



FACULTAD DE DERECHO

EFFECTOS JURÍDICOS Y ANÁLISIS DE LA NUEVA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE JAVIER DE BURGOS

Autor: María Alamillos Dean

5º E3 A

Historia del Derecho

Tutor: Blanca Sáenz de Santa María Gómez Mampaso

Madrid
Abril 2017

RESUMEN:

Hace ya 184 años desde que, un 30 de noviembre, se formularon dos Reales Decretos por los que se modificó la distribución del territorio español dándole una nueva formulación basada en el concepto de la provincia. Dicha división se ha mantenido prácticamente inalterada hasta nuestros días a pesar de las críticas a las que se ha visto sometida. A través este trabajo se pretende analizar y presentar los Reales Decretos por los que se dicta dicha distribución y los agentes necesarios para que la Administración fuese efectiva. Analizando también los efectos que se produjeron como respuesta a la nueva división. Efectos en el ámbito judicial, militar o electoral que, asentándose en la provincia cambiaron su composición y funcionamiento anteriores.

Palabras clave: Javier de Burgos, división territorial, distribución provincial, Reales Decretos de 30 de noviembre de 1833, Subdelegados de Fomento, provincia.

ABSTRACT:

184 years ago, on the 30th of November, two Royal Decrees were formulated. The content of this Decree modified the distribution of Spanish territory by giving it a new formulation based on the concept of the province. This division has remained basically unchanged to the present day despite all the criticisms it has been subjected to. Through this work, we intend to analyze and present the Royal Decrees and their content; the new distributions and the creation of the necessary agents for the Administration to be effective. Analyzing the effects that occurred in response to the new division, as well. Effects in the judicial, military or electoral sphere that, being settled in the province, changed their previous composition and functioning.

Keywords: Javier de Burgos, territorial division, provincial distribution, Royal Decrees of November 30, 1833, Subdelegates for Development, province.

CONTENIDO

1. Introducción.....	3
2. Los Reales Decretos de 30 de noviembre de 1833.....	7
2.1. Contexto político.....	7
2.2. Javier de Burgos: ideólogo, político y poeta.....	11
2.3. División Territorial del Reino en 49 provincias.	15
2.3.1. Trabajos anteriores, inspiración y base para la nueva distribución.....	15
2.3.2. La distribución territorial de 1833.....	20
2.4. Los Subdelegados de Fomento y la Instrucción.	27
3. Efectos posteriores de la reforma territorial.	35
4. Conclusiones.....	39
5. Referencias bibliográficas.	41
Anexos:.....	50
Real decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias. Gaceta de Madrid, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833:.....	50
Real decreto de 30 de noviembre de 1833 estableciendo los subdelegados de Fomento en las provincias del reino. Gaceta de Madrid, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833:	52

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo de fin de grado se encuadra dentro del área de estudio de Historia del Derecho, concretamente, en la línea de investigación sobre el Constitucionalismo y la Codificación. El escrito se centra en el análisis de los dos Reales Decretos de 30 de noviembre de 1833. Estos decretos recogían una reforma del hasta entonces caótico sistema de organización territorial que había en España. Los mismos se encuadran en el paso del sistema administrativo del Antiguo Régimen al del Estado liberal, y como tal, se aprecia en los mismos una inspiración renovadora. La motivación para elegir este tema de investigación se fundamenta principalmente en esto, en cómo se pasa de una organización completamente falta de coherencia o eficacia, a una que se conserva hasta la actualidad en el ámbito territorial, y que marcó un giro en el Derecho Administrativo. A esto se le suma el que, a pesar de su clara importancia en el desarrollo del Derecho Público a partir de su creación, esta división pasa prácticamente desapercibida en el estudio básico del Derecho Administrativo actual, generalizándose un desconocimiento sobre la misma.

1.1.Estado de la cuestión:

La imperturbabilidad de dicha distribución hace de gran interés el estudio de la misma existiendo doctrina que analiza por un lado la división de 1833, por otro a Javier de Burgos y por un tercero los efectos que se vieron en otros ámbitos del Estado como consecuencia de la distribución territorial en provincias. Así, encontramos trabajos como “La división provincial de 1833 bases y antecedentes” de Antonio María Calero Amor o “Política y Administración en Javier de Burgos” de Juan Cristóbal Gay Armenteros, ambos profundos estudios de la división territorial y la figura de su artífice.

A pesar de estos numerosos trabajos, se ve un vacío en una compilación de todos ellos juntos y relacionados, considerando todos estos factores al mismo tiempo. Por esta razón, el presente trabajo pretende aunar en un solo cuerpo los dos Reales Decretos -no sólo la distribución territorial como ocurre en muchos estudios sino también la creación de los subdelegados de Fomento y la producción legislativa que rodea a esta figura-, su artífice -en su faceta administrativista-, y algunos de los efectos que necesariamente se derivaron, en otros ámbitos más allá de la distribución civil, de estos decretos. Siendo, por lo tanto, éste el objetivo principal de la investigación.

1.2.Objetivos de la investigación:

Junto a este objetivo principal, ver los efectos jurídicos de la reforma territorial de 1833 y, sobre todo, analizar la misma, se articulan una serie de objetivos secundarios que se corresponden con los distintos apartados de la investigación.

- Contextualizar la publicación de estos decretos en el tiempo y el espacio.
- Analizar los textos de los dos Reales Decretos, analizando como la distribución del territorio español evoluciona a partir del siglo XIX en el ambiente del Constitucionalismo y la Codificación, y la creación de un cuerpo de la Administración novedoso.
- Vislumbrar algunos de los efectos más inmediatos que se produjeron en ámbitos más allá del civil en España como resultado de los decretos objeto de la investigación.

1.3.Metodología empleada:

En lo que se refiere a la metodología utilizada para realizar este trabajo, se ha seguido el método histórico-jurídico llevando a cabo las tres fases que componen el mismo. En primer lugar, la fase heurística, por la que se ha realizado una exhaustiva búsqueda de fuentes, tanto primarias como secundarias. Tras esta fase, se ha procedido a la crítica de las mismas, considerando la relevancia de cada una de ellas, así como su pertinencia, para poder discernir cuáles son las más adecuadas para la investigación y estudio de la cuestión. Finalmente, se ha procedido a realizar una síntesis reconstructiva. En esta última fase se han refundido los conocimientos que resultan necesarios para la presentación y comprensión de la nueva distribución territorial llevada a cabo mediante los dos Reales Decretos de 1833 así como de una serie de conclusiones oportunas.

Las fuentes que se han utilizado para dar base a este trabajo de investigación incluyen fuentes bibliográficas, abarcando desde libros a artículos de revistas y monografías sobre la materia. Estas son las que más se han utilizado para la elaboración del trabajo ya que dada la materia objeto del mismo, este tipo de fuentes contextualizan y exponen los

hechos más allá de los datos que se obtienen puramente con los documentos legislativos. Si bien las fuentes bibliográficas actúan como base para encauzar la investigación y darle contenido, es imposible, o más bien resulta inadecuado, basar la investigación solamente en ellas. Es necesario analizar de primera mano la legislación concreta que se publica con objeto de la reforma tema de este trabajo, puesto que la misma es un pilar clave en la investigación. Por lo tanto, a las bibliográficas se suman fuentes documentales publicadas, entre las que encontramos fuentes normativas, imprescindibles para la investigación objeto de este trabajo ya que son la base de la misma -en esto se encuadran los Reales Decretos sobre los que se desarrollará el contenido de este trabajo-, o también, en menor medida, fuentes parlamentarias, como los diarios de Cortes de 1835. De esta manera, el fondo de la Gaceta de Madrid ha sido de gran importancia y utilidad para poder obtener toda la legislación de la época sobre la cual las obras doctrinales analizadas, basan su estudio. También se ha consultado en numerosas ocasiones la Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional, desde la cual se ha podido acceder tanto a publicaciones de la época de interés para este trabajo, como a documentos para garantizar la comprensión de las fuentes bibliográficas analizadas. Con la compilación de ambos tipos de fuentes ha sido posible contrastar la veracidad histórico-jurídica de las mismas, así como su rigor académico.

El método de citación utilizado a lo largo del trabajo es el de las normas ISO 690 para la citación de referencias bibliográficas. Referenciando de esta forma los materiales utilizados que abarcan desde normativa del Estado español, artículos de revistas, libros o bases de datos como la del Congreso de los Diputados.

1.4. Plan de trabajo:

En relación con la estructura seguida en este trabajo, se ha atendido a lo más conveniente para alcanzar el objetivo del mismo. De esta forma, la investigación -tras esta introducción en la que se presenta el estado de la cuestión, el objetivo de la investigación, la metodología utilizada y la estructura-, se ordena de la siguiente manera. En primer lugar, se comienza con un breve repaso al contexto político que rodea a los Reales Decretos, exponiendo los acontecimientos históricos que marcaron el comienzo de siglo, los vaivenes políticos del mismo, y el ambiente que rodea a la publicación de los decretos.

En segundo lugar, se procede a presentar al artífice de la distribución provincial objeto de este trabajo, el granadino Francisco Javier de Burgos. A continuación, se pasará al núcleo del trabajo, el análisis y exposición del contenido de los Reales Decretos de 30 de noviembre. Para analizar los mismos se comenzará con los antecedentes a la distribución del territorio, seguidamente se tratará el primero de los dos decretos, el que se divide el territorio español en 49 provincias -explicando en un primer momento el concepto de provincia y su evolución-, para continuar con el que desarrolla la figura de los Subdelegados de Fomento. Tras esto se expondrán ciertos efectos que se derivan de la aplicación de los decretos. Y, finalmente para cerrar el trabajo, una conclusión en la que se recogerán los puntos más importantes de la investigación. Con esta estructura se pretende conseguir el objetivo de esta investigación al cubrir, paso a paso, los distintos elementos que tienen relevancia en la creación y contenido de los Reales Decretos objeto de este trabajo de fin de grado.

2. LOS REALES DECRETOS DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1833.

El 30 de noviembre de 1833 se promulgaron dos Reales Decretos que reformaron la distribución territorial del país, distribución en provincias que se han mantenido prácticamente imperturbables en el tiempo. Estos reales decretos eran los siguientes; en primer lugar, un real decreto por el cual se configuraba el territorio español en 49 provincias y se establecían las normas básicas de limitaciones entre las mismas¹. El segundo decreto establecía la figura administrativa necesaria para poder aplicar los principios que se buscaban para la correcta administración del Estado, los Subdelegados de Fomento². Estos decretos no sólo marcan una nueva organización en provincias, sino que suponen un cambio de una distribución territorial caótica y heterogénea a una centralizada.

Antes de analizar en profundidad el contenido de estos decretos sería conveniente ver el contexto que vivía el país en la primera mitad del siglo XIX en el que los decretos se desarrollan, así como repasar brevemente a la figura artífice de los mismos.

2.1. Contexto político.

La primera mitad del siglo XIX no es una etapa de la Historia Española especialmente tranquila, todo lo contrario. Haciendo un repaso histórico muy breve y superficial, puesto que estos datos son hartos conocidos, puede decirse que el inicio de las turbulencias por las que pasaría España en este agitado siglo comenzaron el año 1808, año en el que, como respuesta a la Invasión Napoleónica, da comienzo la guerra de Independencia Española. El levantamiento del pueblo de Madrid el dos de mayo ante el traslado del infante Francisco de Paula a Francia con el resto de la familia real marca el comienzo de este conflicto. Tres días después de este levantamiento se firmaron las Abdicaciones de Bayona convirtiéndose José I en monarca de España. Durante este periodo y con los borbones fuera del país, se convocaron las Cortes de Cádiz y en 1812 se promulgó la primera constitución española. En 1814 se puso fin a esta guerra restaurando como

¹ RD de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias. (*Gaceta de Madrid*, en adelante *GM*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833). En adelante, Primer RD de 30 de noviembre de 1833.

² RD de 30 de noviembre de 1833 estableciendo los subdelegados de Fomento en las provincias del reino. (*GM*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833). En adelante, Segundo RD de 30 de noviembre de 1833.

monarca al “deseado” Fernando VII el cual, a su vez, puso fin a todas lo establecido por las Corte de Cádiz instaurándose el denominado sexenio absolutista. Seis años después, en 1820, el General Rafael del Riego se pronunció en Las Cabezas de San Juan dando comienzo al Trienio Liberal. Como resultado se estableció un gobierno de tinte liberal y se hizo jurar la Constitución gaditana al monarca. Este nuevo gobierno sólo duró, como bien indica su nombre, tres años, llegando a su fin en 1823 con el ataque de los Cien Mil Hijos de San Luis. Así pues, dicho año Riego fue ejecutado y Fernando VII volvió a situarse como monarca absoluto eliminando todo lo producido por el gobierno del Trienio. Daba comienzo así la denominada Década Ominosa.

Con este rápido repaso se pretende mostrar cómo, en tan sólo treinta años, se sucedieron cinco regímenes gubernativos distintos en España. Todos estos vaivenes en el panorama político español llevaban aparejados cambios administrativos e intentos, con mayor o menor éxito, de redistribuir el territorio español. Estas tentativas servirán de base para la distribución objeto de este trabajo, como se verá más adelante, la de 1833.

El contexto concreto e inmediato a la distribución de 1833 no se salva de las turbulencias característicos de este siglo que se han mencionado antes. El 29 de septiembre de 1833 se comunicaba al pueblo español mediante Gaceta extraordinaria el fallecimiento del rey, Fernando VII, a las tres menos cuarto de la tarde de ese mismo día. En esa misma Gaceta se confirmaba en sus puestos a los secretarios de Estado y del Despacho, a saber; D. Francisco de Zea Bermúdez³, D. Josef de la Cruz, el Conde de Ofalia, D. Juan Gualberto González y D. Antonio Martínez⁴, para evitar que se detuviera la actividad del Despacho de los negocios del Estado⁵. El 3 de octubre se publicó el testamento del fallecido monarca por el que se nombraba a María Cristina De Borbón-Dos Sicilias gobernadora durante la

³ También escrito como Cea, en este trabajo se utilizará la segunda que es la que aparece en los documentos de la época.

⁴ Los Secretarios de Estado (de 1812 hasta 1851) tenían un papel equivalente al de los ministerios actuales. Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica. Archivo General de Simancas. *Fichero de autoridades* [en línea], *Secretaría de Estado y del Despacho Universal*. <<http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/productordetail.htm?id=48967>> [Consulta: 27 de marzo de 2017]).

En el “Manual y guía de Forasteros de 1833” puede verse que la Secretaría de Estado en el año 1833 se conformaba por un total de 6 secretarías. D. Francisco de Zea Bermúdez ocupaba los puestos de primer Secretario de Estado y del Despacho, Consejero de Estado y Presidente del consejo de Ministros. *Calendario, manual y guía de forasteros en Madrid, para el año de 1833* [en línea]. Imprenta Real. Hemeroteca Digital. Biblioteca Nacional [ref. de 27 de marzo de 2017]. Disponible en Web: <<http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0000911733&search=&lang=es>>

⁵ Gaceta Extraordinaria de Madrid de 29 de septiembre de 1833, anunciando el fallecimiento del Rey Don Fernando (*GM*, núm. 119, de 29 de septiembre de 1833).

minoría de edad de su hija Isabel II y se establecía un Consejo de Gobierno con quien la Regente habría de “consultar los negocios arduos del reino, sin que esta quedase sujeta en manera alguna a seguir el dictamen que le dieran”⁶. Es decir, este consejo tenía un papel que se limitaba a un voto meramente consultivo⁷. Se daba pues fin a la Década Ominosa y al absolutismo propio de dicho periodo.

La esperanza de que se produjese un cambio político en España que tenían algunos sectores de la sociedad, y que había nacido con la dirección aperturista que la Reina había seguido durante la convalecencia de su esposo, se disipó inicialmente con el manifiesto que Zea Bermúdez hizo firmar a la Reina Gobernadora el 4 de octubre de 1833. Así pues, y como indica el profesor Juan C. Gay Armenteros⁸, la línea a seguir por este gobierno quedó establecida por este manifiesto que, desde un punto de vista político, era claramente inmovilista; “Yo mantendré religiosamente la forma y las leyes fundamentales de la Monarquía, sin admitir innovaciones peligrosas, aunque halagüeñas en su principio, probadas ya sobradamente para nuestra desgracia... Yo trasladaré el cetro de las Españas a manos de la Reina, a quien lo ha dado la ley, íntegro, sin menoscabo ni detrimento, como la ley misma se lo ha dado”⁹.

Si bien las intenciones de la Reina, aconsejada por supuesto, eran las de mantener intacta la forma de la Corona y el gabinete de gobierno, era obvia la necesidad de una serie de reformas en el país, y, concretamente, en la administración, un cuerpo caótico, lento y burocratizado¹⁰. En atención a esto y a pesar del inicial inmovilismo en lo político del Manifiesto, el mismo mostraba también un cierto reformismo, si bien a nivel puramente administrativo. Así puede verse cuando expone el conocimiento de “los males que ha traído al pueblo la serie de nuestras calamidades y me afanaré por aliviarlos: no ignoro, y

⁶ El testamento de Fernando VII (otorgado en el Real Sitio de Aranjuez en 12 de junio de 1830), en su cláusula 12ª recoge la creación de dicho Consejo de Gobierno que estaría compuesto con las personas recogidas en la cláusula 13ª, a saber; D. Juan Francisco Marcó y Catalán, el marqués de Santa Cruz, el duque de Medinaceli, D. Francisco Javier Castaños, el marqués de las Amarillas, D. José María Puig y D. Francisco Javier Caro. Establecía también a D. Narciso de Heredia (conde de Ofalia) como Secretario de dicho Consejo de Gobierno y en su defecto a D. Francisco Zea Bermúdez.

⁷ MARTINEZ DÍEZ, Gonzalo. “Génesis histórica de las provincias españolas”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. 1981, núm. 51, pp. 523-594. Véase p. 584

⁸ GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. (I) “El recurso a la Administración por los reformistas autoritarios en los orígenes de la España liberal Javier de Burgos”. *Anales de Historia Contemporánea*. 2004, núm. 10, pp. 65-94. Véase p. 84

⁹ Manifiesto de su Majestad la Reina Gobernadora, en GM de 4 de octubre de 1833 (GM, núm. 122, de 5 de octubre de 1833).

¹⁰ GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. (II) *Política y Administración en Javier de Burgos*. Granada: CEMCI, 1993. 226 p. Véase p. 115

procuraré estudiar mejor, los vicios que el tiempo y los hombres han introducido en los varios ramos de la administración pública y me esforzaré por corregirlos. Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el sólo [sic] bien de valor positivo para el pueblo, serán materia permanente de mis desvelos...”.

Como indica el profesor Javier Pérez Núñez, el modelo de gobierno que se pretendía mantener tras la muerte de Fernando VII, el inmovilismo del que hemos ido hablando, era insostenible y sólo podía ser algo transitorio¹¹. Por un lado, estaba la inestabilidad producida por el levantamiento carlista, y por otro (y justamente por causa del primero) estaba la necesidad de la Reina Regente de apoyarse en los liberales para poder mantener en el trono a la reina niña. De este modo los liberales doceañistas vueltos del exilio presionaron a la regente para que llevase a cabo las reformas que hemos mencionado constriéndole, igualmente, a transformar, poco a poco, la Monarquía Española en una Monarquía Constitucional¹². En relación a esto último, se daría el primer gran paso con las elecciones de 1834 en el contexto del gobierno presidido por el Martínez de la Rosa¹³. Pero esto es otra cuestión.

Para que se pudiesen llevar a cabo todas las reformas que requería España eran necesarias dos actuaciones previas. En primer lugar, pasar por la mejora y potenciamiento del Ministerio de Fomento y, en segundo lugar, era necesario racionalizar la caótica división territorial que había existido en España hasta entonces¹⁴. Respecto al primer punto, la creación de este ministerio data del 5 de noviembre de 1832 y ocupó la cartera del mismo el sevillano Narciso Heredia y Begines de los Ríos. Las funciones de este ministerio, tal y como puede verse en el propio decreto que lo crea, eran fortalecer la administración interior y el fomento general del Reino¹⁵. A pesar de que la fecha oficial de establecimiento del ministerio es la que se ha mencionado, su creación, o más bien la

¹¹ PÉREZ NÚÑEZ, Javier. “Del Ministerio del Interior al de la Gobernación el gobernador civil de Madrid en tiempo del Estatuto Real (1834-1836)”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. 2007, núm. 77, pp. 255-375. Véase p. 257

¹² FLAQUER MONTEQUI, Rafael. “La petición de derechos de 1834”. *Revista de estudios políticos*. 1996, núm. 93, pp. 243-257. Véase p. 244

¹³ RD de 20 de mayo de 1834, para la elección de procuradores a las Cortes generales del Reino. *GM*, núm. 94, de 25 de octubre de 1834.

¹⁴ VIVERO MOGO, Prudencio. “La instalación de los Subdelegados de Fomento en Galicia”. *Historia Contemporánea*. 2000, núm. 21, pp. 627-650. Véase p. 628

¹⁵ RD de 5 de noviembre de 1832, por la que se crea la nueva Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino. (*GM*, núm.235, de 6 de noviembre de 1832).

decisión de la misma, se remonta dos años antes, al 5 de noviembre de 1830 siendo su impulsor Fernando VII, si bien el decreto autógrafo en el que lo creaba nunca llegó a publicarse. Aunque pueda parecer extraño, el decreto autógrafo de Fernando VII y el promulgado por María Cristina distan dos años exactos el uno del otro. La existencia de este decreto de 1830 así como los motivos por los que no se publicó vienen recogidos en el propio decreto de creación del ministerio mencionado apenas unas líneas antes. En relación al segundo, y como se ha expuesto, era necesario reorganizar el mapa político español de manera que se pudiese mejorar el devenir de la administración mediante entidades gubernamentales que centralizasen y armonizasen toda la actuación del Estado.

En este inestable contexto político y con estas reformas en mente se publicaron los Reales Decretos de 30 de noviembre que establecían justamente esto, una nueva distribución territorial más eficiente y un cuerpo administrativo para el buen devenir del gobierno.

2.2. Javier de Burgos: ideólogo, político y poeta.

Antes de analizar esta nueva organización del territorio, sería conveniente presentar brevemente la figura del artífice de esta distribución. Francisco Javier de Burgos y del Olmo vivió, como indica Juan Antonio Lacomba¹⁶, en dos siglos, una etapa decisiva para España en la que se produce la transición del Antiguo Régimen al Estado Liberal. Nació en Motril, Granada, en 1778 en el seno de una noble y acomodada familia. Inicialmente, sus padres decidieron que se dedicase a la Iglesia y, en atención a esto, empezó a cursar las ciencias eclesiásticas a la edad de 11 años. Para Antonio Pirala, en esta etapa el pequeño Javier de Burgos ya empezó a distinguirse por su interés en las ciencias del Estado, así como por su afición a la poesía¹⁷. Una vez acabó los estudios, a los 19 años de edad, viajó a la Corte instalándose en Madrid en 1798, año en el que conoció a Jovellanos y decidió, al parecer por influencia del mismo, dedicarse a estudiar jurisprudencia¹⁸.

¹⁶ LACOMBA, Juan Antonio. "La articulación territorial del estado en España: de los reinos del antiguo régimen a las provincias". *Revista de estudios regionales*. 2007, núm. 80, pp. 291-344. Véase p. 294

¹⁷ PIRALA, Antonio. "Nota biográfica del Excmo. Sr. D. Javier de Burgos". En: BURGOS, Javier de. *Anales del reinado de D^a. Isabel II. Tomo I*. Madrid: Estab. Tip. de Mellado, 1850-1851. pp. 1-46. Véase p. 4

¹⁸ LACOMBA, Juan Antonio. *Op. cit.* Véase p. 295

Al producirse la ocupación napoleónica los invasores impusieron en España el gobierno de José I. Burgos aceptó de buen grado el nuevo sistema establecido y llegó a ocupar el cargo de subprefecto de Almería durante los años que duró la ocupación francesa. Antonio Piralá sostiene la posición como afrancesado de Burgos en los siguientes términos: “creyó Burgos que todos los hombres de valer a quienes no era dado abandonar con su domicilio el manejo de sus bienes, podían aceptar sin mengua, y aun con gloria, la patriótica misión de mediadores entre los invasores y los invadidos; y en consecuencia admitió el encargo, con que se le brindó, de subprefecto de Almería, y sucesivamente los de presidente de la Junta general de subsistencias de la provincia de Granada y corregidor de su capital”¹⁹. Opinión muy magnánima respecto a la figura de Burgos en general. Fuese una “patriótica misión” o no, lo cierto es que su condición de afrancesado acabó llevándole al exilio en 1812 ante el nuevo rumbo que tomó la Guerra de Independencia Española.

Una vez las aguas se tornaron más sosegadas, y con perdón real de por medio, Francisco Javier de Burgos volvió a España asentándose en Madrid en 1817. Dos años después empezó a publicar el periódico “Miscelánea de comercio, artes y literatura” (como único redactor) y posteriormente “El Imparcial”²⁰. Los profesores Manuel Estrada Sánchez²¹, y Manuel Morán Ortí²², indican que las ideas de Javier de Burgos en el terreno de la organización administrativa ya eran expresadas por el granadino en ambos periódicos. En 1824 es enviado a París con la misión de negociar un empréstito con el banquero Guehard que aliviase a las famélicas arcas españolas. Durante su estancia en la capital francesa, en 1826, escribió una extensísima exposición a Fernando VII denunciando los “males que aquejaban a España” y proponiendo una serie de medidas y vías de actuación para el gobierno con el fin de remediarlos. Entre estas medidas encontramos la de una amnistía plena para todos los condenados como resultado del fin del Trienio Liberal, la venta de bienes del clero, la separación de las atribuciones del consejo de Castilla de las de la Administración superior del Estado o la de mejorar la organización de la

¹⁹ PIRALÁ, Antonio. *Op. cit.* Véase p. 2

²⁰ La publicación del periódico “Miscelánea de comercio, artes y literatura” va desde 1 de noviembre de 1819 hasta el 24 de septiembre de 1821 y el de “El Imparcial” del 10 de septiembre de 1821 hasta 30 de junio de 1822. HARTZENBUSCH, Juan Eugenio. *Apuntes para un catálogo de periódicos madrileños desde el año 1661 hasta 1870*. Madrid: Biblioteca Nacional Ollero y Ramos, 1993. 421 p. Véase p. 32

²¹ ESTRADA SÁNCHEZ, Manuel. “Algunas consideraciones en torno a la labor administrativa de Javier de Burgos”. En: Universidad de Cantabria (ed.). *Homenaje a Luis Rojo Ajura: escritos jurídicos*.

Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 2003. pp. 275-286. Véase p. 279

²² MORÁN ORTI, Manuel. “La división territorial en España 1825-1833”. *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*. 1990, núm. 247, pp. 567-602. Véase p. 585

administración civil, situando esta última por encima del resto puesto que todo lo anterior sería en vano si el Estado no estaba bien administrado²³.

A su regreso a España en 1827, tras numerosos intentos de dimitir de sus funciones en París, fue nombrado vocal de las juntas de Fomento y de Aranceles e intendente de primera clase, trabajando de esta forma para la Administración del Estado hasta 1832, año en el que decidió volver a Granada (si bien su regreso duró más bien poco por razones obvias)²⁴. Así pues, mediante Real Orden, se le convoca en la Corte en agosto de 1833²⁵ y, dos meses después, el 21 de octubre de 1833 fue nombrado Secretario de Fomento. En el Real Decreto por el que se hacía efectivo este nombramiento se indicaba como el “consejero honorable de Hacienda D. Francisco Javier de Burgos” era el candidato más apto para ocupar el puesto (vacante tras el nuevo nombramiento del conde de Ofalia que había pasado a formar parte del Consejo de Gobierno) en la dirección de la Secretaría de Fomento, “en atención a sus especiales conocimientos en las materias económicas”, encomendándole que se dedicase, antes de todo, a plantear y proponerle a la Regente, “con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio como base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que medito hacer a los pueblos”²⁶. De esta forma, Javier de Burgos se vio en posición de realizar aquella aspiración, final y base del resto, que expresó al rey en su “Exposición” de 1826.

Y así, Javier de Burgos empezó una actividad frenética al frente de la Secretaría de Fomento. El mismo día en el que tomó posesión presentó un Real Decreto por el que se anulaba el monopolio de la fábrica de San Ildefonso y se permitía la libre producción e introducción de cristales, cosa prohibida hasta entonces en Madrid²⁷. Y en 48 horas creó en todas las circunscripciones los Subdelegados de Fomento y ordenó publicar el Diario

²³ BURGOS, Javier de. *Exposición dirigida al señor don Fernando VII desde París sobre los males que aquejaban entonces a España y los medios de remediarlos. En 24 de enero de 1826*. Cádiz: Librería de Feros: Imprenta de Ana Benítez a cargo de J.A. Pantoja, 1834.

²⁴ PIRALA, Antonio. *Op. cit.*, Véase p. 7

²⁵ “Por el correo de hoy recibo una Real Orden para que me traslade inmediatamente a la corte, donde Su Majestad quiere utilizar mis conocimientos y mi experiencia. Ignoro absolutamente que quieren hacer conmigo, pues, aunque me escriben los señores Zea y Cruz, nada me dicen de sus intenciones. La necesidad que tengo de reposo me hará no aceptar ningún encargo...”. Javier de Burgos, 24 de agosto de 1833. Apud. GONZÁLEZ PALENCIA, Ángel. “Javier de Burgos, humanista y político”. *Boletín de la Academia Española*. 1935, núm. 22, Cuaderno nº. CVII y CVIII. Véase p. 113

²⁶ RD de 21 de octubre de 1833 nombrando ministro de Fomento a D. Javier de Burgos (*GM*, núm. 130, 22 de octubre de 1833).

²⁷ PIRALA, Antonio. *Op. cit.* Véase p. 11

de la Administración²⁸. Su frenética actividad continuó durante los meses siguientes alcanzando su máximo esplendor el 30 de noviembre de 1833, día en el que se promulgaron los Reales Decretos por los que se dividía el territorio español en 49 provincias y se desarrollaba la figura de los Subdelegados de Fomento antes mencionados cumpliendo así la misión que la Reina Regente le encomendó en su nombramiento²⁹. Como se puede ver al analizar las fechas expuestas y la magnitud de las reformas llevadas a cabo, la producción legislativa de Javier de Burgos parece prácticamente imposible por muy intensa que fuese su actividad puesto que, si se considera que los decretos de 30 de noviembre se crean íntegramente por Javier de Burgos, parece inabarcable que se pudiese idear una distribución del territorio y una prolija instrucción para los agentes de la administración en apenas un mes. A este respecto se ha desarrollado una discusión doctrinal y así, Martínez Díez expone dos opciones³⁰, o bien que la operación estaba ya preparada, permitiendo su rápida conclusión, o que la misma se hizo siguiendo trabajos anteriores. Martínez Díez se inclina por esta última opción, lo cual es una conclusión bastante lógica dada la exposición de motivos que encontramos en el propio Real Decreto, así como si consideramos el profundo estudio realizado e interés que Javier de Burgos tenía para con la Administración del Estado, lo que no hace raro pensar que era conocedor de todas estas propuestas anteriores. Concretamente, la justificación que se da en el propio decreto es la existencia de “prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia”. Estos trabajos que sirvieron de base para la distribución de Burgos, y que se verán más adelante, fueron para la doctrina, puesto que Javier de Burgos no llega a aclarar cuales fueron exactamente, la de Floridablanca, la de José I, la de Felipe Bauzá y el proyecto de la Constitución de Cádiz, la del Trienio Liberal con Bauzá y Larramendi y, finalmente, los trabajos elaborados durante el final del reinado de Fernando VII, cada una con sus pertinentes matizaciones.

Avanzando más allá del año en el que se centra este trabajo, 1833, y para acabar con la figura de Francisco Javier de Burgos, se exponen brevemente los últimos años del

²⁸ Esto hace referencia al RD regulando la creación de Autoridades superiores administrativas en cada una de las capitales de provincia (subdelegados de fomento) y al RD mandando se establezca un Diario de la Administración. (GM, núm. 131, de 24 de octubre de 1833).

²⁹ Respecto a esta frenética actividad es interesante leer a Antonio PIRALA (*op. cit.*, p. 11.) cuando escribe en su nota biográfica de Javier de Burgos lo siguiente; “Queríalas el poder lentas, y tal era también la voluntad de Burgos; pero, traspasando su imaginación la valla de sus deseos, hubo día en que, con asombrosa actividad, se le vio despachar y escribir de su puño ciento sesenta resoluciones, acertadas todas ellas, y capaces cada una de por sí de demostrar la ostensión de los conocimientos administrativos de aquel infatigable y celoso consejero de la Corona”.

³⁰ MARTINEZ DÍEZ, Gonzalo. *Op. cit.* Véase p. 567

granadino. Su actividad en la Administración continuó varios años y durante el tiempo que desempeñó la cartera de fomento -que no fue mucho- dictó hasta un total de 53 disposiciones, todo lo contrario a su antecesor el Conde de Ofalia quien, en el doble de tiempo, tan sólo dictó una³¹. En 1834 intervino en la elaboración del Estatuto Real de Martínez de la Rosa formando parte del Estamento de Próceres -si bien abandonó su puesto ante la moción que cuestionaba la negociación del empréstito con Guebhard- ese mismo año³². Tras el Motín de La Granja en 1836, regresó a París donde permaneció durante una temporada. En 1843 volvió a ser diputado y contribuyó a la formulación de la reforma de la Hacienda de Mon y Santillán, de 1845. Un año después, en 1846, fue Ministro de la Gobernación, falleciendo finalmente en 1849.

2.3. División Territorial del Reino en 49 provincias.

Antes de entrar en profundidad en el contenido exacto del primero de los decretos de 1833, se presenta conveniente analizar aquellos proyectos que la doctrina considera como antecedentes de ésta. Los que se van a analizar a continuación son, por orden cronológico; la División de Floridablanca, la División Josefina, la División de la Constitución de 1812, la División del Trienio Liberal y el proyecto de la Década Ominosa.

2.3.1. Trabajos anteriores, inspiración y base para la nueva distribución.

- La mal llamada División de Floridablanca. 1785-1789.

Si bien no es realmente una división del territorio, cuando se habla de la provincia y la organización territorial es necesario mencionar la de 1785-1789 llamada división de Floridablanca. A pesar de que esta es la denominación utilizada, para Antonio María Calero Amor no es correcta justamente por lo que se decía al comenzar este párrafo, es decir, que el ministro Floridablanca no hizo ninguna división de provincias, sino que se limitó a ordenar y catalogar las ya existentes³³. Esta división, u organización si se prefiere, se presenta como el precedente inmediato de todas las que se sucederán a lo largo del

³¹ SARMIENTO LARRAURI, José Ignacio. “Una aproximación a la obra de Javier de Burgos”. *Actualidad Administrativa*. 1993, núm. 2, pp. 19-23. Véase p. 21

³² LACOMBA, Juan Antonio. *Op. cit.* Véase p. 296

³³ CALERO AMOR, Antonio María. (I) *La división provincial de 1833 bases y antecedentes*. Madrid: Instituto de Administración Local, 1987. 190 p. Véase p. 16

siglo XIX. En la misma se divide España en provincias e intendencias, sin que quede muy claro ninguno de los dos conceptos. Esto puede verse en la propia recopilación con facilidad, puesto que bajo la fórmula de provincias ordena al mismo nivel reinos, principados y provincias³⁴. A esto se le sumaba una clara falta de simetría y uniformidad entre las distintas regiones, conviviendo provincias como Toro con Aragón o Cataluña³⁵. Para Gay Armenteros esto ocurre como resultado del proceso de formación de la Monarquía española³⁶, es decir, diferentes territorios de diversa índole que se unían en distintos momentos de la historia a la Corona. Esto justamente es lo que hizo que la Administración española fuese sumamente caótica e ineficaz, y que Javier de Burgos viese necesario el solventar esto y superar a este gigante con pies de barro que era la Administración.

Volviendo a la división de Floridablanca, la misma nace con fecha de 22 de marzo de 1785 cuando se solicitó a los intendentes de las regiones españolas una relación de las jurisdicciones inferiores. Dicha compilación fue publicada cuatro años después, en 1789³⁷. La misma dividía el territorio en 38 provincias (31 provincias, 4 reinos, 1 principado, 1 señorío y 1 Nuevas Poblaciones) y recibió el nombre de “España dividida en provincias e intendencias, y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, así realengos como de órdenes, abadengo y señorío”³⁸. Esta división sería complementada entre los años 1799 y 1805 con la creación de seis provincias más que recibieron la denominación de marítimas dada su situación en la costa.

- La División Josefina en la zona ocupada:

Con las abdicaciones de Bayona, José Bonaparte pasó a ostentar el título de monarca español y se estableció en el país un nuevo gobierno de inspiración, evidentemente, francesa. Durante este reinado tendrá lugar el primer intento oficial de reorganización y la que, en opinión de muchos autores, es la que más se aleja de la división de 1833.

³⁴ *España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías, mayores, gobiernos políticos y militares... / obra formada por las relaciones originales de los respectivos intendentes del reyno, a quienes se pidieron de orden de S.M. por el... Conde de Floridablanca...; tomo I.* Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2006. 592 p. Véase p. 10

³⁵ GUAITA MARTORELL, Aurelio. “La división provincial y sus modificaciones”. *Revista de documentación administrativa*. 1972, núm. 150, pp. 11-59. Véase p. 13

³⁶ GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. (II) *Op. cit.* Véase p. 104

³⁷ MELÓN Y RUIZ DE GORDEJUOLA, Amando. “Inmediata génesis de las Provincias españolas”. *Anuario de Historia del Derecho Español*. 1957-1958, núm. 27-28, pp. 17-60. Véase p. 18

³⁸ MARTINEZ DÍEZ, Gonzalo. *Op. cit.* Véase p. 553

Concretamente, este intento se encuentra en el Decreto de José I, promulgado en Sevilla el 17 de abril de 1810³⁹. Mediante esta división quedó el territorio fraccionado en 38 prefecturas -que se convertirán en 39 en 1811 al añadirse la de Segovia- denominadas según sus respectivas capitales. A juicio de Amando Melón, la división Josefina es incluso más revolucionaria que la establecida en Francia por la Asamblea Nacional constituyente en el año 1791, y se aleja de toda tradición histórica⁴⁰. Esta división territorial se mantuvo durante la guerra en la zona ocupado acabando en desuso con la retirada francesa⁴¹. Para Amando Melón esta división “prefectural” tendrá un carácter de antecedente negativo, ya que, según Melón, las posteriores divisiones intentaron alejarse lo máximo posible de la que realizó el “rey intruso”.

- La División de las Cortes de Cádiz y los trabajos de Felipe Bauzá:

Paralelamente al gobierno de José I, en Cádiz los parlamentarios de las Cortes consideraron también de especial importancia la necesidad de ordenar el mapa español de una manera más eficiente. En atención a esto, el tema del territorio se ve recogido en la propia Constitución de 1812, concretamente en sus artículos 10 y 11. El artículo 10 recogía una enumeración de los distintos territorios que conformaban el reino español y en el artículo 11 se establecía que, cuando las circunstancias los permitiesen, se haría una división del territorio adecuada⁴².

El 12 de junio de 1813 las Cortes consideraron que la situación del país ya era propicia para la puesta en práctica del artículo 11. Con esta intención, se compelió a la Regencia para que lo pusiese en práctica la cual delegó dicha misión en el oficial de la Marina

³⁹ MORÁN ORTI, Manuel. *Op. cit.* Véase p. 568

⁴⁰ MELÓN Y RUIZ DE GORDEJUELA, Amando. *Op. cit.* Véase p. 21

⁴¹ MERCADER RIBA, Juan. *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas Instituto de Historia "Jerónimo Zurita, 1983. 634 p. Véase p. 124

⁴² El contenido exacto de dicho artículo es “El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e Islas 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 demás posesiones de África. En la América Septentrional Nueva España con la Nueva Galicia, y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias internas de Oriente, Provincias internas de Occidente, Isla de Cuba con las dos Floridas, la parte Española de la Isla de Santo Domingo, y la Isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a estas y al Continente en uno y otro mar. En la América Meridional la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, Provincias del Río de la Plata, y todas las Islas adyacentes en el Mar Pacífico, y en el Atlántico. En el Asia las Islas Filipinas y las que dependen de su Gobierno”. Y del artículo 11; “Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley Constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”. España. Constitución Política de la Monarquía Española. Cádiz: *Imprenta Real*, a 19 de marzo de 1812, p. 110.

Felipe Bauzá. De esta manera, se le encargó tan importante tarea. El 21 de septiembre de 1813 presentó ante el gobierno constitucional su proyecto en el cual se recogía una división en 44 provincias establecidas atendiendo a la población, extensión y costumbres de los habitantes intentando salvar así los límites históricos de algunas de ellas⁴³. Parece que la prontitud en la creación de reformas territoriales es algo común entre Bauzá y Burgos puesto que las Cortes gaditanas encomendaron al primero la elaboración del proyecto el 26 de junio de 1813 y éste lo tuvo acabado para el 21 de septiembre del mismo año, es decir, en menos de tres meses⁴⁴. Estas 44 provincias se organizaron en tres categorías con un sistema bastante complejo y, como indica Antonio Calero Amor, un tanto contradictorio. En el informe sobre la división realizado por el propio Bauzá, éste reconocerá que la falta de tiempo y la escasez de medios crearon cuantiosas carencias en el proyecto⁴⁵. En esta distribución se respetan la mayor parte de los límites de los antiguos reinos lo que hace que la misma, si bien distinta, no se aleje del todo de la existente durante el Antiguo Régimen.

A pesar de estas deficiencias, el proyecto fue aprobado por la Comisión de Gobernación del Consejo de Estado, tras la introducción de algunas modificaciones, el 25 de marzo de 1814. Entre estos cambios se encontró la reducción de las provincias a 39 y el carácter provisional del proyecto⁴⁶. Sin embargo, con la vuelta al trono de Fernando VII y su “más que evidente recelo” por todo aquello relacionado con el contenido constitucional, el proceso se detuvo y con el Decreto que establecía “nulos y sin ningún valor ni efecto” la Constitución y Decretos de las Cortes⁴⁷, este trabajo no llegó a ver la luz.

- Trienio Liberal. 1822. Bauzá y Larramendi:

Durante estos años hubo un nuevo intento con el proyecto de Martín de Garay (1818-1820) pero que no llegó a nada con la suspensión del absolutismo⁴⁸. Con esta interrupción se hace referencia al comienzo del Trienio Liberal por el que se quiso recuperar los principios de la Constitución de la Pepa y seguir con las reformas que en esta se recogían.

⁴³ MORÁN ORTI, Manuel. *Op. cit.* Véase p. 6

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ CALERO AMOR, Antonio María. (II) “Liberalismo y división provincial”. *Revista de Historia Contemporánea*. 1984, núm. 3, pp. 5-32. Véase p. 7

⁴⁶ CALERO AMOR, Antonio María. (II). *Op. cit.* Véase p. 7

⁴⁷ Gaceta extraordinaria de Madrid de 4 de mayo de 1814, Manifiesto del Rey Fernando VII anunciando su intención de volver al absolutismo y declarando nula la Constitución. (*GM*, núm. 70, de 12 de mayo de 1814).

⁴⁸ LACOMBA, Juan Antonio. *Op. cit.* Véase p. 307

Según parte de la doctrina, esta división es de las que mayor similitud guarda con la de Javier de Burgos y existe una relación de dependencia entre ambas pudiéndose incluso decir que la de 1833 es, básicamente, la del Trienio con pequeños cambios relativos a su alcance⁴⁹. Pues bien, para realizar el cometido de la distribución territorial volvió a ser llamado Felipe Bauzá, garantizando así una continuidad con el proyecto de Cádiz, aunque, en esta segunda etapa constitucional, trabajó conjuntamente con el ingeniero de canales José Agustín de Larramendi⁵⁰. Toma pues como base la de 1813, la cual perfecciona y completa, resultando la división en 47 provincias (tres más que las 44 originales)⁵¹. Este proyecto será, tras su debate en Cortes, modificado aumentándose a 52 provincias que se clasificaron en cuatro categorías según la población y la riqueza, primando el criterio poblacional. De esta manera, las provincias se organizaron de modo que no rebasase, ninguna de ellas, la cifra máxima de 400.000 habitantes⁵².

Sin embargo, esta distribución no llegó a hacerse efectiva en las elecciones a Cortes de 1822 y 1823 pero sí que sirvió de base para el establecimiento de las Diputaciones Provinciales y los jefes políticos⁵³, que se instauraron con la restauración de la legislación liberal del Trienio⁵⁴.

- El proyecto de la Década Ominosa, 1825:

Con la vuelta al absolutismo y el olvido por parte de Fernando VII de aquello de “Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional” ocurrió lo mismo que había pasado unos años atrás, se eliminó todo lo relacionado con la Constitución. Gran parte de la historiografía coincide al afirmar que no hubo nuevos intentos de reforma durante la Década Ominosa. Sin embargo, encontramos una opinión contraria en autores como Manuel Morán Ortí, José Ignacio Cabreiro Núñez o Jesús Burgueño Riveiro⁵⁵. Este último expone en su libro “Geografía política de la España constitucional: La división provincial” que durante esta última década de reinado de Fernando VII se desarrolló un

⁴⁹ MORÁN ORTI, Manuel. *Op. cit.* Véase p. 597

⁵⁰ BURGUEÑO RIVERO, Jesús. (I) “La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)”. *Ería, Revista Cuatrimestral de Geografía*. 1995, núm. 36, pp. 5-33. Véase p. 29

⁵¹ CALERO AMOR, Antonio María. (II). *Op. cit.* Véase p. 18

⁵² GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. (II). *Op. cit.* Véase p. 75

⁵³ CALERO AMOR, Antonio María. (I). *Op. cit.* Véase p. 14

⁵⁴ MOLINER PRADA, Antoni. En torno al Trienio constitucional (1820-1823). *Rúbrica contemporánea*. 2012, vol. 1, núm. 1, pp. 29-45. Véase p. 43

⁵⁵ CABREIRO NÚÑEZ, José Ignacio. *Los orígenes de la división provincial en España*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. 284 p. Véase p. 148

proyecto a instancia del absolutista Francisco Tadeo Calomarde, titular por aquel entonces de la cartera de Gracia y Justicia y quien ya había promovido una comisión en 1825 con la intención de arreglar los tribunales de provincias, juzgados y alcaldías, diseñando una nueva división territorial⁵⁶. Así pues, en 1825 comenzaron los trabajos de una nueva reforma territorial altamente ambiciosa. La misma proponía la creación de cuatro niveles administrativos: audiencias, provincias, partidos judiciales y municipios. De la comisión que propuso dicho proyecto sólo se conocen dos de sus miembros, José Agustín de Larramendi, y el sucesor de Bauzá al frente del Depósito Hidrográfico, el riojano Martín Fernández de Navarrete⁵⁷. Por parte de la Secretaría de Gracia y Justicia se sumaría la participación de José Lamas Pardo. La elaboración de este proyecto acabó prolongándose hasta la muerte de Fernando VII con lo que, para cuando Javier de Burgos accedió al ministerio el mismo estaba prácticamente acabado⁵⁸.

2.3.2. La distribución territorial de 1833.

El primer Real Decreto de 30 de noviembre se compone de 7 artículos precedidos por una exposición de motivos que justifica la necesidad de la nueva distribución. Para analizar dicho decreto se seguirá el siguiente orden; primero se comentará el concepto de provincia, a continuación, se verá y desarrollará el contenido del articulado y, finalmente, se recogerán cuestiones y demás consideraciones de la doctrina al respecto.

Pues bien, en este nuevo reparto se sitúa a la provincia como herramienta y base de la pretendida organización centralista, desarrollando en ella posteriormente todos los elementos de la Administración del Estado, ya sean sus agentes o cuerpos tan esenciales como los partidos judiciales. Esto se encuadra perfectamente en la definición de provincia que propone el diccionario Alcubilla según la cual se trata de una división política y administrativa del Estado⁵⁹.

⁵⁶ BURGUEÑO RIVERO, Jesús. (II) *Geografía política de la España constitucional: La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996. 442 p. Véase p. 276

⁵⁷ BURGUEÑO RIVERO, Jesús. (I). *Op. cit.* Véase p. 24

⁵⁸ BURGUEÑO RIVERO, Jesús. (II). *Op. cit.* Véase p.277

⁵⁹ MARTINEZ ALCUBILLA, Marcelo. *Diccionario de la Administración española, peninsular y ultramarina: Compilación ilustrada de la Novísima Legislación de España en todos los ramos de la Administración pública*. Tomo XI. Imprenta de la Señora V. é hijas de A. Peñuelas. Madrid, 1869. Véase p. 428

Sobre el origen del concepto de provincia hay discrepancia, autores como Gonzalo Martínez Díez lo sitúan en la Hispania Romana⁶⁰, otros, como Juan Gómez Díaz⁶¹, a finales del siglo XVI en el Antiguo Régimen con la creación del servicio de millones impuesto a la Corona de Castilla. Sea un origen u otro, lo cierto es que el concepto de entonces tenía un contenido muy diferente al actual. Como indica muy acertadamente Juan Gómez Díaz, la provincia no afectaba a la totalidad del territorio, sino que se incardinaba con “otras cosas (sobre todo, otras cosas)”. Estas provincias cubrían realidades territoriales completamente diversas con competencias administrativas de toda índole⁶².

La provincia como concepto en la división de 1833 supera lo difuso de periodos anteriores. Siendo, tal y como expone García de Enterría⁶³, una mera división territorial al servicio de un pensamiento centralizador. Es decir, en la distribución de Javier de Burgos la provincia se concreta en un ente de carácter meramente administrativo, categorizándose todas las provincias conforme a un solo criterio -contrario a lo que ocurría con las divisiones de Floridablanca y Bauzá-⁶⁴, y sin ningún nivel de gobierno superior más allá del central⁶⁵.

Esta consideración se mantuvo a lo largo del Siglo XIX y hasta principios del XX, concretamente hasta 1925, momento en el que se le reconoció propiamente como un ente local⁶⁶. A partir de ese momento adquiere la provincia un doble carácter, el de división territorial como herramienta de actuación de la Administración -que es el que claramente tenía la provincia en 1833-, y el de ente local, considerada como una agrupación de municipios⁶⁷, quedando esto plasmado en el Estatuto provincial de 1925⁶⁸.

⁶⁰ MARTINEZ DÍEZ, Gonzalo. *Op. cit.* Véase p. 523

⁶¹ GÓMEZ DÍAZ, Juan. "División territorial de España. Provincias y partidos judiciales. 175 años". *Toletum: boletín de la Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas de Toledo*. 2008, núm. 55, pp. 151-175. Véase p. 154

⁶² *Ibid.* Véase p. 167

⁶³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público". *Revista de Administración Pública*. 1992, núm. 129, pp. 195-210. Véase p. 202

⁶⁴ *Ibid.* Véase p. 203

⁶⁵ CALERO AMOR, Antonio María. (II) *Op. cit.* Véase p. 13

⁶⁶ CASTELAO, Julio. "Sinopsis artículo 141 de la Constitución de 1978". En *Portal de la Constitución. Congreso de los Diputados* [en línea]: <http://www.congreso.es/consti/index.htm>.

⁶⁷ GARCÍA RUBIO, Fernando. *El Derecho Administrativo en un Entorno Internacional: Estudios de Derecho territorial administrativo comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. 478 p. Véase p. 102

⁶⁸ RD de 20 de marzo de 1925 aprobando el Estatuto provincial. (*GM*, núm. 80, de 21 marzo de 1925).

Respecto a su contenido, el Real Decreto está compuesto por siete artículos precedidos por un preámbulo que justifica la nueva distribución territorial en la búsqueda de una más eficaz administración. Para alcanzar este objetivo, el cuerpo de la Administración debía tener una actuación “rápida y simultánea” y que los agentes que trabajaban para ella bastasen “a conocer por si mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas”.

El primer artículo establece que el territorio español e islas adyacentes se dividen en 49 provincias que adquieren el nombre de sus capitales respectivas “excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservarán sus actuales denominaciones”. El segundo desarrolla la distribución de las provincias en regiones, a saber;

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 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 dividida 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, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. Cataluña se divide en cuatro provincias: 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, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma la de las Islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife la de las Islas Canarias.

Vemos pues como el decreto agrupa las provincias en lo que podríamos denominar regiones de carácter histórico (los antiguos reinos). Se mantiene así un nexo con el anterior sistema de reinos, alejándose, de esta manera, del criterio de agrupación meramente geográfico, como es el del sistema francés, y abrazando también otros elementos como este carácter histórico de los territorios. Para Antonio María Calero

Amor⁶⁹, y Mariano González Clavero⁷⁰, puede verse en la fijación de los límites provinciales un marcado deseo de respetar las fronteras propias del Antiguo Régimen -en contraste con algunas opiniones de la época que la calificaron de ahistórica y artificial-.

En relación a las provincias, estas se reducen respecto a las del proyecto del Trienio de 52 a 49, al desaparecer como provincias las del Bierzo, Játiva y Calatayud. La nueva distribución provincial estaba influenciada, además de por todos los trabajos comentados, por el sistema francés que tanto admiraba Burgos, tomando en parte como modelo los *Départements*, diseñados, a título de curiosidad, para que fuese posible ir a la capital de provincia en menos de un día a caballo desde cualquier punto de la misma⁷¹. A pesar de esta influencia, se diferencia del mismo por la variedad en la extensión de las distintas provincias. Las francesas tienen, en término medio, la mitad de tamaño que las de la península, así como una población que representa dos tercios de la de las españolas⁷².

El criterio último que se tenía a la hora de elaborar la división era el de “nivelar las diferentes provincias para que la acción del gobierno pueda ser uniforme, expedita y fácil en todas ellas”, lo cual era imposible en tanto en cuanto subsistiese la “monstruosa desproporción” del momento⁷³. Para conseguir la ansiada homogeneidad entre ellas, había que intentar, en un primer momento, que estas tuviesen una población similar en número. Con esto se pretendía facilitar la actuación de los agentes de la Administración que se habían creado un mes antes de la distribución⁷⁴. Sin embargo, esto no será algo fácil, las regiones históricas distaban unas de otras tanto en población como en extensión⁷⁵. En relación a esta extensión se aprecia la falta de homogeneidad comentada, que por ejemplo no aparece en los departamentos del país galo. De esta manera, las cuatro provincias de mayor extensión eran; Badajoz con 21.564 km² seguida por Cáceres con 19.994 km², Ciudad Real con 19.749 km² y Cuenca con aproximadamente 17.000 km². Mientras que las más pequeñas; Santa Cruz de Tenerife de 3.208 km², Álava de 3.047 km², Vizcaya de 2.217 km² y Guipúzcoa de 1.997 km², son hasta tres veces más pequeñas

⁶⁹ CALERO AMOR, Antonio María. (II) *Op. cit.* Véase p. 10

⁷⁰ GONZÁLEZ CLAVERO, Mariano. "Fuerzas políticas en el proceso autonómico de Castilla y León: 1975-1983". Director: Pérez López, Pablo. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid, Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América, Valladolid, 2003, [en línea]: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcnk3p8>, Véase p. 60

⁷¹ GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. (II). *Op. cit.*, Véase p. 137

⁷² SARMIENTO LARRAURI, José Ignacio. *Op. cit.* Véase p. 20

⁷³ CALERO AMOR, Antonio María. (I) *Op. cit.* Véase p. 16

⁷⁴ *Vid.* RD de 23 de octubre de 1833.

⁷⁵ CALERO AMOR, Antonio María. (II) *Op. cit.* Véase p. 45

que las anteriores⁷⁶. Para la elección de las capitales de provincia se siguieron dos criterios según apunta Antonio María Calero Amor; la intención de conservar las antiguas y ya existentes, y el buscar la mayor centralidad posible⁷⁷.

El resto de los artículos atienden a especificidades derivadas de la nueva división. Así, el tercero recoge los efectos que se producen en los terrenos de los pueblos situados en los términos de las provincias respecto a las limítrofes. El cuarto artículo establece que la división de provincias no se entiende reducida al orden administrativo, sino que va más allá, arreglándose a ella las “demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda”. El quinto por su parte recoge los efectos sobre los derechos de mancomunidad de pastos, riegos y demás aprovechamientos, derechos que no se ven perjudicados por la nueva distribución. Y, finalmente, los artículos sexto y séptimo encargan a los recientemente creados subdelegados de gobierno la demarcación de sus provincias respectivas, así como hacer levantar planos topográficos. Con esto finaliza el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, quedando pues recogido en el mismo la nueva distribución del territorio español y las órdenes para su funcionamiento inicial. Distribución que, aunando el carácter histórico de las regiones, la población y extensión de los territorios, y el afán centralizador de la época, reitero, permanece prácticamente intacta en la actualidad.

Una vez se ha visto el Real Decreto de 30 de noviembre y los antecedentes del mismo, pueden analizarse, si bien brevemente, las similitudes entre las mismas. Comenzando con la de Floridablanca, esta es la que menos se parece a la de 1833 porque no llega ni siquiera a ser una real división y las similitudes se limitan a la coincidencia entre algunas provincias. La de José I, tampoco tiene mucho en común con la de Burgos, y básicamente se asemeja a esta en que las provincias se denominaban como sus capitales. Respecto a la de Bauzá, la del periodo constitucional gaditano, tampoco se encuentran excesivas semejanzas. En lo único en lo que coinciden, básicamente, es en la clasificación de las provincias en clases, si bien, en el caso de la de Bauzá, esta se acerca más a la de Floridablanca (con los Reinos que contienen provincias) que a la de Burgos. Entrando en la tercera década del siglo XIX estaba la división de 1822. Como se ha podido apreciar, esta es la que guarda más similitudes con la de Burgos. Por ejemplo, el respeto por los

⁷⁶ CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco. “La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)”. *Revista de Administración Pública*. 1983, núm. 100-102, 3, pp. 2129-2157. Véase p. 2133

⁷⁷ CALERO AMOR, Antonio María. (II). *Op. cit.* Véase p. 23

enclaves parciales de los términos municipales en otras provincias del artículo 3 ya se recogió en la de 1822⁷⁸. O la clasificación en clases, aunque siguiendo otro criterio. En 1822 se atendía a razones demográficas y en la de 1833 a elementos socioeconómicos de las capitales.

Tras su promulgación, la división de 1833 fue objeto de ciertas quejas⁷⁹, empezándose a recibir en la Secretaría de Fomento reclamaciones en relación a los límites asignados⁸⁰. El propio decreto preveía la posibilidad de alterar estos límites si las modificaciones solicitadas se consideraban “fundadas y convenientes”. En atención a esto, por ejemplo, los términos provinciales de Valencia y Alicante fueron cambiados⁸¹. Encontramos también reclamaciones menos fructuosas. Por ejemplo, las que se produjeron en Jaén en relación a la capitalidad de la provincia, puesto que solicitaron sin éxito los municipios de La Carolina y Baeza⁸².

Esta división no se ha librado de las valoraciones negativas, y muchas de ellas se han mantenido hasta la actualidad al considerarla ahistórica, siendo esto algo curioso puesto que es la que más respeta el carácter tradicional de los territorios⁸³. En opinión de García Álvarez⁸⁴, y Calero Amor⁸⁵, la mayor parte de las críticas más actuales vienen de parte de los nacionalismos más radicales, llevando el término provincia a su etimología, *pro victis*, lugar para los vencidos⁸⁶.

El contenido de este Real Decreto ha sido objeto de amplias discusiones doctrinales. Respecto al fin último de esta división, considera Calero Amor que la distribución tenía un sentido instrumental y que era necesario pasar por ella para poder implementar un nuevo sistema político-administrativo, aspiración de Javier de Burgos desde hacía tiempo.

⁷⁸ GUAITA MARTORELL, Aurelio. *Op. cit.* Véase p. 26

⁷⁹ MELÓN Y RUIZ DE GORDEJUELA, Amando. *Op. cit.* Véase p. 17

⁸⁰ CABREIRO NÚÑEZ, José Ignacio. *Op. cit.* Véase p. 168

⁸¹ MARTÍNEZ RODA, Federico. *La división provincial y el final del Reino de Valencia (1810-1833)*. Valencia: Real Academia de Cultura, D.L. 2011. 112 p. Véase p. 81

⁸² ORTEGA CHINCHILLA, María José; MARINA BARBA, Jesús A. “La provincia de Jaén y los proyectos de división territorial”. *Chronica Nova. Revista de Historia Moderna de la Universidad de Granada*. 2004, núm. 30, pp. 317-370. Véase p. 325

⁸³ MARTÍNEZ, Mateo. “La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León proceso y criterios diferentes”. *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*. 1995, núm. 15, pp. 315-328. Véase p. 316

⁸⁴ GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. *Provincias, regiones y comunidades autónomas la formación del mapa político de España*. Madrid: Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, 2002. 777 p. Véase p. 207

⁸⁵ CALERO AMOR. Antonio María. (II) *Op. cit.*, Véase p. 7

⁸⁶ *Id.*

Es decir, para llevar a cabo las reformas que se esperaban, y que le habían sido encomendadas a Burgos, era necesario racionalizar el mapa español parcelándolo en secciones lo más homogéneas que se pudiera de forma que se superase lo caótico de la organización del Antiguo Régimen⁸⁷. De esta manera y tal y como ha señalado el profesor Morán, para Burgos, la división territorial era simplemente "una pieza -indispensable y preliminar- del sistema administrativo en el que depositaba tan grandes esperanzas"⁸⁸.

Tengan o no razón las distintas opiniones al respecto de la división de Burgos, lo cierto es que la misma, ha sufrido pocas alteraciones. La primera de estas modificaciones es la que lleva a cabo el general Espartero quien, en 1841, restituyó, aumentando, los límites de la división del Trienio Liberal para la provincia de Logroño -provincia de la que era oriunda su mujer-⁸⁹, si bien para 1876 volvía a tener los de 1833⁹⁰. La segunda alteración data de 1844 ocasión en la que se trasladó la capital de Guipúzcoa, que estaba fijada en San Sebastián, a Tolosa, ciudad en la que se mantuvo hasta 1854⁹¹. En 1846 se movió el ayuntamiento de Villarrobledo de la provincia de Ciudad Real a la de Albacete. La última de estas modificaciones y la más significativa de todas ellas fue la producida en 1927 con la división de la provincia de Canarias en dos⁹². Con esto se pasa de 49 provincias a las 50 actuales.

Para concluir con el análisis de este primer Real Decreto de 1833, es conveniente remarcar que en el mismo Francisco Javier de Burgos recogió una doble tendencia presente desde el siglo XVIII: el deseo de acoplar los territorios de la Corona a unos nuevos "moldes", y la búsqueda de un sistema centralizado⁹³. Con esta intención, la de centralizar, se pasó de una administración local en la que los territorios se yuxtaponían de forma inconexa, a una administración unificada y que seguía una jerarquía lógica⁹⁴, el Estado, y por debajo y en el mismo nivel todas ellas, las provincias.

⁸⁷ ESTRADA SÁNCHEZ, Manuel. *Op. cit.* Véase p. 279

⁸⁸ MORÁN ORTI, Manuel. *Op. cit.* Véase p. 586

⁸⁹ MARTINEZ DÍEZ, Gonzalo. *Op. cit.* Véase p. 588

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.*

⁹² RD de 21 septiembre de 1927 relativo a la división en dos provincias del territorio nacional que constituye el Archipiélago canario. (*GM*, núm. 266, de 23 de septiembre de 1927).

⁹³ GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. (II). *Op. cit.* Véase p.153

⁹⁴ GONZÁLEZ CLAVERO, Mariano. *Op. cit.* Véase p. 43

2.4. Los Subdelegados de Fomento y la Instrucción.

El trabajo de Javier de Burgos respecto a la división territorial no se acababa en el establecimiento de las provincias. Como indica Gay Armenteros, la división territorial no se entendía correctamente si no iba acompañada de un cuerpo administrativo suficiente con el que alcanzar los fines buscados⁹⁵. Con esto como objetivo, Javier de Burgos creó la figura de los subdelegados de Fomento mediante Real Decreto dos días después de su nombramiento. Para Prudencio Vivero Mogo, esta institución será la principal obra administrativa de Javier de Burgos⁹⁶. Continuando con el decreto, en el mismo se establecía en su primer artículo que, en cada provincia, las ya existentes y las que se formasen por la nueva división territorial, se estableciese una autoridad superior administrativa que llevase el título de Subdelegado principal de Fomento, quedando clara la intención de Javier de Burgos de llevar a cabo lo encomendado por la Reina Regente en relación a la división provincial. Pero más allá de estas matizaciones no se desarrollaban las funciones de esta figura, por lo que se publicó un segundo Real Decreto conjuntamente con el de la división. En el mismo se encajaban en la provincia al subdelegado, definiendo sus funciones, y se clasificaban las mismas para adaptar el cuerpo de los subdelegados a cada una. El tratamiento de estas funciones en el decreto fue bastante superficial y unos días después se publicó la Instrucción, texto en el que sí se desarrolló extensamente las funciones de los subdelegados. Esta figura, bajo distintas nomenclaturas -entre las que destaca la de Gobernador Civil siendo la denominación más duradera- se ha mantenido a lo largo de 164 años hasta su supresión mediante la Ley 6/1997, de 14 de abril, sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

En este cuerpo de subdelegados se ve la influencia de la Administración francesa en Javier de Burgos⁹⁷. Los mismos se inspiran en el sistema de prefectos y subprefectos que se establecieron en España durante el reinado de José I, un puesto que el propio Javier de Burgos ocupó en Almería durante este reinado⁹⁸. Para Prudencio Vivero Mogo, la instalación de los subdelegados de Fomento al frente de las provincias se asentó en dos

⁹⁵ GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. (II). *Op. cit.* Véase p. 156

⁹⁶ VIVERO MOGO, Prudencio. *Op. cit.* Véase p. 630

⁹⁷ ROJAS JUAREZ, José Rafael; & ANDRÉS DÍAZ, Rosana de. *Ministerio del Interior. Dos siglos de historia*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 2015. 318 p. Véase p. 44

⁹⁸ ESTRADA SÁNCHEZ, Manuel. *Op. cit.* Véase p. 217

tradiciones diferentes⁹⁹. En primer lugar, en la continuidad del pensamiento ilustrado, apreciable en Javier de Burgos que entendía que la Administración era la que tenía que fomentar la riqueza y la prosperidad de la gente. Esto, justamente, será la finalidad primordial que se buscaba con la creación de esta figura. La segunda tradición sobre la que se asentaban era la del modelo departamental francés. Encontramos pues dos influencias diferenciadas, la ilustrada y la francesa.

Atendiendo a las aspiraciones de Javier de Burgos y los mandatos que la Reina le hiciese al nombrarlo ministro de Fomento, era prioritario para el granadino el crear este cuerpo y, por esta razón, propuso a la Reina Gobernadora, tan sólo dos días después de su nombramiento, el establecimiento de esta autoridad administrativa situada al frente de las provincias. Con esta intención se publicó el Real decreto de 23 de octubre de 1833. Como expone Miguel Pérez de la Canal esto llevó a Javier de Burgos a realizar unos trabajos preparatorios a un ritmo vertiginoso para crear un proyecto en el que se recogiesen las atribuciones, dotaciones y planta de las subdelegaciones¹⁰⁰. Este proyecto fue presentado y aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de noviembre de 1833¹⁰¹. No obstante, el Consejo de Gobierno, en sesión el 22 de noviembre de 1833, emitió un dictamen abiertamente contrario a la creación de los subdelegados de Fomento¹⁰². Las razones detrás de esta negativa son, básicamente, dos. En primer lugar, lo inconveniente de otorgar las funciones de policía y seguridad a unos nuevos funcionarios, función que se sumaría a las otras muchas que el proyecto les encomendaba. Esto podía dar lugar a una sobrecarga de trabajo que hiciese que los subdelegados de Fomento considerasen la labor policial como algo secundario lo cual, teniendo en cuenta el contexto de inestabilidad por la guerra civil que se estaba viviendo por aquel entonces en España, no era lo más adecuado. Esto se solucionó más adelante compaginando la función policial de los subdelegados con las Capitanías Generales. De esta manera, los Capitanes Generales debían hacer entrega de todo lo concerniente a la policía, y a su vez, los subdelegados debían mantener al corriente a los Capitanes de todo aquello que pudiese o afectase a la seguridad del país¹⁰³. Y, en segundo lugar, el Consejo estimaba que, dadas estas

⁹⁹ VIVERO MOGO. Prudencio. *Op. cit.* Véase p. 630

¹⁰⁰ PEREZ DE LA CANAL, M. A. “La creación de los Subdelegados de Fomento y los primeros nombramientos”. En *Anuario de Historia del Derecho español*, vol. 67. 1997, pp. 1075-1089. Véase p. 1078

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Ibid.* Véase p. 1079

circunstancias indicadas, era bastante arriesgada la variación de todo el sistema administrativo tal y como se establecida en la Instrucción. Proponía pues en su lugar una serie de reformas mucho más progresivas que, si bien eran más lentas, no producirían los problemas que se achacaban a lo “reformista” de la Instrucción. Al final, y con acción de Javier de Burgos por medio, la Reina Gobernante aceptó la propuesta positiva del Consejo de Ministros.

A pesar de este primer tropiezo, y alguna resistencia como la efectuada por el Capitán General del Principado de Cataluña, el Teniente General Manuel Llauder -Manuel Llauder y Camín estimaba que la situación del país no era la adecuada, y el 28 de diciembre envió una exposición al ministerio de Fomento pidiendo la suspensión del Real Decreto temporalmente- este cuerpo de funcionarios tuvo un buen recibimiento general¹⁰⁴. El administrativista Francisco Agustín Silvela, por ejemplo, alabó profusamente esta figura, y concretamente, como veremos más adelante, la Instrucción. A estas felicitaciones se le sumaron la de las Diputaciones de Lérida y Tarragona en enero de 1834¹⁰⁵, y el Consejo de Ministros llegó a afirmar que las medidas habían sido aceptadas favorablemente por toda España¹⁰⁶.

Si bien no nos centraremos en esto, conviene hacer una pequeña mención respecto a los nombramientos de los subdelegados. Javier de Burgos buscó la heterogeneidad política, por lo que encontramos entre los elegidos todo rango de personalidades; desde perseguidos por el régimen anterior como Giraldo o Rodríguez Busto, a realistas como Bremón o Montesorro. De esta forma, y bajo el compromiso por el que juraban “ser fiel a la Reina nuestra señora Doña Isabel II, y durante su menor edad a S.M. la Reina Gobernadora, y emplear todos mis esfuerzos en hacer la prosperidad de la provincia, cuya administración me ha confiado S.M”, se compuso la primera hornada de estos funcionarios.

Una vez comentado el contexto en el que se crean los subdelegados de Fomento, se pasa a analizar el contenido concreto del articulado del Real Decreto. Este se divide en 14 artículos y en el primero de ellos establece la división de las provincias en clases. La primera clase comprende las provincias de Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Madrid,

¹⁰⁴ PEREZ DE LA CANAL, Miguel Angel. *Op. cit.* Véase p. 1080

¹⁰⁵ GM 11 y 13 de febrero de 1834.

¹⁰⁶ PEREZ DE LA CANAL, Miguel Angel. *Op. cit.* Véase p. 1081

Málaga, Sevilla y Valencia. La segunda las de Alicante, Córdoba, Murcia, Oviedo, Toledo, Valladolid y Zaragoza. Y, finalmente, en la de tercera se encuadraban todas las demás. Se establece así un esquema piramidal según la importancia de cada provincia. Como se ha comentado, esta clasificación de las provincias distaba de la de 1822 en el criterio utilizado. Así en el de 1822 se utilizaban criterios demográficos, mientras que en la de 1833 socioeconómicos. El porqué de esta discrepancia se pueden encontrar en las publicaciones del propio Javier de Brugos en el *Imparcial*: “Pero, ¿qué mucho si están en la misma el triste e insalubre lugar de Chinchilla que tiene 1.200 habitantes, y la rica y opulenta Palma, emporio de las Baleares, que habitan 70.000 individuos? ¿Qué mucho si Valladolid, verdadera capital de Castilla la Vieja y residencia del primer tribunal superior de la monarquía, está en la misma clase que Huelva, conocida tan sólo de poquísimas personas, y esto sólo por el paso de los atunes?”¹⁰⁷.

El artículo segundo reiteraba el contenido del artículo primero del Real Decreto de creación de los subdelegados, “encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos, y los agentes inmediatos de la prosperidad del reino”, estableciendo que en cada capital hubiese un subdelegado, el cual se acompañaría para ejercer correctamente sus funciones por un secretario, cinco oficiales y un portero en las de segunda y tercera clase, y un oficial más para las de primera. Esto último podía no obstante modificarse en atención a la extensión y existencia de pueblos de gran importancia (pueblos de unos 12.000 habitantes), pudiéndose establecer en los mismos Subdelegados de Partido, que dependerían de sus homólogos principales de provincia¹⁰⁸. Los artículos tercero y cuarto exponen unas aclaraciones respecto a esta figura, y los demás recogen especificaciones sobre el funcionamiento de estos agentes. Así el quinto indica que a los subdelegados les toca conocer exclusivamente en sus provincias todos los negocios propios del ministerio de Fomento, y el décimo, por ejemplo, establecía que éstos harían cada año una visita a alguna parte del territorio a su mando¹⁰⁹.

Para acabar con esta entidad, es conveniente exponer el que, a pesar de todas estas buenas premisas, los primeros subdelegados de fomento no permanecieron mucho en su puesto. La mayoría dejó el cargo antes de cumplir un año de ejercicio, y de los que quedaron,

¹⁰⁷ Cfr. *Imparcial*, 26(5-X-21), 192). Citado en MORÁN ORTÍ, Manuel. *Op. cit.* Véase p. 589

¹⁰⁸ GAY ARMENTEROS, Juan Cristobal. (II) *Op. cit.* Véase p. 196

¹⁰⁹ *Ibid.* Véase p. 197

muy pocos superaron los dos años¹¹⁰. A esto se le sumó una progresiva evolución de estos agentes a la de un cuerpo politizado¹¹¹. Así, tal y como indica Rafael Jiménez Asensio, los subdelegados de Fomento no llegaron a arraigarse en la Administración española, transformándose una figura, inicialmente original y despolitizada, en algo completamente diferente¹¹². Este cambio no se limitó al de denominación, sino que se extendió a las atribuciones, principios y espíritu de la figura¹¹³. Todo lo contrario a lo que el propio Javier de Burgos estableció en su momento: “mientras hubo un Ministerio de Fomento, la denominación de sus principales agentes pudo ser la de subdelegados de Fomento. Estos pueden llamarse gobernadores civiles mientras aquel Ministerio se llame de la Gobernación. Pero no con éste o aquel nombre, ni con el de lo Interior, ni con otro alguno, pudo ni debió él dar a sus agentes el título de jefes políticos”¹¹⁴. Podría decirse, que las ideas de Burgos para los subdelegados, quizás demasiado utópicas, no llegaron a alcanzar su plenitud. La promoción del bien y seguridad de los pueblos en tiempos al borde de la guerra civil no era plausible ni, al fin y al cabo, la prioridad de los gobernantes.

A la creación de los subdelegados de Fomento le acompañó una extensa Instrucción que abarcó todas las materias que resultaban de interés para el Ministerio de Fomento con el fin de buscar el bien de los pueblos. Esta Instrucción queda indicada en el artículo 6 del Real Decreto de 30 de noviembre cuando indica que “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 habéis extendido para su gobierno”.

Esta Instrucción fue muy halagada por aquellos que defendían la necesidad de reformas administrativas. Esto puede verse, por ejemplo, en los escritos de Francisco Agustín Silvela el cual redactaba en su “Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios prácticos de administración” la siguiente valoración al respecto;

¹¹⁰ PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel. *Op. cit.* Véase p. 1089

¹¹¹ CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco. *Op. cit.* Véase p. 2134

¹¹² JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La administración pública en los orígenes del estado constitucional”. *Revista española de Derecho Constitucional*. 1998, vol. 18, núm. 52, pp. 305-328. Véase p. 317

¹¹³ Los Subdelegados de Fomento pasaron a denominarse Gobernadores Civiles con el Real Decreto de 13 de mayo de 1834 al mismo tiempo que cambió la denominación del Ministerio de Fomento pasando a denominarse Secretaría de Estado y Despacho de Interior.

¹¹⁴ BURGOS, Javier de. *Ideas de Administración*. Madrid, 1987. Citado en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Op. cit.* Véase p. 317

*Y en este punto no es fácil llenar más cumplidamente el objeto que lo hizo el autor de la citada instrucción; aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la instrucción para los subdelegados de fomento un cuerpo hermoso de doctrina: un conjunto de preceptos de buena administración, de máximas muy sabias y muy liberales. Forma, pues, una parte interesantísima de nuestra colección, cuya lectura recomendamos a los jóvenes que aspiren a ser investidos algún día con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia.*¹¹⁵

Sin quitar veracidad a esta alabanza, no podemos olvidar que Francisco Agustín Silvela fue discípulo y amigo de Javier de Burgos, hecho que en parte explicaría tan efusiva valoración. Otras opiniones positivas las encontramos también en administrativistas como Ortiz de Zúñiga¹¹⁶, Alejandro Olivan al decir que: “Don Javier de Burgos, ministro de fomento general, propuso a la aprobación de S. M. la instrucción que acompaña al real decreto de 30 de noviembre de 1833, para gobierno de los subdelegados en las provincias, precioso manual de administradores”¹¹⁷, o en Antonio Piralá que afirmaba que la: “Instrucción para los subdelegados de fomento” era un “glorioso monumento 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”¹¹⁸.

Pasando a analizar más detalladamente el contenido de esta Instrucción, de complicado arranque, queda la misma dividida en diecinueve capítulos (77 artículos) que abordan todos los ámbitos de interés para la Administración y, concretamente, el Ministerio de Fomento. La composición de capítulos es la siguiente:

Capítulo I	Agricultura y sus agregados.	Capítulo XI	Hermandades y cofradías.
Capítulo II	Industria y sus agregados.	Capítulo XII	Caminos, Canales, &c.
Capítulo III	Comercio y sus agregados.	Capítulo XIII	Bibliotecas públicas, Museo, &c.
Capítulo IV	Minería y sus agregados.	Capítulo XIV	Teatros y espectáculos.

¹¹⁵ Apud. SILVELA, F.A. *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas ó Estudios prácticos de administración*. Madrid: Imprenta Nacional, 1839, Véase p. 38.

¹¹⁶ SARMIENTO LARRAURI, José Ignacio. *Op. cit.* Véase p. 21

¹¹⁷ OLIVÁN Y BORRUEL, Alejandro. *De la administración pública con relación a España*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954. 316 p. Véase p. 223

¹¹⁸ PIRALÁ, Antonio, *Op. cit.* Véase p. 12

Capítulo V	Ayuntamientos.	Capítulo XV	Socorros en casos de desgracias públicas.
Capítulo VI	Policía general.	Capítulo XVI	Caza y pesca de los ríos y lagos.
Capítulo VII	Instrucción pública.	Capítulo XVII	División territorial y estadística.
Capítulo VIII	Sociedades económicas.	Capítulo XVIII	Despoblados.
Capítulo IX	Hospicios, Hospitales y otros establecimientos de beneficencia.	Capítulo XIX	Previsiones generales.
Capítulo X	Cárceles y establecimientos de correcciones.		

Como puede verse, las materias que cubría esta Instrucción eran amplísimas. El contenido de la misma no se limitaba a establecer mandatos básicos de funcionamiento, sino que actuaba como un código de conducta, conformando un auténtico manual de gestión, y, un poco también, de adoctrinamiento¹¹⁹. Dicho “adoctrinamiento” puede apreciarse, por ejemplo, en el enfoque de economía liberal que Javier de Burgos trató de inculcar a los subdelegados de Fomento. Como indica José Ignacio Sarmiento Larrauri¹²⁰, los escritos de Burgos muestran un espíritu liberal y antigremialista que tenía como último objetivo la regeneración de la Nación.

Pues bien, esta ideología de Burgos se verá plasmada a lo largo de cada capítulo, cuya extensión varía según la importancia del tema -por ejemplo, los capítulos destinados a la agricultura y la industria tienen una extensión que triplica al que se ocupa de las Hermandades y cofradías o el de los teatros y espectáculos-. Entre las medidas propuestas e inspiradas en el espíritu liberal encontramos la introducción de las prácticas industriales de Europa Central, así como la modernización de la agricultura, o el establecimiento de la libertad de comercio y la implantación de una nueva estructura burguesa que, con la propiedad privada como base, se convirtiese en motor de la economía¹²¹.

Con esta Instrucción finalizaba Javier de Burgos sus disposiciones para con los subdelegados de Fomento, dando forma a este cuerpo de la administración que sería, para Burgos, lo que realmente permitiría evolucionar al sistema español. Con estas medidas aspiraba el granadino a aplicar correctamente un estado plenamente centralizado, donde las necesidades y requerimientos de todos los territorios del país quedasen enteramente

¹¹⁹ GONZÁLEZ LONOR, María del Carmen. *El pensamiento de los primeros administrativistas españoles y su plasmación en la estructura de la administración del estado*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2005. Véase p. 109

¹²⁰ SARMIENTO LARRAURI, José Ignacio. *Op. cit.* Véase p. 21

¹²¹ PÉREZ NÚÑEZ, Javier. *Op. cit.* Véase p. 260

controlados por agentes del estado central que se amoldasen a las características de las distintas regiones españolas. Buscando, de esta forma, el “bienestar y prosperidad del país”, y estableciendo dicha búsqueda como algo inherente al propio Ministerio de Fomento y la Administración.

3. EFECTOS POSTERIORES DE LA REFORMA TERRITORIAL.

A lo largo del trabajo se ha podido ver cómo la provincia cobra un especial protagonismo con la nueva distribución. Se sitúa como una unidad territorial a través de la cual ejecutar los intereses de la Administración. Pero la misma no sólo se establecía como una herramienta a disposición de la Administración, tal y como decía el propio Real Decreto en su artículo cuarto: “Esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda”. Así pues, ésta era esencial para establecer los partidos judiciales o crear la división militar del territorio. A esto se le sumaría una función más elemental derivada del avance paulatino que, con la muerte de Fernando VII, acerca a España hacia un sistema constitucional. Este es el de las provincias como base de la distribución electoral.

Respecto a la división en partidos judiciales, esta se hizo mediante Real Decreto de 21 de abril de 1834¹²². Si bien no entraremos en el tema, las provincias y los partidos judiciales resaltan como presupuestos ineludibles y esenciales para el establecimiento y funcionamiento de las diputaciones provinciales a partir de 1835¹²³.

Pues bien, para la creación de este Real Decreto por el que se instauraban los partidos judiciales, que hasta entonces habían sido denominados alcaldías mayores o corregimientos¹²⁴, se constituyó una comisión mixta, por la que trabajaban conjuntamente el Ministerio de Fomento y el de Gracia y Justicia, al ser los partidos judiciales cuerpos relacionados con el poder ejecutivo -administración- y judicial -impartición de justicia en aplicación de las leyes-¹²⁵. Con ocasión del establecimiento de esta comisión, se creó otra de arreglos de distritos para revisar la obra legislativa de Javier de Burgos, si bien no se llegó a hacer ningún cambio significativo¹²⁶. Para Juan Gómez Díaz la razón en la que radica la prontitud de la creación de los partidos judiciales tras la división en provincias, apenas 5 meses, radica en la intención de utilizar los mismos como soporte para la circunscripción electoral en la convocatoria prevista en el Estatuto Real, promulgado 10 días antes, el 11 de abril de 1834, para la elección de los miembros del Estamento de

¹²² RD de 21 de abril de 1834 por el que se subdividen las provincias del territorio español en partidos judiciales. (*GM*, núm. 62, de 23 de abril de 1834).

¹²³ ESPINO JIMENEZ, Francisco Miguel. *Administración territorial y Centralismo en la España Liberal. La Diputación provincial de Córdoba durante el reinado de Isabel II (1843-1868)*. Córdoba: Diputación de Córdoba-Ediciones y Publicaciones, 2009. Véase p. 183

¹²⁴ GÓMEZ DÍAZ, Juan. *Op. cit.* Véase p. 158

¹²⁵ BURGUEÑO RIVERO, Jesús. (I) *Op. cit.* Véase p. 9

¹²⁶ GÓMEZ DÍAZ, Juan. *Op. cit.* Véase p. 168

Procuradores y Próceres. Para este autor, la división provincial en partidos judiciales reviste especial interés al suponer la consolidación de la obra territorial de Burgos. Así pues, se crean en todas las provincias -menos las forales donde, al estar en guerra, se retrasó hasta 1841- partidos judiciales que sumaron un total de 451 para 1834¹²⁷.

Respecto a la división militar, la misma se definía en Capitanías Generales en el siglo XVIII con la demarcación que se dio a España tras los Decretos de Nueva Planta. Estas demarcaciones geográficas coincidían con las grandes regiones históricas de España¹²⁸. En el Trienio Liberal se promulgó la fugaz Ley Constitutiva del Ejército de 9 de junio de 1821, en cuyo artículo 14 se establecía que se dividiera el territorio español “en un número proporcionado de distritos militares o comandancias generales”¹²⁹, ajustándolas a la distribución civil que se estaba organizando. Con esta ley se sustituyó la denominación de Capitanías Generales por la de Distritos Militares¹³⁰. No fue hasta la regencia de Espartero que se adaptó, la división militar a la provincial de 1833¹³¹, momento en el que se atendió a las agrupaciones de provincias establecidas en el decreto de 1833 con matizaciones como en el caso de Castilla la Vieja, donde se mantuvo la previa a Javier de Burgos¹³². Así pues, el término provincia fue profusamente utilizado en las disposiciones de reorganización militar a lo largo del siglo XIX y, en términos generales, la demarcación militar correspondió -y corresponde- con los límites civiles de 1833, si bien en algunas el ajuste no fue total -como en el caso de la provincia de Burgos-¹³³.

La distribución territorial en provincias también afecta, aunque de distinta forma, a la división eclesiástica. La principal y clara diferencia es que el Estado no tiene ningún papel en la creación, modificación y supresión de las provincias eclesiásticas, así como de las diócesis, arzobispados, etc. Atendiendo a lo establecido por el Derecho Canónico, cuyas normas se encuentran actualmente compiladas en el Código de Derecho Canónico, dicha labor corresponde exclusivamente a la autoridad suprema de la Iglesia. Pero estas demarcaciones han de intentar ser lo más convenientes para las necesidades del apostolado, con lo que las mismas han de tender hacia los límites territoriales civiles. Sin

¹²⁷ GÓMEZ DÍAZ, Juan. *Op. cit.* Véase p. 169

¹²⁸ MARTÍNEZ, Mateo. *Op. cit.* Véase p. 317

¹²⁹ GUAITA MARTORELL, Aurelio. (II) "Capitanes y capitanías generales". *Revista de administración pública*. 1986, núm. 111, p. 7-50. Véase p. 18

¹³⁰ MARTÍNEZ, Mateo. *Op. cit.* Véase p. 317

¹³¹ GUAITA MARTORELL, Aurelio. (II). *Op. cit.* Véase p. 19

¹³² MARTÍNEZ, Mateo. *Op. cit.* Véase p. 318

¹³³ *Ibid.* Véase p. 319

embargo, y como indica Mateo Martínez¹³⁴, esta asimilación de la división eclesiástica a la civil es un proceso paulatino que ha culminado en nuestros días con una concordancia general entre ambas.

Lo cierto es que, tras la reforma producida por Javier de Burgos, esta adaptación entre ambas distribuciones varió dependiendo de la región española. En la zona de Cataluña, por ejemplo, las relaciones entre estas divisiones fueron mucho más estrechas, coincidiendo las cabezas de partido judicial con las arciprestales, reforzándose de esta manera la propia organización regional de 1834 que tenía como base la distribución provincial de 1833¹³⁵. El establecimiento de algunos obispados -como los de Girona, Tarragona o Tortosa- se adoptó conforme a la partición judicial. Concretamente, en el caso de Tarragona, los límites del arzobispado se ajustaron a los que se habían marcado para la provincia en 1833¹³⁶, y en el de los arciprestazgos de Gerona, estos adaptaron sus límites a los de los partidos judiciales de 1834¹³⁷. Por el contrario, en el caso de Málaga no se siguió la división provincial de 1833, conservando las fronteras de las provincias eclesiásticas establecidas con carácter previo a Javier de Burgos. De esta forma, siguió perteneciendo al obispado de Málaga parte de Cádiz, manteniéndose esta situación hasta mediados del siglo XX¹³⁸. Actualmente, puede verse cómo las provincias de 1833 sirven como base para las progresivas modificaciones de la distribución eclesiástica española.

El trabajo de organización provincial de Burgos se vio, evidentemente, reflejado en el Estatuto Real de 1834 y en las constituciones que siguieron al mismo. Con este Estatuto Real, ley conscientemente ambigua según el historiador del Derecho Francisco Tomás y Valiente, se da un pequeño paso hacia un régimen constitucional. Pues bien, en dicho Estatuto Real se recogía la convocatoria de unas elecciones para elegir a aquellos que conformarían el Estamento de los Procuradores, cámara electiva de la época. En atención a esto, se hace la única referencia a la provincia en todo el Estatuto. Así, en su artículo 14 recoge que, para poder ser elegido por una provincia para el Estamento de los Procuradores, era necesario haber nacido en dicha provincia, haber residido en ella

¹³⁴ MARTÍNEZ, Mateo. (II) “La organización del espacio diocesano en la Historia de Castilla y León”.

Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea. 1994, núm. 14, pp. 119-136. Véase p. 121

¹³⁵ BURGUEÑO, Jesús. “La divisió eclesiàstica en arxiprestats a Catalunya (1800-2005)”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*. 2005, núm. 60 pp. 7-43. Véase p. 11

¹³⁶ *Ibid.* Véase p. 13

¹³⁷ *Ibid.* Véase p. 19

¹³⁸ MATEO AVILÉS, Elías de. “La Diócesis de Málaga a fines del siglo XIX: límites y división eclesiástica”. *Isla de Arriarán: revista cultural y científica*. 1995, núm. 6, pp. 167-178. Véase p. 167

durante los dos últimos años, o poseer en ella algún predio rústico o urbano, o capital de censo que reditúen la mitad de la renta necesaria para ser Procurador del Reino¹³⁹. Se incardina pues todo este organismo a la distribución que había sido realizada por Javier de Burgos un año antes. Así mismo, si se analizan las sesiones del Diario de Cortes puede verse como los señores procuradores integraban la nueva división provincial con total naturalidad: “creo que está en mi deber como procurador particular de mi provincia, manifestar que la comisión en su dictamen no ha incluido unos artículos de gran interés para los individuos sobre quienes recaen”¹⁴⁰.

En la Constitución de 1837 se ve algo parecido a lo que ocurría con el Estatuto Real, las menciones a la provincia vienen dadas al hablar, ya no del Estamento de Procuradores, sino del Senado y de los diputados. Así en el artículo 16 puede leerse “a cada provincia corresponde proponer un número de Senadores proporcional a su población; pero ninguna dejará de tener por lo menos uno”, y en el artículo 21 “cada provincia nombrará a un Diputado a lo menos por cada cincuenta mil almas de su población”¹⁴¹.

De esta forma, la provincia de 1833 se sitúa como elemento indispensable de la organización territorial de la época y la actual, sirviendo de base para los distintos órdenes, incluidos los que van más allá del ámbito civil. Y es que, al fin y al cabo, su creación supuso ya no sólo la división del territorio, sino la vertebración de la acción de la Administración tal y como la conocemos ahora.

¹³⁹ Estatuto Real de 1834. En Portal de la Constitución. *Congreso de los Diputados* [en línea]: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1834/estatuto_real.pdf

¹⁴⁰ Sr. Istúriz, Diario de Cortes de 21 de marzo de 1835.

¹⁴¹ Constitución de 18 de junio de 1837. En Portal de la Constitución. *Congreso de los Diputados* [en línea]: <http://www.congreso.es/consti/otras/historicas/>

4. CONCLUSIONES.

Tras la investigación realizada en este trabajo, puede verse que la aportación del trabajo que Javier de Burgos realizó en otoño de 1833 supuso un gran cambio en el ámbito administrativo del Estado español y marcó el salto hacia el sistema liberal. De esta labor del granadino resaltan con fuerza tres elementos a tener en cuenta.

En primer lugar, al realizar una comparativa entre todas las distribuciones del territorio que se han aplicado en España, puede verse que la de Javier de Burgos es de todas, la que mejor ha sabido agrupar las necesidades de las regiones, el carácter histórico, y las aspiraciones políticas de la época. Se aprecia esto en cómo la misma ha perdurado a lo largo del tiempo, resistiendo los distintos cambios de gobierno y regímenes, no conservándose, eso sí, aquella agrupación de provincias que realizó con carácter meramente nominativo y organizativo. Se han mantenido, con ínfimos cambios como se decía, los límites territoriales de las provincias, la denominación de las mismas y sus capitalidades.

En segundo lugar, tenemos a los subdelegados de Fomento. Si bien la obra de Javier de Burgos que se ha mantenido prácticamente imperturbable hasta nuestros días -en lo que se refiere a las demarcaciones territoriales- es la división del primer decreto de 1833, resulta de interés resaltar la figura del segundo decreto. Javier de Burgos, además de político y poeta, era, al fin y al cabo, un administrativista con, lo que se podría considerar, fe en una “nueva España” moderna, eficiente y a la altura de sus vecinos europeos. Esta idea se repite continuamente a lo largo de la Instrucción a través de la cual puede llegar a apreciarse como la creación de este cuerpo de la administración, es la verdadera obra culmen de Javier de Burgos, si bien mucho menos exitosa que la anterior. Ciertamente puede apreciarse a lo largo de toda la obra legislativa de Javier de Burgos un anhelo que no se limita a tener una eficaz distribución del territorio, sino que va más allá y entra más profundamente en buscar una solución a lo que él consideraba los “males que aquejaban a España”.

Y es que justamente en esta figura se ve reflejada la aspiración centralista de Burgos, donde el Estado central, como único órgano ejecutivo y legislativo, tenía que solucionar los problemas de las distintas regiones que configuraban el mapa español. Los subdelegados de Fomento eran esta herramienta a manos de la administración a través de la cual conocer de primera mano las necesidades de los pueblos y aplicar las medidas que

fuesen necesarias para cubrirlas. Sin embargo, como se ha visto a lo largo del trabajo, no puede decirse que esta creación de Javier de Burgos gozase de éxito. Todo lo contrario, la intención que el granadino tenía para con ellos se pervirtió casi desde un primer momento, la institución se politizó, y fue poco a poco desvirtuándose hasta alejarse completamente de aquella figura que Javier de Burgos planificara en 1833. Uno de los factores que propiciaron el fracaso de esta figura se encuentra en el propio contexto en el que nacen, donde los esfuerzos para con esta figura por parte de los poderes públicos no fueron los más adecuados ya que, dada la situación de guerra civil e inestabilidad política que sufría España en aquel momento, las prioridades eran claramente otras.

En tercer lugar, queda claro un hecho al analizar la obra legislativa de Javier de Burgos en relación a la distribución territorial del Estado español, y este es el que en ningún momento consideró Burgos que apareciese, años después de su muerte, un nivel administrativo que se situase entre la provincia y el Estado central, quedando completamente obsoleto el centralismo al que él tanto aspiraba. Este nuevo nivel de control, el de las comunidades autónomas, enlaza en parte con el fracaso del cuerpo de los subdelegados de Fomento entendidos como lo hacía Javier de Burgos. Y es que la pérdida de competencias en favor de las comunidades autónomas hace que la figura de un subdelegado de gobierno pierda su sentido, puesto que materias como el comercio, la sanidad o la educación pasan a estar en manos de los gobiernos autonómicos, y no del central, perdiéndose la actuación directa que esta institución, la de los subdelegados de fomento, podría tener. Esto hace necesario entender el contexto de Javier de Burgos para entender la creación de los subdelegados y su posterior fracaso.

Para finalizar, puede resaltarse que el trabajo de Burgos fue el apropiado y necesario para el momento en el que se encuadra y que, al fin y al cabo, fue el que organizó, en un sistema abarcable y ordenado, lo que antes había sido una distribución territorial caótica.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Fuentes normativas:

España. Constitución Política de la Monarquía Española. Cádiz: *Imprenta Real*, a 19 de marzo de 1812, p. 110.

Fernando VII. Manifiesto del Rey Fernando VII anunciando su intención de volver al absolutismo y declarando nula la Constitución. *Gaceta de Madrid*, núm. 70, de 12 de mayo de 1814.

España. Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, Por la que se crea la nueva Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino. *Gaceta de Madrid*, núm. 235, de 6 de noviembre de 1832.

Gaceta Extraordinaria de Madrid de 29 de septiembre de 1833, anunciando el fallecimiento del Rey Don Fernando. *Gaceta de Madrid*, núm. 119, de 29 de septiembre de 1833.

España. Real Decreto 4 de octubre por el que se comunica el contenido del testamento de Fernando VII. *Gaceta de Madrid*, núm. 122, de 5 de octubre de 1833.

Gaceta de Madrid de 4 de octubre de 1833, Manifiesto de su Majestad la Reina Gobernadora. *Gaceta de Madrid*, núm. 122, de 5 de octubre de 1833.

España. Real Decreto de 21 de octubre de 1833, por el que se nombra a D. Javier de Burgos Ministro de Fomento. *Gaceta de Madrid*, núm. 130, de 22 de octubre de 1833.

España. Real Decreto de 23 de octubre de 1833 por el que se crea la figura de los Subdelegados de Fomento. *Gaceta de Madrid*, núm. 131, de 24 de octubre de 1833.

España. Real decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias. *Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833.

España. Real decreto de 30 de noviembre de 1833 estableciendo los subdelegados de Fomento en las provincias del reino. *Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833.

España. Real decreto de 21 de abril de 1834 por el que se subdividen las provincias en partidos judiciales. *Gaceta de Madrid*, núm. 62, de 23 de abril de 1834.

España. Real Decreto de 20 de mayo de 1834, para la elección de procuradores a las Cortes generales del Reino. *Gaceta de Madrid*, núm. 94, de 25 de octubre de 1834.

España. Real Decreto de 21 septiembre de 1927 relativo a la división en dos provincias del territorio nacional que constituye el Archipiélago canario. *Gaceta de Madrid*, núm. 266, de 23 de septiembre de 1927.

España. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 90, de 15 de abril de 1997.

- Fuentes parlamentarias:

Diario de Cortes de 21 de marzo de 1835.

- Fuentes bibliográficas:

BURDIEL BUENO, Isabel. *La política de los notables, moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real (1834-1836)*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim, 1987. 416 p. ISBN: 84-505-7006-9

BURGOS, Javier de. *Exposición dirigida al señor don Fernando VII desde París sobre los males que aquejaban entonces a España y los medios de remediarlos. En 24 de enero de 1826*. Cádiz: Librería de Feros: Imprenta de Ana Benítez a cargo de J.A. Pantoja, 1834.

BURGOS, Javier de. *Anales del reinado de D^a. Isabel II. Tomo 1*. Madrid: Establecimiento tipográfico de Mellado, 1850-1851. 412 p. CDU: 946.0"1833/1868"

- BURGUEÑO RIVERO, Jesús. “La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)”. *Ería, Revista Cuatrimestral de Geografía*. 1995, núm. 36, pp. 5-33
- BURGUEÑO RIVERO, Jesús. *Geografía política de la España constitucional: La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996. 442 p. ISBN: 84-259-1010-2
- BURGUEÑO RIVERO, Jesús. “La divisió eclesiàstica en arxiprestats a Catalunya (1800-2005)”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*. 2005, núm. 60, pp. 7-43.
- CABREIRO NÚÑEZ, José Ignacio. *Los orígenes de la división provincial en España*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. 284 p. ISBN: 978-84-7088-756-7
- CALERO AMOR, Antonio María. “Liberalismo y división provincial”. *Revista de Historia Contemporánea*. 1984, núm. 3, pp. 5-32
- CALERO AMOR, Antonio María. *La división provincial de 1833 bases y antecedentes*. Madrid: Instituto de Administración Local, 1987. 190 p. ISBN: 84-7088-443-3
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco. “La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)”. *Revista de Administración Pública*. 1983, núm. 100-102, 3, pp. 2129-2157
- COLMEIRO Y PENIDO, Manuel. *Derecho administrativo español*. Madrid: Imprenta y librería de Eduardo Martínez, 1876. 623 p.
- ESQUERDA ROSET, Josep María; MAURI MAJÓS, Joan; & MIRÓ I MIRÓ, Romà. "La Provincia". *Autonomies: Revista catalana de dret públic*. 1986, núm. 5, pp. 81-106.
- ESPINO JIMENEZ, Francisco Miguel. *Administración territorial y Centralismo en la España Liberal. La Diputación provincial de Córdoba durante el reinado de Isabel II (1843-1868)*. Córdoba: Diputación de Córdoba-Ediciones y Publicaciones, 2009. 472 p. ISBN: 978-84-8154-278-3

- ESTRADA SÁNCHEZ, Manuel. "Algunas consideraciones en torno a la labor administrativa de Javier de Burgos". En: Universidad de Cantabria (ed.). *Homenaje a Luis Rojo Ajura: escritos jurídicos*. Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 2003. pp. 275-286
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor. "Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral". *Revista de estudios políticos*. 1943, Núm. 9, pp. 383-419.
- FLAQUER MONTEQUI, Rafael. "La petición de derechos de 1834". *Revista de estudios políticos*. 1996, núm. 93, pp. 243-257
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. *Provincias, regiones y comunidades autónomas la formación del mapa político de España*. Madrid: Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, 2002. 777 p. ISBN: 84-88802-64-1
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público". *Revista de Administración Pública*. 1992, núm. 129, pp. 195-210
- GARCÍA RUBIO, Fernando. *El Derecho Administrativo en un Entorno Internacional: Estudios de Derecho territorial administrativo comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. 478 p. ISBN: 978-84-7351-499-6
- GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. *Política y Administración en Javier de Burgos*. Granada: CEMCI, 1993. 226 p. ISBN: 84-88282-09-5
- GAY ARMENTEROS, Juan Cristóbal. "El recurso a la Administración por los reformistas autoritarios en los orígenes de la España liberal Javier de Burgos". *Anales de Historia Contemporánea*. 2004, núm. 10, pp. 65-94
- GÓMEZ DÍAZ, Juan. "División territorial de España. Provincias y partidos judiciales. 175 años". *Toletum: boletín de la Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas de Toledo*. 2008, núm. 55, pp. 151-175
- GONZÁLEZ CLAVERO, Mariano. "Fuerzas políticas en el proceso autonómico de Castilla y León: 1975-1983". Director: Pérez López, Pablo. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid, Departamento de Historia Moderna, Contemporánea

y de América, Valladolid, 2003. [en línea]:
<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmck3p8>

GONZÁLEZ LONOR, María del Carmen. *El pensamiento de los primeros administrativistas españoles y su plasmación en la estructura de la administración del estado*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2005. 572 p. ISBN: 84-669-2569-4

GONZÁLEZ PALENCIA, Ángel. "Javier de Burgos, humanista y político". *Boletín de la Real Academia Española*. 1935, núm. 22, pp. 203-228.

GUAITA MARTORELL, Aurelio. "La división provincial y sus modificaciones". *Revista de documentación administrativa*. 1972, núm. 150, pp. 11-59.

GUAITA MARTORELL, Aurelio. "Capitanes y capitanías generales". *Revista de administración pública*. 1986, núm. 111, pp. 7-50.

HARTZENBUSCH, Juan Eugenio. *Apuntes para un catálogo de periódicos madrileños desde el año 1661 hasta 1870*. Madrid: Biblioteca Nacional Ollero y Ramos, 1993. 421 p. ISBN: 84-7895-018-4

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "La administración pública en los orígenes del estado constitucional". *Revista española de Derecho Constitucional*. 1998, vol. 18, núm. 52, pp. 305-328

LACOMBA, Juan Antonio. "La articulación territorial del estado en España: de los reinos del antiguo régimen a las provincias". *Revista de estudios regionales*. 2007, núm. 80, pp. 291-344

MAESTRE ROSA, Julio. "Javier de Burgos, liberal doctrinario". *Revista de estudios políticos*. 1972, núm. 181, pp. 133-156

MATEO AVILÉS, Elías de. La Diócesis de Málaga a fines del siglo XIX: límites y división eclesiástica. *Isla de Arriarán: revista cultural y científica*. 1995, núm. 6, pp. 167-178.

- MARTÍNEZ, Mateo. "La organización del espacio diocesano en la Historia de Castilla y León". *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*. 1994, núm. 14, pp. 119-136
- MARTÍNEZ, Mateo. "La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León proceso y criterios diferentes". *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*. 1995, núm. 15, pp. 315-328
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo. *Diccionario de la administración española, peninsular y ultramarina: compilación ilustrada de la novísima legislación en todos los ramos de la administración pública*. Madrid: Imprenta de la V. e Hijas de A. Peñuelas, 1868-1870, Fondo Antiguo de la Universidad de Sevilla, reproducción digital del original. CDU: 35 460 094.4
- MARTINEZ DÍEZ, Gonzalo. "Génesis histórica de las provincias españolas". *Anuario de Historia del Derecho Español*. 1981, núm. 51, pp. 523-594
- MARTÍNEZ RODA, Federico. "La división provincial y el final del Reino de Valencia (1810-1833)". *Valencia: Real Academia de Cultura, D.L.* 2011. 112 p. ISBN: 978-84-96068-25-4
- MELÓN Y RUIZ DE GORDEJUELA, Amando. "Inmediata génesis de las Provincias españolas". *Anuario de Historia del Derecho Español*. 1957-1958, núm. 27-28, pp. 17-60
- MERCADER RIBA, Juan. *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas Instituto de Historia "Jerónimo Zurita, 1983. 634 p. ISBN: 84-00-05320-6
- MESA SEGURA, Antonio. "La labor administrativa de Javier de Burgos". *Revista de Estudios de la vida local*. 1945, núm. 23, pp. 773-789
- MOLINER PRADA, Antoni. "En torno al Trienio constitucional (1820-1823)". *Rúbrica contemporánea*. 2012, vol. 1, núm. 1, pp. 29-45.

- MORÁN ORTI, Manuel. "La división territorial en España 1825-1833". *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*. 1990, núm. 247, pp. 567-602
- MUÑOZ MUÑOZ, María Dolores. "Recopilación Legislativa sobre las diputaciones provinciales". *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*. 2013, núm. 207, pp. 59-94
- OLIVÁN Y BORRUEL, Alejandro. *De la administración pública con relación a España*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954. 316 p. CDU: 35(460)
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 2003. 789 p. ISBN: 84-259-1249-0
- ORTEGA CHINCHILLA, María José; MARINA BARBA, Jesús A. "La provincia de Jaén y los proyectos de división territorial". *Chronica Nova. Revista de Historia Moderna de la Universidad de Granada*. 2004, núm. 30, pp. 317-370.
- PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel. "La creación de los subdelegados de fomento y los primeros nombramientos". *Anuario de Historia del Derecho Español*. 1997, núm. 67, pp. 1077-1092
- PÉREZ NÚÑEZ, Javier. "Del Ministerio del Interior al de la Gobernación el gobernador civil de Madrid en tiempo del Estatuto Real (1834-1836)". *Anuario de Historia del Derecho Español*. 2007, núm. 77, pp. 255-375
- PIRALA, Antonio. "Nota biográfica del Excmo. Sr. D. Javier de Burgos". En: BURGOS, Javier de. *Anales del reinado de D^a. Isabel II. Tomo I*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Mellado, 1850-1851. pp. 1-46
- POLO MARTÍN, Regina. "El régimen local entre absolutismo y liberalismo la organización municipal y territorial de Salamanca, 1814-1833". *Anuario de Historia del Derecho Español*. 2011, núm. 81, pp. 709-872
- PRADO GÓMEZ, Antonio. "Diputaciones y ayuntamientos en el siglo XIX un análisis del presupuesto municipal lucense para 1837". *Boletín do Museo Provincial de Lugo*. 1987, núm. 3, pp. 183-192

ROJAS JUAREZ, José Rafael; & ANDRÉS DÍAZ, Rosana de. *Ministerio del Interior. Dos siglos de historia*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 2015. 318 p. ISBN: 978-84-8150-316-6

RUIZ RODRÍGUEZ, José Ignacio. “La recaudación territorial del servicio de millones (Toledo y el distrito de Villanueva de los Infantes)”. En: *Actas de la II Reunión Científica de la Asociación Española de Historia Moderna* Moratalla 1992. Murcia: Universidad de Murcia, 1993. pp. 481-490.

SARMIENTO LARRAURI, José Ignacio. “Una aproximación a la obra de Javier de Burgos”. *Actualidad Administrativa*. 1993, núm. 2, pp. 19-23

SUÁREZ VERDEGUER, Federico. "La creación del Ministerio del Interior en España". *Anuario de Historia del Derecho Español*. 1948, núm. 19, pp. 15-56

VIVERO MOGO, Prudencio. “La instalación de los Subdelegados de Fomento en Galicia”. *Historia Contemporánea*. 2000, núm. 21, pp. 627-650

- Recursos web:

Calendario, manual y guía de forasteros en Madrid, para el año de 1833 [en línea].
Imprenta Real. Hemeroteca Digital. Biblioteca Nacional [ref. de 27 de marzo de 2017]. Disponible en Web:
<<http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0000911733&search=&lang=es>>

CASTELAO, Julio. “Sinopsis artículo 141 de la Constitución de 1978”. En *Portal de la Constitución. Congreso de los Diputados* [en línea]:
<http://www.congreso.es/consti/index.htm>.

Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica. Archivo General de Simancas.
Fichero de autoridades [en línea], Secretaría de Estado y del Despacho Universal.
<<http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/productordetail.htm?id=48967>>
[Consulta: 27 de marzo de 2017]

Base de datos de Tesis Doctorales (TESEO):
<https://www.educacion.gob.es/teseo/irGestionarConsulta.do>

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes:

<http://www.cervantesvirtual.com/>

Diario de sesiones del Congreso:

http://www.congreso.es/est_sesiones/

Gaceta de Madrid:

<https://www.boe.es/buscar/gazeta.php>

Hemeroteca digital de la Biblioteca Nacional de España:

<http://www.bne.es/es/Catalogos/HemerotecaDigital/>

Legislación Histórica Española:

<http://www.mcu.es/archivos/lhe/>

PixeLegis, Universidad de Sevilla:

<http://bib.us.es/derechoytrabajo/pixelegis>

Portal de la Constitución. Congreso de los Diputados:

<http://www.congreso.es/consti/otras/historicas/>

Revista de estudios de la Administración local y autonómica:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=index>

ANEXOS:

Real decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias. *Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833:

Persuadida de que para que sea eficaz la acción de la administración debe ser rápida y simultánea; y asegurada de que esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas, tuve a bien, al confiaros por mi Real decreto de 21 de octubre el despacho del Ministerio de Fomento, encargaros que os dedicaseis antes de todo a plantear 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 por varias comisiones y personas sobre tan importante materia; y conformándome con lo que en su vista me habéis propuesto de acuerdo con el expresado Consejo, y oído el dictamen del Gobierno, he venido, en nombre de mi muy cara y excelsa Hija la Reina Doña Isabel II, en mandar lo siguiente:

Artículo 1º El territorio español en la Península e Islas adyacentes queda desde ahora dividido en cuarenta y nueve provincias, que tomarán el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservarán sus actuales denominaciones.

Artículo 2º 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 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 dividida 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, Ávila, 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, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma la de las islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife la de las Islas Canarias.

Artículo 3º 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 aquélla en que se halle situado el pueblo, aun cuando la línea divisoria general parezca separarlos. Con respecto a los límites señalados a las provincias que confinan por cualquier punto con Francia y Portugal, se entienden 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 u otra frontera.

Artículo 4º Esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda.

Art. 5º Ínterin se promulga la ley, que he mandado formar sobre acotamientos y cerramientos de heredades, no perjudicará la nueva división territorial a los derechos de mancomunidad en pastos, riegos y otros aprovechamientos, que los pueblos o los particulares disfruten en los territorios contiguos a los suyos.

Artículo 6º 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 de hacer parte de una provincia, y las trasladarán al Ministerio de vuestro cargo; e instruido en él un expediente general me propondréis al cabo de un año las modificaciones de esta especie que deben hacerse en la nueva división.

Artículo 7º Entre tanto los dichos Subdelegados cuidarán de hacer levantar planos topográficos exactos de sus provincias respectivas, con presencia de los cuales haréis levantar una nueva carta general del reino. Tendréislo entendido, dispondréis lo necesario a su más pronto y puntual cumplimiento, y lo haréis imprimir, publicar y circular, comunicándolo desde luego a todos los demás Ministerios.

Está rubricado de la Real mano de S. M. Palacio, 30 de noviembre de 1833. A D. Javier de Burgos.

Real decreto de 30 de noviembre de 1833 estableciendo los subdelegados de Fomento en las provincias del reino. *Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833:

La nueva distribución, que con el objeto de facilitar la acción de la administración he tenido a bien sancionar por mi decreto este día, no sería un beneficio para los pueblos, si a la cabeza de cada una de las provincias, y aún a la de algunos partidos, no hubiese un jefe encargado de estudiar las necesidades locales, y de socorrerlas el mismo, o de proponer al Gobierno los medios de verificarlo. Con éste objeto mandé por mi Real decreto de 23 de Octubre que se estableciesen dichos jefes con el título de subdelegados de Fomento; y no conviniendo diferir ya la ejecución de esta medida, ni pudiendo llevarse a cabo sin otras que la regularicen y completen; oído el Consejo de Gobierno y el de Ministros, he venido en mandar en nombre de la Reina Doña Isabel II lo que sigue:

Artículo 1º Para el establecimiento de los subdelegados de Fomento se dividirán las provincias del reino en tres clases. La primera comprenderá las de Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia. La segunda las de Alicante, Córdoba, Murcia, Oviedo, Toledo, Valladolid y Zaragoza. Y la tercera todas las demás del reino.

Artículo 2º En cada capital de provincia habrá un subdelegado principal de Fomento, con un secretario, cinco oficiales y un portero en las de segunda y tercera clase y un oficial más en las de primera. Este número se aumentará sólo cuando los bienes que promuevan los subdelegados justifiquen el aumento de brazos auxiliares, o cuando la experiencia demuestre no ser suficientes los que aquí se señalan.

Artículo 3º Habiéndose reducido notablemente la extensión de las provincias resultas de la nueva división, se modificará con arreglo a esta circunstancia la disposición del mencionado decreto de 23 de Octubre, que previene haya dos o tres subdelegados de partido en cada una, y solo se establecerá uno o dos en las de mayor extensión e importancia, pudiendo no establecerse ninguno en las de corta población que no necesiten absolutamente, o en que no haya pueblo de bastante consideración para que le sirva de capital. Conforme a estos principios, los subdelegados principales, inmediatamente después de instalados, me propondrán por vuestro conducto los pueblos más importantes de sus respectivas provincias en que deberán establecerse los subdelegados de partido, o expondrán las razones por las cuales no contemplan necesario

su establecimiento. Estas subdelegaciones de partido tendrán tres oficiales, de los cuales el primero hará de secretario.

Artículo 4º La obligación de indicar o proponer las capitales de subdelegaciones subalternas, que el artículo anterior impone a los subdelegados principales, se entiende sin perjuicio de que desde luego me propongáis el establecimiento de las de partido, que por la importancia conocida de los pueblos donde deben residir, y de sus intereses que hay que promover en ellos, pueden señalarse desde ahora sin riesgo de error, ni necesidad de rectificación ulterior.

Artículo 5º A los subdelegados principales y subalternos toca exclusivamente conocer en sus provincias y partidos respectivos de todos los negocios que el Real decreto de 9 de noviembre de 1832 señaló como de incumbencia y atribución privativa del ministerio de Fomento.

Artículo 6º 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 habéis extendido para su gobierno, y que aprobada por Mi va a continuación de este Real decreto.

Artículo 7º Todos los empleados de las subdelegaciones de fomento son de nombramiento Real, y de escala las plazas de sus secretarías.

Artículo 8º Las dotaciones de estos empleados y de sus secretarías son las siguientes: en las provincias de primera clase un subdelegado con 360 reales; un secretario con 240: un oficial primero de la secretaría con 110; otro segundo con 100: dos terceros con 90 cada uno: dos cuartos con 80, y un portero con 3600. En las de segunda clase un subdelegado con 320 reales; un secretario con 200; un oficial primero de la secretaría con 100; dos segundos con 90 cada uno: dos terceros con 80, y un portero con 3300. en las de tercera clase un subdelegado con 280 reales: un secretario con 160: un oficial primero de la secretaría con 90; dos segundos con 80 cada uno: dos terceros con 70, y un portero con 3300. en las subdelegaciones de partido establecidas en pueblos de más de 120 almas un subdelegado con 150 reales; un oficial primero con 70, y dos segundos con 60 cada uno. En las que se sitúen en pueblos de menos de 120 almas un subdelegado con 120 reales, un oficial primero con 60, y dos segundos con 50 cada uno.

Artículo 9º Los fondos de policía, que deben costear estas dotaciones, pagarán, además: En las provincias de primera clase, para alquiler del edificio en que se sitúen las oficinas, 60 reales; para gastos de las mismas, incluso los de impresión y escribientes temporales, cuando sea necesario, 209 reales. En las de segunda clase, para edificio 59 reales; para gastos de oficina 189. En las de tercera clase, para edificio 49; para gastos de oficina 169. En las subdelegaciones de partido, para edificio 39 reales; para gastos de oficina 69.

Artículo 10º Los subdelegados principales harán cada año la visita de alguna parte del territorio de su mando, de manera que en dos o tres años le hayan recorrido todo. Cuando hagan esas salidas, tendrán derecho a una indemnización de gastos de viaje, si de él resultan bienes materiales a su provincia, y no en otro caso.

Artículo 11º Siendo la protección de los intereses generales el objeto esencial, los subdelegados que no los favorezcan sin descanso, los que no promuevan bienes efectivos serán separados de sus destinos, cualquiera que sea la causa que les haya impedido hacer el bien. Esta disposición será aplicable a las oficinas de las subdelegaciones, si los empleados en ellas descuidan la parte de cooperación correspondiente a sus funciones respectivas.

Artículo 12º Para que no se corra el riesgo de haber de llevar frecuentemente a efecto la conminación contenida en el artículo anterior, cuidaréis de no proponerme para los destinos creados por este mi decreto sino sujetos versados en los conocimientos administrativos, y dotados de la actividad, la capacidad y el patriotismo que exige su cabal desempeño.

Artículo 13º Los subdelegados principales de Fomento prestarán antes de entrar en ejercicio, un juramento, cuya fórmula será durante la menor edad de mi augusta Hija la siguiente: “Juro ser fiel a la Reina nuestra Señora Doña Isabel II, y durante su menor edad á S.M. la Reina Gobernadora, y emplear todos mis esfuerzos en hacer la prosperidad de la provincia, cuya administración me ha confiado S.M.” Este juramento será prestado por ahora, y hasta ulterior determinación, en vuestras manos, o en las del que os suceda si el nombrado se halla en Madrid, y si no, en las del capitán general, a cuyo mando pertenezca su provincia.

Artículo 14º Los subdelegados subalternos prestarán en manos de los principales de sus provincias el mismo juramento, sin otra diferencia que sustituir en la fórmula la palabra partido a la de provincia.

Tendréislo entendido, y dispondréis lo necesario para su puntual cumplimiento. Está rubricado de la Real mano de S. M. En palacio a 30 de noviembre de 1833. A D. Javier de Burgos.