de los militares en la vida pública.

Don José Cruz era el militar que desempeñaba este puesto en el gabinete Cea Bermúdez, en las fechas del manifiesto del 4 de octubre. Como ocurrió a muchos militares ilustres de la época, empezó su carrera militar de simple soldado y fue ascendiendo poco a poco hasta el grado de oficial y llegó hasta el bastón de mariscal desempeñando su carrera militar, durante muchos años en las Colonias de América ya había desempeñado, la Cartera de la Guerra en 1823.

Intentó durante su primera etapa de mandato en 1823, desarmar a los voluntarios realistas, objetivo que no logró, y le ocasionó serias dificultades en el ejercicio de sus misiones posteriores, aunque fue ascendido a Teniente General,

tuvo que ser mandado a Burdeos, con una comisión de servicios. Una vez que ocurrieron los sucesos de la Granja de 1832, le permitió volver a España a desempeñar la Cartera de la Guerra, pero en el desempeño del ejercicio de sus funciones en esta segunda etapa, quizás debido a lo que le sucedió en su primera etapa, le hizo ser más prudente en el ejercicio de sus funciones, y quizás más vinculado a los absolutistas que a las Corrientes liberales. Fue también nombrado en el testamento del Rey miembro suplente del Consejo de Gobierno.

Don Juan Alberto Gualberto González, desempeñaba la Cartera de gracia y Justicia antes de ser nombrado para la cartera, desempeñó durante muchos años, el cargo de fiscal del Consejo de las Indias, que había desempeñado con gran acierto, en Los Anales del Reinado de Isabel II, se les define como "Humanistas distinguido, jurisconsulto hábil, magistrado irrepresible, González amaba demasiado el reposo. Tenía un carácter demasiado dulce para poder luchar con las dificultades de la situación" (283).

Don Antonio Martínez, Ministro de Hacienda, esta cartera tenía una gran importancia y, sobre todo, debido al mal estado de nuestra hacienda pública. Tuvo además esta cartera un gran contenido político, sobre todo cuando desempeñado por Juan Alvarez Mendizábal. El titular de la misma en la época que describimos había

(283) *Ibid* Pág. 164.

servido en diferentes puestos dentro de la Hacienda Pública, era considerado como un hombre celoso en el ejercicio de sus funciones, pero solamente un simple burócrata sin más celo.

La última cartera que vamos a analizar es la de Fomento.- El titular era el Conde de Ofalia, que pocos años más tarde llegaría a desempeñar la presidencia del Consejo de Ministros y desempeñaría ese cargo durante ocho meses y 22 días. El Conde de Ofalia, fue el primer político que desempeñaba esta cartera de Fomento, cuando se creó (ya se comentó que en un primer momento se ofreció a Javier de Burgos). La cartera de Fomento era la piedra angular de las reformas administrativas. Fue nombrado Ministro de Fomento durante la enfermedad de Fernando VII en 1832. El Conde de Ofalia, no era la persona adecuada para el desempeño de este cargo ministerial, al carecer de cualquier tipo de conocimientos administrativos.

Empezó desempeñando su carrera en el mundo de la diplomacia, saliendo de la carrera diplomática, para entrar en la Cartera de Justicia, siendo ministro de Justicia en 1.823, para pasar a desempeñar la Cartera de Estado (asuntos exteriores). Al igual que ocurrió con Cea Bermúdez se enfrentó con el favorito Real, Ugarte, y esto le costó el tener que abandonar la Cartera de Estado y pasar al desempeño de una comisión en Londres, para pasar con posterioridad a París.

Como se indicó pasó en 1832 a la Cartera de Fomento no tuvo una gran misión mientras su titular fue el Conde de Ofalía, un hábil diplomático, pero que carecía de cualquier conocimiento de derecho administrativo y del gobierno de la nación (284).

En vida el rey Fernando VII ya se pensó en cambiar al Conde de Ofalia. No se pudo tomar esta decisión debido a la mala salud del rey añadiendo que había que buscarle un puesto de acuerdo a su categoría e incluso se pensó que podía llegar a ocupar la embajada de París, pero no pudo ser por estar perfectamente desempeñado por el conde de Colombri, hermano de Cea Bermúdez.

En el testamento del Rey se le nombró secretario del consejo de gobierno, que debía de asesorar a la reina en el gobierno de la nación. Se planteó la cuestión se era o no compatible el desempeño de su cargo de secretario del Consejo de Gobierno con el desempeño de la Cartera de Fomento, dictaminándose que no podía continuar desempeñando ambos cargos.

En General los miembros del Gabinete de Cea Bermúdez, incluido el mismo, eran personales en su mayoría de edad avanzada y de mentalidad absolutista más propio de tiempos pasados, que del momento que desempeñaban sus cargos.

(284) Ibid Pág. 165....'con grave perjuicio surge y aun daño de la cosa pública; pues Ofalia diestro flexible diplomática, servía bien en la embajada de París, y no pudo servirla en un ministerio nuevo, se necesitaba conocimientos administrativos que dedicado a otros estudios carecía'

1.4.- Nombramiento de Javier de Burgos.

Es la mejor fuente a la que podemos acudir para describir la situación del nombramiento y el desempeño de sus funciones, a las fuentes originales, sin menoscabo, de la magnífica obra la labor administrativa de Javier de Burgos, de Mesa Segura, estas fuentes originales, son las ya citados: Anales del Reinado de Isabel II.

Javier de burgos se hallaba ya retirado de la vida política y de la Corte, cuando un mes antes de la muerte del Rey es llamado por Cea Bermúdez a la Corte por orden del Rey, una vez fallecido el monarca, Javier de Burgos, piensa volver a su ciudad natal.

Cuando el ilustre granadino pensaba volver a su ciudad, la Reina gobernadora el 9 de Octubre, le propone como Ministro de Fomento a Javier de Burgos, el propio beneficiario del nombramiento, nos describe cuales son las razones por las que se le propone para el cargo. En las actas del Consejo de Ministros veremos la controversia de su nombramiento.

"Sin duda se conservaba de los esfuerzos hechos por mí en otro tiempo para que se fundase el reposo de los pueblos sobre los beneficios de la administración empezándose por establecer el tal ministerio que consideré siempre como el gran

taller en que debía elaborarse los materiales de la prosperidad nacional" (285).

A la hora de la aceptación del cargo, nuestro personaje se plantea una serie de cuestiones, y entre otras, la de considerar que no se puede decir que el desempeño de una cartera ministerial en 1833, no planteaba una serie de cuestiones, y una de las principales era la económica, ya que sólo el Ministerio de Hacienda, el ministerio que dotaba económicamente de una forma decorosa a sus titulares.

El Ministerio de Fomento como las demás carteras ministeriales salvo la citada de hacienda, contaban con 16.000 duros anuales, dotación mezquina para la época y más sobre todo para las personas que no residían en Madrid, como era el caso de Javier de Burgos. Nuestro personaje llegó a plantearse a abandonar Madrid y no aceptar la cartera ministerial (286). Además de estas causas económicas y personales, es de indicar que el tiempo en el ejercicio del cargo de Ministro en España era escaso y profundamente inestable más en los momentos que desempeña Javier de Burgos.

El 21 de Octubre de 1833, cuando se produce el nombramiento, la situación en España, donde no había códigos, sin una administración, devorado el país por una fuerte controversia en las ideas políticas y además de la ya situación descrita,

(285) *Ibid* Pág. 167.

(286) *Ibid* Pág. 168. ..."Esta dotación mezquina.....lo era mucho más para el que, como yo, se hallaba avecinado en una ciudad de provincia, en la cual dirigía un vasto establecimiento agrícola e industrial, que debía, como sucedió en efecto, deteriorarse notablemente, si perecer del todo, por el hecho de abandonarlo

había además que resaltar que era el comienzo de un reinado, cuya reina era menor de edad, este cúmulo de dificultades, podía llevar a algunos a no aceptar cualquier cargo público y menos el de Ministro y sobre todo como el caso del Ministerio de Fomento, que desde su creación, en buena parte por la falta de capacidad personal de su primer titular, desde su creación hasta el nombramiento de Javier de Burgos apenas dictó una disposición lo cual planteó en su momento la necesidad de su existencia ante la falta de capacidad personal del Conde de Ofalia. En cambio como veremos más adelante en los seis meses y medio en que el ilustre granadino desempeñó el puesto fue enorme el volumen de disposiciones que salió de la mano de Javier de Burgos.

El único fin que buscaba Javier de Burgos se resume en las siguientes palabras: "sólo el deseo del bien, podía pues, hacerme aceptar funciones que me condenaban a tareas, compromisos y menoscabo de intereses, únicamente indemnizables por la gloria de haber servido útilmente a mi patria" (287) Se muestra en estas palabras una constante, que ya se vio anteriormente en la presente tesis cuando se describió las conferencias en el Liceo, esto es, la constante de considera su papel en el gobierno como un deseo exclusivo de carácter de servicio a la nación sin ningún tipo de ambición política.

(287) *Ibid* Pág. 169.

A partir del día 21 de octubre en que se nombró a Burgos Ministro de Fomento, se toman una serie de decisiones políticas, y entre éstas, era el desarme de los voluntarios realistas, que se produjo el 27 de octubre de 1833 en Madrid, el desarme de estos, bien es cierto que hubo una cierta resistencia al desarme de los mismos, pero la eficaz labor de Don Pedro Velasco Bassa, impidió el alzamiento de éstos, No se produjo el desarme de los voluntarios realistas por un deseo de congraciarse con los sectores liberales de la sociedad española, sino que un día antes que se publicase el manifiesto de la Reina Gobernadora un grupo de voluntarios realistas, se alzaron en Burgos, contra los cristinos y uniéndose a Don Carlos. Ya hubo en Agosto de 1824 un intento de desmovilizar a los voluntarios realistas, pero no se logró hasta el 27 de octubre de 1833.

Pocas horas después de tomar posesión de su ministerio Javier de Burgos, se dictó una amplia amnistía, el 23 de Octubre, con la restitución de sus bienes y derechos y aun gran número de antiguos diputados de Cortes de Cádiz, entre los beneficiarios de la citada amnistía, cabría citar a Arguelles, Bauza y Lagasca, era una ampliación del Real Decreto del 16-10-1832, otorgado por la Reina Cristina durante la enfermedad del Rey Fernando.

Pero el propio Javier de Burgos dice nos describe claramente las ideas de su pensamiento moderado, tanto en el aspecto administrativo, como en el pensamiento

político que es de una concepción de un hombre mas del siglo XVIII que de la primera mitad del pasado siglo XIX (288).

Es quizás por eso que nuestro personaje al poco tiempo de llegar al Ministerio de Fomento, como ya se analizara empezó a dictar un aluvión de disposiciones en todos los ámbitos y materias, no se puede olvidar que Javier de Burgos llegó a desempeñar la Cartera de Hacienda interinamente, a raíz de la dimisión de Don Antonio Martínez

Pero en el campo liberal se veía al manifiesto del 4 de Octubre y el régimen que de él se deriva, una continuación del sistema absolutista, dentro del campo liberal se integraban los antiguos perseguidos durante la última parte del reinado de Fernando VII, así como fogosos jóvenes, que según los autores de la época, sólo podían vivir en el torbellino permanente.

Los liberales intentaban de nuevo restablecer el texto constitucional de Cádiz, realizaron una campaña intensa contra la labor del gabinete, negando la labor de este gobierno, y por medio de las sociedades secretas, realizaron una intensa campaña contra los miembros del Gabinete de Cea Bermúdez, y el ministro de la

(288) BURGOS, Javier de: Anales del reinado de, Pág. 196, 197.... "El sistema político proclamado por el manifiesto del 4 de octubre, podrá no convenir siempre, y fue sin duda un error grave el darse tanta prisa en proclamarlo. Pero cada día se hacen variaciones en el régimen administrativo, que en breve exigirán otras en el régimen político. Muchas de las disposiciones dictadas dejan en el aire abusos que caerán por su propio peso, y este desmoronamiento parcial del viejo edificio obligará a la reparación sucesiva de todas sus partes, la cual se hará así sin sacudimientos"

Guerra Cruz, el grado de infiltración de las sociedades secretas era fundamental y así se sintieron con más fuerza para derribar a ambos ministros, es claro para finalizar la descripción de la situación política el texto que se recoge en Los Anales del Reinado de Isabel II, que nos describe la versión que nos da el propio Javier de Burgos del por qué son Cruz y Cea Bermúdez, y los elegidos por las logias masónicas para derribarlos y no escogen también al propio Javier de Burgos también considerado por los liberales, como una persona vinculada al viejo sistema absolutista.

"Los ministros Cea y Cruz eran entonces los objetos preferentes y aún exclusivas de los odios del partido liberal: pues a pesar del disgusto con que miró este partido mi nombramiento, no lanzó hacia a mi por de pronto las hostilidades que hacía a mis dos colegas, ya por el temor de mostrarse apasionado y aún de parecer injusto: ya porque pensase poder transigir conmigo, como más tarde me lo propusieron; ya en fin por creer que se desharían más fácilmente de Cea y de Cruz, atacándolos solos que combatiéndolos a ellos y a mi al mismo tiempo" (289),

Es claro las palabras recogidas en los "Anales" , y lógicas no olvidemos que después de la caída de Cea y Cruz, que fueron sustituidos por Martínez de la Rosa

(289) *Ibid* Pág. 178.

y Zarco del Valle, el primero, liberal moderado, que presidió el último gabinete moderado en el trienio liberal. Zarco del Valle ilustre militar, sería junto con el propio Javier de Burgos como puente para la llegada de Martínez de la Rosa, el objetivo de este último era una transformación política del sistema político, reestableciendo una monarquía constitucional, ahora bien, considerando en cambio al texto gaditano, como un instrumento agotado en 1834, era la opinión de hombres como Martínez de la Rosa y era necesario buscar un equilibrio entre el poder de la cámara y las cortes, en el discurso a las cortes de 20 de septiembre de 1834, la necesidad imperante de regular las relaciones entre la Corona y las Cortes (290).

Por último es de indicar que la llegada al poder de los arriba citados fue debido a un golpe palaciego, producto de una serie de cortesanos, donde además del propio Javier de Burgos, jugó un papel muy importante el General Castaños y el Marqués de Amarillas, ambos miembros del Consejo de Gobierno creado por Fernando VII, determinaron la caída de Cea y la llegada de Martínez de la Rosa y Zarco del Valle.

(290) En el discurso de las Cortes del 20 de septiembre de 1834 ya se estableció la necesidad imperante de regular las relaciones entre la Corona y las cámaras legislativas, es una constante en nuestra historia.

1.5.- La Labor de Javier de Burgos en el Ministerio de Fomento.

Desde su nombramiento el 21 de octubre de 1833, hasta su cese el 17 de abril de 1834, en el tiempo que transcurre entre estas dos fechas, es enorme la cantidad de disposiciones, que emanan del Ministerio de Fomento dirigido por Burgos.

Es en esta etapa donde el ilustre granadino desarrolló esencialmente toda su labor administrativa después de dejar el Ministerio de Fomento, sólo podemos destacar como hito importante de su labor la presidencia de su comisión para la reforma del sistema tributario, que se constituyó a instancias del Ministerio de Hacienda, Juan José García Carrasco y de esta comisión formaban parte, Alejandro Mon, y Ramón de Santillana, dos grandes expertos hacendistas, el resultado de esta comisión que se constituyó en Diciembre de 1843, se dio como resultado la ley de 23 de mayo de 1845.

No es por lo tanto un político clásico, ni siquiera es un político de la época, su ambición no es el ejercicio del poder, no le ocurre como a Antonio Alcalá Galiano que llega a morir en un consejo de Ministros o al Marques de Miraflores que llega a ser presidente del Consejo de Ministro y presidente del Senado o a Argüelles o como Salustiano Olazaga que sería desde subdelegado de Fomento a embajador en París y llega a ser presidente del Consejo de Ministros También.

En cambio Javier de Burgos no podemos decir que sea un ambicioso del poder, su actividad política sólo se centró casi exclusivamente en este período de octubre de 1833 a abril de 1834.

Sus ideas y sus aptitudes se vuelven a reflejar con toda claridad en Los Anales del Reinado de Isabel II, el deseo de producir un gran cambio en España en todos los ámbitos tanto administrativos como económicos.

Era necesario no un cambio o transformación en la administración del Reino de España, sino era necesario una revolución radical en el mundo de la administración, para poder intentar realizar una regeneración nacional, y esto está claramente reflejado en los Anales del Reinado de Isabel II, obra que recoge el pensamiento del procer granadino (291).

(291) *Ibid* Pág. 171.

Y así en las páginas de "Los Anales" manifiesta:

"Mi primera atención entrando en el Ministerio debía ser interesar a las masas, excitar su reconocimiento con beneficios materiales e inmediatos, e identificarlos con el gobierno, pues solo así podía vencerse o destruirse la oposición que empezaba a hacer un partido, y establecerse en fin el orden que nunca había existido entre nosotros. Hasta entonces, había estado encargado de la administración un cuerpo compuesto de magistrados, de los cuales se exigía sólo que hubiese estudiado las leyes romanas, comentadas por Arnaldo de Vinio, y las españolas, hacindas más bien que recopiladas, a principios de siglo, por las manos infieles e inhábiles de Requena.

En este monstruoso cuerpo de derecho se hallaban confundidas las leyes permanentes de la Justicia con las reglas variables de la administración dictadas bajo la influencia de errores habituales, o de preocupaciones del momento, contrariaban lo más del tiempo a los intereses que estaban destinados a proteger. Formalidades lentas, complicadas dispendiosas, aumentaban sin medida y sin utilidad, las trabas con que las disposiciones administrativas ligaba todas las industrias imponían su desarrollo, y las tenían en una infancia perpetua.

Era menester sustituir a las aberraciones del empirismo, apoyadas, cuando más, en elegas y erróneas tradiciones, las reglas de que el estudio de las necesidades públicas y el examen y la comparación de los hechos particulares, habían revelado la conveniencia y la utilidad y, ergidas, por tanto, en principios generales, habían elevado a ciencia el arte, antes equivoco incierto, del gobierno. No bastaba, empero, conocer estos principios: necesitábase hacer de ellas una aplicación atinada y juiciosa modificarlos tal vez según las exigencias de la opinión, y tal vez doblegarlos a hábitos antiguos, con que no se podía chocar de frente sin comprometer el logro de los fines mismos a que se aspiraba, hacíase, por último, preciso seguir, en lo posible, en esta marcha de regeneración saludable y necesaria, el orden gradual con que el hacedor del universo fue sacando del caos los elementos de la creación"

No había tiempo, según se deduce de las frases recogidas, y así cuando, Burgos llegó al Ministerio empezó una labor contra reloj debido a que era estrictamente necesario hacer cambios en profundidad, para evitar que la oposición se hiciese fuerte, y la mejor manera de evitar estos, es dictar una enormidad de disposiciones que demostrasen la nueva orientación que se estaba dando al reinado de Isabel II, y estas traerían grandes efectos beneficiosos a la población lo que permitiría atraer a una gran masa de la población a la causa de la regente y de los sectores moderados.

Es desde luego desalentador el estado en que se encontraba nuestra administración, sin códigos, ni recopilaciones con una enorme confusión entre las normas que han de regir a la administración y las normas que debe regir la buena marcha de la administración de Justicia.

Es en estos párrafos que se nos describe en "Los Anales" el mejor testimonio de cual era la situación en que se encontraron España en 1833, un país en declive económico, sin un papel en las relaciones internacionales, con una administración que había que reconstruir, a diferencia de los países europeos de nuestro entorno que ya tenían una administración en funcionamiento, con un país en guerra civil entre bandos irreconciliables.

Era necesario realizar un cambio en profundidad en la sociedad española por

las razones anteriormente expuestas, y así no describe Javier de Burgos, sus primeras horas en el Ministerio (292).

Es claro que la noche a la que se refiere Javier de Burgos es a la fecha de su nombramiento como ministro.

No podemos considerar ni mucho menos que son baldías palabras pronunciadas por Javier de Burgos, si no atenemos a las disposiciones que aparecen publicadas en la "Gaceta de Madrid", desde la fecha de nombramiento hasta que se produce el cese.

A continuación voy a describir las disposiciones que están recogidas en los Decretos del Rey nuestro Señor Don Fernando VII y de la Reina su Augusta Esposa. Editados ambos en la imprenta Real años: 1834 y 1835.

La enumeración es correlativa a la fecha de la publicación en la "Gaceta de Madrid".

.- Real Decreto haciendo libre en Madrid y sus inmediaciones la fabricación o introducción de cristales, fecha de publicación: 21-10-1.833. Pág. 258 a 259.

(292) Ibid Pág. 172.... "Había sin embargo, muchos bienes desde luego era posible dispensar, porque se sabía que serían recibidas como tales. Así en el día mismo en que se me confió el Ministerio, y en las tres o cuatro días que siguieron a la prestación de mi juramento, presenté a la firma de la Reina gobernadora un gran número de decretos dando nueva forma a la administración del país, corrigiendo abusos, echando abajo odiosos privilegios y monopolios inicuos, tomando en fin, las medidas conducentes para hacer cesar, en cuanto sea posible fuese, todos los males del país incluso el cólera, morbo, que estaba, a la sazón haciendo estragos en varias provincias de España. Cuatro horas después de nombrado ministro de Fomento, asistí al Consejo que se celebró en aquella noche, y en él expuse la necesidad de que por todos los ministerios se hiciese lo mismo que yo me proponía hacer, y si acudiese simultáneamente al remedio de todas las necesidades. No hubo uno de mis colegas que no se manifestase animado de estos sentimientos".

.- Real Decreto mandando que sólo haya un Director de Correos y otro de Caminos, fecha de publicación: 21-10-1.833. Pág. 261 y 262.

.- Real Decreto mandando establecer subdelegados de fomento. Fecha de publicación: 23-10-1.833. Pág. 264 y 265.

.- Real Decreto para que se establezcan inmediatamente un Diario de la Administración. Fecha de publicación 23-10-1.833. Pág. 266 y 267.

.- Real Decreto mandando que cesen en los pueblos los repartimientos para reintegro de los pósitos. Fecha de publicación 25-10-1.833. Pág. 266 y 267.

.- Real Decreto sobre presupuestos de individuos de Ayuntamientos con la instrucción, que para ello se inserta en seguida. Fecha de publicación 10-11-1.833. Pág. 270 a 272.

.- Real Orden comunicada al Director General de Propios sobre libertad del pago de derechos a los contratistas de las carreteras reales del modo que se expresa. Fecha de Publicación: 18-11-1833. Pág. 279 y 280.

.- Real Decreto dejando libres los contratos de lanas fecha de la publicación: 23-11-1833. Pág. 279 y 280.

.- Real Decreto mandando hacer la división territorial de provincias del modo que se continúen en seguida. Fecha de publicación: 30-11-1833. Pág. 289 a 335.

.-Real Decreto disponiendo los subdelegados y demás empleados de Fomento

que ha de haber en las provincias e instrucción que acompaña y deberán aquellos observar. Fecha de publicación: 30-11-1833.

.- La Instrucción que expresa el artículo 6 del antecedente Real Decreto y que S.M. la Reina Gobernadora, se ha servido aprobar con esta misma fecha el del tenor siguiente... fecha de publicación: 30-11-1833. Pág. 339 a 389.

.- Real Decreto concediendo libertad en la venta de los artículos que se mencionan, fecha de publicación: 10-12-1833. Pág. 390 y 391.

.- Real Decreto declarando la categoría de los subdelegados de Fomento y el uniforme de todos los empleados de esta rama, fecha de publicación: 23-12-1833. Pág. 393.

.- Real Orden sobre jura, establecimiento y gobierno de los subdelegados de Fomento, fecha de publicación: 29-12-1833. Pág. 453 a 459.

.- Real Decreto que contienen el reglamento de imprentas, fecha de publicación: 06-01-1834. Pág. 1-19.

.- Real Decreto suprimiendo la Dirección General de Propios. Fecha de publicación 11-01-1834 Pág. 14-15.

.- Real Decreto mandando cesar los arbitrios e impuestos para reintegro de pósitos, fecha de publicación: 20-01-1833. Pág. 24 y 25.

.- Real Orden permitiendo a los ganaderos disponer libremente de sus cabañas

lanares y extracción de las mismas, pagando el derecho que se señala, fecha de publicación 20-01-1834. Pág. 25 a 26.

.- Real Decreto arreglando las asociaciones gremiales del modo que se expresa, fecha de publicación: 20-01-1834. Pág 26 a 28.

.- Real Decreto declarando libre el comercio de los objetos de comer y beber, pagando los derechos establecidos y en los términos que se expresan, fecha de publicación: 20-01-1834. Pág. 28 a 30.

.- Real Orden señalando a las academias de notables artes la facultad de examinar, aprobar y expedir títulos a agrimensores y aforados como se expresa, fecha de publicación: 25-01-1834. Pág. 32 a 33.

.- Reales Ordenes con la instrucción que las sigue relativas a que por ahora continúen los subdelegados de Montes y comandantes de Marina, en sus cargos del modo que se expresa, fecha de publicación: 29-01-1834. Pág. 40 a 43.

.- Real Decreto declarando libre la venta de cereales sus harinas y toda clase de granos y semillas, fecha de publicación: 29-01-1834. Pág. 40 a 43.

.- Real Orden para que los jueces ordinarios en causas de capitulaciones presten sus declaraciones ante el juzgado correspondiente. Fecha publicación: 30-11-1934. Pág. 49 a 58.

.- Real Orden aprobando un reglamento de subasta a martillo en los plazos que

se citan, fecha de publicación: 07-02-1812. Pág. 57 a 60.

.- Real Orden Circular declarando que a los subdelegados de Fomento no compete a la presidencia de los ayuntamientos, fecha de publicación: 12-02-1834. Pág. 67 a 68.

.- Real Decreto dejando libre en todo el reino la cría de caballos y concediéndoles las gracias que se expresan, fecha de publicación: 17-02-1834. Pág. 81 a 84.

.- Real Orden dando libertad a los cosecheros de uva para que puedan hacer la vendimia en la forma, en la época y forma que les acomode, fecha de publicación: 20-02-1834. Pág. 87.

.- Real Orden sobre intervención de los subdelegados de Fomento en las subastas del Boletín Oficial y disposiciones que han de tomar relativas a este punto, fecha de publicación: 24-01-1834. Pág. 97 a 99.

.- Real Decreto extinguiendo las hermandades y gremios viñedos y dejando en plena libertad la compra y venta de vinos como se expresa, fecha de publicación: 25-02-1834. Pág. 98 a 100.

.- Real Decreto declarando dignas de honra y que pueden obtener cargos del estado, los que ejercen artes y oficios mecánicos, teniendo las demás cualidades que la ley exige, fecha de publicación 25-02-1834. Pág. 100-101.

.- Real Orden sobre el modo de repartir cupo de la presente quinta a consecuencia de la nueva división territorial, fecha de publicación: 28-02-1834. Pág. 114 a 115.

.- Real Decreto e instrucción para que en 19 de Noviembre próximo se abra la exposición de los productos de la industria española, fecha de publicación: 03-02-1834. Pág. 119 a 120. Se acompaña unas instrucciones.

.- Real Orden revalidando las enajenaciones de fincas de propios en que se hayan verificado las circunstancias que se expresan, fecha de publicación: 06-03-1834. Pág. 127 a 129.

.- Real Orden mandando que los asuntos contenciosos del ramo de correos y sus agregados continúen a cargo de los jueces que hasta ahora los despacharán, fecha de publicación: 08-03-1834. Pág. 131 a 132

.- Real Orden mandando que por ahora se atiendan los subdelegados de Fomento con los capitanes generales en lo relativo a policía y que ésta la ejerzan los gobernadores militares en sus plazas y territorios, fecha de publicación: 12-03-1834. Pág. 139.

.- Real Orden declarando libre el arte litográfico excepto los cuadros del Real Museo y demás establecimientos públicos, fecha de publicación: 13-02-1834. Pág. 135 a 137.

.- Real Orden suprimiendo el Real Colegio de Tauromaquia de Sevilla, fecha de publicación: 15-02-1834. Pág. 141 a 142.

.- Real Orden para que los subdelegados de Fomento se entiendan con el Ministro de la Guerra sobre los fondos y arbitrios de los exvoluntarios realistas, fecha de publicación: 16-03-1834. Pág. 141.

.- Real Orden determinando el modo como ha de procederse por las Juntas de Sanidad y el resguardo cuando haya aprehensión de efectos que se crean contagiados, fecha de publicación: 18-03-1834. Pág. 143 a 144.

.- Real Orden fijando las facultades de subdelegados de Fomento en materia de instrucción pública 20-03-1834. Pág. 145 a 147.

.- Real Orden fijando a quince días al término para las subastas de arriendos a los teatros, fecha de publicación: 21-03-1834. Pág. 147.

.- Real Orden mandando que los asuntos contenciosos de pósitos corran como hasta aquí a cargo de los corregidores y alcaldes mayores, fecha de publicación: 22-03-1834. Pág. 151 a 152.

.- Real Decreto limitando las facultades del corregidor de Madrid y señalándose su dotación, fecha de publicación: 24-03-1834. Pág. 156 a 157.

.- Real Decreto suprimiendo el destino de Juez Protector de los teatros del Reino, fecha de publicación: 24-03-1834. Pág. 156 a 157.

.- Real Orden sobre la presidencia de las comisiones de agradaños, fecha de publicación: 25-03-1834. Pág. 166.

.- Real Orden poniendo los establecimientos de beneficencia bajo la vigilancia y protección de los subdelegados de Fomento, fecha de publicación: 26-03-1834. Pág. 166 a 168.

.- Real Orden suprimiendo las Juntas de Sanidad de lo interior de Reino, fecha de publicación: 27-03-1834. Pág. 174 a 176.

.- Real Orden declaratoria de que cada uno puede en su propiedad introducir libremente sus ganados y los ajenos, fecha de publicación: 29-03-1834. Pág. 178.

.- Real Orden mandando que el equipo y presta de los tambores y trompetas de la Milicia Urbana, se paguen del Fondo de propietarios y en su defecto por repartimiento vecinal, fecha de publicación: 02-04-1834. Pág. 180.

.- Real Orden sobre aprovechamiento de las aguas de ríos y manantiales, fecha de publicación: 05-04-1834. Pág. 181 a 182.

.- Real Orden suprimiendo los derechos de doce, ocho y cuatro reales, por concesiones de licencias de repartimiento de granos, fecha de publicación: 02-04-1834. Pág. 186 y 187.

.- Real Orden disponiendo que los cursos y grados ganados en las Universidades extranjeras en el tiempo que se citan sean admitidos en la de estos

reinos del modo que se previenen, fecha de publicación: 13-04-1834. Pág. 198 a 199.

La diferencia con el anterior Ministro Conde de Ofalá en total, se dictó una disposición, con la llegada de Javier de Burgos se produce un gran terremoto en toda la administración. Así se dictaron 23 Reales Decretos, son los que aparecen en la "Gaceta de Madrid" en ese período, y también se dictaron 30 Reales Ordenes, y tanto unas como las otras disposiciones, llevan la firma de Javier de Burgos.

Las disposiciones que emanan de este centro de prosperidad son de un variado contenido, pero no podemos dejar de observar que es profundo y radical la transformación en el plano económico. Produciendo una serie de disposiciones, que suprimía, una serie de limitaciones que había sobre el comercio de las lanas, y la venta de granos, así como la utilización de los campos para el ganado. En las disposiciones en materia económica reflejan un espíritu liberal, así dictó Javier de Burgos una serie de disposiciones, que eliminaban los obstáculos al comercio, y con un profundo espíritu antigremialista.

En materia de los subdelegados de Fomento, además del Real Decreto de creación de la figura de los subdelegados, se dictaron en este período de tiempo otros cuatro Real Decretos, que desarrollan esta figura. Las seis Reales Ordenes

que se dictaron además de los cuatro Reales Decretos completaron la labor legislativa creadora de la administración periférica.

Con este conjunto de disposiciones se desarrolla una administración periférica, y un modelo de distribución territorial del poder público que se ha mantenido durante muchos años, y como ejemplo de lo manifestado anteriormente la intervención del diputado. Zambrano Peneda, en el Congreso de los Diputados el 29-01-1990 "El gobierno socialista, sino el sistema democrático heredó una administración pública de corte napoleónica absolutamente centralizada e incluso un tanto Jacobino" (293).

Esta administración que tuvo los antecedentes en la Constitución de Cádiz adquirió su perfeccionamiento y porque no decirlo su nacimiento con la llegada de Javier de Burgos al Ministerio de Fomento entre octubre de 1833 y el 17 de abril de 1834, se desarrolla esta administración periférica.

El Real Decreto 23-11-1833, que crean los Subdelegados de Fomento, la división territorial en provincias, que se realiza por el Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833, que junto a la instrucción de 30 de Noviembre a los subdelegados de Fomento, marca esta estructura de administración periférica.

Tanto la división provincial que tenía un carácter provisional, como así se

(293) Diario de Sesiones 29-01-1990. Pág. 276.

establecía en el Decreto de división, se mantuvo hasta el 30 de Septiembre de 1927, en que se produjo la división en Canarias, la división de 1833, se mantuvo inalterable.

La figura del representante permanente en la provincia desarrollada por Javier de Burgos por medio de los subdelegados de Fomento, se han mantenido a lo largo de la historia quizás con la particularidad que es el mantenimiento del orden público, no era propio de los subdelegados de Fomento y luego ha sido una característica propia de esta institución (294).

La Exposición a los subdelegados en un modelo de ciencia jurídica y así lo definió Manuel Ortiz de Zúñiga (295).

Más de cien años después, el espíritu de la exposición de Motivos vuelve a aparecer en unas disposiciones: "Las distintas circulares de carácter general que el Ministerio de la gobernación dirige a los gobernadores civiles (12 de Abril de 1939 y 12 de septiembre de 1941, se parecen hasta en su literatura, como una gota de

(294) En la actualidad este tema se ha planteado con gran crudeza, como ejemplo tenemos la Proposición del P.N.V. de 24 de mayo de 1988, pidiendo la supresión de los Gobernador Civiles. El 31 de mayo el C.D.S. plantea en el Senado una moción de supresión del Gobernador Civil. El Partido Popular presentó una proposición no de Ley el 07 de marzo de 1991 en el Congreso de los Diputados solicitando la supresión del Gobernador Civil por considerar que es una figura anacrónica y no conforme con nuestro texto constitucional.

(295) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel. El Libro de los Alcaldes y de los Ayuntamientos. Madrid (Instituto de Estudios de la Administración Local. 1978. Pág. 205). "La instrucción del 30 de Noviembre de 1833, como ese humilde tratado teórico práctico de la Ciencia de la Administración".

agua a la famosa de Javier de Burgos" (296).

Es claro por lo tanto la influencia de esta Exposición los subdelegados de Fomento . La estructura de la administración periférica creada por Burgos responde a una determinada concepción de la vida política, y del poder político en España.

Voy a proceder a continuación, en la parte final a desarrollar, la Instrucción a los Subdelegados, como la creación de los mismos y la división provincial.

2.- LA PROVINCIA.

2.1.- La División Provincial.

El texto de la Constitución gaditana contempla, la necesidad de realizar una mejor división del Reino, y así en el Título II, del territorio de las Españas, su religión y gobierno y de los ciudadanos españoles y en su capítulo III, en los artículos diez y once, únicos artículos de ese capítulo que lleva por título: del territorio de las Españas, en el artículo 10 se establece esta división del Reino (297).

En el artículo siguiente se establece: "Se hará una división mas conveniente del territorio español por una ley constitucional luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan" (298). En el texto gaditano también se refería a la provincia en el título II, Capítulo V. Este capítulo llevaba por título de las Juntas electorales de provincias (artículos 78 a 103).

En el título VI del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos, en su capítulo II; del gobierno político de las provincias y las diputaciones provinciales

(297) ESTERAN, Jorge de: Constituciones Españolas y Pág. 82 ... "El territorio español comprende en la Península con sus posesiones en las adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demas posesiones de Africa...."

(298) Ibid Pág. 83

(artículo 324 a 337). No sólo la provincia aparece en la Constitución de Cádiz, sino que reitera en los diferentes textos constitucionales (299).

Era para los constitucionalistas de Cádiz una necesidad imperiosa realizar una nueva división territorial.

"Los legisladores de Cádiz en 1812, sintieron la necesidad de acometer una honda reforma de la estructura del estado español realmente, las ideas políticas que entonces alboreaban, y las conciencia que comenzaba a formarse de la necesidad de instaurar un verdadero régimen administrativo, dotándole de una ordenación adecuada, alimentaban la urgencia y el anhelo de la expresada reforma. En vano aquellos legisladores buceaban en la historia patria, pretendiendo hallar en nuestras clásicas instituciones modelo para la reconstitución porque suspiraba. Hijos de su época recogían en su espíritu los vientos provenientes de allende del Pirineo, y sin quererlo, imitaban, si no copiaban las innovaciones introducidas años anteriores en el Estado Francés" (300). Esta división la realizaron una minoría ilustrada que

(299) La Constitución de 1837, incluía el título XI, que se ocupaba de las diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.

- En el Título XI de la Constitución de 1845 se ocupaba de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos.
- El Título VIII de la Constitución de 1869 se ocupaba de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos.
- El Título X de la Constitución de 1876, hace referencia a las provincias.
- En la Constitución de 1931 en su título X, hace referencia también a las provincias.
- En la Ley Orgánica del Estado de 1967 incluía en su título VIII en el artículo 45 refrena a la provincia.
- La Constitución del 06 de diciembre de 1978 en su artículo 137 "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias....."

(300) GARCIA OVIEDO, Carlos: El primer centenario de la creación de la provincia española.- Revista de Derecho público.- Tomo II. Pág. 331)

habían recibido una cultura racionalista burguesa que triunfó en Europa en el Siglo XVIII, pero que en España no triunfó o no pudo llegar a plasmar estas ideas hasta entrada el Siglo XIX.

En la misma línea de lo manifestado anteriormente, esta lo que expone el Profesor Eduardo García Enterría: "Parece absolutamente evidente, en primer lugar que la intención de nuestra división provincial es rigurosamente análoga a la división departamental francesa, modelo único tomado en cuenta por sus autores" (301). Esa idea de división territorial que se intenta en Cádiz que llegaría a plasmarse más de 20 años más tarde en la reforma de Javier de Burgos, era un modelo importado del país vecino y enemigo, y se realizó por un afrancesado. Ahora bien, nuestros constitucionalistas no llegaron tan lejos en la división territorial, tan lejos como sus homólogos franceses, como dice el profesor Carlos García Oviedo, no se realizó con el ardor y la decisión de los franceses.

Ahora bien, esa idea de división territorial refleja claramente el pensamiento que nace de la Constitución de 1812, esto es el Estado Unitario. "La nueva organización del estado será uniforme, pese a la larga controversia foral; su territorio se dividirá en provincias y en cada una de ellas existirá una sola autoridad

(301) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: Problemas actuales Pág. 12.

política del jefe Político como representante del poder central" (302). Modelo que siguen nuestro constitucionalistas que luego sigue Javier de Burgos es el modelo centralista, de imitación francés, es el modelo que sigue en la Europa del pasado Siglo.

El profesor Morell Ocaña manifiesta en artículo que lleva por título: La Provincia en la Configuración y Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas, estas ideas de una forma clara (303).

Ese modelo de estado unitario, uniforme y centralista se plasma además del texto constitucional gaditano, en el Derecho de la Cortes de Cádiz de 23 de Mayo de 1812 relativo al establecimiento de las diputaciones provinciales en la península y ultramar afirmada de manera bien expresa la idea que se tenía de la necesidad de una división en provincias. En el se disponía que mientras no se llegase el caso de hacerse la conveniente división de que trataba el artículo 11 de la Constitución, habría diputaciones provinciales en la península e islas adyacentes, en Aragón, Asturias, Avila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara, Molina, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra,

(302) MORELL OCAÑA, Luis: Las Entidades Locales. Elementos Integrantes de la Organización Territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas. (Civitas Número 55. Septiembre-Diciembre 1987 -Pág. 328).

(303) La provincia en la configuración y ordenación territorial de las comunidades Autónomas (Revista Civitas núm. 31 -Pág. 614).... "El siglo XIX, en efecto, produce una centralización que frecuentemente se le ha denominado administrativa, pero que es mucho más profunda porque es una auténtica centralización política, social y económica. El poder queda en manos de una élite, de una oligarquía política, que va a heredar los poderes del estado...."

Palencia, en cada una de las provincias Vascongadas, en Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, Islas Baleares, Islas Canarias.

Este texto normativo es una pieza fundamental para conocer el movimiento reformista y la necesidad de realizar una nueva división territorial, guiado por principios de uniformidad, para poder realizar una mejor distribución y más eficaz la acción del estado.

Así en la división del Decreto de 23 de Mayo de 1812, en la comisión, se llegó a manifestar por un diputado (llamado Pelegrín), que una vez sancionada la Constitución, había llegado el momento de olvidar los antiguos nombres de los reinos de España para adoptar otras denominaciones para las provincias y por supuesto sin tener en cuenta para nada y en ningún aspecto, los antiguos límites de los reinos, las ideas expuestas por el diputado pelegrín en la comisión de las Cortes de Cádiz y recogidas en el libro de Guaita Aurelio: División Territorial y Descentralización son casi idénticas a las pronunciadas en la noche revolucionaria en Francia, que dio una nueva división territorial (304).

Lo que ocurrió en agosto de 1789, en Francia se plasmó en un primer intento en el decreto de Mayo de 1812, la influencia de lo acontecido en Francia es clara

(304) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Problemas Actuales..... Pág 7..... "Una sola noche, la noche del 4 de agosto de 1789, apareció el último brillo de la nobleza. Las superioridades fundadas en el nacimiento fueron abatidas y la sociedad se aniveló como el suelo. La división de la Francia en 85 departamentos borró las demarcaciones de las provincias, cortó los ríos, abrió las montañas, rompió los portazgos, los portazgos y las líneas interiores de aduanas demoliendo los palacios, y fueron vendidas los feudos"

y no cabe dudas sobre ellas.

El Decreto de 23 de mayo de 1812, se basaba en cierta medida, en la división que realizó Floridablanca, aunque éste estableció 40 provincias y en cambio en el texto gaditano sólo aparecen 31. En este decreto aparece Asturias, pero en cambio no aparece Toro ni las encartaciones de Vizcaya , ni las nuevas poblaciones de Andalucía.

Poco después del Decreto de mayo apareció el Decreto de 19 de diciembre el mismo año en el que se creaba la provincia marítima de Cádiz. Ahora bien esta creación duró poco porque por una Orden de 31 de octubre de 1820 suprimió la mención de marítima, debiendo de nominarse a partir de ahora provincia de Cádiz como las demás provincias del reino.

El Decreto de 24 de marzo de 1813 procedió a la supresión de las intendencias de Andalucía y Sierra Morena pasando las poblaciones de la primera a la intendencia de Córdoba y la de la segunda a Jaén.

Hubo una cierta modificación por el Decreto de 14 de septiembre de 1813, en virtud del cual se establecía la forma de repartir determinadas contribuciones, y en este Decreto si se cita a Toro y a las nuevas poblaciones de Sierra Morena y Andalucía que aparecía en la división de Floridablanca y no en el Decreto de 23 de mayo de 1812, pero en cambio no aparece la provincia de Cádiz creada el 19

de diciembre de 1812, como hemos visto antes.

En 1814 se inicia un proceso de división de las provincias en partidos, este intento resultó fallido pero no por causas técnicas sino política debido a que no se le pudo notificar al gobierno, las ordenes relativas a la división de las provincias por la llegada de Fernando VII, y la consiguiente anulación de la labor Constitucional.

Esta división en partidos judiciales, se aleja de manera profunda de las divisiones de Floridablanca, la realizada en Cádiz y la del trienio liberal como la de Javier de Burgos. Las ordenes de la división en partidos de las provincias tuvieron que ser reestablecidas en el trienio Constitucional, aunque estas ordenes, nunca tuvieron vigencia, durante el primer intento constitucional.

Como ejemplos de la división de las provincias en partidos cabe citar los innumerables casos de estas (305).

Cabría citar la Orden del 29 de noviembre de 1813, en el que se ordena la

-
- (305) GUAITA MARTORELL, Aurelio: La división territorial y la descentralización. Madrid (Instituto de Estudios de la Administración Local. 1975 -Pág. 42)...."Se habla de las provincias de la Mancha (24 de abril de 1814) y también en Mallorca (24 de Abril de 1814), pero comprende en realidad todas las Baleares, cita expresamente Mahón Ciudadella-Ciudadela; a Guadalejara se le pasan varios pueblos de Madrid, Soria y Cuenca (9 de mayo de 1814); Sevilla, pero pasando Antequera a Granada (16 de febrero de 1814), en Granada (3 de abril de 1814), se incluye también Almería y Málaga aunque sin perjuicio de la reparación de Málaga, si se accede a esta solicitud instruida que sea. Burgos (10 de mayo de 1814) engloba a Santander pero como ésta ha pedido ser independiente de Burgos, se manda instruir el oportuno expediente así como si convendría agregarle Reinosas hasta el momento pertenencia a Valencia; de Murcia se dice (24 de octubre de 1820) que en la división que se ha de hacer del unitario español, Segura de la Sierra pertenecerá a la provincia de la Mancha o a la de Jaén, pero no a la de Murcia, (quedó para Jaén); en la de Valladolid (8 de noviembre de 1820) figuran Puebla de Sanabria y Benavente; Navarra (31 de octubre de 1820) se divide en los siete partidos de Pamplona, Santestebán, Estella, Tudela, Aoiz, Olite, y los Arcos, las intendencias de Málaga y Granada serán de la misma clase que sus gobiernos políticos (23 de septiembre de 1820)"

realización de elecciones a diputados a Cortes y se realiza una nueva división territorial en el Reino de Galicia.

Se destaca como aspecto importante que la labor de la división territorial, se encontró con un gran número de dificultades, debido a la falta de mapas y datos estadísticos en todos los terrenos, y así cuando el Marino Felipe de Bauza ya intentó durante la vigencia de la Constitución de Cádiz realizar un proyecto de división territorial, que debió acudir a mapas extranjeros, para poder realizar su Misión. Es una constante a lo largo de los diferentes intentos de realizar la división territorial la consideración que ésta tenía un carácter provisional (306).

El deseo de realizar la división territorial no es una iniciativa que partió de los constitucionalistas gaditanos ha sido una constante a lo largo de los últimos años del siglo XVIII, ya el rey Felipe IV, fue aconsejado sobre la necesidad de realizar una división territorial, por iniciativa del Conde Duque de Olivares, en donde este último proponía que la mejor idea era extender la división territorial de Castilla al resto del reino.

Además del ya citado intento de Floridablanca, Godoy, valido de Carlos IV, pensó en la realización de un amplio abanico de reformas, en el campo

(306) Si en 1785 hubo la división de Floridablanca, en 1810, el rey José I, hizo una división del territorio nacional más racional. La división de Floridablanca la llevó acabo Francisco Javier de Santiago Palomares, oficial primero del archivo de la Secretaría Estado.

administrativo, y así para la realización de estos cambios administrativos se llevó al gobierno a Jovellanos Cabarrus y Urquijo, pero su llegada al poder fue temporal y pronto salieron del gobierno, y es el espíritu reformista ilustrado, se disolvió rápidamente. Pero el espíritu ilustrado y reformista de estos hombres, lo continuaron años más tarde colaborando con José Bonaparte, y así Cabarrus y Urquijo fueron ministros durante la ocupación francesa e incluso Jovellanos se le ofreció la cartera de interior, durante la dominación francesa aunque, Jovellanos militó en el bando de los partidarios del rey Fernando.

Tampoco consiguieron imponer sus reformas, con la ayuda de los franceses, pero los ilustrados, volverían a plasmar sus ideas de la división del territorio en la generación siguiente, por medio de Cea Bermúdez, biógrafo de Jovellanos, y sobre todo por medio de Javier de Burgos ilustrado y afrancesado como los arriba mencionados.

El criterio racionalista de la división territorial se basaba en que el mejor medio para una eficaz acción administrativa era una racionalización de la división territorial. La división del territorio se realizaría en una división provincial, y éstas se dividían a su vez en partidos. Basando esta división en la situación concéntrica de las ciudades capitales de provincia, o capitales de partido estas ideas son las que llevó acabo en buena parte Javier de Burgos.

Hubo con el restablecimiento de la Constitución Gaditana, por Decreto de 7 de marzo de 1820, una vuelta del reformismo de 1812, y por supuesto a continuar el espíritu de cambio en esa época. Volviendo a encargar el cartógrafo y Marino Felipe Bauza, y al intendente Larramendi, una nueva división territorial la cual concluyó, con extremada celeridad (307).

Se plasmó ese proyecto Bauza y Larramendi en el Decreto (LIX), de 27 de enero de 1822, en el que se establece lo siguiente: "Las Cortes extraordinarias usando la facultad que se les concede por la Constitución han decretado lo siguiente: Artículo primero: con el fin de disponer el cumplimiento del artículo 11 de la Constitución en el que se manda hacer una división más conveniente del territorio español, una ley Constitucional, y en vista del proyecto de división remitido por el gobierno por lo respectivo a la Península e Islas adyacentes, las Cortes decretan, con calidad de provisional, la división de su territorio en las provincias que a continuación se expresa" (308). En el artículo siguiente del citado Decreto se hace la enumeración de provincias que incluye el decreto de división del territorio.

Este proyecto de división territorial sirvió a la división que luego realizaría

(307) En la presente tesis se analiza la labor de las Cortes de Cádiz y del Trienio Liberal.

(308) GUAITA MARTORELL, Aurelio: La división territorial y Pág. 45.

Javier de Burgos así se considera que la división de este último era simplemente un reajuste del realizado durante el trienio liberal, más que una nueva división territorial. Las diferencias son las indicadas en el párrafo siguiente:

La desaparición de ciertas provincias como: Cataluña, Játiva y Villafranca y el cambio de ciertas capitales provinciales como: Vigo por Pontevedra y Chinchilla por Albacete, pero en el resto la coincidencia es enorme. El deseo de realizar la división territorial, se expresó en el mensaje del rey Fernando a las Cortes de Septiembre de 1821.

2.2.- La División Territorial de Javier de Burgos.

Javier de Burgos fue nombrado para la Cartera de Fomento el 21 de Octubre de 1833, y apareció su nombramiento en la "Gaceta de Madrid" el día siguiente.

Y en un plazo muy breve esto es 39 días, establece la división territorial del Reino por el Decreto de 30 de Noviembre de 1833.

El motivo de la realización de esta división del territorio, la encontramos en la propia Exposición de motivos (309).

Es por lo tanto el cumplimiento de unas instrucciones de la Reina Gobernadora por lo cual se hace la división territorial, y con la celeridad señalada.

La idea viene de antiguo en el propio pensamiento de Burgos, y sobre todo en un hombre formado en los estudios de la Ciencia de la administración, y con una clara influencia de la administración francesa. El profesor Enterría lo dice claramente al manifestar que la división territorial en provincias está importada del modelo que habían seguido los revolucionarios franceses (310).

(309) MESA SEGURA, Antonio: La Labor Administrativa de Javier de Pág. 151...."Persuadida (La Reina que firma el Decreto) de que para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea.....Tuvo a bien, al confiar por su Real Decreto de 21 de Octubre el Despacho del Ministerio de Fomento, encargarnos que nos dedicásemos ante todo a planear y proponerme de acuerdo con el Consejo de Ministros, la división civil del territorio, como base de la administración interior y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos. Así lo habéis verificado después de haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora tan importante materia..."

(310) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Problemas sociales de Régimen Local Español - Sevilla (Instituto García Oviedo -Pág. 13)...."La intención de nuestra división territorial provincial es rigurosamente análoga a la división

Es evidente las palabras de Enterría si el autor del Decreto de 30 de Noviembre es un teórico y práctico de los estudios de la administración Francesa. Y así el propio Javier de Burgos en la ya estudiada Exposición de motivos de 1.826, había propuesto que los agentes deben formar entre sí una cadena que acabando en el último agente de policía municipal empieza en el Jefe de la Administración, y para lograr ese objetivo, no quedaba otro remedio que establecer una nueva demarcación territorial que arrumba definitivamente toda la caótica estructura interior, que se basaba en una serie de privilegios y particularidades, que impedían el ejercicio pleno de la acción administrativa, y que impedía el progreso, y para que se promueva, esa prosperidad hay que seguir el modelo Jacobino Francés.

El Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, el que se concibe como una especie de borrón y cuenta nueva, como una esponja que borra un pasado histórico, que elimina de este país su fisonomía de regiones, y cuadrícula el territorio haciendo nacer unas circunscripciones que nada tienen que ver con la historia: más aún que se oponen al modo decisivo a las estructuras vivientes sobre las que la convivencia española se asienta (311). Es claro las palabras expuestas por el

departamental francesa, modelo único tomado en cuenta por sus Autores*

(311) MORELL OCAÑA, Luis: Rajitas Históricas de la Concepción Constitucional de la Provincia. (Revista Española de Derecho Administrativo, Número 42 Abril-Junio 1.984 Pág. 350). ... "Las provincias se oponen, pues a las regiones, nacen para descalificar a éstas como marco para la organización del Estado y la

profesor Morell, es por lo tanto la provincia nacida del Real Decreto de Javier de Burgos es una invención del poder central, para crear un resorte del poder central que desde la capital del Estado se pueda dictar ordenes a todo el territorio de la nación.

El profesor Enterría ha manifestado en el prólogo de Administración Pública en relación con España, que España siguió el modelo francés (centralista), porque una España postergada no podía seguir otro modelo ni incluso un País con gran vigor, que por supuesto no era le caso de la España del primer tercio del Siglo XIX.

Este modelo de centralismo radical siguiendo claramente el modelo napoleónico con una división territorial hecho exclusivamente para la más y mejor eficacia de la acción administrativa, tienen auténticos partidarios y escasos seis años después de la publicación del Real Decreto de 30 de noviembre. Silvela en su obra: Colección de Proyectos y Dictámenes y Leyes Orgánicas Publicada en Madrid en 1839, expresa claramente esa idea en la obra citada (312).

En este aspecto recogido en la obra de Silvela un aspecto que no podemos

administración del territorio*

- (312) GUAITA MARTORELL, Aurelio: División Territorial Pág. 40.... "Una división territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, esto fue para mi uno de los muchos méritos de la división de 1833 todavía vigente hubiese procurado formarlas tomando terrenos de unos y otros: una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco a poco la antigua.....la propagación de la lengua castellana, la publicación de códigos uniformes.....favorecían extraordinariamente la creación de un interés general, nacional español, y harían de nosotros un todo más compacto, más unido"

olvidar el reforzamiento de la unidad nacional frente a tendencias disgregadoras. Por eso no es totalmente negativo el principio centralizador de Javier de Burgos.

El carácter centralizador de la división territorial se ratifica en el pensamiento de Javier de Burgos, no ya en el Real Decreto de 30 de Noviembre de 1.833, sino en la exposición a los subdelegados de Fomento cabeza de la administración en cada una de las provincias de la nueva división territorial, y así cuando se refiere a los ayuntamientos, sólo los considera como el conducto por donde la acción protectora del gobierno se extiende desde el palacio del grande a la choza del labrador. Para eso se realiza la división territorial y la unidad nacional.

2.3.- Análisis del Decreto de la División Territorial de 1833.

La elaboración de este Real Decreto a pesar de su rapidez y celeridad no podemos ignorar que no estuvo exento de dificultades en su elaboración, pero más por problemas políticos que técnicos.

Era constante la controversia entre el Consejo de Gobierno, organismo creado en el testamento de Fernando VII y el gabinete presidido por Cea Bermúdez, y este Real Decreto no fue una excepción, pasado a informe del Consejo de Gobierno, ante las dificultades para emitir el informe preceptivo para la aprobación del Real Decreto, se llegó a aumentar el sueldo de los Consejeros, poniéndoles, al mismo nivel que el de Ministros.

A pesar de ello la oposición era constante pero fue superada, en buena parte y como ya se comentó en la propia exposición de motivos debido a que era un deseo imperioso de la reina que la división territorial se realizase, como el único modo que la administración, sea eficaz.

Ciertamente era difícil que se desarrollara la administración con la rapidez, fuerza y energía que España necesitaba, teniendo en cuenta que estamos hablando de un país, que desde el matrimonio de los Reyes Católicos, había formado una unidad nacional que la podríamos calificar de "sui generis" con una pluralidad de

reinos y territorios muchos de ellos, con fueros especiales que les permitían tener su propia estructura jurídica administrativa, lo cual impedía realizar una buena labor de Gobierno.

Ahora bien es curiosa que a pesar del gran esfuerzo que representa una división territorial del país y la necesidad de elementos humanos y técnicos para su realización así como innumerables consultas que tendrían que haberse llevado a cabo, nada de esto existe, y así nos lo expone con gran crudeza y realismo el profesor Luis Morell Ocaña en su trabajo: Raíces Históricas de la Concepción Constitucional de la Provincia. La provincia es fruto de una creación de los tratadistas de derecho administrativo y políticos del pasado siglo, es una creación artificial sin estar vinculada en buena parte ni a la historia ni a la realidad social de España, el único objetivo era mejorar la división de la administración del estado sobre el territorio (313).

No podemos más que estar de acuerdo con lo expuesto por el profesor Luis Morell Ocaña, si además nos atenemos a lo ya expuesto en otra parte de la presente tesis, el Ministerio de Fomento carecía de medios personales y

(313) MORELL OCAÑA, Luis: Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia (Revista Española de Derecho Administrativo. Número 42 Abril-Junio -Pág. 351)... "La provincia es fruto de la creación ex novo del legislador decimonónico, impresión que se ve fortalecida cuando se comprueba, que la división provincial definitiva aparece en el Real Decreto de 30 de Noviembre de 1.833 sin el respaldo, siquiera de una innovación formal de cualesquiera caudillos o antecesores. Parece como si se hubiese planteado y resuelto en un despacho ministerial, sin más recursos que la pluma del un Ministro y su personal sin experiencia del tema"

presupuestarias para tan ingente labor administrativa.

La tarea a realizar, era de una dificultad enorme dividir el territorio en 49 provincias, en una nación como España donde el concepto provincial, ya tenía cierta tradición histórica, así ya el concepto provincia, existe en el Siglo XV, y ya en 1691, había una división en provincias meridionales, y adyacentes, y septentrionales y en 1554 se hace referencia a la provincia de Guipuzcoa.

Lo cual el mantenimiento de la provincia, antes incluso de la constitución gaditana acentuaba las dificultades históricas a la hora de establecer los límites de las provincias, bien es cierto que las provincias de Asturias, Guipuzcoa, Vizcaya y Navarra, continuarán, en la división territorial de Javier de Burgos, como los mismos límites territoriales anteriores al Real Decreto de 30 de Noviembre por tener ya unos límites geográficos adquiridos durante muchos siglos, lo cual impedía o dificultaba cualquier modificación de los límites territoriales.

Quizás el motivo por el cual, la nueva división territorial que realizó Javier de Burgos no tuvo el carácter antihistórico que tuvo 50 años antes en Francia, porque la provincia no es una invención del legislador o de los jurisconsultos del Siglo XIX, porque manifiesta el profesor Morell Ocaña no son sólo meras creaciones artificiales del estado sino que en realidad son en realidad algo más "formaciones sociales propias de la España periférica" cuentan con un pasado que ha permitido

su gestación paulatina" (314).

Quizás la crítica que se puede realizar a la labor de hombres como Javier de Burgos no es, la creación de la provincia, como una entidad artificial, que no es en realidad exclusivamente artificial, sino que tiene antecedentes históricos, y estos antecedentes sirven, pero condicionan los límites territoriales en la división de 1833, es por lo tanto una división histórica. La gran crítica que se les puede hacer es que se hayan olvidado de otras realidades como son las regiones en España, que el Real Decreto de 30 de Noviembre contribuyó a cristalizar este olvido.

No sólo podemos reflejar aquí las opiniones negativas referentes a la división territorial realizada por Javier de Burgos.

El profesor Ruiz de Gordijuela en un interesantísimo trabajo publicado en el anuario de la "Historia del Derecho Español", manifiesta lo siguiente: "tiene dicha división, estabilidad y fortaleza que, cual buenos escudos o defensas, la hacen indiferente a toda clase de críticas positivas o negativas, la de estar inventada y acreditada, por casi veinticinco lustros de vigencia. Durante este largo lapso de tiempo, las actuales provincias han logrado tan señalado y fijo perfil, tal consistencia en las ordenes administrativa ..." (315).

(314) *Ibid* Pág. 351.

(315) MELON RUIZ DE GORDEJUELA, Amador: La Inmediata Génesis de las Provincias Españolas. Madrid (El Anuario de Historia del Derecho Español. Tomo XXVII 1.937-1.938 -Pág. 16).

Ahora bien no podemos estar de acuerdo con lo manifestado por el citado profesor sobre que la división territorial de 1.833, no tenia un carácter precipitado, ni era improvisado.

Se basa el profesor Amado Milán Ruiz de Gordejuela en su obra el mencionado profesor que la división territorial no se hizo de forma tan rápida como parece, hay que ver para esto el Real Decreto de nombramiento de Javier de Burgos como Ministro de Fomento (316).

Es verdad que el Decreto de nombramiento, la razón, o una de las razones era que el ilustre Granadino fuese capaz de ejecutar lo dispuesto en la intención real, y era una modernización de la administración, y para lo cual era estrictamente necesario realizar una división territorial. Pero no es menos cierto también, que como se ha manifestado ya, que no se conoce el expediente administrativo, ni documentación importante sobre este proceso de división territorial.

El Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, que apareció publicado en la "Gaceta de Madrid" del día 3 de diciembre de 1833, recogidas en las páginas 289 a 335, del libro de los Decretos de la Reina Nuestra Señora Isabel II, consta

(316) *Ibid* Pág. 17.... "No fue ligera improvisación, como lo demuestran algunas líneas de su preámbulo. Se dice en ellas que al encargarse del despacho del Ministerio de Fomento don Javier de Burgos por el Real Decreto de 21 de Octubre lo hizo con el interés principal de plantear la división política administrativa de España"

además del preámbulo ya citado de siete artículos (317).

Por supuesto a la introducción, ya los siete artículos del Real Decreto, acompaña los nombres de las capitales y poblaciones de las provincias y los límites de cada una de las provincias (318).

En el artículo primero establece la división del territorio español en la Península e islas adyacentes queda desde ahora dividido en 49 provincias, que tomaron el nombre de sus capitales respectivas.

En la división de Floridablanca que lleva fecha de 22 de Marzo de 1785, el territorio peninsular, se divide en treinta y una intendencias. En la división de Floridablanca, existe una paridad entre provincias e intendentes como hoy existe entre gobernadores civiles y provincias.

En el proyecto de Bauza de 1813, él presenta una división territorial de 44 provincias, ahora bien, la Comisión de Gobierno del Consejo de Estado rebajó esta división a 39.

El siguiente proyecto de Larrañendi y Bauza establece la división en 47, la comisión elevó esta cifra a 51 y el pleno de las Cámaras estableció que el número

(317) Es enormemente curioso que habiendo una profunda crítica hacia la división territorial, no ha existido en cambio una serie de estudios que hagan referencia y comparaciones con divisiones territoriales que se hicieron con anterioridad, como la división de Floridablanca así como la división de José Napoleón, aunque éste último caso no pasó de la "Gaceta de Madrid".

(318) La nueva división provincial de Javier de Burgos establecía hasta 23 enclaves que estaban geográficamente dentro de una provincia, pero pertenecen políticamente a otra, así las de Orduña y el Condado de Treviño, o el de Llívia que se encontraba en Francia y pertenecía a Gerona.

de provincias sería una más 52, y la división territorial del 27 de enero de 1822, sería éste el número de provincias.

No son las únicas diferencias que se pueden apreciar, y así mientras que en la división provincial del trienio, el texto normativo constaba de 27 artículos, en vez de los 7 artículo de la división territorial de Javier de Burgos.

En el artículo siguiente se establece estrictamente la división de provincias, y así establece La Andalucía, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla se divide en las ocho provincias siguientes: Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva. El Reino de Aragón se divide en tres provincias a saber: Zaragoza, Huesca, y Teruel. El Principado de Asturias forma la provincia de Oviedo. Castilla la Nueva continúa dividido en las cinco provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. Castilla la Vieja se divide en ocho provincias a saber: Burgos, Valladolid, Palencia, Avila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. Cataluña se divide en cuatro provincias a saber: Barcelona, Tarragona, Lérida, y Gerona. Extremadura se divide en las de Badajoz y Cáceres. Galicia en las de Coruña, Lugo, Orense, y Pontevedra. El Reino de León en las de: León, Salamanca y Zamora. El de Murcia, en las de: Murcia y Albacete. El de Valencia en las de: Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. Pamplona, Vitoria, Bilbao, y San Sebastián son las capitales de las provincias de Navarra,

Alava, Vizcaya y Guipuzcoa. Palma de las Islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife la de las Islas Canarias.

En la división de Floridablanca, no existen las cuatro provincias catalanas, que están agrupadas en Cataluña, al igual ocurre, con las tres provincias de Aragón. Aparece un territorio histórico como son las Encartaciones de Vizcaya, así como las nuevas poblaciones de Sierra Morena y las nuevas poblaciones de Andalucía. También aparece la intendencia de Toro, y de la Mancha que agrupa a otras provincias en el Decreto de Javier de Burgos.

En el proyecto de junio de 1821 que presentaron La Comisión Constitucional también en el artículo 2 se establece la enumeración de las provincias. Se aprecian las siguientes diferencias Cataluña, capital Cataluña, Extremadura alta su capital: Cáceres, Extremadura baja, capital: Ciudad Real. Bierzo su capital Villafranca.

En el proyecto de Bauza y Larramendi se establece una clasificación de las provincias en tres categorías en función del número de almas, y de su capacidad económica, a la hora de contribuir a las Cargas económicas de la nación.

La idea de establecer categorías en la división territorial, se introdujo en el primer intento de división territorial de Bauza en los tiempos de la Constitución de Cádiz. Conservando con muy pocas variaciones los grandes reinos de la nación que se seguían gobernando por una sola autoridad civil y militar. En el caso de los

reinos de Aragón, Valencia, Cataluña, Galicia, estos reinos formaban parte de la primera categoría. Pero en cambio esta clasificación en categorías no las reconoce Javier de Burgos en su división territorial.

Pero sin embargo aparecen esta división en el Real Decreto de la misma fecha, que se dispone que en el artículo 2, para el establecimiento de los subdelegados de Fomento se dividirán las provincias del Reino en tres clases. Es la idea de Bauza que no es recogida en la división territorial, es recogida en otro texto normativo por el propio Javier de Burgos.

En el artículo 3, se establece la extensión y límites de cada una de dichas provincias, son los designados a continuación de esta ley. Sin embargo, si un pueblo situado a la extremidad de una provincia, tiene una parte de su término dentro de los límites de la provincia contigua, este territorio pertenecerá a aquella en que se halle situado el pueblo, aún cuando la línea divisoria general parezca separarlas.

Con respecto a los límites señalados a las provincias que confinan por cualquier punto con Francia y Portugal, se extienden en conformidad de los tratados existentes, y sin perjuicio del resultado de las rectificaciones sobre límites o derechos de pastos en varios puntos de una y otra frontera. La división territorial tenía claramente un carácter provisional, y sobre todo a la hora de fijar ciertos

límites de provincias conflictivas y así el propio autor del decreto y a los pocos meses de su publicación, se publicó el Real Decreto de 21 de Abril de 1834, se crea una nueva división territorial estableciendo 451 partidos judiciales, y 15.396 pueblos.

El carácter provisional que tenía el decreto de 30 de noviembre de 1833, se refleja ya hubo un intento de elevar a rango normativo de esta norma, el 23 de noviembre de 1840, este intento no fraguó. Otro intento en la misma línea, que por una orden de la regencia, de fecha 17 de agosto de 1841, por el que se intentaban elevar un proyecto de ley; que aprobase una nueva división territorial, este intento del Ministro de la Gobernación Manuel de la Concha, no logró tampoco el objetivo propuesto.

En este intento de división territorial ya se habían reunido en el Ministerio de la gobernación, todos los datos para llevar a cabo, el proyecto de ley sobre división territorial, que tenía que presentarse a las Cortes generales en la siguiente legislatura. Pero a pesar de tener todo el proyecto objeto de estudio en un grado muy avanzado, para que las Cortes hiciesen un estudio pormenorizado de este proyecto de división territorial, pero este intento como ya se ha manifestado anteriormente no llegó a cuajar.

Al igual que ocurrió como hemos visto, antes, en intento de 23 de noviembre

de 1840, no salió adelante, porque para realizar una nueva división territorial era estrictamente necesario, contar con un buen sistema de mapas, y no podemos olvidar que en la España de 1840, no existían mapas con una gran precisión técnica, sólo existían los mapas de López que carecían de un mínimo rigor técnico, estaban realizados, por meras relaciones del último tercio del siglo pasado, llenos además de errores de una gran gravedad, y con unos malísimos dibujos. Por lo expuesto no nos debe extrañar, el por qué el carácter provisional de la división territorial que siempre ha tenido la división de 1833, y el por qué en buena parte, nunca se ha plasmado en elevar a rango de ley ésta división.

El artículo 4. Esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglaran a ella, las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda (319).

En este aspecto el artículo 4, no podemos decir que tiene un equivalente, en la división de Enero de 1812, ni el proyecto de las Comisiones de las Cortes de 1821, en ambos se establece, el mantenimiento de la división judicial del territorio. Ya sabemos que este objetivo no se ha conseguido en ninguna ocasión esta unidad en la división territorial en España.

(319) Este intento no plasma en nuestra historia y como ejemplo está el artículo 3 del texto articulado aprobado por Decreto de 24 de junio de 1.955 que establecía: "La distribución de los servicios del Estado se acomodará en lo posible a los límites de las provincias y Municipios de forma que sus territorios no queden sometidos a jurisdicciones distintas de un mismo orden".

Este proceso de división territorial, tenía como objetivo, la eliminación de cualquier otra división territorial que pudiese existir, en principio de igualdad ante la ley, y determinando cualquier tipo de desigualdad, e incluso la desigualdad territorial, eliminando Fueros y privilegios.

Además este Decreto emana del Ministerio de Fomento, que si bien es cierto que era el Ministerio más nuevo a la fecha de la publicación del Decreto, ya que los demás Ministerios *Gracia y Justicia, Estado, Guerra, Marina, y Hacienda, eran* ministerios del siglo pasado, y no se ocupaban de ningún asunto que fuese meramente organizativo de la administración interior del Reino, que desde su creación había sido obra del Ministerio de Fomento.

El artículo 5. Intereses se promulga la ley que ha mandado formar sobre acotamientos y cerramientos de heredades, no perjudicará la nueva división territorial a los derechos de mancomunidad en pastos, siegas y otros aprovechamientos, que los pueblos a los particulares disfruten en los territorios contiguos a los suyos.

El artículo 6. Los subdelegados de Fomento harán demarcar los confines de sus provincias respectivas, reunirán todas las observaciones que se les dirijan sobre la agregación o separación de los pueblos que deban hacer o dejar hacer parte de una provincia y las trasladarán al Ministerio de vuestro cargo: e instruido en él un

expediente general me propondreis al cabo de un año las modificaciones de esta especie que deban hacerse en la nueva división.

El artículo 7. Entre tanto los dichos subdelegados cuidarán de hacer levantar planos topográficos exactos de sus provincias respectivas, con presencia de tales habréis levantar una nueva cartera general del reino. Tendréis entendido, dispondeis de lo necesario, a su más pronto y puntual cumplimiento, y lo haréis imprimir, publicar y circular, comunicándolo, desde luego a todos los demás ministerios.

Estaba rubricado por la Reina Regente, el presente Real Decreto, Añadiendo en el citado Real Decreto los nombres, de las respectivas provincias.

2.4.- Aspectos curiosos de la División Provincial.

La mayor crítica que se ha realizado a la división provincial, es su creación artificial geométrica y desigual, hoy se podría añadir, que las provincias han quedado pequeñas para las necesidades actuales de la administración pública moderna. Pero debemos de resaltar que la nueva división territorial, tenía como objeto de facilitar la acción de la administración, como nos describe el Decreto disponiendo los subdelegados de Fomento que haber en cada provincia. Esa es la razón de la creación de la provincia.

Por eso la provincia es una creación artificial, para colocar a un Subdelegado de Fomento al frente de cada provincia. Pero la provincia es una realidad artificial, como casi todas las realizaciones organizativas, administrativas, jurídicas, son obras humanas, y como consecuencia artificiales, y es tan artificial, tanto sin su creación es por decreto como si es por ley.

Con respecto a la crítica, de que su división es geométrica, fue la división en departamentos en Francia. Pero no podemos olvidar, que la división de 1833, se basa en la historia, en buena parte, respeta los capitales históricas, de mayor solera.

Pero no es este aspecto quizás el que nos puede convencer, que la división de 1833, no se olvida de la historia, es más claro el temas de la extensión geográfica,

si hubiese sido histórico no se hubiesen producido, las diferencias que existen en España, así, Badajoz con 22.000 Kilómetros cuadrados es once veces mayor que Guipuzcoa.

Normalmente las provincias en España que tienen por término medio una extensión de 10.000 Kilómetros cuadrados, son bastantes mayores que por ejemplo los departamentos de Francia (320). Lo cual nos demuestra que por supuesto, la división territorial, no se hizo con criterios históricos, ni geométricos, porque sino las diferentes partes en que se dividió el territorio patrio tendría porciones idénticas como ocurrió en Francia.

Con respecto a la población, en 1833, la población en la península era de 11.857.794 de habitantes. En la época señalada la población se concentraba en el litoral y así, Barcelona, contaba con 442.273 habitantes en cambio Madrid contaba con una población de 320.000 habitantes y Málaga y la Coruña tenían una población de: 390.515 y 435.670 respectivamente.

Los principales núcleos de población se concentraban en las provincias costeras y que contasen con buenos puertos de mar (321). Es en estas ciudades y en

(320) El departamento francés suele tener una extensión territorial como término medio de la mitad de las provincias españolas y con una población que representa dos terceras partes de población que las provincias españolas. No se debe olvidar que hasta la Ley de 1982 el departamento francés no ha tenido un órgano propio de defensa de sus intereses a diferencia de España que siempre lo ha tenido.

(321) GUAITA MARTORELL, Aurelio: División territorial de, Pág. 156.

Cádiz también, donde se dieron casi siempre en España, las revueltas que llevaron al poder a los progresistas, la revuelta de 1820, trajo el trienio liberal, era en estas provincias donde se concentraba la riqueza y la población, y eran a su vez los mayores contribuyentes y sostenedores de los cargos públicos. En Barcelona nació la revolución de 1840, que provocó la caída de "la regente". Carlos Marichal en su obra "La Revolución liberal y los primeros partidos políticos en España", manifiesta que las revoluciones en España han sido:

- .- Triunfo de las revoluciones provinciales.
- .- Establecimiento de las juntas locales revolucionarias.
- .- Triunfo de la revolución en Madrid.
- .- Instauración de una junta central revolucionaria.

Es en provincias, fuera de Madrid donde estallan, los motines revolucionarios.

La provincia, tal como la configura Javier de Burgos en su Decreto, se configura, permanentemente, en la historia de España, y sus límites, se mantienen, aunque bien es cierto que entre 1833 y 1850 hubo intentos de modificar los límites provinciales.

Con la división territorial se pretende lograr un objetivo, la distribución homogénea uniforme del poder sobre el territorio, guiadas por un principio básico

para los liberales, el principio de igualdad, bien es cierto que el concepto de igualdad, que se tiene el pasado siglo. Esta idea está perfectamente recogida, o mejor dicho es la idea, que tiene el Decreto de 30 de noviembre, es una igualdad ante la ley eliminando privilegios.

Esta división territorial, ha seguido los principios clásicos de las divisiones territoriales ocurridas en la Europa de la primera mitad del siglo XIX. Posada Herrera en su obra: "Lecciones de derecho administrativo". El autor asturiano proponía, que la extensión de las provincias sea 400 leguas como mínimo y como máximo fuese de 800 leguas, Con una población que oscila entre 100.000 habitantes y 300.000 habitantes como máximo.

Posada Herrera, a la hora de realizar la división territorial, reseñaba, que había que tener en cuenta además de los criterios de población y extensión territorial, la fijación de las capitales de provincia. Manteniendo el principio que la capital provincial debía de fijarse en el centro del territorio, pero sobre todo, donde estuviese el centro de la actividad comercial.

La fijación de la capital provincial es un elemento esencial, en esta concepción del poder público. El profesor Morell lo ha definido a la perfección.

"Ese orden social de corte estamental, rígidamente construido queda regido por la mentalidad típica del propietario de la tierra, tantas y tantas veces rentista,

afincado en la capital de la provincia" (322).

Toda la distribución del poder público en el territorio se hace en base a unas élites que asentadas en la capital provincial dominan el territorio provincial, porque desde la capital de la provincia cuenta con el aparato burocrático y de seguridad, para mantener el orden público y controlar los procesos electorales. El estado se ha organizado desde 1833, desde un sólo aspecto y mirando solamente a la capitalidad del Estado.

Esta situación cristaliza en el Decreto de 1.833, y continuaría perfeccionándose a lo largo de los años hasta crear un sistema político administrativo, que anula a las diferentes entidades territoriales distinta a la provincia como entidad creada para la prestación de servicios estatales.

Son los propietarios de la tierra, los que han diseñado este sistema para el mantenimiento del orden social y no interesa la existencia de entidades con autonomía propia que irrumpa en ese poder constituido (323). En la provincia, se pone un agente del poder ejecutivo que controle a los ayuntamientos y diputaciones y en resumen a la sociedad periférica.

Por último es de resaltar que cuatro días después del cese de Javier de Burgos

(322) MORELL, OCAÑA, Luis: La provincia en el segundo tercio del siglo XIX. Su concepción como ámbito de articulación con el centro político y la sociedad periférica. (R.A.P., número 114 Septiembre-Diciembre 1.987) - Pág. 46.

(323) La administración local ha sufrido el centralismo burocratizador, opresor y expedientista, anulando cualquier intento de vida política e incluso social en los Ayuntamientos y en las Provincias.

como Ministro de Fomento, el Secretario de Justicia, Don Nicolás María Garellly, presentó a la Reina un Real Decreto, que lleva fecha de 21 de Abril de 1834. Este real decreto que lo forman seis artículos y un preámbulo que se iniciaba.

"Convencido mi Real ánimo de la urgencia de plantear cuanto antes lo la división de los partidos judiciales por los grandes beneficios que han de resultar a los pueblos de la más pronta administración de Justicia; y considerando que la necesidad de esta medida se hace más necesaria y perentoria" (324)

Se añade un anexo indicando los partidos judiciales creados por este Real Decreto, se crearon 451 partidos judiciales. Así lo estableció el artículo 1. Las provincias en que se haya dividido el territorio de la Península e Islas adyacentes por mi decreto de 30 de Noviembre próximo pasado, quedan subdivididos en partidos judiciales del modo y formas que se expresa a continuación en este decreto.

Se continúa en este texto normativo en la línea de ir arrebatando funciones judiciales a los alcaldes de las localidades y así se establece la obligación que los alcaldes tienen que dejar los expedientes judiciales, a los jueces letrados de las cabezas de partido. Salvo en el caso que no hubiera jueces letrados, serán los Alcaldes ordinarios conocerán los negocios contenciosos, hasta que tomasen posesión

(324) Los Decretos de nuestra señora gobernadora, Madrid (Imprenta Real 1.834 -Pág. 207).

el juez letrado.

El Real Decreto de 21 de abril de 1834, es el reflejo claro del pensamiento moderado de ir eliminando facultades a las entidades locales, y que sea asumidas por representantes del poder central, ese espíritu que siempre presidió el movimiento moderado se plasma, en el Decreto de la división territorial, el ya citado 21 de Abril y un conjunto de disposiciones que eliminan la autonomía local, que llevaría a eliminar a la milicia nacional, como fuerza armada al servicio, o mejor dicho a las ordenes del alcalde (325).

Con el Decreto de división territorial se inicia un proceso de eliminación de las facultades de las entidades locales, tanto en el plano de Jefes de una fuerza armada, así como las funciones judiciales, que tenían a través de siglos y siglos, al arrebatárselo a los alcaldes, se establece un determinado modelo, es el modelo moderado. La división provincial es uno de sus instrumentos favoritos, convirtiéndose en una institución aborrecible, definida por Ortega y Gasset de una forma negativa, manifestando claramente el reclazo de la provincia o de la división de España en provincias (326).

(325) La milicia nacional fue eliminada en Agosto de 1.856, de una forma definitiva en la historia de España, su reingruntimiento en cuando dominan el poder político, los progresistas y su hundimiento, se produce con la llegada al poder de los moderados. El título VIII. Capítulo II habla de las milicias nacionales, artículo 362 a 365 de la Constitución de Cádiz. A partir de 1844 se crea la Guardia Civil que sustituye en sus funciones a la Milicia Nacional.

(326) MORELL, OCAÑA, Luis: *Raíces Históricas de*. Pág 351.... "un torpe taje tras el que esconde el relieve profundo de nuestra piel de toro, el de siempre, el de las comarcas y las regiones"

« Esta concepción ideológica de la provincia ha provocado su profundo rechazo por un amplio sector social en España, y que para algunos ha originado que en las sociedades periféricas, haya cuajado las tesis nacionalistas.

PORTE IV.- LOS SUBDELEGADOS DE FOMENTO.

Es la figura por excelencia de la reforma o cambio emprendidos en la administración por Javier de Burgos, y el antecedente inmediato y próximo del Gobernador Civil. La idea por la que se crean estos agentes es el medio por el cual se articula el centro con la periferia, mediante una serie de agentes extendidos por el territorio nacional, para cumplir las órdenes del poder central, esto es para mantener el orden público entre los diferentes grupos sociales en conflicto, y nunca desde su creación es un tecnócrata que administra el territorio, aunque pueda parecer que esa es la idea que tiene Javier de Burgos cuando crea esta figura objeto de análisis. Jamás es un teórico, es un político.

1. LAS NORMAS A LOS SUBDELEGADOS DE FOMENTO.

1.1.- La Instrucción de los Subdelegados de Fomento.

En la "Gaceta de Madrid" se publicó la Instrucción de Javier de Burgos a los Subdelegados de Fomento, en las páginas 330 a 389, está recogida en los Decretos del Rey nuestro señor y la Reina su augusta esposa. Se dictaron el mismo día que la división territorial y el Real Decreto disponiendo los Subdelegado y demás empleados de Fomento

que ha de haber en las provincias, acompañando al citado texto normativo, la Instrucción que acompaña, que aquellos deben de observar.

El Real Decreto que establece los Subdelegados en cada provincia establece en el artículo 6:

"Para desempeñar en el sentido de mis intenciones y de la conveniencia pública su importante encargo, los Subdelegados de Fomento se conformarán a la letra y al espíritu de la Instrucción que de mi orden habréis extendido para su gobierno, y aprobada por mi va a continuación de este, mi Real Decreto".

Esta Instrucción a los Subdelegados de Fomento, considerado para muchos como la obra cumbre de nuestro derecho administrativo y que ejerció una notable influencia en nuestros tratadistas de la época. La Instrucción está dividida en 19 capítulos y consta de 77 artículos.

En la exposición de motivos de la Instrucción ya se señala que el objetivo perseguido en la Instrucción es indicar los fines que han de perseguir los Subdelegados de Fomento, e indicando también cuales son los medios para conseguir los fines de esta institución, así en el texto se dice: "que se señalen en esta Instrucción alguno de los medios propios, para llevar a cabo sus intenciones generosas, y con este fin se han clarificado en los varios intereses de que deben cuidar los agentes de la administración" (327).

(327) Los Decretos de Nuestro Señor Fernando VII -Madrid (Imprenta Real 1.833 -Pág. 339).

En la última parte de la Introducción se señala que las competencias que se atribuyen a los Subdelegados de Fomento pueden ser ampliadas a medida que dichos agentes vayan dando cuenta de su instalación y de los obstáculos que para hacer el bien tengan que superar. Se refleja un sentido de provisionalidad en las competencias que han de tener esta nueva institución en el derecho administrativo.

La Instrucción a los Subdelegados tuvo grandes admiradores y así se refleja en la opinión de Ortiz de Zuñiga en su obra "Los Elementos del Derecho Administrativo", en la que nos realiza una exegesis del citado texto. Donde se refleja a la perfección la sintonía de Ortiz de Zuñiga con Javier de Burgos y la alta consideración que tenía Ortiz de Zuñiga hacia el ilustre procer granadino aparte de la sintonía política de ambos (328).

Es claro el sentido positivo que se recoge en la obra de Ortiz de Zuñiga que por supuesto, se recoge en la obra de otros autores como Posada Herrera y Alejandro Oliván.

Pero no fueron todas alabanzas hacia la Instrucción, tuvo, por supuesto, fuertes críticas, uno de los mayores críticos fue Luis Rodríguez Camaleño, que escribió en el año 1835, un libro que llevaba por título: "Consideraciones sobre el nuevo Ministerio del Interior", en esta obra se realizaba una profunda crítica a la labor que realizó Javier de Burgos tanto como creador de los Subdelegados de Fomento, como de su labor en el

(328) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: Los Elementos de, Pág. 12...."Es la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 de aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada....Es la Instrucción un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena administración"

Ministerio de Fomento.

El autor de: "Las Consideraciones sobre el nuevo Ministerio del Interior" , manifiesta que, los fines propuestos para el Ministerio de Fomento y sus agentes son muy amplios los fines, y en cambio, son muy escasos los medios que tienen para lograr los fines que se proponen.

En la Instrucción, se establece sobre cuales iban a ser los fines para realizar por los nuevos agentes, pero en cambio no señalan los medios "La Instrucción de los Subdelegados de Fomento con demasiada generalidad; dando ocasión de este modo a nuevos trascendentales errores" (329).

Nos describe Luis Rodríguez Camaleño, que por esa generalidad de funciones que se señalen a estos nuevos agentes de la prosperidad, se llega incluso a desempeñar funciones judiciales. Llega realiza la siguiente crítica de considerar que las funciones y obligaciones de los Subdelegados de Fomento, vienen descritas de una forma genérica en la Instrucción (330).

Por supuesto las atribuciones a los Subdelegados que critica Rodríguez Camaleño, vienen recogidas en la Instrucción, que es lo que realmente critica este autor. Además añade el autor que han sido considerables las instrucciones y exposiciones, y disposiciones

(329) RODRIGUEZ CAMALEÑO, Luis: Consideraciones sobre el nuevo Ministerio del Interior, Madrid (Imprenta Javi Palacios 1.835 -Pág. 26).

(330) Ibid Pág. 23.... "Las atribuciones de una autoridad enteramente nueva han debido especificar con toda individualidad y precisión sin la vaguedad y exageración que han dado ocasión"

administrativas que se han dictado, que han demostrado su ineficacia e incluso llenos de irresponsabilidad y produciendo grande errores en la cosa pública; y que se ha ido conservando con obstinación los errores de nuestros padres. Y en la año 1835, que se publica el trabajo ya reseñado, no se había demostrado la eficacia de esta nueva Instrucción u así dice: "Como nos ha demostrado todavía la experiencia que el acierto haya presidido a la nuevas disposiciones administrativas" (331).

La crítica es quizás producto de una sensación de la época reseñado, que buena parte de los males que tenía la España de la época era debido, u ocasionado por las inevitables consecuencias de los errores que en materia de administración se han cometido. Es por lo tanto no una escasez de disposiciones administrativas, sino como consecuencia de unas innumerables disposiciones no adecuadas a la realidad española.

En dos párrafos más de la obra de Rodríguez Camaleño, se recoge claramente la crítica hacia la Instrucción de Javier de Burgos, solicitando, que en la Instrucción dice Rodríguez Camaleño "se hubiera presentado un cuadro específico y perfectamente determinada de las atribuciones de esos nuevos funcionarios (Subdelegados de Fomento)" (332). Es la idea que perfectamente se refleja en la obra de Rodríguez Camaleño, donde la Instrucción, es quizás un documento excesivamente genérico, y sin especificar cada una

(331) Ibid Pág. 36.

(332) Ibid Pág 16.

de las funciones que debían ejecutar estos nuevos funcionarios, parece según la opinión del autor ya citado, un plan de buenas intenciones, o quizás mejor dicho, parece un plan de desarrollo, o mejor de cambio de una España postergada y arruinada, que por medio de la Ciencia administrativa, que se regenera a España.

Una de las crítica que en mi opinión es de las más acertadas que se realizan a la Instrucción, es que si los Subdelegados de Fomento son los agentes de la prosperidad, y para lograr su objetivo de prosperidad, es necesario la propagación de las verdades económicas, como ya lo reconoció el propio Javier de Burgos en su Exposición de 1826.

Como se comprobará más adelante a los nuevos agentes de la prosperidad nacional, carecen específicamente de facultades para promover la riqueza económica sin poder olvidar, el hecho, fundamental que el la España de 1833, la ciencia económica, como buena parte de las ciencias estaban en un profundo abandono y desconocimiento, y así Rodríguez Camaleño, cuando manifiesta "no contando los Subdelegados de Fomento con medios eficaces para propagar las verdades económicas, en un país donde puede decirse proscrita la economía política" (333).

No podemos olvidar que las palabras transcritas fueron escritas apenas dos años de haberse publicado la Instrucción, por lo cual demuestra que se escribieron con un profundo conocimiento de la realidad del país y una vez que había transcurrido cierto tiempo, desde

(333) *Ibid* Pág 16.

la Instrucción que podía demostrar la eficacia o la falta de ella del citado documento.

Sí el objetivo, para el que se crea a los Subdelegados de Fomento, y se dicta la Instrucción a los mismos, tenía como objetivos, el realizar un estado o un cuadro de la situación en que se encontraba, la agricultura y la industria, así como el comercio, la situación en que se encontraba, los caminos, canales y puertos, y establecer y determinar claramente los males y las causas, que hubieran podido influir y determinar, la situación en la que se encontraban a la hora de dictar la Instrucción. Pero no se les confiere en la Instrucción atribuciones para remover los obstáculos descritos anteriormente.

Ahora bien no solamente el cambio se debe realizar no sólo por medio de agentes, sino a través de un cambio en la legislación en profundidad, que permitan a estos nuevos agentes, una gran amplitud de facultades para la realización de los fines para los que fueron creados. La crítica no es sólo a la falta de competencias o mejor dicho, a la falta de especificación de las mismas, que tienen los nuevos agentes de la prosperidad.

El Ministerio de Fomento, el taller de la prosperidad nacional, debía de tener amplias facultades que en buena parte, serían, para el cumplimiento de los objetivos que se proponen en la Instrucción, que los demás ministerios quedasen sometidos a la autoridad del de Fomento.

Rodríguez Camaleño, ya llama a su obra: "Consideraciones sobre el nuevo Ministerio del Interior", en vez de la denominación del Ministerio de Fomento. La razón

se encuentra en el cambio de denominación que sufrió el Ministerio de Fomento, por el Real Decreto de 13 de mayo de 1834, publicado en la "Gaceta de Madrid" del día 15 de mayo de 1834, sólo varía la denominación, para nada afecta al contenido del mismo. En el artículo 4 del citado Real Decreto, se cambia la denominación de los Subdelegados por e de gobernadores civiles de las provincias, volvió pronto a la denominación de Ministerio de Fomento, por la Ley de 15 de octubre de 1836. Es curioso destacar el constante cambio de este Ministerio de Fomento. Por cierto el cambio de 1834 fue 26 días de cesar Javier de Burgos en el ministerio.

Es clara y rotunda la crítica que realiza Rodríguez Camaleño a la Instrucción, no sólo de ambiciosa en los fines propuestos, pero por supuesto escasa en los medios que se conceden a los Subdelegados para la realización de los mismos y añade, la poca estabilidad sólo ya en la Instrucción sino en la legislación dictada por el propio Javier de Burgos.

Pero quizás el fondo que existe a las críticas que se realiza, se circunscribe a considerar que buena parte de las funciones encomendadas a los Subdelegados de Fomento o también denominadas gobernadores de las provincias, podían se realizadas, por los ayuntamientos (334).

Es el pensamiento de este autor crítico con la Instrucción porque a diferencia de la ley de 2 de Febrero de 1823, es muy intervencionista en la vida de las corporaciones

(334) Ibid Pág. 58. "multitud de atribuciones concedidas a los gobernadores civiles, que estos no es posible que puedan desempeñar quedarán entonces a cargo de los ayuntamientos"

locales.

No considera Rodríguez Canaleño, que la concentración de misiones que propone Javier de Burgos en su famoso documento no se pueda llevar a cabo a través de los Subdelegados de Fomento, porque no sólo carecen de medios técnicos, sino además también de los medios legales necesarios para realizar los fines propuestos, ya que sería imposible realizar todas las misiones, encomendadas a estos agentes del ministerio del interior, aún cuando tuvieses la capacidad legal, y técnica necesaria para el cumplimiento de los fines que se les encargue ejecutar en la Instrucción. Entonces plantea el autor, la cuestión de quién debe coadyuvar a realizar buena parte de las misiones, que la Instrucción atribuye a estos nuevos agentes.

Para Rodríguez Canaleño es claro que deben ser los alcaldes y los presidentes de las diputaciones los encargados de realizar buena parte de las misiones asignadas a los gobernadores civiles de las provincias. Lo dice claramente en los siguientes párrafos de su obra:

"No debemos encontrar la menor dificultad en limitar las atribuciones de los agentes del nuevo Ministerio del Interior, porque con esa idea se consigue que buena parte de sus funciones pasen a los alcaldes y diputaciones" (335).

Es por lo tanto, la eliminación de parte de las facultades asignadas a los

(335) *Ibid* Pág. 72.

Subdelegados, han de transferirse a los alcaldes y diputaciones, para que los primeros puedan realizar mejor las misiones encomendadas.

Por lo tanto estos nuevos agentes no deben basar su poder, por supuesto, en la intervención en la vida de las corporaciones locales, porque el prestigio de los nuevos agentes, no aumentará, ni será más duradero, porque ejerce una gran intervención en la vida y negocios de los particulares, y de los ayuntamientos, y sí cuando, para gente como Javier de Burgos, y los hombres de su línea de pensamiento es esencial, la intervención y el control de los ayuntamientos, y así se refleja en la Instrucción, la idea de Rodríguez Camaleño se basa en el principio contrario (336).

Aquí se demuestra, que para un sector de los autores españoles de la primera mitad del siglo pasado, la Instrucción era un documento centralista y eliminatorio de la vida local, y no era la solución de los problemas de España.

Por eso la crítica hacia los agentes creadas el 23 de Octubre de 1.833, y también hacia el Ministerio de Fomento o del interior, que no era el taller de la prosperidad nacional, y era un intento fallido, no había logrado su propósito por el que nació en el seno de un pensamiento regenerador, de iniciar el despegue de la nación española y pasó según la opinión de Rodríguez Camaleño, se había quedado en un intento fallido.

Para innumerables autores, (Oliván, Posada Herrera, Ortiz de Zúñiga, Alcalá

(336) *Ibid* Pág. 70.... "El poder de los gobiernos civiles crece con la misma proporción en que se aumentan su intervención en los actos y negocios de los pueblos y de los particulares, la razón y la experiencia no demuestran semejante afirmación"

Galiano) la Instrucción es un modelo de la ciencia de la administración, quizás el primer documento importador de la nueva ciencia, y de claras influencias francesas. Profundo conocedor que tenía el autor de la Instrucción, de la ciencia de la Administración desde sus tiempos juveniles y esa preparación se refleja en este documento.

Ahora bien, para comprender la Instrucción a los Subdelegados de Fomento, lo mejor es acudir a la definición que se encuentra en : "Los Anales del reinado de Isabel II", que son estos anales, el mejor exponente del pensamiento administrativo de la época, y auténticas fuentes originales de la obra de Javier de Burgos. Se define en esta obra, la Instrucción:

"Glorioso documento de nuestra historia administrativa. Bellísimamente está escrita aquella circular, a que algunos han dado el nombre de poema. Todo lo abraza en ella la poética imaginación de Burgos. La industria, el comercio, la agricultura, los ayuntamientos, las minas, la policía, la Instrucción pública, las sociedades económicas, los establecimientos de la beneficencia y de corrección las hermandades y cofradías, los caminos, puertos, canales, los teatros y espectáculos, las calamidades públicas, la caza, la pesca, la división territorial, la estadística, y hasta los despoblados" (337). Es la mejor descripción de la Instrucción, de este documento que realiza una versión total de la realidad administrativa e incluso económica y política de la España que era necesario que cambiase.

(337) BURGOS, Javier de: Anales del reinado de ..., Pág. 12.

El objetivo fundamental que tenía la Instrucción era ser una lección sobre administración dirigida a los Subdelegados para ilustrar a los nuevos agentes de la administración, para intentar dar a los nuevos agentes de la administración un barniz de ciencia administrativa, que les era en buena parte estrictamente necesario, al ser esta ciencia una profunda desconocida en España. Es por lo tanto la Instrucción, es nada más y nada menos que una lección de derecho administrativo, y para un mejor conocimiento del mismo, debe ser leído en su totalidad y desde una visión de conjunto, para un mejor conocimiento de la realidad a la que iba a ser aplicada y del nivel de los estudios de la administración.

El objetivo final y esencial de la Instrucción es nada más y nada menos que lograr despertar las energías del país, y servir de estímulo a una nación en declive.

Es la Instrucción en su orientación francamente intervencionista no cabe otra concepción en la actuación administrativa del Estado, para estos autores de la primera mitad del pasado siglo. No podemos olvidar como ha descrito perfectamente el profesor Santamaría Pastor en su obra: "Génesis del Derecho Administrativo", que la burguesía que ocupa el poder a la muerte de Fernando VII, no construye un derecho administrativo contra el estado, entre otras razones, porque es Javier de Burgos quien tiene que construir un estado, y una administración fuerte, centralizada e incluso intervencionista, para que esta burguesía pueda realizar e imponer sus sistema político.

Así en esa línea de actuación, en la obra del profesor Mesa Segura: "La Labor Administrativa de Javier de Burgos", nos dice el citado profesor en un párrafo perfectamente revelador de la actitud intervencionista de la Instrucción.

"Cuando se confía en la obtención máximos beneficios y prosperidades en base de unos sistema de amplia libertad individual, ello no es obstáculo para que la administración intervenga en todos los órdenes de la vida, procurando no sólo las condiciones necesarias para que la actividad privada, la actividad privada se desenvuelva sin embarazo, sino al mismo tiempo, alentando a los perezosos, estimulando a los retraídos, y sí es preciso sustituyendo o superando las energías de los particulares" (338). Estas ideas recogidas en la obra de Mesa Segura, que expresa con claridad el pensamiento de nuestros administrativos, de la España del siglo pasado.

No podemos de indicar un aspecto muy importante, y es que la concepción del "Estado gendarme" de las ideas liberales, esto es, un estado que sólo ha de proteger las libertades individuales de los ciudadanos, dejando a las energías de los individuos, todo la actividad de la nación, es solamente una concepción de los autores y teóricos liberales, pero en realidad, no tuvo en ningún momento una aplicación práctica, el "laissez faire", sin estímulos del Estado, es inexistente, el estado no tiene que hacerlo todo, pero sí tiene que hacer todo lo posible, para que los ciudadanos puedan hacer todo lo que deban y puedan

(338) MESA SEGURA, Antonio: La Labor Administrativa de ... Pág. 44.

hacer, y eso es la idea matriz que el estado sirva de impulsor a esa acción de los ciudadanos del país.

Para Javier de Burgos y los tratadistas de derecho administrativo de su época, se entabla un principio, que se mantiene durante mucho tiempo, que considera "la omnipresencia de la Administración", extendiendo esa omnipresencia administrativa a todos los órdenes de la vida, pasando la administración ser una prestadora de servicios, que como nos dice Mesa Segura "el último resultado no son sino el medio favorable para que aquella libertad pueda causar la mayor cantidad de bienes" (339).

Las ideas de Javier de Burgos están recogidas en la Instrucción a los Subdelegados de Fomento y en la exposición al Rey Fernando VII. Ahora bien, en la exposición de 1826, se ensalza por los sectores liberales a Javier de Burgos, como un hombre de su línea de pensamiento porque propone una amplia serie de medidas, liberales, que removían los obstáculos para el progreso nacional, con un cierto apoyo de los absolutista, porque el estado debía eliminar los obstáculos y actuar por si mismo.

Pero cuando la Instrucción que se publica siete años después de la exposición, es totalmente criticado por los sectores liberales, que ya no le consideran como uno de los suyos, sino como un déspota ilustrado, porque si bien aceptaban en 1833, sus ideas económicas liberales, no en cambio las ideas políticas, aunque sea las mismas ideas que en

(339) Ibid Pág. 45.

la exposición de 1826. Aunque ahora en 1833 se le critica, porque quiere aplicar las ideas de 1.826 de una forma ponderada y moderada, para que un pueblo, que siempre ha estado falto de libertad no empieza a respirar rápidamente el aura de la libertad, y para que no ocurra así, crea los Subdelegados de Fomento y les dicta esta Instrucción para la ejecución de las funciones encomendadas.

Es por lo tanto la Instrucción además de una gran lección de derecho administrativo, es sobre todo y ante todo, un programa de actuación estatal administrativa, para la estimulación de las energías nacionales y eliminar las trabas innecesarias al progreso nacional. Es la Instrucción de 1833, la obra de un prócer, de un patriota, y de un hombre ilustrado en los conocimientos de la ciencia y del derecho administrativo, es un hombre reflexivo que tiene como objetivo no una ambición política y personal sino un deseo de regeneración nacional.

Afirma un gran conocedor de la obra del ilustre granadino, como es Mesa Segura, nos describe con total exactitud la importancia que tiene la Instrucción de 30 de noviembre de 1883 en la historia de nuestro derecho administrativo (340).

Pero no podemos dejar de resaltar que tanto la Instrucción como las demás disposiciones que salieron de la mano de Javier de Burgos, no produjeron los efectos

(340) MESA SEGURA, Antonio: La labor administrativa de Pág. 55. "Lo que no puede negarse es que la Instrucción de 30 de Noviembre de 1833, es tal vez el documento de mayor relieve de los que hasta entonces se habían publicado sobre materia administrativa, y que sin él no puede formarse idea del desarrollo de la administración española"

inmediatos y positivos, que su autor pensaba. Entre las razones por las cuales, no produjo los efectos deseados la Instrucción como las otras disposiciones, se debe a la falta de colaboración de los demás miembros del Gabinete, además de la desastrosa situación en que se encontraba la Administración del Reino, junto con la guerra civil entre absolutistas y liberales.

Ahora bien en concreto, la Instrucción a los Subdelegados, como la división territorial y la creación de esta figura de los Subdelegados provocó una fuerte oposición que la representaban el Conde de Ofalia y el Marqués de Amarillas. Esta nueva de la Administración, que nació de la pluma de Javier de Burgos, salió adelante por el pleno apoyo del Consejo de Ministros, y sobre todo, por el deseo de la reina gobernadora, que saliese adelante, la obra de Javier de Burgos.

1.2.- Análisis de la Instrucción de 30 de noviembre de 1833.

La Instrucción consta de XIX capítulos y es el mejor resumen del pensamiento administrativo de su autor, los 19 capítulos son los siguientes:

- Capítulo I. Agricultura y sus agregados, consta de 15 artículos.
- Capítulo II. Industria y sus agregados, consta de 3 artículos (16,17,18).
- Capítulo III, Comercio y sus agregados, consta de 4 artículos (19 al 22).
- Capítulo IV. Minería y sus agregados, consta de 2 artículos (23 y 24).
- Capítulo V. Ayuntamientos, consta de 7 artículos (25,26,27,28,29,30,31).
- Capítulo VI. Policía general, consta de 3 artículos (32,33,34).
- Capítulo VII. Instrucción pública, consta de 4 artículos (35,36,37,38).
- Capítulo VIII. Sociedades económicas, consta de 3 artículos (39,40,41).
- Capítulo IX. Hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia, consta de 4 artículos (42,43,44,45).
- Capítulo X. Cárceles y establecimientos de corrección, consta de 4 artículos (46,47,48,49).
- Capítulo XI. Hermandades y Cofradías, consta de 1 artículo (50).
- Capítulo XII. Caminos, canales, etc., consta de 5 artículos (51,52,53,54,55).

- Capítulo XIII. Bibliotecas públicas, Museos, etc., consta de 1 artículo (56).
- Capítulo XIV. Teatros y espectáculos, consta 2 artículos (57,58).
- Capítulo XV. Socorros, en caso de desgracias públicas, consta de 2 artículos (59,60).
- Capítulo XVI. Caza y pesca de los ríos y lagos, consta de 1 artículo (61).
- Capítulo XVII. División territorial y estadística, consta de 2 artículos (62,63).
- Capítulo XVIII. Despoblados, consta de 1 artículo (64).
- Capítulo XIX. Prevenciones generales, consta de 13 artículos (65,66,67,68,69,70,71,72,73,74,75,76,77).

Así realizando un análisis capítulo por capítulo, vamos a iniciarlo por el que trata de la agricultura, considerando en la Instrucción como un arte utilísima, y estimula para que los Subdelegados de Fomento eliminen las causas provinciales y locales de su abatimiento y los propietarios, cobre la renta de sus tierras y los colonos perciban el rendimiento de sus sudores, crítica la política de tasas que se ha realizado sobre la producción de granos, lo que implica un aumento de los precios en exceso, por eso la primera tarea a realizar, es la eliminación de tasas y establecer, la plena libertad en el comercio de granos.

Otra misión que se encomienda a los Subdelegados, la vigilancia de las misiones que

han de tener los pósitos para que cumplan sus objetivos. Como aspecto curioso es de señalar que hay temas que para los administrativistas de la España del siglo XIX, en su primera mitad, agricultura, ganadería e industria etc., son tratados reiteradamente, y así Posada Herrera en su Lección XXXII de: "Las Lecciones de Derecho Administrativo", trata el tema de la agricultura, es un tema importante.

Ahora bien, Javier de Burgos, es el autor que más estudio y pormenorizado los diferentes elementos de la riqueza nacional, y así vemos como el autor granadino, nos pone el ejemplo de la necesidad de la replantación progresiva de plantas exóticas, ya que España, había perdido su imperio, debía producirse una replantación de esas plantas, y pone como ejemplo, la producción algodonera de un valle de Granada, que se podía extender al resto de la provincia, que podía satisfacer las necesidades nacionales, y así en la Instrucción, se expresa este deseo de cambio en la agricultura.

También se encomienda a los Subdelegados que instruyan a los ganaderos sobre métodos nuevos, que se han aplicado en Francia e Inglaterra, y que demuestran una mayor eficacia que el viejo sistema ganadero de la transhumancia. Se propone un estímulo a los agricultores que produzca un cerramiento de las fincas y de las heredades, en perjuicio del comercio de la lana, pero fomenta la riqueza agrícola y debe cambiarse, la política de pastos y eliminando la comunidad de pastos.

Otra tarea que se encomienda a los Subdelegados en la Instrucción a que se inicie

un proceso de riego de amplios espacios del territorio nacional, así como producirse un proceso de desecar las lagunas y terrenos pantanosos, sería un Fomento para la atracción de capitales nacionales y extranjeros. Así como iniciar un proceso de enajenación con respecto a los terrenos baldíos y realizar un inventario de los mismos, y así reunir los datos sobre los mismos, y la ubicación de los citados terrenos y comunicando todos esos datos al gobierno.

En el siguiente capítulo se dedica a la industria, para esa actividad económica, pide una mayor intervención a los Subdelegados que para la agricultura, ya que considera a la industria, fuente de todos los bienes sociales, debiendo los nuevos agentes del Ministerio de Fomento, de extender el conocimiento de las nuevas máquinas que se inventen o se hayan inventado en Europa, para ello se utilizará el diario de la administración, para extender estos nuevos conocimientos a los ciudadanos.

Vuelve a proponer Javier de Burgos en su Instrucción frente a la uniformidad y minuciosa reglamentación de la industria, proclama el principio de libertad fabril. Los Subdelegados evitaron por todos los medios que se constituyen nuevos gremios y se establezcan nuevas ordenanzas.

En el capítulo tercero del comercio, al cual lo considera indispensable para el desarrollo de la industria y del comercio, que facilite la realización entre consumidores y productores, favoreciendo el traslado de las personas, suprimiendo cualquier tipo de

vejeciones que opongan al comercio, suprimiendo pasaportes unificando pesos y medidas, monedas, y favoreciendo las ferias y mercados y las Juntas de comercio.

En la obra de Posada Herrera en las lecciones XLVII y XLVIII, hablan del comercio, y nos describe que los corredores de comercio se nombraba, por una terna que proponía el Subdelegado (Jefe Político, Gobernador Civil) al Ministro de Marina.

Había además ciertos documentos que carecían de valor si no estaban anotados en un registro, que se llevaba en el gobierno de las provincias por un decreto de 1834. El registro se dividía en dos secciones: matrícula general de comerciantes, y una segunda sección en donde por orden de fechas, se van presentando, todos los documentos necesarios para la actividad comercial, misión de llevar este registro es encargado al Secretario de la Subdelegación de Fomento. Estos datos recogidos, nos describe la importancia de esta actividad. No debemos olvidar que las lecciones de Derecho Administrativo se escriben 9 años después de la Instrucción.

En relación con el capítulo de la minería se establece que el peso de la vigilancia minera lo lleva la dirección general de Minas, creada por un Real Decreto de 4 de julio de 1825, pero son los Subdelegados de Fomento los que se ocuparán de favorecer la explotación de los carbones minerales, esencial para la industria, por lo que los Subdelegados han de fomentar la exploración de estos materiales.

Existía la obligación de recaudar el cinco por ciento del producto de las minas, de

dicha recaudación se encargaba el inspector de distrito o a falta de éste, el Subdelegado o Jefe político, cuando se descubría una mina se procedía a inscribirla ante el Jefe Político, o ante el Inspector de Minas.

Los ayuntamientos es otro capítulo de la Instrucción. Los ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del gobierno se extiende desde el palacio del grande a la choza del labrador. Considera Javier de Burgos, a los ayuntamientos como los cooperadores natos con los Subdelegados de Fomento.

Los Subdelegados tienen la obligación de averiguar los recursos destinados a satisfacer las necesidades locales. Teniendo que averiguar los agentes del nuevo Ministerio de Fomento, cuales son las necesidades de las Corporaciones Locales. Aquí se considera que los ayuntamientos son una rama del poder ejecutivo, aunque también los ayuntamientos son representantes de los intereses locales.

La Instrucción hace referencia a la policía municipal, como propia de los ayuntamientos, comprendiendo entre las funciones de la policía municipal, la vigilancia de abastos, para poder erradicar la corrupción y erradicar la política arbitraria de abastos. Así como realizar una política sanitaria, que evite las infecciones.

Los Subdelegados serán competentes para resolver, las reclamaciones en materia electoral de los ayuntamientos. También se realizará una constante vigilancia sobre la salubridad de los animales, será otra de las misiones encargadas a la policía municipal.

En el capítulo de la policía, la Instrucción peca en exceso de la ingenuidad de su autor, ya que se basa en que la aplicación de una administración paternal, evitará la utilización de otras medidas más severas, para el mantenimiento del orden público.

Enfoca la policía desde un punto de vista de actuación paternal y protectora, como vemos, nada de una forma represiva, como ejemplo de lo expuesto podemos ver una Real Orden mandando que por ahora se entiendan los Subdelegados de Fomento con los capitanes generales, en lo relativo a la policía, y que ésta lo ejerzan los gobernadores militares, en sus plazas y territorios. Esta Real Orden es de 12 de marzo de 1834 (341). Otra Real Orden de 16-03-1834 por el que los fondos de los voluntarios realistas se administrarán por los Subdelegados de acuerdo con el Ministerio de la Guerra.

La política que según la Instrucción se ha de seguir por parte de los Subdelegados en sus atribuciones en materia de policía, es ejercer su magistratura de forma que se guíen por los principios de beneficencia y protección, estableciendo las líneas de severidad con el crimen e indulgencia con el descuido de o la flaqueza. Eliminándose en la actuación de la policía acciones que produzcan arbitrariedad y muchas menos vejaciones. El agente de policía que se exceda en el cumplimiento de su deber, haciendo aquello a que no le autorice estrictamente la legislación establecida en interés del orden y reposo público, será inmediatamente destituido en sus funciones.

(341) Los Decretos de Nuestra Señora Isabel II. Madrid (Imprenta Real 1.834 pág. 132 a 134).

La vigilancia y control por parte de los Subdelegados de Fomento de la policía, que en muchas ocasiones, había provocado la vejación de los ciudadanos por parte de la policía. No podemos olvidar que el artículo 242 de la Ley 03-02-1823, establecía la separación entre la autoridad del Subdelegado de Fomento y la autoridad militar de una forma radical.

La Instrucción tiene como objeto de especial atención, eliminar una serie de obstáculos, que por doquier aparecen, y en materia de enseñanza no es una excepción. Se establece que en cada pueblo que tenga una población de cien vecinos deberá tener una escuela de primeras letras.

También está entre las obligaciones de los Subdelegados, la de fomentar en las capitales de provincia periódicos que traten de los intereses de sus provincias, la financiación de estos periódicos se hallaran sin ningún esfuerzo por poco que la administración promueva, su publicación. Así mismo se promoverá la publicación de libros bajo la vigilancia de censores profesionales. Así mismo el Fomento de las academias asociaciones científicas, literarias de toda especie, pueden contribuir poderosamente a difundir la Instrucción.

Las sociedades económicas, que por supuesto se tratan en la Instrucción fue una magnífica idea de regeneración nacional, pero como se manifiesta en la Instrucción, por una serie de circunstancias no cuajaron en la Instrucción se pide a los Subdelegados que las fomenten y favorezcan con su resurgimiento y fomentaron los nuevos agentes del ministerio

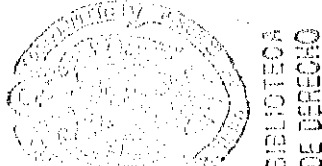
de Fomento, una relación franca y lo más frecuente que se a posible, ya de las sociedades, recibirán los Subdelegados de Fomento realizan muchos conocimientos necesarios para el ejercicio de sus misiones. También deberán promover otras juntas encargadas del Fomento de escuelas primarias (342).

Por un Real Decreto de 2 de abril de 1835, se otorgaba la presidencia de las sociedades económicas a los Jefes políticos, y establece la facultad a los Jefes políticos, de disolver las sociedades económicas cuando hubiese discrepancias profundas entre los socios; sólo podrán discutir los temas que se señalan en los estatutos y no otros. En enero de 1836 se modificó el anterior Real Decreto.

Uno de los capítulos de la Instrucción es el dedicado a los hospitales, hospicios y otros establecimientos de beneficencia. Es claro la importancia de esta capítulo, ya que como nos describe Posada Herrera, uno de cada 30 habitantes, se consideraba como pobre. Sí analizamos este capítulo, se establece los enormes gastos que ocasionan estos establecimientos, y por lo tanto se dirijan a un mayor beneficio para todos los ciudadanos.

En el documento de Burgos llama la atención que los enfermos no se les cuida en los hospitales, sino en los domicilio de los enfermos. Los Subdelegados deben cuidar estos establecimientos, y ver el número de enfermos y las necesidades que éstos tengan.

(342) El Decreto de 10 de octubre de 1.958 que aprobaba el Estatuto de los Gobernadores Civiles, señala en su artículo 30: "Los Gobernadores Civiles impulsarán la enseñanza primaria, a cuyo fin cuidarán de la construcción, conservación y reparación de Escuelas.... Las faltas de asistencia escolar serán sancionadas por el Gobernador Civil.....". La influencia de la exposición es notable sobre el Estatuto de los Gobernadores Civiles.



También se establece el estudio de la organización de los hospicios, que se deben ocupar los Subdelegados, para evitar que los necesitados, al no tener cubiertas sus necesidades acudan al robo, para satisfacerlas, y fomentado, lo talleres en los hospicios, para que el trabajo de los allí alojados, pueda contribuir a la satisfacción de sus necesidades.

También es necesario que los Subdelegados procuren la obtención de fondos para la creación de asilos para los dementes, que es necesario la creación de estos establecimientos que ayudan a la autoridad judicial para el desempeño de sus funciones.

En la descripción que se realiza en el capítulo X de la Instrucción de la situación en que se encontraban las cárceles y demás establecimientos de corrección, nos los describen, como cárceles donde no había separación entre presos, condenados a cumplir penas de larga duración, con otros que a penas cumplen penas de pocos días, y no había separación entre hombres y mujeres, a los Subdelegados les corresponde recaudar los fondos necesarios para el sostenimiento de las cárceles, y a través de donaciones de los pudientes, ya creando talleres en las cárceles, para que contribuyan a sus sostenimiento.

Vigilando los Subdelegados que la policía interior de las cárceles, vigile a estos y los ubique en el lugar adecuado. No se debe olvidar que el Jefe político era el encargado de proponer al ministro de la gobernación el nombre del alcaide de la prisión. Los Subdelegados vigilarán que en las cárceles se sigan las siguientes reglas: a) hacer trabajar

a los presos por sentencia judicial. b) que reciban la mayor parte de los que ellos hayan trabajado. C) inspirarlos en los principios del amor por el trabajo, y d) tratarlos con benignidad y dulzura en este capitulo, es uno de los más detallados en que el ilustre procer granadino, nos describe el estado de las cárceles en España. Por el Reglamento del 14 de abril de 1834 se pasa la competencia de las cárceles del ministerio de la guerra al Ministerio de la gobernación.

Javier de Burgos en el capitulo dedicado a las hermandades y a las cofradías, en que advierte que son temas de la autoridad eclesiástica, los agentes del ministerio de Fomento debe vigilar que los individuos pertenecientes a esta cofradías, no provoquen luchas ni enfrentamientos que comprometan la paz pública, cuyo mantenimiento de la paz pública es un deber inexcusable de la administración.

En el capitulo XII, el dedicado a los caminos, canales, etc., dice textualmente la Instrucción:

"Cada Jefe de la administración en su provincia, aplicarán todos desde luego con esmero y vigilancia a conocer el estado de los caminos interiores de cada uno de ellos, los recursos destinados a su apertura y mantenimiento, la forma de su administración, y cuanto concierna a que se forme una idea cabal de sus estado" (343).

Como aspecto curioso es de señalar que durante buena parte del siglo pasado, se

(343) MESA SEGURA, Antonio: La Labor Administrativa de ... Pág. 188.

pagaba unos derechos para circular por los caminos, una disposición de 26 de Marzo de 1842, se excluía a los Jefes Políticos de pagar este peaje.

Los Subdelegados deben estimular en las provincias donde las halla, la utilización de los depósitos de los condenados, para que realicen trabajos públicos en caminos y anales, que además se les de a éstos una retribución por el esfuerzo realizado. Se debe proporcionar por parte de los Subdelegado, una vigilancia y estímulo para el desarrollo del transporte por medio de los canales navegables, así como la utilización de las aguas para regar las tierras, y fomentar la construcción de molinos para un mejor aprovechamiento del agua.

Por el Real Decreto 22 de octubre de 1836, los Jefes Políticos cuidarán en sus respectivas provincias de la observancia de los reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones superiores relativas a la consecución de las obras. La Real Orden de 14 de Abril de 1836, en sus artículos 12 y 14 establecía que el Director General encargado de las obras públicas, establecerá relación sobre las materias de su competencia con los Gobernadores de la provincia respectiva en que se estén realizando obras públicas.

En el Capítulo XIII, se establece lo relativo a las bibliotecas públicas y Museos, estableciendo que debían quedar bajo la tutela del Ministerio de Fomento como el encargado de toda la administración civil del reino, fomentando los nuevos agentes del Ministerio de Fomento la creación de Bibliotecas y unos centros de conocimiento, con las

bibliotecas, que por fallecimiento de algún abogado de la localidad y de un médico prestigioso, sean adquiridas, por los Subdelegados, por poco dinero, para con esos libros pasen a formar parte de las bibliotecas públicas.

En el Capítulo XIV, el dedicado a los espectáculos encomienda a los Subdelegados de Fomento en su artículo 57, que debían hacer lo posible, para mejorar el teatro en sus respectivas provincias,....también se les obligaba a los Subdelegados a prohibir farsas inmorales o contrarias a las buenas costumbres. en el Real Decreto de 27 de marzo de 1839, se suprimió, el juez protector de los teatros, pasando estas funciones a los Subdelegados de Fomento, el Jefe político (o Subdelegado de Fomento) tenía un palco en cualquier representación, bien es cierto que por una orden del 20 de Julio de 1838 se suprimió dicha facultad. El Subdelegado debe tutelar los espectáculos una vez a la semana, para evitar el derroche de energías de los ciudadanos en dichos espectáculos. Es el Jefe político además el único órgano competente en el ámbito de la provincia para levantar la prohibición de los espectáculos con máscaras.

En el Capítulo XV, trata brevemente el tema de los socorros en caso de desgracias públicas. Nos describe Javier de Burgos que cuando se produce una gran desgracia o catástrofe, la solidaridad y la caridad de los ciudadanos acude en su socorro, no debe quedar, las desgracias públicas a la compasión pública, la ayuda que se debe prestar en

estos casos, debe ser prestada por la administración de una forma coordinada, y esta tarea debe ser realizada por los Subdelegados de Fomento. Se puede observar en este capítulo de la Instrucción, el detallado estudio que realiza el prócer granadino, sobre los temas y así propone Javier de Burgos un estudio sobre las causas en que por qué unas provincias se producen terremotos y en otras no, proponiendo la realización de estudios atmosféricos para evitar que se produzcan desgracias públicas.

En el Capítulo XVI, que trata sobre la caza, pesca de los ríos y lagos, en una materia que hace falta un profundo cambio, manifiesta Javier de Burgos, y lo único que pide a los Subdelegados de Fomento, que mientras se establecen los nuevos códigos administrativos sobre la materia, debe moderar la aplicación de las viejas leyes, erróneas en su concepción y en su aplicación (344).

En el Capítulo XVII, hace referencia a la división territorial. Citamos a continuación el artículo 62: "A pesar del esmero, de la atención y del tiempo empleado en la división territorial, S.M., ha reconocido la posibilidad de sucesivas rectificaciones, para las cuales habrá de necesitarse la cooperación de los Subdelegados de Fomento" (345).

Es claro para el autor granadino la importancia de la división territorial, y además la obligación de los nuevos agentes del Ministerio de Fomento, de elaborar un censo para

(344) Dedica Posada Herrera a la caza, su lección XXV, El Decreto de 03-05-1.834, en su artículo 16 establecía que el Jefe político podía dar licencia de caza, para animales salvajes.

(345) *Ibid* Pág. 194.

saber la capacidad económica de la nación y así ver la mejor manera de crear un sistema fiscal y contributivo justo para la población, y que permita satisfacer las necesidades fiscales de la nación.

En el penúltimo Capítulo de la Instrucción, trata el tema de los despoblados. Se encarga a los Subdelegados de Fomento, de favorecer la repoblación por medidas directas e indirectas que se señalan en la Instrucción, y entre los medios que se indica, podemos citar: la reunión de datos, para que se extienda la ley de enajenación de baldíos, el Fomento, por supuesto, de todas las industrias locales, y la eliminación de los abusos locales, que se basan en viejas tradiciones anticuadas y obsoletas. Por último entre las misiones que se encomienda a los Subdelegados de Fomento, es estimular las concesiones en favor de las empresas de desbroce de terrenos, y otras que necesitan muchos brazos. Por otro lado las sociedades económicas núcleo de desarrollo de los pueblos, debe fomentar el estudio de las causas, por el que se ha producido el despoblamiento de las diferentes provincias.

En el último Capítulo la Instrucción, lleva por título: Prevenciones generales, y es quizás el más importante de todos los capítulos, que se han analizado.

"Los Subdelegados de Fomento son empleados de ejecución, y como tales no pueden mandar ni prohibir, sino lo que manden o prohíban las leyes, las Reales Ordenes, y las

instrucciones del ramo" (346).

Para la mejor aplicación de las mismas, que hemos citado anteriormente, el Subdelegado de Fomento, podrá dictar disposiciones que permitan una mejor ejecución de las mismas. Dichas reglas que dictan los Subdelegados de Fomento son de obligado cumplimiento para todos los empleados administrativos. Estas ideas de Javier de Burgos nos muestran el principio claro de que los Subdelegados, son nada más y nada menos que órganos ejecutivos sin ningún tipo de potestad legislativa.

Un aspecto de la Instrucción es la referencia al aspecto que en caso de incumplimiento a sus obligaciones el Subdelegado de Fomento debe proceder a dimitir a ser cesado por el gobierno.

Los Subdelegados en cumplimiento del artículo 10 del Real Decreto disponiendo los Subdelegados, y demás empleados de Fomento que ha de haber en las provincias, les obliga a realizar una visita anual a toda la provincia y en desarrollo a este artículo 10, el artículo 68 de la Instrucción establece que tendrá la obligación de tener conocimiento de la administración de cada pueblo de su provincia.

Los secretarios de las subdelegaciones, tramitarán los asuntos urgentes cuando el Subdelegado esté enfermo, o durante sus ausencias de la capital de la provincia, pero estén dentro del término provincial. Los demás los tramitará el Subdelegado desde donde

(346) Ibid Pág. 195.

estuviese. si la ausencia fuera por estar fuera de la provincia procederá a nombrarse un sustituto (347).

Los Subdelegados deberán rendir un informe cada mes al *ministerio de Fomento*, y a las direcciones generales de los varios ramos dependientes de él, de todo lo que hubiesen realizado en su administración provincial. Al igual que se produce el cese de aquellos agentes del Ministerio de Fomento que no cumpliesen los deberes para los que fueron nombrados, en el artículo 70 de la Instrucción, pide Javier de Burgos que se pueda premiar a los Subdelegados que destaquen en el ejercicio de sus funciones.

Un aspecto curioso y hoy quizás nos pueda parecer extraño en la posibilidad que les concedía el artículo 71 agentes de la prosperidad nacional de promover sociedades de interés general, como accionistas de las mismas. Bien es cierto que añade que tal asociación debe producir con la suficiente publicidad, para evitar que se produjesen concurrencia de monopolios o de beneficios privados perjudiciales para el interés público.

El Diario de la Administración publicará resúmenes periódicos de la labor realizada por los Subdelegados en cada una de sus provincias, y con expresión de los que hayan dejado de hacer. También estos agentes informan en función del conocimiento que hayan obtenido de su provincia de las necesidades de las mismas, para que se les puedan asignar

(347) El Estatuto de los Gobernadores aprobado por el Decreto de 10 de octubre de 1.958, en su artículo 12 establecía: "Cuando el Gobernador se ausente de la capital, más no de la provincia, continuará desempeñando el cargo desde el punto que se halle, sin perjuicio de que el Secretario General del Gobierno Civil pueda desempeñar los asuntos de mero trámite...."

créditos, para la satisfacción de las necesidades provinciales.

Los Subdelegados también realizarán inmediatamente la recogida de papeles sobre los asuntos que ha de conocer el ministerio de Fomento, y estuviesen asignadas hasta ahora a los Capitanes Generales, e intendentes o a los regentes de los tribunales. En materia de policía los Subdelegados conocerán como Jefe inmediato en materia de policía se relacionará con el Superintendente General, se entenderán los Subdelegados con las Direcciones de Propios, Pósitos, Caminos, Correos, minas, en los asuntos que son de su competencia.

La buena armonía que debe presidir la actuación de la administración, debe fomentarse por los nuevos agentes, realizarán los más posibles expedientes de conciliación, y evitar en lo que sea posible la discriminación entre los diferentes órganos. Una ley penal establece el último artículo de la Instrucción, establecerá las penas que podrán aplicarse a contraventores de las disposiciones administrativas.

2.- LOS SUBDELEGADOS DE FOMENTO

2.1.- Las consecuencias de los Subdelegados de Fomento.

El Real Decreto de 23 de octubre, que crea a los Subdelegados de Fomento, abre un período de nuestra historia de la existencia de un agente del poder central en las provincias, ha sido polémica desde su creación, y en la actualidad sigue siéndolo, así la figura del Gobernador Civil, el sucesor del Subdelegado de Fomento sigue siendo objeto de controversia, sobre todo cuando se ha producido una nueva distribución del poder público sobre el territorio como había ocurrido a partir del 06 de diciembre de 1978 y esta polémica está en el Parlamento y en los medios de comunicación (348).

"La Constitución del 6 de diciembre de 1978 en su Título VIII ha creado una nueva regulación que revolucionando la organización territorial del Estado precedente" (349).

Esta revolución como denomina el profesor Muñoz Machado ha acentuado la

(348) Son reiterados ejemplos en los periódicos y medios de comunicación donde se propone la supresión de la figura del Gobernador Civil:

- EL PAIS 23-05-1988
- DEIA 18-05-1988
- EL PAIS 23-06-1988
- EL CORREO ESPAÑOL 01-08-1988
- EL PAIS 11-07-1991

(349) MUÑOZ MACHADO, Santiago: Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las administraciones públicas, (Revista Administración Pública, Número 100-102 Enero-Diciembre 1981 -Pág 1839).

polémica o no, sobre el mantenimiento de la figura del Gobernador Civil cuando además, por el artículo 154 de la Constitución se crea la figura del Delegado de Gobierno, y la Ley que lo desarrolla de fecha: 11-09-1983....nos marca el cambio de la administración, y como manifiesta también el profesor Muñoz Machado no debemos de perder de vista que disponemos hoy un aparato administrativo con una planta estructural que no corresponde con los principios del nuevo sistema. Estamos abocados a la gran reforma porque sencillamente el viejo orden está acabado" (350).

Los principios constitucionales de unidad y autonomía marcan este cambio. Junto a un proceso que nos describe magistralmente el profesor Luis Morell Ocaña al manifestar que las realidades administrativas y sus instituciones se van adaptando a los diferentes cambios tecnológicos que se producen a lo largo del tiempo, esto es que el papel del Gobernador Civil es más importante cuando las comunicaciones son o están mas atrasadas (351).

Este párrafo nos describe una situación que enmarca una crisis de nuestra administración periférica, ya no es necesario una administración periférica tan fuerte,

(350) *Ibid* Pág. 1943.

(351) MORELL OCAÑA, Luis: Estructuras Locales y Ordenación del Espacio. Madrid (I.N.A.P. 1972 -Pág. 34). ... "Las estructuras locales y ordenación del espacio, al manifestar que es una constante histórica la que el poder aprovecha en cada época el nivel tecnológico de las comunicaciones, para hacerse presente a lo largo del territorio, el equilibrio entre la dimensión de poder que se reserva el centro y la que mantiene la periferia responde pues a las disponibilidades del poder central para controlar a la periferia y hacer llegar a ella su impulso. La idea de unos pequeños gobiernos provinciales encadenados a un gobierno central y unidos a este por un vínculo estrictamente jerárquico, era la respuesta del siglo XIX acorde con el estado de la técnica de las comunicaciones"

porque con los modernos medios de comunicación, ya se puede extender el poder de la administración central a todo el territorio nacional, con una gran rapidez.

Junto a lo expuesto anteriormente, que es aplicable a todos los países que han seguido el modelo centralista francés, en el caso español se agrava con la nueva estructuración territorial, que hace caduca a nuestra administración periférica modelo que surge en octubre 23-1833, con Javier de Burgos y sus Subdelegados de Fomento, y que hoy siguiendo las palabras de Sainz de Andino en su Exposición al Rey Fernando VII. Recordando al monarca en los orígenes de la Administración contemporánea, para convencerle de la necesidad de incorporar nuevos principios de administración "Los cuerpos políticos están sometidos a la ley universal de la caducidad que obra sobre todo la naturaleza así en el orden moral como en el ámbito físico (352). Hoy es quizás aplicable a los herederos de los Subdelegados de Fomento (Gobernadores Civiles) el principio descrito por Sainz de Andino se puede aplicar hoy. Por eso el estudio de los Subdelegados de Fomento esta de actualidad.

El profesor Piñar Mañas nos resume perfectamente la situación de la administración periférica actual, "una modificación en la estructura territorial lleva emparejada, practicamente de forma casi inevitable, la reforma de la organización de la administración

(352) GARCIA MADARIA, José María: El Pensamiento Administrativo de Sainz de Andino Madrid (I.N.A.P. -Pág. 55).

del Estado" (353).

No podemos dejar de citar unos aspectos importantes, y es que si bien es verdad, la administración periférica, no se cita expresamente, aunque si de forma indirecta en el artículo 141.1 al establecer que la provincia es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, en menor medida cabría citar el artículo 154 y el artículo 103.1 de la Constitución. Quizás por eso el futuro que ha de tener la administración periférica será el desarrollo de estos tres artículos.

Como conclusión queda claro que tanto el desarrollo tecnológico, en las comunicaciones, como manifiesta el profesor Morell Ocaña, y el cambio de la organización territorial que se ha producido en España, a raíz de la Constitución, y que nos describe el profesor Piñar Mañas. Con este proceso se cierra un período iniciado en 1833 con el antecedente de la Constitución gaditana el fin del modelo centralista, con agente del poder central, extendidas por todo el territorio nacional, y sometidos al principio de jerarquía, se ha acabado, con el modelo creado el 06 de diciembre de 1978.

(353) PIÑAR MAÑAS, José Luis: La Administración Periférica Civil del Estado (R. A. P. Número 100-102 enero-diciembre 1983. Pág. 1.853).

2.2.- El Decreto de octubre de 1833.

Javier de Burgos con el Real Decreto de 23 de octubre que crea a los Subdelegados de Fomento, inicia un proceso de transformación administrativa que se plasmaría más tarde en la división territorial de 30 de noviembre y en la Instrucción a los Subdelegados de Fomento de la misma fecha. Nos proponemos estudiar esa idea que se ha mantenido hasta hoy. La idea que desde el centro una orden se extienden a todo el territorio, como si una descarga eléctrica fuese siguiendo el pensamiento de Napoleón, es importada de Francia por Javier de Burgos y sus discípulos.

Dos días después de ser nombrado Ministro de Fomento, publica un Real Decreto, que es la cuarta disposición que emana del Ministerio de Fomento, en donde se establece por primera vez, los Subdelegados de Fomento (354).

En la exposición de motivos del citado texto, dice:

"Convencida de que para que sea eficaz la protección que quiero dar a todos los intereses legítimos, es menester que haya en las provincias agentes especiales de la prosperidad he tenido a bien mandar, en nombre de mi muy cara y amada hija la Reina

(354) Este Real Decreto publicado en la pág. 264 y 265. Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII y la Reina su augusta esposa).

doña Isabel II lo siguiente" (355).

Este texto es una perfecta continuación de lo que se disponía que se iba a realizar al comienzo del reinado de Isabel II, con su Manifiesto del 3 de octubre. No debemos de olvidar que éste texto es una disposición de urgencia para atajar los primeros problemas de un reinado que acaba de comenzar.

Se aprecia ya que estos agentes del Ministerio de Fomento se establecerán en las capitales de provincia y desde allí, procederán a dirigir la administración de la provincia. También se establece en el artículo siguiente que además en las dos o tres poblaciones importantes, existan Subdelegados subalternos, al igual que en Francia, con los Subprefectos. El nombramiento de los Subdelegados de Fomento y entre los Subdelegados subalternos serán las personas dotadas de conocimientos especiales de administración, este artículo tercero del Real Decreto merece un análisis muy detallado. El nombramiento de estos nuevos agentes de la administración tenía como objetivo, además de la extensión del bienestar y de la aplicación de las técnicas administrativas un elemento político esencial y también porque no decirlo, un elemento personal esencial.

Javier de Burgos quería sobre todo que al igual que había ocurrido en la Francia de 1800, cuando se nombró a los Prefectos, fuesen los Subdelegados ante todo funcionarios capacitados. El ilustre granadino en su Exposición al Rey Fernando ya nos describe esta

(355) *Ibid* pág. 265.

línea de pensamiento, cuando se expresa que los funcionarios deben de ser responsables de sus errores propios, y de los errores y descuidos de sus subordinados, y así en la página 52 de la Exposición: "Cuantos deseen francamente el bien...Verán que es imposible realizarlo...cuando no se confía a personas que lo entiendan. Por eso pienso que para que la administración pueda realizar una acción eficaz y como un torrente elimine los obstáculos, debe estar en manos hábiles y capacitadas", no podemos de dejar de citar un aspecto esencial, y que la Instrucción de 30 de noviembre se dictó con el objetivo de dar un barniz de conocimiento administrativo a estos agentes del Ministerio de Fomento. Pero existe un aspecto muy importante que no podemos olvidar, cuando Javier de Burgos debe proceder a nombrar a los diferentes Subdelegados de Fomento en las respectivas provincias, esto es a las que han de ejecutar toda su labor en provincias, piensa que ha de proceder a ir arrinconando todas las adversidades y controversias políticas que han asolado el país e intentar aprovechar a las personas más valiosas de cada partido que hubiese, para que ocupasen estos puestos. Desde los tiempos de las Cortes de Cádiz en que se dividió el país entre afrancesados y patriotas, y muy poco después por el tema de la libertad de imprenta se produjo una nueva división entre los constitucionalistas de Cádiz.

Hubo también si cabe, otro proceso de división entre los constitucionalistas entre aquellos que defendían el sistema representativo a los cuales Agustín Argüelles denomina liberales y los partidarios de las viejas formas de gobierno a los que se les denominaba

serviles (356).

La idea del prócer granadino era que políticamente había llegado el momento de emprender la tarea de reconciliación entre los españoles, divididos por tantas controversias políticas y aunar a los españoles en un esfuerzo común de mejora de la nación. Como dice el profesor Mesa Segura, la idea de Javier de Burgos era "ver resurgir los méritos y prestigios de personas de valía, que sí estaban separadas y en situación hostil, podían con un poco de habilidad y coincidencia unirse y juntos trabajar en una misión sólida, prosperidad y demasiada gloria por una patria que por tantos otros motivos, merecía y debía ser feliz" (357). No debemos de ver que como describe Brian Chapman en los prefectos y la Francia provincial, cuando Napoleón propuso el nombramiento de los primeros 65 prefectos, no los eligió por las ideas políticas que tuviesen, sino por la capacidad técnica para el ejercicio de sus funciones y algunos de los nombrados eran o estaban muy alejados de las ideas políticas del Gran Corso.

Por eso en este aspecto de atraer a los más capacitados para ser nombrados Subdelegados de Fomento, independientemente de su aptitud política, no es una idea original de Javier de Burgos sino también importada del pensamiento francés. A la hora de

(356) Los liberales se dividieron mas tarde entre exaltados y moderados, además de las divisiones ya citadas podemos nombrar entre Masones y Comenores. Sin dejar de citar el ambiente de guerra civil entre Carlistas y Cristianos. Martínez de la Rosa era un liberal moderado, Argüelles, Olózaga y Calatrava eran exaltados, Alcalá Galiano y Estévez empezaron siendo exaltados y acabaron siendo moderados.

(357) MESA SEGURA, Antonio: La Labor Administrativa de, Pág. 37.

proceder al nombramiento de los 49 Subdelegados de Fomento, se procede a nombrarlos entre personas de muy variada aptitud política, es de resaltar la anécdota, que algunos tuvieron conocimiento de su nombramiento cuando vieron el Decreto que los nombraba Subdelegados de Fomento en la "Gaceta de Madrid".

En el pensamiento de Javier de Burgos se puede apreciar la idea de que no era necesario que hubiese una compenetración estricta en los ideales políticos entre el Subdelegados de Fomento y el Gobierno de la nación, práctica extraña en los tiempos en que se describe, y muchas décadas posteriores donde era práctica habitual, el cese de los Jefes provinciales de la administración cuando caía el gobierno, claro ejemplo que la idea primitiva no iba a tener gran predicamento. se encuentra en el trabajo de Richard Her, publicado en la "Revista de Occidente" número 107, la inestabilidad política de la España moderna, un claro ejemplo de lo poco que este pensamiento de Javier de Burgos tendría cabida en la España del siglo y porque no decirlo en la España del siglo XX.

Si procedemos a realizar un breve análisis de los nombrados, vemos, que incluso hay ex-ministros como Barata y Moscoso de Altamira, y también entre los nominados hay gentes de la alta nobleza como el Duque de Gor. Pero no procedió solamente a nombrar aristócratas, sino a funcionarios que sólo tenían como patrimonio los emolumentos que cobraban de su sueldo, vemos además por un lado a personas como Giraldo y Ochoa, y por otro lado vemos a Requena y a Cavanés.

Esta decisión de Javier de Burgos no deja de tener como objetivo fundamental realizar una obra de pacificación social y política, para poder realizar una tarea de organización administrativa necesaria para regenerar a la España del siglo XIX.

Ahora bien el gran problema a que se tenían que enfrentar estos nuevos agentes del Ministerio de Fomento era no estar a la altura de las exigencias, para lo cual se produjo una serie de renuncias en el desempeño de estos nuevos cargos.

Para la elección de oficiales y subalternos se siguió como único criterio o criterios, el de honradez y el de capacidad para el desempeño en el ejercicio de sus funciones, sin tener en cuenta ninguna opción política alguna. En cambio para el nombramiento de los secretarios de las Subdelegaciones de Fomento se les exigía además especiales conocimientos administrativos, ya que estos cargos debían sustituir a sus Jefes en algunas ocasiones.

El Real Decreto de 23 de octubre de 1833 contenía dos artículos más de los analizados hasta ahora, y así el artículo 4 "Inmediatamente me propondrá la planta de las oficinas de los Subdelegados, las cuales se dotarán con los fondos de la Policía, puesto que este ramo debe reunir con ellos formando parte de las atribuciones del Ministerio de Fomento".

En el artículo 5 y último del Real Decreto, establece:

"Inmediatamente también formaréis y someteréis a mi aprobación soberana una

Instrucción para los Subdelegados, en que se especificarán sus atribuciones y se indicarán los medios y reglas convenientes para su acertado desempeño. Tendréislo entendido y dispondréis de su cumplimiento".

Esta Instrucción fue aprobada treinta y siete días después del Real Decreto creador de los Subdelegados de Fomento, esta norma ha sido objeto ya de análisis en otra parte de la presente tesis. Esta instrucción era, como ya se ha dicho, estrictamente necesaria, para dar un barniz de conocimiento administrativo para los nuevos agentes de Fomento, por eso acompaña al Real Decreto de 30 de noviembre que establece que habrá un Subdelegado en cada capital de provincia.

2.3.- El Diario de la Administración.

Para poder paliar esa falta de conocimientos en materia administrativa, el mismo día en que se aprobó el Real decreto que aprobaba la creación de los Subdelegados de Fomento, se establecía la creación de un Diario de la Administración (358).

Se puede ver en la parte final del texto del Real Decreto que creo el Diario de la Administración cual es el verdadero fin por el que se creo.

Y así dice textualmente:

"Y como el conocimiento de las medidas que como Gobernadora de estos reinos durante la menor edad de mi Hija Doña Isabel II, me propongo adoptar sucesivamente para mejorar sin fin la condición de los pueblos, importa que se difunda día por día y que todos vean que es llegada la hora de los beneficios, quiero que los ayuntamientos de los pueblos de trescientos vecinos suscriban al Diario de la Administración, y que se abone este gasto en las cuentas de propios" (359).

Es curioso como se impone a los Ayuntamientos sostener el coste del Diario de la Administración, ya que se establece una especie de suscripción obligatoria del Diario de la Administración, disfrazando esta obligación con la idea que las corporaciones locales,

(358) Se publicó desde el 23 de octubre de 1833 hasta el día 16 de agosto de 1834, con la denominación Diario de la Administración, para pasar a denominarse a partir de la última fecha citada, con el nombre de anales administrativos, hasta junio de 1835.

(359) Leyes y Decretos del Rey Fernando VII..... Pág. 266.

tengan conocimientos de las mejoras que se producen con la aplicación de la nueva ciencia de la administración.

No sirve sólo para que se publicaran los Reales Decretos y Ordenes, así como para la publicación de las instrucciones y para ejecutar las disposiciones citadas anteriormente, es un medio de conocimiento. En el artículo 3 del citado Real Decreto se establece una de las misiones fundamentales para que ha de servir este diario de la administración:

"La noticia circunstanciada de las mejoras que cada Subdelegados principal o subalterno de Fomento haga o medite en su provincia". Es sobre todo para esto, es por lo que se crea, para estimular a los diferentes agentes del Ministerio de Fomento, por las realizaciones realizadas por los agentes del Ministerio de Fomento.

Así en el siguiente artículo se establece que en el Diario de la Administración, deben publicarse los proyectos útiles, que permitan realizar mejoras en las provincias, estos proyectos podrían ser de los agentes del Ministerio como de particulares. Siguiendo el principio por el cual se creó el Ministerio de Fomento y sus agentes periféricos esto es ser el taller de prosperidad nacional.

Los dos últimos artículo hacen especial referencia a la extensión del conocimiento de la ciencia de la administración. Así se establece por ejemplo en el artículo cinco del citado Real Decreto, "El examen de los libros y memorias que se publiquen sobre materias administrativas, el desenvolvimientos de las teorías de la ciencia de la administración y

observaciones sobre el modo de aplicarlas a las necesidades de mis pueblos en cada una de las ramas que depende de vuestro Ministerio" (360).

Es constante en el pensamiento de Javier de Burgos una cierta labor pedagógica en el campo de la ciencia administrativa y así se ve el deseo de llegar a extender los conocimientos administrativos a todos los agentes y en general a todo el país.

Esta insistencia en el deseo de extender la ciencia administrativa, se aprecia en diferentes textos del ilustre procer granadino, como el único medio de regeneración nacional es constante. Por último el artículo 6 del Real Decreto de 23 de octubre que crea el Diario de la Administración, también lo que estimula que se extienda el examen de disposiciones administrativas que se dicten en otros países.

Podemos decir que el objetivo último del Diario de la Administración era extender en España los conocimientos administrativos.

2.4.- Disposiciones sobre el nombramiento y toma de posesión de los Subdelegados de Fomento.

No nos puede caber ninguna duda sobre la importancia que Javier de Burgos daba a los nuevos agentes del Ministerio de Fomento, ya que son constantes el número de disposiciones que se publican en la "Gaceta de Madrid" sobre esta materia, regulando muy detenidamente cada uno de los aspectos, de la toma de posesión, su jura e incluso el uniforme que ha de llevar. Quizás esta regulación tan exhaustiva era para facilitar las misiones para lo que fueron creados.

Ortiz de Zúñiga en su obra "Elementos del Derecho Administrativo" nos establece claramente cuales eran los principales deberes de los Subdelegados de Fomento "Uno de los primeros deberes de los agentes del administrativos tiene por objeto el cumplimiento de las leyes dirigidas a conservar, el orden público, y proteger la seguridad de los habitantes y el respeto a la propiedad" (361).

En la "Gaceta de Madrid" se publicó un Real Decreto estableciendo la categoría que habfan de tener los Subdelegados de Fomento, y el uniforme que han de utilizar los empleados de este ramo. Este Real Decreto que lleva fecha de 22 de diciembre de 1833, establece en su artículo primero: "La categoría de los Subdelegados provinciales de Fomento

(361) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel: Elementos de Derecho Pág.61.

es igual a la de los Intendentes propietarios de provincia, y por consiguiente gozarán los primeros del mismo tratamiento, honores, y distinciones que tienen los segundos. (362).

El intentar dar un status a los nuevos agentes del Ministerio de Fomento, viene como es lógico también de una influencia napoleónica, no podemos olvidar que Napoleón a la hora del nombramiento de los nuevos prefectos, estableció que los nuevos agentes recibiesen una retribución que les permitiese vivir al mismo nivel de vida que el hombre más acaudalado de la provincia, aspecto que en el caso de España jamás se logró y la retribución de estos agentes nunca les permitió llegar a tener el nivel del hombre más rico de la provincia.

En el Real Decreto del 14 de enero de 1857, 23 años más tarde del texto normativo objeto de estudio, establece las retribuciones de los gobernadores provinciales, y así en el artículo 3 del Real Decreto del 14 de enero establece que los gobernadores de provincia tendrán todos los mismo sueldos, excepto el de Madrid. En el artículo siguiente se establece que el Gobernador de Madrid tendrá un sueldo de 60.000 reales y los demás tendrán el sueldo de 40.000 reales en concepto de gastos de representación, junto con Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Málaga, Sevilla y Valencia, que dispondrán de estos gastos de representación.

El Real Decreto de 14 de enero de 1857, que apareció publicado en la "Gaceta de

(362) Leyes y Decretos del Rey Fernando VII..... Pág. 393.

Madrid" el día 15 (363), fue el primer y prácticamente el único intento de profesionalizar la figura del gobernador provincial a lo largo del siglo, es de indicar que hubo pocos intentos serios de profesionalizar esta figura a lo largo de nuestra historia, y por lo tanto dar una retribución digna. La falta de una retribución digna para estos agentes provinciales, es quizás una de las causas por las que estos agentes del poder central estaban subordinados al caciquismo local, a diferencia del prefecto francés, y se mantiene a lo largo de la historia.

Esta afirmación de la falta de dotación presupuestaria para estos agentes, se refleja en la exposición de motivos del Real Decreto de 03 de noviembre de 1883 y publicado en la "Gaceta de Madrid" el día siguiente, estableciendo lo siguiente:

"Las dificultades que los gobiernos vienen encontrando para la designación de personas dotadas....para el cargo de gobernador....dotado el puesto con retribución escasa" (364).

Es así este texto que aparece en la "Gaceta" apenas 50 años después que el Real Decreto de 22-12-1833, que determina la categoría de los Subdelegados de Fomento, nos ratifica en un texto normativo la idea que nunca, la retribución fue un aliciente para el desempeño de este cargo de Gobernador y como se manifiesta en el Real Decreto sólo

(363) Establecía el artículo primero de este Real Decreto "Los Gobernadores, Secretarios y Oficiales de los Gobiernos de provincias, formarán un cuerpo que se titula de la administración civil provincial", aunque en el artículo 9, se establecía que el gobierno podía nombrar a cualquier persona Gobernador.

(364) "Gaceta de Madrid" del 4 de noviembre de 1883. Pág. 57.

servía este cargo para los que empezaban una carrera política. Es con los datos reseñados, los que nos demuestra que la primitiva intención con la que Javier de Burgos creó esta figura en un espacio muy corto quedó desvirtuada, y eso que a pesar de que se le intentó equiparar en un principio con la figura del Intendente, figura señera en nuestra historia administrativa.

En el artículo segundo del Real Decreto de 1833, que establece la categoría de los Subdelegados de Fomento se señala que "han de llevar el uniforme especial, que exactamente arreglado a los diseños que me he dignado a aprobar" (365). Es de indicar que también podrán llevar uniforme, los Subdelegados de partido, y los Oficiales de la secretaría de la Subdelegación. En el último artículo se establece que se concede el uso de bastón a los Subdelegados de partido y solamente a los secretarios de las subdelegaciones cuando se desempeñen interinamente el cargo de Subdelegado de Fomento en los supuestos ya expresados.

En el preámbulo de este Real Decreto se apreció un deseo por parte de la Reina gobernadora en la plena equiparación de los nuevos agentes del Ministerio de Fomento, por eso se cita en el preámbulo que tendrá una plena equiparación con los demás autoridades (366).

(365) Leves y Decretos del Rey Fernando VII....., Pág 393.

(366) Leves y Decretos del Rey Fernando VII....., Pág 393. ..."la consideración y condecoración que gozan respectivamente los que sirven en las demás ramas del Gobierno"

Tenía que ser muy claro lo dispuesto en este texto normativo, para realizar el papel de los nuevos agentes, ante las demás autoridades profundamente recelosas de la nueva figura y la rapidez en empezar sus funciones (367).

Era estrictamente necesario que los Subdelegados de Fomento ocupasen sus puestos, ya que podemos ver que se fueron creados dos días después de que Javier de Burgos fuese nombrado Ministro de Fomento y a los 37 días de su creación, se establecía la división territorial, y a los 30 días del establecimiento de la división territorial, se dicta la Real Orden de la jura de los Subdelegados de Fomento. Se establece en el preámbulo de la Real Orden citada, que se publica para que los nuevos agentes puedan desarrollar su importante misión, que no era otra que el de promover la felicidad pública, y para que pudiesen realizar su misión lo antes posible, será necesario que cuanto antes empezasen a tomar posesión de sus cargos.

En el artículo primero se establece que los Subdelegados que ya hayan prestado el juramento que disponía el artículo 13, que establecía la figura de los Subdelegados y demás empleados de Fomento, debían de trasladarse inmediatamente al lugar de su destino para

(367) Es interesante resaltar que en la página anterior del libro: Leves y Decretos de nuestro Señor Fernando VII y su augusta esposa, se recoge un Real Decreto de la Reina gobernadora declarando al Consejo de Gobierno el primero y preferente de todos los del reino.

El Consejo de Gobierno fue un órgano creado por el rey Fernando VII y en su testamento y ejerció una notable influencia en las reformas llevadas a cabo por Javier de Burgos y como se ha descrito en otro pasaje de la presente tesis realizó una profunda labor de oposición a las reformas emprendidas por el ilustre granadino. (El único medio que tenía el Consejo de Ministros, del que por su puesto formaba parte Javier de Burgos, para intentar superar esta oposición, fue dotar a sus miembros de una retribución digna, estableciendo una retribución de 1.200.000 reales a los miembros del Consejo que fueron titulares, teniendo además los honores que tuviesen los miembros del Consejo de Estado).

empezar a realizar sus misiones. Estaban excluidos de lo dispuesto en el primer artículo aquellos que por la proximidad de su residencia, al lugar donde hubiesen sido destinados, tomaran juramento ante los Capitanes Generales, presentándose inmediatamente ante estos cargos para poder cumplir con esta formalidad, y poder pasar a desempeñar su destino.

Como en el momento en que se produce el nombramiento de los nuevos agentes, casi todas sus funciones estaban desempeñadas por los arriba mencionados Capitanes Generales, e Intendentes, se les comunicó a estas autoridades, que los Subdelegados se les presentaran con una copia de la Real Orden de nombramiento y la certificación de haber prestado juramento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto que dispone el nombramiento de los Subdelegados y demás empleados de Fomento. Una vez hecho esto debían proceder a entregar los papeles a los nuevos agentes del Ministerio de Fomento. No se puede olvidar que este traspaso de competencias fue objeto de una profunda crítica, y hubo resistencias, para que estos nuevos agentes se instalasen, Rodríguez Camaleño en su obra señala:

"La reunión de los Gobiernos Civiles a las Intendencias, que en vez de ser remedio, no podría servir sino para aumentar los males" (368). Esta palabras fueron escritas en 1835, a principios de año, y demuestra el profundo rechazo a la nueva figura.

Se colocaron en los edificios de las Subdelegaciones de policía, en el caso que no

(368) RODRIGUEZ CAMALEÑO, Luis: Consideraciones sobre el Nuevo....., Pág. 81.

podiera ser su ubicación en inmuebles que perteneciesen a la Secretaría de Despacho de Fomento, esto se hacía para evitar gastos innecesarios , se instalarán en el mismo edificio a todos los empleados de la Subdelegación. Las mesas y sillas que se utilizarán serán las de la Subdelegación de policía, y algunos enseres se usarán de las contadurías de los propios, si a pesar de todo ello no hubiese los medios suficientes se dará un pequeño presupuesto para adquirir dicho material, sólo gastando lo absolutamente imprescindible, cuando sea necesario un gasto mayor es estrictamente necesario una autorización previa.

Es claro, como ya se ha manifestado, que hubiese una gran austeridad en la entrada en funcionamiento de las subdelegaciones porque se ordena a los Subdelegados que se proceda a iniciar sus actividades aún cuando no hubiesen tomado posición los empleados de la subdelegación, como los secretarios, y demás oficiales, para obviar esta primera falta de personal, acudirá el Subdelegado, a los empleados de policía, y a los empleados de Propios que no fuesen necesarios en las capitales de las provincias, siguiendo por supuesto a la hora de la recluta de este personal, el criterio de austeridad, y así en el texto del artículo 7 dice:

"Con actividad, energía, inteligencia, buena intención, y un deseo constante de realizar todas las mejoras que la situación permita, serán más útiles los Subdelegados que con empleados numerosos y oficinas adornadas profundamente (369). En las palabras que citamos textualmente se expresa claramente la política de eficacia acompañada de una

(369) Leyes y Decretos del Rey Fernando VII,..... Pág. 455.

política de austeridad. Esa política de austeridad se aprecia, cuando los empleados del Ministerio de Fomento no empezarán a cobrar sus retribuciones sino a partir de la toma de posesión de sus cargos.

Los empleados del Ministerio de Fomento deberán tomar posesión de sus destinos inmediatamente o en el plazo de tiempo más breve posible, es curioso además que se les da un plazo máximo para la toma de posesión antes del 1 de enero de 1834, se considera que han abandonado o mejor dicho que han renunciado al cargo y tiene que procederse inmediatamente su sustitución, es demostrando claramente como se ha expresado reiteradamente la urgencia de la entrada en servicio de los Subdelegados de Fomento.

Entre otras misiones los Subdelegados y Secretarios vigilarán la buena marcha de la Subdelegación de Fomento, junto con los secretarios de las subdelegaciones, vigilando el cumplimiento de los horarios evitando que se produzcan cualquier tipo de corruptela y mala marcha en la administración, vigilando y aquí cito textualmente: "que el porte de todos sus subordinados sea noble y decoroso, presentándose en ellas con traje decente, dándose unos a otros la consideración debida, y no ocupándose jamás en negocios particulares pues en las oficinas de S.M. sólo debe trabajarse en asuntos del servicio" (370). En las palabras recogidas se establece claramente el programa de actuación que han de seguir los Subdelegados y los Secretarios Generales en materia de personal, y se refleja el concepto

(370) Leyes y Decretos del Rey Fernando VII,..... Pág. 456.

de una plena dedicación, por parte de los empleados del ramo de Fomento.

Se dispone en esta Real Orden que una vez que los Subdelegados de Fomento tomen posesión de su cargo, enviarán una circular clara y sencilla a los Ayuntamientos de la provincia donde estuviesen destinados, indicando a los pueblos la ventaja que produce, con la aparición de esta nueva administración, que llevaría atraer muchos beneficios a los ayuntamientos y además se establece el criterio de crear una administración uniforme.

Los Subdelegados exhortarán a los ayuntamientos a que éstos les remitan las necesidades de los mismos, así como los medios para socorrer estas necesidades. Otra de las obligaciones que tenía el Subdelegado, según la Real Orden, es la de realizar una lista de todos los municipios de la provincia por orden alfabético.

Quizás un aspecto muy interesante es como se describe perfectamente hasta la forma en que se ha de establecer la correspondencia entre los Subdelegados y el Ministerio de Fomento, y así en el artículo 12, se establece que la correspondencia se realizaría de la forma siguiente: "Se extenderá en folio, indicando al margen: 1º el nombre de la subdelegación respectiva, 2º el número de cada oficio, empezando una nueva numeración cada año, 3º el negociado a que corresponda el asunto de que se trate, 4º el contenido sustancial del escrito y propuesta, dictamen final que termine".

La forma en que se establecen las comunicaciones entre el Ministerio y sus agentes ha sido mantenida durante muchos años desde la publicación de dicha Real Orden. La

correspondencia se enviaba dentro de un sobre sellado con las Reales armas, y por supuesto con el nombre de cada subdelegación.

Las competencias que han de tener estos nuevos agentes, son las señaladas en el Real Decreto de 9 de Noviembre de 1832, y en la Instrucción de 1833. Pero es en materia de policía donde la Real Orden aparece de una forma mucho más clara, porque si correspondía a los Subdelegados esta materia, debiendo costear de sus fondos todos los gastos de las Subdelegaciones, por eso tenían como misión, entre otras, conocer el importe de los fondos de Policía en las provincias de sus jurisdicciones, asegurando a través de las contadurías de propios, la recaudación de los fondos.

Se le encomienda al Subdelegado de Fomento verificar el pago de las obligaciones del ramo y entre ellas de los sueldos y gastos de las Subdelegaciones de Fomento. Por supuesto el delegado deberá determinar el número de agentes necesarios para el mantenimiento del orden público en la provincia, siguiendo lo dispuesto en el artículo 33 y 34 de la Instrucción.

Debido a la situación de guerra civil que había en España en 1833, otra de las obligaciones que tenía el Subdelegados como Jefe de policía de la provincia, era remitir a los Capitanes Generales y Comandantes de plazas, todas aquellas noticias que pudiesen alterar la tranquilidad y la seguridad pública, por supuesto sin dejar de remitir al Ministerio de Fomento a través del Superintendente de policía que en materia de Policía era el superior

de los Subdelegados.

La situación de guerra llevaba aparejada una profunda intranquilidad pública y así los agentes del Ministerio de Fomento, como promotores de la paz pública, debían enviar en caso necesario a los comandantes militares los auxilios que estos requieren a los Subdelegados de Fomento, y estos tenían que tomar las medidas necesarias para hacérsela llegar.

No podemos olvidar en ningún momento que estos agentes son una creación "ex novo", y por lo tanto la asunción de sus competencias se realizaba destruyendo competencias de otras autoridades. Los Subdelegados reunirán inmediatamente, después la toma de posesión, todos los papeles y documentos que son competencia del Ministerio de Fomento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75 de la Instrucción, y en base a lo dispuesto en este artículo, se requería a las autoridades, que tuviesen dichos papeles y documentos para que se proceda a su entrega. Una vez reunidos los documentos, procederán los nuevos agentes a remitir, a la mayor brevedad posible, todos los documentos al Ministerio de Fomento, siguiendo los principios de economía y de celeridad.

Por último esa Real Orden establece la obligatoriedad a los Subdelegados de Fomento de reunir todo tipo de noticias para poder realizar mejor sus funciones. Estableciendo como una misión o función a la que no pueden renunciar los Subdelegados, la vigilancia y cuidado de que los Ramos de Propios y de Pósitos no deben ser

abandonados bajo ningún aspecto. Aquí se ve otro aspecto del poder interventor de Subdelegados sobre los Ayuntamientos, y así textualmente:

"Pues importa que los fondos municipales sean el patrimonio bien administrado de los pueblos, y urge no menos que los Pósitos dejen de dar origen a reintegrar y devoluciones exorbitantes" (371).

Es claro el papel que Javier de Burgos daba a los Subdelegados como controladores de los ayuntamientos, por eso insiste en que estos agentes controlen los fondos de estos Ayuntamientos, para que cumplan los fines para los que fueron constituidos existiendo en realidad un transfondo de control sobre los Ayuntamientos. Podemos observar, que desde muy pronto, los Subdelegados de Fomento antecedente de los Gobernadores Civiles, ejercieron un control sobre los Ayuntamientos, ya que la fecha de la cita Real Orden es de 29 de diciembre de 1833, ratificó esa idea que los agentes del poder central son controladores de la vida local. Es la última disposición de 1833.

Disposiciones sobre los Subdelegados de Fomento del año 1834.

La primera disposición objeto de análisis que lleva fecha de 4 de enero de 1834, tiene por título: "Real Decreto que contiene el Reglamento de Imprentas" que va desde la pág. 2 a la pág. 13 de la Colección de Decretos de nuestra Señora Isabel II.

No podemos analizar este texto normalmente sin antes realizar, aunque sea

(371) Leves y Decretos del Rey Fernando VII...... Pág. 459.

someramente un breve análisis de las disposiciones en materia de libertad de prensa, o como se denominaba en la época: "libertad de imprenta". La libertad de imprenta surgió en Cádiz durante el proceso constituyente y también en la España ocupada, no podemos olvidar que Lista escribía en la "Gaceta de Sevilla", periódico afrancesado.

Este surgimiento de la prensa en Cádiz durante el período constituyente se llegaron a publicar más de 16 periódicos, renació con fuerza durante el Trienio Liberal, ya que como se puede comprobar en 1820, salieron más de 60 periódicos. Entre otros de esa época cabe citar: "El Espectador", periódico del General Evaristo San Miguel, y el periódico revolucionario: "El Zurriagazo". Este estallido de prensa hizo necesario durante el Trienio Liberal una regulación de esta materia, y así surgió la Ley de 5 de noviembre de 1820 (372).

La mayoría de los políticos de la época se formaron en los páginas de la prensa de la época, y así Martínez de la Rosa colaboró en el "Redactor General", Fermín Caballero en el "Eco del Comercio", este periódico era el portavoz del bando progresistas. Andrés Borrego, fundador en 1835 del periódico "El Español". También Alcalá Galiano escribía en "El Observador" éste era el redactor jefe del citado periódico, en "El Pobrecito

(372) Otras disposiciones sobre la libertad de imprenta fueron:

- Ley adicional. 12-02-1821.
- Ley: 16-02-1822.
- Real Cédula: 12-07-1830.
- Reglamento 04-01-1830.
- La Ley de 10-02-1822 establecida por R.D: 17-01-1836

Hablador", fundado en 1832, escribía Mariano Larraz, y por último el diario "La Estrella" propiedad de Zea Bermúdez. En el libro de Don Antonio Asenjo se hace un estudio de la prensa madrileña de la época objeto de estudio. La mayoría de los políticos de la época escribieron o eran propietarios de periódicos, el propio Javier de Burgos fundó durante una época un periódico que se denomina: "El Imparcial" (373). Por eso desde un principio el agente del poder central ejercía el papel de Censor, es una de las funciones del agente del poder central.

Ya en la Ley de imprenta de 20 de noviembre de 1820, se establece la prohibición que el Jefe político (denominación que se daba al Subdelegado de Fomento) formar parte de los jueces de delitos de imprenta, éstos se elegían entre los vecinos mayores de 25 años en un número superior al triple de los miembros del Ayuntamiento de la capital de la provincia, de estos se sacarían nueve miembros por sorteo, que se constituyen en el tribunal de delitos de imprenta. Esta composición fue modificada por la ley de 22 de febrero de 1822, y se establecía que se elegían los jueces de delitos de imprenta de la siguiente manera: una tercera parte los elige el Ayuntamiento, y las dos terceras partes la Diputación, pero en esta última elección no participaba el Jefe político.

(373) Otros periódicos eran "El Album Semanario Pintoresco", de Metoneros Romanos, "El Patriota" era de Juan Alvarez Mendizabal, junto al "Correo Nacional" fundado el 16 de febrero de 1.838, periódico de Andrés Borego que sustituyó al "Español" en 1837, había en Madrid 43 periódicos. Los periódicos citados anteriormente eran de ideología moderada, como periódicos progresistas, podemos citar además "El Eco del Comercio" que sustituyó al "Boletín de Comercio", publicación que realizó una campaña durísima contra Javier de Burgos que era Ministro de Fomento. La Ley de imprenta periódicas y gobernadores civiles es una constante a lo largo del pasado siglo como nos describe Antonio Asenjo en su obra "La Prensa Madrileña através de los Siglos". "El Boletín de Comercio" fue objeto de cierre por parte de Javier de Burgos.

Una de las diferencias que existía entre el pensamiento moderado y el progresista era en materia de libertad de imprenta, siendo los progresistas partidarios del sistema de jurados, aspectos que rechazaban de plano los moderados que eran muy restrictivos en materia de libertad de imprenta, por lo tanto en los gobiernos moderados el subdelegado de Fomento en sus diferentes denominaciones jugaba un papel muy importante en esta materia (374).

No podemos decir que el papel del agente del poder central en esta materia no perdiera importancia en leyes posteriores, y así podemos ver que con la Ley de 22 de marzo de 1837, para ser editor de un periódico debía de depositarse por parte del editor una cantidad que variaba según las ciudades, en Madrid era de 400 reales, y en Barcelona, Sevilla y Cádiz era de 300 reales. Estas cantidades había que depositar, para poder ser editor, según disponía el artículo único de la citada ley.

El editor de acuerdo con lo dispuesto, en el artículo 1, tenía que probar ante el Jefe político, los depósitos señalados, así como estar en pleno ejercicio de sus derechos. El Jefe político podía suspender el periódico, si el editor no reunía los requisitos señalados en la ley.

Otro papel que jugaba el agente del poder central en la provincia, era que los editores tenían la obligación de entregar un ejemplar del periódico al Jefe político, bajo

(374) La Ley de 07-02-1849, reestableció la censura previa, y en el caso de Madrid atribuye esta censura previa al Gobernador Civil de Madrid.

multa de 500 reales, sino hubiera Jefe político deberá ser entregado al Alcalde Constitucional. Otro aspecto anecdótico es que la citada Ley exigía para ser miembros del jurado de Madrid una cantidad de 500 reales y en Barcelona, una cantidad inferior, y por cierto no podían renunciar a ser miembro del jurado.

Cuando gobernaba un gobierno progresista el agente del poder central perdía fuerza como controlador en materia de imprenta y así por una Real Orden de 18-12-1840 se prohibía a los Jefes políticos pedir a los promotores fiscales que actuasen contra algún periódico.

El papel del subdelegado, o Jefe político o gobernador, en cualquiera de sus denominaciones, tendría un gran papel en materia de imprenta y así como nos describe Manuel Colmeiro en su obra: Tratado de Derecho Administrativo; para editar un periódico hacia falta la autorización del Ministerio de la gobernación previo informe del gobernador de la provincia. Este aspecto del gobernador civil como controlador de la prensa no se puede olvidar en ningún aspecto, y marcará un gran papel en su intervención en la vida política, es un aspecto esencial de su actividad.

Posada Herrera en sus: Lecciones de Derecho Administrativo también nos habla del papel que han de jugar los Jefes políticos, en materia de imprenta, y así describe la facultad que tienen estos agentes de usar la policía de imprenta o quizás mejor controlar o hacer el agente del poder central de controlador e informar al poder central de lo que narraban los

periódicos de la época. Convirtiéndose el representante del Ministerio del Interior en la provincia en el censor provincial y controlador de todos y cada uno de los periódicos de la provincia.

2.5.- El Real Decreto que contiene el Reglamento de Imprentas.

Este texto que consta de 56 artículo, es la clara exposición del pensamiento ilustrado moderado de Javier de Burgos, y así en el párrafo primero del texto, se dice:

"No pudiendo existir la absoluta e ilimitada libertad de imprenta, publicación y circulación de libros y papeles sin ofensa de la pureza de nuestra religión católica" (375).

Se intenta asegurar esta libertad, pero de una forma restrictiva para que nunca vaya contra el sentir religioso y el interés general o bien general dice del preámbulo del Real Decreto, que aprueba el Reglamento de Imprentas de 06-01-1834.

Pero a pesar de esta serie de restricciones, se expresa la idea que hay que eliminar también todas las trabas que ha tenido la libertad de imprenta en las épocas anteriores, porque se considera que la libertad de imprenta es un medio de extender el conocimiento y la ilustración al pueblo.

La importancia que se da a este Real Decreto de 06-01-1.834, se puede ver que se elabora en una comisión nombrada por la Reina, y sin olvidar que pasó por el tamiz, siempre restrictivo del Consejo de Gobierno y previo dictamen del Consejo de Ministros. Si bien en el artículo primero se establece la plena libertad de publicación y de

(375) Leyes y Decretos de la Reina Isabel II, Madrid, (Imprenta Real. 1.834 Pág. 3)

periódicos, es en el artículo 12 del citado texto, se atribuye el tema de los censores al Ministerio de Fomento y a sus delegados citando textualmente.

Artículo 12. "Los censores serán nombrados por Mí, a propuesta de los Subdelegados de Fomento, dirigida al Ministerio de Nuestro cargo y se les expedirá el correspondiente Real título a que es consiguiente su juramento ante dichas autoridades" (376).

Por lo tanto es evidente que se atribuye a esta nueva figura la propuesta de los censores, y así en el artículo siguiente, se dice que el Ministerio que estaba a cargo de Javier de Burgos, propondrá a la reina, después de consultar o oír a los Subdelegados el número de censores, tanto eclesiástico, como seculares que ha de haber en Madrid o en el resto de los capitales provinciales. Por cierto se intentaba evitar en lo posible, que se crease un espíritu de cuerpo entre los censores, por eso se impedían o se trataba de impedir que los censores formasen asociación. Por supuesto los censores serán responsables por haber infringido o aprobar obras contrarias a la Fe, o a las buenas costumbres o ideas contrarias a la Corona, y le serán aplicadas las penas que las leyes establezcan.

Existía una prohibición general en la que se establecía, que no se podía imprimir un periódico de información general, salvo en el caso que fuese o se tratase únicamente, de artes o de ciencias naturales y literatura. En el caso que no fuese sobre estas materias, era

(376) Ibid Pág. 4

necesario una autorización previa para la publicación de cualquier periódico que hoy denominaremos de información general.

Tampoco se podía imprimir, por parte de ningún impresor, sin licencia, bajo multa de 200 ducados y dos años de destierro del pueblo donde se hubiese infringido las normas de imprenta. Por supuesto las licencias las tenían que conceder los respectivos Subdelegados de Fomento.

Para evitar que se introdujesen en la España de la época libros y periódicos que fuesen contra lo dispuesto en el Reglamento de imprentas, se procedía a nombrar su revisor de nombramiento Real, nombrado por la Reina regente a propuesta del Subdelegado de Fomento, y otro propuesto por la autoridad episcopal. Con respecto a las obras sujetas sometidas a los índices, los revisores los remitirán a los Subdelegados, y estos realizarán una lista que debían de remitir al Ministerio de Fomento. En materia económica y gubernativa serán los Subdelegados como agentes del Ministerio de Fomento, los encargados de tramitar todas estas cuestiones en materia de imprenta.

Los Subdelegados estarán obligados a tramitar las solicitudes, para imprimir aquellas obras que tienen que pasar la licencia previa, siempre que dichas obras, vengan acompañados de los nombres verdaderos de los autores en caso contrario no serán admitidos. Estos agentes deberán evitar, todos los obstáculos que eviten la libertad de imprenta. Así como fomentar la designación de censores e ilustrados, y sobre todo

imparciales, y por supuesto personas ajenos al ejercicio de cargos políticos, y cualquier otro destino que les impidiese desempeñar su cargo con imparcialidad. Los Subdelegados, tenían la obligación de dar copias de las modificaciones que hubiera hecho el censor en caso que hubiese dudas o controversias contra el autor, y el censor podrá pedir opinión a otro censor.

Una vez realizado los trámites previstos, conceder o denegar la licencia para la impresión, en caso de no autorizar la impresión se devolverá a su autor la obra no autorizada, salvo que fuese contra los sagrados dogmas, y como principio general se pide a estos agentes que intenten por todos los medios el cumplimiento de lo dispuesto en este Reglamento.

Se intentó desde un principio que los agentes del Ministerio de Fomento siguieran en materia de imprenta una línea o política homogénea, y para ello se creó una autoridad central en esta materia con la denominación de "Inspección General de Imprentas y Librerías del Reyno" que por supuesto bajo la dependencia del Ministerio de Fomento.

La composición de la autoridad citada, estaba formada por tres individuos, uno de los cuales tenía que ser eclesiástico, y por supuesto los tres tenían que tener especiales cualidades para el desempeño de sus funciones. Esta autoridad, debería realizar los informes sobre esta materia que la Reina se solicitase sobre la materia de imprenta, así como resolver todas las providencias de los Subdelegados, como resolver las quejas sobre lo que dispongan los Subdelegados de Fomento en materia de imprenta. Y por supuesto preparar las

diferencias circulares que se debía de enviar a los Subdelegados sobre esta materia.

Vemos que existía en el pensamiento ideológico que ocupa el poder en la época que estamos tratando, un deseo de controlar en el mayor grado posible los medios escritos, los únicos medios de extender conocimientos, o de atentar contra el poder, pero bien es cierto, que no podemos olvidar que había un deseo que se extendiese el conocimiento, pero siempre que el poder central ejerciese un control sobre la imprenta, no debemos de olvidar, que estamos describiendo un proceso de cambio desde arriba, y que los cambios son administrativos y no políticos, se intentan modificar el sistema político no realizar una revolución. Es un cambio según un plan trazado por una minoría gobernante, en donde la imprenta está al servicio de ese plan. Con este decreto elaborado bajo el mandato de Javier de Burgos, se inicia una línea intervencionista de los agentes del poder central en esta materia que se ha mantenido durante mucho tiempo.

2.6.- Otras disposiciones sobre los Subdelegados de Fomento.

Con fecha de 13 de enero de 1834, publicado a los pocos días en la "Gaceta de Madrid", el Ministerio de Fomento, dictó un Real Decreto por el que se suprimía la Dirección General de Propios que había sido creada en el reinado de Fernando VII, por un Real Decreto de fecha 3 de abril de 1824. Esta Dirección General, tenía diferentes subdelegaciones en provincias, cuyos titulares eran los Intendentes de las respectivas provincias. La idea por la cual se crea esta Dirección General, y sus delegados en las provincias tenía como objeto evitar que el fin para el cual se constituyeran los propios, esto es, prestar dinero y semillas a los campesinos lograra el fin para el que fueron creados, que por estar en manos de los ayuntamientos, no habían conseguido dicho fin, y se producía una gran corrupción, y por lo tanto era necesario que los Propios estuviesen controlados por una autoridad central.

Con el nacimiento de la Dirección de Propios, se pretendía este objetivo, pero debido a que los intendentes no podían cuidar de cerca los Propios de los ayuntamientos, la tarea propuesta a esta Dirección general de Propios y Arbitrios, fracasó quedando a partir de ese momento los Subdelegados de Fomento obligados a comunicarse directamente con el Ministerio de Javier de Burgos, en esta materia.

El examen de las cuentas de los Propios, las realizará la Contaduría General de

Propios y arbitrios, luego pasaría en estas cuentas al tribunal Mayor, que luego las cuentas las remitirá al Ministerio de Fomento. Quedaron derogadas por este Real Decreto, una serie de privilegios que tenían los Propios, y uno de estos privilegios que se abolieron, es que se sometieran las cuestiones litigiosas a los tribunales ordinarios.

Es claro otra vez el ejemplo de la intervención del Subdelegado de Fomento en sus diferentes denominaciones en la vida de las corporaciones locales, y sobre todo, en el ámbito financiero.

Bien es cierto que también durante el mandato de Javier de Burgos, al frente del Ministerio de Fomento se dictaron disposiciones que en cierta manera limitaban la intervención del Subdelegado en la vida de los ayuntamientos. Así por una Real Orden declaraba que los Subdelegados de Fomento, no les competía la presidencia de los ayuntamientos, esta Real Circular llevaba fecha de 12 de febrero de 1.834.

Es sobre todo esta Real Orden una adaptación que se hace a los nuevos agentes del Ministerio de Fomento porque el artículo de la instrucción de 30 de noviembre, establecía que los Subdelegados de Fomento eran los Jefes inmediatos con los nuevos agentes en promover la prosperidad en todo el país. Fue problemático este artículo, porque los Alcaldes deben velar por los intereses de los vecinos, mientras que los Subdelegados cuidan los intereses de toda a provincia (377).

(377) El Real Decreto 23 de julio de 1835, concedía la facultad de suspender al Alcalde en el ejercicio de sus funciones por parte del Jefe político.

No se debe olvidar que no sólo es en la Instrucción de 30 de noviembre de 1833, sino en el artículo 183 de la Ley 03-02-1823, ya se establecía que el gobierno político de los Ayuntamientos corresponde a los Alcaldes, bajo la autoridad e inspección del Jefe político. Pero no debe extrañar que para muchos Subdelegados estuviesen convencidos que debían de presidir los Ayuntamientos. Ortiz de Zúñiga en su libro: Los Alcaldes y los Ayuntamientos, dice que si deben presidir los Ayuntamientos..

La razón que nos da Javier de Burgos para que no presida el Ayuntamiento o corporación local, es que se ofrecería una situación contradictoria, y en cierta manera insuperable, ya que en muchas ocasiones, el Subdelegado de Fomento tendrían que desaprobado o anular muchos acuerdos, que sí presidiesen el Ayuntamiento, hubiesen formado parte de la elaboración de dichos acuerdos que luego él, como Jefe superior de la administración provincial, tendría que dejar en suspenso. Para evitar esta contradicción, y quizás por esto, Javier de Burgos no se muestra partidario de que presidan los Ayuntamientos la figura creada por él.

Bien es cierto que en otro apartado del texto objeto de estudio, no excluye que en determinadas solemnidades o reuniones públicas, que se celebren, en el Ayuntamiento de la capital de la provincia, el Jefe de la administración provincial pueda a la cabeza del Ayuntamiento por el carácter que tiene el Subdelegado de Fomento, como jefe de todos los Cuerpos de igual clase y rango que le da precedencia, pero no podemos olvidar, que dice

la precedencia pero no dice en ningún momento la presidencia del Ayuntamiento.

Pero, por supuesto, esto no es que en el pensamiento y la idea que tenía Javier de Burgos, era de reforzar o conceder una cierta autonomía a los municipios, sino evitar que el Subdelegado en cualquier denominación que se le diese, tuviese que estar en la contradicción de ver cómo se aprobaban acuerdos que luego él se encargaría de anular.

El principio de los habitantes o vecinos de los pueblos, son los que mejor administran sus intereses, pero sometidos a la tutela y vigilancia de una red de agentes del poder central que permitan extender el poder del estado o en el pensamiento moderado, esto es el poder central a todas partes del territorio o de la nación.

Los Alcaldes, como delegados del poder central, están subordinados al poder central, ya que el Alcalde como agente del poder central está subordinado jerárquicamente al Subdelegado de Fomento. Pero es Manuel Colmeiro quien nos describe en su obra "Tratado de Derecho Administrativo" cuando dice que si bien las Corporaciones Locales tienen que tener una vida propia y intereses propios, citando textualmente "con la sola limitación de reconocer el poder soberano de acomodarse en la gestión de negocios privados a las leyes y reglamentos", sacrificando sus intereses de Corporaciones al bien del Estado (378).

Este es el espíritu del pensamiento moderado del que Javier de Burgos no olvidemos que es el iniciador y el maestro de los autores como Posada, Colmerio, Ortiz de Zúñiga,

(378) COLMERIO Y PENIDO, Manuel: Tratado de Derecho pág. 149.

y otros.

Hasta ahora hemos visto el papel de los Subdelegados de Fomento, en buen parte como controlador de las Corporaciones locales, pero antes de continuar, no se puede olvidar su papel como agente del Ministerio que se denominó por su promotor, como taller de la prosperidad nacional. Así podemos ver que el Real Decreto que permitió la venta de cereales, una de las muchas normas que dictó Javier de Burgos, mientras desempeñaba la secretaría de Fomento, para proceder a liberalizar el sistema económico, y así en el citado Real Decreto se establece en su artículo cinco, que el Subdelegado de Fomento, en la capital de la provincia, o el Subdelegado de partido en su defecto, permitirán en establecimiento de mercado de semillas, el Real Decreto que lleva fecha de 29 de Enero de 1834. Es constante las disposiciones de promoción y liberalización de la actividad comercial.

Otro ejemplo de lo citado anteriormente es el Real Decreto extinguiendo las hermandades y gremios de viñedos, y permitiendo la plena libertad de compra y venta de vinos, que lleva de firma del 8 de marzo de 1834.

Por el Real Decreto descrito en su artículo uno, se suprimen todos las hermandades, gremios y montepíos de viñedos. Por lo tanto los cosecheros podrán vender sus productos con plena libertad, quedan suprimidos por lo tanto, todos los impuestos que recaudaban estas hermandades, y tampoco están obligados a pagar impuestos atrasados, era un intento de supresión de trabas al desarrollo. También los Subdelegados de Fomento han de vigilar

la marcha de los Boletines Oficiales de sus respectivas provincias, cuidando que dicho Boletines cumplan las plazos que se han de cumplir para las subastas.

Por una Real Orden mandando que los Subdelegados de Fomento se entiendan con los Capitanes Generales en materia de policía, los gobernadores militares en sus plazas, ejercieran las competencias en materia de policía. Esta Real Orden no se debe olvidar que se dictó para evitar tensiones entre las nuevas autoridades, y los mandos militares debido en buena parte a la situación de guerra civil que atravesaba España, y así en la Real Orden se diga que tal situación era circunstancial. "Aleja la idea de que se va a perpetuar con su adaptación la confusión de atribuciones tan contrario a los buenos principios de la buena administración". (379)

Así el artículo primero dice expresamente que los Subdelegados de Fomento se entenderán por ahora en todas las cuestiones de policía con los Capitanes Generales, los cuales no podemos de dejar de citar, se entenderán con el superintendente general. Los gobernadores militares en las plazas ejercerán la policía en ellas, y en todo el territorio que alcance el tiro de cañón desde la plaza en esa materia.

Pero siempre consideraba Javier de Burgos que esta situación era transitoria y contraria a unos buenos principios de la buena administración, y así nos dice textualmente "durarán sólo lo que duren las circunstancias extraordinarias... pasadas las cuales

(379) Leyes y Decretos de la Reina Isabel II..... pág. 133.

corresponderán exclusivamente a los Jefes civiles las atribuciones de la policía, que no pueden segregarse de las demás atribuciones administrativas (380). Una excepción a un principio (381) reconocido en el pensamiento administrativo, el cual se hacía una excepción, debido a la situación política española de 1833.

El papel del Subdelegado en materia de enseñanza es un aspecto fundamental en su actividad en la provincia y así Posada Herrera nos habla en su obra "Lecciones de Derecho Administrativo" nos habla de este papel. Ortiz de Zúñiga en su obra "Los Elementos del Derecho Administrativo", nos manifiesta que el jefe político tenía que nombrar a dos vocales en la Junta de Instrucción Primaria en la capital de la provincia a propuesta de la Diputación.

Con fecha de 20 de marzo de 1834, se dictó una Real Orden en materia de las competencias de los Subdelegados en materia de instrucción pública, aunque ya hubo un antecedente con la Real Orden de 16 de febrero del mismo año, en donde ya se establecía el papel de los nuevos agentes del Ministerio de Fomento.

Esta Real Orden nació por el impulso del Subdelegado en Granada, para que el Ministerio de Javier de Burgos procediese a aclarar lo dispuesto en la Instrucción de 30 de

(380) *Ibid* Pág. 133.

(381) Por esto no nos debe extrañar y así una Real Orden de 03 de marzo de 1834, dirigida al Consejo Supremo de la Guerra, aclaraba unas dudas, si los empleados de las Subdelegaciones estaban obligados a ir a quintas. Se contestó que todos salvo el Secretario de la Subdelegación.

En el ámbito militar se dicta una Real Orden de 16 de marzo de 1834, en donde se ordena a los Subdelegados de Fomento que se relacionen con el Ministro de la Guerra en todo lo que haga referencia con los fondos de los voluntarios realistas.

noviembre en su capítulo 7.

Se dará en la citada Real Orden el papel que han de jugar los Subdelegados en esta materia, y así se establece en el artículo primero la obligación de los Subdelegados de Fomento de realizar inspecciones a los centros de enseñanza en sus respectivas provincias. Se exceptúan de estas inspecciones las Universidades literarias y los Seminarios conciliares, las primeras dependían de la Inspección General de instrucción y las segundas de las respectivas diócesis, pero incluso respecto a estos establecimientos, los Subdelegados comunicarán al gobierno todo lo que consideren digno de atención.

Deberán vigilar además los agentes provinciales que los fondos asignados a las Universidades literarias y a los centros de enseñanza cumplan su objetivo para las que se les asignaran, y para poder realizar dicha misión podrán pedir cuentas y noticias a las personas y a las Corporaciones que lleven la dirección de estos establecimientos. Propondrá los Subdelegados a la Inspección general de la Instrucción y a las autoridades que lleven la dirección de los establecimientos de enseñanza, cualquier mejora que redunde en una mejora de la enseñanza.

Se establece al final de la Real Orden una obligación genérica en la línea de promoción de la prosperidad nacional, de fomentar el estudio de las primeras letras, y fomentando la fundación de escuelas primarias.

El Subdelegado ejercerá un papel en actividades tan dispares como en materia de

teatro, ya se estableció un plazo inferior para la subasta de teatros y así si el plazo de pujas era de 90 días se pasó a 15 días. Y por el Real Decreto de 27 de marzo de 1834, se suprimía el cargo del Juez protector del teatro. Este cargo de juez protector de los teatros se creó en base a los dispuesto en una real orden de 20 de noviembre de 1747, concediendo el cargo del juez protector del teatro al corregidor de Madrid. Con el Real Decreto, de supresión de este cargo, se refuerza el papel de la nueva figura, y así en el artículo primero: "quedan suprimido el destino de Juez protector de los teatros....y en el artículo segundo dice: "Los Subdelegados de Fomento en las provincias desempeñarán por ahora, y hasta el arreglo del ramo de teatros, las atribuciones administrativas que correspondían al protector de los mismos" (382).

Ahora bien no se pudo olvidar que esta materia, fue durante algún tiempo polémica ya que, desempeñada durante cierto tiempo, por los alcaldes ya que la ley de 3 de febrero de 1823, atribuía estas funciones a los Alcaldes. Cuando se reestableció esta ley se les volvió a quitar a los Subdelegados o Jefes políticos esta funciones, pero bien es cierto que por un Real Decreto de 20 de marzo de 1839, se les restituyó a los Jefes políticos en las funciones. El papel de los Subdelegados en materia de teatro, estaba reconocido ya en la instrucción de Javier de Burgos a los Subdelegados en su artículo 57 dice:

"Los teatros exigen con urgencia un arreglo que los saque de la situación deplorable

(382) Leyes y Decretos de la Reina Isabel II..... pág. 157.

en que se encuentran. Una comisión encargada....

....Los Subdelegados de Fomento harán lo que puedan para mejorar el de sus provincias respectivas, a lo menos en lo relativo a las piezas que se representen, ya que imposible hacer en cuando a la ejecución" (383).

Es claro que desde un principio los Subdelegados deberían de atender al cuidado de los teatros. No sólo se encargaban de los teatros, sino que el agente del poder central en la provincia, era la autoridad encargada, de levantar la prohibición sobre ciertos espectáculos, como los bailes de máscaras, siendo en este caso la única autoridad competente para autorizar estos espectáculos.

Como dato curioso es de indicar que el Subdelegado de Fomento, o el Jefe político tenían un palco gratuito en cualquier representación, pero por una Real Orden de 20 de junio de 1838, se debía proceder al pago del mismo, y así nos lo describe perfectamente Posada Herrera en la Lección LX, de su obra: Lecciones de Derecho Administrativo.

Por último debemos de remarcar que en cambio en el aspecto económico, los teatros son los únicos competentes eran los ayuntamientos.

En el Real Decreto de supresión del juez protector de los teatros en el último artículo se establece una novedad, y es que todas las cuestiones litigiosas entre actores y los empresarios de los teatros, se resolverán en los juzgados ordinarios. Siendo esta una

(383) Gobernador Civil. Nueva Enciclopedia Jurídica. Torno Y. Barcelona. (Seix Barral. Pág. 172).

novedad en nuestra legislación.

Una Real Orden de 26 de marzo de 1834, ponía bajo la autoridad de los Subdelegados, todos los establecimientos de beneficencia hospicios, un proceso en virtud del cual estos establecimientos quedaban bajo el control del agente de la administración central.

En el preámbulo se establece que al poner a los establecimientos de beneficencia bajo la autoridad del Subdelegado tenía como objetivo establecer unos criterios de uniformidad, en el criterio de inspección de los establecimientos de beneficencia (384).

En el artículo primero de la Real Orden se establece que todos los establecimientos de beneficencia fuesen tanto de fundación Real, como fuesen de cualquier titularidad se ponían bajo la tutela y vigilancia de los Subdelegados de Fomento.

Los cuales podrán visitar éstos establecimientos cuando lo estimen oportuno y verificar que se cumplan los estatutos y reglamentos de los mismos, y así en los casos que estimen oportuno proponer la modificación de las mismas y por último ejercer la estricta vigilancia sobre todos los establecimientos públicos que correspondan al gobierno.

Deberán realizar constantes inspecciones, sobre éstos establecimientos para evitar los abusos en las rentas, y en el fin en que se apliquen dichas rentas, por lo cual deberán realizar la inspección de las cuentas de dichos establecimientos, y ver que el número de empleados que tienen dichos establecimientos, que en muchas ocasiones tenían un número

(384) El artículo 34 del Decreto de 10 de octubre de 1958, "corresponderá al Gobernador Civil ejercer el protectorado en todas las instituciones benéficas existentes en la provincia"

excesivo. Todas éstas medidas tenían como objetivo hacer más eficaz la protección que el gobierno desea sobre éstos establecimientos.

Todas las personas y corporaciones que elijan éstos establecimientos de beneficencia cumplirán exactamente y estarán bajo las órdenes que sobre ésta materia dicten los Subdelegados de Fomento. Ya en base a lo dispuesto en éste Real Orden no tenían que ser las personas elegidas de la nobleza, para desempeñar los puestos rectores de los establecimientos de beneficencia, podrán ser elegidas cualquier persona dotada, de buen celo y sentimientos hacia sus semejantes. El Jefe político en las diferentes denominaciones ocupaba la presidencia de la Junta de Beneficencia.

Una de las normas que dicta Javier de Burgos durante el desempeño de la Cartera de Fomento, es de las disposiciones que más marcó el siglo XIX, y sin hacer ninguna exageración, quizás los principios del siglo XX. Esta disposición que lleva por título Real Decreto arreglando las asociaciones gremiales de 20-01-1834. Esta disposición nace siguiendo los principios que la nueva filosofía política que llega al poder, y éstos eran, libertad, igualdad y propiedad. Sobre todo éste último, y así éste, se convierte, la plena propiedad, la idea, se extiende a todos los ámbitos de la vida política. Esa igualdad a la que se refiere es solamente una plasmación formal, y que éste principio se basa en la desigualdad en función de la propiedad. Como aspecto es de resaltar que el artículo 10 de la Constitución de 1837:

"No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización" (385). Principio el que respeto casi sagrado por la propiedad se mantuvo en las construcciones de 1845, así como en el proyecto de 1856 y en la de 1869.

El elemento de propiedad también aparece en el Estatuto Real como elemento para determinar el acceso a la vida política, y así en el artículo 5 del estatuto en su número tres se piden de renta 200.000 reales para su miembro de la cámara de los próceres y en el artículo de 1 y en su número tres para ser procurador hay que tener una renta de 12.000 reales de renta.

El Real Decreto arreglando las sociedades gremiales, establece en su preámbulo dos aspectos que quizás puedan parecernos contradictorios en una primera parte.

"Deseando remover cuantos obstáculos se opusieran hasta ahora el Fomento y prosperidad de las diferentes industrias convencida de que las reglas contenidas en los estatutos y ordenanzas que dirigen las asociaciones gremiales.... han servido tal vez para acelerar su decadencia" (386). En ésta parte del preámbulo es claro el deseo del gabinete del que forma parte Javier de Burgos de eliminar el movimiento gremialista, que son un

(385) ESTEBAN, Jorge de: Constituciones españolas y Pág. 149.

(386) Decretos de la Reina Isabel II..... pág.26.

freno al progreso, es por lo tanto la plena libertad individual, lo único que debe guiar las relaciones jurídicas. Ahora bien, en otro aspecto, se debe estimular la agrupación de individuos que están animados por un interés común, de buscar el progreso de las respectivas industrias.

El sistema liberal en un principio era partidario del movimiento asociativo, con muchos reparos cuando se trata del movimiento obrero, pero si a nivel de sociedades de socorros mutuos, y así bajo la inspiración de los gobernadores Civiles, y en base a una Real Orden de 28 de febrero de 1839 se ordena a éstos que estimulen y fomenten las sociedades de socorros mutuos, y así en base a éstos criterios, unos meses antes con fecha de 25 de febrero de 1838 se creó la Caja de Madrid, que el día 4 de febrero de 1839 se fusionó con el Monte de Piedad. Estas instituciones nacidas a imitación de sociedades extranjeras de socorro mutuo, como la sociedad formada en Inglaterra, los amigos de Westminster.

El fundador del Monte de Piedad fue el padre Piquer, capellán de las descalzas Reales, y contando siempre con el apoyo de las autoridades. Ahora bien esta tolerancia, con las sociedades de socorro como con cualquier tipo de movimiento obrero finalizó a partir de 1840, en donde se acentuó la represión contra cualquier tipo de asociación obrera.

Posada Herrera en su ya reiteradamente citada obra "Lecciones de Derecho Administrativo", también nos habla del movimiento asociativo, y como buen autor liberal, lo mira con cierta desconfianza y nos insiste en el papel, que el Jefe político debe realizar

en el ejercicio de sus funciones autorizar cualquier asociación o sociedad.

El papel de los gobernadores civiles con respecto a las sociedades obreras, está marcada por la línea de represión y así como ejemplo, la Real Orden de 25 de agosto de 1853, y otro mejor ejemplo es la circular que envió Sagasta a los Gobernadores Civiles que lleva fecha de 28 de mayo de 1871, y otra circular de fecha 16 de febrero de 1872, se prohíbe cualquier tipo de asocian obrera de carácter internacional, no podemos tampoco dejar de citar que en la fecha de las circulares que estamos hablando, se produjeron asesinatos de altos dirigentes, e incluso se asesinó al gobernador civil de Tarragona.

El papel de los Jefes de la administración provincial en sus diferentes denominaciones; Jefe políticos, Gobernadores Civiles, ejercieron un control político policial sobre el asociacionismo que fuese en contra de dicha libertad industrial. Estos principios que hemos descrito nacen con el Real Decreto referente a las asociaciones gremiales, y así en el artículo tercero .

"No podrán formalizarse asociaciones gremiales destinadas a monopolizar el trabajo en favor de un determinado número de individuos" (387).

En base a lo dispuesto se inició una legislación encomendada a limitar cualquier tipo de asociación que fuesen en contra de esta libertad, y son los gobernadores civiles, quienes se encargaron de aplicar esta legislación, y abandonando muy pronto la idea primitiva de

(387) Leyes y Decretos de la Reina Isabel II..... Pág. 27.

agentes de la prosperidad nacional, para pasar a ser agentes mantenedores del orden público.

Como última disposición objeto de estudio que haga una manifiesta relación con los Subdelegados de Fomento, es la Ordenanza de Montes que se dictó el 22 de diciembre de 1833, y que constó de 236 artículos. En el texto de la citada ordenanza de Montes, se refleja el carácter intervencionista de la administración, y así se establece que los Montes sujetos a vinculación, tenían que pedir autorización para proceder a la enajenación de los mismos de la autoridad a la que se tenía que pedir permiso era el secretario de la subdelegación de Fomento.

El artículo 228, establecía que el Director General de Montes tenía que ponerse de acuerdo con los Subdelegados provinciales de Fomento, para que estas autoridades auxiliares de la Dirección General en el cumplimiento de las Ordenanzas en materia de Montes. Además los agentes del Ministerio de Fomento, deberían de proponer cualquier mejora en esta materia.

Ahora bien, no debemos también de dejar de decir que en el artículo anterior, esto es en el 227, se establece que una serie de autoridades, y entre éstas cabría citar a los Comisarios de Marina y a los intendentes, y por supuesto los Subdelegados de Fomento, deberán de remitir al Director General de Montes, todos los expedientes que tuviesen relación con montes, competencias con los años irían siendo suprimidas a los Subdelegados de Fomento por considerarlas únicamente agentes políticos, sin ningún conocimiento técnico

y así, el Real Decreto de 1 de febrero de 1901 y publicado en la "Gaceta de Madrid" del día 01 y 17 de febrero de 1901, es un ejemplo de la pérdida de influencia.

Y la plasmación de ese concepto de eliminación del carácter técnico de esta figura para pasar a ser exclusivamente política, y así el Gobernador Civil se convierte en un político que en nombre del Gobierno impone el mantenimiento del orden público a los diferentes grupos sociales, a diferencia del prefecto francés que es en cambio un tecnócrata que administra el territorio.

2.7.- El Subdelegado de Fomento como Agente Electoral.

Este agente creado por un Real Decreto de fecha de 23 de octubre y publicado en la "Gaceta" el día 24 de octubre de 1833, y que adquirió como ya hemos visto un gran impulso como agente de la prosperidad nacional durante el mandato como Ministro de Fomento, de Javier de Burgos.

Javier de Burgos finalizó su labor como Ministro del ramo de Fomento el 17 de abril de 1834, y se publicó en la "Gaceta de Madrid" el día 19 de abril de 1834.

El día 13 de mayo de 1834, se cambia la denominación del Ministerio de Fomento que pasó a denominarse Secretaría de Estado y del despacho del interior y sus agentes pasó a denominarse Gobernadores Civiles de las provincias.

El cambio propuesto por José María Moscoso de Altamira, inicia un proceso de cambio en la orientación del nuevo Ministerio, que poca más tarde pasó a denominarse de la gobernación por un Real Decreto 4 de Diciembre de 1835 (388).

Este cambio en la estructura del Ministerio provocaría que el Ministerio del Interior, perdiese las competencias en materia económica. El Ministerio de la Gobernación pasa a ser el ejecutor de la política interior de Reino y como manifiesta el profesor Morell Ocaña; "el

(388) El Ministerio de Fomento vuelve a resurgir por un Real Decreto de fecha 20 de Octubre de 1851, aunque con distinto contenido al Ministerio que dirigía Javier de Burgos. Con esta denominación se mantuvo hasta 1931 este papel del Ministerio de fomento, está perfectamente descrito en el artículo del profesor Guaita, que lleva por título: "El Ministerio de la Gobernación cumple siglo y medio", publicado en la "Revista Documentación Administrativa" en su número 53.

Ministerio del Interior se constituye en la clave del gobierno del territorio, y dicho gobierno se ocupa en el ejercicio de las competencias relativas al orden público y libertades, elecciones y control de la Administración Local" (389).

Pasa entonces a convertirse el Gobernador en un agente del poder central en las provincias, un mero agente electoral, o así pasa a ser el Ministerio de la Gobernación y sus agentes, el gran elector nacional, que se consagra este papel con un gran tratadista de derecho administrativo como era Posada Herrera, que si esto fue con la Unión Liberal, con la restauración sería Romero Robledo, desde el ministerio de la Gobernación, continuaría con las prácticas caciquiles.

Este proceso caciquil descrito por nuestros clásicos, alcanza la perfección en la descripción, en la obra de Antonio Estébanez Calderón, que lleva por título; "Escenas Andaluzas", nos narra un proceso electoral, de forma magistral (390).

Aplicarlas, para el fin que se propone estos es, ganar las elecciones para el gobierno y contar con diputados dóciles y bonachones, y para lograr esto, siempre se cuenta con el agente al envía el Ministerio de la gobernación. Así el voto de las viudas, que votan en nombre de sus maridos, y se resumen la idea de esta obra.

(389) MORELL OCAÑA, Luis: Régimen Local C.F.R. Pág. 672 y 673 del citado autor y del a citada obra sobre el cambio del papel del Ministerio de Fomento al de Ministerio del Interior y sus agentes pasan a ser los grandes controladores de laih local.

(390) ESTEBANEZ CALDERON, Antonio: Escenas Andaluzas. Madrid (Espasa Calpe 1.960 -Pág. 58)..."Llega Opado. No es menester decirle a Vuestra Merced que los votos vendrán blancos como la paloma para luego aplicarlas"

"Libertad para que sirva a Dios en cuanto a votos, a gusto del gobierno" (391).

Así el día de la votación: "Las papeletas dobladas dos veces, para que en todo evento adverso....pueda alegrarse por nosotros embebidos y plegados en una, para pedir la nulidad de la elección" (392).

El autor: Estebanez Calderón, es un conocedor del sistema caciquil electoral de la época porque, además de sus aspectos profesionales, era tío de Canovas del Castillo, un político que utilizó ampliamente las palancas caciquiles.

El miedo era el arma que se utilizaba por parte de los gobernadores civiles, y así expedientes sancionadores que dormían en el mundo de los justos, se aceleraban con gran rapidez, y así se sometía a fuertes multas a los adversarios políticos y sobre todo se hacía desaparecer del censo, a aquellos que podían, o se pensaba votar en contra. Para lo que este objetivo, había que sustraes la elaboración de las listas electorales a las diputaciones, aspecto que ocurría cuando el partido que gobernaba era el moderado. Como ejemplo contrario junto del proceso electoral de la época, puedo citar lo descrito por la ley electoral de 20 de Julio de 1837, que establecía que las diputaciones provinciales, se encargaban de la elaboración de las listas electorales, por supuesto oyendo a los ayuntamientos que en estos procesos electorales tenían un papel decisivo.

(391) *Ibid* Pág. 61.

(392) *Ibid* Pág. 68.

Una vez elaboradas las listas electorales eran expuestas por los diputados 15 días antes de realizarse las votaciones. Luego se procedía a remitir las listas electorales a los ayuntamientos cabezas de distritos electorales.

Los electores según establecía el artículo 20 van a votar a la cabeza del distrito el día señalado en la real convocatoria, en caso de elección parcial, la fecha la fijará el Jefe político de la provincia respectiva.

El presidente y los cuatro secretarios escrutadores se elegían entre los electores, el proceso de votación duraba cinco días y los cargos citados anteriormente se elegían entre los primeros votantes. El comienzo de la votación se fijaba a partir de las ocho de la mañana, salvo el primer día, que la hora de comienzo era a partir del momento en que se elegían el presidente y los escrutadores.

El escrutinio se hacía cada día. Ahora bien, el artículo 35 de la citada ley electoral, también fijaba que debía realizarse un escrutinio general, se realizaba bajo la presidencia del Jefe político.

Una de las obligaciones que tenía el presidente de la mesa electoral, era remitir las copias del escrutinio a los diputados, y senadores electos (393) y por supuesto al Jefe político.

(393) Estamos refiriéndonos a una elecciones celebradas bajo un período progresista, y por lo cual, los senadores eran cargos electivos, en las épocas moderadas eran de designación Real, que los designaba el Rey entre los grandes de España y altos militares y funcionarios que ocupaban altos cargos, eran las personas que eran nombradas Senadores.

El Jefe político de la provincia, el cual por cierto hacía imprimir el acto electoral de la Junta electoral provincial.

El censo electoral en España en la época que hace referencia esta ley electoral según los datos que el profesor Diego Sevilla Andrés, nos facilita en su obra: "Historia Constitucional de España 1800-1966", a la fecha de la ley electoral de julio de 1837, el censo era de 257.984 electores, ejerciendo su derecho al voto en ese años, 143.026, que representaba el 55,43 del censo que habían ejercido su derecho al voto, y que a su vez representaban el 2,09 de la población total española.

Por la condición de elector en la citada fecha, había que reunir los siguientes criterio, fijados en el artículo 7 de la citada ley, y que establecía que para ser elector había que tener más de 25 años, y haber realizado el pago de contribuciones por una cantidad igual y superior a los 200 reales. El censo electoral de la España de 1837 y hasta 1840, en ese año, el censo alcanzó los 423.787, el 3,44 % de la población. España tenía el cuerpo electoral mayor de Europa, e incluso diez años después, sería semejante al de Francia. Este número de electores se mantendría hasta bien entrado el siglo XIX.

Ahora bien, no podemos dejar que a pesar de las críticas hacia los sistemas electorales que han dominado en España, no podemos dejar de reseñar que con la Ley Electoral de julio de 1837, realizada por los progresistas, permitió que presidiesen el gobierno dos moderados como el Conde de Ofalia y Pérez de Castro, uno de los pocos

ejemplos que una ley realizada por los progresistas, permitía a los moderados la llegada al poder, cosa que no ocurría con los moderados en el poder.

Una de las características que se han mantenido hasta la actualidad, es la imposibilidad de que el jefe político en sus diferentes denominaciones, pueda presentarse en la provincia donde estuviese destinado.

Hemos hablado del papel que juega como agente electoral, en la Ley Electoral de 1837, esta Ley Electoral ha sido considerada como una de las más perfectas que se realizaron hasta la restauración, y el papel de los Gobernadores en las elecciones aunque es un papel interventor, no alcanzarán los niveles que tendría en otras ocasiones en la historia de España, aunque ya se puede apreciar en esta Ley Electoral, y en los diferentes procesos electorales una disminución del peso electoral de las diputaciones, y de los grandes ayuntamientos.

A pesar de las interferencias electorales hemos de ver que las sesiones parlamentarias estaban como término medio, ciento siete sesiones anuales, durante el reinado de la regente y de Isabel II, cifra que no podemos despreciar, es cierto sin embargo, que no incluye el período de sesiones de la cámara de próceres durante el período de vigencia del estatuto Real.

Es curioso resaltar la consideración que los autores de la época tienen de los diputados, es así; Estebanez Calderón consideraba que "el diputado elegido en 1.814 lo fue

bajo los principios de la libertad, y se pasó al bando de penas, el de 1820, bajo la bandera moderada, trajo consigo a los "Cien Mil Hijos de San Luis" en 1.834, era partidarios del fin de la guerra, y duró cinco años más y el de 1835, trajo la revolución a las calles" (394), como se ve en una crítica muy dura de los diputados de la época.

Con anterioridad a la norma electoral se dictaron un conjunto de disposiciones en materia electoral, en donde el Jefe político, Subdelegado de Fomento o el Gobernador de las provincias ejerció un gran papel. La importancia de su papel en los procesos electorales, depende, de la tendencia ideológica que ocupaba el poder en ese momento.

El papel de los agentes del poder central en los procesos electorales, se inicia en la Constitución de 1812, y así su intervención es constante, como se refleja en el texto constitucional, así como dice el artículo 34 para la elección de diputados de Cortes, se celebrarán Juntas electorales de parroquia, partido y provincia en los tres procesos electorales interviene el Jefe político.

Había que elegir un diputado por cada 70.000 almas, este proceso electoral, era una elección indirecta, y así primero se reunían el primer domingo de Octubre del año anterior a la celebración de las Cortes. Esto ocurría en la península, en los territorios de ultramar, se reunían, en cambio, el primer domingo del mes de Diciembre, justo quince meses antes de la reunión de las Cortes. Los vecinos elegían once compromisarios que a su vez elegían

(394) ESTEBANEZ CALDERON, Antonio: Escenas Andaluzas. Madrid (Espasa Calpe. 1.960 -Pág. 41).

a un elector de parroquia por cada 200 vecinos.

El artículo 46 de la Constitución establecía que: "las Juntas de parroquia serán presididas por el Jefe político, el Alcalde de la ciudad, villa o aldea en se congregaren" (395). Aquí es claro el papel de intervención del Jefe político en el proceso electoral.

En las juntas electorales de partido se reunían el primer domingo del mes de noviembre, el número de electores de partido, tenían que ser el triple de diputados a elegir, salvo que el número de partidos de la provincia fuera mayor que el de electores, que entonces será un elector por partido.

El artículo 67 de la Constitución decía:

"Las juntas electorales del partido serán presididas por el Jefe político, o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido. Pero siempre como si el agente del poder centra, estuviese vigilando el cumplimiento de la legalidad, el guardián del ordenamiento jurídico.

El elector de partido, ha de tener más de 25 años, y residir en el partido por el que fuera elegido. Para ser elegido ha de tener la mitad más uno de los votos.

Los electores de partido se reunían en la capital de la provincia para proceder a la elección de los diputados de la provincias. Las juntas electorales de partido se reunían en el primer domingo del mes de Diciembre del año anterior a las Cortes. En la península y en las islas adyacentes, no ocurría así, las colonias de América, que en este caso se reunían

(395) ESTEBAN, Jorge de: Constituciones Españolas Pág. 27.

en el segundo domingo del mes de Marzo del mismo año en que se celebraban las juntas de partido.

Serán presididas las juntas electorales por el Jefe político de la capital de la provincia y como señala el artículo 81 de la Constitución de Cádiz, es sólo esa autoridad la única que presida ese proceso electoral. Los electores de partido se tenían que presentar al Jefe político con la documentación que acreditase su condición de elector de partido, y sus nombres se inscribían en el libro de actas de Juntas.

Para la elección de diputados, los electores de partidos se acercaban a la mesa, y delante suya, se inscribía el nombre al que habían votado. Anteriormente había procedido el presidente de la Junta electoral provincial, a realizar la pregunta, que establecía el artículo 49 del texto gaditano, y ésta era la siguiente:

"Preguntará el presidente si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinada persona; y así la hubiera deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto" (396).

Es como ya se ha manifestado, el Jefe político que es el presidente de la Junta electoral provincial, y realiza estas funciones de control de la legalidad, y en caso de ser ciertas estas acusaciones, se procederá a privar del ejercicio de sus funciones en caso de que fuesen unas calumnias se ejercitará esa acción contra los calumniadores.

(396) Ibid. Pág. 87.

Por supuesto los diputados elegidos, han de tener más de 25 años y haber nacido en la provincia donde han sido elegidos o estar avecinado en ella, por lo menos con esa vecindad desde hace 7 años. Con renta suficiente por supuesto para atender el mantenimiento de estas funciones parlamentarias.

El artículo 95 establecía la prohibición de ser elegido diputado a Cortes, a los secretarios de despacho, los Consejeros de Estado, ni ningún empleado de la casa real. La prohibición de ser elegido diputado a los secretarios de despacho fue eliminada en el Estatuto Real.

Pero es desde luego el artículo 97 del texto gaditano, que más afecta a esta figura, así el citado artículo establece: "Ningún empleado público nombrado por el Gobierno podrá ser elegido diputado a Cortes por la provincia que ejerce su cargo" (397).

Dentro del concepto de empleados públicos nombrados por el Gobierno, podemos incluir al Jefe Político, ahora bien la prohibición es solo para presentarse en la provincia donde ejerce sus funciones no en otras provincias, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 95, en el que la prohibición se refiere a ser elegido Diputado en cualquier provincia del territorio nacional (398).

(397) Ibid Pág. 92.

(398) La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, en su artículo 6, número 1, letra k) establece como causa de inelegibilidad, ser Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y Gobernadores Civiles y Subgobernadores. En el número 3, letra e) del mismo artículo arriba citado se establece durante su mandato no serán elegibles en la provincia donde estén destinados los Secretarios de los Gobiernos Civiles.

En el texto constitucional gaditano, el papel del agente del poder central es muy importante y su regulación para ser un texto constitucional es exhaustivo y muy completo de esta figura, con sus funciones electorales. Pero en cambio en el otro texto constitucional que se elabora en la España napoleónica no aparece en ningún momento el equivalente al Jefe político, esto es el prefecto, su papel en los procesos electorales a nivel constitucional inexistente. Si bien es verdad que el sistema parlamentario creado en el estatuto de Burdeos, radicalmente distinto al establecido en el texto gaditano.

El 7 de marzo de 1820 Fernando VII jura la Constitución que 6 años antes había derogado y hasta el 1 de octubre de 1823, que vuelve a restablecerse el orden absolutista, la labor de la Constitución gaditana se repone en todo su vigor.

Por lo tanto la labor de Cádiz, se reestablece también en el proceso electoral, y así vuelve a entrar en vigor la Instrucción del 01-01-1810, de la regencia que convocó a "todos los parroquianos que sean mayores de 25 años, que tengan casa abierta, en cuya clase, son igualmente comprendidos los eclesiásticos seculares" (399).

Este proceso trajo a la política una gran masa de gente que en el trienio liberal calculaban Posada Herrera y Fernán Caballero en unos tres millones de ciudadanos, esta extensión del sufragio sólo se alcanzó en 1868.

El proceso electoral en el trienio liberal está marcado, según nos describe Andrés

(399) SEVILLA ANDRES, Diego: Historia Constitucional Española..... Pág. 184.

Borrego, por las intrigas y por lo acordado en las logias masónica y en las Torres de los comuneros, realmente eran los únicos centros de poder en la España de la época del trienio liberal, en una España que como dijo Richard Herr: "careció de una élite nacida para gobernar, que pudiera haber proporcionado la España espina dorsal de las diversas regiones y grupos sociales" (400). Esta falta de élite preparada para gobernar se añade en la España del trienio liberal, el sectarismo político, y la revancha de los liberales exilados (401).

Se añade además un factor que se inicia en este período y continuará a lo largo del pasado siglo, y parte del presente siglo XX, y es la politización del ejército y la militarización de la administración como nos describe Rafael Jiménez Asensio: (402).

Pero en el trienio liberal, se rompe en cierta manera una idea recogida en Cádiz y es que la soberanía sólo reside en la nación, y no hay más representación de la que la que reside en el congreso.

La Ley de febrero de 1823 rompe esta línea de pensamiento, y el Ayuntamiento deja de ser sólo el gobierno económico de sus municipios, para convertirse en un elemento más

(400) HERR, Richard: La inestabilidad política de la España moderna. "Revista de Occidente". Número 107, 1972 -Pág. 291.

(401) El Decreto de 19 de abril de 1820, se establecía que los funcionarios depurados por su ideología liberal, en 1814, reciben sus haberes desde esa fecha de revanchismo político y sectario.

(402) JIMENEZ ASENSIO, Rafael: Políticas de selección en la función pública española. Madrid (I.N.A.P. 1989 -Pág. 48). "...Tendrá funestas consecuencias para el devenir ulterior de los acontecimientos del país, la militarización de los jefes políticos de la administración periférica"

participativo en los procesos electorales.

Así la citada Ley establece en su artículo 184, el gobierno político de los pueblos está a cargo del Alcalde o Alcaldes, bajo la inspección del Jefe político.

Se convierte el Ayuntamiento, y su alcalde pasan a tener un papel fundamental, y así por el artículo 6, encarga a los Ayuntamientos de la elaboración de los censos, que luego sirven para luego realizar el repartimiento de cargos y hacer la recluta de la Milicia Nacional.

Esto y la conversión del Alcalde como un órgano político administrativo, como nos describe Posada Herrera determinaría que el papel electoral del Jefe Político disminuye en cierta manera, y el control de los Ayuntamientos y las Diputaciones pase con la publicación de esta Ley a ser objetivo de los agentes del poder central, y así Javier de Burgos definía a esta Ley de la instrucción para el gobierno político económico de las provincias, causó más daño en los pueblos, los años que estuvo vigente que fue en diferentes lapsos de tiempo durante la mitad del siglo pasado, que las viejas costumbres de los siglos XV, XVI y XVII.

Esta Instrucción para el gobierno económico de las provincias, dedica el capítulo IV a los Jefes políticos, y por supuesto un artículo de este capítulo, se dedica a la participación del Jefe político en los procesos electorales (403).

(403) RAMON FERNANDEZ, Tomás: El Código de Leyes Administrativas del siglo XIX. Madrid. (Instituto de Estudios Políticos 1977 -Pág. 723). "En los años en que deban celebrarse con arreglo a la Constitución las juntas electorales de parroquia para la elección de diputados a Cortes, el Jefe político de la provincia, bajo su responsabilidad, circulará a lo menos un mes antes del día en que han de celebrarse las citadas Juntas electorales, un recuerdo a toda la provincia de la obligación constitucional de proceder a estas elecciones en el día y forma prescritas por la Constitución sin que se entienda por ello que la falta de

La regulación del proceso electoral durante el trienio, está marcado por la labor gaditana, salvo en lo dispuesto en la Instrucción de febrero de 1823, que establecería un criterio distinto con la participación de las corporaciones locales, y sobre todo los alcaldes en la elaboración de los censos electorales, esta participación del Alcalde en las elecciones junto al mando de la milicia urbana, determinará poco más tarde la importancia sobre la elección del Alcalde, por elección popular de sus vecinos o mediante designación del Jefe político en sus diferentes denominaciones, por ser un agente mero del poder ejecutivo.

2.8.- Las elecciones en el Estatuto Real.

El primer proceso electoral que interviene la figura creada por Javier de Burgos, son las elecciones a la cámara baja del Estatuto Real.

Hubo tres procesos electorales durante la vigencia del estatuto real, siendo las primeras elecciones el 30 de junio de 1834, y el 26 de febrero y el 13 de julio de 1836 fueron las siguientes convocatorias electorales. En la primera, ya aparecen las primeras circulares a los gobernadores para que se apoyasen los candidatos del gobierno, la candidatura en Granada, se elaboró en el Gobierno Civil.

La primera norma que reguló las primera elecciones, fue el Real Decreto de 20 de mayo de 1834, la siguiente norma electoral fue del 24 de mayo de 1836. En un período tan corto de apenas dos años y cuatro meses hubo dos normas para regular las elecciones desde el 30 de junio de 1834, hasta el 2 de octubre de 1836, en que se reunieron las Cortes constituyentes.

Ahora bien entre ambos textos normativos que más tarde analizaré, hay una diferencia notoria, por el "Real Decreto de 20 de mayo de 1834, accedieron a votar a las elecciones, solamente el 0,15% de la población, siendo el número de electores 16.024 para elegir 188 procuradores, de éstos, 111 para el Gobierno y 77 para la oposición" (404).

(404) TOMAS VELLAROVA, Joaquín: El sistema político del Estatuto Real. Madrid (Instituto de Estudios Políticos. 1968 -Pág. 438).

Por el Real Decreto de 24 de mayo de 1836 que reguló el último proceso electoral de las Cortes del estatuto, estableció un censo electoral de 65.067 electores, de los cuales ejercieron el derecho a voto: 45.038, siendo el total de la población que habían ejercido este derecho el 0,52% de la población según nos manifiesta el profesor Diego Sevilla Andrés en su obra: "Historia Constitucional de España", ya con esta norma electoral se da un gran peso a las capitales de provincia.

Otra diferencia entre las dos normas electorales que se observa, es que por la primera, los 16.024 electores eligen a 950 compromisarios, que a su vez eligen a los procuradores, en cambio con la otra norma, se permitía ya la elección directa, y por cierto también se puede simultanear el cargo de diputado y Ministro.

En estas elecciones de las Cortes del estatuto Real, se basaban en los individuos de los ayuntamientos, asociados al doble de los individuos de los mayores contribuyentes.

Ahora bien, la mejor definición del proceso seguido, en la elección de la cámara baja de las Cortes del Estatuto se halla en un trabajo de Andrés Borrego en su obra: "El libro de las elecciones".

"Las elecciones para los dos estamentos traídos por Martínez de la Rosa, en 1834, y el renovado por Mendizabal, en 1836, los hicieron los individuos de los Ayuntamientos asociados del doble número de mayores contribuyentes" (405). El sistema que se siguió

(405) BORREGO MORENO, Andrés: El libro de las elecciones. Madrid Imprenta de Alfonso Rodero. 1885 Pág. 22.

Andrés Borrego Moreno, político y periodista del partido moderado, nacido en Málaga en 1802. Entre 1820 y 1823 jugó un papel

para la celebración de estas elecciones, era el sistema de elecciones cerrada, seguido en Francia.

La primera norma electoral del Estatuto, fue el Real Decreto de 20 de mayo de 1834 que constaba de 48 artículo divididos en tres títulos. Para la elección de 188 procuradores como consta en el citado Real Decreto.

El título primero hace referencia a las juntas electorales de Partido, el título segundo hacer referencia a las juntas electorales de Provincia, y por último el título III, hacer referencia a las disposiciones especiales relativas a algunas provincias. Por supuesto en el texto del Real Decreto vuelve a aparecer la figura del agente del poder central que ahora se denomina gobernador civil por el Real Decreto de 13 de mayo de 1834.

Se establecía en el primer artículo del citado texto que el día 20 de junio de 1834 se reunirían las juntas electorales en cada pueblo cabeza de partido, de la cual iban a formar parte todos los individuos del Ayuntamiento, incluidos los síndicos y diputados, y también un número de los mayores contribuyentes del pueblo cabeza de partido, que fuese igual al número de individuos del Ayuntamiento.

Así quedaba constituido la junta electoral cabezas de partido. En el artículo 13 se fijaba ya la primera intervención del gobernador civil de la provincia.

activo en los gabinetes liberales, se exilió en Francia entre 1823 y 1833 allí colaboró en los periódicos *Le Temps*, *Le Constitutionnel* de ideología moderada. En España fundó los periódicos *El Correo Nacional* y *El Herald*, escribió también en la revista *Europa*. Conocedor de los diferentes procesos electorales del pasado siglo XIX consideraba que desde 1844 las elecciones a las Cortes se realizaban en los diferentes Gobiernos Civiles, siendo pese a ser un político moderado partidario de la Constitución de 1837. En la elaboración de la citada Constitución tuvo una participación muy activa con Salustiano Olazaga político progresista en las Cortes constituyentes. Murió en 1891 totalmente arruinado y fuera de cualquier tipo de actividad política.

"Si por cualquier causa, no pudiese verificarse la elección en los Partidos o en la capital de una provincia el día prefijado por este Real Decreto, se celebrará en el más inmediato que sea posible, señalándolo con la conveniente antelación al Gobernador Civil, o el que haga sus veces" (406). Ya vemos que el gobernador realiza funciones de cierta vigilancia sobre la reunión de las juntas de partidos.

El artículo 21 establece que el Gobernador Civil de la provincia presidía la reunión de los electores en la capital de la provincia. Ahora bien el citado texto normativo nos indica con claridad que el papel que ha de jugar el gobernador civil, es la autoridad que limitará su intervención a hacer que se cumplan las leyes y a mantener el orden público, la libertad de los sufragios, ese es el único papel que de jugar el gobernador civil. Su misión es, como se puede apreciar, de observador de los procesos electorales, más que de controlador. Como presidente procederá a leer el Decreto de convocatoria, y leera la lista de los electores de los partidos que se le hubiesen presentado.

Una vez que eran nombrados los procuradores a Cortes que correspondiese a cada provincia, y se procede a extender el acta por parte del secretario, que constará todos incidentes de la asamblea, y será firmado por el presidente y por los electores.

Esta acta que habla el artículo 37, quedaría depositada en el archivo del gobierno civil, de la provincia respectiva, si bien antes se había procedido a sacar un testimonio de

(406) Leyes y Decretos de la Reina Isabel II,..... Pág. 275.

la referida acta, firmado este testimonio por el presidente, el secretario y los escrutadores.

El referido testimonio era remitido al gobernador civil, quien a su vez lo enviaba al Ministerio de la Gobernación para que éste, lo pasase a las Cortes cuando se reunan.

En el último artículo del Real Decreto de 20 de mayo de 1834, establece que en los pueblos cabeza de partido, que no tuviesen constituido el ayuntamiento, como el propio Real Decreto, nos indica que sucede en Galicia y en Asturias, procederá el gobernador civil a enviar un comisionado especial que debe ser un hombre de probada capacidad y con arraigo al pueblo cabeza de partido al que va a ser destinado.

Este comisionado del gobernador civil ha de nombrar a una Junta electoral de 12 miembros que serán los mayores contribuyentes del partido, y estos han de proceder a la elección de dos electores que han de acudir a la junta electoral de la provincia.

Se estableció un sistema de elección distinta para las provincias Vascas y para el Reino de Navarra debido a la situación política que atravesaban.

Hemos visto que en el artículo 21, se establecía que la junta electoral provincial presidida por el gobernador Civil de la provincia, pero en el último artículo, el 48, se establecía que en las posesiones españolas de América, en donde la presidencia de las juntas electorales provinciales, las presidirán los Capitanes Generales respectivos.

Después de lo expuesto, podemos ver que el papel del Gobernador Civil de la provincia en este Real Decreto, tiene un contenido de vigilancia del cumplimiento de la

legalidad, más que de presión sobre los electores aunque no menos que en la Francia de la época.

En la última parte del Real Decreto se establece el número de procuradores asignados a cada provincia, que se aprecia que las provincias costeras, tienen un mayor número que las provincias del centro, incluso Málaga tiene 6, y Madrid solamente 5.

Estas Cortes se convocarán por lo dispuesto en la Ley V, Título XV, partida II, y las Leyes I y II, Título VII, libros VII, libro de la nueva recopilación. En base a nuestras tradicionales leyes, se habían convocado las Cortes del Estatuto Real, siguiendo nuestras ideas tradicionales.

El Real Decreto de convocatoria de lecciones de 24 de mayo de 1836, que llevaba la firma de Francisco Javier de Isturiz, que ejercía de presidente interino del Consejo de Ministros.

Entre el Real Decreto de 20 de mayo de 1834, y el de 24 de mayo de 1836, habían transcurrido la caída de Martínez de la Rosa, que es sustituido por el Conde de Toreno, que a los tres meses y siete días, es sustituido por Juan Alvarez Mendizabal (407), que desempeñó el puesto durante 8 meses y siete días, siendo sustituido el 15 de mayo de 1836 por el moderado Francisco Javier de Isturiz, que ocupó el cargo durante tres meses, hasta los sucesos de "La Granja".

(407) En las elecciones de Febrero de 1836, Mendizabal obtuvo 111 procuradores en las provincias conservadoras, se puso gobernadores civiles progresistas, para ayudar a los progresistas.

Por eso el Real Decreto del 24 de mayo de 1836, a pesar de la firma de Isturiz, es obra del político progresista; Juan Alvarez Mendizabal (408).

El Real Decreto de 24 de mayo de 1836, una serie de diferencias con el proyecto de Martínez de la Rosa, en los aspectos formales, vemos que este Real proyecto, consta de 59 artículo, algo más extenso que el anterior y varía el número de miembros de la cámara baja, pasando a ser 258 procuradores en vez de los 188 procuradores de la anterior norma electoral.

Consta de seis capítulos y un artículo adicional que establece el número de diputados por cada provincia. Se cambia la denominación de los miembros de la cámara baja, que pasó a denominarse diputados en vez de procuradores.

Como se verá del análisis del citado texto legal se aprecian diferencias con el anterior texto legal analizado, sobre todo en el papel que juega el gobernador de la provincia y la diputación en los procesos electorales, estas diferencias son propias de la distinta filosofía política, de los hombres que realizaron las normas electorales, así Martínez de la Rosa es un político moderado, y Juan Alvarez Mendizabal, un político progresista, de clara influencia anglosajona, y financiero muy vinculado a los grandes bancos europeos,

(408) Con la llegada al poder de Mendizabal y Calatrava, se produce el acceso a la participación política de la pequeña y mediana burguesía lo que se llama "El Arreglo provisional de 1835", pero el diseño del estado moderado, sigue manteniéndose y no se desmonta, como ejemplo de esto está el Real Decreto de 1835 que en su artículo 36 establece que el alcalde puede suspender los acuerdos del Ayuntamiento, bajo su responsabilidad, hasta dar cuenta de ellos al Gobernador Civil. Otro ejemplo del mantenimiento del estado moderado es el artículo 9 de la Ley de 1845 para la ampliación de estos datos ver el libro de Morillo Ochoa "El Régimen Local Español" pág 455 y sg.

mientras que Martínez de la Rosa, es un político moderado de influencia francesa.

En el texto de Mendizabal, propone un considerable aumento del censo, y así pueden ser electores los mayores contribuyentes que sean mayores de 25 años, siendo 200 contribuyentes por cada diputado. En el artículo 7 y 8 se refiere que podrán ser electores, los que ejerzan determinadas profesiones; abogados, médicos, arquitectos, doctores, y los individuos del ejército con la categoría de capitán.

Empezamos a apreciar las primeras diferencias con el anterior texto, en el artículo 9, sobre el papel de las Diputaciones Provinciales en la elaboración de los Censos Electorales (409).

Es la plasmación de la filosofía progresista en el papel que juegan las diputaciones provinciales, en los procesos electorales, que es totalmente opuestos al pensamiento moderado. Las listas del censo, tenía que estar expuesta quince días antes de las elecciones generales, y todos los años del 1 al 15 de julio.

Las reclamaciones sobre la elaboración del censo, las resolverá la diputación a puerta abierta, y antes de la celebración de cualquier elección, así lo disponía el artículo 14. Lo cual refuerza el papel de estas instituciones, las cuales procedían a remitir a los ayuntamientos cabezas de partido o distrito como dice la norma, los censos.

Pero el papel de la Diputación aumenta cuando dice el artículo 16:

(409) "Gaceta de Madrid" 1836. Pág. 235... "Las Diputaciones Provinciales, formarán las listas electorales, oyendo a los Ayuntamientos, y valiéndose de cuantos medio estimen oportunos"

"Las Diputaciones Provinciales procederán a dividir sus respectivas provincias en los distritos electorales que más convenga a la comodidad de los electores, señalando para cabezas de distrito los pueblos donde más fácilmente se pueda concurrir a votar, sin atenerse precisamente en esta operación a las divisiones administrativa o judicial" (410).

La gran autonomía que tiene la diputación provincial, a la hora de fijar los distritos en que se divide la provincia, podía permitir una mayor o menor facilidad para que saliese uno u otro candidato, no teniéndose que sujetarse a ninguna división previa, ni judicial, ni administrativa, a pesar a la referencia que hace el Decreto de 21 de abril de 1834 (411).

La primera referencia al Gobernador Civil la encontramos en el artículo 17, cuando en la elección parcial, el día que han de acudir a la votación, lo fija el gobernador de la provincia.

Otra diferencia es que la votación para la elección de los diputados era directa, esto es los electores, no elegían a compromisarios que a su vez elegían a los diputados, aquí, es la primera vez que se procede en la historia de las elecciones a la votación directa, por parte de los ciudadanos con derecho a voto.

Por lo tanto dejan de existir las juntas de partido y las juntas provinciales, presididas por el gobernador de la provincia.

(410) Leyes y Decretos de 1836, Pág. 226.

(411) No podemos dejar de citar que por el Real Decreto 24-09-1836, Mendizábal restablece las diputaciones provinciales.

El primer día de votación el alcalde procedía a nombrar entre los electores presentes, un presidente, y cuatro secretarios escrutadores, quedando constituida la junta electoral, y pudiéndose votar durante tres días, de ocho de la mañana a dos de la tarde.

Es el artículo 20 el que más describía a la perfección como se procede a la elección de los diputados, donde cada elector recibía del presidente una papeleta, y el elector escribía el nombre del diputado elegido, y la entregaba doblada al presidente de la mesa. Un proceso semejante a cualquier proceso de votación utilizado en la actualidad.

Luego procedía a realizar el escrutinio de la votación, y se elabora el acta del escrutinio, que uno de los miembros de la Junta elegido por los compañeros para llevarlo a la capital. Este miembro comisionado, para que lleve la copia certificada del acta a la capital de la provincia para que allí asista al escrutinio general de los votos.

Este escrutinio general se hará al décimo día de haberse empezado las elecciones. El escrutinio general se realizará ante una junta que la compondrán los individuos de la diputación provincial, y los comisionados de los distritos de las provincias, y la autoridad que preside esta Junta es el gobernador de la provincia, pero no tiene esta presidencia un carácter coactivo especial. Una vez realizado el escrutinio de los votos de las diferentes actas electorales de los distritos se procederá a extender el acta.

Esta acta, tendrá tantas copias, según el número de diputados elegidos en la

provincia respectiva. el gobernador Civil procederá a remitir a cada diputado la copia del acta, que no debemos de olvidar que le sirve de credencial para ejercer sus funciones de diputado.

No se acaba aquí el papel del gobernador civil, sino que debe proceder a que se publique la lista nominal de todos los electores que han ejercido su derecho a votar, y el número de votos que ha tenido cada candidato. En caso de que los candidatos no hubieran obtenido la mayoría absoluta de votos se procederá a convocar por parte del gobernador civil de la provincia, las segundas elecciones a las cuales sólo se podrán presentar los candidatos más votados en las primeras elecciones.

Se regula también las incompatibilidades o mejor dicho las causas que impiden ser diputados, causas que no aparecían en el texto anterior, y así se observa que en el artículo 49, que se encuentra en el capítulo V, que lleva por título: "De las calidades necesarias para ser diputado".

El citado artículo 49, cita expresamente a los siguientes cargos:

"No podrán ser elegidos diputados a Cortes los Próceres del Reino, ni tampoco en las provincias en las que ejerzan su mando los gobernadores civiles, los intendentes, lo regentes de las audiencias, y los capitanes y los comandantes generales" (412).

Esta prohibición de ser Diputado para los Gobernadores Civiles, era sólo para la

(412) Leyes y Decretos de la Reina Isabel II..... Pág. 231.

provincia en que ejerzan sus misiones, aspecto que no les impedía ser diputados, por que el artículo 51, establecía que un mismo individuo podía ser elegido diputado por dos o más provincias al mismo tiempo, lo cual permitía que un gobernador, se presentase por una provincia distinta a la que desempeñaba el cargo, lo cual permitió que la media de gobernadores civiles era alta, y así se calcula que eran como mínimo de 9 Gobernadores Civiles fueron elegidos Diputados.

Ahora bien, este aspecto no es sólo propio de España, así el Prefecto de Francia, nos describe Brian Chapman en su obra: "El Prefecto de la Francia Provincial", nos describe que desde 1816 a 1879, el Prefecto tiene un papel activo en las cámaras legislativas y muchos fueron miembros de la asamblea nacional, y ejercieron un gran papel en las elecciones donde el candidato, protegido por el Prefecto era elegido.

Se establecía también que el Diputado elegido admita pensión del gobierno o sueldo, o una comisión de nombramiento, salvo el supuesto que sea un ascenso en su carrera, se entiende que renuncia al puesto de diputado. Obstáculo que podía superar el diputado incurso en estas incompatibilidades, presentándose a la reelección en la misma provincia, o en cualquier otra provincia.

Este artículo ha provocado fuertes problemas en la vida política en España, y no sólo en nuestro país, sino en el resto de Europa, que se producía que las asambleas legislativas eran pensionistas del gobierno a quien tenían que controlar, ya que la mayoría

de sus miembros recibían sueldos de la administración, daba muy poca autonomía a las cámaras legislativas.

En el último capítulo, el sexto, al igual que ocurría con el Real Decreto electoral de Martínez de la Rosa, hacía referencia a las provincias Vascongadas y a Navarra, donde la acción de los partidos Carlistas era muy intensa, y al igual que ocurría dos años antes, no estaba asentado el poder del gabinete de Madrid.

El propio artículo 64, ya establecía que en el caso, que las diputaciones de Vascongadas y Navarra, no estuviesen constituidas. Las funciones que en el ámbito electoral tenían las diputaciones provinciales en el resto de España, lo realizarán las diputaciones particulares que existan, en unión con igual número de individuos de los ayuntamientos de las capitales respectivas. Las funciones de los Gobernadores Civiles, cuando no los hubiese en las provincias arriba citadas, ejercerán sus funciones las personas que designe el Ministro de la Gobernación.

En el caso que por las circunstancias del país no se pudiese realizar la división electoral en distritos, sólo se votará únicamente en las capitales de provincia. Tampoco en estas provincias se podría realizar listas electorales con los mayores contribuyentes, se procederá a que figuren en los censos electorales, los naturales de la provincia que fuesen los más adinerados, aunque no alcanzasen la renta exigida en otras partes del territorio nacional.

El 28 de mayo se dictó un Real Decreto de desarrollo del Real Decreto de 24 de mayo que llevaba por título: "Real Decreto con varias reglas para las elecciones a diputados a Cortes".

En una de las primeras reglas, es que en las provincias donde no hubiesen constituido las Diputaciones, los Gobernadores Civiles las tendrán que convocar inmediatamente para que se reúnan rápidamente.

Las Diputaciones Provinciales tendrán que realizar la división en distritos electorales, y señalando los pueblos que eran los cabezas de partido, para realizar esta misión no tendrá que atender a otras divisiones y los pueblos cabezas de distrito serán los pueblos que más cómodo permitan a los ciudadanos votar con más comodidad y procediendo las Diputaciones a elaborar los censos electorales.

Este Real Decreto fijó el día 13 de julio de 1.836 hasta el día 15 de julio de 1836 para las votaciones. (En estas elecciones, fue por primera vez que se celebraron las asociaciones de electores propuestas por Alcalá Galiano).

En el último párrafo del Decreto nos describe perfectamente el papel que inspirado el texto del 24 de Mayo y su desarrollo del 28 de mayo de 1836. El cumplimiento de estas disposiciones queda encargado a los gobernadores Civiles, y diputaciones provinciales bajo la más estrecha responsabilidad" (413).

(413) Leyes y Decretos de la Reina Isabel II..... Pág. 241.

Este texto del 28 de mayo nos refleja en cierta manera el retraso que estaba las diputaciones provinciales en su Constitución y así se aprecia. Mendizabal como político progresista de la época, procede a la implantación de la autonomía municipal de nuevo aparece la sombra alargada de la Ley 03-02-1823, que condiciona toda nuestra historia de la primera mitad del siglo pasado.

Mendizabal sería sustituido por Isturiz, al cual le apartaría del poder el motín de "La Granja", estuvo en el cargo a penas 3 meses, y tuvo que partir para el exilio siéndole sustituido en el cargo, José María Calatrava.

Las Cortes de julio de 1836, convocadas por el Real Decreto de 24 de mayo de 1836 y del 28 del mismo mes y año, no llegaron a reunirse en ningún momento, el motín de "La Granja" lo impidió así que el citado texto legal no tuvo eficacia práctica.

El 1 de octubre de 1836 se reunieron las Cortes Constituyentes, que elaboraron la Constitución de 1837.

Con la convocatoria de las Cortes Constituyentes, finaliza la labor de una serie de ideas sostenidas por una serie de hombres extraordinarios y conocedores de la ciencia administrativa, muy seguida del patrón francés, y por supuesto de una clara orientación conservadora, entre estos hombres, su modelo es Javier de Burgos.

La obra de Javier de Burgos el estatuto Real finaliza en octubre de 1836.

En cambio las bases de la administración creadas por Burgos, se mantienen y se

perfeccionan a lo largo de los años, y el papel del Subdelegado de Fomento o Gobernador Civil, se refuerza en su papel político, papel que lo define perfectamente Andrés Borrego en su obra: "El Libro de las Elecciones", nos narra como los procesos electorales estaban amañados y dirigidos por el Ministro de la Gobernación y sus Gobernadores Civiles (414).

Y se refiere Andrés Borrego al papel de los Gobernadores Civiles juegan en los procesos electorales: "Las elecciones se miren, no como el negocio del gobernador de la provincia, sino de los contribuyentes, de los propietarios, de los jefes de industria, de las clases que alimentan el tesoro, y no viven del tesoro" (415).

Ese papel se configura desde la creación de esta figura en octubre de 1833, con antecedentes ya citados condición, o mejor dicho, permiten que nazca una administración provincial estatal alejada de la provincia, y de su realidad, para se una administración autoritaria sancionadora y controladora de los Ayuntamientos y Diputaciones, siendo el Gobernador Civil; nada más un agente político rodeado de una burocracia estatal dependiente de Madrid en todo el sentido más amplio del término.

(414) BORREGO MORENO, Andrés: *El Libro de las Elecciones*. Pág. 15. ... "Que las elecciones dejen de ser negocio privativo del señor Ministro de la Gobernación, y del personal administrativo a las órdenes del gabinete"

(415) *Ibid* Pág. 17

3.- LAS ACTAS DEL CONSEJO DE MINISTROS

3.1.- Introducción.

A la muerte de Fernando VII, entra en funcionamiento un organismo que el Rey había creado en su testamento de 10 de junio de 1830. Este órgano que recibe la denominación de Consejo de Gobierno, fue creado en virtud de la cláusula 12 del citado testamento, que en caso de fallecimiento de la reina gobernadora, ejercería las funciones de Consejo de Regencia.

Este organismo ejercerá un gran control sobre el Consejo de Ministros, institución creada también durante el reinado de Fernando VII.

Los miembros del Consejo de Gobierno era los siguientes:

El Cardenal Don Francisco Marco y Catalán.

Grandes de España:

El Marqués de Santa Cruz.

El Duque de Medinaceli.

Generales:

Don Javier Castaños.

El Marqués de Amarillas.

Magistrados:

Don José María Puig.

Don Francisco Javier Caro.

Secretario:

El Conde de Ofalia.

La previsión del testador se había entendido a nombrar a suplentes que fueron:

Del Cardenal:

Don Tomás Arias.

De los Grandes:

El Duque del Infantado.

El Conde de España.

De los Generales:

Don José de la Cruz.

Don José de Hevia Noriega.

De los Magistrados:

Don Nicolás Garelley.

Del Secretario:

Don Francisco Zea Bermúdez. (416)

La composición del Consejo de Gobierno es profundamente contradictoria, que refleja el carácter del rey. Así se aprecia que en el momento que se otorga el testamento Cruz, Conde de Ofalia, Zea Bermúdez, se hallaban fuera de España.

Cuando se produce el óbito del monarca; Zea Bermúdez era secretario de Estado, que ejercía las funciones del presidente del Consejo de Ministros.

Garelley era Ministro de Gracia y Justicia, y el Conde de Ofalia secretario del Consejo de Gobierno, era Ministro de Fomento.

El Marqués de Amarillas, esta apartado de la vida política por su actividad intervención en el régimen constitucional, opuesto a este sistema político.

Nicolás Garelley, durante mucho tiempo se le negó el abono de una mínima pensión de su subsistencia por parte del monarca.

El Conde de España, a pesar de su título de grandeza de España, era un extranjero con escaso bienes, y sin ninguna ascendencia entre la alta aristocracia.

Por último el Cardenal Marco, había residido durante muchos años en la ciudad de Roma, y había desempeñado muchos cargos, pero siempre fuera de España, además de

contar con una edad muy avanzada.

Refleja la composición de este órgano una idea de la forma de gobernar del rey Fernando VII, llamaba a formar parte de este Consejo de Gobierno a gente no próxima al círculo íntimo del monarca en el momento de producirse el fallecimiento del monarca.

De los otros miembros del Consejo de Gobierno, se encontraban en Madrid, 6, se encontraban fuera de Madrid; el Marqués de Amarillañ a la sazón Capitán General de Andalucía, y el Cardenal Marco, que se encontraba en Roma, la ciudad habitual donde vivía.

Pero se planteó una cuestión importante, y es que el Cardenal Marcó, no quisiese aceptar este nuevo destino, o no acudiese inmediatamente al desempeño del mismo, por lo cual, era necesario que se llamase a Don Tomás Arias, que había ya fallecido, y por lo tanto era necesario que se produjese el nombramiento de otro suplente, y la reina gobernadora procedió a nombrar a Don Pedro de Font, que había sido Arzobispo de Méjico, y que actualmente residía en Valencia, en la misma ciudad que Nicolás Garelley, al cual también se le llamó, por si acaso se producía el óbito de Don Francisco Javier Caro, lo cual se produjo poco después, y plantearía una serie de problemas que se tocarían en las sesiones del Consejo de Ministros.

Este Consejo de Gobierno se debía de reunir dos veces a la semana para dictaminar todos los proyectos que le presentase el Consejo de Ministros. Era una especie de cámara

que ejercía un control legislativo sobre el gabinete, la composición del mismo planteaba profundas discrepancias, tanto desde un punto de vista personal, como política, y así desde el primer momento, el cese del Conde de Ofalia como Ministro del ramo de Fomento, para pasar al cargo de secretario del Consejo de Gobierno, plantea en primer lugar, una cuestión de incompatibilidad, como luego veremos, entre el ser miembro del Consejo de Gobierno, y ser secretario de despacho, cuestión que se volvería a replantear, con el caso de Don Nicolás Garelley.

Otro aspecto, y que ya vimos en el resumen de las disposiciones que emanaron de Javier de Burgos, fue el de la retribución de los miembros del Consejo, que se fijó en 120.000 reales, y dando el máximo tratamiento de: "Excelencia", y de honores que se podían dar.

Con respecto al Consejo de Ministros, se puede observar que desde que Javier de Burgos, forma parte del Consejo de Ministros, el día 21 de octubre de 1833, en que forma parte por primera vez del Consejo de Ministros, hasta el 11 de abril de 1834 en que formó por última vez en su primera etapa, como miembro de este órgano colegiado. En total hubo 85 sesiones del citado organismo, lo cual nos demuestra el gran papel que jugó este órgano colegiado durante los primeros meses del reinado de Isabel II.

Lo normal era sesiones de dos veces a la semana, pero en un período determinado, llegaba a reunirse a diario, e incluso, durante el proceso de elaboración del estatuto real,

se reunían en sesiones de mañana y de noche.

La composición de este órgano era muy reducida, comparando con la actividad; siendo su composición de cuatro a cinco miembros, normalmente, y durante algunas semanas, Javier de Burgos, llegó a desempeñar la Cartera de hacienda.

Otro aspecto a resaltar es que ciertos temas conflictivos fueron la caída de Zea Bermúdez, y del Ministro de la Guerra, Cruz, así como los diferentes manifiestos que hubo durante la época, a penas si son objeto de discusión en el Consejo de Ministros, pero en cambio es palpable, como hemos observado en las numerosas sesiones, la controversia en el Consejo de Gobierno en determinados proyectos, y sobre todo los presentados por Javier de Burgos, y la oposición fue total a la división territorial, y la implantación de los Subdelegados de Fomento.

3.2.- Análisis de las actas del Consejo de Ministros.

- El día 08-10-1833:

En dicha sesión se ordena formar el Consejo de Gobierno para la ejecución de la cláusula 12 del testamento del Rey Fernando. Se acuerda en la citada sesión, que el Consejo de Ministros reúna dos veces a la semana. Así como la retirada de cualquier ayuda económica a Don Carlos.

- El día 13-10-1833:

Se plantea la primera cuestión política importante; el Conde de Ofalia a la sazón Secretario de despacho de Fomento, pone en conocimiento de los demás miembros del Consejo de Ministros, el nombramiento como secretario del Consejo de Gobierno, considerando el interesado, la incompatibilidad de hecho, entre ambos cargos. Siendo de la misma opinión los secretarios de Estado y de la Guerra. Hemos de observar que se habla de una incompatibilidad de hecho, pero no se habla, en cambio, de una incompatibilidad de derecho.

- El día 18-10-1833:

Se aprueba por parte de la reina Gobernadora la incompatibilidad entre el cargo de secretario del Consejo de Gobierno y la de Ministro de Fomento. Manifestando la reina gobernadora que fueron los demás secretarios de despacho quienes propongan el sustituto

del Conde de Ofalia.

- El día 20-10-1833:

En esa sesión se proponen a la reina gobernadora los sustitutos en la Cartera de Fomento, y citando textualmente se define la personalidad de Javier de Burgos; "se reconoció por todos los Señores Ministros la gran capacidad, notoria ilustración, y vastos conocimientos económicos que concurren en Don Javier de Burgos".

No sólo era este el personaje, el único candidato que se discutió en el Consejo de Ministros, y así figuraban los nombres de ilustres políticos de la época como eran López Ballesteros, Jacobo María de Paga, López Pelegrín, y por último; José Mario Moscoso. La reina nombró a Javier de Burgos a propuesta de su Consejo de Ministros. No debemos de dejar de resaltar que seis meses más tarde Javier de Burgos será sustituido por José María Moscoso. Otro candidato era López Ballesteros, ex Ministro de Hacienda, y además socio en una empresa denominada: "El Canal de Castilla" con el propio Burgos, y con un personaje como era el banquero Alejandro Aguado, que ejercerá una gran influencia en la historia española anterior a la época citada y también con posterioridad a la situación objeto de estudio.

A la siguiente reunión del Consejo de Ministros del día 21, ya asistió el ilustre granadino. Se parecía la rapidez en los nombramientos y en las tomas de posesión de la época.

- El día 25-10-1833:

Se toma una decisión política trascendental, y es la orden de desarmar a los voluntarios realistas, elemento que se había unido a la causa de Don Carlos.

En esta misma sesión sale el nombre del banquero español afincado en París Alejandro Aguado, que ofrece su fortuna para atender todas las necesidades que pudiera tener el Gobierno en materia económica. La Caja de Amortización tenía que hacer frente a unas obligaciones que no admitían demora. Se estableció con el citado banquero, la garantía que había de tener Alejandro Aguado en este préstamo.

Este personaje como ya he dicho anteriormente, muy relacionado, tanto con Javier de Burgos, como con López Ballesteros, y jugó un papel decisivo en el préstamo Guebard, que traería graves consecuencias políticas a Javier de Burgos en las Cortes de 1835, y que le obligaría a marchar al exilio.

- El día 29-10-1833:

Sesión del Consejo de Ministros que podemos considerar trascendental, ya que en la presentación por parte del Ministerio de Fomento, del proyecto de división territorial, y así citando textualmente: "El proyecto de división territorial, formado por la comisión nombrada al efecto el 16 de Diciembre de 1825, con presencia de los diferentes trabajos que había preparados".

A esto había que añadir las instrucciones y demás documentos presentados el 22 de

marzo de 1833. Se solicitaba por parte del secretario de Despacho de Fomento, que se eleve el proyecto de la división territorial a la Reina Gobernadora.

En las actas del Consejo de Ministros no se hace referencia en cambio, a los proyectos de división territorial de Bauza de 1814, y del mismo Bauza con Larramendi, en 1822. Aunque el último proyecto de Bauza y Larramendi coincide en un tanto por ciento muy elevado con el que realizó en Ministro de Fomento. También se presentó un proyecto de elecciones de los Ayuntamientos, presentado por el Conde de Ofalia.

Se eleva por parte del Secretario de Despacho un Real Decreto para la mejora de la cría de caballar, una de las primeras medidas para la regeneración de la economía nacional. Por último se aprobó el conceder a Alejandro Aguado un anticipo de 11 millones de Francos, para atender las obligaciones del tesoro en Francia. En la siguiente, sesión se remitió por parte del secretario de despacho de Fomento, una real ordenanza para el mejor aprovechamiento de los Montes. Otra medida encaminada al estímulo de la economía nacional.

- El día 3-11-1833:

Javier de Burgos propone una mejora en la gestión en el funcionamiento de la "Gaceta de Madrid", para realizar esta mejora en la Gestión de dicha publicación procediese de Don José de Nieva y de Don Eugenio Amor, titulares de la concesión como luego veremos la forma de Gestión de la "Gaceta de Madrid" era la concesión. Se producirá

también de forma en se realizan los anuncios en la misma publicación. En la siguiente sesión del Consejo de Ministros del día 6 de Noviembre, se autorizó por parte del Consejo de Gobierno, a dar una nueva redacción al proyecto de ley de los ayuntamientos.

- El día 8-11-1833:

Se da por parte del Ministerio de Fomento la redacción definitiva del proyecto de Ley de Elecciones, y se presenta un proyecto sobre la organización de los Ayuntamientos.

En el citado proyecto se establecía que los Ayuntamientos habían de entenderse con los Intendentes hasta que se establezcan los Subdelegados de Fomento. Para ser miembro de los Ayuntamientos tenía que ser uno de los grandes contribuyentes. Javier de Burgos propone en la continuación de la sesión, al día siguiente que se cree una compañía de policía para auxiliar a la policía, que necesitaba ser reforzada.

- El día 10-11-1833:

Se empieza a reflejar las tensiones que existían en los sectores más conservadores del sistema, que estaban representados en el Consejo de Gobierno. Así se lee un oficio del citado órgano colegiado pidiendo que se le comunique cuales van a ser las atribuciones de los Subdelegados de Fomento y que se producen a remitir el presupuesto calculado de gastos de los Subdelegados de Fomento.

- El día 11-10-1833:

En esa sesión el Secretario de Fomento casi realiza una reunión monográfica sobre

la figura objeto de nueva creación, y así citando textualmente:

"El proyecto de establecimiento de los Subdelegados de Fomento en las provincias, sus atribuciones, dotaciones y autoridades subalternas que deben establecerse también en los partidos, el presupuesto de gastos de todos los Subdelegados, el estado comparativo de su importe con lo que cuesta cada día el sólo ramo de policía resultando una economía considerable y finalmente las circunstancias que han de servir de regla a los Subdelegados para el desempeño de las funciones que se les confiere".

De todo lo manifestado quedó enterado el Consejo de Ministros.

Realiza aquí Javier de Burgos un estudio exhaustivo de la nueva figura, y sobre todo de los gastos que iba a ocasionar, por eso se realizan estudios comparativos para demostrar que no existía un mayor aumento de gastos.

En la misma sesión aunque de forma colateral se informa que el impresor Real pone en conocimiento del gobierno que han de ser 12.000 suscriptores del diario de la administración y abono por parte del impresor que de realizar, es de 1.700.000 reales.

Si bien es cierto que ocho días después el Consejo de Ministros se redujo a 8.000 los suscriptores, y el gobierno se comprometía a abonar 150 reales por cada suscriptor, en las deferentes sesiones no hubo ningún aspecto resaltar salvo, un informe sobre la carta enviada por el Marqués de Miraflores, la reina donde se aprecia cierto carácter atentatorio contra el Gobierno.

Eran los primeros intentos de ir menoscabando la autoridad del Gabinete presidido por Zea Bermúdez.

También se solicita por parte de los actores que se les conceda una especie de ayudas para sus subsistencia, debido a que se han cerrado los teatros por la muerte del Rey Fernando VII, solicitud que le es denegada.

- El día 26-11-1833:

Lee Javier de Burgos, los proyectos de División Territorial, y las proposiciones que ha realizado el Consejo de Gobierno, así como la exposición que el propio Javier de Burgos, le dirigía a esta institución, defendiendo el proyecto de la división territorial.

- El día 29-11-1833:

Propone el Ministro de Fomento que los hijos menestrales y artesanos, puedan ingresar en carreras que les estaban vedadas.

El Ministro de Fomento manifiesta haber recibido el Secretario del Consejo de Gobierno, un oficio de fecha de 20 de Noviembre que en general, él estaba arreglado el proyecto de división territorial que se había remitido. Aunque manifestaba que aquel cuerpo, que convendría limitarlo sólo a la parte administrativa, no haciéndola extensiva a las demás ramas del servicio del Estado.

Por último se recibe un oficio de fecha 23 de noviembre en que el Consejo de Gobierno, no cree conveniente la creación de los subdelegados especiales de Fomento, cuyo

cargo podría ser desempeñado por los intendentes.

Cito a continuación literalmente la contestación del Secretario de Despacho de Fomento a la constante oposición a de la división territorial, y a la creación de la figura de los Subdelegados de Fomento.

"Sí Ministro del ramo entró en el examen de todos los fundamentos de esta opinión: mostró los inconvenientes que se producirían de adoptarla: probó la contradicción que existía entre la aprobación de la división territorial limitada a la parte administrativa, y la no aprobación del establecimiento de las Subdelegaciones de Fomento, y expresa otra multitud de consideraciones que en resumen, indicó en una exposición a S.M. que leyó enseguida, y cuyas conclusiones eran que la Reina Gobernadora, se sirviese en aprobar el proyecto de división territorial, el de establecimiento de subdelegaciones de Fomento, y una instrucción para los agentes que hubiesen de servirlos.

El Consejo de Ministros se enteró de todos aquellos papeles y documentos que ya habían sido remitidos al Consejo de Gobierno por el referido Ministro, y habiéndolas discutido detenidamente, acordó proponer a S.M. que se dignase a aprobar:

1º El proyecto de División territorial en 49 provincias con las demarcaciones, y límites fijados en él, pero no limitando a la parte administrativa, pues ésta sería insuficiente e inútil, sino extendiéndola a la militar y a las ramas de Justicia y Hacienda.

2º El establecimiento de las Subdelegaciones de Fomento, en la forma propuesta por

el proyecto de Decreto extendido por el Ministro del ramo y por último la instrucción a los Subdelegados de Fomento.

El Consejo acordó así mismo que sin perjuicio de que su presidente diese cuenta de este acuerdo a la Reina Gobernadora, la reina solicitó una información detallada del tema y una copia literal del acta del Consejo de Ministros.

Es en esta sesión donde se alcanza el clima de la división territorial, y la instalación de los Subdelegados de Fomento, es un día antes de la aprobación definitiva, medidas administrativas que producirían una gran oposición por parte de los sectores más conservadores del régimen. Se intenta atacar a las reformas por su coste económico para así lograr que no realicen las citadas reformas. Transcurrirían varias sesiones del Consejo de Ministros, hasta que pasaron las tensiones de la sesión del 29 de noviembre. En sesiones posteriores se acordó rechazar las propuestas del Banquero Alejandro Aguado, sobre el préstamo que pretendía realizar al Gobierno.

El Ministro de Fomento propuso que todo referente al tema de minas abandonadas su ministerio, y se pasase al Ministerio de Hacienda órgano que se estimaba mejor para el desempeño de esta materia.

La situación política que atravesaba España, se nota en los temas que se tratan en las sesiones del Consejo de Ministros y así, los informes que recibe Javier de Burgos a través del superintendente de policía sobre los elementos reaccionarios y revolucionarios son

constantes, y así se ve en una de las sesiones como se aprueba la remisión de 42 personas contrarias al régimen a la Isla de Ibiza.

- El día 17-12-1833:

Comunica en esta sesión el secretario de Despacho de Fomento que de nuevo el Consejo de Gobierno, había realizado una serie de reformas a las ordenanzas de montes, que son aprobados por los ministros con las reformas que había aprobado el Consejo de Gobierno.

- El día 20-12-1833:

De nuevo Javier de Burgos, vuelve a tratar en el Consejo de Ministros, el tema de los Subdelegados de Fomento. Comunica a sus compañeros de Gabinete, la exposición dirigida a S.M. la reina gobernadora a los Subdelegados de Fomento, la consideración proporcionada a la importancia del cargo. Considerando los demás secretarios de despacho que debía dárseles la categoría de intendentes de provincia, no podemos dejar de resaltar que es la figura fuera de Madrid, de más categoría.

En la misma sesión se recoge el agradecimiento del Duque de Gor, por ser nombrado Subdelegado de Fomento en la provincia de Granada. Se ordena por parte del Ministro de Fomento que se publique esta carta de agradecimiento en el diario de la administración práctica constante a lo largo de estos meses.

Para fomentar el buen nombre de España en el extranjero un periódico que lleva por

título. "Iberia", y editada en París y Javier de Burgos pide que se autorice su difusión en España. Para muchas era necesario este tipo de acciones ante el grave descrédito que atravesaba España en el exterior.

Por último se aprueba el establecer un sueldo a los miembros del Consejo de gobierno, retribución que se fija en 120.000 reales a cada miembro del Consejo de Gobierno, y se procede a concederles las máximas distinciones, y tratamientos, idea que se basa en intentar aplacar la oposición de estos miembros a las reformas emprendidas y en cierta manera, podemos decir que es casi porque era un modo de superar la oposición de este organismo.

El Consejo de Ministros se decide aprobar la propuesta de Javier de Burgos de suprimir la Dirección General de Propios, por su elevado coste que era en la época de 6 millones de reales al año.

- El día 24-12-1833:

Ante la grave situación ministerial se hace necesario que Javier de Burgos, se haga cargo de la cartera de hacienda, por el abandono del Gabinete de su titular Don Antonio Martínez. A los dos días de ser nombrado para este cargo, se convoca ya una reunión con los directores de la caja de amortización para describir la situación económica de España que era de extrema gravedad.

Para poder desempeñar mejor sus funciones, propuso en esta sesión del consejo de

Ministros, el nombramiento de un superintendente de hacienda, para que actuase bajo sus órdenes. Se constituye además una Junta que le asesorase mientras ejerciese sus funciones en hacienda, y además se completase estos nombramientos con un oficial mayor del Ministerio de Fomento.

En las sesiones posteriores, se aprobó un proyecto de Real Decreto sobre la creación de una Junta Suprema Consultiva del Fomento General del Reino, compuesta de un presidente, y 7 vocales y un secretario.

Se propone por parte del Ministro de Fomento de dirigir una circular a los capitanes Generales de las provincias, en base a lo dispuesto en la instrucción de 30 de Noviembre de 1833, se entrega por parte de estas autoridades, a los Subdelegados de Fomento, todos los negocios en materia de policía y demás que estén relacionadas con esta materia.

Así establece que los Subdelegados de Fomento están obligados a remitir a los capitanes generales cualquier noticia que afecte a la paz pública.

- El día 01-01-1834.

Don Antonio Bazata pone en conocimiento del Consejo de Ministros su renuncia a ejercer el cargo de Subdelegado de Fomento, debido a su avanzada edad, ahora bien no era esa la única razón existente, sino que había más razones, y una de ellas, era la oposición a la implantación de la nueva figura por parte del Capitán General de Cataluña que expresaba: "acerca de los graves inconvenientes que han de originarse del establecimiento

de los Subdelegados en aquel principado". Esta oposición se repetiría en otros momentos del proceso de implantación de esta figura.

Se pone en conocimiento del Consejo de Ministros la aprobación por parte del Consejo de Gobierno, de la supresión de la Dirección General de Propios.

Por último esta sesión, Javier de Burgos solicita el traslado de las aduanas de Cantabria a Irún, lo que en términos económicos provoca un aumento en la recaudación de 40 millones de reales.

- El día 06-01-1834:

El Subdelegado electo de Gerona Don Serafín Chavez, comunica al Ministro de Fomento, y este al Consejo de Ministros que habiéndose presentado al Capitán General Llauder, para presta el correspondiente juramento se habría negado a admitirlo bajo el pretexto que tenía que exponer a la reina gobernadora, los graves inconvenientes que se aprecián en estas innovaciones, se procedió a remitir un oficio de los secretarios de despacho de la Guerra, y de Fomento encargando al citado Capitán General que proceda sin más dilaciones a proceder que los Subdelegados de Fomento tomen posesión de sus cargos.

El Capitán General Llauder (417) pedía en su famosa exposición cese inmediato

(417) LLAUDER, Manuel (1780-1851). Luchó contra el gobierno liberal de 1820-1823. Entre 1823 y 1830 fue Inspector General de la Armada. Fue Capitán General de Cataluña, en 1835 por una reacción popular fue eliminado de la Capitanía de Cataluña, se exilió voluntariamente y ya no volvió a tener un papel activo en política, solo sería nombrado Senador vitalicio, fue militar realista puro y opositor a cualquier tipo de reformas.

del Ministerio y así citando textualmente.

"Tengo a bien V.M. elegir un ministro que inspire notariamente confianza, y al mismo tiempo decretar lo más pronto reunión de Cortes, con arreglo a nuestras leyes, y con la latitud que esta representación de los estados, exige, en consideración al estado actual de las poblaciones" (418).

Llauder realizó una constante oposición a la labor del Gabinete presidido por Cea Bermúdez. En sesiones posteriores se aprueba una minuta enviada por Ministro de Gracia y Justicia en virtud de la cual se adapta la división de los tribunales a la división de la provincia.

- El día 16-01-1834:

Se nombra secretario de Marina a Don José Vázquez Figueroa, al mismo tiempo procede al nombramiento como titular del Consejo de Gobierno de Nicolás Garelley, Ministro de Gracia y Justicia, aunque renuncia a dicho cargo y continua desempeñando la cartera de Gracia y Justicia.

Javier de Burgos comunica a sus colegas del Gabinete que el déficit en 1833 era de 80 millones de reales, y en 1834 se separaba que fuese de 120 millones de reales, este déficit.

- El día 18-01-1834:

(418) BURGOS, Javier de: Anales del Reinado de Pág. 351.

Se aprueba en esta sesión la supresión del impuesto de pósitos se remite al Consejo de Gobierno la supresión de las Ordenanzas gremiales, y remite el proyecto de abastos al citado organismo, para impulsar la libertad de comercio.

- El día 21-01-1834:

Informa Javier de Burgos que desde finales de Diciembre, el General Llauder se sigue oponiendo a la instalación de los Subdelegados de Fomento, en Barcelona, y solicitándole que tome el juramento en Barcelona, y en las demás provincias del principado.

El Consejo de Ministros ordena el 7 de enero al General Llauder que tome juramento a los Subdelegados de Fomento, tomar juramento posesión citadas autoridades, esta autoridad pone el día 11 de enero en conocimiento del Consejo de Ministros, que el día 13 de enero procederá a la toma de juramento, estas autoridades citadas. El citado día se ausentó de Barcelona, el Capitán General Llauder alegando temas militares, ese mismo día se producen manifestaciones delante de la Capitanía General en contra de dicha figura. Pide la citada autoridad militar a que se suspenda el nombramiento de dichas autoridades hasta que se normalice la situación.

Se envía una Real Orden al General Llauder en virtud de la cual se le ordena que se procede inmediatamente a aceptar el juramento de los Subdelegados de Barcelona, Gerona y Tarragona.

En una sesión posterior el secretario de despacho de la guerra se opone a que la

división militar se adapte a la división civil, esta decisión se celebró el día 23 de Enero.

- El día 27-01-1834:

El Ministro de Fomento se procede a dar lectura al proyecto relativo al tráfico de granos, y que ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno, con unas modificaciones por el citado órgano, y se eleva el citado texto a la reina gobernadora.

Se aprueba la creación de la Junta Consultiva del Ministerio de Fomento.

Javier de Burgos como Ministro de Hacienda, expone la gravedad de la situación económica que imposibilita el aumento de nuestro ejército. En la sesión del 7 de febrero se oficia a los Subdelegados de Fomento para que pongan en conocimiento de las autoridades militares cualquier noticia relativa a los Carlistas.

- El día 10-02-1834:

Ante el ingente trabajo que se desarrolla en los ministerios de Fomento, y de hacienda, era necesario que acabase esa situación de provisionalidad, y así en esa sesión ya toma posesión como Ministro de Hacienda Imaz.

Debemos de resaltar que ya a partir de este momento se inicia una fase de declive de Javier de Burgos en la vida política española y se aprecia en sus intervenciones en los actas del Consejo de Ministros.

Así en las sesiones del Consejo de Ministros de los días 11, 16, 17, 18, 20, 21 y 23, la participación de Javier de Burgos es escasa o prácticamente nula.

- El día 24-01-1834:

El Ministro de Fomento, procedió a informar en la sesión del Consejo de Ministros del expediente instruido, para la supresión de las hermandades, gremios, y proponer que no sean considerados útiles, los oficios mecánicos, y quedado enterado el Consejo de Gobierno, de ambos asuntos, remitió su aprobación el Consejo de Ministros para que elevan su aprobación a la reina gobernadora.

De la sesión del día 24 hasta la sesión del día 22 de marzo de 1834, se celebraron cinco sesiones, donde se centran a temas de orden público, y así en la sesión del día 3 de Marzo asiste el Inspector General de Policía, presencia que se reitera en diferentes sesiones de los Consejos de Ministros.

- El día 22-03-1834:

Es una de las sesiones más importantes que Javier de Burgos tiene un papel decisivo en esa sesión Javier de Burgos ante la necesidad de reclutar nuevos miembros en la milicia urbana, propone a sus compañeros de gabinete que todos aquellos funcionarios que tuviesen unos ingresos de 6.000 reales en adelante de sueldo, se integren en dicha fuerza armada.

En esta sesión, se solicitó la formación de presupuestos en todas las secretaría de despachos y en la casa real, esta iniciativa vino por una orden real. Se asigna a la reina una asignación de medio millón de reales.

Se procederá ordenar a los Subdelegados de Fomento que entre sus obligaciones,

figuren que por medio del boletín oficial hagan extender y circular en las provincias que estén bajo sus órdenes, todo tipo de noticias que vayan en contra del mal efecto que producen los malvados, dice textualmente, debemos considerar como malvados a los Carlistas y a los liberales progresistas.

Javier de Burgos lee el informe sobre el alistamiento en la Milicia Urbana, y se pide que se recaben cuales son las causas del bajo alistamiento en la milicia urbana, y sobre todo pide que se realice un estudio sobre el cual sería el aumento de gastos que implicaría un aumento en número de miembros de esta fuerza cívica.

- El día 29-03-1834:

En esta sesión se trata un tema curioso y es la solicitud de los ciudadanos de Bilbao que solicitan al Gabinete de Madrid, que procedan a compensar los daños causados por los rebeldes en sus bienes dichos daños, se valoraron en 700.000 reales, propuesta que es negada por el gabinete. Los efectos causados por los Carlistas a la economía nacional era ya en estos primeros tiempos de la guerra de gran magnitud.

- El día 31-03-1831:

Es en esta sesión se procede a nombrar al banquero Roschild como banquero de la corte en el extranjero, con el nombramiento de este banquero desaparece Alejandro Aguado, hombre vinculado a Javier de Burgos. En esta misma sesión se empieza a discutir la convocatoria de las Cortes, siguiendo nuestras viejas instituciones.

Pero es sobre todo es la plasmación en estas sesiones del consejo de ministros de la campaña dirigida contra Javier de Burgos, y así nuestro personaje, pone en la mesa del Gabinete un artículo del Boletín de Comercio (419) injurioso contra su persona, y es leído por el ofendido, y los compañeros del Gabinete se muestran partidarios del Ministro del ramo de Fomento, y proponen de acuerdo por unanimidad el cierre de la citada publicación, podemos decir que los acontecimientos se precipitaban y así la virulenta campaña contra el Ministro de Fomento, se extendió desde los cuarteles, hasta la sala del Consejo de Gobierno, donde eran muchos los contrarios al manifiesto de la reina de octubre de 1833, la situación del gabinete era ya de debilidad manifiesta.

- El día 06-04-1834.

Se vuelve a celebrar sesiones por la mañana y por la noche, para el estudio de la convocatoria de Cortes, se estudian las observaciones realizadas por el Consejo del Gobierno, sobre el estatuto en varios artículos, haciendo suyas el Consejo de Ministros las citadas modificaciones.

Hubo sesiones del Consejo de Ministros los días 7 y 11 del mes de abril, la última sesión que figura Javier de Burgos en el gabinete ya que en la sesión siguiente al día del 21, ya había cesado Javier de Burgos como Ministro de Fomento cuatro días antes, en la

(419) El Boletín de Comercio era el órgano de la Junta de Comercio de Madrid, esta publicación era progresista y caracterizada por sus reiterados ataques a Javier de Burgos. Estaba dirigida por Fermín Caballero (1800-1876). Fue profesor de la Universidad de Madrid, luego dirigió "El Eco de Comercio", periódico progresista rival del "Correo Nacional" de tendencia moderada. Sería Diputado con el Partido Progresista y Ministro de la Gobernación. Autor de las siguientes obras: "El Gobierno y las Cortes del Estatuto de 1837" y "Manual de Geografía de España".

última sesión en que participó Javier de Burgos formarán parte del Gabinete; Martínez de la Rosa, Vázquez Figueroa, Imaz, y el propio Javier de Burgos. En la cartera de Fomento (420). Le sustituyó José Mario Moscoso, que ya fue uno de los candidatos al cargo cuando fue nombrado Javier de Burgos.

En las actas en el margen izquierdo figuran los Ministros asistentes, solían encabezarse con la fecha, y van firmadas y rubricadas por el secretario del Consejo de Ministros (421).

Por el Real Decreto de 2 de febrero se nombra un secretario del Consejo de Ministros que ejercerá simultáneamente la secretaría del Consejo de Estado. Alternativamente ejercerán estas funciones del secretario de Gracia y Justicia.

(420) España es de los pocos países que tiene recogidas las actas de los Consejos de Ministros y publicadas, sólo Italia, Holanda, tienen actas desde 1824 en adelante, pero no publicadas, y el Reino Unido, las minutas que el Primer Ministro envía al Monarca. Las actas del Consejo de Ministros desde su creación no forma un bloque continuo, y se presentan grandes épocas donde las actas han desaparecido.

(421) MORAL SANDOVAL, Enrique: Los actos del Consejo de Ministros. Madrid (Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno 1929 -Pág. 17).

3.3.- El Consejo de Ministros. Su nacimiento.

Este órgano fue creado 10 años antes de las actas de sesiones estudiadas.

El Consejo de Ministros fue creado por el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823. Tenía como antecedentes, el Gabinete creado por Felipe V, en virtud del Real Decreto de 30 de noviembre de 1714, y la suprema junta que estableciera el Real Decreto de 8 de julio de 1783, aunque cinco años después fue suprimida por Carlos IV, aunque Fernando VII, lo vuelve a restablecer en 1815. La denominación fue utilizada por primera vez en el reinado de José I.

Evaristo San Miguel presentó el día 16 de septiembre de 1822, una propuesta para la creación un órgano parecido al Consejo de Ministros.

A la hora de restablecerse el sistema absolutista, y debido a las presiones que ejercieron el Duque de Angulema sobre el Monarca, para que creasen El Consejo de Ministros, fue otra causa para su creación el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823. En el texto que crea el Consejo de Ministros se establece que lo formaban el Secretario de Estado, Secretario de Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda. Por el Real Decreto de 31 de diciembre de 1824, se institucionalizó y regularizó el Consejo de Ministros. En este texto normativo, se establecía que en el supuesto de falta de monarca, lo presidirá el Secretario de Estado, y de Despacho Universal.

Por el Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, dirigido al Ministro de Hacienda, suscrito por la Reina, se crea la secretaría de Fomento (ya se vio el proceso de nacimiento de este Ministerio). Se le adscribió esta secretaría de despacho a la cartera de Hacienda, se alude por cierto, al Rey Carlos IV, como precursor de la secretaría de Fomento. Con el Real Decreto de 9 de Noviembre de 1832, se estableció la estructura orgánica del Ministerio de Fomento, pasando de cinco a seis secretarías de despacho.

En el Decreto del 31 de diciembre de 1824, también se procede a regular el número de sesiones que se han de celebrar dos veces a la semana, se debía reunir el citado organismo, pero añade el citado texto normativo que se reunirá también cuando cualquiera de los secretarios de despacho lo juzgue necesario o conveniente.

Ahora bien, en ningún momento durante las primeras décadas de su creación, tuvo reuniones de una forma periódicas, y así había ocasiones, en que se llegó a reunir dos veces al mes, y en otras, sus reuniones fueron de 12 y 13 veces en un mes, como hemos visto en las actas analizadas anteriormente.

Se produce al poco de la creación del Consejo de Ministros, un Real Decreto de 28 de diciembre de 1825, restablecía el Consejo de Estado, y estableciendo que debían despachar una vez a la semana con el Monarca, los consejeros. Esto provocó que el Consejo de Ministros dejó de reunirse desde enero de 1828, hasta que por una Real Orden dirigida al Ministro de Marina, manifiesta que el "Consejo de Señores Ministros.....vuelva

inmediatamente a celebrar sus sesiones suspendidas desde el mes de Enero último, presidiéndolo por ahora V.E., como Ministro más antiguo.

Este sería el único parón histórico del Consejo de Ministros en la primera mitad del pasado siglo.

Los actos del Consejo reflejan este parón en su actividad.

Se aprecia además en las actas del Consejo, las controversias y discusiones, y así estas discusiones se expresan con fórmulas tales como acordar por unanimidad de pareceres, y también se observa frecuentemente en la lectura de las actas, que los miembros del gabinete concluyan conformándose con el criterio de los demás o del titular que formulaba la propuesta, pero no se reflejan con toda claridad las tensiones de la primera década de su creación en la historia administrativa y décadas sucesivas.

Ahora bien, es trascendental su conocimiento, y su estudio para conocer el desarrollo de la creación de la administración del pasado siglo.

CONCLUSIONES

Con el profundo estudio del período 1833-1834 se ha querido demostrar la enorme influencia ejercida por el administrativista JAVIER DE BURGOS en la actual figura del Gobernador Civil. Podríamos afirmar con rotundidad que en aquellos años se gestó el espíritu de la institución.

Las conclusiones concretas a las que hemos llegado a través de otra investigación han sido las siguientes:

PRIMERA

El Prefecto o Gobernador Civil es una figura importante de la Francia napoleónica.

La institución es producto de una determinada forma de distribución del poder público sobre el territorio, el cual se divide de una forma geométrica, prescindiendo de los aspectos históricos de la antigua división territorial.

Esta división del territorio tiene por objeto una mejor prestación de los servicios por parte de la Administración del Estado.

SEGUNDA

Las ideas importadas se intentan aplicar en España, en primer lugar, en la Constitución de Cádiz, en la cual se crea la figura del Agente del Poder Central en la provincia y se intenta realizar por primera vez la división del reino en provincias. Como sabemos, este intento quedó frustrado por la vuelta de Fernando VII al poder.

En segundo lugar, en el trienio liberal, durante el cual se intentan aplicar de nuevo las ideas de la Constitución de Cádiz, no siendo posible su consolidación por la reacción absolutista en aquella década, solo se conseguiría a la muerte del monarca.

TERCERA

Los administrativistas de la época se forman bajo la impronta francesa, colaborando durante la Guerra de Independencia con los franceses. En un principio, son déspotas ilustrados marcados por las ideas regeneracionistas de Jovellanos, para acabar siendo claramente moderados. JAVIER DE BURGOS será, pues el máximo exponente.

La Administración, entonces, que pretenden crear es una Administración fuerte, centralista, intervencionista y añadiríamos, despreciativa

hacia los derechos y libertades de sus ciudadanos.

El Ministerio de Fomento, en todas sus denominaciones será el centro de los cambios y de las modificaciones que ha de realizar la Administración en las diferentes partes del territorio nacional y sobre los propios ciudadanos. A través de sus agentes, repartidos por todo el Estado, las órdenes del centro se transmiten a la periferia.

Las citadas transformaciones afectarán a la Administración, dejando a salvo la estructura y poder político del reino. Desean, de esta forma, mantener inalterable el viejo régimen absolutista.

Fruto de todos estos esfuerzos va a ser un peculiar modelo de distribución del poder público sobre el territorio, el cual, y ésta sería la idea clave, va a marcar las relaciones entre el poder central y la periferia.

Todo ello, coincidiendo con un período de inestabilidad en España, lo que, evidentemente, va a dificultar en gran medida la efectividad de aquellas reformas: muerte de Fernando VII, levantamiento de Don Carlos, escisiones de los liberales.....

CUARTA

La división en el bando liberal entre progresistas y moderados va a

subrayar unas importantes diferencias en el campo político-administrativo.

En el ámbito político los moderados defienden una intervención activa en la vida política del monarca, el cual será cooptado con la Asamblea Legislativa en la elaboración de las leyes, pudiendo vetar la aprobación de éstas por parte de la Asamblea.

El grupo de moderados está integrado, como no, por personas estrechamente vinculadas a las Cortes: Altos militares y funcionarios, sectores de la nobleza, grandes terratenientes, antiguos progresistas desengañados y afrancesados, JAVIER DE BURGOS será uno de estos últimos.

Los progresistas, por el contrario, aférrimos defensores de la Constitución de 1812 y, por ende, partidarios del principio de soberanía nacional, rechazan la posibilidad de veto por parte del monarca.

En aquél momento, son progresistas todas aquellas personas perseguidas durante la década odiosa, a las que se suma la población urbana: clases medias, profesionales liberales, mandos intermedios del ejército y antiguos miembros de la Milicia Nacional.

En el ámbito administrativo, los contrastes son aún mayores si cabe. Los moderados son partidarios de la no autonomía de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. Para ellos, las Corporaciones Locales no tienen

personalidad jurídica pública; solo tienen personalidad jurídica privada, lo que les impide, a su juicio, intervenir en los asuntos políticos, reservados al Gobierno. Tan solo podrán administrar los intereses de sus Municipios y vecinos. No existen, pues, entidades territoriales intermedias. En su opinión, el agente del poder central en las provincias debe controlar la actuación de los Ayuntamientos y Diputaciones para que se ajuste a las misiones encomendadas, teniendo facultades para suspender los acuerdos de las Corporaciones Locales y suspender el ejercicio de sus cargos a los miembros de las mismas.

En definitiva, para la ideología moderada, las Corporaciones Locales son unos eternos menores de edad sobre los cuales hay que ejercer una tutela del Ministro de la Gobernación y de sus agentes en las provincias. Este hecho se ha mantenido casi inalterable a lo largo del tiempo -exceptuando algunos períodos concretos- hasta la Constitución de 1.978 en que, como sabemos cambia por completo la relación entre la Administración Central y las Corporaciones Locales.

Nada queda, pues, que añadir con respecto a los progresistas, excepto que los mismos mantienen la actitud opuesta.

QUINTA

La intervención del Gobernador Civil en la vida de las Corporaciones

Locales va acompañada de un activo papel en los diferentes procesos electorales desde sus orígenes, convirtiendo al agente del poder central en un agente electoral; el Ministro de la Gobernación, al que se ha calificado de "gran elector", será su jefe inmediato.

De este modo, desde el centro se ordena a los diferentes gobernadores provinciales cuales son los candidatos (del gobierno) que van a ser elegidos diputados. El agente del Ministerio del Interior utiliza un amplio abanico de medios para evitar que salgan los candidatos de la oposición. Por este motivo, en el caso de llegar al poder la oposición, una de sus primeras medidas va a ser el cese de los Gobernadores de las provincias.

Hay que tener en cuenta que estos puestos son desempeñados por lealtad política, sin especial consideración a los conocimientos del Derecho administrativo u otras ramas del Derecho. Por otro lado, a lo largo de los años, tampoco ha resultado atrayente el cargo debido a su escasa retribución. Aquí radica una de las mayores diferencias con su homónimo el ~~Prefecto francés~~. Este ha tenido un notable nivel de vida en la respectiva capital del Departamento, siendo reconocido socialmente, lo que ha estimulado el seguimiento de la carrera prefectual, el contenido profesional de la misma se base en un cuerpo de funcionarios independientes que les concede una considerable autonomía con

respecto al gabinete de turno. Podemos establecer, entonces, el siguiente contraste: CARGO PUBLICO en España y FUNCIONARIO PROFESIONAL en Francia. por este evidente motivo, la institución no ha sido objeto de tantas controversias por parte de la sociedad francesa como en nuestro país.

SEXTA

El estudio del primer antecedente del Gobernador Civil, esto es, el Subdelegado de Fomento, no lo enfocamos solo desde un punto de vista histórico sino que el tema está de plena actualidad.

En los debates del Congreso de los Diputados de 1991 se ha planteado la supresión o el mantenimiento de la figura del Gobernador Civil en el estado de las autonomías, el cual ha cambiado radicalmente la Planta de nuestras administraciones públicas sobre el territorio.

El modelo diseñado por JAVIER DE BURGOS consiste en un agente en cada una de las 49 provincias en que se dividía el reino, se mantiene inalterable hasta la Constitución de 1978. Nuestro actual texto constitucional ha eliminado una serie de facultades de control que ejercía anteriormente el Gobernador Civil; ahora sólo puede impugnar o ejercer las correspondientes acciones ante los Tribunales de justicia.

La aparición del Delegado del Gobierno como una institución constitucional convierte a éste en la cabeza de la Administración periférica en la Comunidad Autónoma, entre otras funciones, lo que agravará la situación del Gobernador Civil.

La garantía en el ejercicio de las libertades públicas para los ciudadanos en el nuevo orden constitucional limita las viejas competencias del agente del poder central en materia de orden público.

Por todos estos argumentos se cuestiona si el modelo que se originó con el ilustre prosista JAVIER DE BURGOS tiene hoy virtualidad y razón de ser, puesto que ha perdido las competencias para las que inicialmente fue creado.

Los sectores doctrinales nacionalistas que han rechazado esta figura anhelan su supresión y práctica eliminación de la Administración periférica en las Comunidades Autónomas respectivas.

En todo momento, se ha visto al agente del poder central como contrario a la realidad regional y mero controlador de la vida provincial.

Otro aspecto que condicional la figura ha sido su papel en los procesos electorales aunque en la actualidad, el bloque normativo que regula el tema de las elecciones apenas deja intervención al agente del poder central. Pese a ello, se considera que juegan el papel de terminales electorales del Gobierno en

las respectivas provincias, para favorecer a éste.

En conclusión, la institución, creada en sus orígenes para un estado jacobino, centralista y uniformista, en una sociedad guiada por los principios de un liberalismo moderado, ha logrado permanecer casi inalterable durante 145 años hasta la aprobación de nuestro texto constitucional; con la introducción del título VIII, llega a plantearse la supresión de la figura del Gobernador Civil.

BIBLIOGRAFIA

ALCALA GALIANO, Antonio. De la institución, organización y atribuciones de las diputaciones. Revista Madrid. 1844.

ALCALA GALIANO, Antonio. De nuestro sistema electoral. Revista de Madrid. 1844.

ALCALA GALIANO, Antonio. Indole de la Revolución de España. Revista de Madrid. 1840.

ALCALA GALIANO, Antonio. Lecciones de Derecho Político. Madrid. C.E.C. 1984.

ALCALA GALIANO, Antonio. Recuerdos de un anciano. Buenos Aires. Espasa-Calpe. 1952.

ALVAREZ GENDIN, Blanco. El Decreto regulador de las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles. Revista de Administración Pública nº 27. 1958.

ARTOLA GALLEGO, Miguel. La burguesía revolucionaria. Alianza Editorial. Madrid. 1988.

ARTOLA GALLEGO, Miguel. Memorias de tiempos de Fernando VII. Madrid. Atlas Colección Autores Españoles. 1957. (Vol. I y II).

ARTOLA GALLEG0, Miguel. Partidos y programas políticos. 1808-1936. Madrid. Aguilar. 1974.

ARTOLA GALLEG0, Miguel. Regímenes políticos de la España contemporánea. Madrid. Conferencia en la Fundación Juan March. Enero 1979.

ASENJO, Antonio. La prensa madrileña a través de los siglos. Madrid. Artes Gráficas Municipales. 1933.

AUBERT, Pierre. El cuerpo prefectural de 1946 a 1976. Madrid. Ministerio del Interior. Cuadernos de Documentación. Febrero 1977.

AXEL RUIZ BAUDRIHAYE, Jaime. La Escuela Nacional de la Administración francesa. Documentación Administrativa nº 197. Enero-marzo. 1983.

BAENA ALCAZAR, Mariano. La descentralización en Francia. Algunos puntos de conexión con las autonomías españolas. Revista de Administración Pública nº 100-102. Enero-diciembre 1983.

BAENA ALCAZAR, Mariano. Relaciones entre la provincia y el Estado en el aspecto orgánico. Revista de Estudios de la Vida Local nº 144. Noviembre-diciembre 1965.

BASOLS COMA, Martín. Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las CCAA en la Constitución. Revista de la Admón. Pública nº 89. mayo-agosto 1979.

BOQUERA OLIVER, Jose María. Derecho Administrativo. Madrid. I.E.A.L. 1972.

BORBON BORBON, Cristina. Decretos de Nuestra Señora Isabel II. Madrid. Imprenta Real. 1835.

BORBON BORBON, Fernando. Decretos de nuestro Señor el Rey Fernando VII y su augusta esposa. Madrid. Imprenta Real. 1834.

BORREGO MORENO, Andrés. Estudios políticos de la organización de los partidos políticos. Madrid. Anselmo Santa Coloma. 1855.

BORREGO MORENO, Andrés. El libro de las elecciones. Madrid. Imprenta de Alfonso Rodero. 1.885.

BURGOS, Javier de. Anales del reinado de Isabel II. Madrid. Establecimiento tipográfico de Mellado. 1850.

BURGOS, Javier de. España por un Estado Federal. Madrid. I.N.A.P. 1987.

CALERO AMOR, Antonio María. La división provincial de 1833. Bases y antecedentes. Madrid. Instituto Estudios de Administración Local. 1987.

CALVO GONZALEZ, M^a Antonia. El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Revista de Derecho Político de la U.N.E.D. nº 5, invierno 1979-1980.

CAMARA DEL PORTILLO, Diego. La figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Revista de la Vida Local nº 210. Abril-junio. 1981.

CARDENAS, Francisco de. De la institución y organización de la Milicia nacional. Revista de Madrid. 1843.

CARDENAS, Francisco de. De la regencia y gobierno de Don Baldomero Espartero. Revista de Madrid. 1844.

CARDENAS, Francisco de. Sobre el proyecto de ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos, presentado por el gobierno a las Cortes. Revista Madrid. 1842.

CASTRO, Concepción de. Andrés Borego. Romanticismo, periodismo y política. Madrid. Tecnos. 1975.

CHAPMAN, Brian. La Francia provincial y los prefectos. Estudio preliminar y Traducción de Eduardo GARCIA DE ENTERRIA. Madrid. Instituto de Estudios políticos. 1959.

CLAVERO AREVALO, Manuel. La provincia ante una encrucijada histórica en el cincuenta aniversario de su creación. Revista de Administración Pública nº 100-102. Enero-diciembre 1983.

COLMEIRO Y PENIDO, Manuel. Derecho Político y administrativo. Madrid. Editado por Eduardo Martínez. 1876.

COLMEIRO Y PENIDO, Manuel. Tratado de Derecho administrativo. Madrid. Editado por Eduardo Martínez. 1876. (4ª edición).

CORCUERA ATIENZA, Javier. Orígenes ideológicos y organización del nacionalismo vasco. Madrid. Siglo XXI editores. Diciembre 1979.

DÍAZ DEL CORRAL, Luis. El liberalismo doctrinario. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1956.

DIEZ DE LIAÑO, Fernando. VALLES COPEIRO VILLAR, Antonio. Notas para un estatuto del Delegado del Gobierno. Documentación Administrativa nº 187. Julio-septiembre 1980.

DOCUMENTACION. Documentación histórica sobre las regiones españolas. Documentación administrativa nº 170. Abril-junio 1976.

DORIGA TOVAR, Cesar. El cargo de Gobernador Civil y jefe provincial del movimiento en el nuevo Estado español. Revista de Estudios Políticos nº 156. 1967.

EDITORIAL. Supresión de los gobernadores civiles. El País. Madrid. 14-9-1987.

ESCOSURA, Patricio de la. De las corporaciones locales con atribuciones administrativas. Revista Madrid. 1843.

ESTEBAN, Jorge de. Constituciones españolas y extranjeras. Madrid. Taurus. 1977.

ESTEBANEZ CALDERON, Antonio. Escenas andaluzas. Madrid. Espasa-Calpe. 1960.

FERNANDEZ JULBE, Guillermo. La administración pública provincial. Documentación Administrativa nº 78-79. Junio-julio 1964.

FERNANDEZ RUIZ DE VILLEGAS, Antonio. Secretarios generales de prefecturas y de gobiernos civiles. Madrid. Imprenta Nacional del B.O.E. 1963.

FLORES, Antonio. La sociedad de 1850. Madrid. Alianza Editorial. 1968.

FRAGA IRIBARNE, Manuel. El Estado de las autonomías y su proyección en Europa. Madrid. Universidad Carlos III. 1992.

FUEYO ALVAREZ, Jesus. Estudios de Teoría Política. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1968.

GARCIA ARIAS, Amalio. Principios para una nueva división territorial. Documentación Administrativa nº 50. 1962.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. La Administración española. Madrid. Centro de Estudios Políticos. 1964.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Madrid. Civitas. 1981.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Madrid. Civitas. 1987.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Problemas actuales de Régimen Local. Sevilla. Instituto García Oviedo. 1958.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Revolución francesa y administración contemporánea. Madrid. Ediciones Taurus. 1972.

GARCIA ITURRIAGA, Miguel. Aspectos críticos del nuevo estatuto de los gobernadores civiles. Boletín del Ministerio del Interior nº 85. Julio-septiembre 1981.

GARCIA ITURRIAGA, Miguel. La administración periférica. Estructura actual y perspectiva. Revista Documentación administrativa nº 193. Enero-marzo 1982.

GARCIA MADARIA, Jose María. El pensamiento administrativo de Sainz de Andino. Madrid. I.N.A.P. 1982.

GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Madrid. E.I.S.A. 1968. (9ª edición).

GARCIA OVIEDO, Carlos. El primer centenario de la creación de la provincia española. Revista de Derecho Público. Tomo II. 1933.

GARCIA PASCUAL, Pedro. La Administración Pública y sus divisiones territoriales. Documentación Administrativa nº 18. 1959.

GARIJO AYESTARAN, M^a Josefa. El Ministerio de la Gobernación. Madrid. Imprenta Nacional del B.O.E. 1977.

GARRIDO FALLA, Fernando. Algunas cuestiones del Estado de las autonomías. Revista de Administración Pública nº 100-102. Enero-diciembre 1983.

GARRIDO FALLA, Fernando. Comentarios a la Constitución. Madrid. Civitas. 1985. (2^a edición ampliada).

GIL DE ZARATE, Antonio. Sobre el proyecto de ley de ayuntamientos. Revista Madrid. 1844.

GOBERNADOR Civil en el derecho positivo vigente. Madrid. Ministerio del Interior. 1988.

GOBIERNO CIVIL. Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo X. Barcelona. Seix Barral. 1950.

GOBIERNOS CIVILES. La organización de los servicios administrativos en los gobiernos civiles. Documentación administrativa nº 48. 1961.

GOMEZ RUIZ, Honorio. Comentarios a un esquema de la organización periférica de la administración civil del Estado. Boletín de la Gobernación nº 53. Año 1969.

GOMEZ RUIZ, Honorio. De cara a una posible reforma de la administración periférica. Boletín de la Gobernación. Julio-agosto 1965.

GONZALEZ HERNANDO, Aquilino. El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma. Madrid. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. 1988.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco. Derecho administrativo y Ciencia de la Administración. Madrid. Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1976.

GONZALEZ POSADA, Adolfo. Escritos municipalistas y de la vida local. Madrid. I.E.A.L. 1979.

GONZALEZ POSADA, Adolfo. Evolución legislativa del Régimen Local en la España de 1812-1909. Madrid. IEAL. 1986.

GUAITA MARTORELL, Aurelio. La Administración del Estado en las comunidades autónomas. Revista de Administración Pública nº100-102. Enero-diciembre 1983.

GUAITA MARTORELL, Aurelio. División territorial y descentralización. Madrid. Instituto de Estudios de la Administración Local. 1975.

GUAITA MARTORELL, Aurelio. El Ministerio de la Gobernación cumple siglo y medio. Documentación Administrativa nº 53. Mayo 1962.

GUAITA MARTORELL, Aurelio. Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978. Revista de Administración Pública nº 94. Enero-abril 1981.

HERR, Richard. La inestabilidad política de la España moderna. Revista de Occidente nº 107. 1972.

JIMENEZ ASENSIO, Rafael. Políticas de selección en la Función Pública española. Madrid. I.N.A.P. 1.989.

JOVER ZAMORA, Jose María. Introducción a la historia de España. Barcelona. Teide. 1977. (undécima edición).

JOVER ZAMORA, Jose María. El siglo XIX en España. Barcelona. Planeta. 1974.

LINDE PANIAGUA, Enrique Luis. El delegado del gobierno. Documentación Administrativa nº 182. Abril-junio 1979.

LISTA Y ARAGON, Alberto. Del régimen municipal en España. Revista de Madrid. 1838.

LLORENS, Vicente. Liberales y románticos. Una emigración forzosa. Madrid. Castalia. 1979.

LLORENTE, Alejandro. Leyes administrativas de la centralización y de la nueva ley de ayuntamientos. Revista de Madrid. 1844.

LOPEZ MAYO, Francisco. Las atribuciones legales de los gobernadores civiles. Un intento de sistematización. Boletín de Documentación nº 82. Abril-junio 1977.

LOPEZ NIETO MAYO, Enrique. La acción coordinadora de los gobernadores civiles. Documentación administrativa nº 60. Diciembre 1962.

LOPEZ NIETO, Francisco. Los representantes del poder central en la periferia. Boletín de Documentación nº 31. Enero-marzo 1972.

MAESTRE ROSA, Julio. Javier de Burgos liberal doctrinario. Revista de Estudios Políticos nº 181. Enero-febrero 1972.

MANDALI GIRO, Jose María. El derecho provincial. Barcelona. Centro de Administración Municipal. 1961.

MARICHAL, Carlos. La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España. 1834-1844. Madrid. Cátedra. 1980.

MARQUES DE MIRAFLORES. Memorias del Reinado de Isabel II. Madrid. Atlas. 1964.

MARTIN RETORTILLO-BAQUER, Sebastián. Descentralización administrativa y organización política. Madrid. Alfaguara. 1973.

MARTIN RETORTILLO-BAQUER, Sebastián. En torno a la organización provincial. Revista de la Administración Pública nº 93. Septiembre-diciembre 1980.

MARTIN RETORTILLO-BAQUER, Lorenzo. El reto de una administración racionalizada. Madrid. Civitas. 1983.

MATEO DEL PERAL, Ignacio. Andrés Borego y el problema de las clases medias. Revista de Estudios Políticos nº 126. 1962.

MELON RUIZ DE GORDEJUELA, Amando. Inmediata génesis de las provincias españolas. Madrid. Anuario de Historia del Derecho Español. Tomo XXVII. 1957-1958.

MERCADER RIBA, Juan. La organización administrativa francesa en España. Zaragoza. Institución Fernando el Católico. 1959.

MESA SEGURA, Antonio. La labor administrativa de Javier de Burgos. Madrid. I.N.A.P. 1946.

MESONEROS ROMANOS, Ramon. Memorias de un sesentón. Madrid. Gener I.975.

MORAL SANDOVAL, Enrique. Las actas del Consejo de Ministros. Madrid. Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno. 1989.

MORELL OCAÑA, Luis. Apuntes de Derecho Administrativo. (Derecho de la organización administrativa). Madrid. Universidad Complutense de Madrid. 1988.

MORELL OCAÑA, Luis. Las entidades locales: elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las comunidades autónomas. Civitas nº 55. Septiembre-diciembre 1987.

MORELL OCAÑA, Luis. Estructuras locales y ordenación del espacio. Madrid. I.N.A.P. 1972.

MORELL OCAÑA, Luis. La figura del alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo. Revista Española de Derecho Administrativo nº 33. Abril-junio 1982.

MORELL OCAÑA, Luis. Pasado, presente y futuro de las comunidades autónomas. Estudio dirigido por Martín Retortillo-Baquer, Sebastian. Madrid. Instituto de Estudios Económicos. 1989.

MORELL OCAÑA, Luis. La provincia en la configuración y ordenación territorial de las comunidades autónomas. Revista Civitas nº 31. Año 1983.

MORELL OCAÑA, Luis. JIMENEZ CRUZ, Jose. La provincia y la Administración Central. Boletín de Documentación nº63.

MORELL OCAÑA, Luis. La provincia en el segundo tercio del siglo XIX. Su concepción como ámbito de articulación con el centro político y la sociedad periférica. Revista de Administración Pública nº 114. Septiembre-diciembre 1987.

MORELL OCAÑA, Luis. Problemas actuales de la administración periférica del Estado. Revista de Estudios de la Vida Local nº 180. Octubre-noviembre 1973.

MORELL OCAÑA, Luis. Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia. Revista Española de Derecho Administrativo nº 42. Abril-junio 1984.

MORELL OCAÑA, Luis. Régimen Local español. Madrid. Civitas. 1988.

MORENA Y DE LA MORENA, Luis. A vueltas con la reforma de la Administración periférica. Un paso atrás. Boletín de Documentación nº 103. Enero-marzo 1986.

MORENA Y DE LA MORENA, Luis. Administración periférica: la reforma que viene y no llega. Revista de Administración Pública nº 105. Septiembre-diciembre 1984.

MORENA Y DE LA MORENA, Luis. La administración periférica y gobiernos civiles. Boletín de Documentación nº 100. Abril-junio 1985.

MORENA Y DE LA MORENA, Luis. Las competencias de los delegados del gobierno y los gobernadores civiles en materia de personal. Documentación Administrativa nº 204. Abril-junio 1985.

MORENA Y DE LA MORENA, Luis. Función política y cargos políticos. prefectos y gobernadores civiles. Revista de Estudios de la Vida Local nº 168. 1970.

MOREY JUAN, Andrés. Notas en torno a las funciones coordinadoras de los delegados del gobierno. Boletín de Documentación nº 92. Abril-junio 1983.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Las autonomías regionales. Aspectos jurídicos y económicos. Madrid. Editado por el Instituto Nacional Prospectiva. Presidencia del Gobierno. 1977.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Observaciones sobre la reforma de la administración periférica. Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos en su 125 Aniversario. 1977.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la Nueva Planta de las administraciones públicas. Revista de Administración Pública nº 100-102. Enero-diciembre 1983.

NIETO GARCIA, Alejandro. La burocracia. El pensamiento burocrático. Madrid. Instituto Estudios Administrativos. 1976.

NIETO GARCIA, Alejandro. Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo. Madrid. Instituto Nacional Estudios Administración Pública. 1976.

NIETO MAYO, Francisco. Evolución histórica de la figura del gobernador civil. Boletín de Documentación nº 100. Abril-junio 1985.

NIETO PALOMO, Jose Luis. Desarrollo de la ley de reforma de la Función Pública. Oportunidad perdida para reforzar el Gobierno Civil. Boletín

Documentación nº 105, julio-septiembre 1986.

NIETO PALOMO, Jose Luis. La facultad sancionadora de los gobernadores civiles y despenalización de determinadas faltas. Boletín de Documentación nº 110-111. Octubre-marzo 1987.

OLIVAN, Alejandro. Administración Pública con relación a España. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1961.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Centralización y descentralización en España. Perspectiva histórica. Documentación Administrativa nº 214. Abril-junio. 1988.

ORTEGA ALVAREZ, Luis. Administración periférica y descentralización. La presencia territorial del gobierno de la Nación en el marco de un Estado autonómico y miembro de las comunidades europeas. Documentación Administrativa nº 214. Abril-junio 1988.

ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel. Elementos de derecho administrativo. Granada. Imprenta de Sanz. 1842. (Tomos I, II, III).

ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel. El libro de los alcaldes y ayuntamientos. Madrid. Instituto de Estudios de la Administración local. 1978.

ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel. El libro de los alcaldes. Revista Madrid. 1844.

ORTIZ DIAZ, José. Las divisiones territoriales y los gobernadores civiles generales. Documentación Administrativa nº 20-21. Agosto-septiembre 1959.

ORTIZ DIEZ, Jose. Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial. (Decreto 10-10-1958). Revista de Estudios de la vida local nº 106. 1960.

PACHECHO, Juan Francisco. Las Cortes de 1837. Revista de Madrid. 1838.

PACHECO, Juan Francisco. Historia de la Regencia de la Reina Cristina. Revista de Madrid. 1843.

PALACIO ATARD, Vicente. La España del siglo XIX (1808-1898). Madrid. Espasa Calpe. 1981. (2ª edición).

PALLARES MORENO, Manuel. La coordinación de la Administración periférica en España. Madrid. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. 1968.

PARADA VAZQUEZ, Jose Ramón. Organización y empleo público. Madrid. Marcial Pons (2 edición reservada) 1.987.

PASTOR DIAZ, Nicomedes. Galería de españoles célebres. Madrid. 1844.

PEREZ DE LA CANAL, Miguel Angel. Notas sobre la evolución del Régimen legal de los gobernadores civiles 1812-1958. Madrid. Imprenta Nacional del B.O.E. 1964.

PEREZ GALDOS, Benito. Los ayacuchos. Madrid. Alianza Editorial. 1978.

PEREZ GALDOS, Benito. Mendizábal. Episodios nacionales. Madrid. Alianza Editorial. 1977.

PEREZ GALDOS, Benito. Narvaez. Madrid. Alianza Editorial. 1978.

PEREZ-SERRANO JAUREGUI, Nicolás. La Constitución española (9-diciembre-1931). Antecedentes, texto, comentarios. Madrid. Revista de Derecho Privado. 1932.

PIÑAR MAÑAS, Jose Luis. La Administración periférica civil del Estado. Revista de la Administración Pública nº 100-102. Enero-diciembre 1983.

PIÑAR MAÑAS, Jose Luis. De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia. R.A.P. nº 96. Septiembre-diciembre 1981.

PIÑAR MAÑAS, Jose Luis. Las relaciones entre el Estado y las regiones: la experiencia italiana. Madrid. IEAL. 1.986.

POSADA HERRERA, José. Estudios sobre la beneficencia. Revista Madrid. 1843.

POSADA HERRERA, José. Lecciones de Derecho Administrativo. Madrid. IEAL. 1986. (VOL. III).

RAMON FERNANDEZ, Tomás. Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales. Revista Civitas nº 10. 1976.

RAMON FERNANDEZ, Tomás. El Código de leyes administrativas españolas del siglo XIX. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1977.

RAMON FERNANDEZ, Tomás. El Delegado de Hacienda. Revista Hacienda Pública Española nº 73. 1981.

RAMON RODRIGUEZ, Joaquín. Consideraciones sobre el nuevo estatuto de los gobernadores civiles. Boletín del Ministerio del Interior nº 85. Julio-septiembre 1981.

RICO AMAT, Juan. Diccionario de los políticos. Madrid. Narcea. 1976.

RICO AMAT, Juan. Historia política y parlamentaria española. Madrid. Imprenta de Escuelas Pías. 1860.

ROCA ROCA, Eduardo. Las ideas de la administración de Javier de Burgos. Madrid. I.N.A.P. 1987.

ROCA ROCA, Eduardo. Los orígenes constitucionales de la provincia. Documentación Administrativa nº 194. Abril-junio 1982.

RODRIGUEZ CAMALEÑO, Luis. Consideraciones sobre el nuevo Ministerio del Interior. Madrid. Imprenta de Don José Palacios. 1835.

SALAS, Javier de. Hacia una restructuración de la administración periférica del Estado. Documentación Administrativa nº 182. Abril-junio 1979.

SANCHEZ AGESTA, Luis. Historia del constitucionalismo español. Madrid. C.E.C. 1978. (3ª edición revisada).

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Sobre la génesis del derecho administrativo español del siglo XIX. Sevilla. Instituto García Oviedo. 1973.

SERRANO CORRAL, Gabriel. El Gobernador Civil como delegado permanente del gobierno en la provincia. Madrid. Boletín de Gobernación nº 20. 1964.

SEVILLA ANDRES, Diego. Historia constitucional española: 1808-1936. Valencia. Escuela Social. 1966.

SUAREZ VERDAGUER, Federico. Las memorias del Gobernador Civil Antonio Guerola (1853-1878). Revista de Estudios de la Vida Local nº 216. Octubre-diciembre. 1982.

SUAREZ VERDAGUER, Federico. La creación del Ministerio del Interior. Madrid. Anuario de la Historia del Derecho español. Tomo XIX. 1949-1950.

TEIRA VILAR, Francisco Javier. Organos colegiados a nivel provincial. Madrid. Imprenta Nacional del B.O.E. 1953.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín. Breve historia del constitucionalismo español. Madrid. C.E.C. 1981.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín. El sistema político del Estatuto Real. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1968.

URETA-DOMINGO, Juan Carlos. El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Revista vasca de Administración Pública nº 5.

VALLINA VELARDE, Jose Luis. Problemática actual de la Administración periférica. Documentación Administrativa nº 100. 1969.

VALLINA VELARDE, Jose Luis. La provincia, entidad local en España. Oviedo. Imprenta del Boletín Oficial de la Provincia. 1964.

FUENTES UTILIZADAS

- .- DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES de fecha 21-03-1.840 Pág. 578.
- .- DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES GENERALES
EXTRAORDINARIAS. 1.870. Tomo IV Pág. 2.590-2.591.
- .- DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS de fecha 29-
01-1.990.- Pág. 276.
- .- PROPOSICION DE LEY PRESENTADA EN EL CONGRESO DE LOS
DIPUTADOS PARA LA SUPRESION DE LA FIGURA DEL GOBERNADOR
CIVIL, POR EL PARTIDO NACIONALISTA VASCO de fecha 24 de mayo
de 1.988.
- .- MOCION PRESENTADA EN EL SENADO, SOBRE LA SUPRESION DE LOS
GOBERNADORES CIVILES, POR EL CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL
de fecha 31 de mayo de 1.988.
- .- PROPOSICION NO DE LEY PRESENTADA EN EL CONGRESO DE LOS
DIPUTADOS, SOBRE LA SUPRESION DE LA FIGURA DEL
GOBERNADOR CIVIL., POR EL PARTIDO POPULAR de fecha 27 de marzo
de 1.991.