

## EL PRIMER MINISTERIO DE FOMENTO Y SUS DELEGADOS, 1832-1834. OTRA PERSPECTIVA DESDE EL CASO DE MADRID<sup>1</sup>

---

por

**JAVIER PÉREZ NÚÑEZ**  
Universidad Autónoma de Madrid

**RESUMEN:** *Estudio sobre el primer Ministerio de Fomento (1832-1834), con particular atención a sus antecedentes y a la influencia que, en su génesis y desarrollo, tuvo la organización policial establecida en 1824. También se contemplan las gestiones que, al frente del mismo, realizaron sus titulares, el conde de Ofalia y Javier de Burgos. Por último, se recoge el despliegue territorial de los delegados de ese Ministerio en la provincia de Madrid.*

**PALABRAS CLAVE:** Historia política. Administración Local. Siglo XIX. España. Madrid. Gobierno. Ministerio de Fomento. Policía.

**ABSTRACT:** *This article deals with the first Ministry of Public Works (1832-1834) and focuses on its background and on the effects of the police organisation (established in 1824) on its formation and development. The measures taken by the Count of Ofalia and Javier de Burgos, then in charge of the Ministry, are also addressed. Finally, a study is made of the distribution of Ministry delegates within the Province of Madrid.*

**KEY WORDS:** Political history. Local Administration. Nineteenth century. Spain. Madrid. Government. Ministry of Public Works. Police.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación 06/0020/98 financiado por la Dirección General de Investigación de la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid.

El presente trabajo constituye una edición corregida y notoriamente aumentada del acercamiento que hace unos años realizamos a la figura del subdelegado de fomento<sup>2</sup>. Corregida porque, sin retractarnos de lo que ahí decíamos, nos acercamos a esta institución atendiendo a otra perspectiva, que entonces apenas si tuvimos presente, la de la continuación de aspectos relacionados con la organización policial instituida en 1824. Y aumentada, además de por esta profundización mayor en los antecedentes y en las figuras inmediatas que le preceden y acompañan, porque ahora concretamos su desarrollo a una realidad concreta, la de Madrid, particularmente la de la capital.

Esa otra mirada, con la que queremos aprehender al subdelegado de fomento, impide que nos podamos detener en explicitar el modelo prefectural francés que, bien a partir de su versión originaria bien de su aplicación a España bajo la administración josefina, es su marco de referencia. No nos detenemos, pero lo tenemos constantemente en cuenta. De la misma manera que damos por superada la idealización o *leyenda blanca* tanto del subdelegado como del espejo en el que se contempla, el prefecto francés; ambos en este momento histórico antes que administradores profesionales son agentes políticos<sup>3</sup>. Asumida esta desmitificación, agregamos aquí una corrección o al menos una ubicación en sus justos términos, de la que estimamos excesiva militarización con que se ha presentado la génesis del definitivo desarrollo de la administración civil contemporánea.

Pues bien, de acuerdo con esas premisas, a lo largo de las siguientes páginas ahondamos en el primer Ministerio de Fomento y sus delegados a partir de cinco grandes apartados: el primero se refiere a la organización policial establecida en 1824 y al proceso de desvirtuación sufrido; el segundo destaca los obstáculos que impidieron que el Ministerio de Fomento pudiera iniciar su andadura antes de noviembre de 1832; el tercero recoge la gestión realizada por el conde de Ofalia, primer ministro de Fomento, y el despliegue territorial del ramo en torno al intendente y el subdelegado principal de policía; el cuarto, como no puede ser de otra manera, se enfrenta a la labor desarrollada en la cúspide de ese departamento por Javier de Burgos y a su figura administrativa estelar, el subdelegado de fomento; y el quinto, y último, concreta el establecimiento de esta institución en Madrid, teniendo presentes las peculiaridades que conlleva el ser la capital del Reino y la residencia de la Corte.

---

<sup>2</sup> «El primer contenido de la provincia: los subdelegados de fomento» en GONZÁLEZ PERALBO, José Luis, PÉREZ LUQUE, Emilio y VIZCAÍNO ALCALDE, Antonio (eds.): *In Memoriam. Estudios dedicados a Antonio M<sup>a</sup> Calero*, Córdoba, 1998, pp. 101-121.

<sup>3</sup> Al respecto CAJAL VALERO, Arturo: *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, 1999, particularmente pp. 211-214.

## LA ORGANIZACIÓN POLICIAL DE 1824 Y SU DESNATURALIZACIÓN

La institución policial mencionada tiene en el conde de Ofalia a uno de los principales inspiradores y promotores. Así es, en una exposición que en noviembre de 1823 elevó al monarca, estimaba que, «para robustecer y cimentar el principio monárquico sobre bases indestructibles», una vez que de forma implacable se había puesto fin al segundo ensayo del régimen liberal, era preciso seguir una política de absolutismo «templado», fundada en «la creación de un Gobierno o Administración vigorosa y enérgica, pero paternal e ilustrada». Para ello, en opinión del conde, entre otras cosas, y antes de arbitrar el establecimiento de un Ministerio del Interior, que lo tenía en consideración para el futuro, era de «absoluta necesidad» la institucionalización de «una buena policía general del Reino». Una policía —subrayaba— «no para oprimir y vejar a los vasallos, sino para afianzar la seguridad del Estado», «para dar seguridad y garantía a la propiedad» «y para atender a la seguridad de los caminos y despoblados, y a la limpieza, aseo y ornato de las poblaciones».

Pues bien, esta propuesta, que profundizaba en la organización de la Superintendencia de Vigilancia Pública (única instancia que subsistió del departamento ministerial que con la denominación de Interior había erigido la Regencia), parece que se presentó en el momento idóneo, cuando Fernando VII estaba siendo presionado por las cortes europeas para que reemplazara el hasta entonces dominante absolutismo intransigente por un realismo más moderado. Y también parece que le produjo un atractivo especial, al encontrarse en línea con el proceso de afirmación y concentración del poder en el gobierno, en detrimento de los Consejos, iniciado con creación el 19 de noviembre del Consejo de ministros. De ahí que, en las bases que el monarca estableció al ejecutivo, que con un talante reformista finalmente nombró 2 de diciembre, se encontraba en primer término la articulación de la institución policial, encargando además su ordenación al conde de Ofalia, en calidad de nuevo titular de la Secretaría de Gracia y Justicia.

Para ello éste, contó con el auxilio inestimable del magistrado sevillano como él e ideológicamente afín, José Manuel Arjona, superintendente de Vigilancia Pública desde el 26 de noviembre y ampliamente versado sobre la temática policial por los proyectos que al respecto había realizado a lo largo del sexenio absolutista. Con este bagaje, la documentación y antecedentes propios y foráneos recopilados sobre la materia, y las directrices fijadas por el conde de Ofalia, redactó los correspondientes proyectos orgánico y reglamentarios de la Policía del Reino, que, tras sufrir ligeras correcciones, dieron lugar a su institucionalización formal por la real cédula de 13 de enero (orden del día 8) y reales órdenes de 20 de febrero de 1824.

De esta manera, conforme a esta normativa, se creaba una administración policial para «reprimir el espíritu de sedición y extirpar los elementos de discordia», pero también para «conocer la opinión y necesidades de los pueblos y

desobstruir todos los manantiales de prosperidad»; es decir, una institución con un carácter mixto, político y civil, orientada al mantenimiento del orden público y político del Estado absoluto, pero también a la protección y seguridad de los individuos y sus propiedades. Ambos aspectos, sin disquisición alguna, quedaban recogidos los amplios cometidos que se le conferían, bien privativamente (formar padrón de vecinos; expedir cartas de seguridad y pasaportes; conceder permisos y licencias para la venta ambulante y espectáculos callejeros, para la apertura de establecimientos de hostelería, restauración y ocio, para el uso de armas, caza y pesca...) bien acumulativamente con otras autoridades o jurisdicciones locales (controlar el funcionamiento de los establecimientos con permiso policial; vigilar a los desempleados, mendigos, gitanos, niños huérfanos y abandonados; cuidar, impedir y perseguir la impresión, introducción, circulación y lectura de libros y periódicos contrarios al régimen y a la moral; perseguir a los ladrones y asociaciones secretas, e impedir las cuadrillas, reuniones y coaliciones de trabajadores; velar por el orden en las ferias, fiestas y mercados; celar por la seguridad, salubridad, comodidad y abastecimiento general de los pueblos...).

Como se puede observar, todo este cúmulo de atribuciones se enmarcan en el ámbito estrictamente gubernativo. Y esto es así, porque como se indica en esta legislación la función de esta policía «no se extendía juzgar los delitos», y sólo era la de administrar y procurar o fomentar el bienestar —señalamos nosotros—, en la medida en que la seguridad, tranquilidad y orden público formaban parte del mismo, y eran la base para que la sociedad y los individuos por su parte pudieran alcanzarlo. Pues bien, en este sentido se puede considerar una organización innovadora. Y, también, por constituir una institución orgánica y jurisdiccionalmente (y financieramente) autónoma, por su generalización a toda la Monarquía y por su articulación centralizada y jerárquicamente ordenada.

Así es, para que «la acción de la policía se difundiera y ejerciera por todo el Reino», esta institución partía de «un punto céntrico», el superintendente general del ramo. Con ese objeto, en primer lugar, este «magistrado superior», que recibía las órdenes reales por conducto del titular del Ministerio de Gracia y Justicia, ejercía la dirección de la policía teniendo bajo su jefatura una secretaría específica e independiente dentro de ese departamento ministerial. En segundo lugar, esta organización administrativa central era el núcleo duro del despliegue territorial de la institución que, siguiendo más o menos la división provincial tradicional, se articulaba en 32 intendencias (ordenadas en una gradación trinitaria de acuerdo con el vecindario, extensión y desarrollo), subdivididas a su vez en subdelegaciones. En tercer lugar, la unidad de las partes se lograba por el principio de subordinación jerárquica, que, engarzando a las distintas jefaturas territoriales, superintendente, intendentes y subdelegados, era el mecanismo para que las disposiciones llegaran por igual a todos los ángulos de la Monarquía y para que la información circulara con fluidez (partes de policía). En cuarto lugar, la organización policial de Madrid (prototipo a seguir en las capitales de las intendencias de primera clase) se disponía, bajo las

órdenes del superintendente general, que aunaba la jefatura superior del ramo en la capital, en torno a 10 comisarios de cuartel, a los que se supeditan 5 celadores de puertas y 65 celadores de barrio (tantos como barrios había en la villa más uno para las afueras), convirtiendo de esta forma a los tradicionales alcaldes de barrio en sus auxiliares natos. Por último, hay que señalar que esta organización policial carecía por el momento de un «cuerpo militar» específico, de ahí que en caso de necesidad debiera recurrir al auxilio de aquellas instituciones que tenían a su disposición fuerzas armadas<sup>4</sup>.

Esta estructura racional y centralizada, y los otros caracteres señalados son los que permiten calificar a esta institución de verdadera policía moderna<sup>5</sup>; eso sí dentro de la Monarquía tradicional absoluta. En este sentido se puede considerar una prolongación de la primera expresión policial, la Superintendencia General de Policía de Madrid vigente de 1782 a 1792, en cuyo mismo ideario reformista ilustrado se enmarca, si bien ahora reforzado con el modelo que sigue esta línea, el policial bonapartista. No obstante, supone un claro avance, y no sólo por la ampliación territorial de su actuación. Es verdad que la policía fernandina, en la medida que el régimen absoluto había sufrido dos agresiones directas y adolecía de una menor legitimidad, incrementa su carácter político con respecto a la policía carolina, pero también hace lo propio en su atributo civil, tanto a nivel formal como material. Junto a ello, la organización de 1824 se adecúa, quizás con más rigor que la del setecientos, a la «conceptuación policial» imperante. Así, mientras en ésta existe un cierto distanciamiento de la policía intervencionista (y fomentista) específicamente ilustrada, que se puede observar de la comparación con las ordenanzas e instrucciones de intendentes y corregidores de 1749, 1766 y 1788, que son las que mejor la contemplan; en aquella hay un acercamiento a la noción de policía más abstencionista de la Restauración y, particularmente, de la francesa. De ahí que se acreciente el aspecto negativo de la seguridad en detrimento del positivo de bienestar, pero no sólo porque tuviera que sofocar las mayores aspiraciones de libertad, sino

<sup>4</sup> Sobre el conde Ofalia y su exposición (recogida en *Escritos del Conde de Ofalia*, publicados por su nieto el marqués de Heredia. Bilbao, Imp. La Propaganda, 1894, pp. 319-352) remitimos a: ARTOLA GALLEGO, Miguel, *La España de Fernando VII*, Madrid, 1989, 4ª ed. : *Historia de España*, fundada por Ramón Menéndez Pidal, vol 32, pp. 850-853; y a la aproximación biográfica que sobre el mismo realizamos, «El conde de Ofalia (1775-1843), prototipo de realista moderado» en *Cuadernos de Investigación Histórica* 18 (2001) pp. 149-170. Para el estudio de la normativa policial hemos recurrido a *Documentos fundacionales de la policía*, con selección e introducción de Martín TURRADO VIDAL, Madrid, 2002 y para su vinculación con el proceso de afirmación del ejecutivo a FONTES MIGALLÓN, Fernando: «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII» en *Revista de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* 71 (1986) pp. 326-339.

<sup>5</sup> Esta apreciación la realiza FUENTES, Juan Francisco: «Datos para una historia de la policía política en la década ominosa» en *Trienio. Ilustración y Liberalismo* 15 (1990) pp. 97-98; y la comparan LUIS, Jean-Philippe: «La década ominosa (1823-1833), una etapa desconocida» en *Ayer* 41 (2001) p. 92 y TURRADO VIDAL, M., *op. cit.*, pp. 251-253.

también porque se consideraba que la sociedad civil había adquirido entidad suficiente como para que pudiera progresar (económicamente) por sí misma<sup>6</sup>.

Así lo entiende la literatura particular coetánea, como el *Tratado de la policía en general: bases en que se funda este ramo, necesidad de su existencia, extensión {sic} de sus facultades, modo de administrarlo, etc.* de D. A. F. de N. Z. y W., al estimar que existía «una verdadera policía» cuando «al derecho y deber que tenía todo soberano de exigir de sus súbditos el respeto y acatamiento a su persona, la obediencia a las leyes promulgadas, el respeto y sumisión a las dignidades, magistrados y funcionarios designados para gobernarles (...) y el sacrificio de su industria, vidas y haciendas en casos de necesidad para salvación del Reino o el sostén de sus legítimos derechos», correspondía el derecho que tenían «los ciudadanos también de exigir seguridad para sus vidas y haciendas, protección para su industria y profesión, moderación, rectitud, equidad y justicia en las leyes, magistrados y funcionarios que les gobernaban (...) y aquella libertad y desahogos compatibles con las circunstancias y el sistema de gobierno que regía». Pues bien, que estas cualidades hubieran llegado a su máxima expresión, según el autor, en Francia, donde —señalaba— «esta rama de la administración pública parecía haber alcanzado el colmo de la perfección», no implicaba que al margen de esta realidad no se pudiera establecer una «buena policía». Más aún consideraba que ésta no se podría lograr si el modelo galo no era adaptado a las características nacionales específicas. Algo que todo lo indica consiguió la institución fernandina de 1824, ya que compartía los rasgos que para el autor de ese tratado definían a una adecuada institución policial: independencia del ramo de otras instituciones del Estado; desvinculación del estamento militar; acantonamiento en el ámbito gubernativo y segregación del espacio judicial; división entre policía urbana o municipal, «cuyo objeto era el de atender a la seguridad pública e individual de cada miembro del Estado», y «la alta policía, o sea política», que «abrazaba principalmente en sus atribuciones la seguridad del Estado, la del Gobierno, y la conservación y sostén de las leyes fundamentales que formaban la constitución de este mismo Estado»<sup>7</sup>.

El autor de este tratado, situado en la órbita del absolutismo reformista, no estaba al margen de la realidad y por lo tanto era consciente de la desnaturalización del modelo y de la normativa de desarrollo que sufrió desde su mismo origen la organización policial. Así, por un lado, el paralelo despliegue de insti-

<sup>6</sup> Para la comparación entre las policías hemos seguido a TURRADO VIDAL, Martín: *La policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*, Madrid, 1995, pp. 34-39; y para el concepto y su evolución a GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín: «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español» en *De la ilustración al liberalismo*, Madrid, 1995, pp. 161-168; y a NIETO, Alejandro: *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, 1986, pp. 67-91.

<sup>7</sup> Esta obra, que fue publicada en Barcelona en 1833 por la Imprenta de Don Ramón Indar, cuenta con una edición facsímil realizada en Madrid en 1986 por el Ministerio del Interior. A esta edición corresponden las citas textuales que, de acuerdo al orden de transcripción, se encuentran en las páginas 16, 17, 50, 19 y 116.

tuciones específicamente indicadas a la persecución y represión de los liberales, como eran las comisiones militares, las juntas de purificación o los voluntarios realistas, no sólo le hacían competencia, sino que además, reafirmando el carácter autoritario que había inaugurado la segunda restauración del absolutismo, significaban todo lo contrario a los principios rectores del establecimiento policial. Por otro lado, la manifiesta resistencia al mismo de los distintos sectores que hasta entonces habían ostentado o querían asumir las funciones de orden público, político e ideológico, como eran los capitanes generales, obispos, magistrados o autoridades locales, que, obstaculizando su desenvolvimiento, acabaron haciendo de la policía algo dispar, contradictorio e incoherente. Y, por último, *but no the least*, la implacable lucha del ultrarrealismo (con Francisco Tadeo Calomarde a la cabeza, titular de la Secretaría de Gracia y Justicia desde enero de 1824, en sustitución del conde de Ofalia, hasta octubre de 1832), primero, por impedir su institucionalización, ya que resultaba incompatible con su programa de mantenimiento incólume del sistema tradicional; y, después, en la medida en que la institución policial contaba con la salvaguardia real, por lograr su dominio y neutralización, dado que era seña de identidad y base de penetración de la oposición interna del realismo reformista. Algo que consiguió, antes que nada, mediante el alejamiento de la institución y de la escena política de sus principales promotores, el conde de Ofalia (secretario de Estado desde enero de 1824) y José Manuel Arjona (primer superintendente), y, con posteridad, por medio de la modificación de su legislación orgánica.

En efecto, en plena sublevación de los agraviados, por la real cédula de 19 de agosto de 1827, argumentando que la organización policial establecida en 1824 «carecía de la unidad y sencillez» necesarias para conseguir el beneficio público que se había propuesto y que era necesario reducir sus gastos como se había resuelto en todos los ramos del Estado, se procede a una «contrarreforma» en toda regla. Ésta parte de la supresión de la secretaria de la Superintendencia y adscripción orgánica al Ministerio de Gracia y Justicia, lo que supone un mayor control sobre el ramo del titular de esta cartera en detrimento del superintendente. Así es, éste ve devaluada su posición no sólo porque sus funciones las podría reunir el ministro y se le disociara la autoridad superior del ramo de la capital, sino porque además se alejaba de su esfera el nombramiento de las autoridades provinciales. Éstas perdían la denominación de intendentes en favor de la de subdelegados principales y eran agregadas en las ciudades con Audiencia o Chancillería a los regentes y en las demás capitales a los corregidores, alcaldes mayores, jueces civiles o gobernadores militares y políticos. Se exceptúa Madrid, donde el subdelegado podía ser ajeno a esas autoridades, pero su organización específica dejaba de tener el carácter prototípico. Por otra parte, con la renuncia a gran parte de las atribuciones acumulativas (las referidas a la policía urbana o municipal) y a las burocráticas privativas (concesión de permisos), la policía pasaba a entender casi exclusivamente en el mantenimiento de orden político «legítimo» y la seguridad del Estado.

La conclusión resulta obvia: la policía se convertía en un establecimiento de índole fundamentalmente política, amalgamándose formalmente a las instituciones arriba mencionadas; perdía la independencia y autonomía, la estricta organización centralizada y la responsabilidad legal que, cuando menos de derecho, había disfrutado; se volvían a confundir las funciones gubernativas con las judiciales. Con ello, las instituciones locales recuperaban la participación que habían tenido en el mantenimiento del orden público. Pero las que se resultaban realmente favorecidas eran las instancias judiciales, porque reforzaban la posición en el ámbito gubernativo que ya tenían desde 1824 con el control de la formación de los ayuntamientos. Y algo más, se abría la puerta a la militarización del ramo, dado que los capitanes generales, en calidad de presidentes de las Audiencias, ostentaban la jefatura de la administración ordinaria<sup>8</sup>.

#### LAS DIFICULTADES PARA LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO

Con todo, a pesar del descrédito y aversión que la institución policial generaría, por lo antes subrayado consideramos que la primigenia organización de 1824 se encuentra en la senda que desemboca en la creación en 1832 del Ministerio de Fomento. Desde esta perspectiva, y desde la coincidencia en el ideario del realismo moderado, la representación mencionada del conde de Ofalia enlaza y se encuentra en línea con los planteamientos de la célebres exposiciones de Javier de Burgos, Pedro Sainz de Andino y Luis López Ballesteros, que, elevadas a Fernando VII, respectivamente, en 1826, 1829 y 1830, propugnan al unísono el establecimiento de ese nuevo departamento ministerial. Para ellos, este Ministerio, era «la gran medida y el remedio seguro» para superar «la peligrosa situación en la que hallaba la Monarquía», como consecuencia de la crisis económica que la asolaba y de las discordias civiles que la dividían, y para «asentar el trono sobre bases sólidas e inmovibles». Y lo era, porque con él, «con un Ministerio encargado exclusivamente de la administración civil», contaban —según estos autores— los Estados que «marchaban a la cabeza», con independencia de su régimen político. Creyendo salvadas así, mediante esta especie de neutralidad de la administración, las más que posibles concomitancias existentes con Ministerio de la Gobernación del sistema liberal gadita-

<sup>8</sup> Sobre las resistencias a la institución policial del 24 y la reorganización del 27 hemos seguido fundamentalmente BALLBÉ, Manuel: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983, pp. 90-93; complementándolo con algunas apreciaciones de TURRADO VIDAL, M. (*Documentos...*, pp. 21-22 y 254, y *La policía...*, pp. 100-101); FUENTES, J.F. (*op. cit.*, 97-105); LÓPEZ TABAR, Juan: *Los famosos patriotas. Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Madrid, 2001, pp. 286-288; y ESTEBAN DE VEGA, Mariano, «El reinado de Fernando VII», MORALES MOYA, Antonio (coord.), *Las bases políticas, económicas y sociales de un régimen en transformación (1759-1834)*, Madrid, 1998: *Historia de España*, fundada por Ramón Menéndez Pidal, vol. 33, pp. 314-315.



no, el primer paso que marcaban era el de la reordenación del poder ejecutivo, por medio del desgajamiento de «todo lo concerniente a la administración civil y política (o pública)», confundido y disperso en distintos departamentos ministeriales. Racionalización, por tanto, a la par que indispensable —subrayaban— desjudicialización y desmilitarización del ámbito gubernativo, constituían para ellos la base para la erección de ese Ministerio, que tendría «por objeto directo la conservación del orden, la seguridad común del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común y el juego de la acción del Gobierno en todo cuanto dice orden al fomento y prosperidad común de los pueblos». Reunidos así los cometidos, el siguiente paso que apuntaban, era el de su organización «conforme a los principios de la ciencia administrativa», es decir, la «omnipresencia de la administración» por medio de un centro engarzado por una cadena homogénea de agentes enlazados entre sí en la ejecución, vigilancia y responsabilidad. Pues bien, como para estos autores la aplicación de estos principios (unidad, centralización, uniformidad y jerarquía) era sinónimo de eficacia, ese Ministerio automáticamente se convertiría en «el taller de la prosperidad nacional» o «el foco común de todas las operaciones del Gobierno y el laboratorio (sic) general donde se habían de preparar todos los materiales que luego se aplicarían y utilizarían en las demás secciones»<sup>9</sup>.

Como se puede inferir, con estas exposiciones se recupera el modelo fomentista acuñado por el despotismo ilustrado o, lo que es lo mismo, la noción de policía en sentido lato, que auna la actividad de protección y seguridad con la de promoción y fomento del bienestar. Se retoma la noción, de ahí que a ese momento correspondan las autoridades invocadas en esos escritos, pero perfeccionada con las técnicas administrativas napoleónicas, que conocieron de primera mano en su aplicación práctica a España Javier de Burgos y Pedro Sainz de Andino, en calidad de subprefectos en Andalucía. Una actualización que supone la transmutación de la policía en administración, mas sin perder el carácter expansivo e intervencionista de la opción ilustrada<sup>10</sup>.

Tampoco es por casualidad que los autores que propugnan ese ensanchamiento renovado de la policía estuvieran vinculados antes o después al Ministerio de Hacienda. No lo es, porque este departamento ministerial bajo la larga jefatura del ya mencionado, Luis López Ballesteros (desde diciembre de 1823 hasta octubre de 1832), se convirtió en el bastión y la punta de lanza del realismo reformista. Éste, que parece tener escasa cabida en la gestión estricta-

<sup>9</sup> Las ideas destacadas corresponden a las ediciones de las exposiciones recogidas, respectivamente, en: MESA SEGURA, Antonio: *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946, pp. 115-148; SAINZ ANDINO, Pedro: *El pensamiento administrativo de P. Sainz Andino*, con introducción y notas de José María GARCÍA MADARIA, Madrid, 1982, pp. 53-268; y SUÁREZ, Federico: «La creación del Ministerio del Interior» en *Anuario de Historia del Derecho Español* 19 (1948-1949) pp. 39-48.

<sup>10</sup> Al respecto, GONZÁLEZ ALONSO, B., *op. cit.*, pp. 163-174; y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX, 1812-1845*, Madrid, 1973, pp. 103-104 y 110. Sobre el pasado afrancesado de esos personajes LÓPEZ TABAR, J., *op. cit.*, p. 61.

mente financiera (algo que nuestros efectos no interesa), sí la tiene y mucha en las transformaciones legislativas, institucionales y administrativas que se acometen. La racionalidad y la centralización las presiden, correspondiendo fundamentalmente a la primera de ellas el Código de Comercio de 1829. En la segunda se inserta la reorganización de la estructura del Ministerio (mediante la separación en 1824 en los negociados centrales entre los indicados a la administración y percepción de rentas, por una parte, y a la distribución, por otra; algo que tiene su continuidad en 1828 con el desglose entre la Dirección y la Contaduría General de Propios y Arbitrios), complementada con el establecimiento, entre otros, del Tribunal Mayor de Cuentas, la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino (de la que fue vocal Javier de Burgos), la Junta de Aranceles o el cuerpo de carabineros (si bien, sometido a la jurisdicción militar). Instituciones todas ellas indicadas a conseguir una mayor eficacia, pero también afirmar el Ministerio de Hacienda tanto frente a los Consejos (Hacienda y Castilla) como frente a los otros departamentos ministeriales. Por último, la tercera de las transformaciones se refiere a un conjunto de disposiciones indicadas a la mejora y profesionalización del personal al servicio del Ministerio, mediante, de una parte, la regulación de sus facultades y obligaciones, y, de otra parte, el establecimiento de las bases para una auténtica carrera administrativa y de una clasificación uniforme de las distintas categorías de empleados<sup>11</sup>.

Con esta consolidación del reformismo, el Ministerio de Hacienda lideraría la vía administrativa para el remozamiento del Estado, cuya expresión fueron las iniciativas vistas para el establecimiento del departamento de Fomento. Pues bien, todo indica que este padrinazgo no fue gratuito. Y esto se puede observar en la reseñada importancia que se otorga al fomento económico en los cometidos asignados al nuevo Ministerio, pero sobre todo en algo que no hemos destacado, la declaración de los intendentes como jefes territoriales de la administración civil, de acuerdo con los antecedentes del decreto de su creación de 1718 y la instrucción de 1749. Así se contempla en la exposición de Pedro Sainz de Andino, pero también en el proyecto de decreto de creación de ese Ministerio, que por mandato real el mismo redactó, en respuesta a la decisión que Fernando VII tomó el 5 de noviembre de 1830 de seguir adelante con su establecimiento.

Como es sabido esta primera tentativa para contar con esa nueva cartera ministerial no prosperó. No fue el causante ese rasgo de departamento dependiente del Ministerio de Hacienda, que apenas si se tuvo en cuenta, sino la mismas razones y los mismos sectores que seis años antes se habían opuesto a la creación de la organización policial: el mantenimiento del statu quo, eso sí corregido ahora —y aquí se encuentra quizás la clave fundamental— con los cambios introducidos en esa institución en 1827, es lo que defienden los ultrarrealistas, sobre todo, y los altos mandos militares, por boca de los ministros y consejeros de Estado que les representan.

---

<sup>11</sup> ESTEBAN DE VEGA, M., *op. cit.*, pp. 302-306 y 310-312; LÓPEZ TABAR, J., *op. cit.*, p. 311-317; y LUIS, J-P., *op. cit.*, 100-115.

Por eso, las razones de índole económica (fundadas en el desfase existente entre el elevado coste y los tardíos e inciertos resultados) y de oportunidad política (por el momento revolucionario que en esos momentos se vivía en Europa y por estimar que, al ser «imagen viva del de la Gobernación» vigente bajo el Código político de 1812, podría ser considerado como el punto de partida para el retorno al régimen constitucional), que esgrimen los primeros contra el establecimiento del Ministerio de Fomento, pudiendo tener cierta validez, automáticamente se convierten en un simple subterfugio, cuando se suman los otros argumentos que les acompañan. Éstos fundamentalmente están indicados a no correr los riesgos derivados de la separación de «las atribuciones de la Policía correccional del conocimiento de [las] autoridades legales y conocidas», más aún cuando —para ellos— por fin, teniendo por «centro común» al Ministerio de Gracia y Justicia, se había logrado la unidad en ese establecimiento, clausurando la que consideraban ficticia división entre policía de seguridad y criminal. En definitiva, conscientes de que «la falta de armonía entre las partes que componían [el] sistema de gobierno interior, exigía la necesidad de una reforma» y de «que la administración debía ser sencilla, económica, uniforme y estable», convenían que ambos aspectos podrían lograrse «concentrando en el Ministerio de Gracia y Justicia algunos de los ramos que en [el momento] pendían de otros». Esta nueva ampliación al espacio gubernativo y; consiguiente, fortalecimiento alternativo al del Ministerio de Hacienda, era avalado con los progresos reales que, bajo la dirección de Francisco Tadeo Calomarde, se estaban dando en aras a la articulación de «una nueva división de la península en provincias y partidos», de «una nueva distribución de audiencias y jueces letrados», de la averiguación de «la verdadera población del Reino y de los diferentes métodos que se seguían en la composición de los Ayuntamientos»<sup>12</sup>, etc.

Aunque la cúspide del Ejército no compartiera esos presupuestos y aceptara la creación del Ministerio propuesto con ciertas correcciones, al situar éstas básicamente en la preservación de la posición alcanzada en 1827 en la organización policial, acaban reforzando la impugnación del realismo reaccionario. Así, de la misma manera que éste se negaba a escindir lo gubernativo de lo judicial, la jefatura castrense no estaba dispuesta a separar las funciones políticas de las militares, convirtiendo a los capitanes generales «en meros comandantes generales de armas». Por eso, considerando que «la presidencia y gobierno de los capitanes generales y de los gobiernos militares y políticos era un punto que pertenecía a [las] relaciones fundamentales en las Monarquías» tradicionales (aquellas que «se conformaban a la naturaleza del gobierno, estructura, índole y afecciones de los habitantes»), limitaban a la policía urbana y a la

---

<sup>12</sup> Así parece que fue, como ha puesto de manifiesto Jesús BURGÜENO (en *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, 1996, pp. 139-167), al demostrar que en esos trabajos iniciados a partir de 1825, en claro enlace con la articulación provincial de 1822, se encuentra recogida con muy ligeras variaciones la que sería la definitiva división provincial decretada en 1833 como la correspondiente a los partidos judiciales establecida en 1834.

promoción de la prosperidad las atribuciones del Ministerio de Fomento, pudiendo «servirse —subrayaban— con mucha utilidad de los gobernadores militares y políticos en los asuntos correspondientes», es decir, en los referidos a la policía de seguridad y protección<sup>13</sup>.

## EL MINISTERIO DE FOMENTO Y SUS PRIMEROS DELEGADOS

Ese intento de afirmación militar en el control del orden público, que no dejaría de ratificarse a partir de entonces, fue paralelo, no debe olvidarse, a la disputa nuclear librada entre los ultrarrealistas y los realistas moderados, que fue la que acabó generando que el 7 de marzo de 1831 Fernando VII decidiera paralizar el proceso de creación de esa nueva cartera ministerial. Pues bien, ese enfrentamiento se convirtió en irreversible con los sucesos de La Granja de septiembre de 1832, tras los que los primeros surgen ya definidos como carlistas y, por lo tanto, enemigos del régimen, y los segundos como fernandistas, vinculados a la defensa de la sucesión de la princesa Isabel. Ante esta situación, ya no quedaba otra salida, el 1 de octubre Fernando VII nombraba un nuevo equipo ministerial formado exclusivamente por miembros de esta tendencia bajo la dirección de Francisco Cea Bermúdez.

Dado que los partidarios de Don Carlos ocupaban puestos claves en la gobernación del Estado, el realismo moderado no podía consolidarse en el poder simplemente por el reforzamiento realizado del carácter colegiado del Consejo de ministros y la afirmación de la preponderancia de su presidente. Antes que nada debía proceder a eliminar y controlar a los carlistas. Pues bien, para ello, no bastaba la destitución y depuración practicada de sus principales líderes y seguidores de las esferas de la Administración; ni tampoco la suspensión de las elecciones municipales decretada el 29 de noviembre para evitar su crecimiento. Era preciso, por encima de todo, neutralizar la fuerza armada de los voluntarios realistas, donde los carlistas estaban enquistados, e impedir cualquier conato de conspiración.

Este cometido se reservó al Ejército. Por supuesto, tras el consiguiente desplazamiento de los capitanes generales y de otros mandos desafectos y la recuperación para ocupar su lugar de oficiales de talante moderado que habían sido postergados. En el caso de Madrid significó la llegada del capitán general Francisco Javier Castaños (duque de Bailén) para ocupar la Capitanía de Castilla la Nueva y, dada la avanzada edad de éste célebre militar de la guerra de la inde-

---

<sup>13</sup> La información al respecto se encuentra recogida en los *Documentos del reinado de Fernando VII*. (V. Pedro Sainz de Andino. Escritos. vol. III. ) recopilados por Federico SUÁREZ y Ana María BERAZALUCE, Pamplona, 1969. Para su articulación hemos seguido las síntesis realizadas por ARTOLA, M., *op. cit.*, pp. 922-923 y NIETO, Alejandro: *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, pp. 211-215; y nos han sido de suma utilidad las apreciaciones de BALLBÉ, M., *op. cit.*, pp. 95-99 y de FONTES MIGALLÓN, F., *op. cit.*, pp. 344-346.

pendencia, la del teniente general José Canterac como auxiliar, a la vez que como gobernador militar de la capital<sup>14</sup>. Además, el general Vicente Jenaro de Quesada pasó a ocupar la comandancia e inspección de la Guardia Real, cuerpo totalmente dominado por los ultrarrealistas. Esto no es más que un ejemplo de la amplia combinación de autoridades acometida en las Capitanías generales, a las que acompañó un incremento más que notable de las facultades, sobre todo, de los mandos superiores. Como eran las que les correspondían en las comisiones militares ejecutivas y permanentes, restablecidas en marzo de 1831 y ahora mantenidas, o las referidas a la inspección de los cuerpos de los voluntarios realistas de sus respectivos distritos, tras la supresión a finales de diciembre de la inspección general.

Pero algo más: la policía quedó totalmente bajo su control. No sólo porque los capitanes generales, en calidad de presidentes de las Audiencias, afirmaran su posición convirtiéndose en subdelegados generales del ramo, sino porque además la superintendencia también pasaba a sus manos. Así es, desde el 12 de octubre de 1832, reemplazando al ministro togado del Tribunal de Cuentas, Marcelino de la Torre, asumía el cargo el brigadier José Martínez San Martín. Por lo tanto, un dominio efectivo del establecimiento por parte de los militares, al que querían se otorgara el pertinente aval formal, como lo demuestra el proyecto de reorganización del ramo de 20 de febrero de 1833, con el que lo único que cambiaba con respecto a la normativa de 1824, que se recuperaba íntegramente, era la vinculación al Ministerio de la Guerra y la asunción de los cargos por los mandos del Ejército<sup>15</sup>.

Con ello este instituto armado se estaba convirtiendo en el sostén del nuevo régimen absoluto de los fernandistas, tanto frente a la oposición de los carlistas como de los liberales. Y esto es así porque, aunque se quisiera sumar a la nueva situación (y a la causa de Isabel) al sector moderado de estos últimos disidentes, mediante los sucesivos indulto, amnistía y permiso para el retorno de los emigrados, en modo alguno significaba alterar un ápice el modelo de Estado de Monarquía absoluta. Así se recogía en el decreto de 15 de noviembre de 1832, conminando a los mayores castigos a aquellos que «osasen aclamar o seducir a los incautos para que aclamasen otro linaje de gobierno que no fuera el de la

<sup>14</sup> Nominados a principios de noviembre, el primero fue reemplazado a mediados de diciembre por el mariscal de campo Juan Antonio Monet (inmediatamente después de dejar el Ministerio de la Guerra) y el segundo a principios de enero por el también mariscal de campo Carlos Herón. En la Capitanía del distrito la situación se estabilizó a finales de enero de 1833 con la llegada del teniente general Manuel Freire Andrade, que se mantuvo hasta abril de 1834. En el Gobierno militar de Madrid hubo un cambio más, ya que a Carlos Herón le sucedió en julio el mariscal de campo José Miranda Cabezon y a éste a mediados de noviembre el también mariscal de campo Luis Águila Alvarado, marqués de Espeja, que permaneció hasta mediados de julio de 1834.

<sup>15</sup> Este plan sobre el establecimiento de la Policía se encuentra en el Archivo General Militar (A.G.M.), Sección 2ª, División 10ª, leg. 255. Para el contexto en que se integra hemos seguido a ARTOLA, M., *op. cit.*, pp. 935-941 y corrigiendo algunas cuestiones a BALLBÉ, M., *op. cit.*, 103-105.

Monarquía sola y pura», o la circular del ministro de Estado de 3 de diciembre del mismo año, en la que se precisaban las dos máximas fundamentales que iban a seguirse en el régimen interior, perseguir cualquier «innovación religiosa o política que se intentara suscitar en el Reino» y admitir «la adopción en los diferentes ramos de la administración pública, [de] aquellas mejoras que la sana política, la ilustración y los consejos de los hombres sabios y verdaderamente amantes de su patria indicaran como provechosas». En definitiva, el llamado sistema del «despotismo ilustrado», al que quizá sea mejor denominar simplemente como Monarquía absoluta, ya que es igual de restaurador que el término anterior, al suponer un progreso evidente con respecto al carácter autoritario dominante en la Monarquía precedente.

Ya hemos visto que la piedra angular de la reforma administrativa del realismo moderado era el Ministerio de Fomento. Pues bien, convirtiéndolo ahora en la seña de identidad de la nueva trayectoria de la Monarquía, «para fortalecer la administración interior y el fomento general del Reino, haciendo que las disposiciones protectoras de la fortuna individual y pública produzcan el saludable efecto que se desea», el 5 de noviembre del citado año se lleva a cabo su refundación. Sí refundación, porque se presentaba como la ejecución de lo dispuesto exactamente dos años antes a propuesta del Ministerio de Hacienda.

Siendo esto así, al titular de éste, Victoriano de Encima y Piedra, al que se nombraba interino del nuevo departamento, se le encargó procediera a su organización, estableciendo la planta y señalando las atribuciones y los diferentes ramos que debían ponerse a su cargo. Algo que realizó con gran celeridad, ya que cuatro días después Fomento tenía formalmente determinadas las competencias, que contemplaban, sistematizando, todo lo relacionado con la estadística general, el fomento de la riqueza pública (agricultura, industria, comercio comunicaciones y obras públicas), la policía urbana o municipal (salubridad, comodidad y abastecimiento general de los pueblos), la beneficencia, la instrucción pública y bellas artes, el gobierno y administración económica municipal (propios y arbitrios, organización de los ayuntamientos), los alistamientos y sorteos para el Ejército, la policía de seguridad (control del orden público, imprenta y censura de periódicos, protección y seguridad de las personas, establecimientos penales)... «y finalmente todos los demás objetos que, aunque no se hallaran expresados, correspondieran o fueran análogos a las clases indicadas»<sup>16</sup>. Pues bien, a pesar de estos amplios cometidos, a pesar de querer con-

---

<sup>16</sup> Resulta bastante extraño el escaso rigor que presenta el decreto de 9 de noviembre a la hora de recoger las atribuciones. Esto nos ha obligado a tener que ordenarlas y para ello hemos seguido muy de cerca la exposición y el proyecto ministerial de P. Sainz de Andino. Hemos operado así porque creemos que de esta manera debió hacerlo Francisco de Paula Córdoba Ibarra, oficial de Ministerio de Hacienda al que Victoriano de Encima y Piedra trasladó el encargo a él asignado. Nos parece que así debió trabajar porque alguna de las atribuciones finalmente recogidas en el decreto son una transcripción literal de las establecidas por P. Sainz de Andino en el segundo de esos textos, eso sí rompiendo su esquema lógico. Por eso más importante que esta labor, el papel de Francisco

centrar en el nuevo departamento «toda la acción administrativa», la abigarrada nómina de organismos, que habiendo conocido en los asuntos ahora atribuidos a éste quedaban bajo su dependencia, no aparecían integrados en la planta dada al Ministerio. Pero no sólo eso, procediendo la mayoría de sus atribuciones y las instituciones a ellas vinculadas del Ministerio de Hacienda (en menor grado del de Estado, de Gracia y Justicia, y del Consejo de Castilla), se decidió que los intendentes «fueran los jefes de quienes se valiera [el departamento de Fomento] para el cumplimiento de sus reales órdenes y disposiciones»<sup>17</sup>.

De esta manera, sin haber procedido a una reorganización paralela de los departamentos ministeriales y del Consejo de Castilla, apareciendo como una especie de dirección general de la Secretaría de Hacienda, el Ministerio de Fomento iniciaba su andadura, cuyos primeros pasos no pudieron ser más luctuosos. Esto fue así, en primer lugar, porque esas instituciones no solamente pusieron todas las trabas posibles para impedir que se les arrebataran sus tradicionales atribuciones, sino que además para impedir el dominio del Ministerio de Hacienda se inició una verdadera competición para intentar prevalecer unos sobre los otros, adquiriendo particular importancia en los casos del Consejo de Castilla y el Ministerio de la Guerra. En segundo lugar, porque al no contar con delegados territoriales específicos, mas que como una innovación, el nuevo departamento aparecía como el restablecimiento del sistema antiguo en favor de los intendentes. No había nuevas autoridades y, en tercer lugar, además permanecían las personas que hasta entonces habían estado al frente de las intendencias, tanto por el previo dominio ideológico del realismo moderado como por el proceso de funcionarización abierto dentro del Ministerio de Hacienda<sup>18</sup>. Esto es lo que ocurrió, cuando menos, en Madrid, donde a finales de octubre de 1832 volvió a asumir la dirección de la Intendencia, José Goicoechea Urrutia (1788-1849); función ésta que ya había ostentado entre noviembre de 1831 y julio de 1832, y en la que se mantendría hasta marzo de 1835, para pasar después como oficial mayor a las oficinas centrales del Ministerio de Hacienda<sup>19</sup>.

---

de Paula Córdoba Ibarra fue el de servir de enlace entre el Ministerio de Fomento y el que le sucedió del Interior, ya que trasladado a la Secretaría del primero en ella se mantuvo hasta el último día de 1835. (Refs. Archivo Histórico Nacional —A.H.N.—, Fondos Contemporáneos —FFCC—, M<sup>o</sup> Interior, personal, leg. 123; y LUIS, J.-P., *op. cit.*, p. 106).

<sup>17</sup> Para la articulación del Ministerio de Fomento hemos seguido muy de cerca las observaciones realizadas por GARIJO AYESTARÁN, María Josefa: *El Ministerio de la Gobernación (Materiales para un estudio de su evolución histórica hasta 1937)*, Madrid, 1977, pp. 25-30; y GUAITA, Aurelio: «La competencia del Ministerio de Fomento, 1832-1931» en *IV Symposium de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares (Madrid), 1983, pp. 354-361.

<sup>18</sup> ENCIMA Y PIEDRA, Victoriano: *De los sucesos del Real Sitio de San Ildefonso o La Granja, a fines del año de 1832; de las disposiciones tomadas por el Ministerio que se nombró el 1 de octubre del mismo año; y de las causas inmediatas del estado actual de España*, París, 1837, pp. 60-62 y «Papel sobre los intendentes y corregidores, y el nuevo Ministerio de Fomento» (en Archivo de la Villa de Madrid —A.V.M.—, Corregimiento, 1/154/109).

<sup>19</sup> A.H.N., FFCC, M<sup>o</sup> Hacienda, 5.047/31 y 3.497 (1)/44.

Esta es la situación que se encontró el conde de Ofalia, en quien desde el principio se había pensado para ser titular en propiedad de la cartera de Fomento, cuando al terminar diciembre de 1832 asumió el cargo. Pues bien, todo parece indicar que se enfrentó a ella con una visión del Ministerio que se acercaba más al ideario y modelo originario de organización policial de 1824, del que él había sido uno de sus principales mentores, que al fomentista finalmente arbitrado. De ahí que a lo largo de su mandato el departamento de Fomento, relegando los aspectos referidos al desarrollo económico al Ministerio de Hacienda, se afirmara en los ámbitos administrativos y de policía urbana o municipal, y en los estrictamente gubernativos, con especial énfasis en los de policía de seguridad<sup>20</sup>.

Solamente supera estos apartados la propuesta que presentó en septiembre de 1833 para la creación de la Junta suprema de Fomento general del Reino, que, siendo una prolongación y extensión de la Junta de la Riqueza del Reino a los asuntos gubernativos, interesa a nuestros efectos destacar que, entre sus funciones, se encontraban las de «continuar con los trabajos empezados sobre la división del territorio» y «proponer lo conveniente para el arreglo y organización de las dependencias del Ministerio [de Fomento] en las provincias»<sup>21</sup>. Al margen de este proyecto, en el primero de los ámbitos mencionados resultan fundamentales para afianzar a los intendentes como jefes superiores administrativos en sus respectivas provincias y para el despliegue territorial del Ministerio, la creación, a mediados de julio, de las juntas de caridad (para el control y vigilancia, socorro y ocupación de los mendigos) y la reorganización, a finales de septiembre, de las de sanidad (para hacer frente a las epidemias de cólera, promover la construcción de cementerios...).

Estas corporaciones se enmarcan en la misma línea racionalizadora, unificadora y centralizadora abierta con la real orden de 20 de abril que instauraba los *Boletines Oficiales* de provincia. Establecidos para que «las justicias y los ayuntamientos de los pueblos» conocieran, con mayor rapidez y de forma más barata que el tradicional sistema de veredas, las órdenes, disposiciones y prevenciones que tuvieran que hacerles las autoridades, tenían un objetivo fundamental, que era el de afirmar el principio de legalidad, porque a partir de entonces ya la ignorancia no podría ser la excusa argüida por aquéllas para el incumplimiento, pudiendo exigírseles la efectiva responsabilidad. Este carácter de papel oficial otorgado en sus correspondientes provincias a este apartado de los boletines, razón por la que los pueblos estaban obligados a su suscripción, no lo compartía la otra sección dedicada a recoger avisos particulares y a publicar artículos; eso sí, éstos, que debían circunscribirse a la temática admitida, estaban sujetos a las reglas de censura establecidas por el Juzgado de imprentas. Como más o

<sup>20</sup> Sobre este nombramiento y las líneas maestras de la actuación del conde de Ofalia seguimos la aproximación biográfica ya citada que realizamos sobre el mismo, especialmente las páginas 158 y 162-163.

<sup>21</sup> *Actas del Consejo de Ministros*, Fernando VII, Madrid, 1994, tomo VIII, sesión del 3 de septiembre de 1833 (nº 128), pp. 242-246.



menos ambas secciones se encontraban recogidas en el secular *Diario de Avisos de Madrid*, fue preciso llegar a un acuerdo con su editor para el *Boletín Oficial de Madrid* el 2 de julio pudiera iniciar su publicación.

El Ministerio de Fomento es el promotor de esos periódicos oficiales, correspondiendo a los intendentes la responsabilidad de arbitrar su edición, sin embargo, la atribución que le atañe referida a la imprenta y censura de periódicos seguía siendo ejercida por Ministerio de procedencia, el de Gracia y Justicia. De ahí que el Consejo de ministros, en la sesión del 21 de abril, acordara, a propuesta del titular de este departamento, aprobar unas instrucciones reservadas (recogidas después en la orden de 4 de mayo) —que juez de imprentas debía comunicar a los censores y remitir copia a los capitanes generales, presidentes de las Audiencias, para que celaran por su más estricta observancia—, indicadas a evitar que la prensa periódica insertara «noticias políticas y discursos que tuvieran un sentido contrario a lo publicado en la Gaceta de Madrid» y en los periódicos autorizados por la orden precedente; o, lo que era lo mismo, estuvieran en contravención con «los enunciados principios políticos del Gobierno»<sup>22</sup>.

Esta misma situación se repite en la formación de los Ayuntamientos, atribución que con igual origen compete al Ministerio de Fomento. Al titular de éste se debió el refrendo del real decreto de 2 de febrero, con el que, poniendo fin a la suspensión de las elecciones municipales ordenada en noviembre del año anterior, se quería lograr unos Ayuntamientos adictos, que fueran «a la vez unos auxiliares celosos e ilustrados del Gobierno, y unas corporaciones tutelares y protectoras de la seguridad, de la propiedad y del fomento de los pueblos». Para ello, se ampliaba el cuerpo electoral al sumar a los miembros de las corporaciones existentes un número igual de vecinos que «fueran los mayores contribuyentes de cualquier género de impuesto». Esta restringidísima apertura al derecho a la participación no era completa porque el electorado ampliado sólo proponía ternas para los distintos oficios municipales, de las que los acuerdos de las Audiencias o Chancillerías, presididos por los capitanes generales, eran los que elegían.

Esta reforma, que mantiene ese control que en 1824 se había otorgado a esas instancias judiciales, afecta a los municipios de la provincia de Madrid que se encuentran bajo la jurisdicción de la Chancillería de Valladolid, no así al de la villa de la Corte y a los de su Rastro. Aquí la jurisdicción la ejerce el tribunal superior de la Sala de alcaldes de Casa y Corte. Esta instancia, estrechamente vinculada al Consejo de Castilla y presidida por uno de sus ministros, sufrirá desde 1823 su misma suerte hacia la progresiva reducción de sus funciones al ámbito judicial. Esta relegación se produce en el Consejo —con excepciones, como será la intervención que veremos inmediatamente mantiene en la administración judicial y municipal de la Corte— como consecuencia fundamen-

---

<sup>22</sup> *Actas del Consejo de Ministros*, Fernando VII, Madrid, 1994, tomo VIII, sesión del 3 de septiembre de 1833 (nº 128), pp. 242-246.

talmente de la creación del Consejo de ministros y del departamento de Fomento, y en Sala por el establecimiento de la organización policial.

En la capital esta institución es tribunal de apelación y comparte acumulativamente la primera instancia tanto en causas civiles como criminales con el Juzgado de la Villa, formado por el corregidor y dos tenientes, que son nombrados a propuesta del Consejo de Castilla por rey. Este origen y el correspondiente control de la gestión limitan la autoridad gubernativo-administrativa que ejerce el corregidor a través del Ayuntamiento que preside. Además, esta corporación se queda al margen de la reforma precedente: en primer lugar, porque está formada por regidores perpetuos, cuyos títulos de propiedad, que en su mayor parte habían sido confirmados en los años precedentes, son respetados; y, en segundo lugar, porque exclusivamente éstos son los que proponen las ternas para diputados y síndico personero del común, de las que el Consejo de Castilla elige<sup>23</sup>.

Pues bien, la persistencia de la intervención de esta institución permite que el Ayuntamiento de la capital se escape de la influencia del capitán general, pero también que al frente del mismo se pueda mantener, como si nada hubiera ocurrido, Domingo M<sup>a</sup> Barrafón (1789), que había sido nombrado para el cargo el 21 de agosto de 1830. Este magistrado y mayor propietario del pueblo oscense de Fraga, del que era natural, tenía un pasado de conspicuo ultrarrealista, afirmado a partir de 1822 al ser designado intendente honorario de provincia y secretario de interino de Hacienda por la Regencia de Urgel. Condecorado con la cruz de fidelidad de primera clase y contando con la protección de Francisco Tadeo Calomarde, con restauración absolutista inmediata ocupó los cargos de corregidor, intendente de rentas y del ejército de Aragón y Cataluña. Sólo la abjuración del reaccionarismo autoriza a entender que permaneciera en el Corregimiento de Madrid hasta marzo de 1834, compatibilizándolo además desde febrero de 1832 con el puesto de ministro del Consejo Real<sup>24</sup>.

Al margen de la situación excepcional de Madrid, no se comprende que, por un lado, se proceda a afirmar al intendente, como una instancia que aparece claramente separada de la sociedad a la que gobierna y a la que es insepara-

<sup>23</sup> Para los antecedentes de la Sala de alcaldes de Casa y Corte y del Ayuntamiento hemos seguido a GUARDIA, Carmen de la: *Conflicto y reforma en el Madrid del siglo XVIII*, Madrid, 1993 y para la evolución del Consejo de Castilla a CABRERA BOSCH, María Isabel: «Consejo Real de Castilla: legislación y revolución liberal, 1808-1834» en *Revista de las Cortes Generales* 11 (1987) pp. 125-156. La composición y formación del Ayuntamiento de Madrid en 1833 la recoge MARTÍN MUÑOZ, Joaquín: *La política local del Madrid de Pontejos (1834-1836)*, Madrid, 1995, pp. 55-57 y 159. Y el origen y confirmación de las regidurías perpetuas en «Relación de oficios de regidor de esta M.N. Villa, con expresión de los que los desempeñan por sí mismos y los que los sirven por sus tenientes» (A.V.M., Secretaría, 1/218/9).

<sup>24</sup> A.H.N., FFCC, M<sup>o</sup> Justicia, magistrados-jueces, 4.293 (2)/1.032 y Archivo del Senado — A.S.—, expedientes personales, 0050-05.

ble el concepto de provincia<sup>25</sup> (que vemos ya utilizada el Ministerio de Fomento), frente al corregidor que, con un marcado carácter judicial, mantiene una impronta eminentemente local. Y, por otro lado, tras darse pasos fundamentales en aspectos gubernativos básicos como son los relacionados con la prensa y la formación de los ayuntamientos, este Ministerio no haga nada por hacerse con su control y además consolide en los mismos a los capitanes generales. No se puede entender porque no cuadra con la agresiva acción ejercida por el conde de Ofalia para poner bajo la jurisdicción del departamento del que es titular las funciones policiales; atribución que, procedente del Ministerio de Justicia le correspondía, pero, recordando lo ya reseñado, estaba siendo usurpada por los capitanes generales y el Ministerio de la Guerra. Quizás lo único que pueda justificar esta actuación incongruente es que el ministro de Fomento tuviera en la mente la separación existente en la administración josefina y en Francia hasta 1819 entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Policía General, y sólo contemplara el ámbito correspondiente a éste o considera necesaria su afirmación previa para el desarrollo del primero.

Pues bien, el enfrentamiento entre el Ministerio de la Guerra y el conde de Ofalia se inició a finales de enero de 1833 a consecuencia de la quinta de 25.000 hombres para el reemplazo del ejército, que se quería llevar a efecto con la mayor celeridad posible para neutralizar la fuerza militar de los voluntarios realistas. En esta urgencia es donde el titular de esa cartera asienta la propuesta de que, sin menoscabar las atribuciones que sobre las quintas tenía el departamento de Fomento desde el decreto de 9 de noviembre de 1832, fuera el Ministerio de su cargo el que la ejecutara como lo había hecho hasta esta fecha. Algo que no compartía el conde de Ofalia, pero que por falta de apoyos en el Consejo de ministros tuvo que aceptar, eso sí logrando que fuera considerado como una concesión que hacía el Ministerio de Fomento al de la Guerra y «sin perjuicio que en lo sucesivo se llevara a efecto de acuerdo con lo mandado en ese decreto»<sup>26</sup>. Así las cosas, el papel de los intendentes en esta quinta, finalmente ordenada el 10 de febrero, fue el de simples vehículos de comunicación entre los ayuntamientos, que efectuaban los sorteos y cubrían los cupos, y los capitanes generales.

Si a regañadientes el conde de Ofalia había aceptado este exiguo papel de su departamento en el reemplazo, bajo concepto alguno estaba dispuesto a admitir la integración de la organización policial dentro del Ministerio de la Guerra, cuyos pasos acelerados ya hemos destacado. Tanto es así que su enérgica contraofensiva, que contó con apoyo directo del presidente del Consejo (Francisco Cea Bermúdez), permitió retrotraer la situación a origen. Su expresión, paralela a la crisis ministerial que entonces se produjo, fue la recuperación para el Mi-

<sup>25</sup> MORELL OCAÑA, Luis: *El régimen local español*, Madrid, 1988, p. 96.

<sup>26</sup> *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo VIII, sesiones del 27 y 29 de enero de 1833, n.ºs 15 y 16, pp. 30-31.

nisterio de Fomento del control de la superintendencia de policía, mediante la drástica sustitución el 25 de marzo del militar que estaba al frente, el brigadier José Martínez San Martín, por el magistrado, el alcalde de Casa y Corte Matías Herrero Prieto<sup>27</sup>. La respuesta del ejército a este cambio quedó recogida, de una parte, en un papel anónimo fechado el 29 de ese mes, que subrepticamente se envió a los capitanes generales, y, de otra parte, en una circular dirigida también a éstos, que el 9 de abril rubricó el ministro de la Guerra.

En la primera, realizando una especie de identificación entre la nación y el ejército, se consideraba ese cese como «una fatal y deplorable equivocación», tanto más cuanto —se subrayaba— bajo su autoridad «el pueblo español» había logrado «sofocar las chispas del carlismo». De ahí que esa sustitución fuera vista no sólo como un claro retroceso en la causa de la legitimidad de la princesa Isabel, sino como la colocación de «los cimientos de una guerra civil». Por ello, sin ambages se acusaba al presidente del Consejo de bascular a favor del «partido usurpador», máxime —se señalaba— por el «miedo cervical» que tenía a los liberales, que le hacía ver detrás de «todo español ilustrado un jacobino». En la segunda, redactada para contrarrestar los efectos perniciosos de la anterior, se aprovechaba para recordar a los capitanes generales que seguían siendo subdelegados generales de policía y cúspides de la administración civil. De esta manera se les indicaba que «tenían anejas altas funciones civiles», ya que —se afirmaba— si «a la administración civil incumbía la obligación de promover la abundancia y sofocar por este medio el espíritu de facción, a la fuerza militar tocaba reprimirlo si alguna vez levantaba la cabeza», siendo en este sentido los capitanes y comandantes generales, encargados de su mando inmediato y empleo oportuno, «agentes de prosperidad»<sup>28</sup>.

Es aquí, en la asunción de la dirección de la policía por la administración civil, donde se encuentra el quid de la cuestión, y no en el mayor o menor *back-ground* avanzado de los superintendentes. Que fuera el ministro de Fomento en lugar del de la Guerra el que controlara la policía es más importante que la hoja de servicios del nuevo superintendente, el magistrado vallisoletano Matías Herrero Prieto; que, por lo demás, es la de un funcionario judicial bastante aséptico, eso sí en ningún momento tiznada por el ultrarrealismo<sup>29</sup>.

Además, el nuevo superintendente, de la misma manera que en 1824, era a la vez subdelegado del ramo de la capital y de su provincia. Pues bien, esta concentración, que ahora todo lo indica se realizaba para afirmar la autoridad del Ministerio de Fomento sobre el ramo, no la había vivido su inmediato antecesor. Y esto se acaba notando, porque a la fundamental vigilancia de los libe-

<sup>27</sup> EGGERS, Eduardo R. y FEUNE DE COLOMBI, Enrique: *Francisco de Zea Bermúdez y su época, 1779-1850*, Madrid, 1958, pp. 114-115.

<sup>28</sup> Se encuentran recogidos, respectivamente, en *Fastos españoles o efemérides de la guerra civil desde octubre de 1832* [hasta diciembre de 1833], Madrid, 1840, vol. I, pp. 219-225 y en la *Gaceta de Madrid*, 11 de abril de 1833, n.º 45.

<sup>29</sup> A.H.N., FFCC, M.º Justicia, magistrados-jueces, 4.504 (1)/3.966.

rales en 1824, en 1833 se sumaba la de los carlistas. De ahí que Matías Herrero Prieto no diera abasto para dar cuenta de los partes de los capitanes generales al ministro de Fomento y responder en consecuencia, y dirigir la policía de Madrid, cuyas ocupaciones se habían incrementado sobremanera. Ésta, la Subdelegación de la capital, era la que gran medida le desbordaba. No tenía tiempo para estudiar con detenimiento la información sobre los carlistas (que seguían dominando en el cuerpo de los voluntarios realistas y en la guardia real; y se reunían en los cafés de La Estrella y en el de los Dos Amigos) y acerca de los liberales (que estando más dispersos, mantenían tertulias en los cafés Lorencini y La Fontana de Oro); para emitir circulares impidiendo el uso de armas a personas no autorizadas o controlar los movimientos de forasteros (y alejar de la Corte a sujetos renombrados por sus ideas); para solicitar al capitán general de Castilla la Nueva o al gobernador militar de Madrid el auxilio de la tropa con objeto de interrumpir los conatos de conspiración o sofocar los enfrentamientos entre isabelinos y carlistas; para dar instrucciones reservadas a los agentes de policía... Lógicamente, planteada la necesidad de un auxilio en este ámbito territorial, se hizo imprescindible cuando Matías Herrero Prieto fue nombrado a mediados de julio comisario regio para las causas de Estado (cargo en que se quería «centralizar el conocimiento de las causas sobre conspiradores»). De ahí, que a finales de este mes se acabará aceptando la propuesta de éste para que ocupara la Subdelegación principal de policía de Madrid el magistrado turolense Ramón Vicente Espeleta, al igual que él procedente de la Sala de alcaldes de Casa y Corte<sup>30</sup>.

Estas alteraciones fueron aprovechadas por el conde de Ofalia para profundizar en la supeditación del establecimiento policial. Así, asumida la jefatura del ramo, el siguiente paso era, mediante la correspondiente reforma, la integración de toda la organización en el Ministerio. Para ello que mejor que contar con el que en 1824 había sido su álgar ego en la articulación primigenia del ramo, que era donde se quería volver. Por supuesto, nos estamos refiriendo a José Manuel Arjona Cubas, al que el ministro de Fomento sacó del semidestierro que desde 1825 estaba padeciendo como intendente asistente en Sevilla, nombrándole el 4 de agosto superintendente de policía, con el encargo de proceder a la reorganización del establecimiento. Este incremento de los cometidos, unido a las razones antedichas, impelieron a este magistrado, a diferencia de lo acontecido durante su primer mandato como superintendente, a mantener al subdelegado de Madrid. Con tal objeto, tras la renuncia de Ramón Vicente Espeleta, fue designado a mediados del citado mes Joaquín Paz Merino, magistrado bilbaíno propuesto por José Manuel Arjona, al considerar reunía

<sup>30</sup> Toda la información al respecto se puede ampliar con la documentación sobre la policía recopilada en *Fastos...* vol I. Sobre el subdelegado de Madrid: A.H.N., FFCC, M<sup>o</sup> de Justicia, magistrados-jueces, 4.713 (1)/6.672; y *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo VIII, sesión del 12 de abril de 1833 (n<sup>o</sup> 54), pp. 99-100.

los requisitos necesarios, entre los que se encontraban, además de ser fernandista e isabelino, el «haber sido intendente de policía en Navarra a la creación del ramo en 1824» (prestando después sus servicios en el Consejo de este reino y en la Audiencia de Extremadura)<sup>31</sup>.

Encomendando, por tanto, la más importante Subdelegación de la policía a un hombre de confianza, el superintendente se dedicó a redactar la memoria correspondiente para la reordenación del ramo. Pues bien, este documento, tras contar con el dictamen favorable del Consejo de ministros, fue la base de la real orden de 25 de septiembre (recogida después como la real cédula del día 28), por la que con ciertos cambios se restablecía la normativa de 1824, derogando las alteraciones efectuadas en 1827. Esos cambios, a la espera del reglamento ahí anunciado, significaban la recuperación de la autoridad del superintendente en el nombramiento (propuesta) de los subdelegados principales de policía y en la posición de superior jerárquico, ya que éstos, por un lado, se independizaban de las autoridades judiciales y locales que los habían acumulado y, por otro, dejaban de verse interferidos por los subdelegados generales, que desaparecían. Es decir, los capitanes generales cesaban como subdelegados natos de policía (real orden circular de 28 de septiembre), eran apartados de la institución, a no ser de la intervención que pudiera derivar de su condición de «primeros jefes en las provincias» de la administración civil; de ahí que se planteara la necesidad de arbitrar «las relaciones que debieran existir» con los subdelegados principales de policía.

Esta denominación que recibían los delegados provinciales de policía era la otorgada en 1827, de igual manera que de esta contrarreforma se conservaba la separación de las atribuciones acumulativas referidas a la policía urbana o municipal. Pero lo que ello conllevaba, el acantonamiento de los subdelegados en las tareas estrictamente policiales de protección y seguridad pública, ahora se debía, de la misma forma que ocurría con el nombre, a la presencia de los intendentes, a los que, siendo también delegados provinciales del Ministerio de Fomento, se les habían conferido esas atribuciones administrativas. Algo similar se puede indicar del restablecimiento que con esta reforma se producía de la totalidad de las atribuciones privativas contempladas en la normativa de 1824, porque con ellas, aparte de reafirmar a la policía en las funciones de orden público, lo que se buscaba era la autonomía financiera que de ellas dimanaba<sup>32</sup>.

En definitiva, con esta reforma se retoman los rasgos que señalamos querían caracterizar a la organización policial de 1824, es decir, separación del poder judicial y del estamento militar, generalización a toda la Monarquía y articulación centralizada y jerárquicamente ordenada. La actualización es la que proce-

<sup>31</sup> A.H.N., FFCC, M<sup>o</sup> de Justicia, magistrados-jueces, 4.748 (2)/7.266; y *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo VIII, sesión de 13 de agosto de 1833, n<sup>o</sup> 116, pp. 216-217.

<sup>32</sup> Para la concreción de esta reforma de la policía hemos seguido, aparte de la legislación referida, las *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo VIII, sesiones del 8 y 17 de septiembre de 1833 (n<sup>os</sup> 130 y 134, pp. 244 y 257) y *Fastos...* vol I., p. 465.

de de la absorción del ramo por la administración civil propiamente dicha, cuya expresión es el Ministerio de Fomento. Y con esta integración además, de una parte, se abre la vía hacia la independencia de este departamento ministerial, ya que los subdelegados principales de policía son representantes territoriales exclusivos del mismo, a diferencia de los intendentes compartidos con el Ministerio de Hacienda. De otra parte, se afirma la tendencia hacia la especialización de estos delegados provinciales en las atribuciones que corresponden al Ministerio: los primeros, los subdelegados lo hacen en la esfera estrictamente policial; los segundos, los intendentes en los ámbitos administrativos y de fomento económico.

### LOS SUBDELEGADOS DE FOMENTO

Ese carácter y estructura territorial del Ministerio de Fomento parece que tenía sus días contados cuando, tras el fallecimiento de Fernando VII, la reina gobernadora, una vez revalidado al gobierno presidido por Francisco Cea Bermúdez, emitió el manifiesto de 4 de octubre de 1833. Aunque este documento no fuera más que una confirmación de la trayectoria política y de los principios originarios de este ejecutivo, sin embargo, de la misma manera que se subrayaba con fuerza que no se iba admitir innovación alguna que pudiera alterar «el vigor y la pureza» de «la Religión y la Monarquía», se ponía especial énfasis en «las reformas administrativas», en las que se quería profundizar. Pues bien, dado que el conde de Ofalia había sido designado secretario del Consejo de Gobierno—cuerpo colegiado recogido en el testamento de Fernando VII para asesorar a la reina gobernadora y al Consejo de ministros en los asuntos graves de política y administración— y dada la urgencia y dedicación exclusiva que requería el establecimiento de las mejoras en la administración arriba anunciadas, se decidió su sustitución como titular de la cartera de Fomento. Así, una vez declarada la incompatibilidad de ambos cargos, el Consejo de ministros barajó y propuso distintos nombres para reemplazarle, entre los que finalmente el 21 de octubre se designó a Francisco Javier de Burgos, «en atención a sus especiales conocimientos en materias económicas» y con el encargo principal de plantear «la división civil del territorio como base de la administración interior y medio para obtener los beneficios que se meditaba hacer a los pueblos»<sup>33</sup>.

Parece que tenía razón este patricio granadino cuando en sus *Anales* destacaba el resentimiento que causó al conde de Ofalia su remoción, porque algo de eso debió haber en las últimas medidas que tomó como ministro y, después, siendo notoria la influencia que junto al marqués de Amarillas ejerció en el

<sup>33</sup> TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, 1968, pp. 19-27 y 191-192; y *Actas del Consejo de Ministros, Isabel II (1833-1839)*, Madrid, 1995, tomo IX, sesiones del 13 y del 20 de octubre de 1833, n<sup>o</sup>s 7 y 10, pp. 13-15 y 21-22.

Consejo de Gobierno, en la formación de los dictámenes de éste, contrarios a muchas de las propuestas administrativas nucleares de aquél<sup>34</sup>.

La primera de las actuaciones mencionada está indicada, cómo no, a apuntalar su preciada organización policial recién ordenada. Es sabido que ese manifiesto no logró concitar a los liberales, pero mucho menos a los ultrarrealistas, que inmediatamente se levantaron en distintos lugares en favor de la causa de Don Carlos, marcando el inicio de la primera guerra civil. Ante esta situación, tras autorizar a los capitanes generales con las más amplias facultades para que sofocaran con la fuerza armada cualquier acto de rebelión y castigaran a los causantes con arreglo a las leyes y comisiones militares, el 17 de octubre se acordó que mientras duraran estas circunstancias recuperaran la condición de subdelegados generales de policía. Pues bien, el conde de Ofalia, que no estaba dispuesto a dar al traste con toda la organización policial que tantos esfuerzos le había costado, logró que a esa disposición se agregara una normativa, que, sin perjuicio de lo ahí establecido, regulaba las relaciones entre los subdelegados principales de policía y los capitanes generales en los casos en que ambas autoridades estuvieran separadas. Con ello, reafirmando el carácter de superiores jerárquicos de éstos, a los que los primeros debían informar y dar cuenta de sus actuaciones frente a las situaciones que pudieran comprometer la seguridad del Estado o la tranquilidad pública, lo que se buscaba, donde fuera posible, era mantener la autoridad de los subdelegados principales como «jefes superiores» del ramo a nivel provincial<sup>35</sup>.

Por supuesto, esto no puede ocultar el proceso de militarización de la policía al que se asiste, cuyo correlato fue la asunción de la superintendencia de policía desde esa misma fecha de 17 de octubre por el brigadier de talante liberal moderado Manuel Latre. Pero tampoco hacernos olvidar que en el caso de Madrid esa figura subsiste y además en manos de un civil. El superintendente, al que le corresponde la jefatura superior de policía, asume la autoridad mediata del ramo de la capital del Reino, donde reside. Manuel de Latre, en calidad de tal, bien por atemperarse a la anterior normativa bien por su concepción civilista de la policía, lo cierto es que, tras exonerar a Joaquín Paz Merino, por considerar había tratado impunemente a los carlistas, el 21 de octubre nombró como subdelegado principal de policía de Madrid con carácter interino, al magistrado zaragozano Fermín Gil Linares. Éste, como otros de sus antecesores procedía de la Sala de alcaldes de Casa y Corte de Madrid, a la que llegó a finales de 1832, pero a diferencia de ellos él sí había visto interrumpida su carrera judicial por disentir con el absolutismo; así, entre 1823 y 1830 estuvo impurificado y privado de sus destinos por haber sido diputado a Cortes en 1820 y defender el régimen constitucional<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> BURGOS, Francisco Javier: *Anales del reinado de Isabel II*, Madrid, 1850, Vol I, pp. 165-166 y 186; y comentarios de MESA SEGURA, A., *op. cit.*, pp. 32 y 56-59.

<sup>35</sup> *Fastos*... vol I., pp. 636-637 y 647.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 660-661 y A.H.N., FFCC, Mº de Justicia, magistrados-jueces, 4.453 (1)/3.149.



La compenetración que debió existir con el superintendente resultó fundamental para que bajo su mandato se consolidara la institución que representaba. Y, además, de forma inmediata. En efecto, tras haber tomado dentro del ámbito de sus facultades las medidas pertinentes para que el acto de proclamación de la reina Isabel en Madrid, celebrado el 24 de octubre, transcurriera sin la menor alteración del orden público, como así sucedió, su participación en desarme y licenciamiento de los voluntarios realistas de la misma villa ordenada al día siguiente fue particularmente notoria. Así, si ya antes de llevarse a cabo los comisarios y celadores bajo su mando habían realizado un seguimiento y control riguroso de los carlistas, cuando el 27 de este mes se efectuó, aparte de encargarse de informar sobre los movimientos de los voluntarios realistas, colaboraron muy estrechamente con las tropas del regimiento de la Princesa en el sometimiento del cuerpo de infantería de esa milicia, que se había amotinado, negándose a entregar las armas, y en el apaciguamiento de la población que, afecta a la causa de Isabel, manifestaba ardorosamente su resentimiento contra el ultrarrealismo. También cooperaron en apresamiento de los principales responsables, que alcanzó una cifra algo superior a los 200 (de los que 99 fueron procesados, resultando 73 condenados a la pena capital, que después sería conmutada), y en la recogida de las armas de los domicilios de los ya ex-voluntarios realistas. En definitiva, y al margen de que algunos de éstos lograsen huir para sumarse a las partidas carlistas y del saldo de más de cien muertos que dejó la operación, esta acción puso de manifiesto la correcta coordinación que, bajo la dirección del superintendente, existió entre el capitán general de Castilla la Nueva y el subdelegado principal de policía; y, entre éstos y el corregidor, que, plegándose a sus mandatos, emitió sendos bandos para que los voluntarios realistas entregaran las armas y para prohibir el uso de éstas a las personas no autorizadas, y dio las órdenes pertinentes para cerrar las tabernas, prolongar las horas de iluminación y para que no hubiera ningún contratiempo en el surtido de los abastecimientos<sup>37</sup>.

Al igual que esta actuación, otra que también contó con el agradecimiento expreso de la reina gobernadora a las autoridades policiales de Madrid, fue la que se desarrolló el 24 de noviembre para sofocar una asonada de tendencia liberal en la Puerta del Sol contra el gobierno. Tras la misma, para evitar que conmociones de este tipo volvieran a suceder, el superintendente de policía, por mandato del ejecutivo, cinco días después dictó un bando por el que se endurecían al máximo las medidas de represión de las disidencias. A partir de entonces se hacía extensiva la prohibición de las reuniones encaminadas a alterar la forma de gobierno a todas aquellas que «por su número y por el espíritu de sus discusiones pudieran motivar desavenencias y reyertas». Además, se prohibía expresar de palabra o por escrito en parajes o en lugares de concurrencia públi-

<sup>37</sup> *Fastos...* vol I., pp. 735-764, y vol II, pp. 49-53; GARCÍA LEÓN Y PIZARRO, José: *Memorias*, Madrid, 1953, vol. II, pp. 56-59; A.H.N., Estado, 3031/1; y A.V.M., Sección Corregimiento, 1/187/1.

ca (como los cafés) ideas que pudieran «propender a concitar las pasiones y alterar la tranquilidad», así como censurar los actos del gobierno<sup>38</sup>.

En esas acciones policiales parece encontrarse el cambio de actitud de Francisco Javier de Burgos con relación a la institución: de su total impugnación por considerarla un producto del absolutismo más recalcitrante a la estrecha colaboración y coincidencia de planteamientos con el superintendente. Esto permitió que se pudiera llevar adelante el proyecto, ya planteado en la época en que José Martínez San Martín fue superintendente, de creación de una fuerza armada específica de la policía. Así, dejando a Madrid al margen de la sustitución de los voluntarios realistas por el instituto de la milicia urbana, en su lugar, siguiendo el modelo de la gendarmería francesa y como establecimiento piloto, se erigió el cuerpo de salvaguardias reales. Esta fuerza, que fue organizada en un escuadrón (260 hombres) formado por militares veteranos mandados por oficiales propuestos por el superintendente y armada con los pertrechos de los exvoluntarios realistas, empezó a prestar sus servicios a finales de 1833<sup>39</sup>.

Lógicamente, el entendimiento que parece existir entre Manuel Latre y Javier de Burgos no impide para que éste, al igual que ocurría con los asuntos administrativos y de fomento que estaban en manos del intendente, también buscara que los que ejercía el subdelegado principal de policía pasaran a engrosar las atribuciones del subdelegado principal de fomento, que quería establecer. A este respecto no deja de ser elocuente la estrecha relación existente entre esta nueva figura y la policial, nutriéndose ambas eso sí del mismo modelo prefectural napoleónico. Similitud en los títulos, coincidencia en la ordenación territorial homogénea y escalonada con la del primer establecimiento policial —subdelegados principales en las capitales de las provincias, que se debían formar, y subdelegados subalternos en las poblaciones más importantes—, especial referencia a esa organización, al destacar que sus fondos y atribuciones debían pasar a las Subdelegaciones de fomento, son datos para tener presentes<sup>40</sup>. Pormenores que se encuentran recogidos en el decreto de 23 de octubre

<sup>38</sup> *Fastos...* vol II, pp. 196-201; y *Diario de Avisos de Madrid*, 3 y 4 de diciembre de 1833, n.ºs. 337 y 338. Esos eficientes servicios fueron recompensados con el ascenso a mariscal de campo del superintendente y con la concesión de los honores de magistrado del Real y Supremo Consejo de Hacienda para el subdelegado.

<sup>39</sup> *Fastos...* vol II, , pp. 155 y 166. Y *Actas del Consejo de Ministros*, tomo VIII, sesiones del 11 de enero y de 24 de mayo de 1833 (n.ºs. 7 y 76), pp. 16 y 137-138; y tomo IX, sesiones del 9, 26 y 29 de noviembre de 1833, (n.ºs. 21, 32 y 34), pp. 46, 63-64 y 67.

<sup>40</sup> A ello creemos se refiere Antonio PIRALA Y CRIADO cuando señala (en *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista. Refundida y aumentada con la historia de la Regencia de Espartero*, Madrid, 1984, vol I, p. 253): «(...) No dio gustoso el nombre de subdelegados a estos funcionarios de su hechura; pero le obligaron muy poderosas razones, desconocidas sin duda de quienes le han criticado, y de que por relaciones particulares tenemos conocimiento; así como también de que no estuvo en su mano revestir a estas autoridades de todo el boato y dignidad que correspondían a su investidura elevada».

de 1833, donde por primera vez se enuncia al subdelegado principal de fomento como «autoridad superior administrativa».

No fue nada fácil conseguirlo. Y en ello tuvo una importante responsabilidad el Consejo de Gobierno, donde como hemos señalado participó el conde de Ofaña en calidad de secretario. Pues bien, el primer rechazo de este cuerpo consultivo a esa nueva figura administrativa se produjo con ocasión del proyecto de reforma de elecciones municipales presentado por Javier de Burgos a finales de octubre de 1833. Este proyecto, manteniendo las pautas fundamentales del decreto de 2 de febrero del año indicado (sólo clarificaba que por mayores contribuyentes debía entenderse a los que lo fueran por propiedades territoriales, rústicas o urbanas, o por industria fabril o comercial permanente), ponía bajo la tutela del Ministerio de Fomento a los ayuntamientos, al otorgar a los intendentes, entre tanto se establecían los subdelegados de fomento, las funciones que hasta entonces habían ostentado los Acuerdos de las Audiencias y Chancillerías de nombrar a los oficios municipales de las ternas propuestas por los electores. Esta necesaria separación del poder judicial del ámbito gubernativo y la calificación de los intendentes como «subdelegados de fomento interinos» eran los puntos en los que disenta ese cuerpo asesor. El primero lo refutaba porque consideraba que los intendentes, recargados como estaban de atribuciones, serían más propensos a las influencias, siendo por ello «más de temer el fraude, la ligereza y los manejos en las oficinas de las Intendencias que en las secretarías de los Acuerdos». El segundo porque estimaba que era prematuro otorgar el futuro conocimiento de todo lo relacionado con los ayuntamientos a una institución que aún no se había organizado y que teniendo «la categoría de las trascendentales» era preceptiva su opinión, que todavía no la había dado. En consecuencia, abogaba por el mantenimiento de la situación, planteando la postergación de la reforma.

Como este dictamen no era vinculante, Javier de Burgos siguió adelante con esos cambios en la formación de los ayuntamientos que, contando con el beneplácito del Consejo de ministros, fueron recogidos en el decreto e instrucción de 10 de noviembre. Esta celeridad se debía a la necesidad que, para el titular de Fomento, existía no sólo de asumir el control municipal que correspondía a su Ministerio, sino también de contar con unas corporaciones locales supeditadas a la nueva autoridad administrativa, para proceder acto seguido —se indicaba en esa disposición— a la elaboración de una «ley sobre organización de ayuntamientos, concebida de manera que pudieran estos cuerpos auxiliar completamente la acción de la administración provincial, y uniformar y facilitar la de la general del Reino»<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo IX, sesiones del 12, 20 y 29 de octubre y 8 de noviembre de 1833 (n.º 5, 10, 15 y 20), pp. 10, 17, 32 y 43-44; *Actas del Consejo de Gobierno*, sesiones del 15 de octubre y 5 de noviembre de 1833 (en A.H.N., Estado, leg. 906); BURGOS, F.J., «Ideas de Administración»: GAY ARMENTEROS, Juan C., *Política y Administración en Javier de Burgos*, Granada, 1993, Apéndice, pp. 20-21; y NIETO, A.: *Los primeros pasos...*, pp. 305-306.

De acuerdo con ello, para intentar conseguir lo que la normativa electoral de febrero al parecer no había logrado, unos ayuntamientos adictos, el intendente de Madrid (subdelegado de fomento interino), el ya citado José Goicoechea Urrutia, remitió el 30 de noviembre a las corporaciones locales de la provincia la nueva disposición con las pautas a seguir a fin de tener concluido todo el proceso para el 20 de diciembre. Pues bien, de nuevo el Ayuntamiento de la capital quedaba al margen: mantenía los regidores perpetuos porque explícitamente no habían sido derogados y remitía las propuestas en ternas de diputados y personero del común al Consejo de Castilla. Sin embargo, esta vez todo lo indica iba a ser la última, ya que, a consulta del intendente, la real orden de 31 de diciembre, admitiendo la práctica seguida hasta entonces, resolvía que «en lo sucesivo el Ayuntamiento de Madrid se sujetara en todas sus partes a las reglas comunes que fijara la ley municipal, que había de publicarse, sin perjuicio de la indemnización a que tuvieran derecho los propietarios o tenientes de los oficios perpetuos de que constaba en su totalidad». Lógicamente, se mantiene esta excepción porque, aunque el Ayuntamiento que iba a regir los destinos de la villa de Madrid durante 1834 siguiera siendo el tradicional cerrado a cualquier participación, era adicto, y esto libraba a la capital de lo sucedido en gran parte de los pueblos de la provincia, donde las corporaciones propuestas eran carlistas. Frente a ello, lo único que pudo hacer el intendente fue devolver las propuestas y reiterar el proceso en alguno de ellos, manteniendo mientras tanto a los ayuntamientos existentes<sup>42</sup>.

Con todo, la asunción del conocimiento de todo lo relativo a la administración municipal allanaba y mucho el terreno a los subdelegados de fomento. Pero para que éstos fueran una realidad fue preciso superar la ya tajante obstrucción del Consejo de Gobierno. Al mismo Javier de Burgos envió los proyectos de división territorial y de establecimiento de los subdelegados, indicando que, aunque conformaban «un sistema coherente en todas sus partes», podían juzgarse por separado. El primero, que recogía la nueva división provincial, reconocía como fundamentos los trabajos que sobre la división de 1822 se habían realizado durante la década precedente en el Ministerio de Justicia. El segundo, aparte de contener la célebre instrucción a los subdelegados, que luego reseñaremos, incluía un estudio en que mostraba la reducción de gastos que conllevaban las Subdelegaciones de fomento con relación a las de policía, así como las distintas resoluciones que se habían tomado y se iban a decretar para la implantación de la nueva figura administrativa.

Con relación al proyecto mencionado al principio, dado que necesidad de llevar adelante una nueva articulación territorial contaba con un asentimiento

---

<sup>42</sup> Comunicaciones al Gobierno del capitán general de Castilla la Nueva de 20 de noviembre y del superintendente de policía de 6 de diciembre de 1833 (en *Fastos...*, II, pp. 159 y 290-291; circulares del intendente de 30 de noviembre y 23 de diciembre de 1833 (en *Boletín Oficial de Madrid* —B.O.M.—, 4 y 24 de diciembre de 1833, n° 67 y 76); y A.V.M., Secretaría, Libros de Acuerdos del Ayuntamiento, n° 267, sesión de 8 de enero de 1834.

bastante generalizado, ese cuerpo consultivo dictaminó positivamente, eso sí indicando que por el momento debía limitarse al orden administrativo y señalando a los intendentes como las instancias que debían encargarse de su demarcación. Apuntaba esto porque su opinión sobre el segundo de los proyectos era absolutamente negativa. Así es, rechazaba la institución de los subdelegados porque, significando «una variación muy sustancial en todo el sistema administrativo», que «chocaba con muchos intereses sostenidos por los usos, costumbres, privilegios y derechos adquiridos», le parecía muy arriesgado erigir en unos momentos en «que la rebelión pululaba por todas partes», pudiendo poner «en peligro el principio monárquico religioso, que la inmensa mayoría de la Nación se gloriaba en defender y había jurado sostener con arreglo a las leyes fundamentales del Reino». Esta conclusión era a la que llegaba el Consejo de Gobierno, cuya argumentación central se situaba en la defensa de la policía de seguridad, que con la amalgamación por parte de los subdelegados, recargados como estarían de atenciones —argüía—, quedaría reducida a la nulidad, cuando era más necesaria que nunca su vigorosa y enérgica acción. Algo que, recordando el viaje de ida y vuelta a la militarización, para el Consejo se había logrado bajo el mando de los capitanes generales, que consideraba debía mantenerse mientras duraran las críticas circunstancias, si bien admitía que se introdujeran reformas necesarias en la reglamentación y administración de sus fondos. Oponiéndose de esta manera al traspaso de las funciones policiales a los subdelegados, estimaba que las demás funciones administrativas y de fomento, siendo tan análogas a las recogidas en la instrucción de intendentes de 1749, perfectamente las podían ejercer éstos, descargando las de administración y recaudación de las rentas del Estado en otros funcionarios del Ministerio de Hacienda. En definitiva, frente «al prurito de lucir conocimientos político-económicos aplicados a España, más bien que la convicción íntima de la posibilidad de plantearlos», el Consejo de Gobierno proponía mantener en términos generales el statu quo, el sistema vigente bajo el mandato del conde de Ofalia en el Ministerio de Fomento, porque daría por resultado «un fomento efectivo y progresivo, más lento pero más seguro, sin alarmas y sin gravamen del erario».

Ni que decir tiene que Javier de Burgos no se podía plegarse a esos dictámenes. Pero significaron un nuevo retardo en la puesta en vigor del nuevo sistema administrativo, ya que se vio obligado a refutarlos y a avalar sus proyectos para que el Consejo de ministros los asumiera<sup>43</sup>, y que por los decretos de 30 de noviembre fueran adelante.

Ese sistema administrativo, como es sabido, se asentaba en la nueva escala territorial uniforme de la provincia, ordenada por una de esas disposiciones. En

<sup>43</sup> *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo IX, sesiones del 29 de octubre y 10, 11, 26 y 29 de noviembre de 1833 (nº. 15, 22, 23, 32 y 34), pp. 30-32, 48-50, 63-64 y 67-68; *Actas del Consejo de Gobierno* de 8, 11 y 21 de noviembre (en A.H.N., Estado, leg. 906); *Informes de Javier de Burgos al Consejo de Gobierno* de 11 y 12 de noviembre de 1833 y ponencias presentadas al Consejo de Gobierno de 11 y 21 de noviembre de 1833 (en A.H.N., Estado, leg 885).

ella, si en cuanto a la articulación física, la división en 49 provincias, se seguía muy de cerca la establecida en 1822, se alejaba bastante en cuanto a la concepción de fondo que entonces se había abierto, concretada en la legislación descentralizadora del año siguiente. Así, siendo más respetuosa con la división y nomenclatura tradicional, la que se puede considerar definitiva concreción de la provincia, recuperaba la visión uniformadora y centralizadora que le habían otorgado las Cortes de Cádiz. En efecto, la provincia, erigida gracias al impulso político de Javier de Burgos, no era más que ámbito espacial para el mejor y más eficaz ejercicio de la acción estatal («base de la administración interior»), una mera circunscripción de la organización territorial de Estado, entendida no sólo en el orden administrativo, sino también en el fiscal, judicial y militar. Consagraba, pues, un modelo de gestión burocrática y centralizada de la provincia, a cuyo frente se establecía un mismo y único administrador, el subdelegado de fomento<sup>44</sup>.

Por ello, la provincia antes que nada era la base física para que éste ejerciera su jurisdicción. Así lo contemplaba la norma y célebre instrucción agregada de la misma fecha arriba citada, que ordenaba y señalaba las atribuciones y deberes de la nueva figura administrativa: «la nueva división territorial» —se indicaba en el preámbulo— establecida «con objeto de facilitar la acción administrativa», tendría poco sentido si al frente de cada una de ellas «no hubiese un jefe encargado de estudiar las necesidades locales, y de socorrerlas él mismo, o de proponer al gobierno los medios de verificarlo». Estas autoridades superiores administrativas, los subdelegados de fomento, «encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos y los agentes inmediatos de la prosperidad», se presentaban como meras instancias de la acción administrativa o instrumentos de centralización, al definirles como «empleados de ejecución», no pudiendo mandar ni prohibir sino lo que mandaren o prohibieren las leyes, órdenes e instrucciones del ramo, si bien para su ejecución podrían dictar las reglas que estimaran convenientes.

Pero esto no puede hacernos olvidar que el fomento general de la prosperidad que se les asigna, cuyos pormenores detalla la instrucción que enseguida veremos, en cuanto a producto genuino de la Ilustración, se inserta al igual que ésta en la Monarquía absoluta. Es, por tanto, en la conjunción de la prosperidad y el mantenimiento del orden político constituido, en el manifiesto del 4 de octubre como lo había recordado el Consejo de Gobierno, donde se fundamenta y desarrolla la institución del subdelegado. En definitiva, es un cargo preconstitucional pensado para una Monarquía absoluta tradicional, que se intenta revitalizar, y con ello captar a la disidencia, mediante la eficiencia administrativa<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> BURGÜENO, J., *op. cit.*, 158-167; PAREJO ALFONSO, Luciano: «La región y la legislación histórica del régimen local» en *Las autonomías regionales: aspectos políticos y jurídicos*, Madrid, 1977, pp. 52-53; y MORELL OCAÑA, L., *op. cit.*, pp. 656-660 y 668-671.

<sup>45</sup> CAJAL VALERO, A., *op. cit.*, p. 46-48; y NIETO, A., *Los primeros pasos...*, p. 247-249.

De ahí que se requiriera para ocupar el cargo de subdelegado, cuyo nombramiento a propuesta del ministro de Fomento correspondía a la reina gobernadora, estar «versado en conocimientos administrativos y dotado de la capacidad y patriotismo que exigía su cabal desempeño». Estas cualidades solicitadas, muy en línea con el pensamiento de Javier de Burgos, debían hacerse patentes a lo largo de su actuación, ya que si no eran capaces de «favorecer sin descanso los intereses generales» y de «promover la felicidad de pública», «objetos esenciales de la administración», debían presentar la dimisión, pues de otro modo serían separados de sus destinos. Por contra, con aquellos otros que, «penetrados del principio de que en administración no había imposibles», removieran los obstáculos para lograr una mayor prosperidad, se tendría un especial miramiento, «solicitando las bondades de S.M.».

Pero antes que nada, «los hombres, de capacidad generalmente reconocida, que habían hecho serios y variados estudios, y que no aparecían subyugados por pasiones propias ni influencias extrañas», a los que según Javier de Burgos confía las Subdelegaciones, participaban de su mismo ideario político realista moderado, que debía ser además la pauta fundamental de comportamiento. Así, en una primera aproximación, se puede decir que correspondían al sector social al que estaba dirigido fundamentalmente el discurso de regeneración nacional, a aquellos que se habían hecho un sitio en la sociedad provinciana o en la Corte y sus alrededores mediante la propiedad o la posesión de un saber, y que se situaban en las opciones políticas templadas, afrancesados, fernandistas, liberales moderadas. Pues bien, con este grupo burocrático el autor de la instrucción quería profesionalizar la Administración<sup>46</sup>.

Para ello se iba a contar con un vehículo de comunicación interna del Ministerio de Fomento y de difusión de su actuación, el *Diario de la Administración* que, creado el 23 de octubre de 1833, inició su publicación el 1 de enero del año siguiente. Era complementario del *Boletín Oficial Provincial*, que los subdelegados cuando tomaron posesión y se hicieron cargo de su dirección tuvieron que adaptar a la remodelación territorial, pero a diferencia de a éste, a aquél sólo debían suscribirse los municipios con más de 200 vecinos, eso sí sufragándolo con los mismos fondos de propios. También, al igual que el *Boletín*, el *Diario* constaba de una sección oficial, en la que se recogían los decretos, órdenes e instrucciones del ramo de fomento, y otra no oficial, en la que se insertaban exámenes de libros y memorias sobre teorías y materias administrativas, así como las disposiciones adoptadas en otros países. Además, era el lugar donde se publicarían los partes que mensualmente debían redactar los subdelegados, recogiendo la labor realizada en su correspondiente provincia.

El acercamiento a la organización policial, que hemos apuntado a la inauguración de los subdelegados de fomento, queda totalmente confirmado cuan-

<sup>46</sup> BURGOS, F.J., «Ideas...», p. 16; MORELL OCAÑA, L., *op. cit.*, p. 670; y PÉREZ NÚÑEZ, J., *El primer contenido...*, pp. 113-115.

do se afronta su definitiva ordenación. Así, adaptándose a la nueva escala provincial, no sólo se sigue como ya hemos señalado el mismo despliegue territorial escalonado —subdelegados principales, en las capitales de provincia, y subalternos, uno o dos en las poblaciones más importantes (si bien, dada la reducción producida en la extensión de las provincias, su establecimiento dependería de las necesidades manifestadas por los primeros)—, sino también la gradación trinitaria en que se clasifican las provincias y sus correspondientes subdelegados principales. Asimismo, a pesar de equipararse en categoría a los intendentes e incrementarse las atribuciones con relación a los subdelegados de policía, las dotaciones que se les asignan conforme a esa jerarquización son la mitad de las de aquéllos y casi las mismas abonadas a éstos, cifrándose, respectivamente, en 36.000, 32.000 y 28.000 reales. Teniendo presente que estos sueldos y el resto de los gastos de las Subdelegaciones de fomento debían costearse con los fondos de la policía y que en las oficinas de las Subdelegaciones de ésta, a poder ser, debían establecerse las de fomento, resulta lógico que existan grandes coincidencias en cuanto al personal adscrito, formado por un secretario y cinco o seis oficiales. En efecto, manteniéndose el carácter de plazas a escala, va descollar, como en las de policía, el secretario, si bien ahora verá incrementado su sueldo en todas las clases (en prelación, 24.000, 20.000 y 16.000 reales) y el rango, ya que se encargará de despachar todos los negocios durante las enfermedades del subdelegado y los urgentes durante las visitas de éste al interior de la provincia; cuando las ausencias se produjeran fuera de los límites de su jurisdicción, la reina designaría a la persona que debía suplirle<sup>47</sup>.

A los subdelegados se les confiere el conocimiento de los negocios señalados en el decreto de 9 de noviembre de 1832 de la incumbencia y atribución de Ministerio de Fomento. Ahora bien, dado el escaso rigor que presenta esa disposición, la instrucción no sólo se limita a indicar las múltiples materias en las debían ocupar, sino que fija la esfera de competencia en cada una de ellas. Y lo hace *ilustrando*, es decir, recuperando tanto el contenido de la noción de policía en el sentido amplio del setecientos como la manera de abordarla, además de reiterar de forma explícita el término. De ahí que el Consejo de Gobierno no estuviera tan desacertado al encontrar analogías entre este texto de Javier de Burgos y la instrucción de los intendentes de 1749, más aún si recordamos que fue uno de los antecedentes invocados en la articulación de ese departamento ministerial<sup>48</sup>.

Recobrado, por tanto, el ideario que había alumbrado y denominado a este Ministerio, el renombrado documento se abre señalando los cometidos a desarrollar por los subdelegados en los distintos sectores económicos. En concreto,

<sup>47</sup> El artículo «Sobre los gastos de la administración», publicado en el *Diario de la Administración* (25 de enero de 1834, nº 25), realiza una comparación similar, manifestando el ahorro que conllevaban las Subdelegaciones de fomento con relación a las de policía.

<sup>48</sup> En este sentido, GAY ARMENTEROS, J.C., *op. cit.*, pp. 134-136; también MESA SEGURA, A., *op. cit.*, pp. 39-41.



para superar la «situación deplorable» en la que se encontraba el sector primario, debían indagar la influencia que en el mismo tenían las causas locales, aportar medios para neutralizarlas o eliminarlas y proceder al establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo. A este respecto, la instrucción señala una serie de líneas maestras que debían seguirse: eliminar las trabas a la libertad de comercio de granos, favorecer el acotamiento y cerramiento de las propiedades, y la privatización de las propiedades públicas; impulsar los regadíos y la desecación de lagunas y pantanos, así como la reforestación y conservación del arbolado; desvanecer los errores que la tradición y la rutina habían consagrado, modificando los métodos y promoviendo nuevos cultivos mecanizados de materias primas para la industrialización o de sustitutos de importaciones, y favoreciendo el *mixed farming*. En definitiva, lo que se planteaba era la eliminación de todas las intervenciones del Antiguo Régimen y la implantación de una nueva estructura burguesa que, fundada en la propiedad privada libre, fuera el motor de la revolución agrícola.

A los subdelegados con relación a la industria, que «reclamaba una protección todavía más eficaz que la agricultura», les tocaba averiguar el estado y situación en la provincia a su cargo, para la fijación y aplicación de las medidas generales de protección que correspondían al Gobierno. Entre tanto éstas se disponían, los subdelegados debían eliminar todas las ordenanzas y trabas gremiales; generalizar el conocimiento de las máquinas y métodos de producción; favorecer la investigación y explotación minera, fundamentalmente del carbón; promover las enseñanzas técnicas; «en fin, popularizar la industria como el medio más expedito y seguro de generalizar sus beneficios».

El establecimiento de las condiciones necesarias para la vertebración de un mercado nacional, mediante la supresión de los controles rigurosos que impedían la libertad de tráfico y movimientos, la uniformación de pesos, medidas y monedas, la apertura y desarrollo de comunicaciones terrestres y acuáticas, y el apoyo a la celebración de ferias y mercados para multiplicar las relaciones entre los pueblos y las provincias eran tareas asignadas a los subdelegados en el ramo del comercio. A ellas hay que agregar la potenciación de Consulados, Juntas de Comercio y Sociedades Económicas, así como de empresas comerciales e industriales, en las que además no era incompatible su participación financiera, «siempre que estuviera sujeta a un reglamento aprobado y tuvieran los acuerdos de sus juntas la publicidad capaz de alejar toda sospecha de connivencia, de monopolio o de beneficios privados perjudiciales al interés público».

En definitiva, lo que se pretendía era que los subdelegados procedieran a eliminar los obstáculos que impedían la creación de un mercado libre y el desarrollo de la iniciativa individual, de forma que, mediante la canalización de ésta, enseñanza y estímulo desplegados por la «acción administrativa», se sentaran las bases para la prosperidad provincial y nacional. Para ello, junto a las pautas generales reseñadas de la instrucción, contarán con una legislación que paulatinamente las desarrolle, indicadas a la igualdad jurídica, a la afirmación

de la propiedad privada y a la liberalización de los distintos sectores económicos, es decir, a la «libertad económica interior»<sup>49</sup>. Lógicamente si estas medidas resultan de muy difícil aplicación en una situación de guerra civil, ni que decir tiene del papel que se quería asumiera el Estado, y en particular los subdelegados, para superar las condiciones de atraso económico.

La promoción y fomento del desarrollo económico es sólo un apartado del concepto de policía ilustrado seguido en la instrucción. En el mismo también se contempla todo lo relacionado con la instrucción, la sanidad y la beneficencia, el buen gobierno municipal, la conservación del orden público y a la protección y seguridad de los individuos. Ámbitos todos ellos necesarios para procurar la prosperidad y la felicidad de los súbditos, que era lo que se perseguía.

Así, en primer lugar, la instrucción pública debía ser objeto de especial atención de los subdelegados, con el fin de acabar con la ignorancia. Por ello se les exhortaba para que buscaran los medios necesarios para instituir en todas las localidades de más de cien vecinos escuelas gratuitas de primeras letras. Éstas, junto a los establecimientos literarios y de enseñanza existentes en la provincia, se pondrían bajo su tutela por la orden de 20 de marzo de 1834. También debían preocuparse por la conservación y ampliación de las bibliotecas, y de la creación de otros institutos cívicos (adecuados a las costumbres e inclinaciones de los habitantes de cada provincia); de promover las academias y asociaciones científicas y literarias; y de proteger especialmente los espectáculos musicales y teatrales.

Para difundir la cultura los subdelegados asimismo debían favorecer la edición de periódicos y libros, siempre que trataran de materias técnicas, científicas, económicas o administrativas. Éstas eran las únicas publicaciones libres de censura y de licencia, mientras se encontraban sujetas a las mismas todas aquellas que versaran sobre religión, moral, historia o política, según el reglamento de imprentas de 4 de enero de 1834. Esta normativa, prescrita para poner fin a la relajación existente en la prensa, particularmente en Madrid, en donde había «periódicos que profesaban principios o hacían indicaciones contrarias al sistema adoptado por el gobierno y al contenido del manifiesto del 4 de octubre [de 1833]», asignaba a los subdelegados el conocimiento económico y gubernativo de este ámbito. De acuerdo con ello, serían los encargados de dar curso a las solicitudes para la impresión, publicación y circulación de las obras y papeles sujetos a licencia y previa censura; de proponer al Gobierno para su nombramiento a los candidatos a censores; y, con el dictamen de éstos, conceder o ne-

---

<sup>49</sup> Para el desarrollo y concreción de esta legislación económica: BAHAMONDE, Ángel y MARTÍNEZ, Jesús A.: *Historia de España. Siglo XIX*, Madrid, 1994, pp. 182-183; NIETO, A., *Los primeros...*, p. 521-534. Por contra, por las reticencias planteadas por el Consejo de Gobierno el Ministerio no pudo contar con la Junta Suprema de Fomento, propuesta por Javier de Burgos a finales de 1833, tras reelaborar profundamente el proyecto de su antecesor. Hubo que esperar al arreglo judicial de marzo de 1834 para que dentro de Consejo Real de España e Indias se estableciera una sección de Fomento.

gar la licencia correspondiente. Las quejas y reclamaciones contra las providencias de los subdelegados las resolvería gubernativamente la Inspección general de Imprentas y Librerías del Reino, autoridad central, encargada además de hacerles llegar las órdenes sobre el ramo<sup>50</sup>.

Algo similar ocurre en las materias de sanidad y beneficencia, donde la regla básica que la instrucción marcaba a los subdelegados —«reunir en un fondo común todos los arbitrios destinados al mismo objeto, y hacerlos administrar del modo más sencillo y menos costoso, bajo [su] inspección inmediata y directa»—, se vería complementada con una reorganización administrativa. Era éste el sentido que tenían las órdenes de 26 y 27 de marzo de 1834, por las que, confirmando la autoridad del delegado del Ministerio de Fomento en estos ámbitos, se procedía a su ordenación, mediante la supresión de las juntas provinciales de caridad y las de sanidad (éstas, que se mantienen en las capitales del litoral y en los puertos, se restablecerían en caso de necesidad), y la asunción de sus cometidos por una sola junta de beneficencia. Con ello, lógicamente, lo que se buscaba era conseguir una eficaz protección, pero no era suficiente, porque la ayuda a los indefensos, que según la instrucción «tenían derecho a la tutela de la sociedad», requería, y así se lo significaba a los subdelegados, mejorar su condición mediante un tratamiento más compasivo. Este doble carácter claramente ilustrado de respeto de la dignidad humana junto a la racionalización administrativa se traslada también a la organización penitenciaria, en donde a las pautas de actuación apuntadas la instrucción, orientadas a la rehabilitación social de los delincuentes, se les sumó desde el 14 de abril de ese año una nueva ordenanza de presidios, que confería a los subdelegados la jefatura superior del ramo en el territorio de su mando.

Los apartados que dedica la instrucción a los ayuntamientos, única pieza de la administración local genuina que se mantiene, resultan algo contradictorios. Lo son porque, de una parte, se les insertaba en el modelo general de administración centralizada al definirles como «el conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extendía desde el palacio del grande a la choza del labrador» y, en razón a ello, otorgaba a los subdelegados la jefatura inmediata de los mismos. Pero, de otra, confería a los ayuntamientos un espacio propio, al indicar que les «correspondía la policía municipal» y, en consecuencia, se les calificaba como «cooperadores natos del bien que [los subdelegados] estaban encargados de promover». Esto lógicamente genera que la posición de los subdelegados y su relación con la administración municipal resulte imprecisa en la instrucción. Es clara en lo referido al control político, al asignarles en exclusiva el conocimiento y decisión en las elecciones municipales, encargándose

<sup>50</sup> *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo IX, sesión 20 de diciembre de 1833 (nº 43), p. 92; Comunicación al Juez de Imprentas y Librerías del Reino (sin remite), 26 de octubre de 1833 (A.H.N., Consejos, leg. 11.323, nº 24); y MARRAST, Robert: *José de Espronceda y su tiempo*, Barcelona, 1989, pp. 263-264.

de nombrar a los propuestos y de resolver las dificultades y reclamaciones que se produzcan. Se ensombrece algo en el control económico porque, si en todo indica que los ayuntamientos les deben presentar las cuentas, al no estar circunscritas a una regla presupuestaria uniforme, los subdelegados se ven obligados a averiguar en cada caso tanto la procedencia de los ingresos (pósitos, propios, arbitrios...) como el destino de los gastos (si son cubiertas las obligaciones municipales). Y se oscurecen totalmente en lo concerniente al control de la gestión de las atribuciones específicamente municipales, ya que de la vigilancia y tutela de los subdelegados en los aspectos relacionados con la seguridad, comodidad y ornato de las poblaciones, se pasa a una intervención más efectiva en el ramo de abastos, en aras de desterrar los abusos y arbitrariedades, y a una supeditación total en las materias de sanidad y salubridad, con el objeto de impedir el contagio de las enfermedades contagiosas y epidémicas.

Esta confusión obligó a Javier de Burgos a tener que clarificar las cosas. Y lo hizo, aunque pueda resultar chocante, optando por la autonomía municipal. Así, por la orden de 12 de febrero de 1834 al impedir que los subdelegados presidieran los ayuntamientos, fundándose en el principio de «que el encargo local sólo puede desempeñarse por un cuerpo o persona que tenga el mismo carácter», se definen dos ámbitos específicos, el de los ayuntamientos como «cuerpos encargados de velar sobre los intereses de cada localidad» y el de los subdelegados encomendados «de velar por los de toda la provincia»<sup>51</sup>. Este reconocimiento de unos intereses privativos y de su gestión sin disquisición alguna a un cuerpo colegiado como era el ayuntamiento, quiebra, como ocurriera bajo la normativa local de 1813, con la realidad provincial, en donde los únicos intereses, organismos y atribuciones contemplados son los del Estado, y sólo puede entenderse como una situación transitoria, que se subsanaría con la nueva legislación uniforme de régimen local anunciada.

Por último, la instrucción atribuía a los subdelegados la condición de jefes de la policía, pero, recuperando —ahora para Javier de Burgos— «las intenciones generosas que habían presidido [la creación de este] establecimiento» y huyendo de su posterior desvirtuación, se les recordaba que la suya era «una magistratura de beneficencia y protección». Siendo éste el carácter que debía presidir y para evitar que se reprodujeran los anteriores abusos se planteaba un nuevo «reglamento refundido» de policía. Anticipando alguna de sus pautas, se arbitraba, aparte de exigir a esta institución «más que a ninguna otra deferencias, atenciones y obsequios hacia las personas con las que tuviera que tratar», un escrupuloso sometimiento al principio de juridicidad: «prohibición de someter a cualquier individuo a otra obligación o formalidad que aquellas que en interés del orden y del reposo público se autoricen o prescriban explícitamente en la legislación del ramo»<sup>52</sup>. A partir de aquí, teniendo como divisa la exclusión de

<sup>51</sup> NIETO, A.: *Los primeros pasos...*, pp. 246 y 306-307.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 251.

cualquier tipo de acción vejatoria o arbitraria, el autor de la instrucción no establecía otras medidas policiales que «las puramente administrativas», es decir, no realizaba prevención alguna sobre la alta policía (política), porque consideraba que con la generalización de los beneficios que reportaría la nueva «administración paternal» no habría más «maquinaciones contra el reposo de los pueblos». Restringido con esta ingenuidad el objeto de la policía a la «seguridad de las personas y sus propiedades» y establecidos como medios simultáneos para garantizarlas los preventivos (que «consisten en conocer completamente la situación de cada pueblo, y el modo de vivir y los hábitos de sus moradores») y los represivos (que «se reducen a poner en movimiento, apenas se anuncie un robo, la fuerza necesaria... [que] siga el rastro del malhechor o malhechores hasta entregarlos en manos de la justicia»), no encajaba bien la rigurosa observancia impuesta a las autoridades municipales, en cuanto subordinadas a los subdelegados, y menos aún lo haría cuando se articulara la antedicha ordenación local.

Este carácter estrictamente civil era el que se quería penetrarse en la organización policial, base fundamental sobre la que, conforme a la orden de 29 de diciembre de 1833, se debían erigir las Subdelegaciones de fomento. En ella se incluía una regulación muy pormenorizada para que los jefes de éstas, por un lado, asumieran el control de los fondos de la policía —soporte financiero de las Subdelegaciones de fomento—, mediante la intervención de las contadurías de propios; y, por otro lado, desplegaran en ejercicio de las atribuciones del mismo ramo «tanta vigilancia como sagacidad, y tanta entereza como rectitud». A este respecto, reafirmandoles como jefes de policía en el ámbito de su jurisdicción, se les señalaba propusieran al superintendente, que seguiría siendo su jefe inmediato y por cuyo conducto recibirían las órdenes específicas, el arreglo del ramo; y proporcionarán a los capitanes generales y a los comandantes de las plazas (en razón a la situación bélica y con el objeto —indicamos nosotros— de que no aparecieran totalmente apartados de la institución policial) el conocimiento de todas las ocurrencias que afectaran a la tranquilidad y seguridad, y los auxilios que necesitaran y reclamaran de su autoridad.

Pues bien, frente a estos cambios la respuesta del superintendente, Manuel Latre, que participaba de la identidad civilista otorgada a la institución y conforme a ello asumía que los subdelegados de fomento «debían ser los jefes de policía en sus respectivas provincias», era dual, complementaria y a la vez contraria. Lo era en el primero de los aspectos porque abogaba por un perfeccionamiento de la institución mediante la extensión al resto del territorio del modelo policial imperante en Madrid, tanto en cuanto a su organización ordenada en torno a comisarios y celadores como en lo referente a la «fuerza represiva», los salvaguardias reales, que, en su opinión, «deberían estar bajo la dirección y órdenes de la autoridad civil». Lógicamente, esto exigía un incremento de los fondos, de cuya insuficiencia ya había advertido con anterioridad al ministro de Fomento, y que sería aún mayor de atender a su propuesta de adicionar a los subdelegados principales de fomento, dadas las «infinitas atenciones» que se les habían conferido, subdelegados subalternos en las provincias más importantes

y tenientes encargados exclusivamente de la policía. Aquí es donde se sitúa el segundo de los aspectos mencionado porque, denominando a esta última figura, como hacía el superintendente, subdelegados principales de policía, lo que pretendía era que la llegada de los subdelegados de fomento no significara alteración alguna en la organización policial preponderante bajo su mando (nombramiento de los agentes y control de los fondos), ya que de lo contrario — señalaba — «no podría tomar bajo su responsabilidad el mantenimiento de la seguridad pública»<sup>53</sup>.

Esta posición de fuerza, que no supone negar la nueva figura administrativa, sino tratar de compatibilizarla con la institución policial existente, no puede ocultar el intento por parte de Manuel Latre de, aprovechando las circunstancias del cambio, llevar adelante la reforma antedicha, extendiendo a la par la hasta entonces limitada autoridad del superintendente. Así, la expresión de esta debilidad, del poder independiente de los capitanes generales, fue la diferente reacción, manifestada por alguno de ellos, a las alteraciones administrativas de Javier de Burgos: la defensa de la autonomía que disfrutaban, la negativa a que se les sustrajeran las atribuciones policiales y a verse supeditados a los mandatos de los subdelegados de fomento, constituyen los rasgos más significativos de su antagonismo a esta institución<sup>54</sup>.

Esta resistencia, como es conocido, fue la base de una oposición política de mayor calado protagonizada por los generales Manuel Llauder y Vicente Jenaro Quesada, respectivamente capitanes generales de Cataluña y Castilla la Vieja. Ambos, con dos semanas de intervalo elevaron a regente sendas representaciones, en las que solicitaban la remoción del ejecutivo de Francisco Cea y la reunión de Cortes. De nuevo Manuel Latre discrepa, no tanto por su contenido, cuyo pasado era más acorde con el cambio político que el de esos compañeros de armas que lo reivindicaban, sino por no participar de esa intromisión militar en el sistema político. De ahí que apoyara la firmeza del Consejo de ministros, que en la sesión del 11 de enero de 1834 aprobó una minuta de real orden que debía pasar al dictamen del Consejo de Gobierno, en la que manteniendo como intangible lo ya establecido en el manifiesto del 4 de octubre anterior sobre cualquier alteración política que se quisiera adoptar, declaraba no estar dispuesto a «consentir que aquellos a quienes les tocaba obedecer las órdenes del gobierno quisieran dictarle el sistema de administración que debía seguir». Pero, una vez más la autoridad del gabinete iba verse cortocircuitada por esa instancia asesora, y ahora de forma definitiva. En efecto, porque al no censurar la iniciativa militar y avalar su contenido, considerando imprescindible la reunión del Reino en Cortes para conciliar los ánimos y dar seguridad y estabilidad a la Monarquía, a María Cristina no

<sup>53</sup> A. H.N., Estado, leg. 3.031/1. Comunicaciones del superintendente general de policía del Reino al secretario de Estado y del despacho de Fomento, 11 y 24 de diciembre de 1833, y 3 de enero de 1834.

<sup>54</sup> BALLBÉ, M., *op. cit.*, pp. 108-110; y RISQUES CORBELLA, Manel: *El govern civil de Barcelona al segle XIX*, Barcelona, 1995, pp. 275-276.

le quedó más remedio que atender su propuesta. El 15 de enero se constituía un nuevo gobierno presidido por Francisco Martínez de la Rosa con la condición *sine qua non* de establecer las bases de una Monarquía constitucional<sup>55</sup>.

Ese dictamen del Consejo de Gobierno resulta contradictorio con el emitido dos meses antes sobre el subdelegado de fomento. Y es que no podía ser de otra manera, porque el orden público, la coacción, cuya primacía entonces apuntaba, es un atributo necesario pero no suficiente del poder político, ya que para su existencia precisa también del consenso. En idéntico sentido ocurre con la eficiencia administrativa que contraponía Javier de Burgos, ya que ésta puede incrementar la legitimidad de un sistema político, pero no puede sustituir su insuficiencia, y menos aún cuando se estaba combatiendo con las armas en la mano un modelo político cuyos principios doctrinales eran los mismos<sup>56</sup>. Pero la alteración de la Monarquía isabelina por el imprescindible concurso de la opinión liberal significa la modificación del marco para el que habían sido creados los subdelegados de fomento y, con ello, por mucho que ese ilustre administrativista se mantuviera al frente del Ministerio de Fomento hasta la aprobación del Estatuto Real, se abría el camino hacia su desnaturalización. Así, los delegados de este ramo, que tomaron posesión de sus cargos al tiempo de la sustitución del ejecutivo, verían relegadas las dominantes funciones indicadas al desarrollo económico en favor de las menores facultades de gobierno asignadas, al tener que encargarse de ordenar el cambio político.

#### EL SUBDELEGADO DE FOMENTO DE MADRID.

En el decreto de 30 de noviembre de 1833, que prescribía el establecimiento de los subdelegados principales de fomento, la provincia de Madrid aparecía recogida como de primera clase. Sin embargo, cuando en la *Gaceta de Madrid* de 17 de diciembre se publicaron los nombramientos, no constaba. Es verdad, que tampoco estaban Cádiz y Canarias, pero fueron simples olvidos rápidamente subsanados; ni las provincias Vascongadas ni Navarra, que debido a la situación bélica y a la singularidad foral recibieron un tratamiento especial, ocupando el lugar de los subdelegados, primeramente, los corregidores y el virrey, y, después, unos jueces especiales denominados comisarios regios<sup>57</sup>:

<sup>55</sup> Parte del superintendente general de policía del Reino a la reina gobernadora, 7 de enero de 1834 (en Archivo General de Palacio —A.G.P.—, Reinados, Fernando VII, caja 8, exp. 28); *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo IX, sesión de 11 de enero de 1834 (nº 52), pp. 117-119; Acta del Consejo de Gobierno, sesión de 12 de enero de 1834 (en A.H.N., Estado, leg. 906); TOMÁS VILLARROYA, J., *op. cit.*, pp. 35-43.

<sup>56</sup> En esta línea GAY ARMENTEROS, J.C., *op. cit.*, pp. 141 y s.

<sup>57</sup> Al respecto, PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel: «La implantación de las Jefaturas políticas en las provincias vascongadas y Navarra» en *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Madrid, 1997, pp. 293-310.

Se resolvían esas situaciones, pero para Madrid, sin explicación oficial alguna, nada se disponía. Pues bien, a pesar de la impaciencia que la propia excepción generaba, mayor aún si se tiene presente que como recordatorio sería la capital el lugar donde la mitad designados cinco después prestaron solemne juramento ante el ministro de Fomento, la provincia de la Corte por el momento no iba a contar con subdelegado del ramo. Así, bien porque antes de plantificarlo en ella se quisiera esperar a conocer los resultados que la institución producía en el resto de las provincias, bien porque no se quisiera perturbar el sosiego público con una innovación que alentara a los carlistas que, según los partes de policía, dominaban a una parte considerable de la opinión<sup>58</sup>, las cosas se mantuvieron como estaban, es decir, se perpetuó a grandes rasgos el modelo del primer despliegue territorial del Ministerio de Fomento, incluidas las personas que lo representaban.

En efecto, el intendente, José Goicoechea y Urrutia, siguió significándose como subdelegado interino de fomento en las cuestiones administrativas y en las relativas al desarrollo económico, pero a partir de este momento viviendo una situación peculiar (no característica de Madrid, sino general), la del desajuste en los ámbitos territoriales de actuación entre la nueva demarcación administrativa provincial y la antigua que se mantiene en el Ministerio de Hacienda, del que era delegado propietario<sup>59</sup>. Las funciones policiales, conservadas tal y como estaban a la discusión que acompañó al cambio ministerial, continuaron siendo ejercidas por Fermín Gil Linares, subdelegado principal de policía o escalón intermedio entre el superintendente por arriba y por abajo el corregidor de la capital. Y, éste, el ultrarrealista reconvertido Domingo M<sup>a</sup> Barrafón permanecía al frente del Ayuntamiento tradicional conformado por regidores perpetuos.

Si a este anquilosamiento administrativo agregamos que en principio también se quería excluir a Madrid del establecimiento milicia urbana, lo único que podemos decir es que, a la llegada de Francisco de la Rosa al ejecutivo, la capital de Reino aparecía como si estuviese congelada. Sólo se permitió que escapara de esta situación inerte, sin plantear restricción alguna, la reforma de la organización judicial. Como es sabido, una de piedras angulares del Estado liberal, que con este gobierno tímidamente iba a iniciar su andadura, es el principio de división de poderes, y con él resultaba totalmente incompatible la confusión aún existente entre las funciones judiciales y administrativas. Para poner fin a esta situación, y racionalizar y hacer más eficaz la organización de la justicia, por el decreto de 26 de enero de 1834 se uniformaron las demarcaciones judiciales con la administrativa y se procedió de acuerdo con ello a una reorganización

---

<sup>58</sup> Partes del superintendente general de policía del Reino del mes de diciembre recogidos en *Fastos...II*, pp. 268-430 y A.G.P., Reinados, Fernando VII, caja 8, exp. 21.

<sup>59</sup> NIETO, A.: *Los primeros pasos...* pp. 264-265. En Madrid ese desajuste no se solventó hasta marzo de 1837.



proporcionada y homologación de las Audiencias territoriales, de las que definitivamente se separaba la autoridad político militar de los capitanes generales. Posteriormente, tras reordenar la cúspide judicial con la supresión de los seculares Consejos y establecimiento de los Tribunales Supremos, por el decreto de 21 de abril se subdividieron las provincias en partidos judiciales que, conformando la jurisdicción de los tribunales de primera instancia, serían la base que adoptaría el Estatuto Real para las elecciones de procuradores del Reino.

Por esta reforma, en primer lugar, desde el 29 de enero la Sala de alcaldes de Casa y Cortes se convirtió en la Audiencia territorial de Madrid, cuya jurisdicción abarcaba a esta provincia y a las de Toledo, Guadalajara, Ávila y Segovia. En segundo lugar, desde el 9 de febrero dejó de funcionar el Juzgado de la Villa y, en su lugar, incrementándose en tres el número de tenientes de corregidor y asignando a cada uno ellos dos de las diez alcaldías de cuartel (base en la que hasta entonces la Sala había desplegado la administración de justicia en la capital), se establecieron los cinco primeros juzgados de primera instancia<sup>60</sup>.

Con ello, a pesar de que la normativa conservara a los corregidores y alcaldes mayores las atribuciones judiciales, el de Madrid las perdió, como lo confirmaría posteriormente el decreto de 24 de marzo. En contrapartida y por la particular influencia que tenían en capital, por las disposiciones de 22 y 25 de febrero se le confirieron interinamente las atribuciones gubernativas que correspondían al subdelegado de fomento, referidas, respectivamente, a la formación de la milicia urbana (dado que el reglamento de 16 de este mes incluiría finalmente a Madrid) y al control de la prensa.

Comenzando por este último cometido, todo indica el ministro de Fomento no erró al otorgar transitoriamente al corregidor las funciones del reglamento de imprentas ya destacado de 4 de enero, porque lo cumplimentó de forma estricta sin ningún tipo de concesiones. Más aún teniendo presente que cuando se hizo cargo de las mismas el control de la prensa de Madrid se hizo particularmente necesario. En efecto, la proliferación de periódicos que acompañó al cambio ministerial no planteó en principio problema alguno porque la inmensa mayoría acogió muy favorablemente al nuevo ejecutivo de Francisco Martínez de la Rosa. Sin embargo, las cosas cambiaron muy pronto en la prensa de tendencia liberal, que pudo subsistir por contar con el apoyo de la opinión pública, ya que el entusiasmo muy pronto se tornó en desaliento y en críticas a ese gabinete por su inmovilismo y por la lentitud en el desarrollo de las reformas, y en demanda de la instauración de un régimen de libertades. Lógicamente, contra estas publicaciones díscolas no sólo se aplicó en todo su rigor la censura, sino también la suspensión y el cierre, así como la implantación de trabas más exigentes para impedir su aparición.

---

<sup>60</sup> A ello el 21 de abril se sumó la división de la provincia en partidos judiciales, cuyas cabeceiras se fijaron en Alcalá de Henares, Chinchón, Colmenar Viejo, Getafe, Navalcarnero, San Martín de Valdeiglesias y Torrelaguna.

Pues bien, en el desarrollo de esta política de libertad de prensa limitada a la adicta, Domingo M<sup>a</sup> Barrafón tuvo una participación nada desdeñable. A él se debieron los informes que acompañaron a las supresiones el 3 de marzo de *El Cínife* y el 7 de *El Siglo*. La de este último tuvo una particular repercusión porque, aunque se alegara otro pretexto, la razón fundamental de su prohibición se encuentra en la impertinencia de su número 14, en el que aparecieron publicados los títulos de los artículos, dejando en blanco el espacio correspondiente a los textos que habían sido censurados. Con todo, ambos periódicos fueron suspendidos por publicar «artículos sediciosos» y «conciar al desorden»; de la misma manera que, para que no siguiera este camino —según intuía el corregidor—, no fue permitida la publicación de *La Regeneración*, auspiciada por Manuel Bertrán de Lis<sup>61</sup>.

Además, la posición que le brindaba esta atribución fue utilizada por Domingo M<sup>a</sup> Barrafón para frenar las críticas contra su persona por la actuación en la formación de la milicia urbana de la villa de Madrid. Como ya hemos significado, a la par de la disolución de los voluntarios realistas, el 25 de octubre de 1833 se acordó que, bajo la dirección de los capitanes generales, se levantara en las poblaciones más importantes de sus correspondientes distritos una milicia urbana que, para la defensa de la causa de Isabel, estuviera formada por ciudadanos libre y voluntariamente alistados. Excluida Madrid de la misma, también lo estuvo del proyecto de uniformación, elaborado por una comisión que al respecto se había constituido a finales de ese año, a pesar de estar integrada por las autoridades militares principales de la Corte, formar parte de la misma el superintendente de policía y contar como único civil con el duque de Gor, futuro subdelegado de fomento de la provincia de Madrid. Siguiendo muy de cerca las pautas ahí señaladas, el 16 de febrero de 1834 se aprobó el reglamento que, incluyendo ya a la capital, quería homologar a las distintas milicias establecidas de manera restrictiva en lo referente al servicio (calificada como una «institución esencialmente civil» estaba sujeta a las autoridades locales, a las que debía prestar su auxilio «para conservar la tranquilidad de la población» en los casos de «sublevación, conmoción popular, incendios o aparición de ladrones o malhechores»), pero sobre todo en lo relativo a la formación (limitada a los pueblos de más de 700 vecinos, sin exceder nunca del 1% de la población y exigiendo a los aspirantes el pago de una elevada tasa de contribución). Hemos dicho que quería, porque mostrándose la realidad más fuerte que la norma, ésta, por las órdenes de 20 de febrero y 1 de marzo, tuvo que adaptarse a aquélla, ampliándose la milicia a los pueblos de 500 vecinos, eliminándose la cuota del 1% y permitiéndose el alistamiento a todos aquellos que «vivieran de rentas propias o del ejercicio de un arte u oficio»<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> A.H.N., Consejos, legs. 11.323 (n.º 4, 43 y 45) y 11.347 (n.º 43); MARRAST, R., *op. cit.*, pp. 266-284 y TOMÁS VILLARROYA, J., *op. cit.*, pp. 45-48.

<sup>62</sup> A.G.M., Sección 2ª, División 10ª, leg. 250; y PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio: *Milicia Nacional y Revolución burguesa. El prototipo madrileño, 1808-1874*, Madrid, 1978, pp. 374-381.

El fin de la excepción de Madrid que ahora se lograba, dado que había sido reiteradamente reclamado por la prensa liberal, fue recibido con gran satisfacción por la opinión pública a ella vinculada. Pero para terminar con esa irregularidad, era preciso acomodar las otras singularidades de la capital a la legislación general. Algo que hizo la orden de 22 de febrero. En primer lugar, al conferir interinamente —como ya hemos adelantado— las funciones del subdelegado de fomento al corregidor, lo que implicaba, aparte de tener que comunicar la normativa a los pueblos y acelerar —conforme a la circular de la misma fecha— la pronta formación de los cuerpos, encargarse de resolver las dudas, quejas y reclamaciones sobre el alistamiento, dar el visto bueno junto al capitán general a las propuestas en terna de jefes y oficiales realizadas por las juntas de calificación para su nombramiento por el Ministerio de la Guerra y controlar los servicios extraordinarios de la milicia. En segundo lugar, dado que el Ayuntamiento de Madrid no había sido elegido por los que lo componían más un número igual de mayores contribuyentes, que conforme al régimen general constituían las juntas de calificación, dicha disposición adecuaba esta circunstancia al establecer que el lugar de éstos lo ocuparan ciudadanos «ricos y notables» de la villa, elegidos por la corporación.

Pues bien, para que esta situación no acabara significando un nuevo aplazamiento en la formación de la milicia hubo una importante presión por parte de un sector de la población madrileña. Es la que correspondió a los acontecimientos de la madrugada de 2 de marzo, cuando, antes de que llegaran las tropas del ejército, «un grupo considerable de vecinos honrados se presentaron espontáneamente para reprimir y atajar el desorden», que representaban unos cuantos carlistas armados que se habían amotinado en una casa de la calle de Toledo. Este hecho, al margen del saldo de 3 muertos y 22 prisioneros que dejó, mostró, por un lado, a diferencia de situaciones anteriores, la falta total de coordinación de las autoridades y la absoluta negligencia de los empleados encargados del mantenimiento del orden público, y, por otro lado, la urgente necesidad del establecimiento de la milicia<sup>63</sup>.

De ello parece que fue consciente el Ayuntamiento, ya que se apresuró a designar a los notables que con él debían formar la junta de calificación. Pero las cosas no podían complicarse más: de los 34 nombrados 25 (entre los que se encontraban la casi totalidad de los designados en las clases de propietarios y comerciantes) renunciaron, alegando distintas excusas. De esta manera, fue preciso esperar a que el ejecutivo aceptara que sólo ese exiguo número fueran los adjuntos, para que por fin el 7 de marzo quedara instituida la junta, emitiendo un bando que emplazaba a los madrileños a que se alistaran en las filas de los urbanos. Este llamamiento, por lo antes apuntado, no pudo tener mejor aceptación, porque en tres días se inscribieron 1.300 vecinos.

---

<sup>63</sup> Artículo de oficio de la *Gaceta de Madrid*, 4 de marzo de 1834 (nº 28); y Comunicación del corregidor de Madrid al ministro de Fomento, 3 de marzo de 1833 ( en A.V.M., Corregimiento, 1/187/5).

Sin embargo, no se crea que ya estaba el camino despejado para que Madrid contara con su correspondiente milicia. Para ello fue necesario superar un nuevo tropiezo, el de la disparidad de criterios sobre los requisitos que debían exigirse a los que se habían inscrito. En un lado, se encontraba la junta de calificación que, observando la amplia adhesión de los madrileños a la institución, abogaba por un alistamiento amplio, de acuerdo con la normativa agregada al reglamento de 16 de febrero. En el otro lado, se ubicaban el corregidor y el superintendente de policía que, buscando la máxima garantía social, defendían el reclutamiento restrictivo a los propietarios conforme al reglamento, que era el que la legislación indicaba debía seguirse en los lugares donde no se había establecido con anterioridad la milicia. Recuperado de esta manera el enfrentamiento entre la realidad social y la norma antes apuntado, en la capital iba a triunfar momentáneamente esta última. En efecto, las exposiciones que al respecto estas últimas autoridades elevaron al gobierno fueron avaladas por la orden de 10 de marzo.

Una resolución a la que no se puede otorgar otro calificativo que el de irresponsable. ¿Qué respuesta era la que se esperaba recibir cuando la junta de calificación plegándose a lo ordenado tuviera que rechazar a muchos de los que se habían inscrito? No podía ser otra que la de la solidaridad de los admitidos, que fueron corriendo a borrarse, manifestando así su rechazo a una institución que exigía tantas prevenciones. Como tampoco podía ser diferente a la de la prolongación, acrecentada por esta situación, del enfrentamiento y acusaciones mutuas entre la junta y el corregidor. Y por supuesto también se encuentra en su lógica el aumento de la agitación tanto en los cafés como en lugares públicos, que tenía todos los visos de convertirse en una bullanga<sup>64</sup>.

Que no fuera así en modo alguno se debió a las providencias extraordinarias tomadas por el superintendente de policía, sino porque esta vez Javier de Burgos mejor aconsejado tuvo reflejos suficientes y tomó las decisiones acertadas para tranquilizar los ánimos. Éstas se redujeron primariamente a: nombrar al fin por el decreto de 14 de marzo al subdelegado de fomento de Madrid, en la persona ya señalada del duque de Gor, que finalmente el 3 de abril asumió el cargo; apartar inmediatamente a Domingo M<sup>a</sup> Barrafón del corregimiento que, considerado por el vecindario responsable no sin razón de la situación a la que se había llegado, fue reemplazado transitoriamente por el teniente Mateo de Norzagaray hasta que el marqués de Falces, designado por el decreto de 18

---

<sup>64</sup> A.V.M., Secretaría, Libros de Acuerdos del Ayuntamiento, n<sup>o</sup> 267, sesiones del 1, 5, 6 y 7 de marzo de 1834; *Diario de Avisos*, 7 de marzo de 1834 (n<sup>o</sup> 66); *El Tiempo*, 7, 15, 18 y 20 de marzo de 1834 (n<sup>o</sup> 96, 105, 107 y 109); *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo IX, sesiones del 10 y 16 de marzo de 1834 (n<sup>o</sup> 84 y 86); A.H.M., Estado, leg. 3.031/1, Comunicación del superintendente de policía al ministro de Fomento, 15 de marzo de 1834; PÉREZ GARZÓN, J.S., *op. cit.*, pp. 387-390; y GARCÍA LEÓN Y PIZARRO, J., *op. cit.*, II, pp. 109.

de marzo, tomó posesión el 24 de este mes<sup>65</sup>. Lógicamente, a estos cambios le acompañó el reinicio bajo nuevas pautas del proceso de alistamiento de la milicia urbana. Pero antes de verlo, nos parece necesario destacar algunos rasgos que definen a los recién nombrados y observar las alteraciones institucionales que se realizan para el establecimiento de la Subdelegación de fomento de la capital, objeto principal de nuestro análisis.

Ambos, el marqués de Falces y el duque de Gor, más que en otros casos cuentan con una especial confianza del ministro de Fomento y se encuentran estrechamente vinculados entre sí. Al igual que Javier de Burgos son oriundos de Granada, perteneciendo a las familias más acrisoladas de este antiguo reino, comparten obviamente el mismo ideario realista (liberal) moderado y forman parte del selecto círculo de la Corte. Con todo, entre ellos hay una prelación, mayor que la existente entre los cargos para los que habían designados. Al primero, Pedro Manuel Velluti López de Ayala, marqués de Falces (—1849), y de Torreblanca por su matrimonio con M<sup>a</sup> Teresa de la Cabeza Tavira y Montalvo, maestrante de Granada desde 1798, se le puede ubicar en la nobleza media alta. Es un importante hacendado con propiedades en distintas provincias (Granada, Jaén, Burgos, Valladolid y Madrid), por las que en alguna de ellas se encuentra entre los mayores contribuyentes por frutos civiles. Ideológicamente se sitúa en ese «justo medio» basculante al conservadurismo, si bien en su caso partiendo de un ideario liberal avanzado, que fue al que se suscribió durante el segundo dominio de la Constitución gaditana.

El segundo, Nicolás Mauricio Álvarez [de Asturias] Bohorques Chacón (1792-1851), es un miembro destacado de la alta nobleza: grande de España de 1<sup>a</sup> clase, 2<sup>o</sup> duque de Gor, 7<sup>o</sup> marqués de los Trujillos y de Mayo, conde de Canillas de los Torneros de Enríquez y de Torrepalma; casado con M<sup>a</sup> de la O Jacoba Giraldez Cañas, hija del vizconde de Villoria y conde de Lérida. Se encuentra en la cúspide de la nobleza y también de la riqueza, siendo uno de los hacendados más importantes de España, cuyas propiedades administradas desde el palacio granadino de la villa de Gor le rentaban en 1834 en torno a los 250.000 reales anuales. Por problemas físicos no pudo seguir como su padre, mariscal de campo, la carrera militar y, según él, por fuerza mayor tuvo que jurar a José Bonaparte y recibir los títulos de gentilhombre de cámara y capitán de la guardia de honor de la nobleza de Granada, así como la cruz de la orden real de España. Tras este afrancesamiento, durante el trienio liberal fue elegido teniente de la milicia nacional de Madrid, pero ubicado en las posiciones constitucionales más templadas. A estos antecedentes hay que agregar otros más inmediatos que son los que están detrás de su nombramiento como subdelegado de fomento de Madrid. No nos referimos a que fuera uno de los candidatos para

---

<sup>65</sup> Domingo M<sup>a</sup> Barrafón tuvo que esperar a la consolidación del liberalismo moderado para que su labor le fuera reconocida, primero, nombrándole en 1844 gentilhombre de cámara y, después, elevándole en 1849 a la categoría de senador.

ocupar la cartera de Estado en sustitución de Francisco Cea Bermúdez, sino a su cargo como primer subdelegado de fomento de Granada y a su participación en la Junta para el establecimiento del reglamento de la milicia nacional, por cuya labor se le concedió la gran cruz de la orden de Carlos III<sup>66</sup>.

Paso previo a la asunción del duque de Gor del nuevo cargo de la capital fue la adecuación de la Subdelegación de fomento. Para ello, en primer lugar, por el decreto de 24 de marzo se separaron del corregidor las funciones que, correspondiendo al subdelegado, había ejercido interinamente, limitando sus atribuciones a las puramente municipales y administrativas de la capital. En segundo lugar, al señalar el decreto del 25 de este mes que, por la situación bélica, lo único que se alteraba con relación a lo ordenado el año anterior sobre las quintas era que las funciones exiguas que habían desempeñado los intendentes pasaban a manos de los subdelegados, el delegado de Ministerio de Hacienda en Madrid cesaba en la gestión de este ramo, del que se había estado ocupando transitoriamente desde el 28 de febrero. Aunque no se determinara formalmente, lógicamente, ocurrió lo mismo con el resto de las funciones de fomento y administrativas. En tercer lugar, por el decreto de 24 de marzo se establecía la planta de la Subdelegación de fomento de Madrid que, en razón a su rango e importancia y a la mayor carestía de la Corte, incrementaba las dotaciones de su personal sobre lo establecido por el decreto de 30 de noviembre de 1833 para las provincias de primera clase, asignando al subdelegado 50.000 reales anuales<sup>67</sup> y al secretario 30.000. Para este cargo, también por aquella disposición, fue designado el abogado aragonés Juan M<sup>a</sup> Biec, que, habiendo sido oficial y secretario interino de los gobiernos políticos de Zaragoza y Huesca y defendido el régimen constitucional en las filas de la milicia nacional durante el trienio liberal, estuvo impurificado a lo largo de la década absolutista subsiguiente; la moderación de su liberalismo no sólo le sirvió para poner bajo su dirección la oficina de esa Subdelegación, sino para se mantuviera en la misma con el cambio de título por el de Gobierno civil hasta el 28 de febrero de 1836<sup>68</sup>.

Con todo no está demás señalar algunas cuestiones que siguen sin adaptarse, como acontece con la policía. Ya observamos como al establecimiento de los subdelegados —en palabras de Javier de Burgos— «los conflictos, que ya desde luego, provocaron algunos capitanes generales (y el superintendente general, agregamos nosotros), rehusando desprenderse de la dirección de [ese ramo]». «La simultaneidad de las resistencias» acabó haciendo comprender al ministro de Fomento que la reforma administrativa no podía realizarse de una

<sup>66</sup> A.H.N.: Estado, Carlos III, exp. 2.240; FFCC, Interior, personal, leg. 227. Y A.S., expedientes personales, 0158-06 y 0203-04.

<sup>67</sup> No es algo que tenga que ver con el nombramiento del duque de Gor como subdelegado porque, dada su desahogada posición económica, de la misma manera que había hecho en Granada, donó su retribución a los establecimientos de beneficencia y utilidad pública de Madrid.

<sup>68</sup> A.H.N., FFCC: M<sup>o</sup> Interior, serie general, 394/19 y M<sup>o</sup> Justicia, magistrados-jueces, 4.294/1.049.

forma radical, sino que «debía hacerse paulatinamente y por grados»<sup>69</sup>. En otras palabras, terminó por llegar a una especie de compromiso por el que su nueva figura administrativa compartiría con la autoridad militar las competencias de policía y seguridad. Los términos del acuerdo, formalizados en la orden de 12 de marzo de 1834, suponían que «subdelegados de fomento se entenderían por ahora en todo lo relativo a policía con los capitanes generales», que serían los que, por conducto del superintendente general, «dirigirían al Gobierno las comunicaciones relativas a este ramo, y recibirían las órdenes», y también que «los gobernadores de las plazas ejercerían la policía en ellas». Con este compromiso, que sería válido —se indicaba— en tanto en cuanto «durasen las circunstancias extraordinarias» (de la guerra), «pasadas las cuales corresponderían exclusivamente a los jefes civiles las atribuciones de policía, que no podían segregarse de las demás atribuciones administrativas», se reconocía la vigente situación de supeditación de la autoridad civil a la militar<sup>70</sup> y se buscaba poner fin a los subdelegados principales de policía mediante su reemplazo por los de fomento<sup>71</sup>.

Esta disposición como la que diez días después le acompañó, autorizando a los capitanes generales a la formación de compañías de seguridad y poniendo bajo su jurisdicción las fuerzas de orden público (escopeteros, miqueletes, celadores o miñones)<sup>72</sup>, clausuraban definitivamente el proyecto de ordenación de la policía que había propuesto el superintendente general Manuel Latre. Por eso resulta coherente que, aprovechando las circunstancias de la fallida actuación policial en los acontecimientos de Madrid durante la primera quincena de marzo y de su contumaz apoyo al corregidor Domingo M<sup>a</sup> Barrafón en cuestión de la milicia urbana, el 25 de este mes fuera apartado de superintendencia y destinado al ejército del norte. Tampoco parece ser del todo incongruente que sus funciones las ejerciera interinamente Fermín Gil Linares, subdelegado principal de policía de la provincia de Madrid, ya que con una cierta inmediatez pasaron a ser asumidas también transitoriamente por el gobernador militar de la capital, el mariscal de campo Luis Águila, marqués de Espeja. Lo que se escapa a toda lógica es que ese civil y sobre todo el cargo que ocupaba subsistiera, particularmente con el establecimiento del subdelegado de fomento.

El mariscal de campo Manuel Latre quedó en evidencia con relación al asunto de la milicia urbana de Madrid —y con ello ponemos fin a la digresión y recuperamos el hilo del discurso— porque el Consejo de ministros en la se-

<sup>69</sup> BURGOS, F.J., «Ideas...», p. 20.

<sup>70</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego: *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, 1982, pp. 50-52.

<sup>71</sup> Esto es lo que, cuando menos en una primera etapa, sucedió en Barcelona según RISQUES CORBELLA, M., *op. cit.*, pp. 283-285.

<sup>72</sup> Fijadas en diez las compañías de seguridad para el distrito militar de Castilla la Nueva, las dos correspondientes a la provincia de Madrid se establecieron con gran celeridad, quedando formadas a mediados de abril (Ref. BOM, 24 de abril de 1834, n<sup>o</sup> 128).

sión del 22 de marzo, a la que acudió el nuevo corregidor marqués de Falces, planteó a éste y al Ayuntamiento que iba a presidir que, por conducto del ministro de Fomento, escrutaran las posibilidades de ampliar la admisión en el alistamiento, «sin separarse de las bases y circunstancias que la ley exigía para poder ser inscrito» en ese instituto. En otros términos, por muchas cautelas que ahí se indicaran y de la necesidad de garantizar el orden social, que se preocuparía de recordar Javier de Burgos en la orden que al día siguiente recogía lo dictaminado por el ejecutivo, lo cierto es que la restrictiva disposición del 10 de marzo quedaba en el olvido y los madrileños volvían a inscribirse en las filas de la milicia.

Un alistamiento que, por un lado, fue particularmente alentado por el marqués de Falces en la circular que, con ocasión de la toma de posesión, dirigió el día 24 a los habitantes de la capital, en la que les indicaba que el ejecutivo no omitiría medio alguno para «constituir bajo un pie brillante» a la milicia, cuyas filas —enfatizaba— debían ser «tan respetables por el número, como por las virtudes cívicas de los que la compusieran». Y que, por otro lado, desde el 26 contaba con una nueva junta de calificación, cuyos adjuntos habían sido totalmente renovados, destacando que, con salvedad de un miembro de la nobleza que fue sustituido, los otros 24 no plantearon ningún tipo de retraimiento. Esta comisión era la encargada de admitir o denegar las solicitudes de ingreso, conforme a unos nuevos requisitos que, establecidos por el Ayuntamiento, eran los siguientes: cabezas de familia (y sus hijos con consentimiento paterno) que tuvieran una fortuna o modo de vivir conocido e independiente; todos los dependientes de ricos propietarios, casas de comercio o establecimientos de industria, que hicieran constar el consentimiento y aprobación de sus principales y jefes respectivos; y los empleados públicos con más de 5.000 reales de renta anual. Esta clara flexibilización en las exigencias fue posteriormente avalada, primeramente, por el capitán general del distrito, a quien por la orden del 12 de abril se le facultó para dirigir la organización de la milicia madrileña, y, diez días después por el Ministerio de Fomento. Para entonces ya había reunido el primer batallón de infantería y un escuadrón de caballería, punta de lanza de los cinco batallones en los que, predominando el pequeño y mediano propietario, quedaría finalmente organizada la milicia urbana de Madrid<sup>73</sup>.

Esta posición nuclear que, con relación a este instituto armado, se otorgaba al capitán general (a la sazón desde el 4 de abril el ya mariscal de campo José Martínez San Martín), muy parecida a que ya tenía en las quintas, reducía el papel del subdelegado de fomento de Madrid, a pesar de haber sido miembro de la comisión redactora del reglamento de la milicia, al de simple intermedio de los ayuntamientos y, en particular, del de la capital. Pues bien, no parece

---

<sup>73</sup> *Actas del Consejo de Ministros...*, tomo IX, sesión del 22 de marzo de 1834, nº 88, pp. 177-180; A.V.M., Secretaría, Libros de Acuerdos del Ayuntamiento, nº 267 y 268, sesiones del 23, 26 y 30 de marzo y 5 de abril de 1834; *Diario de Avisos de Madrid*, 25 de marzo de 1834 (nº 83) (donde se recoge el bando del corregidor); y, por supuesto, PÉREZ GARZÓN, J.S., *op. cit.*, pp. 390-404 (recoge la composición social de los regimientos).



que le importara mucho al duque de Gor, como tampoco que las funciones referidas al orden público estuvieran en manos del subdelegado principal de policía y del corregidor. Tanto es así, que, poniendo un especial énfasis en las atribuciones que en origen habían definido al subdelegado como un agente de protección y de promoción de la prosperidad, en la alocución a los madrileños del 4 de abril se presentaba como un alumno aventajado de Javier de Burgos: «remover los obstáculos que se opusieran al desarrollo», «sentar de un modo estable los cimientos de la prosperidad y felicidad futura de la provincia, que siendo el centro de la monarquía (...) debía ser el ejemplo y modelo de las demás», señalaba, eran las metas que se planteaba. Y, como para ello resultaba indispensable la cooperación de los ayuntamientos, siguiendo al dictado la famosa instrucción, inmediatamente les solicitaba datos relativos a las cuentas municipales, al estado de los pósitos, abastos, escuelas, hospitales y hospicios, cárceles y casas correccionales, ferias y mercados, a la situación de los caminos, agricultura, ganadería, industria y comercio, etc.

El duque de Gor podía volver a afirmar para el subdelegado ese carácter fomentista y de desarrollo económico, porque consideraba que la aprobación el 10 de abril del Estatuto Real significaba la recuperación de la unidad política en torno al trono de Isabel II, ya que en el mismo —según él— se veían refundidos todos los principios de la «religión, patria, monarquía, libertad, orden y legitimidad», que habían sido «bandera de los diferentes partidos en los que por desgracia se habían dividido» los seguidores de esa causa<sup>74</sup>. Esta especie de «neutralismo conservador» o la idea de poder aunar a la opinión en torno a un pensamiento único liberal-conservador, muy a gusto de Javier de Burgos, lo intentaría mantener el duque de Gor sin embargo su mentor el 17 de abril fuera reemplazado en la cartera de Fomento por José M<sup>a</sup> Moscoso Altamira (decano de la sección de este ramo en el Consejo de España e Indias y con anterioridad subdelegado de fomento de Lugo y ministro de la Gobernación en 1822). Se aferraría el subdelegado de fomento de Madrid a ese presupuesto, no obstante esta sustitución abriera la etapa de transición que marcaba la recta final de la figura administrativa que él ocupaba y el inicio de la trayectoria del gobernador civil, y a pesar de que la realidad, como no podía ser de otra manera, mostrándose tozuda, no se amoldara al mismo.

Con todo, en el escaso tiempo de vida que quedaba a la institución del subdelegado, la actuación del duque de Gor apenas si se ciñó al ámbito en que él la había querido centrar, limitándose básicamente a reiterar la exigencia a los municipios de los datos requeridos. Sus preocupaciones fundamentales fueron las mismas gubernativas —prensa y milicia— que las de su antecesor interino en el cargo y además estuvieron también directamente enlazadas. Eso sí, de acuerdo

<sup>74</sup> Estas ideas se encuentran inmersas en la alocución antes señalada que, como la circular a los ayuntamientos de la misma fecha, se encuentran recogidas el BOM, respectivamente, de los días 22 y 24 de abril de 1834 (n<sup>os</sup> 127 y 128).

con los planteamientos antedichos, se mostró mucho más condescendiente que Domingo M<sup>a</sup> Barrafón. Así, sus informes favorables permitieron no sólo que pudiera iniciar su andadura un periódico ideológicamente afín al gobierno como era *La Ley*, sino otro totalmente opuesto como el *Eco del Comercio*. Además, logró solventar las críticas de los medios sin tener que recurrir a su supresión.

La cuestión que generó el disentimiento de la prensa fue el presupuesto que para la milicia urbana aprobó el Ayuntamiento a mediados de abril. Pues bien, si el mismo el subdelegado lo consideraba excesivo, señalando la necesidad de la reducción, a los periódicos *El Tiempo* y la *Gaceta de los Tribunales* les pareció francamente insuficiente, sobre todo en comparación a los fondos que el mismo «Ayuntamiento absolutista» había prodigado a los voluntarios realistas. El asunto no fue a mayores porque, aparte de no afectar al proceso ya adelantado de la formación de la milicia —si bien por si acaso el duque de Gor publicó una circular alentando el alistamiento—, esos periódicos, apercibidos por el subdelegado, publicaron el primero dos artículos rectificadores y el segundo un texto del propio duque de Gor, en que declaraba que, a diferencia de lo sucedido en el periodo absolutista precedente, todo lo establecido se había realizado con un sometimiento estricto a la legalidad. Con todo, el presupuesto primigenio de la corporación municipal no sólo no fue corregido, sino que se vería aumentado<sup>75</sup>.

Si todas las disidencias hubieran sido como estas, las apreciaciones del duque de Gor habrían sido certeras. Lógicamente no fue así, porque un texto tan restrictivo como el Estatuto, más que sumar, defraudó a gran parte de la opinión liberal. Una primera expresión de este desencanto se produjo en Madrid durante las noches de la primera semana de mayo, en las «algunos grupos de personas de ambos sexos» recorrían las calles «entonando canciones», en las que proferían «amenazas y denuestos contra clases y corporaciones autorizadas por la ley» y «vociferaciones destempladas» contra la reina y su madre. Parece que el bando emitido el 6 del mes en curso por el corregidor, recordando la prohibición de reunirse en grupos y de entonar canciones obscenas y sediciosas, y anunciando el incremento de las medidas de seguridad, puso fin a esas ocurrencias.

Este aumento de las precauciones y de la mayor presencia fuerzas de orden de distinta procedencia, pudo estar detrás del enfrentamiento que en la noche del 11 de mayo se produjo, a consecuencia de un pequeño incidente con un carlista, entre guardias reales y milicianos urbanos. Aunque simplemente se quedara en una controversia verbal<sup>76</sup>, este episodio cobró trascendencia porque guardando una relación directa con el mismo al día siguiente la superintendencia general de policía pasó de las manos del gobernador militar de Madrid; el marqués de Espeja, a las del capitán general del distrito de Castilla la Nueva,

<sup>75</sup> A.H.N., Consejos, legs. 11.315 (nº59) y 11.323 (nº 67); A.V.M., Secretaría: Libros de Acuerdos del Ayuntamiento, nº 268, sesiones del 14 de abril y 10 de mayo de 1834; y 2/249/72.

<sup>76</sup> Estos incidentes se pueden concretar en el *Diario de Avisos de Madrid* de 7 de mayo de 1834 (nº 117) y en A.V.M., Corregimiento, 1/170/9.

José Martínez San Martín. Este reemplazo, a diferencia de ocurrido en 1832 durante su primera dirección del ramo y debido quizá a ello, no significó alteración alguna en el entramado de autoridades existente en la organización policial de Madrid. En otras palabras, el subdelegado principal de policía de esta provincia subsistió. Eso sí, desde el 19 de mayo dejó de ocuparlo Fermín Gil Linares (al que se le concedió plaza en la Audiencia de Madrid y los honores de magistrado del Tribunal Supremo de España e Indias por el celo con que se había conducido en el cargo) para ser asumido por el magistrado asturiano, Miguel Vigil de Quiñones Mier, que, con un pasado estrechamente vinculado al absolutismo, desde noviembre de 1832 hasta enero de 1834 había sido subdelegado general de policía de Cataluña<sup>77</sup>.

Esto resulta francamente importante porque esta institución, el subdelegado principal de policía, por lo menos en Madrid, perduró tanto al propio Ministerio de Fomento, bajo cuyos auspicios definitivamente se había gestado, como al subdelegado de fomento. Así es, como ya hemos anticipado, el relevo del titular de ese departamento ministerial no fue un simple cambio de nombre, sino que estaba directamente vinculado a la nueva etapa de tímido régimen representativo que se abría con la aprobación del Estatuto Real. De ahí que se solicitara al nuevo ministro, José M<sup>a</sup> Moscoso Altamira, que propusiera «las mejoras que convinieran adaptarse tanto respecto a la instrucción y calidades que debían tener los empleados de las Subdelegaciones de Fomento, como a la más completa y acertada organización de éstas». Así lo hizo, procediéndose por el decreto de 13 de mayo a sustituir la denominación de ese Ministerio por la «del Interior» y la de los subdelegados de fomento por la de «gobernadores civiles de las provincias». Con ello, se argumentaba, los títulos con que iban a ser conocidos «no dejarían dudas sobre el objeto y carácter de sus atribuciones», ya que, «además del fomento de la riqueza del reino», les correspondían «los negocios relativos al gobierno civil y a la administración interior de las provincias de la Monarquía».

De acuerdo con esto, recogiendo formalmente lo que estaba siendo la realidad práctica de los subdelegados, se retrotraía la situación al final de la primera etapa del Ministerio de Fomento. Así es, el nuevo Ministerio mantenía las atribuciones originarias de éste y los encargados provinciales del mismo el desarrollo articulado por la instrucción a los subdelegados, pero, perpetuándose la singularidad reseñada en el ámbito del orden público (en el caso de Madrid), el énfasis se trasladaba de las funciones de fomento a las gubernativas. De otra manera, si los subdelegados se habían encargado de ordenar el cambio de una Monarquía absoluta a una constitucional, los gobernadores civiles tenían que controlar el ejercicio de las libertades, que aunque sumamente restringidas le acompañarían, y de forma especial el derecho a la participación. Por eso, dado el protagonismo que en la concreción de éste tendrían los ayuntamientos, inmediatamente los

---

<sup>77</sup> A.H.N., FFCC, M<sup>o</sup> Justicia, magistrados- jueces, 4.751 (2)/7.304.

nuevos gobernadores civiles recuperaban su presidencia y se convertían en su único conducto de comunicación con el Ministerio del Interior<sup>78</sup>.

Pues bien, ya que no mediaba mucho entre la labor que habían realizado las Subdelegaciones y la que tenían que llevar a cabo los Gobiernos civiles, la mayoría de las personas que habían ocupado la dirección de aquéllas seguirían al frente de la de éstos, cambiando simplemente su título. Esto es lo que ocurrió en Madrid con el duque de Gor. Sin embargo, si como subdelegado de fomento ya observamos un cierto desajuste entre su adhesión estricta al pensamiento administrativo y político de Javier de Burgos y la política que tuvo que desarrollar, cuando como gobernador civil ese marco teórico se convirtió en residual, el cargo le acabó superando. Así, ante los problemas para afirmarse sobre el Ayuntamiento de la capital, derivados en gran medida por encontrarse las riendas del Corregimiento en manos del marqués de Falces, con el que además de la ideología le unía una estrecha amistad; ante las dificultades para controlar a la prensa crítica con el régimen del Estatuto y la propia obligación de tener que orientar las votaciones de la elección de procuradores de acuerdo con los principios conservadores del ejecutivo, a mediados de junio de 1834 presentó la dimisión, abogando porque en Madrid el cargo de gobernador civil se reuniera y fuera asumido por el corregidor<sup>79</sup>. No le fue aceptada, pero no tuvo que esperar mucho para dejar el puesto, porque un mes después tanto él como las demás autoridades civiles y militares de la capital fueron fulminantemente cesadas, por su actuación negligente en la bullanga que ocasionó la conocida matanza de frailes.

Pero todo esto no son más simples anotaciones, que deberán ser retomadas y analizadas con detalle en un estudio específico sobre el gobernador civil de Madrid en tiempo del Estatuto Real.

---

<sup>78</sup> NIETO, A.: *Los primeros pasos...*, pp. 216-218 y 307.

<sup>79</sup> A.H.N., FFCC, M<sup>o</sup> Interior, serie general, leg. 394.