

## CAPÍTULO 3

# La división provincial y la institucionalización definitiva de las diputaciones

### 1. La organización del territorio español en la década absolutista

De nuevo, en 1823, se reprodujo la reacción absolutista, que perduró hasta la muerte del rey en 1833. Derogada, como en 1814, toda la legislación liberal, en esta ocasión fueron las chancillerías y audiencias territoriales las que propusieron llevar a cabo una reforma del territorio para delimitar sus jurisdicciones y racionalizar la Administración de Justicia, e impulsar los proyectos de la década absolutista.

Motivado por las inquietudes al respecto del profesor Sebastián Martín-Retortillo, durante varios años fue una obsesión para este autor la búsqueda de los expedientes que sirvieron a Javier de Burgos para hacer efectiva la división provincial en 1833<sup>1</sup>. Esta idea formulada desde principios de los ochenta nos llevó a recorrer con sentido negativo diversos centros documentales, desde el Archivo General de Simancas (Cámara de Castilla) hasta el Archivo General de la Administración, los de los ministerios de Hacienda, Interior, Agricultura, del Consejo de Estado, etc., lo que nos hizo suponer en algún momento la posible desaparición de los expedientes en el incendio de Alcalá de Henares en 1939. Por tanto, la

---

1. Orduña Rebollo (1987; 1991: 25; 1997: 230).

cuestión quedaba abierta en tanto no se confirmase la desaparición de dicha documentación<sup>2</sup>.

Porque de su existencia, de acuerdo con otros autores, no dudábamos por diversos indicios: las referencias de Madoz en su Diccionario, las escasas diferencias materiales con la división de 1822 y finalmente por la constancia de que Javier de Burgos pudo disponer de un equipo de colaboradores desconocidos que participaron y elaboraron los estudios a partir de los cuales se establecieron los límites provinciales.

Lo cierto es que no hubo improvisaciones, como se deducía de la Instrucción aprobada por Real Decreto de la Reina Gobernadora del mismo 30 de noviembre, en la que se dan las normas de gobierno a los subdelegados de Fomento, pues en el capítulo XVIII, referido a la “división territorial estadística”, inicia su artículo 62 con estas palabras: “A pesar del esmero, de la atención y del tiempo que se ha empleado en la nueva división territorial...”.

Pero la prueba más concluyente se encontraba en el preámbulo del Real Decreto de 30 de noviembre sobre la división en provincias, donde se afirma:

“Así habéis verificado después de haber recogido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia...”.

El estado de la cuestión se encontraba en los términos citados hasta 1990, cuando Morán hizo una llamada de atención sobre el tema utilizando fuentes anteriores, algunas omitidas, pero que han sido desde aquella fecha tenidas en cuenta hasta el desarrollo de los trabajos de J. Burgueño, los más completos que superaron la laguna histórica existente<sup>3</sup>.

Durante muchos años la historiografía dio como un hecho consumado la ruptura completa entre las actividades político-administrativas liberales desarrolladas durante el Trienio y las llevadas a cabo por los reaccionarios durante la década absolutista. La obra de Suárez Verdeguer y A. Berazaluze, Fontana, Gil Novales, Saénz Ridruejo, etc., y la publicación de

---

2. La constancia y metodología científica del profesor Jesús Burgueño le permitió localizar los trabajos desaparecidos al revisar en el Archivo de las Cortes Generales la documentación de la disputa planteada años después de 1833 del Alto Aragón entre Barbastro y Huesca, en la que se incluía un informe con la descripción completa de Larramendi referida a los límites provinciales.

3. Morán (1990: 570).

las actas del Consejo de Ministros, obligaron a rectificar parcialmente las primeras impresiones. Por un lado, se encuentra la difícil labor de López Ballesteros, que se mantiene casi toda la década en el Ministerio de Hacienda, con su política de funcionarios y sobre todo el intento de modernización de la Hacienda pública, con la formación del primer presupuesto español, la incorporación de Javier de Burgos a su entorno, etc. De otra parte, el perfil más duro de la reacción, encarnado por el titular de Justicia, Calomarde.

Tanto en un sector como en el otro, quizá no tan lejanos como pueda suponerse, existía una cultura descalificadora, o al menos de recelo de toda la actividad del período liberal, cuyos representantes fueron reprimidos con dureza, prácticamente durante toda la década. Sin embargo, en diversas cuestiones, y el problema de la división territorial fue una de ellas, los absolutistas tuvieron que anteponer sus criterios revisionistas para llevar a cabo diversos proyectos de evidente origen liberal e incluso constitucional.

A propósito de ello debemos tener en cuenta que el rechazo y la derogación de toda la legislación constitucional no podían resucitar instituciones del Antiguo Régimen, por ejemplo el Consejo de Castilla con todas sus funciones y competencias del pasado; pero es más, el decreto de las Cortes Constituyentes que abolió los señoríos fue admitido parcialmente por el Gobierno absolutista, lo que supuso la superposición del modelo de justicia generalizada sobre un soporte territorial confuso y complicado.

El logro constitucional de la presencia del Estado en el territorio nacional, sin jurisdicciones extrañas, no podía ser desaprovechado por el rey absoluto y su entorno, marcando pautas para futuros regímenes autoritarios que las utilizarían y se servirían de las consecuencias de los regímenes de libertad en los órdenes político, social o económico.

Como hemos visto, de cualquier forma, y por encima de las ideologías y convicciones políticas, existía desde la época de Floridablanca una opinión generalizada de proceder a una reforma de la organización territorial de España con toda profundidad, que acabase con las situaciones indicadas carentes de principios racionalizadores y operativos. No podemos olvidar que la división del Trienio, en la práctica, no fue muy efectiva por falta de tiempo, y al volver las cosas públicas al estado anterior a 1820, la confusión introducida debió ser mayúscula.

Pensemos en las dificultades que encontraría para desarrollar su actividad la Administración civil periférica de la época, que se apoyaba en los dos pilares fundamentales, la Hacienda y la Justicia, así como para articularse en la confusa organización territorial del momento. De ahí que una vez más hayamos de reconocer el papel institucional que desempeñaron los intendentes y los presidentes de las chancillerías y audiencias, como representantes territoriales de la Hacienda y la Justicia, pilares básicos de lo que comenzaba a denominarse “organización del Estado”.

### 1.1. La iniciativa de Calomarde

Precisamente de los ámbitos judiciales salieron las primeras llamadas de atención sobre la irregularidad territorial y las dificultades que tenían las diversas instancias para ejercer sus funciones en los núcleos de población más idóneos. Porque al monopolizar el Estado la potestad de administrar justicia, los juzgados, corregimientos, audiencias, chancillerías, etc., debían disponer de unas jurisdicciones territoriales claras y permanentes, alejadas de toda confusión o concurrencia.

Por tales circunstancias, el titular de la cartera de Gracia y Justicia, Calomarde, con grandes responsabilidades en la depuración de liberales, planteó en la reunión del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 1825 la necesidad de reformar la ubicación de los tribunales y juzgados inferiores.

“[...] por los incalculables perjuicios de tener que ir a grandes distancias para que se les administre justicia y por la imposibilidad en que se ven los magistrados de ejercer su vigilancia en puntos muy distantes de aquel en que residen...”<sup>4</sup>.

La solución: una nueva demarcación de todos los juzgados y el encargo a su secretaría de indagar todas las informaciones exactas y precisas sobre la población de cada provincia. Supone Burgueño que la propuesta de Calomarde tuvo el apoyo inmediato del ala moderada del gabinete, muy principalmente López Ballesteros<sup>5</sup>. El caso es que el asunto fue tomado inmediatamente en consideración y el 16 de diciembre siguiente se creó una comisión que debía estudiar el “arreglo de tribunales de provincias, juzgados inferiores y alcaldías mayores”.

Fermín Caballero nos facilitó, parcialmente, su composición: Agustín de Larramendi, director de Correos y Caminos; Martín Fernández de Na-

4. ACTAS. *Actas del Consejo de Ministros*. 1826-1834 (Fernando VII e Isabel II). Madrid: Ministerio de Relaciones con las Cortes, 1989-1996.

5. Burgueño (1996: 140).

varrete, director del Depósito Hidrográfico; y otros individuos vinculados al entorno judicial, pues en el Decreto de 26 de enero de 1834 sobre nueva planta de audiencias serían recordados posteriormente como la “comisión de magistrados y personas celosas del bien público y versadas en la materia”<sup>6</sup>.

Nuestro antiguo conocido Larramendi, colaborador de Bauzá en el proyecto constitucional de 1821, superó las vicisitudes del cambio de régimen con bastante fortuna; cesado en su cargo de director general de Caminos y Canales, el 1 de octubre de 1823, al declararse nulas todas las actuaciones del Gobierno constitucional, fue residenciado en Ocaña. Hasta noviembre de 1826 no recuperó la situación personal que tenía antes del Trienio después de su incorporación a la Comisión, precisamente por sus conocimientos y experiencias sobre la materia.

Según los estudios y la información de que se dispone actualmente sobre la actividad de Larramendi, no pasaba de ser un liberal moderado, pese a los cargos de confianza ocupados en el Trienio, probablemente asumidos más por su condición de técnico que por sus convicciones políticas; como un tecnócrata lo define Burgueño, pero también hemos de reconocer su habilidad para salir indemne de todas las dificultades políticas, motivadas por los sucesivos cambios que en ocasiones alcanzaron la calificación de traumáticos<sup>7</sup>.

Después de su protagonismo en el proceso de organización territorial de la década, se mantendría como director de Caminos y Canales, incluso en los sucesivos Gobiernos liberales. En definitiva, su objetivo final era la modernización de España desde la perspectiva de las obras públicas, y la reforma provincial era solo un soporte para articular un territorio sobre el que debería ejercerse una política global de construcciones.

En cuanto al riojano Martín Fernández de Navarrete, marino y matemático, tuvo diversas comisiones relacionadas con la cartografía y el territorio, desempeñando, como Larramendi, cargos técnicos tanto durante la ocupación francesa como en el Trienio; también liberal moderado, en la década absolutista fue designado director del Depósito Hidrográfico, sustituyendo a Bauzá, pese a lo cual siguió manteniendo correspondencia con su antecesor. Su participación en la creación de la provincia de La Rioja debió resultar muy eficaz<sup>8</sup>.

---

6. Caballero (1834).

7. Burgueño (1996: 142).

8. Bermejo y Delgado (1989: 49).

A partir de este punto, para describir la evolución del proceso de organización territorial español acaecido entre 1825 y 1833, hemos de tener en cuenta el esquema contenido en la investigación de J. Burgueño, ya que el mencionado estudio ha contribuido, con plena eficacia, a sacar a la luz un proceso hasta ahora desconocido en sus detalles y conjunto, aunque hubiese algunos indicios sobre el particular<sup>9</sup>. El caso es que durante muchos años la doctrina había mantenido, como hemos dicho, la inexistencia de trabajos sobre la división territorial en España entre 1823 y 1833, atribuyendo a Javier de Burgos como ministro de Fomento, firmante del Decreto de la división provincial, su impulso y poco menos que la autoría material del proyecto convertido en norma.

Siempre llamó la atención que en el corto espacio de tiempo comprendido entre la muerte de Fernando VII, sucedida el 29 de septiembre de 1833, y el 30 de noviembre, fecha de la promulgación del Real Decreto mandando hacer la división territorial en provincias, se pudiese haber realizado tan extenso y delicado trabajo. Algunas opiniones de Artola<sup>10</sup>, un trabajo anterior de Carrera Pujal sobre Cataluña<sup>11</sup>, otro del conde de Caneleros referido a Extremadura<sup>12</sup>, los estudios de Suárez Verdeguer<sup>13</sup>, Ana M.<sup>a</sup> Berazaluze<sup>14</sup>, etc., habían creado pautas que hacían sospechar la existencia de importantes trabajos previos durante la década absolutista, aunque vinculados a Javier de Burgos por el informe dirigido a Fernando VII desde París, quizá López Ballesteros por su consideración de hombre moderado y tecnócrata, aunque ya en alguno trabajos se hacían constar estas posibilidades como un hecho real<sup>15</sup>.

Si bien diversos historiadores, juristas o geógrafos habían dado por buena la afirmación de que Javier de Burgos era el autor de la división provincial, mientras que los caminos seguidos por otros que teníamos conciencia distinta no dieron resultado, sí lo dio en el caso del geógrafo Burgueño, al seguir la senda adecuada: actas del Consejo de Ministros de Fernando VII, archivo de la Real Audiencia de Cataluña, de acuerdo con la pista marcada por Carrera Pujal, y archivos de las Cortes y de las reales

---

9. Burgueño (1996: 139-166).

10. Artola (1973: 241).

11. Carrera Pujal (1957).

12. Muñoz de San Pedro (1960). Amplía la información en Muñoz de San Pedro (1963, 1964).

13. Suárez Verdeguer (1970).

14. Berazaluze (1966-1967).

15. Orduña Rebollo (1987: 90).

chancillerías, aclarando en su complejo trabajo todo el proceso, que otros como Cortés Peña y Marina Barba han continuado<sup>16</sup>.

Los objetivos de la Comisión y la necesidad de acabar con el desorden territorial recibieron durante 1826 apoyos externos, algunos en forma de exposiciones dirigidas a Fernando VII, y otros, de memoriales. La más conocida es la de Javier de Burgos, desde París, en la que no había referencias expresas a la cuestión territorial, pero sus opiniones eran conocidas desde la publicación en 1821 de sus artículos en *El Imparcial*, “Sobre el proyecto de división provincial presentado a las Cortes”, a los que nos hemos referido en un capítulo anterior.

Las otras exposiciones mencionadas por Artola eran mucho más explícitas respecto a la cuestión territorial. La primera, anónima, presenta una relación de medidas y sus correspondientes decretos, como el Decreto 8.º, disponiendo lo siguiente: “Se terminará y llevará a efecto sin demora la nueva y conveniente división de provincias que he ordenado”, para remediar la situación y los males de la Monarquía. Por su carácter y contenido debe enmarcarse en comportamientos propios del despotismo ilustrado, que quizá hubiesen sido válidos en el contexto del siglo anterior, pero desfasados en la época. El documento conservado en el Archivo de Palacio habla de “prudentes reformas, las más a propósito para desterrar el desorden y la confusión, elementos y poderosos auxiliares de la revolución”; por ello, califica de monstruosa la división en provincias existente, precisamente por no responder a la situación en que se configuró<sup>17</sup>.

Hacía consideraciones sobre la extensión del espacio provincial, “que no debe ser muy considerable”, para que el ejercicio de la autoridad sea eficiente, recomendando conciliar la nueva división con lo positivo de la antigua “en la opinión, en los hábitos, costumbres y relaciones”, para lo cual deberían conservarse los nombres y capitales “de las actuales provincias por su sujeción a unas mismas autoridades superiores, militares y judiciales”. Las propuestas no ofrecen dudas sobre la inspiración ideológica a medio camino entre el despotismo ilustrado y los reaccionarios de 1812: la provincia debía configurarse como una unidad administrativa del Estado, gobernada por una autoridad superior con dependencia directa del Gobierno, para dirigir “todos los negocios gubernativos, políticos y económicos”. Desconocía la existencia de cualquier órgano representativo provincial y negaba toda posibilidad de representación popular municipal,

---

16. Cortés y Marina (1997).

17. Artola (1998: 876, 880).

al considerar que el gobierno local debía recaer entre los nobles y ricos propietarios, los más interesados en el buen gobierno y la tranquilidad de los pueblos.

En la Exposición del tráfuga José Manuel Regato, en 1825 al servicio de Fernando VII y del absolutismo, se hace un ejercicio de cinismo político, al aconsejar al rey sobre la necesidad de superar los perjuicios existentes a la hora de adoptar medidas diseñadas y adoptadas por liberales y revolucionarios durante el Trienio, siempre que resultasen eficaces para la gobernación del reino y favorecedoras de la consolidación del poder personal del rey.

Entre estas medidas se encontraba, sin duda, una nueva división provincial, que en primer lugar debía servir para fortalecer el poder real, y que este hiciese llegar su benéfica acción a todos los pueblos, para lo que debería cuidarse la reducción de las distancias sobre el centro de tal poder, con lo que se evitarían riesgos de sublevación interior o de intervenciones extranjeras en las provincias, al tiempo que “podrán acudir en sus reclamaciones a la autoridad superior con menos gastos y menores perjuicios que los que les ocasionan las grandes distancias que separan en la actualidad los pueblos de sus capitales en algunas provincias”.

Por último, nos encontramos con la opinión del palentino Sebastián Miñano, expresada en su Diccionario geográfico de 1826, reiterando la necesidad de una completa reforma del territorio provincial que afectase a las divisiones eclesiásticas, judicial, militar y económica de España, que en aquel momento no coincidían con las necesidades de los pueblos ni con el número de sus habitantes.

Por ello, “una buena división política es el primer fundamento de la buena administración”, cuyos fines racionalizadores y políticos “son ordenarla, simplificarla, fijar los límites de las autoridades... y acercar su acción entre la gran base de la Nación y el poder del Soberano”, donde inequívocamente convergen todos los del Estado. Miñano, que conocía perfectamente los trabajos anteriores de Bauzá y Larramendi, dio a conocer en su obra el proyecto absolutista, refiriéndose a la creación de la Comisión de 16 de diciembre de 1825 y justificando su posible retraso por la delicada operación, que debía tomar como bases informativas territoriales la extensión, la población, la riqueza y contribución<sup>18</sup>.

---

18. Miñano y Bedoya (1826-1829: 26).

En fecha más tardía encontramos la Exposición de Pedro Sáinz de Andino, que, al referirse a la Administración de Justicia, recomienda la reforma de las audiencias, descentralizando salas de las chancillerías y reordenando la ubicación de toda la Administración de Justicia en el espacio peninsular. Propone un arreglo de los partidos judiciales, cuya distribución califica de monstruosa: “hay algunos que constan de más de trescientos pueblos con cien mil almas de población y otros que sólo tienen una villa de doscientos vecinos”. Esto, a veces, suponía desplazamientos de cuatro o cinco días, y en el caso de los jueces, mientras los primeros estaban sobrecargados de asuntos, los segundos se encontraban ociosos. Simultáneamente proponía la exclusiva dedicación al cargo de juez de profesionales del derecho, para evitar corruptelas al ser ostentados en ocasiones por alcaldes, cuya permanencia en el cargo era anual, frente a la del escribano, que era permanente<sup>19</sup>.

## 1.2. La segunda oportunidad de Larramendi

El desarrollo de los trabajos de esta Comisión y sus incidencias son desconocidos actualmente, aunque la presencia de Larramendi y el contenido final del proyecto presentado en 1829, sin muchas variaciones respecto al texto del Trienio, nos induce a pensar que las causas dilatorias no eran más que una manifestación de la prudencia y las precauciones que debió tomar la Junta, y sobre todo su facción moderada, para convertir en realidad y convencer a los políticos absolutistas de que el origen eminentemente liberal del proyecto era igualmente válido para el régimen de Fernando VII. Este proyecto, verdadero eslabón perdido entre la división provincial de 1822 y la de Javier de Burgos, como lo califica J. Burgueño<sup>20</sup>, fue remitido el 22 de marzo de 1829, por el ministro de Justicia, a las chancillerías y audiencias. Su hallazgo por el mencionado autor en el archivo de las Cortes se produjo al revisar la documentación de la disputa planteada años más tarde por la capitalidad del Alto Aragón entre Barbastro y Huesca, en la que se incluía un informe con la descripción completa de Larramendi referida a los límites provinciales<sup>21</sup>.

En este proyecto, de acuerdo con las exposiciones remitidas al rey, se respetaban los límites de los antiguos reinos y de las provincias históricas: Aragón, Valencia, Galicia, Cataluña, Asturias, Navarra y el País Vasco, configurándose un espacio geográfico en el centro y sur peninsular donde

---

19. Sáinz de Andino (1982: 82 y ss.).

20. Burgueño (1996: 145).

21. González Mariñas (1994: 38).

podían obviarse los antiguos límites, mientras que en el norte, de acuerdo con el concepto tradicional del origen de la Hispania medieval, las modificaciones no solo eran rechazadas, sino que se tuvieron en cuenta las complejas discusiones del proyecto de 1822 originadas, precisamente, por la propuesta de modificaciones parciales de alguno de aquellos territorios, por lo que, pese a la división en diversas provincias de los antiguos reinos de la Corona de Aragón o de Galicia, sus límites históricos se mantuvieron íntegramente<sup>22</sup>.

Por esa razón, las provincias de El Bierzo y Calatayud, a causa de su menguado territorio, se integraron en León y Zaragoza, aunque el segundo caso condicionó la organización territorial de las provincias aragonesas, equilibrada pero discutible desde el punto de vista funcional. En Valencia se eliminó Játiva, figurando por tanto 49 provincias, frente a las 52 aprobadas durante el Trienio.

En este caso se volvió al proyecto inicial de Bauzá y Larramendi, que preveía tres provincias para el reino de Valencia, así como los dos cambios en la capitalidad provincial de Albacete por Chinchilla y Pontevedra por Vigo, que también estaban previstos en el proyecto anterior. El resto de los límites tuvieron escasas variaciones respecto a los del Trienio, salvo por algunos casos concretos, como la variación de límites entre Cáceres y Badajoz, la ampliación del territorio de Palencia, Murcia y Albacete, o la disminución del de Barcelona en beneficio de las otras tres provincias catalanas.

Otras novedades significativas se experimentaron en La Rioja, León, Salamanca, Soria, Santander, etc., aunque la mayoría de las modificaciones eran la respuesta a sugerencias y peticiones del Trienio. En definitiva, cambios poco sustanciosos, sin mayor transcendencia. Lo más importante fue la decisión nunca confesada, por sus nefastos antecedentes, para el entorno absolutista, de tomar como punto de partida la base territorial aprobada en las Cortes de 1822 y respetar mayoritariamente los límites históricos.

### 1.3. La información de las chancillerías y audiencias

Hasta aquí hemos hecho exclusiva referencia a las provincias, pero el encargo de Calomarde se refería a ellas como instrumento territorial para la adecuada Administración de Justicia, como verdadero objetivo finalista, por lo que muy probablemente Larramendi y Navarrete estudiaron tam-

---

22. González Mariñas (1994: 38).

bién la organización de las audiencias y la escala inferior de los partidos judiciales. Una iniciativa en este sentido fue el proyecto de división de Galicia en corregimientos, realizado por el cartógrafo Domingo Fontán, en 1826, por encargo de la Audiencia gallega, y en el que colaboró José Lamas Pardo, oficial del Ministerio de Gracia y Justicia, quien recibiría en 1827, del propio Calomarde, la encomienda de estudiar la reforma de los corregimientos en todo el territorio español<sup>23</sup>.

Para la realización de estos trabajos contó con la colaboración de José Arias Teijeiro, también gallego (Pontevedra, 1799), y reconocido absolutista, autor de los diarios ya mencionados, que permitieron ampliar el conocimiento no solo de la cuestión territorial, sino posteriormente de múltiples aspectos relacionados con los realistas y el entorno de D. Carlos V. Lo confirma la Instrucción de 22 de marzo de 1829 dirigida por el ministro Calomarde a las audiencias y de 31 del mismo mes a las chancillerías de Valladolid y Granada, al objeto de que se fijase el ámbito de su jurisdicción y se hiciesen las revisiones y correcciones oportunas de los límites provinciales, así como las correspondientes subdivisiones de cada provincia.

Aunque se acompañaban a la Instrucción y al proyecto de la Junta los antecedentes de las anteriores divisiones en partidos judiciales elaboradas durante “las dos épocas del sistema revolucionario”, no hemos de pensar en un gesto de objetividad por parte de Calomarde; además, su recurso a las chancillerías y audiencias para que revisaran, rectificaran o confirmaran las propuestas, era por un lado la confirmación de su autoridad como ministro de Gracia y Justicia, que disponía de una organización periférica competente en la justicia y la policía, frente a las actitudes más moderadas y sobre todo modernizadoras de López Ballesteros, que por medio de los intendentes también recibía una importante información sobre la situación real de las provincias, en los ámbitos geográfico, económico, demográfico y de infraestructuras.

No es probable que Calomarde, que tenía un conocimiento exacto de la situación a través de la superintendencia general de la Policía y su red de confidentes, deseara articular el territorio en provincias, partidos judiciales y municipios para ejercer un control autoritario más directo. Se olvida con demasiada frecuencia que tales funciones quedaban reservadas a los capitanes generales; en definitiva, al estamento militar, encargado de

---

23. Caballero, Fermín. *Proyecto de división territorial*. Madrid. 1834. Real Academia de la Historia, legajo 9-4714, folios 179-210.

mantener el orden, prevenir y reprimir los intentos liberales de recuperar el poder.

Recuérdese que una de las medidas propuestas por Regato en el informe mencionado era la separación de las funciones militares de las administrativas y la consiguiente creación de una figura de perfil análogo al del jefe político del período liberal. Incluso cuando se pretende crear el Ministerio del Interior<sup>24</sup>, la opinión de Calomarde no era favorable en tanto no existiesen las condiciones territoriales idóneas para la extensión a toda España de una organización administrativa adecuada y global.

El encargo a las chancillerías se refería a los siguientes aspectos: a) revisión de los límites provinciales propuestos; b) proponer la distribución del mapa municipal en cada provincia dotada de distritos municipales o ayuntamientos con alcalde real, así como una división en corregimientos o alcaldías mayores que comprendiesen varios ayuntamientos o distritos municipales; y c) estudiar el número de regidores y alcaldes pedáneos de cada ayuntamiento. Para la correcta interpretación de la Instrucción deberían tenerse en cuenta los factores de población, situación topográfica, distancias, accidentes naturales, relaciones y accesibilidad.

Para la población y la distancia se daban unas normas aproximadas. En los distritos municipales, de 1000 a 3000 vecinos (4000 a 15 000 habitantes); recuérdese que la Constitución de 1812 fijaba en 1000 las almas para constituir un ayuntamiento. Los corregimientos, de 4000 a 8000 vecinos (16 000 a 40 000 habitantes). Respecto a la distancia entre distritos, sería de  $\frac{1}{2}$  a 2 leguas (2,8 a 11,1 km), y entre corregimientos, de 1 a 4 leguas (5,6 a 22,3 km).

Hemos de reiterar la importancia del contenido de la Instrucción de marzo de 1829, por comprender todo el ámbito de la división administrativa territorial, incluyendo un propósito de agrupación de municipios, pues la creación de los distritos municipales o ayuntamientos multiplicaba entre 4 y 15 la población prevista como mínima en 1812 y reducía considerablemente el número de los que en realidad debían existir; según Burgueño, el modelo debía ser el fijado en Galicia, donde su población diseminada y la falta de tradición concejil permitieron la creación de municipios más grandes, que comprendían numerosos pueblos y entidades de población, y que así han llegado a nuestros días<sup>25</sup>.

---

24. ACTAS. Actas del Consejo de Ministros... 1830, p. 291.

25. Burgueño (1996: 151).

Esta novedad del proyecto de Calomarde suponía una notable reducción del número de ayuntamientos en toda España, por ejemplo 121 para Aragón y 174 para Andalucía, que en la actualidad cuentan con 731 y 785, respectivamente. No hay dudas sobre el carácter absolutista de las demás medidas propuestas: alcaldes de designación real, entre los vecinos más ricos y distinguidos que constituían la oligarquía local, y un exhaustivo control del país para evitar cualquier veleidad revolucionaria.

No obstante, hay que señalar que la Instrucción, muy minuciosa en lo que se refiere a los municipios y partidos, lo era menos respecto a las provincias, debido a que su funcionalidad para la Administración de Justicia radicaba exclusivamente en los límites territoriales; por otro lado, Calomarde, a pesar de las posibilidades centralizadoras, creó una Comisión que debía estudiar el “arreglo de tribunales de provincias, juzgados inferiores y alcaldías mayores”.

Las recientes investigaciones de Cortés y Marina (1997) nos han permitido conocer el proceso de organización territorial de la jurisdicción correspondiente a la Real Chancillería de Granada, pues los autores localizaron en la Biblioteca Nacional el manuscrito de 1909:

“División judicial y municipal de las nueve provincias del Territorio de la Real Chanc<sup>a</sup> de Granada practicada de mandato de S.M. por el Real Acuerdo de la misma a virtud de las Reales Ordenes de 31 de marzo de 1829”<sup>26</sup>.

Por ello, nos limitaremos a describir el procedimiento seguido por el Real Acuerdo de Granada, que no debió diferir mucho del de Valladolid, según conocemos por el documento correspondiente a Salamanca que nos fue facilitado en su día por la directora del Archivo de la Real Chancillería vallisoletana<sup>27</sup> (Serie Protocolos y Padrones, Caja 142-29) (Orduña Rebollo, 2001).

El presidente de la de Granada trasladó el 23 de abril al Real Acuerdo el contenido de las reales órdenes de 31 de marzo de 1829, y este, a su vez, transmitió la orden a los ayuntamientos de las nueve capitales de provincia de su jurisdicción (Granada, Málaga, Almería, Jaén, Córdoba, Murcia, Albacete, Cuenca y La Mancha, con capital en Ciudad Real) y a los corregidores, para que cumplimentasen los informes requeridos en el plazo de dos meses. Se pedía a los municipios que, partiendo de la documentación y los proyectos remitidos por el Ministerio, propusieran las rectificaciones

---

26. Cortés y Marina (1997).

27. Orduña Rebollo (2000a: XLVII-L).

que estimasen convenientes para adaptarlas a las necesidades y realidades locales, así como la información precisa de sus demarcaciones para establecer un “Plan de división de ellas en Partidos Judiciales y Distritos municipales”.

Al parecer hubo una queja generalizada sobre el escaso plazo de tiempo concedido para tan complejos trabajos, pero el Real Acuerdo se mantuvo firme y solo concedió una ampliación de diez días en los casos excepcionales; para completar la información también se trasladó la petición a las autoridades eclesiásticas, policiales y hacendísticas. Reunida la información, los once individuos del Real Acuerdo organizaron y normalizaron las respuestas, redactando un documento que fue remitido al Ministerio con las propuestas de rectificación de límites, la formación de partidos judiciales y la de alcaldías reales y municipales.

El primero de los asuntos mencionados fue sin duda el de mayor amplitud y a juicio de los miembros del Real Acuerdo el más conflictivo y difícil de realizar, por lo que, reconociendo la absoluta necesidad de la *rectificación de las líneas*, hicieron diversas observaciones de acuerdo con la información recogida y con sus propios conocimientos y criterios. Organizada por provincias, las correspondientes a Granada fueron las más extensas del informe, ya que intuían la pérdida de peso en el conjunto territorial al distribuir su jurisdicción entre otras provincias.

Un ejemplo bastante esclarecedor era el de La Mancha, sobre la que opinaba la Chancillería que era necesaria una rectificación en los límites con Toledo, pues la villa de Lillo, incluida en la jurisdicción territorial de la Chancillería, había manifestado sus deseos de integrarse en la provincia manchega, por lo que el Real Acuerdo la incluyó en ella como cabeza de partido judicial. Por el contrario, rechazó la propuesta del Ayuntamiento de Ciudad Real de integración en el partido de Alcázar de San Juan de Villarrobledo, incluido en el proyecto gubernamental como partido judicial en la provincia de Albacete. Las incidencias fueron numerosas y su detalle supera el propósito de este trabajo, por lo que remitimos a los mencionados Cortés y Marina.

La información de partidos judiciales era considerada por el Real Acuerdo como la sección más importante del proyecto, por afectar al “bienestar de los pueblos”, a causa del afán litigante de los mismos; sin embargo, pese a los esfuerzos por conseguir unos resultados lo más exactos posibles, había resultado un empeño irrealizable, precisamente a causa de factores geográficos o demográficos, como las grandes distancias,

la configuración del territorio, la despoblación o la inexistencia de vías de comunicación, que impidieron ajustarse a los criterios recomendados de distancias, lo que había forzado a realizar demasiadas excepciones según se explica en el informe del Real Acuerdo.

En el punto referente a las alcaldías se hacían escasas puntualizaciones, aunque se formulaban algunos principios que, si por un lado correspondían a criterios pretéritos por la identificación de lo judicial y lo administrativo, por otro hacían vislumbrar una cierta crítica, solapada a veces con dosis aduladoras, planteando preguntas sobre la definición de competencias y cometidos de las autoridades locales no definidos ni especificados por las reales órdenes de Gobernación. Incluso se hacía una propuesta de ensayo para aplicar en un territorio determinado el número de regidores que debían tener los ayuntamientos en función de su población, de acuerdo con el siguiente detalle:

<i>1000 vecinos:</i>	<i>1 alcalde real</i>	<i>4 regidores</i>	<i>1 secretario</i>	<i>1 portero</i>	<i>2 alguaciles</i>
<i>2000 vecinos:</i>	<i>1 alcalde real</i>	<i>6 regidores</i>	<i>1 secretario</i>	<i>1 portero</i>	<i>2 alguaciles</i>
<i>3000 vecinos:</i>	<i>1 alcalde real</i>	<i>8 regidores</i>	<i>1 secretario</i>	<i>1 portero</i>	<i>2 alguaciles</i>
<i>10 000 vecinos:</i>	<i>1 alcalde real</i>	<i>10 regidores</i>	<i>2 secretarios</i>	<i>1 portero</i>	<i>4 alguaciles</i>
<i>+ 10 000 vecinos:</i>	<i>1 alcalde real</i>	<i>12 regidores</i>	<i>2 secretarios</i>	<i>2 porteros</i>	<i>6 alguaciles</i>

En todos se advertía la existencia de un síndico procurador general, y por el volumen de habitantes, la distribución de regidores probablemente sería experimentada en la misma provincia granadina.

La crítica más dura se hacía al sistema de provisión de los cargos públicos, principalmente los de carácter perpetuo, el corrupto sistema de la venta de oficios a causa de las necesidades de la Hacienda real para recabar recursos y los procesos electorales en manos de las oligarquías locales. Proponían la reforma en profundidad del sistema de elección de regidores, aunque estaban muy alejados de un procedimiento democrático, pues se referían a los más capaces, etc.

Del análisis de los trabajos conocidos que fueron realizados por las audiencias y chancillerías (Aragón, Granada, Extremadura y precisamente Valladolid), se extrae que fueron encomendados a magistrados o en ocasiones a técnicos muy cualificados. Cuando se solicitó información complementaria a otras instituciones se produjeron demandas de capitalidad. Tampoco se produjeron modificaciones importantes en los límites provinciales: alguna en Galicia, una ampliación de los límites iniciales de 1829

para Extremadura, otras rectificaciones en Granada para racionalizar las capitales de provincia, y poco más.

El problema más conflictivo resultó ser el de la agrupación municipal, que respondía ni más ni menos que a una corriente inaugurada años antes, en los mismos albores del constitucionalismo, y que no ha cesado hasta nuestros días. Las razones alegadas entonces por la Audiencia de Aragón tienen prácticamente la misma validez en nuestros días, ya que los pueblos habituados durante tantos años a ser regidos y administrados por personas del mismo lugar, y a que sus recursos y bienes no saliesen “del recinto de su población y a no verlos manejados y administrados por manos ajenas, es de recelar que no lleven a bien esta nueva forma de ayuntamientos”.

Una vez más quedaba patente la existencia permanente de conflictos de intereses entre los pueblos colindantes, no solo por razones de límites, sino por aprovechamientos y uso de bienes como leñas, pastos, aguas y otros derechos, que generaban pleitos y litigios constantes, por lo que no era recomendable que la capitalidad del ayuntamiento estuviese radicada en otro pueblo con el que existían malas relaciones, porque entonces “de creer es que desconfíe, recele, aumente su odio y lo lleve por consiguiente a mal”.

#### **1.4. La revisión final de Larramendi**

Cuando las chancillerías y las audiencias, a finales del verano de 1829, remitieron los resultados de sus trabajos al Ministerio del Interior, estos fueron enviados al magistrado Lamas para revisar todas las aportaciones y resolver las dudas que se planteaban, tarea en la que se manifestó incompetente por no responder el diseño a su autoría, por lo que propuso se encomendase a Larramendi tal cometido, aunque por aquellas fechas estaba ocupado, por encargo de Calomarde, en la reorganización del cuerpo de ingenieros civiles y en diversas obras públicas.

La incorporación de Larramendi a los trabajos se produjo en febrero de 1830, aunque las premuras de Calomarde le permitieron solo dedicarse a la revisión de los límites provinciales, mientras que el estudio de los corregimientos y municipios se adscribió al magistrado Lamas<sup>28</sup>. Sin embargo, la inexistencia global de la documentación nos impide, por ahora, conocer con detalle las aportaciones definitivas de Larramendi y las atri-

---

28. Berazaluze (1966-1967: 137).

buibles a las audiencias y chancillerías, aunque en general se llega al convencimiento de que en esta fase las rectificaciones se acercaron más a los antiguos límites provinciales, según Burgueño a más de la mitad del total.

Al parecer los trabajos quedaron terminados en la primavera de 1831, según se deduce del testimonio del colaborador de Lamas, el realista Arias Teijeiro, que, el 19 de mayo, preparó una *Exposición de la ley sobre división en provincias*, y el 22 de mayo de 1831, conjuntamente suscrito por Lamas y Larramendi, entregaron el proyecto a Calomarde<sup>29</sup>. Aunque algunos trabajos continuaron hasta el mes de julio por los retrasos de la Audiencia de Cataluña, posiblemente la división provincial no experimentó alteraciones.

Mención especial merece el encargo de Lamas a Fermín Caballero de una cartografía para aquellas provincias que por su nueva configuración no constaban en los mapas de Tomás López y que afectaban a las de Madrid, Guadalajara, Albacete, Ciudad Real, Jaén, La Rioja, Zamora y Palencia, modificando las de Toledo, Asturias, Valladolid, Cantabria, Burgos, León, Salamanca y Canarias. El trabajo fue entregado el 21 de abril de 1832, pero Lamas no entregó la totalidad del proyecto al Gobierno hasta 1833. En él constaban 44 provincias y 439 corregimientos. Pendiente de rectificar la de Santander y excluidas las cuatro vasconavarras, sumaban las 49 del proyecto definitivo promulgado en el otoño del mismo año<sup>30</sup>.

Pero en la primavera de 1832 la oportunidad política de Calomarde para sacar adelante este y otros proyectos ya había pasado por varias razones, como las medidas represoras tomadas de nuevo por el Gobierno, el cierre de las universidades, la creación de nuevas comisiones militares con objeto de purificar a la oficialidad y otros asuntos de gran calado, como el de la misma sucesión de Fernando VII. El conjunto le había conducido a una situación sin salida. Calomarde, que inicialmente fue un partidario ferviente de la boda del rey con María Cristina, se vio superado por los acontecimientos al convertirse en el valedor más calificado de los absolutistas en el Gobierno.

Como es sabido, durante la enfermedad del rey en el verano de 1832 en La Granja fue derogada la pragmática sanción, pero el rey delegó el poder en María Cristina y, después de una serie de sucesos y grandes tensiones, la reina consiguió dominar la situación, garantizar la sucesión a favor de su hija Isabel, promover el cese de Calomarde y del resto de los

---

29. Berazaluze (1966-1967: 174, 179).

30. Caballero (1834: 12).

ministros y encargar las responsabilidades del Gobierno a Cea Bermúdez. Al final Calomarde, que había quedado en entredicho, fue desterrado a Menorca.

Sin embargo, como hemos visto, Lamas remataba los últimos detalles de un proyecto que parecía no tener fin, aunque tampoco lo materializó el conde de Ofalia, primer ministro de Fomento, por lo que el proyecto de división territorial debió esperar unos meses para su aparición en la Gaceta de Madrid, aunque, al crearse el Ministerio de Fomento por real decreto de 5 de noviembre de 1832, entre las competencias referidas al Ministerio le encomendaba la “fijación de los límites de las provincias y pueblos”, con lo que se estaba legalizando y resolviendo la actuación de Lamas y Larramendi.

Desconocidos durante muchos años los trabajos realizados en la llamada “década ominosa”, por su carácter represivo, fue el profesor Burgueño el que los sacó a la luz<sup>31</sup>. Los primeros pasos para recuperar el proceso se dieron con la creación el 16 de diciembre de una junta en el Ministerio de Justicia, de la que fue artífice principal Agustín de Larramendi, que había superado las vicisitudes del cambio de régimen. El otro miembro destacado fue el riojano Martín Fernández de Navarrete, marino y director del Depósito Hidrográfico.

Los trabajos realizados por ambos se presentaron a principios de 1829 al Ministerio de Justicia, cuyo titular Calomarde los remitió el 22 de marzo a las chancillerías y audiencias para su informe, que sería recopilado y homogeneizado por José Lamas Pardo, oficial de dicho Ministerio, y el magistrado Arias Teijeiro, de marcado carácter absolutista. El Informe afectó no solo a las provincias, sino también a los partidos y a los municipios, y fue remitido al Ministerio del Interior a finales del verano de 1829. En febrero de 1830, Larramendi se incorporó, de nuevo, a los trabajos, dedicándose preferentemente al estudio de los límites provinciales, lo que concluyó en la primavera de 1831, y el proyecto, suscrito por Larramendi y Lamas, fue entregado a Calomarde el 22 de mayo de 1831.

La confusa situación política de los últimos años del reinado de Fernando VII impidió la publicación del proyecto, que además tuvo que ser revisado de nuevo para darle los últimos retoques, y cuando esto fue realidad, en 1833, la conflictividad política había arreciado: la sucesión del rey,

---

31. Burgueño (1996). El riguroso investigador, profesor de Geografía, encontró el eslabón perdido de la organización provincial.

su enfermedad, la derogación de la pragmática sanción para garantizar a la hija Isabel el trono, el cese de Calomarde, el acceso al poder de Cea Bermúdez, la creación del Ministerio de Fomento, etc. La complejidad de los acontecimientos y la permanente crisis política en los últimos años de reinado de Fernando VII retrasaron la ejecución material de las propuestas de organización y división territorial, realizadas por Larramendi, Lamas, etc., pese a estar en poder de Ofalia en su condición de ministro de Fomento, al menos desde enero de 1833.

En el proyecto definitivo constaban las 49 provincias, pero el caso es que el titular Ofalia pospuso su publicación, que no sería realidad hasta después de muerto el rey.

El 29 de septiembre murió Fernando VII, y el 21 de octubre siguiente fue nombrado ministro de Fomento el granadino Javier de Burgos, hombre de pensamiento evidentemente conservador. Ilustrado tardío, había colaborado con los franceses, ocupando cargos de responsabilidad<sup>32</sup>. Javier de Burgos se había encontrado el proyecto de reforma provincial, que servía de soporte territorial a su modelo de administración periférica: la implantación de los subdelegados de Fomento.

## 1.5. Los subdelegados de Fomento

Incluimos la consideración de esta figura por existir una clara vinculación previa al Decreto de división provincial. Ante la existencia prevista de una nueva división territorial, era precisa la creación de un aparato político-administrativo que completase el espacio nacional, dando un paso más para la configuración organizativa del Estado centralista liberal.

El 23 de octubre de 1833 se promulgó el primer decreto referido a esta figura político-administrativa, que sería el punto de partida para la creación del Estado liberal. Era un paso previo a la configuración de una nueva división territorial, para la que previamente era necesaria la creación de un aparato político-administrativo que completase el espacio nacional, avanzando en la organización del Estado. Su objetivo era la protección de todos los intereses legítimos, como autoridad superior administrativa en las provincias existentes y en las que se formasen “en la nueva división territorial, que os he encargado plantear”, según consta en el Decreto que la reina gobernadora dirigió al ministro Javier de Burgos.

---

32. Subprefecto de Almería.

Se preveía la presencia de subdelegados subalternos en las poblaciones principales de cada provincia, en función de su extensión. En todos los casos serían reclutados entre las personas “dotadas de conocimientos especiales en administración”. La urgente operatividad requería organizar la planta de las subdelegaciones, que se dotarían con los fondos de policía, ramo que se integraba en el Ministerio de Fomento. Por último, se disponía la elaboración de una instrucción, especificando las atribuciones de los subdelegados, y los medios y recursos para el cumplimiento de sus funciones.

El desarrollo de la Instrucción supuso la promulgación de otro real decreto de 30 de noviembre, disponiendo “los Subdelegados y demás empleados de Fomento que ha de haber en las Provincias e instrucción que acompaña y deberán aquellos observar”. Este decreto, a efectos de dotación de la Subdelegación de Fomento, dividió las nuevas provincias en tres categorías, y aunque no hace ninguna aclaración debemos entender que primó el número de habitantes sobre la extensión. Las de primera categoría eran: Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia. Las de segunda: Alicante, Córdoba, Murcia, Oviedo, Toledo, Valladolid y Zaragoza. Las de tercera, todas las demás.

La Instrucción que acompañó al Real Decreto, aún no podemos considerarlo un texto articulado como tal, aunque se subdivide en capítulos y epígrafes. Todavía en su redacción se detectan los modos ilustrados, y en lugar de fijar preceptos o relacionar competencias y funciones se detallan “algunos de los medios propios para llevar a cabo sus intenciones generosas; y con este fin se han clasificado en ella los varios intereses de que deben cuidar los agentes de la Administración...”.

En su momento nos permitimos establecer una comparación entre las atribuciones de policía de los intendentes contenidas en la Instrucción de 1749 y los asuntos encomendados a los subdelegados de Fomento en 1833, deduciéndose que existían bastantes más coincidencias de las que podíamos suponer, como vemos por el siguiente detalle:

<b>CONCEPTOS</b>	<b>1749</b>	<b>1833</b>
<i>Formación del mapa geográfico</i>	XIX	---
<i>Calidad de las tierras</i>	XX	10.º
<i>Ríos navegables</i>	XX	54.º
<i>Apertura de canales, acequias, etc.</i>	XX	7.º
<i>Nuevos regadíos</i>	XX	7.º
<i>Construcción y reparación de puentes</i>	XX	52.º
<i>Construcción y reparación de caminos</i>	XX	51.º
<i>Construcción y obras de puertos</i>	XX	---
<i>Costumbres y moralidad pública</i>	XXI	50.º
<i>Vagabundos</i>	XXII	35.º
<i>Fomento de industrias</i>	XXIII	16.º
<i>Fomento ganadero</i>	XXIV	6.º
<i>Conservación de montes</i>	XXVI	12.º
<i>Cría caballar</i>	XXVII	6.º
<i>Límites y mantenimiento de caminos</i>	XVIII	52.º
<i>Señalización viaria</i>	XXIX	51.º
<i>Alojamientos, posadas y mesones</i>	XXX	---
<i>Seguridad en caminos y campos</i>	XXXI	33.º
<i>Limpieza urbana</i>	XXXII	---
<i>Urbanismo</i>	XXXII	---
<i>Conservación de murallas</i>	XXXIII	---
<i>Estadística económica</i>	XXXIV	63.º
<i>Pósitos</i>	XXXVI	5.º <sup>33</sup>

Podemos comprobar que, de veinticuatro asuntos contenidos en los diecisiete epígrafes de la Instrucción de 1749, dieciocho son tratados en la Instrucción de 1833, existiendo una explicación para las ausencias, como la encomienda de elaborar un mapa geográfico que ya estaba hecho; o la limpieza urbana, la conservación de la muralla, el urbanismo, los alojamientos, etc., que estaban comprendidos entre las competencias municipales, delimitadas desde la Instrucción de 1823, aunque en ese momento no estuviese en vigor.

Por el contrario, en 1833 constan capítulos como la instrucción pública, los cementerios, la beneficencia y sus establecimientos, que en el

33. Orduña Rebollo (1997).

Antiguo Régimen eran funciones asumidas por la Iglesia —aunque esto fuese cuestionado por los hombres de la Ilustración— y que en los albores del constitucionalismo se configurarían como competencias públicas. En cuanto a los espectáculos públicos o las sociedades económicas, debemos entenderlo como una manifestación del intervencionismo regulador del Estado propio de los nuevos tiempos, no tan diferentes de los antiguos, pues Morell sintetiza la situación acertadamente cuando afirma:

“[...] El propio Rey instruye a los Intendentes para que apliquen ese gran descubrimiento de la ciencia política del siglo XVIII que era el fomento de la economía y de los saberes y artes útiles; dualismo de contenidos que vuelven a hacerse patentes a partir de 1833 con los Subdelegados de Fomento”<sup>34</sup>.

A pesar del interés gubernamental por acelerar el ejercicio real de las funciones de los subdelegados, el proceso debió ser complicado, pues hasta el 29 de diciembre de 1833 no se promulgó la Real Orden sobre procedimiento de jura, establecimiento y gobierno de los subdelegados, a los cuales se les fijó el 31 de enero de 1833 como fecha límite para estar incorporados a sus destinos.

Se confirma en la Real Orden que las atribuciones asignadas a estos funcionarios estaban desempeñadas hasta entonces por los capitanes generales y los intendentes, a los que se advertía que, en cuanto tomasen posesión de sus cargos los nuevos subdelegados, “los reconozcan y hagan reconocer como tales, y les pasen y hagan pasar los papeles pertenecientes a las dependencias que deben encargarse”.

Conocemos las dificultades que encontraron las reformas de Javier de Burgos, por la información que el propio interesado nos facilitó años más tarde. Los cambios tuvieron que introducirse gradualmente, pues a veces encontraron resistencias considerables, como la negativa de algunos capitanes generales a reasignar la dirección de policía. Con precaución y acertado método sustrajeron las atribuciones de fomento a los corregidores y alcaldes mayores y su inspección a las chancillerías, audiencias y sobre todo a la superior del Consejo de Castilla, que de forma discontinua y confusa las habían ejercido y controlado hasta entonces; el paso siguiente fue poner a los ayuntamientos bajo la dependencia de las nuevas autoridades gubernativas, continuando con otras medidas, como poner orden en diversas áreas, desterrar prácticas abusivas, derogar leyes y sentar las bases para instalar “un régimen administrativo completo y metódico”<sup>35</sup>.

34. Morell Ocaña (1988: 100).

35. de Burgos (1987: 233-234).

Poco tiempo duró la denominación de subdelegado de Fomento, cambiándose sucesivamente a gobernadores civiles, jefes políticos y por fin gobernadores civiles hasta 1997. Javier de Burgos entendía que mientras hubiese un Ministerio de Fomento estos agentes se denominasen subdelegados o gobernadores, si el Ministerio era el de la Gobernación, pero rechazaba la calificación de jefe político por su significado: la de jefe por vaga y genérica, y la de político por ser susceptible de otras acepciones, pues la de político significó administrar el Estado, no la ciudad, y a un agente de la Administración municipal o provincial debía corresponderle la “policía” y no la “política”, ya que del “sustantivo policía no se forma el adjetivo político”<sup>36</sup>.

Estas opiniones contribuyeron a considerar a la Administración provincial situada en un escalón superior a la municipal, pero siempre de carácter local, con la administración de los intereses del poder central en la división territorial conocida como provincia, situación que se prolongó hasta la Constitución de 1978, al delimitar las esferas de los poderes territoriales reconociendo la autonomía de las provincias. Sin embargo, nadie puede negar el carácter político del gobernador o del subdelegado, precisamente por su carácter de representante del poder central en las provincias, ya que la mayoría de las decisiones son políticas, sin que ignoremos la existencia de un componente técnico. Pero esto no es nada nuevo y ya lo tenían atribuido los intendentes en la España del siglo XVIII.

## 2. La división provincial definitiva de 1833

Ha sido moneda de uso frecuente, tanto desde sectores reaccionarios como progresistas, que las provincias son una invención de Javier de Burgos, basada en la experiencia de los departamentos franceses, y realizada la distribución territorial poco menos que con un mapa y un compás. Estas afirmaciones son inciertas, y debe romperse de una vez por todas el tópico surgido como crítica y recelo hacia el sistema de provincias y sus connotaciones políticas de corte constitucional. Las razones son evidentes, pues la provincia es una figura con amplios antecedentes en la historia de España, según se ha indicado anteriormente, siguiendo el camino abierto por el rigor y la investigación histórica en los últimos años. Es una cuestión que hoy no discute nadie con un mínimo de seriedad.

Pero, como dijimos, la prueba más concluyente de la existencia del proyecto realizado por Larramendi y otros durante la década ominosa se encuentra en el preámbulo del Real Decreto de 30 de noviembre sobre la

---

36. de Burgos (1987: 239).

división en provincias, donde se afirma: “Así habéis verificado después de haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia...”.

La importancia de la publicación de las actas del Consejo de Ministros del reinado de Isabel II ha sido decisiva para el conocimiento del problema que nos ocupa; a propósito de ello, en la sesión del día 29 de octubre, la cuarta a la que asistía Burgos:

“El Sr. Secret<sup>o</sup> del Desp<sup>o</sup> de Fomento presentó el proyecto de división del territorio formado por la comisión nombrada al efecto el 16 de diciembre de 1825, con presencia de los diferentes trabajos que había preparados, de lo que han manifestado las audiencias y chancillerías y representado algunos pueblos a consecuencia de las reales órdenes de instrucciones comunicadas en 22 y 31 de marzo de 1829 para proceder al arreglo de Corregimientos y el Consejo acordó proponer a S.M. la Reina gobernadora se dignase mandar pasar este proyecto de límites de las provincias, con el informe de la Comisión y efecto en el mapa que le acompaña al Consejo de Gobierno, para que consulte a S. M. cuanto se le ofrezca y parezca”<sup>37</sup>.

La única modificación introducida antes de la promulgación del decreto se refirió a Huesca, que asumió la capitalidad a instancia de su ayuntamiento en lugar de Barbastro.

El caso es que, en el breve espacio de 39 días, adquirieron estado legal los trabajos de la división provincial realizados entre 1825 y 1832, resultando indudable que Javier de Burgos había conocido con anterioridad el proceso de organización territorial del Estado. Incluso había previsto las fases de entrada en vigor de los sucesivos decretos que completaron su obra, como la Instrucción de la misma fecha, dirigida a los subdelegados de Fomento, a los cuales encomendaba el cuidado y seguimiento de los posibles conflictos que pudieran surgir a la vista de la experiencia de 1822.

La división de 1833 tiene carácter general, pues no se limitó al orden administrativo, sino que se adaptaron a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda, que hasta entonces había mantenido una cierta autonomía, configurando el uniformismo territorial que se completó con la división universitaria y, ya en la década de los sesenta del presente siglo, con la adopción provincial eclesiástica, respetando aquellas diócesis que compartían dos provincias (Astorga, Coria, Ciudad Rodrigo, etc.).

---

37. Actas del Consejo de Ministros. Sesión del día 29 de octubre de 1833, p. 31.

En la nueva división de 1833, aparecen 49 provincias, cuyo número no se modificó hasta la época de Primo de Rivera, para desdoblar en dos las Canarias. Respecto a la división anterior, desaparecieron las de menor extensión: Játiva, Calatayud y Villafranca del Bierzo, que se incorporaron a Valencia y Alicante; Teruel, Guadalajara y Zaragoza; León y Orense. También experimentaron variación las capitalidades en los casos de Chinchilla, sustituida por Albacete, y Vigo, por Pontevedra.

Se conservó en cinco casos la denominación distinta de la provincia respecto a la capital, y como concesión histórica se articuló la división sobre los antiguos reinos, con una clasificación regional que no aparecía en la división de 1822. Pero esta concepción regional era un artilugio ficticio que no pasó del papel. Todos sabemos que a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX ni antiguos reinos ni regiones tuvieron prácticamente ningún protagonismo administrativo o político. Con idéntico criterio tradicional se mantuvieron los límites históricos del territorio de los antiguos reinos, incluso en algunos en su totalidad; por lo general no se transfirieron territorios de un reino a otro, sino que se fragmentaron. En cuanto a los enclaves, que habían experimentado en 1822 una importante merma, en 1833 se mantuvieron los diez conservados desde la fecha anterior, con un total de 18 municipios que han llegado hasta hoy.

El detalle:

<b>Andalucía:</b>	Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva.
<b>Aragón:</b>	Zaragoza, Huesca y Teruel.
<b>Asturias:</b>	Oviedo.
<b>Castilla la Nueva:</b>	Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara.
<b>Castilla la Vieja:</b>	Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander.
<b>Cataluña:</b>	Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona.
<b>Extremadura:</b>	Cáceres y Badajoz.
<b>Galicia:</b>	La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.
<b>León:</b>	León, Zamora y Salamanca.
<b>Murcia:</b>	Murcia y Albacete.
<b>Valencia:</b>	Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las provincias de <b>Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.</b> Palma, de las islas <b>Baleares.</b> Santa Cruz de Tenerife, de las islas <b>Canarias.</b>

Ya hemos indicado la existencia de numerosas críticas a la división de 1833, pero los años y la experiencia han demostrado la poca solidez de aquellas y la pervivencia de las provincias pese a todas las adversidades, sobre las que volveremos en alguna ocasión. Cierto es que existen en algunos casos diferencias notables de extensión, pero suele deberse a factores históricos que primaron sobre concepciones geométricas o uniformistas. Hay que reconocer, sin embargo, que en algunas ocasiones los límites son defectuosos y que podrían corregirse, pero como es sabido su modificación, pospuesta una y otra vez, requeriría en la actualidad una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales (art. 141.1 CE).

### **3. Instauración definitiva de las diputaciones (1835-1845). Las diputaciones del Estatuto Real**

Aunque en el período comprendido entre 1835 y 1845 se alternaron las influencias moderadas y progresistas, es también cierto que, pese a las provisionalidades legislativas, se consolidaron las diputaciones provinciales al tiempo que lo hizo el Estado constitucional. Al tratarse de una fase inicial hemos considerado oportuno ofrecerla en conjunto dentro de un mismo contexto que nos permita conocer el itinerario recorrido por las diputaciones en los primeros años de su actividad real, pues el corto período de 1820-23 no pasó de ser un ensayo que se plasmó en realidad doce años más tarde.

La postura del Consejo de Gobierno a finales de 1833, que pidió la convocatoria de Cortes, resultó definitiva en el ánimo de la reina para la sustitución de Cea Bermúdez por Martínez de la Rosa, producida en enero de 1834, lo que de hecho supuso el fin formal del absolutismo, dando paso a un modelo moderado de transición en el que se trataría de buscar una solución constitucional, distinta de la de 1812, considerada por entonces impracticable y que en el pasado se había mostrado incapaz de encontrar el equilibrio en la práctica del poder entre la Corona y las Cortes<sup>38</sup>.

Los cambios en el Gobierno entre 1833 y 1836 van a reflejar un desplazamiento desde posturas moderadas a posiciones más progresistas. Inicialmente Martínez de la Rosa se configuró como el artífice de aquella transición decimonónica, al formar un nuevo Gobierno en el que mantuvo a Javier de Burgos como titular de la Cartera de Fomento. Inmediatamente comenzaron los trabajos para redactar un texto constitucional que regulase las relaciones entre las prerrogativas del trono y los derechos de

---

38. Palacio Atard (1978: 193).

la nación; para ello, se obtuvo la colaboración del propio Javier de Burgos y del ministro de Justicia, Garelli<sup>39</sup>.

En poco menos de tres meses, Martínez de la Rosa, Burgos y Garelli tuvieron a punto el Estatuto Real, que fue sancionado por la reina gobernadora el 10 de abril de 1834. Su contenido, plasmado en cincuenta artículos, se refería a la composición de las Cortes, funcionamiento y competencias, por lo que en realidad se configuraba como una norma sobre las mismas. A partir de aquí comenzó la polémica doctrinal sobre su naturaleza jurídica, pues, aunque incluido siempre entre los repertorios de leyes fundamentales, en realidad no era una verdadera Constitución, al no haber sido elaborada y aprobada por una asamblea, entendiéndose la actual doctrina que se trata de una carta otorgada, aunque no consten en ella referencias a la soberanía que la confería. En tal sentido Tomás Villarroya considera el Estatuto como una Constitución otorgada y una Constitución incompleta<sup>40</sup>.

Aprobado el Estatuto Real, aunque desdeñado por las fuerzas políticas progresistas, en realidad supuso una brecha institucional importante en el Antiguo Régimen. Es evidente que, pese a todas sus limitaciones y a tratarse de una solución moderada, abría unas posibilidades para el desarrollo político muy notables que contrastaban con su indefinición original; no olvidemos que bajo su vigencia, hasta el verano de 1836, se sucedieron Gobiernos de diversas tendencias en los que se promulgaron disposiciones de gran importancia, como la primera Ley de Expropiación Forzosa, o las más radicales de la Desamortización eclesiástica.

Continuando con la referencia histórica, el 17 de abril de 1834 Javier de Burgos fue sustituido por Moscoso de Altamira, y en julio el conde de Toreno se encargó de la cartera de Hacienda. El 7 de junio de 1835 Toreno sustituyó a Martínez de la Rosa y en el nuevo Gobierno entró como ministro de Hacienda el antiguo liberal gaditano Juan Álvarez Mendizábal, quien retrasó su llegada a Madrid al 7 de septiembre, cuando se habían producido los acontecimientos más extremistas y sangrientos: la quema de conventos en Barcelona, la matanza de frailes, así como la promulgación de los decretos de expulsión de la Compañía de Jesús, la supresión de monasterios con menos de doce profesos, etc.

---

39. Tomás Villarroya (1968: 8).

40. Tomás Villarroya (1968: 10).

Ante una situación social y política completamente deteriorada, el 14 de septiembre Mendizábal fue nombrado jefe del Gobierno, y asumió las carteras de Estado, Hacienda y Marina. En ese período, y hasta el 15 de mayo de 1836, fueron sentadas las bases legales del proceso desamortizador. Sustituido transitoriamente durante tres meses por el Gobierno moderado de Istúriz, el 14 de agosto se produjo la sublevación de sargentos de La Granja, residencia de la Corte, lo que supuso la derogación del Estatuto Real y la reposición de la Constitución de 1812. Al día siguiente, 15 de agosto de 1836, se otorgó el poder a Calatrava, incorporándose Mendizábal a la cartera de Hacienda un mes más tarde.

La lenta transición iniciada a la muerte de Fernando VII en 1833 no supuso la inmediata restauración de las diputaciones provinciales. En los primeros meses se habilitó el soporte territorial idóneo y definitivo, pero la definitiva institucionalización del órgano provincial no se produjo hasta dos años después, con el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835, sobre el modo de constituir y formar las diputaciones.

El Decreto tenía un contenido ideológico próximo a la obra de Javier de Burgos, aunque este se encontrase fuera de la política gubernamental. Situada la norma bajo la cobertura del Estatuto Real, "fórmula de constitucionalismo híbrido, entre el estamentalismo del Antiguo Régimen y algunas conquistas históricas del doceañismo liberal"<sup>41</sup>.

En consecuencia, las actitudes moderadas fueron su componente más cualificado, desconociendo cualquier atisbo de autonomía o descentralización, pues las diputaciones surgidas del Decreto de 1835 tendrán una dependencia absoluta del gobernador civil, su presidente nato, acompañado por el intendente o jefe principal de Hacienda.

Se rompió el número de siete diputados de la Constitución gaditana, para resultar uno por cada partido judicial, o lugar donde hubiese juez de primera instancia, confirmando la importancia que poseía la articulación territorial de España en provincias y partidos realizada durante el período de noviembre de 1833 a abril de 1834.

Pero la consideración favorable acaba ahí, ya que se reservaba la posibilidad de acceder al cargo de diputado a la oligarquía provincial y su elección se hacía por un procedimiento indirecto de segundo grado, en el que los mayores contribuyentes y el ayuntamiento, conjuntamente,

---

41. González Casanovas (1986: 33).

elegían un representante del municipio para la Junta de Partido, la cual procedía a la elección del diputado entre los candidatos presentados, según el artículo 4.º del mencionado real decreto de 21-IX-1835. Se requería para ser diputado, además de tener la nacionalidad española, ser mayor de veinticinco años, saber leer y escribir, y haber residido cuatro años en la provincia y dos en el partido. En el orden económico debía poseer una renta anual mínima de 6000 reales de vellón, procedentes al menos 3000 de la propiedad territorial o industrial radicada en el país, o subsistir *independiente y decentemente* con el oficio de abogado, médico o médico cirujano aprobado, con enseñanza o profesión pública de alguna ciencia.

Este sistema censitario indirecto convertía a las diputaciones en cuerpos provinciales presididos por el gobernador, denominación que adoptaron los subdelegados de Fomento, para ejecutar las competencias estatales<sup>42</sup>. Pero sin ignorar que también, como en 1820-23, por la fuerza de las circunstancias y la misma inercia se atribuyeron otras competencias, cada vez de carácter más estrictamente provinciales, sobre todo en beneficencia, fomento e instrucción pública, que, pese al concepto centralizador, a la larga "se convertirían en los más peculiares cometidos de las Diputaciones provinciales"<sup>43</sup>.

Solo un año duró la vigencia del citado real decreto. El motín de La Granja en 1836 y el restablecimiento transitorio de la Constitución de Cádiz supusieron la vuelta a la vigencia de la Instrucción de 1823, según la Ley de 15 de octubre de 1836 relativa al gobierno económico de las provincias, e incluía otros dos artículos, uno relativo a los sueldos de los jefes políticos y otro suspendiendo el artículo 44 de dicha instrucción, relativo al porcentaje que debía remitirse a la depositaria de la diputación provincial en el momento de hacer las cuentas y del expediente de reparos y observaciones de propios, debiendo continuar las disposiciones que regían en aquel momento sobre dicha materia.

Un nuevo real decreto de 8 de diciembre de 1836 restableció los decretos de 10 de julio de 1812 y 11 de agosto de 1813, por los que las Cortes Generales y Extraordinarias acordaron por el primero las reglas sobre formación de ayuntamientos y por el segundo las normas que debían regir para el gobierno de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de los pueblos.

---

42. Parejo Alfonso (1988: 33).

43. Martín-Retortillo (1973: 102).

Aunque las diputaciones provinciales no se renovaron hasta enero de 1837, en aquellos momentos la guerra civil se había convertido en una gravísima amenaza para la estabilidad constitucional y las diputaciones desempeñaron un papel de gran importancia dadas la fragilidad de las líneas, la inexistencia de un frente consolidado y la táctica de expediciones utilizada por los carlistas, principalmente Gómez y Zaratiegui. El ejército regular fijaba su atención en el norte y en el Maestrazgo, se mostraba incapaz de defender las ciudades o los pueblos, y la milicia nacional, sumergida en rivalidades políticas, era igualmente inoperante. Por tanto, las diputaciones tuvieron cierto protagonismo en el terreno militar, ampliando sus atribuciones en ese sentido, con carácter excepcional, previa autorización de las Cortes, creando cuerpos de tropas auxiliares para perseguir a las partidas carlistas.

Además de las aportaciones militares para resolver el conflicto, las diputaciones tuvieron un protagonismo de primera magnitud por la estabilidad institucional que confirieron al aparato del Estado, pese a la miseria en que se desenvolvían; lo que a la larga supuso el triunfo del Estado liberal, pues los carlistas no aprovecharon sus ventajas y éxitos transitorios en los territorios ocupados, al tratar de destruir las diputaciones sin reemplazarlas por organismos sustitutorios, pretendiendo volver a las instituciones del Antiguo Régimen que habían fenecido por obsoletas en la década de 1823-33. En la tercera guerra carlista, aprendida la lección, constará en los programas de Carlos VII la constitución de las diputaciones de guerra, que existieron en Vizcaya, Guipúzcoa, Álava, Navarra, Aragón, Cataluña y el País Valenciano<sup>44</sup>.

La ampliación de competencias ajenas a la actividad político-administrativa de las diputaciones creó múltiples dificultades y estancamientos en sus competencias habituales, y fueron objeto de suspicacias por parte de los sucesivos Gobiernos progresistas o moderados, pues las extralimitaciones estuvieron a la orden del día<sup>45</sup>. Estos inconvenientes planteados por una mayor autonomía de las diputaciones provinciales eran compensados por su apoyo imprescindible para el triunfo liberal<sup>46</sup>. Por ello, cuando acabó la guerra y sus servicios no eran precisos en el campo bélico, los Gobiernos moderados intentaron por todos los medios reducirlas al rígido control centralista y supeditarlas firmemente al Gobierno. Desde la perspectiva estricta de la legislación local, el período 1835-1845 tuvo interés, como reconoce Parejo, por los intentos de reforma<sup>47</sup>.

---

44. Olcina (1984: 84 y ss.).

45. Santana Molina (1989: 111).

46. de Castro (1979: 112).

47. Parejo Alfonso (1988: 68).

#### 4. La Constitución de 1837 y las diputaciones provinciales

La Constitución de 1837, que fue pactada con los moderados, resucitó la mayor parte de los postulados gaditanos y de la referida instrucción de 1823. El Título XI: "De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos", dedicaba escuetamente tres artículos a las instituciones locales. En el 69.º preveía la existencia en cada provincia de una diputación compuesta por el número de individuos que determinase la ley, nombrados por los mismos electores que los diputados a Cortes. El 70.º se refería a los ayuntamientos y su nombramiento por los vecinos a los que la ley confiriese tal derecho, y finalmente el artículo 71.º remitía la organización y el funcionamiento de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos a una ley posterior.

Casi un año más tarde se promulgó el Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1837 sobre organización de las diputaciones provinciales, con el que parecía ser se entraba en una normalidad legislativa que se prolongaría a lo largo de los años sucesivos. Fundamentada en la ya en vigor Constitución de 18 de junio de 1837, las diputaciones estarían formadas por el jefe político, el intendente y un número de diputados igual al de los partidos judiciales, siempre que no fuese inferior a un mínimo de siete.

Todas las diputaciones se renovarían completamente el 1 de diciembre siguiente, aunque se preveía la reelección de los diputados existentes. Todos tenían la obligación de estar domiciliados en la respectiva provincia; los electores nombrarían un diputado por partido, pero en el caso de no alcanzar los siete requeridos, en los partidos de mayor número de habitantes se elegirían dos. El procedimiento era el previsto en el capítulo 4.º de la ley electoral de 20 de julio de aquel año, y las nuevas diputaciones se constituirían y comenzarían a funcionar inmediatamente después de realizadas las elecciones.

Finalmente, el artículo 7.º determinaba que todos los decretos y leyes referentes a las diputaciones que estuviesen vigentes continuarían observándose, en cuanto no se opusieran al contenido de los anteriores preceptos, hasta que se promulgase la Ley Orgánica prevista en el artículo 71.º de la Constitución de 1837.

El conflicto político entre moderados y progresistas seguía manteniéndose en aquellos años, que resultaron clave para la transición del Antiguo Régimen al Estado Constitucional, pese a las dificultades propias de un proceso de transición política, agravado por una guerra civil. Dicho litigio se plasmaba en el orden territorial por la posición moderada partidaria de una centralización y los progresistas favorables a fórmulas descentra-

lizadoras, probablemente por el protagonismo que estaban desarrollando ayuntamientos y diputaciones, no solo en la guerra civil, sino también en la implantación del constitucionalismo. En este marco no extrañan las presiones de los moderados contra la Instrucción de 1823, que consideraban una vía de escape al rígido control centralizador que intentaban imprimir a la política española.

Los criterios moderados se expusieron en 1838 por don Agustín Silvela, que presentó un proyecto el 12 de mayo de dicho año, en el que las diputaciones se componían de nueve diputados provinciales elegidos por el mismo procedimiento que los diputados a Cortes, con lo que recordaba al Real Decreto de 1835. Al jefe político correspondía la ejecución de acuerdos, y las competencias de la diputación se referían a contribuciones y quintas; en lo demás, era un organismo consultivo del jefe político, reservándose la solución de las reclamaciones por los repartos. En cuanto a la previsión de Silvela sobre la creación de unos consejos provinciales, Santana lo atribuye a la influencia del proyecto presentado por M. Vien en Francia el 19 de febrero de 1838<sup>48</sup>.

Muestra de la inestabilidad política era que el proyecto de ley de ayuntamientos continuaba en una *cuasi* eterna discusión parlamentaria, y el de diputaciones, sin iniciar el debate. Fracasado el intento de Silvela, el ministro de la Gobernación, Saturnino Calderón Collantes, presentó el 21 de marzo de 1840 cuatro proyectos de ley, los dos primeros sobre la organización y las atribuciones de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, y el tercero y cuarto conteniendo las correspondientes autorizaciones del Gobierno para promulgarlos.

Según se reconocía en la Exposición del proyecto de autorización, y por lo que se refiere a las diputaciones, entendía el Gobierno que la Ley de 1823 en vigor no resolvía ni su régimen competencial ni su ejercicio. El proyecto presentado se inspiraba directamente en el citado de 1838, aunque también se aprecian diversos elementos del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835. El texto presentado tenía 66 artículos distribuidos en seis títulos.

Las diferencias con el proyecto de Silvela, señaladas en un trabajo de Ortego Gil, suponían la vuelta al modelo clásico de jefe superior, intendente y tantos diputados como partidos judiciales existiesen en la provincia. En el caso de las sustituciones del jefe político, además de la reconocida

---

48. Con todo detalle en Silvela (1839: 181-233). Recogido por Santana Molina (1989: 115).

del intendente, ocupaba un segundo lugar el diputado provincial de más edad. Esto, unido a la distribución de competencias, supone para este autor no una concesión a los planteamientos políticos progresistas, sino un intento de conciliar las figuras políticas de inspiración francesa con las de matiz más claramente español, por lo que entiende que los moderados trataban de “españolizar la normativa importada con la que existía”<sup>49</sup>.

De cualquier forma, el centralismo se reiteraba una y otra vez, al negar a las diputaciones la posibilidad de manifestarse libremente o relacionarse con otras instituciones, quedando reservada al jefe político la comunicación con el Gobierno, autoridades, ayuntamientos y particulares. Además, las diputaciones (art. 50) no podían deliberar sobre otras cuestiones que las previstas en la Ley, con muy especial atención a las de carácter político, pudiendo ser disueltas por tales motivos.

Los enconados debates de la Ley de Ayuntamientos afectaron a la tramitación del proyecto de organización y atribuciones de las diputaciones, hasta el extremo de que el 8 de junio de 1840 el Gobierno retiró el proyecto de ley de autorización, quedando solo el primero como proyecto principal para su discusión, para lo que el Congreso acordó pasase a las secciones para nombramiento de comisión, que no llegó a elegirse.

La marcha de la reina, el acceso de Espartero y el ejercicio del poder por parte de los progresistas tampoco supusieron una modificación práctica de los principios descentralizadores, ni logros autonómicos por parte de las diputaciones, pues cuando el 18 de abril de 1842 el Gobierno presentó un nuevo proyecto de ley sobre organización y atribuciones de las diputaciones, este era tan idéntico al de 1840 que provocó la reacción de las propias diputaciones. Retirado el proyecto, el regente presentó en el Senado, en noviembre de aquel año, un nuevo texto que no tenía ninguna relación con los anteriores, pero que no fue discutido.

## **5. Las diputaciones forales de las Provincias Vascongadas y Navarra**

A las consecuencias de la situación creada por el curso de las operaciones militares en el norte, se unió la firme voluntad de implantar en todo el territorio nacional la organización provincial prevista en la Constitución de 1837, con la diputación como su órgano de gobierno, sobre el soporte territorial normalizado en 1833 con la promulgación del Decreto de división provincial.

---

49. Ortego Gil (1995).

## 5.1. Provincias Vascongadas

La extensión a las Provincias Vascongadas de la institución constitucional era una necesidad, convertida en realidad por el Decreto de las Cortes de 6 de septiembre de 1837, disponiendo el cese de las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que serían sustituidas por diputaciones provinciales, presididas por el jefe político y compuestas por cuatro regidores de la capital y otro por cada uno de los cuatro pueblos de mayor vecindario, siempre que no estuviesen en poder del ejército carlista. Esta disposición tuvo un importante eco en Vascongadas, pues se relacionaba directamente la pérdida de las libertades forales con el desenlace de la guerra civil, como se confirmaría en el Convenio celebrado en Vergara entre los generales Espartero y Maroto el 31 de agosto de 1839.

Solo el primer artículo de este convenio hacía referencia a la concesión o modificación de los fueros, mientras que los nueve restantes se dedicaban a cuestiones puramente militares, pensiones, reconocimiento de grados, situaciones, etc. Además, esta referencia era de una gran vaguedad, ya que en el convenio signado en Vergara solo se mencionaba: “Que recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros”.

La impresión de vaguedad quedó avalada por la existencia de otros dos textos legales referentes al tema. El primero fue la Ley de 25 de octubre de 1839, por la que se confirmaban los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, que constituyen aparentemente una consecuencia del artículo 1.º del Convenio de Vergara, condicionado a la “unidad constitucional de la monarquía”, previéndose que se hiciesen las modificaciones necesarias para su adaptación a dicha unidad, pero nunca convertida en realidad<sup>50</sup>.

La segunda norma a que nos hemos referido anteriormente era el Decreto de la Regencia de 5 de diciembre de 1840, que determinaba el reglamento para la ejecución del Convenio de Vergara, donde no se hace ninguna mención al problema foral ni a la cuestión administrativa de las Provincias Vascongadas, abordando únicamente las cuestiones militares tratadas en los artículos 2 a 10 de dicho convenio.

Valga como colofón de estas actuaciones legales derogatorias, para este período después de la primera guerra civil, una resolución sobre un

---

50. Ver en Orduña Rebollo (1983).

problema de competencias planteado por el juez de primera instancia de Bilbao, resuelto por la Orden de la Regencia de 5 de enero de 1841, disponiendo que no estuviesen sujetos al pase foral las órdenes y los decretos del Gobierno o las providencias y ejecutorias de las justicias y tribunales. Era una nueva merma de la foralidad, además de considerar en el texto el pase foral como una figura caduca, opuesta a diversas normas y “sobre todo incompatible con la unidad constitucional”. En lo sucesivo la regulación sobre la organización administrativa de las Provincias Vascongadas estará presidida por el concepto igualitario en el que dicha unidad constitucional quedase salvaguardada.

Al producirse la pacificación definitiva de los territorios afectados por la guerra civil, el Gobierno de Espartero consideró que había llegado el momento de proceder a la reorganización de la Administración de las Provincias Vascongadas, a cuyos efectos se promulgó el Decreto del Regente del Reino de 29 de octubre de 1841.

Los duros conceptos que se vierten en la Exposición de Motivos nos facilitan la pista sobre la ausencia de concesiones que supusieran una administración diferenciada. Como muestra, comienza con estas palabras: “La rebelión que se alzó contra los poderes legalmente constituidos está ya vencida”. Acusa de falta de lealtad a las diputaciones de las tres Provincias Vascongadas, que “levantaron la bandera de la insurrección”, aunque el Gobierno entendía que la generalidad de los vascongados no hacía causa común con la rebelión. En consecuencia, se había producido una crisis absoluta de las instituciones y la Administración se encontraba prácticamente desarticulada, por lo que era precisa su reorganización.

Se señalan dos aspectos fundamentales en los que el Gobierno no estaba dispuesto a transigir: por un lado, el orden público, cuya conservación no podía encomendarse a “agentes que se jactan de una independencia absoluta y de una oposición a sus determinaciones” (las gubernamentales); por otro, la pervivencia del pase foral se consideró como un verdadero obstáculo al poder legislativo, pues las leyes sancionadas por la Corona después de ser votadas por las Cortes y las disposiciones del Gobierno eran sometidas a dicho pase, que solo obtenían las normas que eran “del gusto de los partícipes del mando”. Trámite del que tampoco quedaban excluidas las providencias judiciales<sup>51</sup>.

---

51. Recuérdese a estos efectos la mencionada Orden de la Regencia de 5 de enero de 1841, ordenando que no fuesen sometidos al pase de la Diputación Foral las órdenes y los decretos del Gobierno ni las providencias y ejecutorias de los tribunales.

Consideró el Decreto que el mencionado pase cuestionaba la armónica división de los poderes del Estado, atentando contra la dignidad de la Corona y de las Cortes, las atribuciones del Gobierno y la independencia del poder judicial; por tanto, debía cesar su actividad, por incompatible con la Ley fundamental de la Monarquía. Rechazó también los procedimientos electorales, tanto en la Diputación de Vizcaya, realizado por insaculación, como en los ayuntamientos, con la existencia de variados procedimientos en los que habitualmente vencían el privilegio y la hidalguía.

La propuesta era terminante: la reorganización administrativa de las Provincias Vascongadas pasaba por quedar todas las instituciones sujetas al interés público y al principio de unidad constitucional. Para ello se instalarían jefes políticos, la seguridad pública sería competencia de dichos jefes y los alcaldes, los ayuntamientos se organizarían con arreglo a las leyes y disposiciones generales, y solo habría diputaciones provinciales que asumirían las funciones de las diputaciones y juntas forales. Para la recaudación, distribución e inversión de los fondos públicos, habría provisionalmente en cada provincia una comisión de cuatro individuos presidida por el jefe político. La organización judicial se homologaría con el resto de la monarquía y estableciendo partidos judiciales, eliminación de las restricciones para leyes, disposiciones del Gobierno y providencias de los tribunales. Finalmente, las aduanas se establecerían en las costas y fronteras<sup>52</sup>.

La continuidad de este decreto fue la Ley de 23 de abril de 1842 ordenando establecer diputaciones provinciales en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Consta de un artículo único y dispone el establecimiento de las tres diputaciones provinciales, de acuerdo con la Constitución y las leyes generales del Reino; en cuanto a sus facultades, se remitía a lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de 25 de octubre de 1839, ya mencionada.

Con el respaldo de las dos leyes citadas en el párrafo anterior, se promulgó el Decreto de 14 de julio de 1842 fijando las atribuciones de las diputaciones provinciales en las Provincias Vascongadas, que constaba también de un solo artículo, fijando las competencias de dichas corporaciones, referidas a las que según las leyes competen al resto de las provincias, las que en la administración de productos y arbitrios provinciales ejercían las extinguidas diputaciones forales y juntas generales y particulares, y recaudar donativos e ingresarlos en el tesoro público.

---

52. San Sebastián, Pasajes, Irún, Fuenterrabía, Guetaria, Deva, Bermejo, Plencia y Bilbao.

Cronológicamente nos estamos anticipando a sucesos que acontecieron algunos años después, cuando ya se habían producido importantes modificaciones en la situación política de España y sobre todo habían transcurrido varios años, que permitieron no solo la consolidación del sistema liberal, sino también el alejamiento de radicalismos y violencias, incluso cuando, tres años después de que Navarra hubiese resuelto su normalidad constitucional, se promulgó el Real Decreto de 4 de julio de 1844, disponiendo se redactase un proyecto de ley que debería presentarse en las próximas Cortes para hacer en las Provincias Vascongadas las modificaciones previstas en la Ley de 25 de octubre de 1839, que como sabemos confirmó los fueros de dichas provincias y de Navarra, siempre que fuesen compatibles con la Constitución de la Monarquía.

De nuevo hemos de recurrir a la Exposición de Motivos de esta norma para conocer el verdadero sentido y propósito del Gobierno. Aunque se alaban el Convenio de Vergara y sus resultados, ya no se percibe el tono radical de los decretos anteriores; es más, incluso indican que, en cuanto a la situación creada por el Decreto de 29 de octubre de 1841, el Gobierno no la podía considerar definitiva, sino transitoria, y estaba dispuesto a oír a los comisionados de las Provincias Vascongadas para redactar un proyecto de ley que debía ser presentado a las Cortes para resolver la cuestión en el ámbito de su interés especial y del general de la monarquía.

En la parte dispositiva se preveía el nombramiento de dos comisionados por cada provincia, elegidos por las juntas generales de las mismas, según se había hecho anteriormente. Las juntas presididas por el jefe político no permitirían tratar otros asuntos, salvo el nombramiento de los comisionados y de las diputaciones forales en el modo y la forma habituales. En cuanto a las diputaciones provinciales existentes, subsistirían quedando sus competencias limitadas a las previstas en la Ley de 5 de abril de 1842 sobre recaudación de donativos, y el artículo 56 de la Ley sobre libertad de imprenta. Los ayuntamientos asumirían las mismas competencias que habían tenido anteriormente, salvo los que hubiesen optado por el régimen común. Finalmente se excluía la modificación del sistema de aduanas, y el orden público continuaría a cargo de los jefes políticos.

## 5.2. Navarra

Cuando el antiguo Reino de Navarra se incorporó a la Corona de Castilla en 1512, adoptando la fórmula de la unión personal, se le permitió conservar sus instituciones de autogobierno y su derecho. La situación se mantuvo con escasas modificaciones hasta el final del Antiguo Régimen; es

más, cuando las Cortes hacía años que no se convocaban en las Coronas de Castilla y Aragón, Navarra mantenía sus reuniones con cierta asiduidad. Si en 1812, como dice B. Clavero, fueron superadas las variedades territoriales que integraban la nación y las instituciones que las configuraban como comunidades políticas<sup>53</sup>, a partir de 1833 y en el proceso de consolidación del Estado liberal se buscarán soluciones contemporizadoras que trataban de superar, por un lado, el conflicto militar existente, y por otro, la adaptación del sistema foral al constitucionalismo.

En Navarra, donde no regía la ley sálica, se enfrentaron dos opciones políticas diferentes: por un lado, los representantes del uniformismo liberal, y por otro, los defensores de las instituciones del Antiguo Régimen, representados por los carlistas. El caso es que ambos bandos utilizaron los fueros, y en el bando liberal como un medio para desactivar la guerra civil, pues el enfrentamiento no iba a garantizar los fueros, sino que se conseguiría a través del Convenio de Vergara<sup>54</sup>.

El nuevo sistema de organización constitucional supuso la desaparición de las Cortes del Reino, los tribunales propios de Navarra, la Cámara de Comptos, Aduanas, etc. Como vimos en el decreto de división provincial de 1833, Navarra se convirtió en una provincia más de la Monarquía, y en el de las Cortes de 6 de septiembre de 1837 se derogaron las diputaciones forales, sustituyéndolas por diputaciones provinciales. En este marco de uniformidad, pero también a la espera de la adaptación de los fueros, debemos situar la Orden de la Regencia de 28 de noviembre de 1840 mandando se realizase en Navarra el nombramiento de concejales de acuerdo con las leyes en vigor para las demás provincias de la Monarquía. La propuesta había surgido de la propia diputación provincial “hasta que se concluya definitivamente la modificación de sus fueros”, lo que era apreciado por el ministro como señal inequívoca de la buena fe y lealtad con que “el citado cuerpo provincial se propone obtener la debida armonía entre los fueros de Navarra y la Constitución del Estado”.

Un paso más hacia la concordia foral se observa en el Decreto de la Regencia de 15 de diciembre de 1840, mandando observar en Navarra ciertas disposiciones hasta tanto se verificase por medio de una ley la modificación de sus fueros. Era evidente que mientras en las Provincias Vascongadas el acuerdo era más complicado, entre otras razones porque eran tres casos diferentes, en Navarra, pese a la oposición de los liberales

---

53. Clavero Salvador (1998: 271).

54. Alli Aranguren (1999: 113).

exaltados y los carlistas, era más fácil tratar con los representantes de una sola institución separadamente y llegar a un acuerdo, máxime cuando según la opinión mayoritaria de los historiadores, confirmada por los textos legales, era más conciliadora a la vez que pragmática.

Justificaba el ministro Cortina, en la Exposición de Motivos de esta ley de 1840, el interés del Gobierno por modificar los fueros para eludir los conflictos, procurando articular una “regla fija” a la que recurrir en caso de divergencia. Para conseguir tales resultados se mantuvieron varias reuniones con los comisionados por la Diputación de Navarra, lográndose el arreglo deseado “conciliando los intereses de aquella provincia con los de la nación y salvando la unidad constitucional”. En la misma Exposición se hacía constar, de nuevo, la buena fe de la Diputación y sus representantes, “animados del más vivo deseo de identificarse con la nación de la que naturalmente forman parte...”; el tono de sus demandas, al parecer, había sido siempre racional y prudente, sin insistir en las que fuesen opuestas a la unidad, manifestando siempre su españolismo.

Es más, el acuerdo alcanzado en Madrid se remitió a la aprobación de la Diputación como gesto de buena disposición, y sería ratificado en todos sus extremos por la corporación el 10 de diciembre de 1840. La relación de competencias seguía el esquema de los diversos departamentos ministeriales, mientras que en Guerra se atribuyó el mando a un comandante militar, en sustitución del virrey, y en Justicia se extendió a Navarra la jurisdicción del Tribunal Supremo. Más variaciones encontramos en los ayuntamientos, cuyas atribuciones relativas a la administración económica interior de fondos, derechos y propiedades de los pueblos se ejercerían bajo la dependencia de la Diputación. Otras singularidades hay respecto a esta, formada por siete individuos, designados por las cinco merindades, uno por Pamplona y otro por Estella. Los diputados de Navarra no podían renunciar y percibirían emolumentos de los fondos de la provincia, según uso antiguo, en atención a las mayores atribuciones provinciales y la permanencia en las juntas.

En cuanto a la administración de productos de propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios, etc., se ejercería con las mismas facultades que tenían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino. Para la enajenación de fincas e imposición de gravámenes sobre los bienes de los pueblos, el jefe político, oída la Diputación, ejercería las atribuciones reservadas al Gobierno. Tampoco hubo novedades en la cuestión de montes y pastos, que se regirían por las antiguas leyes y privilegios de los pueblos.

La presidencia de la Diputación Provincial de Navarra correspondería al jefe político, y la vicepresidencia al vocal decano. Se consideraba la obligatoriedad del servicio militar en los mismos términos que en las demás provincias. En el caso de las aduanas, se trasladaban del Ebro a los Pirineos, igual que en el resto de los territorios fronterizos españoles. La venta del tabaco se haría por cuenta del Gobierno, abonando a la Diputación 87 537 reales. Se establecía el estanco de la sal, regulándose su comercio igual que en las demás provincias. Se permitía no usar el papel sellado, y la pólvora y el azufre mantenían su estanco en los términos anteriores. No se extenderían a Navarra las rentas provinciales ni los derechos de puertos. Navarra contribuiría con 1 800 000 reales anuales, abonándose a la Diputación 300 000 reales por recaudación y quiebras. Finalmente, la dotación de culto y clero tendría la misma consideración que en las otras provincias.

Con tales antecedentes no era un secreto que Navarra, en poco tiempo, vería confirmada por una norma con rango de ley los anteriores acuerdos entre la Diputación y el Gobierno de Espartero. Efectivamente, ocho meses después las Cortes aprobaron la Ley de 16 de agosto de 1841 organizando la administración general de Navarra, la que se conocería como “Ley Paccionada”, y cuya vigencia se mantendría prácticamente hasta el Amejoramiento del Fuero al amparo de la Constitución Española de 1978. El contenido de la Ley reproduce prácticamente el acuerdo de 10 de diciembre de 1840 al que nos hemos referido anteriormente<sup>55</sup>.

---

55. En la Ley Paccionada se suprimió la referencia a la provisión de plazas de magistrados y jueces de Navarra que señalaba la conveniencia de que dichos funcionarios de justicia fuesen concededores de la legislación privativa de Navarra. Se suprimió la asignación a los diputados, que lo serían sin retribución por su cargo. No consta la referencia a las aduanas del Ebro, señalando solo las de la frontera con los Pirineos.