

# 14

Serie  
**Claves del Gobierno Local**

## **El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)**



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

Alejandro Nieto García  
Enrique Orduña Rebollo  
Mayte Salvador Crespo





**El bicentenario de las  
diputaciones provinciales  
(Cádiz 1812)**



# **El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)**

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL  
Velázquez, 90, 4.<sup>o</sup>  
28006 Madrid  
Rambla de Catalunya, 126  
08008 Barcelona  
[www.gobiernolocal.org](http://www.gobiernolocal.org)

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Preimpresión:  
Sinodal, S.L.

Impresión y encuadernación:  
Sinodal, S.L.

Depósito legal: M-24310-2012  
ISBN: 978-84-939146-3-9

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

---

## Sumario

- 
- 9 Presentación**  
Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
- 
- 11 Las diputaciones provinciales en el último período doceañista**  
Alejandro NIETO GARCÍA
- 
- 33 Orígenes de las diputaciones provinciales: territorio y Administración**  
Enrique ORDUÑA REBOLLO
- 
- 115 “Españoles, ya tenéis patria...” y Gobierno para las provincias y los pueblos: los ayuntamientos y las diputaciones en la Constitución de Cádiz**  
Mayte SALVADOR CRESPO



---

## Presentación

La Fundación Democracia y Gobierno Local quiere contribuir con este libro colectivo a la merecida celebración del bicentenario de la liberal Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812. Contribución más que justificada, pues el texto gaditano que inaugura nuestra época constitucional supone también la carta de naturaleza de las diputaciones provinciales.

Esta obra trae origen de las jornadas que la Fundación, en colaboración con la Diputación de Cádiz, organizó en la sede de esta el pasado 20 de abril. En ellas, además de la mesa redonda de los representantes de diversas diputaciones provinciales (A Coruña, Badajoz y Barcelona), contamos con la participación, en calidad de ponentes, de Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, y Enrique Orduña Rebollo, secretario general de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI).

En esta obra colectiva, precisamente, se incluye un estudio de Enrique Orduña Rebollo sobre los orígenes de las diputaciones provinciales, así como sendos trabajos de dos reputados especialistas en la materia, los profesores Alejandro Nieto García y Mayte Salvador Crespo, relativos a las diputaciones en el último período doceañista, y los ayuntamientos y las diputaciones en la Constitución de Cádiz, respectivamente.

La ventaja de conocer (y reconocer) bien el pasado es que se puede comprender mejor el presente, al tiempo que ello nos permite acometer con mayores garantías los retos del futuro. Si de futuro hablamos, el más próximo, por lo que a los Gobiernos locales se refiere, es el que, en este tiempo de reformas, previsiblemente antes de fin de año acabará concretándose en la modificación de la vigente Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, del año 1985.

La Fundación Democracia y Gobierno Local cumple de este modo, una vez más, con su cometido, siempre pendiente de aquellas cuestiones presentes o futuras, pero

también del pasado, que afectan a nuestros Gobiernos locales intermedios, y, en este concreto caso, a las bicentenarias diputaciones provinciales, a las que todo parece apuntar que les aguarda un prometedor futuro en el actual desarrollo de nuestro Estado autonómico.

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO  
Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

---

# Las diputaciones provinciales en el último período doceañista

Alejandro Nieto García

*Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid*

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. Regulación normativa y creación efectiva de las diputaciones provinciales. 3. Reinstauración del régimen constitucional de 1812. 4. La Constitución de 1837. 5. Una incidencia revolucionaria: las juntas provinciales de armamento y defensa. 6. Centralización *versus* provincialismo. 7. Diputaciones provinciales y ayuntamientos. 8. Tutela parlamentaria de las diputaciones provinciales. 9. Un ejemplo concreto: los sucesos de Cuenca. 10. Conclusiones generales sobre la renovación constitucional del régimen local. 11. Las diputaciones provinciales de los territorios forales.

## 1. Introducción

Los autores de la Constitución de Cádiz no podían imaginar en 1812 lo que iban a ser en el futuro las diputaciones provinciales (en adelante, DD.PP.) que habían creado y regulado en el capítulo II del título VI; de la misma manera que, por ejemplo, los constituyentes de 1978 tampoco pudieron imaginar lo que iban a ser en 2012 las comunidades autónomas que habían creado. Los textos normativos poco dicen sobre la realidad cuando hablan de instituciones nuevas, y menos aún cuando las circunstancias concretas cambian vertiginosamente. Por lo que se refiere a las DD.PP., su existencia fue muy corta durante la vigencia de la Constitución gaditana, dado que, durante el primer período, abortaron por la inmediata restauración del Absolutismo, y durante el segundo período, el llamado Trienio, por las mismas razones, que impidieron la aplicación de la ambiciosa, aunque tardía, Instrucción de 3 de febrero de 1823. El tercer período –desde el golpe de Estado de La Granja en agosto de 1836 hasta la promulgación de la Constitución de 1837– fue el más breve, aunque el más fructífero a estos efectos, como veremos, pues cabalmente este tiempo es el que va a analizarse a continuación y al que ya he dedicado estudios más extensos en dos libros anteriores: la *Historia administrativa de la Regencia de María*

*Cristina* (1996-2006), y *Mendizábal: Apogeo y crisis del progresismo civil* (2011), a los que me remito.

La Constitución de 1837 se distanció deliberadamente de la de 1812, puesto que en los 25 años que habían transcurrido el liberalismo español se había transformado sustancialmente –perdido la inocencia originaria, por así decirlo–, hasta tal punto que los diputados de 1837 que habían participado en la redacción de la de 1812 renegaron expresamente de ella, y por otro lado todos habían adquirido una cierta experiencia en esta materia que les había hecho tan cautos que no se decidieron a establecer un régimen nuevo, salvo la trascendental sustitución de la elección indirecta por la directa, y pospusieron su regulación a una posterior legislación ordinaria que tardaría en llegar.

Las DD.PP. del tercer período doceañista fueron en cualquier caso radicalmente diferentes de las imaginadas en 1812, dado que en el intervalo había tenido lugar una profunda transformación de contexto histórico, a saber: se habían formado unos partidos políticos –si bien todavía no en el sentido moderno que hoy conocemos– y la política en general se había apoderado de ellas hasta tal punto que se convirtieron, junto con los ayuntamientos, en el cruce de dos series de tensiones: por un lado las que inspiraban a las dos grandes tendencias del momento (progresistas y moderados) y, por otro y como reflejo de lo anterior, la que oponía el centralismo madrileño a la descentralización progresista; lo que también salpicaba inevitablemente a los territorios forales.

De esta manera el estudio de las DD.PP. en este último período del constitucionalismo gaditano debe desarrollarse en varios niveles. En primer lugar, el normativo, aparentemente sencillo puesto que ahí están los textos al alcance de cualquiera, aunque en verdad no lo es tanto ya que de hecho se produjo una confusión inextricable al superponerse sin orden las disposiciones de 1813 (Cádiz), 1823 (Instrucción), 1835 (Estatuto Real) y 1836-37. En un segundo nivel debe examinarse la práctica ministerial y parlamentaria, que descubre unas relaciones que ni siquiera pueden sospecharse cuando solo se maneja la Colección Legislativa. En tercer lugar, la cuestión política descarnada que hace de las provincias su campo de batalla preferido. Y en cuarto lugar, las peculiaridades de los territorios vasco y navarro, que inciden algo más tarde sobre las DD.PP.

En este contexto tan azaroso transcurrió la infancia de las DD.PP., que no alcanzarán la mayoría de edad hasta 1843, y que nunca disfrutarán posteriormente de una vida tranquila, amenazadas siempre por una permanente contaminación política que dura hasta hoy.

## 2. Regulación normativa y creación efectiva de las diputaciones provinciales

La historia constitucional y legislativa de los orígenes de las DD.PP. es bien conocida y fácil de contar, puesto que los textos reguladores se encuentran en todas las colecciones públicas y privadas. Baste, por tanto, hacer aquí un sumario recordatorio de ellos.

La Constitución de 1812 distingue entre “el gobierno político de las provincias”, que corresponde a un jefe superior nombrado por el rey (artículo 324) y una Diputación Provincial, presidida por el jefe superior, que tiene el simple objetivo de atender a “la prosperidad” de su demarcación (artículo 325). En desarrollo de estos conceptos las Cortes dictaron la Instrucción de 23.6.1813 para el gobierno económico-político de las provincias, cuyo capítulo II establecía “las obligaciones y cargas de las DD.PP.”, que no pudo producir efectos puesto que por el Real Decreto fernandino de 15.6.1814 se suprimieron estas corporaciones. A finales del Segundo Período constitucional (es decir, del llamado Trienio) se dictó una nueva Instrucción el 3.2.1823 singularmente ambiciosa, que tuvo el mismo destino que la anterior, puesto que fue derogada meses después al restablecerse el régimen absoluto.

Para la implantación real estable de las diputaciones hubo que esperar a la muerte de Fernando VII. Durante la vigencia del Estatuto Real, el Real Decreto de 23.7.1835 (propiciado por Martínez de la Rosa pero firmado ya por Toreno), aprovechando el “arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino” que en él se hacía, reguló de nuevo las facultades y atribuciones de las DD.PP. Y dos meses más tarde el Real Decreto de 21 de septiembre (firmado por Martín de los Heros) precisó “el modo de constituir las”. Y a su amparo empezaron a constituirse efectivamente algunas de ellas: en noviembre las de La Coruña, León, Orense y Lugo; en diciembre la de Oviedo; en enero de 1836 las de Zaragoza y Guadalajara; en febrero la de Murcia, y en marzo las de Pontevedra y Gerona.

## 3. Reinstauración del régimen constitucional de 1812

El proceso anterior fue cortado abruptamente en agosto de 1836 por el golpe de Estado de La Granja, que puso de nuevo en vigor la Constitución de 1812. Acontecimiento que, por lo que a nuestro tema se refiere, tuvo las siguientes consecuencias:

Por lo pronto, por Real Orden del 24 del mismo mes se declaraba la subsistencia provisional de estos organismos (aunque anunciándose su próxima renovación):

“Por ahora en la forma en que se hallan y hasta que se verifique la elección de los individuos que han de componerlas en el futuro con arreglo a la Constitución política de la monarquía (la de 1812) y que continúen desempeñando las funciones que esta le concede (...) y que inmediatamente que se verifique la elección de diputados para las próximas Cortes se harán las de las DD.PP. por el método que prescribe la referida Constitución.”

Continuidad sensiblemente alterada por la circunstancia de que al día siguiente, el 25, otra Real Orden asoció a las diputaciones las juntas o comisiones de armamento (de que hablaremos luego) en un ensayo que duró muy poco. Y unas pocas semanas después el Decreto de 15 de octubre restableció la Ley de 3.2.1823, con la declarada intención de:

“Establecer un método claro y uniforme en el gobierno político de las provincias y que sus diputaciones, jefes políticos y ayuntamientos no tengan dudas ni incertidumbres acerca de la esfera respectiva de facultades.”

Objetivo clarificador ciertamente no logrado, puesto que la Ley de 1823 del Trienio seguía conviviendo con la estatutaria del “Arreglo” de 1835. Con lo cual se produjo un desorden normativo no pequeño, agravado por la recuperación del régimen de 1813 impuesta por el Real Decreto de 8.12.1836.

A la vista de cuanto acaba de decirse es evidente la escasa influencia real que en este punto tuvo la Constitución de 1812 y su legislación de desarrollo, puesto que, pese a sus buenas intenciones, muy poco pudo hacerse a su amparo, habida cuenta de la brevedad de sus tres períodos de vigencia. Y casi lo mismo puede decirse para el tiempo del Estatuto Real, aunque durante él pudieran constituirse, al menos, un puñado de DD.PP.

#### 4. La Constitución de 1837

Así las cosas, la Constitución de 1837 no pudo esquivar un punto tan importante, aunque no quiso entrar en su regulación pormenorizada y se limitó a establecer que “En cada provincia habrá una Diputación Provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los diputados a Cortes”

(artículo 69), es decir, sustituyendo el anterior procedimiento electoral indirecto por uno directo, remitiendo a una ley posterior la determinación de su organización y funciones (artículo 71). La discusión parlamentaria correspondiente transcurrió sin pena ni gloria y, aunque en ella se aludió a algunas cuestiones ciertamente capitales, hubo un claro acuerdo implícito entre los contendientes para posponer el conflicto al momento en que se planteara el anunciado proyecto de ley.

Por otra parte, no obstante la Constitución se había remitido en este punto a la futura ley electoral, a la hora de redactarse esta el Congreso no admitió el encargo y volvió a posponer el establecimiento del nuevo régimen, limitándose a una regulación provisional.

La Ley dictada a este propósito en 13.9.1837 no fue, por tanto, la anunciada por la Constitución, sino un sencillo parte que se limitó a establecer un régimen parcial y transitorio para la formación de las nuevas corporaciones, que –compuestas “por ahora” por el jefe político, intendente de cada provincia, y por, como mínimo, tantos diputados como partidos judiciales (artículo 1)– habían de empezar a funcionar el primero de diciembre (artículo 2), después de haber sido renovadas íntegramente siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Electoral de 20 de julio del mismo año. A partir de este momento puede entenderse, en consecuencia, que las DD.PP. se habían consolidado, e incluso habían alcanzado su velocidad de crucero, que, con mayores o menores incidencias (sobre todo durante la guerra civil de 1936-39 y su posguerra), han conservado pacíficamente hasta hoy, cuando vuelven a ser cuestionadas al serles negado por algunos un lugar dentro del Estado actual de las autonomías.

## 5. Una incidencia revolucionaria: las juntas provinciales de armamento y defensa

Lo que sucedió en estos años a las DD.PP. no puede entenderse sin el examen de lo que para ellas significó la incidencia de unas juntas populares, primero alternativas y luego fusionadas, con las que tuvieron que convivir. Porque no debe olvidarse que las diputaciones fueron una fórmula constitucional de organización provincial, pero que junto a ella eran posibles otras, y la más importante, precisamente, la de estas juntas, que consistían en la formación, aparentemente espontánea, de asociaciones de ciudadanos que, en momentos de crisis, asumían por su cuenta el gobierno y administración de una provincia, desplazando a las instituciones formales legales.

España es tierra de tradición juntista acreditada, cuya manifestación más conocida es la que tuvo lugar con ocasión de la invasión napoleónica: cuando se comprobó que las instituciones oficiales no reaccionaban, el pueblo se insurrecionó por su cuenta, y los prohombres locales se apresuraron a ponerse al frente de los movimientos provinciales, es decir, que las juntas actuaron en sustitución de unos órganos estatales inoperantes. Esta fórmula tuvo un gran éxito porque, dejando a un lado el caos que provocaba su ineficacia real, conjuntaba el entusiasmo popular con los intereses de las oligarquías locales. En cualquier caso, el experimento se repitió en el Trienio, y en cada provincia apareció una junta, como reflejo de la junta provisional que había formado el poder central, cuando cesó de facto el último Gobierno absoluto. Y lo mismo sucedió en 1835, aunque con un matiz diferencial importante. Porque ahora no se trataba de sustituir unos órganos estatales inactivos, sino de derribarlos, primando una legitimación popular directa sobre la legitimación constitucional electoral.

Las juntas populares del verano de 1835 –instrumentos de ataque contra el Ministerio Toreno– tuvieron un carácter violento, y adoptaron una actitud agresiva frente al Gobierno nacional que no cesó hasta el nombramiento de Mendizábal como presidente interino del Consejo de Ministros. Las provincias gallegas ofrecieron incluso la peculiaridad de constituir una sola junta denominada “Superior de armamento y defensa de Galicia”, respondiendo a una generalizada tendencia a la supraprovincialidad exacerbada en Andalucía, Cataluña y Aragón, con inequívocas inclinaciones federalizantes.

La segunda oleada de bullangas del verano de 1836 canalizó el descontento popular producido por la inactividad revolucionaria ministerial, no obstante las promesas de Mendizábal e Istúriz, y rompió los últimos diques levantados por la Transición, permitiendo la inundación revolucionaria cifrada ahora en la Constitución de 1812. Un movimiento que reproducía miméticamente el del verano anterior, como puede ejemplificarse en la Exposición de la junta zaragozana de 10.8.1836:

“La Junta de Gobierno, deseosa de organizar de una manera positiva la independencia del Gobierno de Madrid que hemos jurado, hasta que la nación reunida en Cortes decida sobre la ley fundamental del Estado, y considerando que es menester afianzar sobre la representación popular cualquier modo de gobierno que provisionalmente se establezca entre nosotros; y convencida por otra parte de que en circunstancias como las presentes a más de la energía en el mando, es menester que este mismo poder gubernativo se halle contrabalanceado por el poder del pueblo y sea hijo de él y responsable (...) ha decidido que el día 18 se celebrarán las juntas parroquiales concurriendo al efecto todos los vecinos que quieran hacer uso de este derecho.”

En el verano de 1836 se impuso por la fuerza esta Constitución, que traía una regla de oro: los órganos políticos de gobierno –el Congreso de Madrid y las diputaciones en provincias– eran elegidos por la nación. Ahora bien, los mismos que trajeron esa Constitución se encargaron de utilizarla con trampas, lo que en el nivel provincial suponía que los órganos constitucionalmente establecidos, o sea, las DD.PP., fueran suplantadas por otros órganos nacidos en la calle, que no tenían otra legitimación que su fuerza y el apoyo de unas autoridades débiles cuando no cómplices con tal operación. Así nacieron las que se denominaron juntas de armamento y defensa, que con el tiempo hubo que ir domesticando con la conocida receta mendizabalista de la tolerancia, el soborno y la participación en el poder. Con esta operación se perseguían varios objetivos igualmente importantes: primero, cortar las acciones violentas, y ocasionalmente sangrientas, del bajo pueblo, que con ellas cobraba su colaboración; segundo, interrumpir (ya que no castigar) las actividades irregulares de los capitalistas (contrabando y similares), burgueses (ocupación de cargos públicos) y nuevas autoridades (exacción de impuestos ilegales), que empañaban el movimiento y dificultaban una administración ordenada posterior; y tercero, posibilitar un pacto con el Gobierno central (el nuevo o el anterior, si no había sido derribado por la fuerza). Lo que se perseguía, en definitiva, era excluir al pueblo una vez que ya no eran necesarios sus servicios, y hacer un hueco político para quienes habían organizado en la sombra las bullangas, y garantizarles al tiempo una renta económica y social.

Ahora bien, como en una misma provincia no había sitio para una Diputación y una Junta, la salida fue fusionarlas, es decir, integrar, aunque de una manera un tanto confusa, a varios miembros de la junta en la organización oficial de la Diputación. Lo cual era intentar juntar el agua con el aceite, porque incluso aunque mediase una comunidad de fines, la diferencia de origen y legitimación las hacía incompatibles.

¿Qué podía hacerse, en efecto, con unas juntas que ya estaban establecidas de hecho y contaban con prosélitos armados y entusiastas? Combatirlas era inimaginable, puesto que a ellas debía el poder el nuevo Gobierno, y aceptarlas totalmente, como sustitutas de las diputaciones, parecía una infracción demasiado escandalosa de los principios constitucionales y del dogma de la representación electoral, incompatible con la soberanía popular directa. En estas condiciones se acudió de nuevo a la fórmula que ya había estrenado antes Mendizábal, es decir, reconocerlas, pero integrándolas dentro de las DD.PP., para darles así una cierta apariencia de legalidad. De esta manera se las “domesticaba”, con la intención de ir desmantelándolas luego poco a poco, previo desarme y desmovilización de los elementos populares de base. En definitiva, estando ya arriba, los progresistas volvieron a desmontar sin peligro el andamio que habían utilizado para alzarse hasta el poder.

El primer paso de esta domesticación –el de la integración de las juntas en el aparato formal de las DD.PP.– fue dado por la Real Orden de 25.8.1836:

“(S.M.) deseosa de aprovechar el entusiasmo y fuego patrio que han demostrado los pueblos en la pasada crisis política, se ha servido resolverse que la junta gubernativa creada últimamente en esa provincia se asocie a la Diputación Provincial y constituya en ella una comisión de armamento y defensa encargada de proporcionar todos los medios y recursos extraordinarios (sin tocar las contribuciones y rentas del Estado).”

Pocos días después el ministro interino de Hacienda, Ejea, por Real Decreto de 1.9.1836 empezó a apretar las tuercas a las juntas, ordenándoles que presentasen sus cuentas en 60 días. Una medida de desconfianza más que justificada, puesto que de ordinario los primeros días de la bullanga se aprovechaban para realizar toda clase de irregularidades, cuando no de delitos, según se ha ejemplificado antes.

La cuestión llegó pronto a las Cortes, como era lógico, y en la sesión del 11 de noviembre de 1836 se debatió apasionadamente su significación, legalidad y posible supervivencia; siendo de destacar que el propio Mendizábal, que en último extremo les debía el cargo de ministro de Hacienda como el año anterior la Presidencia del Gobierno, se distanció inequívocamente de ellas para defender la legitimidad exclusiva de las DD.PP., afirmando entre otras cosas que “creyó el Gobierno que era oportuno nombrar unas comisiones de armamento y defensa que supliesen provisionalmente la falta de las diputaciones provinciales y desempeñasen sus funciones hasta que se constituyesen. Nombradas después y establecidas hoy con arreglo a la Constitución, cabe la duda (de si deben seguir subsistiendo). En mi concepto solo deben serlo las DD.PP., como cuerpos que reciben su existencia de la Constitución y que han sido elegidos por los mismos electores que han nombrado a los diputados a Cortes, mereciendo así los unos como los otros toda la confianza de las provincias. Me parece que no ofrece duda esta teoría constitucional. Desconocerla sería desconocer la buena elección que los electores han hecho. Y como las juntas de armamento y defensa fueron creadas por el Gobierno con el carácter de una medida interina, al paso que las DD.PP. existen por la Constitución, entiende el Gobierno que deben nombrarse estas con preferencia o en lugar de las juntas”.

El mismo argumento fue utilizado por el diputado Núñez, que por cierto había padecido como intendente de Barcelona las arbitrariedades de aquella junta: “La Constitución no ha creado semejantes juntas de armamento y defensa. Ha creado

solo las DD.PP. Los hombres somos naturalmente propensos al despotismo y si nosotros con la mejor intención del mundo autorizamos a estas juntas para realizar fondos y armar fuerzas, acaso tengamos que llorar algún día los males que ahora estamos a tiempo de evitar". Mientras que sus defensores se basaban en la fuerza que los hechos tienen sobre las declaraciones normativas. Así Caballero: "No hay ley por plausible que sea que pueda prevalecer contra los hechos y las exigencias de los tiempos".

En el fondo unos y otros tenían razón, porque es innegable que los Gobiernos liberales estaban falseando sistemáticamente sus principios ideológicos y haciendo burla de la Constitución que verbalmente ensalzaban. Por ello era explicable que los no beneficiados intentaran sustituir –hablando en términos modernos deliberadamente anacrónicos– una revolución liberal burguesa por una revolución democrática popular.

Pero también resultaba imposible desconocer que, al amparo de esta pretendida revolución popular, se cometieran asesinatos, saqueos e ilegalidades atribuibles en unos casos a la furia del populacho y en otros a la descarada ambición de quienes le manipulaban. De todo hay testimonios tan numerosos como irrecusables, de los que importa citar algunos de la vertiente menos conocida.

Empezando por la versión oficial vale la pena recordar un escrito del Ministerio de Gracia y Justicia, leído y aprobado en la sesión de Cortes de 5.8.1837:

"Dando cuenta de que en las escisiones políticas del verano anterior las juntas que de sus resultas se crearon separaron de sus destinos a algunos magistrados, jueces y promotores fiscales que no reconocieron su autoridad, reemplazándoles con letrados de su elección."

Comentando Javier de Burgos (*Anales del reinado de Isabel II*, II, p. 384) la actuación de la Junta de Andalucía, escribe que "dando la libertad a los presos por las causas de contrabando y enviando los carabineros de costas y fronteras al Ejército inundó o dejó inundar su territorio de géneros y efectos extranjeros". Información que no vaciló en hacer suya un historiador tan radical como Morayta, al reconocer que "todos los pronunciamientos de Málaga fueron subsidiados por opulentas casas de comercio de aquella plaza de la peregrina forma siguiente: en cuanto se vislumbraban síntomas de pronunciamiento los jefes de las casas facilitaban recursos pecuniarios a los promovedores de las asonadas bajo promesa de que, establecida la junta revolucionaria, se introduciría tácito permiso para la introducción de algodones y demás efectos de comercio prohibidos o sujetos a fuertes derechos".

La Real Orden de 2.12.1836 se hizo eco de estas irregularidades denunciando, a instancias de la Comisión de Fábricas y Estampados de Algodón de Cataluña, "la grave disposición adoptada por la junta de Málaga de admitir por espacio de treinta días la entrada de manufacturas de algodón extranjeras, no obstante hallarse prohibidas a comercio". Ni que decir tiene, por lo demás, que los abusos no se limitaban al contrabando y a la remoción y provisión de cargos a que acaba de aludirse, puesto que se extendían también con absoluta normalidad a arbitrariedades en materia de orden público y, más aún, en la exacción de contribuciones ilegales, cuyo importe y destino eran desconocidos.

Al fin se impuso el criterio constitucional, y la devaluación progresiva de las juntas se fue acelerando hasta culminar en el cese de sus miembros como miembros asociados de las DD.PP., que se decretó el 14 de enero de 1837, cerrando con ello un ciclo de intrusión popular directa en una institución estatal.

No debe creerse, por lo demás, que se trataba de un episodio accidental, puesto que los movimientos junteros han sido una constante en la historia de España del siglo XIX, que se reproducía periódicamente en todas las crisis revolucionarias, para suplantar primero a las instituciones constitucionales y luego para asentarse en ellas y rentabilizar personalmente la usurpación. Este proceso ha sido muy descrito por Balmes (en *El pensamiento de la nación*, de 28.2.1844): "En España se da un grito en un punto cualquiera, se constituye una junta, se formula un programa, se declara independiente la población pronunciada y exhorta a la nación a que imite el ejemplo. La noticia circula, los ánimos se agitan, se pronuncia otra ciudad y luego otra y al cabo de pocos días se halla el Gobierno supremo circunscrito al breve espacio donde puede alcanzar su vista. Obligado a capitular, a abandonar el puesto, suben al poder otros hombres, sale a la luz un manifiesto, las juntas se felicitan, el nuevo Gobierno las manda que se disuelvan, ellas obedecen y la función ha concluido".

¿Cuántas veces hemos visto en España repetido este monótono proceso? En unas ocasiones se pronuncia el pueblo y en otras los militares; siempre con entusiasmo y arriesgando su vida, que no dudan en sacrificar directamente si fracasan. Cuando triunfa el pueblo, sin embargo, quienes se alzan con él son indefectiblemente unos hombres que estaban manipulándole en la sombra y que mandan a casa a los revolucionarios, ordinariamente sin otro premio que algún cargo para sus cabecillas más destacados. En cambio, cuando quienes triunfan son los militares, los supervivientes suelen mantenerse en el poder, aunque tengan que repartir el botín con quienes les ayudaron o se beneficiaron de sus hazañas.

## 6. Centralización *versus* provincialismo

En el apartado anterior se ha visto el trasfondo político que alimentaba la existencia de las juntas provinciales. Mas no se trataba solamente de ellas, puesto que también las DD.PP. tenían un trasfondo político evidente, en cuanto reflejaban la tensión entre los dos partidos hegemónicos del momento –progresistas y liberales–, que en el nivel técnico se expresaba en la antítesis que mediaba entre la centralización de los moderados y la descentralización de los progresistas, de la que los autores de la época nos ofrecen testimonios más que suficientes.

En último extremo la perspectiva política de las corporaciones populares tiene, en efecto, una mayor importancia que la administrativa, dado que esta no era más que un reflejo de aquella y todo giraba sobre el eje de la centralización-descentralización, o sea, en la colocación del punto de gravedad del poder político y de la potestad de tomar decisiones. La Ley de febrero de 1823 era considerada como la apoteosis del poder popular, que en sus manifestaciones periféricas (provinciales y municipales) llegaba a paralizar la acción del poder nacional, de la Administración central. De aquí que los teóricos moderados impulsasen la centralización como un medio de contrarrestar la demagogia corporativa popular, cuyos excesos combatían con el mismo entusiasmo con que exaltaban el poder central.

Para Nicomedes Pastor Díez (*La cuestión electoral*), “los ayuntamientos son solo para el gobierno interior de los pueblos, empero que para las relaciones que ponen al pueblo en contacto con los demás, para los que le unen al poder, para la ejecución y observancia de las leyes generales, solo pueden ser gobernados por agentes que del Gobierno central dependen (...) Para sus pobres habitantes no hay tiranía ni despotismo más odioso que la del vecino su igual (...) Un federalismo enclavado en una monarquía del siglo XIX, una aristocracia de mandarines de lugar”. Más adelante, con la experiencia de quien estaba ejerciendo una jefatura política en el momento de escribir, añadía: “El Gobierno no gobierna ni tiene agentes para ello. Los jefes políticos debían serlo y no lo son. En vano se llaman así. Son un fantasma: sus medios son su nombre y las cortas líneas de sus nombramientos. La autoridad reside toda en las soberanas e irresponsables DD.PP., en la municipalidad independiente. En vano se llama monarquía a la nación, por ahora no es más que la más débil de las repúblicas, la bastarda confederación de 49 tiránicas oligarquías”. Y en la exposición dedicada *A la Corte y a los partidos políticos*, precisaba más todavía: “El Gobierno responsable y fuerte debía tener agentes propios: las Cortes de 1837 le dieron por agentes a diputaciones independientes. Los funcionarios del Gobierno debían ser obedecidos en los pueblos, las leyes del 37 colocaron al frente de los pueblos autoridades que no estaban obligadas a obedecer al Gobierno. El

poder ejecutivo tenía en sus manos el mando de la fuerza armada: aquellas Cortes armaron y centralizaron la Milicia Nacional con separación del poder público (...) El poder constitucional se resumía en la soberanía parlamentaria, representada en las Cortes y en el rey. La organización revolucionaria solo reconocía la soberanía de las juntas con el pueblo. Estos dos Estados no podían unirse. Uno sobraba.”

Esta tesis tan característica del pensamiento moderado es aceptable en principio, si bien con algunas precisiones de peso, y fundamentalmente la de que aquí no debe verse una contraposición entre un poder central y un “pueblo” territorialmente disperso. Ese pueblo es un concepto abstracto, de realidad inaprensible, que los progresistas invocaban para enmascarar que de lo que aquí de veras se trataba era de oligarquías locales, alejadas del pueblo, como no se cansaban de denunciar los demócratas (y luego socialistas y anarquistas), a los que se silenciaba, no obstante, implacablemente. Una oligarquía moderada, por tanto, que se sentía cómoda en Madrid con el apoyo de la regente, y una oligarquía progresista que, manipulando ampliamente a las masas populares más irresponsables, ocupaba las DD.PP. con más facilidad que las Cortes y los Ministerios.

En el campo ideológico las dos opciones eran igualmente plausibles, y los dos bandos invocaban a su favor, en la medida en que les beneficiaba, el éxito del sistema centralizado de Francia y el descentralizado de Inglaterra. Aunque aún eran más encarnizadas las batallas en el terreno práctico, porque los moderados pregonaban la eficacia de la Administración francesa, mientras que los progresistas criticaban agriamente sus prácticas burocráticas. Ya el 19.4.1836 había advertido el marqués de San Felices en el Estamento de Próceres que “la centralización tan útil, tan indispensable en cuanto toca al orden público, al gobierno político, es la muerte de la Administración”. Y Madoz hacía observar en el Congreso, el 25.4.1840, que “se quiere que todo venga a Madrid y esto no puede menos de traer funestos resultados al país (...) Se ha querido centralizar todo en la capital y si yo viera mejor montada la Administración, el mal sería menor; pero cuando veo ese espíritu de expedientes ¿es de permitir que el Ministerio de la Gobernación se ocupe de seis o siete expedientes de ayuntamientos? Decir que se hará, prometer que todo se examinará es hablar por hablar, eso es no tener conocimiento práctico de estos negocios”.

## 7. Diputaciones provinciales y ayuntamientos

Las diputaciones constitucionales suponían una nueva pieza que venía a complicar aún más el régimen tradicional formado –desde abajo– por los ayuntamientos y –desde arriba– por el Gobierno y sus delegados territoriales. El encaje de lo nuevo en el sistema no era teórica-

mente fácil, y exigía en cualquier caso un tiempo para su experimentación y acoplamiento. Un proceso agitado, pero de final feliz, que se va a describir a continuación, empezando por el examen de las relaciones, harto tensas, entre ayuntamientos y diputaciones.

La Ley de 1823 había encomendado a las diputaciones el conocimiento de los recursos interpuestos contra los actos de los ayuntamientos. Estas funciones revisoras estaban prefigurando por otra parte lo que andando los años serían los tribunales contencioso-administrativos en sentido estricto, es decir, los consejos provinciales obrando en calidad jurisdiccional. El mecanismo aparecía formulado con carácter general en el artículo 50:

“Si algún vecino u otro interesado se sintiere agraviado de las providencias dadas por el Ayuntamiento sobre las materias que pertenecen a sus atribuciones, debe dirigir su queja a la Diputación Provincial, que resolverá lo que sea justo y conveniente, previos los informes y demás noticias que estime oportunas.”

Pormenorizado luego en los artículos 91 y 92:

“Art. 91. Las quejas de los particulares sobre agravios que haya hecho a cada uno el Ayuntamiento, si el mismo Ayuntamiento no las hubiese satisfecho, se dirigirán a la Diputación Provincial para que con la debida instrucción las resuelva en igual forma y sin recurso ulterior.

“Art. 92. Lo mismo se observará con las reclamaciones y dudas que ocurran sobre los ramos de abastos, propios, pósitos y demás negocios que pertenecen privadamente a las atribuciones de los ayuntamientos, mientras los expedientes y los procedimientos conserven el carácter de gubernativos.”

También es de destacar que la competencia de la Diputación no se extendía únicamente a reclamaciones de particulares contra acuerdos municipales, sino también a reclamaciones interpuestas por los pueblos contra acuerdos de la propia Diputación, así como a la aclaración de dudas.

Para hacernos una idea de cómo –a la sombra de esta normativa– eran en la práctica las relaciones entre ayuntamientos y diputaciones, el Diario de Sesiones de las Cortes ofrece una base muy útil, pues en él se encuentra un amplio repertorio casuístico de reclamaciones y exposiciones. De ellas se desprende que los conflictos eran frecuentes, y de ellos pueden clasificarse como más numerosos los siguientes:

- a) Las relaciones cuasijerárquicas entre diputaciones y ayuntamientos daban lugar a múltiples controversias, pues era común que las corporaciones provinciales ejer-

cieran facultades de intervención sobre los ayuntamientos que no les competían o que, al menos, los ayuntamientos consideraban como una intromisión en su ámbito propio y exclusivo.

- b) Frecuentes eran también las quejas por la pasividad de las DD.PP., al no contestar peticiones de los ayuntamientos o vecinos.
- c) El supuesto más habitual era el de un Ayuntamiento al que la Diputación había multado, y que se dirigía a las Cortes pidiendo la anulación de la multa y que se apercibiese a la Diputación para que en lo sucesivo se abstuviese de tales arbitrariedades y, sobre todo, de cesar y cambiar a los miembros de la corporación municipal.

Como las denuncias y reclamaciones se presentaban, indiferentemente, ante las Cortes o ante el Gobierno, pero a la hora de la resolución la gran cruz se encontraba en la circunstancia de que ni en la Constitución ni en las leyes se habían fijado con suficiente claridad las competencias de las Cortes y del Gobierno en esta materia, el resultado era que unas veces se inhibía el Gobierno a favor de las Cortes y en otras ocasiones eran estas las que se inhibían a favor de aquél. Con lo cual el desconcierto político y la incertidumbre jurídica eran mayúsculos.

## 8. Tutela parlamentaria de las diputaciones provinciales

En el apartado anterior hemos visto cómo las DD.PP. actuaban en calidad de superiores de los ayuntamientos, a los que controlaban con facultades para anular sus acuerdos por razones de legalidad, e incluso para dictar acuerdos nuevos. Ahora bien, los expedientes no terminaban necesariamente aquí, puesto que las corporaciones provinciales tenían, a su vez, superiores, de tal manera que la cascada de recursos se prolongaba hacia arriba, aunque bifurcándose en un dilema: dirigiéndose o bien hacia el Ministerio de la Gobernación, o bien hacia las Cortes; y es el caso que, según acaba de indicarse, por desgracia distaba mucho de estar claro cuál de estas dos vías era la procedente.

Las relaciones ordinarias entre el poder ejecutivo y las corporaciones provinciales se canalizaban a través del jefe político, que era quien las presidía y de hecho controlaba incluso a posteriori, según estaba previsto en el artículo 209 de la Ley de 1823:

“Los vecinos y demás interesados que se sientan agraviados por las providencias de los alcaldes en los negocios políticos gubernativos, deberán hacer sus recursos al jefe político de la provincia, (...).”

Las relaciones entre las Cortes y las DD.PP. no podían ser, en cambio, más confusas, como consecuencia de una ausencia total de regulación, tanto constitucional como legal. En principio nada tenían que ver institucionalmente, puesto que el poder municipal, al no aparecer en la Constitución, mal podía relacionarse con el poder legislativo. Y sin embargo, en la práctica, las DD.PP. se dirigían con naturalidad a las Cortes, pidiendo su intervención. Una tentación justificada por el hecho de que, en muchas ocasiones, no tenían a quién recurrir, y ni siquiera a quién dirigir sus quejas. Por lo que en su desamparo acudían al Congreso, cuya soberanía les prestaba una apariencia de competencia universal y sin limitaciones. Para ilustrar lo dicho nada mejor que exponer una relación casuística de supuestos de tal relación:

- a) Las Cortes admitían o denegaban dimisiones de los diputados provinciales.
- b) Protegían a las DD.PP. y ayuntamientos frente a abusos judiciales.
- c) Pero también disciplinaban tanto a las corporaciones como a sus miembros.
- d) Anulaban sus acuerdos.
- e) Confirmaban sus resoluciones e imponían su cumplimiento a los ayuntamientos que se negaban a hacerlo.
- f) Controlaban las elecciones a diputados y revisaban los nombramientos de personal que realizaban las corporaciones.

A la vista de lo anterior parece evidente que las relaciones entre las Cortes y las diputaciones provinciales eran frecuentes y efectivas, aunque sin cobertura legal expresa, por lo que en la práctica se obraba a ciegas en la estela de las pasiones políticas o de los intereses en juego. En cualquier caso aquí se pecaba más por exceso que por inhibición, puesto que la voracidad competencial del Congreso resultaba insaciable. Lo cual provocó algunas llamadas de atención para evitar desbordamientos y tratar de conservar un mínimo equilibrio institucional. En palabras de Gómez Becerra en la sesión de 3 de febrero de 1837, “es necesario que las Cortes no quieran mandarlo todo y que no haya de venir todo a las mismas. El resultado será que se perderá mucho tiempo, que se amontonarán miles de expedientes y que las Cortes, las comisiones de su seno y los que tengan que intervenir en estos negocios, ocuparán un tiempo precioso, descuidando otros de más importancia. Las Cortes son, en el supuesto de inobservancia de la Constitución, autoridad superior de la Diputación en el orden progresivo de estos recursos, pero para los demás casos ha dicho la ley que de la decisión de la Diputación no ha de haber ningún recurso ulterior”.

Si dejamos a un lado la normativa vigente y vamos a la realidad que se practicaba en este punto, pueden alcanzarse las siguientes conclusiones:

Primera. Las DD.PP. eran sin duda competentes para resolver las reclamaciones que se presentasen contra las resoluciones y acuerdos de los ayuntamientos, actuando como

un precedente inmediato de los consejos provinciales de la jurisdicción contencioso-administrativa, que pronto llegarían a establecerse.

Segunda. Los acuerdos de las DD.PP. podían impugnarse a través de una de estas vías: o bien ante el Ministerio de la Gobernación o bien ante las Cortes. Lo malo del caso era que, al no existir una regulación precisa al efecto, no se sabía nunca con seguridad cuál de estas vías era la procedente. Y así sucedía que el ministro se inhibía a veces a favor de las Cortes para el conocimiento y resolución de recursos que a él llegaban, y lo mismo ocurría a la inversa.

Tercera. El Congreso no era, desde luego, un órgano jurisdiccional, ni podía resolver con criterios judiciales, pero, aun así, aceptaba de ordinario sin dificultades su competencia para resolver recursos, porque tanto los diputados como los ministros y los ciudadanos daban por supuesto que tenía una competencia constitucionalmente universal.

Cuarta. Los inconvenientes políticos de un sistema tan impreciso saltan a la vista, y prueban la insuficiencia de una regulación manifiestamente parcial y asistemática de los tres poderes constitucionales del Estado, que obligaba a los afectados a moverse a tientas.

El examen concreto y casuístico de la situación real, es decir, cuando se va más allá de las pomposas y vacuas declaraciones normativas, permite rectificar, o al menos matizar sustancialmente, la tesis generalizada (sustentada ya por los autores moderados de la época y que todavía sigue aceptándose en la doctrina actual) de que los ayuntamientos y diputaciones eran reductos inaccesibles al poder central, ruedas separadas de una Administración invertebrada que hacía imposible una gestión pública nacional. Esto no es exacto del todo, puesto que –al menos a través de un sistema de recursos o de simples quejas– tanto el Ministerio como las Cortes estaban en condiciones de intervenir en las decisiones de las corporaciones populares, sin necesidad de acudir a los mecanismos de freno y dirección de los jefes políticos. E incluso puede aventurarse una tesis radicalmente contraria, a saber, que tal intervención era tan intensa que los impulsos ciudadanos se veían forzados, para poder expresarse, a acudir a la vía revolucionaria de la bullanga y de las juntas, que hubiera sido innecesaria si hubieran tenido otras posibilidades legales, y menos controladas, de manifestación.

## 9. Un ejemplo concreto: los sucesos de Cuenca

Para ilustrar cuanto acaba de decirse vale la pena traer a colación el caso de la Diputación de Cuenca –aunque sea muy resumidamente, porque fue muy complejo–,

en el que se ejemplifican fielmente las tensiones que a nivel provincial surgían entre las corporaciones populares y las autoridades civiles y militares, así como las que se producían en el nivel supremo entre las Cortes y el Gobierno, y donde también puede observarse el papel que jugaban las juntas de armamento y defensa, y en su caso asumían los vecinos.

El 17.4.1837 se leyó en las Cortes un oficio del Ministerio de la Gobernación dirigido al jefe político de Cuenca, referido a unas anómalas actuaciones de la Diputación Provincial, que se había atrevido nada menos que a intervenir los libros y asientos de las oficinas de la Hacienda nacional, y a decretar la suspensión y destierro de varios de sus empleados, incluso del interventor interino (sorprendidos todos en corrupciones continuadas, que sus superiores se negaban a sancionar), y a nombrar provisionalmente a otros. Documento al que acompañaba una Real Orden de la misma fecha y firma, en la que se mandaba que los empleados sospechosos de corrupción fueran sometidos al Tribunal Supremo de Justicia, que era a la sazón el competente a estos efectos.

Escandalizadas las Cortes por estos sucesos, constituyeron una comisión especial que estudiara el caso, la cual dictaminó que las dos partes habían actuado irregularmente, y que por tanto ambas debían ser sancionadas previo el correspondiente expediente: los funcionarios eran responsables de fraude a la Hacienda, y la Diputación de exceso competencial. Ante tal decisión la respuesta de los diputados expedientados fue, como signo de disconformidad, renunciar a sus cargos.

En la sesión del 13 de junio, Fermín Caballero, diputado radical, hizo, no obstante, una encendida defensa de la Diputación, cuyos términos –dicho sea de paso– han de helar la sangre de los contribuyentes devotos: “Se dice que la Diputación ha infringido la ley y que se le debe formar causa. Desde el día 14 de agosto (de 1836: aludiendo al golpe de Estado de La Granja) acá json tantas las infracciones de la Constitución y de las leyes que se han cometido y no hemos podido por menos de pasar por ellas! Empezando por la convocatoria (de las Cortes) y acabando con lo que ha hecho el último empleado todo ha sido una serie de infracciones que se han coherido por la conveniencia pública. Y si las hemos pasado por alto, ¿por qué queremos ahora ser rígidos con una Diputación Provincial y más cuando su celo excesivo ha descubierto los fraudes de unos empleados?”.

Las cosas se fueron complicando irremediablemente cada día, porque en Cuenca los ánimos estaban tan excitados que las autoridades militares temían un inmediato estallido popular grave. Lo que movió a las Cortes –atemorizadas o prudentes– a dar su

brazo a torcer, y a promover el archivo de las actuaciones. Y el Ministerio, por su parte, para aplacar los ánimos, decretó el cese de todas las autoridades nacionales destinadas en Cuenca, aunque no hubieran tenido nada que ver con los incidentes, de tal manera que la provincia quedó totalmente descabezada y la opinión pública se dividió, pues unos defendían a la Diputación, otros al Ministerio, y las Cortes eran al tiempo atacadas y alabadas. He aquí, en cualquier caso, una muestra de la fuerza que tenía entonces no ya una algazara popular, sino su simple amenaza.

Cuando suceden estas cosas, la solución más frecuente es la de enterrar con nocturnidad el asunto, y procurar que se olvide. Así se hizo entonces, pues las Cortes acudieron al socorrido arbitrio de pedir un expediente completo para su estudio, y desde entonces no se ha vuelto a saber nada. Pero el ejemplo queda aunque no se haya querido aprender la lección, y las preguntas siguen abiertas. En el terreno político, ¿qué hacer cuando una Diputación Provincial, sabiendo que cuenta con el apoyo del pueblo, se rebela contra el poder nacional? En el caso concreto de la corporación popular conquense, ¿debía ser disuelta por abuso de competencia, o premiada por su celo ante la pasividad de la Administración nacional, que se negaba a darse por enterada de los crímenes de sus empleados?

En esta anécdota de Cuenca se refleja muy bien la equívoca situación de las DD.PP., sobre las que recaía la imposible tarea de equilibrar las presiones populares y las influencias ministeriales. En el caso relatado, al no haber violencia, todo terminó pacíficamente, aunque fuera de la manera más injusta imaginable. Pero las diputaciones tenían conciencia de que podían rebelarse y ponerse al frente de cualquier movimiento popular –espontáneo o manipulado– hasta hacer tambalear –y caer– los Gobiernos de Madrid. Esto ya se había visto en 1835 y 1836, y se repetiría en 1840 y 1843, contando, claro está, con el apoyo del Ejército, que era de hecho lo decisivo. Pero no se trataba solo de movimientos revolucionarios, que son los que recoge la historia convencional, sino que la tensión era cotidiana. El caso de Cuenca fue uno entre muchos, que aparecen recogidos en la historia administrativa que muy pocos conocen y sobre la que desde luego nada dicen los textos normativos.

## 10. Conclusiones generales sobre la renovación constitucional del régimen local

El Estado constitucional heredó del absoluto una red de corporaciones territoriales, los municipios, vertebrada en un nivel superior por los corregimientos e intendencias que estaban a cargo de un oficial real (en su caso, señorial) de carácter profesional.

La Constitución de Cádiz modificó sustancialmente este sistema, al dividir la organización territorial del Reino en dos tipos de unidades: por un lado las corporaciones populares de naturaleza democrática, y por otro los oficios reales dependientes del Gobierno.

Las corporaciones populares –ayuntamientos y diputaciones– eran elegidas por los vecinos, mientras que los oficios reales –jefes políticos superiores e intendentes– eran nombrados por el rey. Pero en su funcionamiento estaban unas y otros profundamente interpenetrados, dado que los funcionarios reales intervenían en los nombramientos de los alcaldes y presidían las DD.PP., mientras que estas controlaban la actividad municipal. En cuanto a su funcionamiento, la gestión de los servicios estaba a cargo principalmente de los ayuntamientos y también de las diputaciones en las cuestiones de ámbito provincial, contando además con los efectivos armados de la Milicia Nacional. La Administración Real se reservaba el Ejército, la Justicia y la Hacienda, el Fomento general y especial, y una serie de servicios singularizados gestionados por organizaciones especializadas.

Sin perjuicio de esta interpenetración orgánica y funcional, la gran novedad del sistema constitucional era la politicización de sus estructuras. A partir del momento en que se formaron los partidos políticos (o, si se quiere, los protopartidos), los municipios medianos y grandes que hasta entonces estaban en manos de las oligarquías locales pasaron en alternancia a las de las oligarquías políticas; y las unidades territoriales superiores, que estaban en manos de oficiales profesionales, pasaron a las de oligarquías políticas de legos (o cuya profesión era la política cuando derivaron al cacicato). E igualmente eran políticos los jefes superiores e incluso los intendentes, aunque en estos se valoraran sus conocimientos técnicos.

Tal fue la verdadera revolución constitucional, cuyas consecuencias son bien conocidas: la pretendida soberanía nacional popular fue ocupada de hecho por unas oligarquías políticas, que desvertebraron el sistema administrativo y de gobierno, dado que eran intereses de partido los que determinaban los comportamientos públicos y convirtieron España en un permanente campo de batalla, de todos contra todos: ayuntamientos contra diputaciones, unos y otras contra el Gobierno, las Cortes en medio y el rey como un árbitro parcial por voluntad propia o secuestrado. Todo ello acompañado por la fuerza armada de una Milicia Nacional no menos politicizada y de un Ejército cuyo sable terminaba decidiendo las contiendas, y que al final se alzaba de ordinario con el santo y la limosna. Como puede suponerse, el papel que en esta barahúnda desempeñaban las DD.PP. no podía ser exactamente el que les habían señalado formalmente la Constitución y las leyes.

## 11. Las diputaciones provinciales de los territorios forales

La implantación de las DD.PP. en los territorios llamados forales (provincias vascongadas y Navarra) no podía ser igual que en el resto de España, pues había que resolver previamente otra cuestión más general, a saber: la de la supervivencia de sus regímenes tradicionales propios y la aplicación a ellos de la Constitución. Sin pretender entrar aquí en este punto, y limitándonos a lo que es objeto estricto del presente artículo, puede empezarse con el recordatorio del Decreto de 19 de septiembre de 1839 conforme al cual “cesarán desde luego las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, estableciéndose en ellas diputaciones provinciales con arreglo a la constitución y leyes vigentes”.

Sucedió, sin embargo, que la aplicación de esta disposición aparentemente tan terminante encontró no pocas dificultades, algunas de ellas de donde menos cabía esperarlo. Porque es el caso que el comandante general de Vizcaya prohibió por su cuenta la instalación de la Diputación Provincial, tal como denunció a las Cortes (y no al Gobierno) el Ayuntamiento de Bilbao, y aquellas decidieron enterrar el asunto pasándolo a la comisión corriente, sin considerar necesario comunicar el asunto al Gobierno, ya que se daba por supuesto que él conocía la situación perfectamente, y si había consentido la decisión del comandante general sus razones tendría, como también las tenían las Cortes para mirar para otro lado. Nótese, con todo, que con tal Decreto no se había pretendido liquidar definitivamente la cuestión de los fueros, puesto que en él solamente se aludía a una de sus manifestaciones –la organización provincial–, sin entrar en otras cuestiones no menos importantes, como la peculiar asignación y distribución de las contribuciones de dinero y de sangre, que, tal como estaban las cosas, nadie consideraba oportuno tocar.

El Decreto, con todas sus limitaciones, es una muestra más de la ambigüedad de las Cortes, que no se decidían a dar un paso definitivo, aunque tampoco estuviesen dispuestas a permanecer inactivas, y más cuando alguien denunciaba la pasividad de ellas y del Gobierno. La historia del Decreto ilustra perfectamente lo que se está diciendo.

Porque sucedió que las diputaciones forales de Guipúzcoa y de Álava se habían negado a jurar la Constitución de 1837, entre otras razones porque el nuevo régimen de DD.PP. que en ella se establecía suponía la disolución de las instituciones forales. Así las cosas, varios vecinos de Vitoria se dirigieron a las Cortes pidiendo que declarasen nula, por inconstitucional, la elección de su Diputación Foral, y a tal efecto se nombró una comisión especial integrada por individuos de mucho peso público y con una buena representación de diputados de los territorios aforados, que el 28 de agosto (de 1837)

evacuó un minucioso dictamen en el que, estimando la petición, criticaba ásperamente el régimen tradicional, a su juicio muy inferior al constitucional, de tal manera que el pueblo vascongado “verá en lo sucesivo en su Diputación la expresión de sus votos, en lugar del producto de la ciega suerte entre hombres designados como en Vizcaya por bandos, nombre que por sí solo repugna y por el método vicioso de dar igual representación a mil que a uno. Nadie hay entre los españoles que se atreva a enunciar que es útil y justo que en las juntas electorales tenga la misma fuerza de un voto un pueblo de más de 15.000 moradores que otro inmediato de 140 habitantes, nadie que solo los nobles puedan tener voto activo y pasivo, mirándose a los demás ciudadanos como ilotas”.

La posición parlamentaria no podía ser, por tanto, más inequívoca, y el principio uniforme y centralizador que venía abanderando sin desmayo Argüelles desde Cádiz se impuso sin dificultades a las reticencias –que no llegaban a ser resistencias– de los diputados de convicciones foralistas, como Martín de los Heros, Armendáriz y algunos más, sin contar las tendencias descentralizadoras, mucho más tenaces y minuciosamente argumentadas, de los diputados catalanes, encabezados brillantemente por Domingo Vila. Pero he aquí que inesperadamente terció Espartero y con un golpe de sable cambió por completo la situación. Porque es el caso que el general, pensando en lo que un cambio de criterio podía suponer para la guerra civil, no vaciló en apartarse de la política oficial del Gobierno y de las Cortes y tendió la mano al foralismo, que los militares de uno y otro bando aceptaron con gusto. Para el Ministerio, en cambio, y también para las Cortes, aquello debió ser un trago muy amargo, y, al tener que soportarlo, se puso en evidencia quién era el que dirigía la política en España: no los órganos constitucionales, sino los generales.



# Orígenes de las diputaciones provinciales: territorio y Administración

Enrique Orduña Rebollo

*Secretario general de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI)*

**SUMARIO.** **1. La provincia, una institución territorial.** 1.1. El territorio peninsular e insular en el siglo XVIII. 1.2. El proyecto francés de división del territorio en 1810. 1.3. Las provincias en la Constitución de 1812. 1.4. La división del territorio español en provincias, 1823-1833. **2. Las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812.** 2.1. El debate de las diputaciones provinciales en la Comisión de Constitución. 2.2. Los debates sobre las diputaciones provinciales en el proyecto de Constitución. 2.3. La disyuntiva de las diputaciones provinciales: representatividad o agentes del Gobierno. 2.4. El intendente, segunda jerarquía de la Diputación Provincial. **3. El desarrollo constitucional de las diputaciones.** 3.1. La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 1813. 3.2. La Ley de 1823 y las diputaciones. 3.3. Los jefes políticos y sus competencias. 3.4. Organización y competencias de las diputaciones. 3.4.1. La Beneficencia. 3.4.2. La Instrucción Pública. 3.4.3. El Fomento. **4. Instauración definitiva de las diputaciones, 1835-1845.** **5. Condicionantes políticos en la legislación provincial, 1845-1874.** 5.1. La década moderada. 5.2. El Bienio Progresista. 5.3. El Segundo Período Moderado. 5.4. La Revolución. **6. Las diputaciones provinciales de la Restauración, 1876-1923.** 6.1. La normativa provincial emanada de la Constitución de 1876. 6.2. La Ley Provincial de 1882. 6.3. Los proyectos de reforma de Sánchez de Toca. 6.4. Los proyectos reformistas de don Antonio Maura, 1903 y 1907. **7. El Estatuto Provincial de 1925.** 7.1. La redacción del Estatuto Provincial. 7.2. Estructura del Estatuto Provincial. 7.3. Los reglamentos. **8. La provincia en la Constitución de 1931.** **9. La Diputación Provincial durante el franquismo.** 9.1. La Ley de Bases de 1945 y la Reforma de 1953. 9.2. La Ley de Bases de Régimen Local de 1955. 9.3. Las comisiones provinciales de servicios técnicos. 9.4. La Ley de Bases de 1975. **10. Provincias y diputaciones democráticas. Las diputaciones en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985.** **11. Anexos.**

## 1. La provincia, una institución territorial

Entrando en la segunda década del siglo XXI, ha surgido desde diversos foros de información, políticos, etc., la conveniencia de modificar el actual estatus de las diputaciones provinciales. Tales propuestas van desde las más extremas que plantean su desaparición, a las más racionales y moderadas que pasan por la reorganización de sus funciones, al objeto de evitar duplicidades en las mismas y en la prestación de servicios con otras administraciones. Los argumentos que sustentan ambas posturas tienen su origen en la actual situación de grave crisis económica, con la propuesta común de ahorrar y racionalizar gastos. En el caso de las últimas, la reforma tiene propósitos más amplios, que comprenden desde reforzar el sistema electivo directo de los diputados por la ciudadanía, la definición de sus competencias, su actuación permanente sobre los municipios de escasa población, incapaces de facilitar la calidad y nivel adecuado de servicios a los ciudadanos, e incluso de algunas propuestas se deduce la necesaria reforma del Estado.

En esta aportación vamos a tratar de exponer diversos aspectos de los orígenes constitucionales de las diputaciones provinciales, de su inmediata andadura posterior y del soporte territorial sobre el que se asientan, aspecto fundamental, que en muchas ocasiones no es tenido en cuenta de forma adecuada, pues se identifica el concepto provincia con el de Diputación Provincial. La primera es una figura territorial, la segunda el órgano de gobierno y administración, por lo que parece obligado, ante el actual debate, hacer una reflexión histórica sobre el origen de la provincia como territorio.

La existencia anterior al siglo XIX de la provincia en España como entidad territorial, resulta un hecho que históricamente carece de dudas a la luz de las investigaciones iniciadas por el profesor Artola y sus discípulos desde la década de los setenta del pasado siglo,<sup>1</sup> y en consecuencia parece conveniente recordar algunos detalles al constituir el soporte físico sobre el que se asentaron otras divisiones territoriales. Los orígenes de la provincia se han fijado a fines del siglo XVI con motivo del servicio de millones impuesto a toda la Corona de Castilla. Estamos ante una organización provincial realizada a partir de las ciudades con voto en Cortes, aunque de un evidente carácter fiscal, carente de cualquier función administrativa o judicial (véase Anexo I).

---

1. GARRIGÓS PICÓ, E., "Organización territorial a fines del Antiguo Régimen", en ARTOLA, M. (dir.), *La economía española a fines del Antiguo Régimen*, vol. III, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 5 y ss.

Así consta en el documento: *Presupuestos que se tuvieron para el repartimiento que se hizo por menor de los ocho millones*, donde se definió como provincia a los territorios representados por las 18 ciudades con voto en Cortes, subdividiéndolas en partidos. El trabajo realizado en 1591 tuvo una gran importancia, pues trató de averiguar la existencia real de vecinos, a fin de que a partir de 1594 se hiciese el repartimiento de los ocho millones de “donativo”, que en realidad encubría un impuesto sobre el consumo. Este concepto no admitía exenciones, por lo que afectaba a todos los vecinos de los pueblos, incluidos nobles y clérigos, excluidos los frailes de San Francisco. En consecuencia toda la población fue considerada como pechera, entendida en el sentido del que “pecha” o soporta un determinado impuesto, no como una clase social concreta. El vecindario de 1591 fue publicado inicialmente en 1829 por D. Tomás López, resultado de sus trabajos en el Archivo General de Simancas.<sup>2</sup>

Los documentos en que se recoge la información mencionada constituyen, en realidad, el primer paso riguroso para conocer los aspectos poblacionales y territoriales de Castilla; sin embargo, subsisten las dificultades para redactar correctamente un mapa de las diversas provincias, pues la existencia de enclaves generalmente muy numerosos, límites municipales poco concretos, o la diversidad de jurisdicciones, son factores que complican la expresión geográfica.<sup>3</sup>

La modificación del número de provincias en la Corona de Castilla se produjo en 1623, al incorporarse dos nuevas: Galicia y Palencia, que recuperaron su estatus de voto en Cortes, ostentado hasta entonces por Zamora y Toro, respectivamente. En el caso de Palencia fueron razones hacendísticas las que obligaron a las Cortes, reunidas en Madrid en 1650, a autorizar al rey para que beneficiase dos votos para dos ciudades, afectando en este caso a Palencia, que recuperó su condición, después de conceder un servicio de 80.000 ducados al monarca en 1656.<sup>4</sup>

## 1.1. El territorio peninsular e insular en el siglo XVIII

Con la reorganización de los Estados de la Corona de Aragón por medio de las Leyes de Nueva Planta, se incorporan tres nuevas provincias: Cataluña, Aragón y Valencia. Con la aparición de la figura del intendente, al que se dotaba de un espacio territorial concreto para el ejercicio de su jurisdicción en las nuevas provincias, coincidentes en la mayoría de

2. GARCÍA ESPAÑA, E. y MOLINIÉ-BERTRAND, A., *Censo de Castilla de 1591. Estudio Analítico*, Madrid, 1986, p. 12 y nota.

3. GARRIGÓS PICÓ, E., “Organización...”, *op. cit.*, p. 1.

4. COLEMIRO, M., *Cortes de León y Castilla*, vol. I, Madrid, 1886, p. 25 y 26.

las ocasiones con las primitivas provincias fiscales, se dio un paso definitivo en la institucionalización de esta figura territorial en la que concurrirían las funciones económicas, fiscales, fomento, judiciales, etc., repartidas entre el capitán general, presidente de la Audiencia, intendente y corregidor.

En las décadas siguientes continuó la política de creación de provincias y la desaparición de los enclaves. Referente a este punto, pese a los diversos intentos, solo consta el éxito de la incorporación de Jumilla a Murcia, dejando de ser un enclave de Cuenca en dicho Reino. Pero el fracaso no era óbice para que diversos ilustrados como Jovellanos, Cabarrús y, sobre todo, León de Arroyal, pugnasen en sus escritos e informes para proceder a la realización y reordenación del territorio peninsular, cuyo primer paso debía ser la eliminación de tales situaciones. Así, León de Arroyal se dirigía en estos términos al conde de Lerena:

“... Las provincias, en el estado que hoy las tenemos, no las formó la previsión de la economía, sino la casualidad de la guerra. Las capitales se fijaron en las ciudades grandes, sin considerar las ventajas de la situación... El mapa general de la península nos representa cosas ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irregularísimos por todas partes, capitales situadas a las extremidades de sus partidos, intendencias extensísimas e intendencias muy pequeñas, obispados de cuatro leguas y obispados de setenta, tribunales cuya jurisdicción apenas se extiende fuera de los muros de una ciudad y tribunales que abrazan dos o tres reinos.”<sup>5</sup>

Esta fragmentación y heterogeneidad del territorio entre las provincias, los municipios y los múltiples entes intermedios, configurados a lo largo de sucesivas variaciones jurisdiccionales, obligaban a su conocimiento como una prioridad de los gobernantes ilustrados. El conocimiento del marasmo territorial se llevó a cabo mediante los trabajos realizados a iniciativa del conde de Floridablanca, para cumplimentar el Real Decreto de 22 de marzo de 1785, ordenando la elaboración de un *Inventario o Nomenclátor territorial*, cuya realización fue ejecutada por los intendentes de provincia, quienes recogieron una amplia información articulada en relaciones para conocer y establecer la división territorial de todo el Reino, en la monumental obra: *España dividida en provincias...*<sup>6</sup>

5. ARROYAL, L. de, *Cartas político-económicas al conde de Lerena*, Estudio preliminar de Antonio Elorza, Madrid, 1968, p. 46.

6. *España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos...*, Imprenta Real, Madrid, 1789, 2 vols. Edición facsímil de Madrid, BOE, 2001, con estudio preliminar de Miguel Artola.

El trabajo, aunque no reunió datos poblacionales, es el instrumento más idóneo para conocer la organización territorial en el siglo XVIII. Se realizó por provincias, subdivididas en partidos, sexmos, quartos, ochavos, concejos, jurisdicciones, merindades, hermandades, etc. Complementado por un Nomenclátor en el que constan las entidades censadas con las cuarenta provincias, el partido de pertenencia, la indicación de su categoría, si eran de realengo o señorío, y qué clase de justicias existían en él. Sin embargo, debemos señalar que la influencia de las propuestas realizadas por los intendentes ilustrados resultó menor de lo supuesto, y fueron admitidas por el conde de Floridablanca en el documento final con muchas cautelas, alegando prudencia en las acciones a emprender.<sup>7</sup>

Las reformas de la organización territorial continuaron en un proceso que no se interrumpirá hasta la consolidación del constitucionalismo, pues entre 1799 y 1805, siguiendo la inspiración del superintendente general de Hacienda, Miguel Cayetano Soler, se crearon seis nuevas provincias, denominadas marítimas en alusión a su localización costera: Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Asturias, que fueron las nuevas entidades territoriales que tomaban como base la existencia de un partido importante o cuya aparición obedecía a claras razones económicas (Anexo II).

De cualquier forma, otro de los propósitos de la reforma, la desaparición de los enclaves territoriales, tampoco se consiguió, al fundamentarla en el mantenimiento de los límites municipales. Para determinar la capitalidad se tuvieron en cuenta diversos factores racionales, como la centralización de su ubicación, dándose el caso de Santander, que, aunque no era cabeza de partido, por su localización fue designada capital de la nueva provincia. Otro problema lo constituyó la determinación de límites, cuya única directriz, según Garrigós, “era la de la menor distancia de un pueblo a una capital que a otra, para establecer su pertenencia a una de las dos”.<sup>8</sup>

## 1.2. El proyecto francés de división del territorio en 1810

A partir de 1810 se buscó la solución al problema con criterios que pretendían ser rigurosos, conscientes de que debían entrar en juego diversos factores como población, núcleos urbanos, distancias, comunicaciones, etc., y con una decidida acción política apoyada en el mandato de la Constitución de Cádiz. Mientras que los procesos de reforma local de 1810, 1813 y 1821-22 han sido conocidos desde hace tiempo por la doctrina

7. GARRIGÓS PÍCO, E., “Organización...”, *op. cit.*, p. 49.

8. Ibídem, p. 24.

científica, no ocurría lo mismo con los antecedentes del proyecto de 1833, que resultó ser el definitivo hasta nuestros días, pese a su provisionalidad. Este desconocimiento ha sido superado merced a diversos trabajos por Jesús Burgueño,<sup>9</sup> Cortés Peña y Marina Barba,<sup>10</sup> que han sacado a la luz el conocimiento de los proyectos que intuíamos pero considerábamos perdidos, y cuyas pautas de investigación tratamos de seguir en un trabajo sobre los partidos judiciales.<sup>11</sup>

A finales de 1808, José I, siguiendo las indicaciones de Napoleón, encargó al coronel afrancesado Francesc Amorós un proyecto de división de España en departamentos. Amorós, convencido de que la resistencia de los patriotas obedecía a los criterios provincialistas de la organización del territorio español, veía en la nueva división el instrumento adecuado para acabar con el particularismo originado en las antiguas provincias. En el proyecto se establecían 38 departamentos, designados por sus capitales y no por sus criterios geográficos; desaparecían Ávila, Guadalajara y Palencia; se mantenían Alicante, Asturias, Málaga y Santander; se unificaban las provincias vascas, con capital en Vitoria; permutaba Cádiz por Jerez; dividía Galicia en cuatro departamentos: Santiago, Lugo, Orense y Tui; aparecían, como nuevas provincias en la Corona de Aragón, Huesca, Solsona, Segorbe y Tortosa; Extremadura quedaba dividida en Badajoz y Plasencia; y, como novedad, se creaba el departamento de Logroño, al parecer, por la influencia directa del canónigo Llorente.<sup>12</sup>

Su participación no debió ser tan directa en los trabajos posteriores, salvo sus intervenciones como miembro del Consejo de Estado, pues el autor material del proyecto de prefecturas de 1810, como ya señaló Fermín Caballero en 1842, fue José María de Lanz y Zaldívar, que tuvo en cuenta los estudios de Amorós al mantener los 38 departamentos omitiendo las islas, suprimió los de Logroño, Segovia y Zamora, y creó los de Ciudad Rodrigo, Guadalajara, Palencia y Gerona. Sustituyó Solsona por Lérida o Balaguer, Tortosa por Tarragona o Reus, Segorbe por Teruel. En Extremadura, Cáceres por Plasencia y Mérida por Badajoz. Los cambios de capital eran de Jaén a La Carolina y de Santiago

9. BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

10. CORTÉS PEÑA, L. y MARINA BARBA, J., *Proyectos de división territorial en la crisis del Antiguo Régimen. Granada de Reino a Provincia*, Granada, CEMCI, 1997.

11. *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva subdivisión territorial de la península e islas adyacentes, 1834*. Edición facsímil BOE e INAP, 2000. Estudio preliminar de Enrique Orduña Rebollo. XV- LI.

12. Especialmente, ABAD LEÓN, F., *La Rioja. Provincia y región de España*, Ochoa, Logroño, 1980. FERNÁNDEZ PARDO, F., *Juan Antonio Llorente, español "maldito"*, San Sebastián, 2001. BERMEJO MARTÍN, F. y DELGADO IBARRETA, J. M., *La Administración provincial española. La Diputación Provincial de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 1989.

a La Coruña, con la posibilidad de realizar los de Orense a Monterrey, León a Astorga, Jerez al Puerto de Santa María y Vitoria a Bilbao.

Elevado el proyecto al Gobierno de José I, previo informe del Consejo de Estado, en el que sí parece intervino Llorente, se introdujeron algunas reformas, como denominar prefecturas a los departamentos, o designarlas por sus capitales, de acuerdo con lo propuesto en su día por Amorós y Llorente, frente a criterios geográficos. También resolvieron los conflictos de capitalidad a favor de Lérida, Tarragona, Vitoria, Astorga, Orense y Jerez, así como sustituir La Carolina por Jaén. Durante la tramitación del proyecto, por razones de estrategia militar, Napoleón decretó, el 8 de febrero de 1810, la creación de cuatro Gobiernos independientes en las provincias situadas al norte del Ebro, así como una organización departamental distinta en Cataluña bajo la autoridad militar de Augereau, lo que motivó la rápida aprobación del proyecto mediante el Decreto de creación de 38 prefecturas promulgado en Sevilla el 17 de abril de 1810<sup>13</sup> (Anexo III).

### 1.3. Las provincias en la Constitución de 1812

La Constitución de Cádiz, en su artículo 11, determinaba que cuando las circunstancias políticas de la nación lo permitiesen se haría una “división más conveniente del territorio español”, acuerdo al que se llegó después de amplios debates los días 2 y 3 de septiembre de 1811. Para los doceañistas, no pasaba desapercibida la importancia y necesidad de una adecuada organización territorial de España, como se dedujo tempranamente de las “cuestiones” aprobadas en noviembre de 1809 por la Junta de Legislación, a partir de las bases preparadas por Jovellanos, y, principalmente, por la *Consulta al País* realizada a finales de 1809.

Durante el otoño e invierno de 1811, la Comisión debatió el articulado del proyecto de Constitución, que afectaba a la organización del territorio, continuado por las Cortes hasta febrero de 1812. El 2 de septiembre comenzó la discusión del capítulo I: “Del territorio de las Españas”, que en su artículo 10 (11 del proyecto) contenía el detalle territorial (Anexo IV).

Por la importancia que tuvo, hay que mencionar la presentación a la Comisión del Discurso preliminar el 24 de diciembre de 1811, que, partiendo del principio de conservar la integridad del territorio de España, justificaba razonadamente la necesidad de proceder a una nueva división territorial del espacio peninsular, acorde con los principios

---

13. ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, FEMP/INAP/CEPC, Madrid, 2003, p. 360-364.

que emanaban del texto constitucional, así como las causas de su aplazamiento. El texto se ha atribuido a los diputados Agustín de Argüelles y José Espiga, y las referencias al territorio constan así:

“La Comisión bien hubiera deseado hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo el territorio español en ambos mundos, así para facilitar la justicia, la distribución y cobro de las contribuciones, la comunicación interior de las provincias, unas con otras, como para acelerar y simplificar las órdenes y providencias de Gobierno, promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia al que puedan pertenecer. Mas esta grande obra exige para su perfección un cúmulo prodigioso de conocimientos científicos, datos, noticias y documentos que la Comisión ni tenía ni podía facilitar en las circunstancias en que se halla el reino. Así ha creído debía dejarse para las Cortes sucesivas el desempeño de este tan difícil como importante trabajo.”

Tampoco llegó el momento de realizar la nueva división provincial en la legislatura de 1812, pues la Comisión de Constitución se limitó a presentar un proyecto de ley el 10 de febrero de 1812, que contenía una fórmula transitoria para establecer diputaciones provinciales en cumplimiento del mandato constitucional; por tanto, “mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español”, se creaban 25 diputaciones en la península e islas adyacentes, proponiendo, por ejemplo, que a la Diputación de Valladolid se agregasen las provincias de Ávila y Segovia.

#### **1.4. La división del territorio español en provincias, 1823-1833**

La vuelta a España de Fernando VII en 1814, supuso la derogación de toda la obra legislativa constituyente y el regreso al obsoleto sistema anterior a 1808. La reacción absolutista se prolongó hasta 1820, cuando Riego se sublevó en Cabezas de San Juan y proclamó la Constitución de 1812, que supuso de nuevo la presencia de los liberales en el poder. El encargo de elaborar la división provincial recayó en esta ocasión en Bauzá y en José Agustín de Larramendi, ingeniero cosmógrafo. El proyecto fue elaborado en un plazo de tiempo prudencial y elevado a las Cortes el 4 de marzo de 1821, donde se prolongaron los debates durante un año; por un lado se añadieron algunas provincias, hasta 51, y por otro se discutieron ampliamente las capitalidades de las mismas. Finalmente se aprobó como Decreto LIX de 27 de enero de 1822 (Anexo 6).

De nuevo, en 1823, se reprodujo la reacción absolutista, que perduró hasta la muerte del rey en 1833. Derogada, como en 1814, toda la legislación liberal, en esta ocasión, sorprendentemente, fueron las chancillerías y audiencias territoriales

las que, en 1826, propusieron llevar a cabo una reforma del territorio para delimitar sus jurisdicciones y racionalizar la Administración de Justicia. Desconocidos durante muchos años los trabajos realizados en la llamada “década ominosa”, por su carácter represivo, fue el profesor Burgueño el que los sacó a la luz.<sup>14</sup> Los primeros pasos para recuperar el proceso se dieron con la creación el 16 de diciembre de una Junta en el Ministerio de Justicia, de la que fue artífice principal Agustín de Larramendi, que había superado las vicisitudes del cambio de régimen. El otro miembro destacado fue el riojano Martín Fernández de Navarrete, marino y director del Depósito Hidrográfico. Los trabajos realizados por ambos se presentaron a principios de 1829 al Ministerio de Justicia, cuyo titular Calomarde los remitió el 22 de marzo a las chancillerías y audiencias para su informe, que sería recopilado y homogeneizado por José Lamas Pardo, oficial de dicho Ministerio, y el magistrado Arias Tejeiro, de marcado carácter absolutista. El informe afectó no solo a las provincias, sino a los partidos y a los municipios, y fue remitido al Ministerio de lo Interior a finales del verano de 1829. En febrero de 1830, Larramendi se incorporó, de nuevo, a los trabajos, dedicándose preferentemente al estudio de los límites provinciales, que concluyó en la primavera de 1831, y el proyecto, suscrito por Larramendi y Lamas, fue entregado a Calomarde el 22 de mayo de 1831.

La confusa situación política de los últimos años del reinado de Fernando VII impidió la publicación del proyecto, que además tuvo que ser revisado de nuevo para darle los últimos retoques, y cuando esto fue realidad en 1833 la conflictividad política había arreciado: la sucesión del rey, su enfermedad, derogación de la Pragmática Sanción para garantizar a la hija Isabel el trono, cese de Calomarde, acceso al poder de Cea Bermúdez, creación del Ministerio de Fomento, etc. La complejidad de los acontecimientos y la permanente crisis política en los últimos años de reinado de Fernando VII, retrasaron la ejecución material de las propuestas de organización y división territorial, realizadas por Larramendi, Lamas, etc., pese a estar en poder de Ofalia en su condición de ministro de Fomento, al menos desde enero de 1833. En el proyecto definitivo, constaban las 49 provincias que se han mantenido hasta la actualidad; pero el caso es que el titular Ofalia pospuso su publicación, que no sería realidad hasta después de muerto el rey.

El 29 de septiembre murió Fernando VII, y el 21 de octubre siguiente fue nombrado ministro de Fomento el granadino Javier de Burgos, hombre de pensamiento evidentemente conservador, ilustrado tardío, que había colaborado con los franceses, ocupando

---

14. BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996. El riguroso investigador, profesor de Geografía, encontró el eslabón perdido de la organización provincial.

cargos de responsabilidad. Javier de Burgos se había encontrado el proyecto de reforma provincial, que servía como soporte territorial a su modelo de Administración periférica: la implantación de los subdelegados de Fomento. Ha sido moneda de uso frecuente, tanto desde sectores reaccionarios como progresistas, que las provincias son una invención de Javier de Burgos, basadas en la experiencia de los departamentos franceses, realizada la distribución territorial poco menos que con un mapa y un compás. Estas afirmaciones son inciertas, y debe romperse de una vez por todas el tópico surgido como crítica y recelo hacia el sistema de provincias y sus connotaciones políticas de corte constitucional. Las razones son evidentes, pues la provincia es una figura con amplios antecedentes en la historia de España, según se ha descrito anteriormente, siguiendo el camino abierto por el rigor y la investigación histórica en los últimos años. Es una cuestión que hoy no puede discutir nadie con un mínimo rigor.

Pero, como dijimos, la prueba más concluyente se encuentra en el preámbulo del Real Decreto de 30 de noviembre sobre la división en provincias, donde se afirma: "Así habéis verificado después de haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia...". En la nueva división de 1833, aparecen 49 provincias, cuyo número no se modificó hasta la época de Primo de Rivera, para desdoblarse en dos las Canarias. Respecto a la división anterior, desaparecieron las de menor extensión: Játiva, Calatayud y Villafranca del Bierzo, que se incorporaron a Valencia y Alicante; Teruel, Guadalajara y Zaragoza; León y Orense. También experimentaron variación las capitalidades en los casos de Chinchilla, sustituida por Albacete, y Vigo, por Pontevedra (Anexo VII).

## 2. Las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812

La condición unitaria de la nación, que caracterizó a la Constitución española de 1812 (en lo sucesivo, CE 1812), se plasmó de forma concreta cuando se trató de la organización territorial del Estado, tanto en su división como en los órganos de gobierno periférico, al rechazar cualquier atisbo de formulación federalista u otro tipo de concesión, fuera de la relación nominal, a cualquier institución territorial del Antiguo Régimen, con excepción del País Vasco y Navarra. Y este sería el soporte territorial sobre el que el constitucionalismo gaditano estableció la figura de la Diputación Provincial como su órgano de gobierno y administración. Institución que vamos a tratar de exponer a continuación.<sup>15</sup>

---

15. En los últimos años han aparecido diversas monografías referidas a la historia, organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales españolas. Entre ellas: BERMEJO MARTÍN, F. y DELGADO IDARRETA, J. M., *La Administración provincial española. La Diputación Provincial de*

Como ya sabemos, la crisis institucional y política, agravada por la invasión de un ejército extranjero, produjo en los primeros momentos un verdadero vacío de poder en los órganos políticos de decisión. Este vacío institucional fue suplido, en la España no conquistada, por múltiples poderes locales aglutinados alrededor de juntas provinciales, que con mayor o menor éxito y acierto ejercían la representación en sus territorios, precisamente las provincias existentes, configuradas, como vimos, desde el siglo anterior.

En definitiva, es la periferia la que trata de recuperar el poder y llenar su vacío, secundada por un movimiento popular generalizado, a cuya cabeza se ponen elementos burgueses, el clero y un sector de la nobleza, no colaboracionista. Esta conjunción de factores permitirá constituir posteriormente una Junta Central, que, entre otras muchas cosas realizadas, convocó la reunión de las Cortes. La posible revuelta de la periferia, constituye para Morell “un centro provisional dominado por una élite que se encuentra con un poder casi ilimitado de configuración del Estado”.<sup>16</sup>

Hemos de tener en cuenta que la ocasión para modificar el esquema político institucional de España se produjo en el curso de la guerra, a través de un instrumento jurídico decisivo: la Constitución de 1812. Tal fecha ha pasado a la historia como la clave donde

---

*La Rioja*, Consejería de Administraciones Públicas, Logroño, 1989. ORDUÑA REBOLLO, E., *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1833-1990*, Diputación Provincial, Segovia, 1991. CARANTONA, F. y PUENTE, G., *Historia de la Diputación de León*, Diputación Provincial, León, 1995. CHAMOCO CANTUDO, M. A., *La Diputación Provincial de Jaén en el primer Estado constitucional (1813-1868)*, Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 2004. CHUST, M., *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995. GALVÁN GARCÍA, E., *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial. 1813-1925*, MAP, Madrid, 1996. GUAITA MARTORELL, A., *Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la provincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978 (mención especial a Extremadura y Cataluña)*, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, 1991, p. 3251-3266. JORDÁ FERNÁNDEZ, A., *Las diputaciones provinciales en sus inicios. Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, INAP, Madrid. LLADANOSA PUJOL, J., *El origen de la Diputación Provincial de Lérida*, Lérida, 1986. MARTÍNEZ DÍEZ, G., *Génesis histórica de las provincias españolas*, vol. LI, AHDE, Madrid, 1981, p. 523-593. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, M. C., *Política y Administración provincial. La Diputación de Córdoba. 1925-1991*, 2 vols., Diputación Provincial, Córdoba, 2004. MORENO, L., *Historia de la Diputación Provincial de Toledo*, Toledo, 1986. ORTEGO, P., *Evolución legislativa de las diputaciones provinciales en España. La Diputación Provincial de Guadalajara. 1812-1845*, Madrid, 1995. PIÑA, R., *La Diputación Provincial de Baleares (1812-1979)*, Palma de Mallorca, 1979. RAMOS, V., *Historia de la Diputación Provincial de Alicante*, Alicante, 2000. REQUENA, M., *Historia de la Diputación Provincial de Albacete*, Albacete, 1993. RIQUER, B., *Introducció. Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, 1985. INAP, Madrid, 1993. VOLTES, P., “El origen de la Diputación Provincial de Barcelona”, en *La Provincia*, Diputación Provincial, Barcelona, 1966, p. 785-809.

16. MORELL OCAÑA, L., *El régimen local español*, Madrid, 1988, vol. I, p. 684.

fueron fijadas las bases del Estado moderno español. Esta Constitución, cuarta en el orden universal después de la americana, francesa y venezolana de 1811, era la primera Constitución española redactada por los representantes de la nación. Hay que considerar los nuevos aires que se aportaban desde Cádiz, donde estaban reunidas las Cortes generales y extraordinarias, como expresión de la soberanía del pueblo español, que representaban un nuevo concepto de la relación política entre los ciudadanos, basado en principios democráticos y de libertades públicas.

Ahora bien, estas afirmaciones deben ser objeto de alguna matización. En lo que respecta a la representatividad, no debemos olvidar que las Cortes se convocaron con los criterios y principios de la sociedad estamental inserta aún en el Antiguo Régimen. También el conflicto bélico mediatisó la convocatoria, y el rigor en la designación de representantes tuvo múltiples carencias. Una vez más hemos de recordar que no se pueden interpretar con las perspectivas contemporáneas los comportamientos de hace dos siglos. Sí en el texto doceañista la soberanía radicaba en la nación, la democracia transitaría aún muchos años por el censitarismo, y las libertades públicas reconocidas difícilmente podrían resultar efectivas en los entornos bélicos o represivos de los años posteriores con las reacciones fernandinas.

Como antecedentes inmediatos hemos de referirnos al Decreto XXV de las Cortes de 25 de enero de 1811, titulado: "Providencias que deben tomar las juntas provinciales en caso de invasión de los enemigos". Pese a su marcado carácter militar, anunciaba, de alguna forma, la posible organización provincial, al residenciar en las juntas provinciales una serie de competencias permanentes y definitivas, como las tributarias, abastecimientos, etc., que en el futuro serían asumidas por el Gobierno a través de las diputaciones.

El 18 de marzo de 1811 fue promulgado por el estamento legislativo el Reglamento provisional para el gobierno de las juntas provinciales. En esta institución preconstitucional podemos ver un antípode de la Diputación Provincial, porque trataba de resolver un problema de la Administración periférica, condicionada a una guerra que se extendía por la práctica totalidad del territorio nacional, con ocupación y liberación intermitente del mismo. Estas juntas se establecerían en cada provincia, constituidas por nueve miembros y presididas por el capitán general, como una consecuencia del estado de guerra. En la Junta, que podía ampliar el número de vocales en función del número de corregimientos en que estuviese dividida la provincia, se incluía siempre como miembro nato, con voz y voto, al intendente. El mandato de los vocales sería de tres años, se renovaría por tercios, y preveía la existencia de un secretario elegido por la propia Junta.

Las juntas se configuraban como órgano de coordinación entre el poder ejecutivo y los pueblos, según constaba en el artículo XIII: "Las juntas han de ser conducto por donde el Gobierno comunique a los pueblos las órdenes gubernativas"; e incluía una relación de sus competencias, tales como funciones recaudatorias, educativas, deportivas, creación de establecimientos administrativos, sanitarios, hospitalares, etc. Para confirmar el carácter periférico de las juntas, el Decreto disponía que se crearan comisiones en las cabezas de partido o corregimiento y comisiones en cada pueblo de más de doscientos vecinos, con el encargo de ejecutar las providencias de las juntas provinciales. En definitiva, pese a su innegable contenido militar, tanto el Decreto XXV como este Reglamento, diseñaban un modelo de estructura y organización territorial que posteriormente se fijó en la Constitución.<sup>17</sup>

La ya detallada tradición histórica española de la provincia, primero en las ciudades de la Corona de Castilla con voto en Cortes, con carácter fiscal desde fines del siglo XVI y administrativo en el XVIII, como espacio territorial se pierde ante la Diputación Provincial, que es su órgano de gobierno y administración. En ella encontraremos una clara inspiración francesa, aunque el término hubiese sido utilizado con anterioridad referido a un concepto existente en las antiguas Cortes. Sin embargo, la institución creada por los diputados de Cádiz en los debates constitucionales adopta el modelo del Consejo General del Departamento existente en Francia.<sup>18</sup>

La Diputación Provincial actuará como órgano consultivo del jefe político, figura también inspirada en su equivalente francés del prefecto. La dependencia de las diputaciones del jefe político tenía un marcado carácter unitario, centralista y jerárquico, según se deduce del artículo 324 CE 1812, que atribuía el gobierno político de las provincias al "jefe superior nombrado por el rey".<sup>19</sup>

El objetivo principal de las diputaciones era promover la prosperidad de la provincia bajo la presidencia del jefe político, encomendándoles la ejecución de actividades propias del Gobierno en las provincias, recogidas en el artículo 335. Estamos ante unos organismos claramente dependientes del poder central, pero como más adelante se constató, terminaron por recabar prácticamente todas las competencias

---

17. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., "El municipio y la provincia en la Constitución de 1812", *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 83, enero-abril 2012, Madrid, p. 445.

18. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La provincia en el régimen local español", en *Problemas actuales de régimen local*, 2.ª ed., Sevilla, 1986, p. 32.

19. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones provinciales en España: historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986, p. 33.

referidas a la Administración territorial, ajenas a la justicia, ejercidas hasta entonces por las dos chancillerías y las audiencias.<sup>20</sup> Sin embargo, es cierto que desde la perspectiva de los constitucionalistas todo se planteaba exclusivamente desde el plano de la propuesta y la promoción, pero no del gobierno y la decisión, atribuidos al jefe superior.<sup>21</sup>

## 2.1. El debate de las diputaciones provinciales en la Comisión de Constitución

En la sesión del 19 de noviembre de 1811, la Comisión de Constitución inició el debate del capítulo 2.º (título VI) del texto constitucional, correspondiente al gobierno político de las provincias y las diputaciones provinciales. El artículo 324 del proyecto hacía referencia a la composición de la Diputación, que ocupó las sesiones de los días 21, 22 y 23, y pese a su duración solo consta documentalmente la intervención de tres diputados en la sesión del día 22.<sup>22</sup>

Al día siguiente, “concluida la discusión del punto pendiente”, se aprobó el artículo sobre la composición de la Diputación, formada por el presidente, el jefe de la Hacienda Pública y siete individuos, cuyo procedimiento de elección se determinaría posteriormente. Con menor discusión, el mismo 27 de noviembre quedaron sustanciados cinco artículos, entre ellos el 330, que determinaba el orden de prelación en las suplencias al jefe político de la provincia, como presidente de la Diputación, recayendo en primer lugar en el jefe de Hacienda y en su defecto en el vocal que fuese nombrado en primer lugar.

Debemos apreciar el concepto inequívoco de órgano periférico de la Administración del Estado que se confería a la Diputación, por lo que su presidencia se atribuía en primer lugar a un funcionario designado por el Gobierno; y para sustituirle, el intendente, también funcionario gubernamental, asumía la representación del Estado, quedando relegado a un tercer lugar el primer vocal, que supuestamente debía ser electo.

Ahora bien, también hubo un asunto previo que condicionaba el posterior funcionamiento de las diputaciones, y era el ya visto de la organización territorial del

20. ORDUÑA REBOLLO, E., “El cambio institucional”, en *Historia de Castilla y León. Liberalismo y caciquismo*, Valladolid, 1986, p. 16 y ss. Ídem, *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia. 1833-1990*, Segovia, 1991. Ídem, *Municipios y provincias*, op. cit.

21. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Barcelona, 1988, p. 61. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La provincia...”, op. cit., p. 32. MORELL OCAÑA, L., *El régimen...*, op. cit., p. 737.

22. Actas de la Comisión, p. 207 y ss.

Estado, contenida en el artículo 10 del texto definitivo, complementado por el artículo siguiente, que preveía la realización de una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional posterior. Esta provisionalidad radicaba, sin duda, en la normalización de la nación una vez superadas las dificultades de la guerra. Pero no existía ningún propósito de modificar la estructura centralizada de la organización territorial, por tanto la Constitución de Cádiz configuró un Estado unitario dividido en provincias.<sup>23</sup>

La nueva división provincial afectaba de forma prioritaria no solo a la dotación de los jefes políticos, sino a la organización de las intendencias y la adscripción de los intendentes, así como a la compleja dualidad provincia-Ejército, puesto que el Estado constitucional, al organizar la Hacienda provincial, lo hará sobre la base territorial de la provincia, situando en cada una de ellas un intendente o jefe de la misma. La cuestión territorial se resolvía provisionalmente por medio del Decreto de 23 de mayo de 1813, que estableció 31 diputaciones para el territorio peninsular e islas adyacentes.<sup>24</sup>

Al discutirse en el Pleno de las Cortes los artículos 11 y 12, referentes al territorio y su división en provincias, afloraron recelos y conflictos por parte de los diputados procedentes de los antiguos reinos y territorios, que trataban de mantener situaciones incompatibles con el espíritu constituyente, motivando una clara respuesta de Muñoz Torrero, en nombre de la Comisión, que resulta muy significativa, no solo por su contenido, sino porque reflejaba la realidad territorial que se trataba de corregir, ya que:

“Estamos hablando como si la nación no fuese una, sino que tuviera reinos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la Constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demás provincias de la monarquía, especialmente cuando en ella ninguna pierde. La Comisión se ha propuesto igualarlas a todas; pero para esto, lejos de rebajar los fueros, por ejemplo, de navarros y aragoneses, ha elevado a ellos a los andaluces, castellanos, etc., igualándoles de esta manera a todos para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y gobierno. Si aquí viniera un extranjero que no nos conociera diría que había seis o siete naciones. La Comisión no ha propuesta que se altere la división de España, sino que deja facultad a las Cortes

---

23. De Estado unitario descentralizado lo califica GALLEGUERO, A., “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, en *Las Cortes de Cádiz*, p. 140 y ss.

24. *Colección de los decretos..., op. cit.* En el Decreto CLXIV sobre el “Establecimiento de las diputaciones provinciales en la península y ultramar”.

venideras para que lo hagan, si lo juzgaren conveniente, para la administración de justicia, etc. Yo quiero que nos acordemos que formamos una sola nación y no un agregado de varias naciones.”<sup>25</sup>

Era todo un síntoma de la resistencia a la pérdida de privilegios, perfilada como un problema entre una futura cuestión regionalista y la futura organización territorial de la nación. A propósito de ello, Pérez Garzón entiende que en 1808 surge un intento inicial de articular España como un Estado federal a partir de bases democráticas municipales, previa eliminación de las estructuras feudales, conjugando los principios de la soberanía nacional, el sufragio universal y la distribución de la propiedad.<sup>26</sup>

Sabido es que cuando en 1836 sean liquidados definitivamente los residuos del feudalismo, solo lo será por lo que se refiere al orden jurisdiccional, ya que la propiedad de la tierra continuó en manos de sus antiguos poseedores como un pacto no escrito para garantizar la consolidación del liberalismo doctrinario, que, forzosamente, se hizo centralista; y, simultáneamente, al garantizar la tierra, incluida la compra de bienes desamortizados de las órdenes religiosas, la coincidencia de intereses entre nobles y clase media enriquecida contribuyó a ganar la guerra civil y consolidar en el trono a Isabel II.

## 2.2. Los debates sobre las diputaciones provinciales en el proyecto de Constitución

Encontramos un antecedente inmediato sobre las diputaciones provinciales en el debate del artículo 324, dedicado al jefe político, en el que residía el gobierno político de las provincias, y que tenía la condición de funcionario nombrado por el rey. El diputado Leyva consideraba la soledad del jefe político, y opinaba que era preciso asociarle dos adjuntos nombrados por la Diputación, argumentando que el despotismo no tendría fin si solo se confiaba el gobierno provincial a “un ministro de la Corona”, que pese a las supuestas condiciones de equidad y honradez podía desconocer la realidad provincial;

25. Diario de Sesiones de las Cortes (en lo sucesivo, D.S.C.), núm. 332, sesión del día 2 de septiembre de 1811, p. 1790. Téngase en cuenta que la división provincial de 1833, habitualmente atribuida al ministro Javier de Burgos, que firmó el Decreto, tenía sus antecedentes en la división realizada por las Cortes en 1822 y en los trabajos que durante la década absolutista realizaron Larramendi, Fernández Navarrete, Lamas Pardo y las chancillerías, concluidos precisamente en 1833. BURGUEÑO, J., *Geografía...*, op. cit. CORTÉS PEÑA, L. y MARINA BARBA, J., *Proyectos de división territorial en la crisis del Antiguo Régimen*, Granada, 1997. ORDUÑA REBOLLO, E., Estudio preliminar, en *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva subdivisión territorial de la península e islas adyacentes*, Madrid, 2000.

26. PÉREZ GARZÓN, S., “El nacionalismo español en sus orígenes: factores de configuración”, en *España ¿nación de naciones?*, Madrid, 2002, p. 72.

y tampoco podría atender todos los asuntos que exigiesen solución, ni podría hacer patente su autoridad en la totalidad del territorio, habitualmente extenso, alcanzando en los municipios americanos grandes magnitudes.

El diputado Leyva estaba proponiendo un equilibrio entre el jefe político y la Diputación, para lo cual dos miembros electos de esta, aunque subordinados al primero, participarían en las funciones ejecutivas y de toma de decisiones, asesorándole para evitar “que mal aconsejado abuse sin querer de la plenitud de sus facultades en lo ejecutivo”.<sup>27</sup>

En realidad esta propuesta, que fue desestimada, obedecía a la polémica desatada con anterioridad en la Comisión y ahora en los debates generales sobre la forma de organización del Estado, pues mientras Toreno, Argüelles, etc., concebían el Estado liberal unitario y centralista, a lo que añadirá Morell el carácter de uniforme,<sup>28</sup> otros diputados como Leyva, Ramos Arispe, etc., eran partidarios de un sistema de equilibrio territorial y poderes compartidos, en el que las instancias locales tuviesen un tratamiento más igualitario con el poder central. Tales principios planearon durante los debates de ayuntamientos y diputaciones, y, por ejemplo, una de las razones que tuvo Toreno para apoyar la figura del intendente fue, sin duda, la doble condición de funcionario designado por el rey y a la vez controlador y responsable de la Hacienda provincial. Opción que prevalecerá frente a las más descentralizadoras de Arispe y sus colegas.

La cuestión se planteó con toda su amplitud al discutirse el artículo 326, sobre la composición de la Diputación, que introducía algunas modificaciones al texto aprobado por la Comisión, por el que se facultaba a las Cortes para ampliar el número de siete diputados, según estimase conveniente o las circunstancias lo requiriesen.

Inicialmente el diputado Castillo preguntó quién sustituiría al intendente en las provincias en que no existiese. El sentido de la pregunta no quedó muy claro, pues era evidente que en cada provincia de las existentes había un intendente. Es más, la previsión constitucional de 31 provincias peninsulares e insulares coincidía prácticamente con el número de intendentes y provincias del Antiguo Régimen. ¿Se estaba refiriendo a una posible división territorial futura con nuevas provincias? Cuando ello sucedió no se planteó la cuestión, paulatinamente se dotó de titular a la Intendencia. ¿Se refería quizás a las provincias americanas? Pero en ellas, como en la metrópoli, también había intendentes. La pregunta quedó de momento sin respuesta, ya que el

27. D.S.C., núm. 466, sesión del día 12 de enero de 1812, p. 2606.

28. MORELL OCAÑA, L., *El régimen...*, op. cit., p. 655.

diputado Larrazábal, que le sucedió en el orden de oradores, solo propuso ampliar el número de diputados a trece.

El diputado Ramos Ariste reconocía el derecho del jefe político y del intendente a que asistiesen a las reuniones de la Diputación, presidiendo el primero, pero estaba en contra de que tuviesen ambos derecho al voto, por entender negativo y perjudicial para la prosperidad pública tanto el estímulo de la ley como el intervencionismo gubernativo en las relaciones entre particulares, regulando transacciones, gestión y administración de bienes. En definitiva, “la aplicación de su trabajo e industria”, a los que consideraba objetos de utilidad exclusivamente local. En el caso de que el jefe político y el intendente tuviesen voz y voto, por su condición de agentes inmediatos del Gobierno y ejecutores de las leyes, se produciría automáticamente la intervención del Gobierno, que sus principios liberales rechazaban firmemente y de los que hizo amplia exposición.

Por el contrario, si la prosperidad económica de la provincia se atribuía a los cuerpos directamente interesados en su desarrollo, elegidos por los demás ciudadanos para tal fin por gozar de su confianza, entonces no existirían personas más interesadas en conseguir la prosperidad que los miembros electos de la Diputación, lo que estaba en consonancia no solo con la inspiración liberal de su ideología, sino, según él, con el contenido del Discurso preliminar y del mismo proyecto. Concluía con estas significativas frases, que excluyen cualquier comentario posterior:

“Asistan enhorabuena esos jefes, presida el político como representantes del soberano, y haga que se guarde el buen orden: comunique el de Hacienda sus luces, y auxilio a la Diputación con estados, planes, etc., y ambos habrán llenado sus deberse, dexando libertad a los españoles para promover sus intereses con toda la extensión que ponderaban, aunque a otro intento, los Srs. Argüelles y Espiga.”<sup>29</sup>

La oposición a las opiniones de Larrazábal y Ramos Arispe corrió a cargo del conde de Toreno, que reiteró argumentos anteriores, esgrimidos al debatirse los artículos referentes a los ayuntamientos, y aunque en diversas ocasiones y lugares se han analizado los mismos, no debemos obviar algunas consideraciones. Para Toreno, los ayuntamientos y diputaciones eran agentes del poder ejecutivo y no cuerpos representativos; lo que ocurría, en su opinión, era que la nación prefería que esas corporaciones se eligiesen por los pueblos que debían regir, escogiendo entre sus vecinos a los que se suponía un mayor conocimiento de los problemas locales y un deseo de prosperidad que lógicamente no animaba a personas nombradas por el rey desde Madrid.

---

29. D.S.C., núm. 466, sesión del día 12 de enero de 1812, p. 2608.

Pero esta concesión no debía inducir a errores ni hacer olvidar el verdadero objeto de las instituciones locales, pues en caso contrario, dado lo extenso del territorio nacional, podría caerse en un federalismo análogo al de Estados Unidos, lo que era rechazado por la Comisión. Este federalismo debía evitarse a toda costa, sobre todo en las provincias de ultramar, porque estimaba que, en caso de producirse, insensiblemente se deslizarían hacia la formación de Estados independientes.<sup>30</sup>

Sorprende la posible ingenuidad o falta de información de Toreno, pues a principios de 1812 había prendido el movimiento secesionista americano, en un proceso iniciado precisamente en los cabildos municipales, e incluso en Venezuela se había promulgado una Constitución de corte federal el año anterior, a imagen de la Constitución americana de 1776. La denominada Constitución federal para los Estados de Venezuela, fue sancionada por el Congreso de Caracas el 21 de diciembre de 1811 y elaborada por representantes de Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas.<sup>31</sup> Con anterioridad, en julio de 1811 se había aprobado la Constitución del Estado de Mérida.<sup>32</sup>

Junto con una cierta falta de realismo político, debemos interpretar su postura como el deseo de mantener en el texto doceañista los principios centralistas y unitarios del modelo de Estado para España, que se diseñaba aquellos días, y en los que no podemos desconocer la existencia de una cierta inspiración de origen francés,<sup>33</sup> cuestionada por Gallego Anabitarte al indicar sucesivos procesos descentralizadores.<sup>34</sup>

Concluyó Toreno su alegato con un argumento en favor de la participación de los jefes políticos en las diputaciones. Eran funcionarios nombrados por el Gobierno, por lo que debían asistir y ser miembros de tales cuerpos que solo eran ejecutivos, insistiendo de nuevo en la negación de la representatividad,<sup>35</sup> para impulsarlos, evitar abusos, quebrantamiento de las leyes, y para verificar que las órdenes superiores se cumplían sin dilaciones.

Desde esta perspectiva, que en definitiva fue la que prosperó, las diputaciones eran cuerpos con tendencia a asumir más facultades que las que la ley les confería, y en con-

---

30. *Ídem*.

31. BREWER CARIAS, A. R., *Las constituciones de Venezuela*, IEAL, Madrid, 1985, p. 185 y ss.

32. TREJO CONTRERAS, A., *Albores constitucionales de Mérida*, Universidad de los Andes, 1995.

33. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La provincia...", *op. cit.*, 2.<sup>a</sup> ed., Sevilla, 1986, p. 23.

34. Se referirá al concepto de descentralización democrática de las provincias y centralización democrática desconcentrada en los ayuntamientos por las instrucciones para el arreglo de las provincias de 1813 y 1823. GALLEGUO ANABITARTE, A., "España 1812...", *op. cit.*, p. 143-146.

35. MORELL OCAÑA, L., *El régimen...*, *op. cit.*, p. 739.

secuencia podían entorpecer la acción del Gobierno. Pues si se multiplicaba la acción de estos pequeños Gobiernos a causa de su número, "no pueden menos de propender a la federación". La Comisión y la mayoría constituyente de la opinión de Toreno y Argüelles habían admitido el sistema de diputaciones con el objeto de que prosperasen las provincias, pero resultaba necesaria la búsqueda del equilibrio, por lo que el Gobierno debía contar con el jefe político y el intendente en el seno de la Diputación con plenitud de derechos, pues así salvaguardaban y aseguraban su acción, mientras que por otro lado "siete individuos que quedan por parte de la provincia siempre conservarán preponderancia".<sup>36</sup>

De esta forma, al configurarse inicialmente una Administración centralizada, se dotaba discretamente, en un grado superior, de una presunción de poder político sobre libertad individual, y también de tutela sobre las Administraciones locales.<sup>37</sup> Esta discreción se convertiría en acción plena al entrar en funcionamiento los mecanismos políticos y administrativos: ¿por qué no fueron ciertas en la práctica las funciones tutelares de las diputaciones sobre los ayuntamientos?, ¿y qué decir del papel de los jefes políticos sobre las diputaciones?

En cuanto al número de diputados, estimaba Leyva que debía ampliarse, y respecto a los temores del federalismo, los consideraba infundados, pues en España se había dispuesto que las provincias estuviesen vinculadas en lo ejecutivo a la acción del Gobierno supremo, y en lo legislativo a las Cortes, por lo que mencionaba el caso concreto de las ordenanzas municipales, que debían ser aprobadas por las Cortes. Sinceramente, no se podía llegar a más en el espinoso camino de la autonomía municipal, pues la capacidad autonormativa de los municipios quedaba totalmente restringida, y así se prolongaría hasta 1978, supeditada su aprobación, como sabemos, desde mediados del siglo XIX a los Gobiernos de turno, igual que en el siglo XVIII había sido competencia del Consejo de Castilla.

El debate del artículo, centrado ya en el número de diputados, concluyó con las intervenciones de los señores Mendiola, Castillo, Pérez de Castro, Alcocer, Aner y Muñoz Torrero, y declarado el punto suficientemente discutido se votó, aprobándose el artículo según el texto del proyecto. También sería aprobado sin discusión el artículo 330, que hacía referencia al orden de sustitución del jefe político, encomendado al intendente.

---

36. D.S.C. núm. 466, sesión del día 12 de enero de 1812, p. 2608.

37. CLAVERO ARÉVALO, F., "La provincia ante una encrucijada histórica en el 150 aniversario de su creación (1833-1983)", *RAP*, Madrid, núm. 100-102, p. 2129-2157.

Recordemos por su singularidad el caso de Galicia, pues además del capitán general y el intendente, preveía la existencia de 11 vocales, elegidos por los pueblos de las siete provincias o partidos, correspondiendo tres a Santiago, dos a Orense, dos a Lugo y uno a La Coruña, Tuy, Betanzos y Mondoñedo. Como una clara muestra del poder periférico, la originaria Junta Superior de Subsidios, Armamentos y Defensa del Reino de Galicia, que tenía fines claramente bélicos, desde 1811 adquirió competencias casi universales, por lo que se le atribuyó el ejercicio práctico de la soberanía en Galicia. Incluso, desde ese momento, ejerció también una cierta influencia sobre las provincias de León y Asturias.<sup>38</sup>

### **2.3. La disyuntiva de las diputaciones provinciales: representatividad o agentes del Gobierno**

Conviene hacer alguna consideración sobre la Diputación, entidad cuyas verdaderas funciones como órgano ejecutivo del Gobierno central quedaron claramente establecidas en el debate constitucional, sobre todo por parte de Toreno y Argüelles. Efectivamente, las diputaciones, sin perder esta condición, paulatinamente se configurarán como entidades locales, aunque no obtengan tal confirmación legal hasta el siglo XX.<sup>39</sup> Por tanto, desde 1812 actúan como corporaciones económico-administrativas para la ejecución de las actividades y administración de los intereses del Gobierno en las provincias.

Pues mientras que el jefe superior o jefe político asumía el gobierno político de la provincia, la Diputación tenía atribuidas las funciones más indeterminadas de promover la prosperidad de la provincia. El uniformismo era más acentuado en la Diputación Provincial que en los ayuntamientos, pues estaba formada por un presidente-jefe superior, el intendente y siete individuos a los que la CE 1812 no confería denominación concreta, pues incluso las Cortes podrían variar el número, de lo que se deducen las dudas del órgano legislativo sobre la extensión y el número de habitantes necesarios para establecer una provincia. En la organización provincial se incluía la existencia de un secretario, elegido por la Diputación y dotado con fondos propios provinciales, y de un depositario.

Sin embargo, pese a las reiteradas negativas de su representatividad, hay que reconocer la existencia de factores concretos que fueron configurando una democracia

---

38. GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las diputaciones provinciales en Galicia. Del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, La Coruña, 1978, p. 50.

39. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico...*, op. cit., p. 64.

tización de las instituciones locales, con la elección de concejales en los ayuntamientos y diputados en las diputaciones<sup>40</sup> (al menos en los períodos liberal-progresista y hasta 1844), con la fundamental Instrucción de 1823, y añadiríamos, con reservas, la Milicia Nacional, sobre la que, sin dudar de su carácter democrático y popular, podemos decir que, en ocasiones, su actuación fue poco eficaz, como en la primera guerra carlista, al enfrentarse a la expedición itinerante del general Gómez desde Andalucía hasta el Norte.

Con los condicionantes del contexto político-administrativo expresado, los jefes políticos desarrollaron sus actividades de acuerdo con la condición de primera autoridad civil de cada provincia, y por ello la Diputación estaba compuesta por el mencionado jefe político, el intendente –figura del Antiguo Régimen que sobrevivió con el cambio institucional asumiendo ahora, en exclusiva, las competencias hacendísticas– y siete diputados “elegidos en la forma que se dirá”, lo cual, como acertadamente señala Morell, introdujo un factor diferenciador respecto al modelo francés, formado por notables designados gubernativamente.

En las sesiones de las Cortes donde se debatieron estos artículos, se insistió sobre el papel de los ayuntamientos y diputaciones como agentes del poder ejecutivo, y nunca como cuerpos representativos. En tal sentido se manifestó el conde de Toreno, apoyado por Agustín de Argüelles, para el cual:

“La representación nacional no puede ser más que una, y esta, refundida solamente en las Cortes, es la que únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos; y así las diputaciones provinciales no tienen, ni por su naturaleza pueden tener, ningún carácter representativo”.<sup>41</sup>

De lo contrario, según los mencionados, podría entrar España en una andadura federal no deseada. Pero todos no opinaban de esta forma, y así Leyva, Alcocer, etc., trataron de compatibilizar el principio único de representatividad nacional con el carácter representativo de las diputaciones.

Remitido el procedimiento electoral a una norma posterior, la Constitución preveía que eran elegibles, por los mismos electores de partido que elegían a los diputados de las Cortes, los ciudadanos mayores de 25 años, en ejercicio de sus derechos, naturales o vecinos de la provincia, residentes en ella un mínimo de siete

40. GALLEGUERO ANABITARTE, A., “España 1812:...”, *op. cit.*, p. 14 y 145.

41. D.S.C. núm. 466, sesión del día 12 de diciembre de 1811, p. 2610.

años. Se requería que estuviesen en posesión de “lo suficiente para mantenerse con decencia”, lo que en opinión de González Casanova, que compartimos, limitaba la participación en las tareas de la Diputación a los “miembros de la oligarquía mesocrática provincial”.

Tampoco puede olvidarse que los electos por las juntas de partido lo habían sido a su vez por las juntas de parroquias, y en consecuencia las diputaciones provinciales se formaban mediante una elección de segundo grado. La renovación se hacía por mitades, cada dos años, sus miembros no eran inmediatamente reelegibles, y se excluía a los empleados del rey. La duración de las sesiones se limitaba a 90 días, distribuidos según las épocas más convenientes.

Tiene gran importancia la función tutelar de las Cortes sobre las diputaciones; aunque el Gobierno podía suspender a las diputaciones que se extralimitasen en sus funciones (artículo 336 CE 1812), la disolución quedaba reservada a las Cortes, e incluso en el caso de suspensión de los vocales provinciales por el rey, el Gobierno tenía que comunicarlo a las Cortes.

Las competencias de las diputaciones provinciales estaban contenidas en el artículo 335 CE 1812, con la siguiente distribución:

- Servicios públicos: promover la educación de la juventud. Formar el censo y estadística provincial. Cuidar de los establecimientos piadosos y de beneficencia para el cumplimiento de sus objetivos.
- Fomento: de la agricultura, de la industria, del comercio, y de la protección de los inventores de nuevos descubrimientos.
- Gestión y tutela económica y financiera: intervenir y aprobar el repartimiento de contribuciones entre los pueblos. Vigilar la buena inversión de los fondos municipales. Examinar las cuentas municipales para elevarlas a la aprobación superior. Proponer al Gobierno los arbitrios necesarios para obras nuevas o reparación de las antiguas. Informar al Gobierno de los posibles abusos en las rentas públicas.
- Establecimiento de ayuntamientos: instalar ayuntamientos constitucionales en los lugares en que procediese o fuesen necesarios.

García Fernández señala la distinta naturaleza de las atribuciones, propias o delegadas, de las diputaciones y de los ayuntamientos. Mientras que en el caso de estos las competencias eran de carácter sustantivo y estaban dirigidas a los servicios públicos, las de las diputaciones, aunque disponen de algunas de esta naturaleza, como educación

o protección a los inventores, están dirigidas a la tutela financiera de los ayuntamientos y al fomento, especialmente el de carácter económico.<sup>42</sup>

El artículo 336 CE 1812 contiene las previsiones de suspensión, por el rey, de los vocales componentes de la Diputación Provincial, cuando se produjeran abusos de sus facultades, dando parte a las Cortes de esta decisión y de los motivos para ella a los efectos de adoptar la resolución que corresponda. Durante el período de suspensión serían sustituidos por los vocales suplentes. La cuestión ya había sido tratada por la Comisión el 19 de diciembre de 1811, e incluida, como artículo 334 del proyecto, en la sesión del 20 de diciembre. Más contundente resulta el contenido del Discurso preliminar, cuando Argüelles afirmaba que no se debía recelar de las facultades de la Diputación, porque:

“...puedan nunca exceder los límites que se les prescribe, pues en caso de abuso o resistencia á las órdenes del Gobierno podrá este suspender a los vocales, dando parte a las Cortes para resolver lo que convenga. De esta disposición resultará un freno recíproco, que conservará el justo equilibrio que puede desearse.

“...sin que en nada puedan entorpecer y menos oponerse a las órdenes y providencias del Gobierno, estando este autorizado para suspender a los vocales en casos de abuso o desobediencia.”<sup>43</sup>

Después de los debates planteados por las objeciones de los diputados Larrazábal y Zorraquín, sobre el posible temor a que el rey pudiese suspender sin causa la Diputación, replicados por Argüelles, pasó al texto definitivo como el artículo 336. Como recuerda Orduña Prada, con carácter general, las analogías del texto gaditano con la Constitución francesa de 1791 eran apreciables, pero en el caso de las diputaciones estima también la influencia de la Ley de 8 de enero de 1790, que estableció la organización definitiva de los departamentos, y en la que constaba la previsión de que el rey podía suspender en sus funciones a los órganos departamentales, *Conseil Général, Directoire du département y Procureur général syndic*.<sup>44</sup>

Ahora bien, el mismo autor entiende que la cuestión de fondo, que se reprodujo durante el trienio y la regencia de María Cristina, estaba residenciada en el debate sobre el carácter representativo de las provincias y el riesgo federalizante denuncia-

42. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “El municipio y la provincia...”, *op. cit.*, p. 454.

43. ARGÜELLES, A. de, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, CEPC, Madrid, 2011, p. 118-119.

44. ORDUÑA PRADA, E., “Constitución y control: la disolución de las diputaciones provinciales”, en 1812 2012. *Constitución de Cádiz*, Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, Guadalajara (Méjico), 2012, p. 523.

do por el conde de Toreno,<sup>45</sup> peligro que trataban de evitar, como hemos visto en debates anteriores, ante el riesgo de que en las provincias de ultramar prendiese el sentimiento independentista, que por otro lado ya estaba ampliamente extendido.

## 2.4. El intendente, segunda jerarquía de la Diputación Provincial

En la ya mencionada sesión de 19 de noviembre de 1811, la Comisión inició el debate del capítulo 21 (título VI) del texto constitucional, correspondiente al gobierno político de las provincias y las diputaciones provinciales, donde se hacía referencia a los intendentes, bajo la denominación de jefes de la Hacienda Pública. El artículo sobre la composición de la Diputación Provincial incluía, según vimos, al presidente, al jefe de la Hacienda Pública y a siete individuos.

Los artículos del Proyecto de Constitución doceañista que afectaban a la figura del intendente, en contra de lo que podía suponer su adscripción a las competencias económicas, no se desarrollaron en el capítulo dedicado a la Hacienda Pública, sino en los artículos 322 y siguientes, que correspondían al gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales. Encontramos un antecedente inmediato en el debate del artículo 324, dedicado al jefe político, en el que residía el gobierno político de las provincias, y que tenía la condición de funcionario nombrado por el rey.<sup>46</sup>

En esta ocasión se enfrentaban los dos conceptos existentes entre los doceañistas sobre la forma de organización del Estado, pues mientras que Toreno, Argüelles, etc. concebían el Estado liberal unitario y centralista, otros diputados, principalmente los americanos como Leyva, Ramos Arispe, etc., como se ha manifestado al debatirse el articulado correspondiente a los ayuntamientos, eran partidarios de un sistema de equilibrio territorial y poderes compartidos, en el que las instancias locales tuviesen un protagonismo más relevante.

Receloso del posible intervencionismo del jefe de la Hacienda, el diputado Ramos Arispe se mostró contrario a la figura del intendente como miembro de la Diputación. Primero porque, al parecer, no existían en todas las provincias, y segundo, porque esperaba de la sabiduría real “que librara algún día a la nación de esa institución semifrancesa, simplificando la Administración de Hacienda”; pero no proponía la eliminación de sus funciones,

---

45. Ibídem, p. 524.

46. Sobre estos funcionarios, ORDUÑA REBOLLO, E., *Intendentes e intendencias, Tres Américas*, Buenos Aires, 1997.

sino sustituir la denominación intendente por primer jefe de Hacienda de la provincia, acorde con el texto de la Comisión.

La oposición a las opiniones de Larrazábal y Ramos Arispe corrió a cargo del conde de Toreno, que reiteró argumentos anteriores, esgrimidos al debatirse los artículos referentes a los ayuntamientos, y detallados en diversas ocasiones, que condicionaron la forma de Estado que se adoptó definitivamente. Leyva aclaró un poco más la distribución de las intendencias, y su correspondencia con las diputaciones que debían instalarse en cada provincia una vez realizada la nueva división territorial, no la que constaba en el proyecto, que era una división en “distritos” provisional, susceptible de subdividirse mediante una ley, con el propósito de mejorar su gobierno y administración. Por esta misma razón argumentó que en el futuro la Intendencia no podía estar unida a las funciones de un gobernador superior de aquellos grandes distritos, sino que debían establecerse intendentes en todas las capitales de provincia, para asistir junto al jefe político a las sesiones de la Diputación.

Salvo la opinión de este diputado, no es posible conocer los criterios de la Comisión por lo que se refería al papel de los intendentes, pues, como ya es sabido, la sobriedad de sus actas no facilita mayores detalles. Leyva menciona que la Comisión “reconoció la conveniencia de que la Hacienda fuese dirigida por personas cuya experiencia y carrera les proporcionase los conocimientos necesarios”, condicionado, claro está, a la extensión de intendentes a todas las provincias para que existiese una estructura de Gobierno y Administración formada por jefe político, intendente y Diputación, pues en la organización preexistente, que procedía del Antiguo Régimen, reconocía Leyva los perjuicios a la Administración de las rentas que producía “la reunión de la Intendencia al Gobierno superior”. El artículo se aprobó según el texto del proyecto, y también sería aprobado sin discusión el artículo 330, que hacía referencia al orden de sustitución del jefe político, encomendándose al intendente el primer puesto.

De nuevo aparecen en el curso de los debates las funciones del intendente al discutirse el artículo 335, referido a las competencias de las diputaciones para intervenir y aprobar los repartimientos hechos a los pueblos de las contribuciones correspondientes a cada provincia. La discrepancia surgió entre los diputados Aner y Argüelles, pues el primero estimaba que las diputaciones debían hacer el reparto conjuntamente con el intendente, por formar este parte de ellas, entendiendo que debía cambiarse la función de “intervenir” por “hacer”.

La respuesta de Argüelles resultó igualmente ilustrativa, pues además de resaltar el interés de la Comisión por el asunto, confirmó las funciones de reparto realizadas hasta

entonces por el intendente, que actuaba como un “fiscal que tiene interés en que se lleve a efecto el cupo que se ha señalado en cada provincia”, estableciendo un paralelismo con el secretario de Hacienda que en las Cortes presentaba las iniciativas del Gobierno central, funciones que, descendiendo al nivel provincial en las diputaciones, correspondían al intendente, el cual, si se extralimitaba en la redacción del reparto perjudicando a un pueblo en beneficio de otro, estaba la Diputación para corregir la injusticia, al no intervenir y aprobar lo realizado por el intendente. Sin otra discusión se aprobó el párrafo primero del artículo 335 según constaba en el proyecto. No aparecen más referencias a los intendentes en el resto del debate sobre el proyecto de Constitución, pues en la siguiente sesión se aprobó sin discusión el título VII correspondiente a las contribuciones, que comprendía los artículos 338 a 355.

En tal contexto político-administrativo desarrollaron sus actividades el jefe político y el intendente hasta 1848, en su condición de primera y segunda autoridad civil de cada provincia. Sin duda al intendente le habían favorecido en un primer momento su origen y especialización; incluso los equívocos que pudieron existir con los intendentes de Ejército no incidieron en su verdadero papel, pues, como sabemos, las competencias que tuvieron estos en dicho ramo no se referían a las de carácter militar, sino a los aprovisionamientos, pagos, administración económica, etc. Pero incluso estas funciones quedaron sujetas a una especialización exclusivamente militar en 1828, cuando una reforma extinguió las intendencias de Ejército, atribuyéndolas a un intendente general en Madrid y a unos comisarios ordenadores en las provincias, con lo que a su vez se sentaron las bases del Cuerpo de Intendencia Militar.

La estricta aplicación de los principios constitucionales a las funciones y actividades de los intendentes, dio lugar a relaciones conflictivas entre estos funcionarios y las diputaciones, como ya había sido previsto por alguno de los doceañistas al señalar su papel de funcionario designado en un cuerpo electo (Ramos Arispe). Esta conflictividad es descrita por Galván al referirse al caso de Canarias, debido a sus dobles atribuciones como vicepresidente de la Diputación y recaudador de impuestos para el Estado en la provincia, aunque este autor reconoce que la propia Constitución y la legislación posterior que desarrolló los preceptos constitucionales delimitaron muy claramente ambas funciones. Aquí debió estar la clave de las relaciones entre los intendentes y las diputaciones en los períodos constitucionales.<sup>47</sup>

---

47. GALVÁN GARCÍA, E., *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial. 1813-1925*, MAP, Madrid, 1996. El protagonismo de los intendentes en los procesos desamortizadores, en LÓPEZ GARRIDO, D., “Los exaltados frente a la desamortización (1836-1839). La cuestión del intendente de Hacienda”, en *Desarrollo y Hacienda Pública*, vol. II, IEF, Madrid, 1989.

### 3. El desarrollo constitucional de las diputaciones

La regulación posterior a la CE 1812 para las diputaciones provinciales, en el período comprendido entre 1812 y 1833, estuvo mediatisada por las convulsiones políticas del momento. Se abre este marco normativo posterior a la Constitución con el Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, referido al establecimiento de las diputaciones provinciales en la península y ultramar, que determina con carácter provisional, en el artículo 1.º, la relación de 29 diputaciones provinciales en la península, Baleares y Canarias, y dieciocho en ultramar, en tanto no se desarrollase el artículo 11 de la Constitución sobre la “conveniente división del territorio español”. Estas diputaciones, asentadas en las provincias que menciona la Instrucción del Decreto CLXII, entendemos oportuno reflejarlas en el Anexo IV incluyendo la población del censo de 1797, base sobre la que se hizo la organización.<sup>48</sup> Este Decreto estableció unas normas provisionales de elección, completado con una Orden de las Cortes de 6 de marzo de 1813 disponiendo que la “elección de estas diputaciones debía hacerse por las juntas electorales para las próximas Cortes ordinarias”.

Con dificultades, pero con una dinámica permanente, las Cortes continuaron su labor legislativa para reforzar y consolidar la instalación de diputaciones provinciales en el territorio liberado de la presencia francesa. En tal sentido, el Decreto CLXXXIV, de 11 de agosto, estableció “Medidas para el mejor gobierno de las provincias que vayan quedando libres”, entre las que ordenaba que los intendentes y jefes de provincia (sic), designasen “con calidad de interinos los empleados precisos e indispensables para la administración de rentas y bienes nacionales”. La urgencia de las Cortes para establecer las diputaciones se reiteró por la Orden de 12 de septiembre de 1812, disponiendo la formación de juntas preparatorias para elegir diputados a Cortes y a las diputaciones provinciales, y la supresión de las comisiones de partido cuando estuviesen formados los ayuntamientos constitucionales. La Orden incluía el mandato a los jefes de las provincias para celebrar elecciones de vocales de las diputaciones. Una nueva Orden de las Cortes de 13 de octubre de 1812 determinó que el lugar donde residiesen las autoridades de cada provincia sería considerado como su capital.

Un paso más en la institucionalización de las diputaciones provinciales fue el Decreto CCXLIV, de 24 de marzo de 1813, que estableció las reglas para fijar la responsabilidad de los empleados públicos. En el capítulo II, artículo 7.º, se refería a que los secretarios del Despacho y los individuos de las diputaciones provinciales solo podrían ser acusados

---

48. *Colección de los decretos y órdenes... 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812*, p. 214.

ante las Cortes, o ante el rey o la Regencia. El artículo siguiente establecía que todos los individuos referidos anteriormente serían juzgados por el Tribunal Supremo, si las Cortes declaraban que existían razones para formarles causa, y serían suspendidos en sus funciones de acuerdo con el artículo 336 CE 1812, y concluye:

“Para que las Cortes hagan la expresada declaración con respecto a una Diputación Provincial que haya sido acusada ante el rey, o suspendida por este, se les dará parte de los motivos, con arreglo al propio artículo.”

Llama la atención este fuero especial que equiparaba a los vocales provinciales (aún no se les denominaba diputados) con los regentes y los secretarios del Despacho, pues el resto de los funcionarios públicos de rango superior, consejeros de Estado, embajadores, tesoreros generales, ministros de la Contaduría mayor de Cuentas, jefes políticos e intendentes, eran juzgados por el Tribunal Supremo, pero sin la intervención de las Cortes. García Fernández considera de difícil explicación el hecho de que empleados de rango inferior, como es el caso de los diputados provinciales, tengan un fuero superior al jefe político que los preside.<sup>49</sup>

En los cortos períodos de vigencia constitucional, se promulgaron dos normas de singular importancia para el desarrollo y funcionamiento de las diputaciones provinciales:

En primer lugar, el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción por la cual se rigió la formación de diputaciones en los primeros momentos del constitucionalismo, e iniciaron su andadura bajo aquellos principios inspiradores. Su vigencia fue corta, pues casi un año después, el 15 de junio de 1814, fueron suprimidas.

En segundo lugar, el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823.

Es conveniente hacer una reflexión sobre el contenido de ambas normas.

### **3.1. La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 1813**

El Decreto de la Instrucción estaba constituido por tres capítulos: “De las obligaciones de los ayuntamientos”, “De las obligaciones y cargas de las diputaciones”, y “De los jefes políticos”; cada uno dotado de una numeración diferente: 15 artículos para los

---

49. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “El municipio y la provincia...”, *op. cit.*, p. 467.

ayuntamientos, 18 para las diputaciones, y 35 para los jefes políticos. Respecto a los ayuntamientos, nos hemos ocupado reiteradamente en el pasado y en el presente.<sup>50</sup>

En esta ocasión vamos a discurrir sobre el articulado de la Instrucción referido a las diputaciones provinciales, comenzando por el primer artículo del capítulo correspondiente, que contiene implícitamente el principio de superioridad jerárquica de las diputaciones sobre los ayuntamientos, al referirse a la competencia de aquellas para establecer estos, donde no los hubiese, en los términos previstos en el artículo 335 CE 1812. Como medida inmediata debían disponer de información exacta sobre el vecindario de cada pueblo donde se instalase un Ayuntamiento, y comprobar que en él o en su comarca reunían los mil habitantes requeridos.

En los casos en que la población no llegase a mil personas, y cuando hubiese razones de bien público que aconsejasen su creación, por los interesados debía instruirse un expediente, en el que constasen las circunstancias y razones que justificasen tal conveniencia. Pos su parte la Diputación Provincial iniciaría otro expediente, después de reunir la información de los pueblos más próximos de la comarca, para señalar el término municipal que correspondiese al pueblo donde fuera a establecerse el nuevo Ayuntamiento. Ambos expedientes, incluido un informe de la Diputación Provincial sobre la idoneidad de lo solicitado, eran remitidos al jefe político para su traslado al Gobierno, a quien correspondía la decisión final.

Además de quedar nítidamente diseñado el principio jerárquico Ayuntamiento-Diputación-jefe político-Gobierno, hemos de hacer unas consideraciones sobre el trasfondo de este artículo, por las consecuencias posteriores, que se prolongan hasta nuestros días, referidas al elevado número de municipios existentes en España. En otros lugares nos hemos referido a la información que facilitó en su día el profesor Anes sobre la dependencia jurisdiccional de ciudades, villas, pueblos, lugares, etc. en las últimas décadas del siglo XVIII, en la que se comprueba que más de la mitad de los entes censados eran de señorío segral o eclesiástico, frente a los de señorío real, en franca minoría.

Esta es la clave de la existencia actual de 8.112 ayuntamientos. En aquel momento, 1812-1813, los innumerables pueblos inferiores a 1.000 habitantes eran lugares de señorío, y en estas circunstancias jurisdiccionales estaban las “razones de bien público”

50. ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, op. cit., p. 261-317. Ibídem, *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005, p. 121-138. Ibídem, “El municipio constitucional de la España de 1812”, *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, núm. 83, enero-abril 2012, p. 402-437.

que aconsejaban convertirlos en ayuntamientos constitucionales. El resultado: casi 12.000 municipios, que a lo largo de los años descendieron hasta los existentes en la actualidad.

Volviendo al articulado sobre las diputaciones, los dos siguientes artículos se refieren a los repartimientos de contribuciones, que correspondían a las provincias, y su incidencia en cada pueblo, en una operación tramitada por el intendente. También estaban previstos los procedimientos de queja y las reclamaciones de los pueblos a los repartimientos. En el caso de recursos de particulares dirigidos a los ayuntamientos, estos los elevarían a la Diputación para que el jefe político adoptase la resolución oportuna, contra la cual no cabía nuevo recurso, al considerarse firme. En cuanto a las quejas producidas por la interpretación del artículo 357 CE 1812 sobre el reclutamiento para el reemplazo del ejército, se procedería en los mismos términos que en el caso de las contribuciones.

El artículo IV se refería al secretario que debían tener todas las diputaciones, nombrado por ellas mismas, de acuerdo con el artículo 333 CE 1812. Su remuneración, con cargo a la corporación, sería propuesta al Gobierno, y, con el informe de este, correspondía a las Cortes su aprobación. En los casos de remoción del cargo, la decisión correspondía a la Diputación, con la posterior anuencia del Gobierno.

El siguiente artículo determinaba la correcta inversión de los fondos de propios y arbitrios de los pueblos. El control de las cuentas de estos por la Diputación, previsto en el artículo 335.2.º, debería ejecutarse por la Contaduría de Propios y Arbitrios de la provincia, e incluía el detalle de los trámites hasta la aprobación definitiva por el jefe político, con el visto bueno de la Diputación, quien firmaría el finiquito. El procedimiento, que se repetiría en cada Ayuntamiento de la provincia, era remitido anualmente al Gobierno.

En aquellos casos en que los ayuntamientos quisieran disponer del Fondo de Propios y Arbitrios, aunque superase el doble de lo permitido para gastos extraordinarios y alterables, las diputaciones respectivas tendrían que autorizar preceptivamente dicha disposición. Cuando la cuantía superase el duplo de referencia, la solicitud se cursaría por medio del jefe político, con el informe de la Diputación, para la aprobación definitiva por el Gobierno. El examen y control de las cuentas de pósitos, sería realizado por las contadurías de propios y arbitrios, continuando el trámite de aprobación por el jefe político, y su remisión posterior al Gobierno.

Las competencias propias de las diputaciones o las ejercidas en “auxilio del jefe político” están comprendidas en los artículos IX, XI, XII, XIII y XIV. Respecto a las primeras se aprecian:

- Conservación de obras públicas.
- Establecimientos de beneficencia de común utilidad para la provincia.
- Propuesta al Gobierno de construcción de obras nuevas.
- Formación de cualquier establecimiento de utilidad general.
- Navegación interior de la provincia.
- Vigilancia a los ayuntamientos para que cumplan los planes del Gobierno sobre establecimientos de primeras letras e instrucción.
- Con carácter transitorio, examen de los aspirantes a maestros públicos de leer, escribir y contar.
- Verificar que los maestros aprobados reunían las condiciones adecuadas de instrucción y moralidad acreditada.
- Censo y estadística de la provincia, a partir de la información facilitada por los ayuntamientos, para remitirla al Gobierno.
- Planes de fomento de la agricultura, industria, artes y comercio.

Las referidas a la colaboración con el jefe político eran:

- Prevención de enfermedades contagiosas o epidémicas.
- Formación de una Junta de sanidad en la provincia.

A propósito de esta última, estaría compuesta por el jefe político, el intendente, el obispo o su vicario general, un individuo de la Diputación, y los facultativos y vecinos que esta considerase convenientes.

En el caso de que los establecimientos públicos de beneficencia fuesen de fundación particular, y regulados por normas establecidas previamente, la Diputación provincial ejercería solamente la alta inspección de dichos establecimientos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 335.8.º CE 1812. Dos aclaraciones sobre recursos económicos están contenidas en los artículos VIII y X. En el primer caso, cuando los arbitrios establecidos para la construcción de obras nuevas o reparación de otras antiguas de utilidad general de la provincia no cubrieran los gastos, las diputaciones podrían proveerse de fondos de acuerdo con los procedimientos establecidos por la CE 1812. El segundo caso se refiere a los fondos que las diputaciones podrían utilizar para la reparación de obras públicas provinciales o la construcción de otras nuevas, que debían proceder del sobrante de sus propios y arbitrios, después de atendidas las necesidades de los pueblos. Las cuentas de inversión de estos fondos y de los nuevos arbitrios que pudiesen conceder las Cortes, serían examinadas por la Diputación Provincial, remitidas posteriormente al Gobierno para su conocimiento por la Contaduría mayor de Cuentas, y posteriormente presentadas a las Cortes para su aprobación. En definitiva, un conjunto de controles e

intervenciones permanentes de un poder jerárquico centralizado en todos los ámbitos de la Administración.

Como dijimos, se completaba la Instrucción con el capítulo dedicado a los jefes políticos, los cuales, como presidentes de la Diputación, debían cuidar de que existiese el mayor orden en todos los negocios de esta, el puntual cumplimiento de sus obligaciones, la periodicidad de las reuniones previstas o las extraordinarias en función de la importancia de los asuntos a resolver. La aprobación y tramitación de todas las cuentas y reparto de contribuciones y otras citadas anteriormente. Era el único conducto de comunicación entre los ayuntamientos y la Diputación Provincial, y entre esta y el Gobierno.

### 3.2. La Ley de 1823 y las diputaciones

La otra norma citada, de más amplia trascendencia, se promulgó durante el Trienio liberal por las Cortes Extraordinarias, por medio del Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, bajo la rúbrica de “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, y tendría una duración más prolongada, aunque intermitente.<sup>51</sup> Durante 1820-23, fue repuesta en vigor, prácticamente, toda la legislación doceañista, aunque en materia local esa legislación, como ya vimos para el caso de los municipios, fue objeto de una reforma que revisó profundamente la Instrucción de 1813, “acentuando sus principales rangos y rectificando algunos otros en cierto sentido descentralizador”.<sup>52</sup> Aunque un poco tardíamente, por la amplitud de los debates, las Cortes Extraordinarias promulgaron el 3 de febrero de 1823 el Decreto XLV, que ha sido considerado como la primera Ley de régimen local del constitucionalismo español, y que el profesor García de Enterría considera como el mecanismo de instauración real de las diputaciones en España.<sup>53</sup>

Respecto a la importancia y trascendencia de la Instrucción, son indudables las coincidencias de opiniones y estudios que señalan sus tímidos intentos democratizadores y garantes de una incipiente autonomía local que contenía, y, aunque más diluidos, principios descentralizadores, sin duda producidos por el mayor grado de intervención popular que existía en la vida municipal. Sin olvidar las opiniones al respecto de Posada, Martín Retortillo, Argullol y Parejo, recordemos que Gallego Anabitarte califica de “sis-

51. ORDUÑA REBOLLO, E., “Constitución y ayuntamientos en 1812”, en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 600.

52. POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España*, 2.ª ed., IEAL, Madrid, 1982, p. 135.

53. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La provincia...”, *op. cit.*, p. 18.

tema democrático descentralizado" en las diputaciones la regulación de las relaciones entre los órganos centrales y las demarcaciones territoriales.<sup>54</sup>

En el caso de las diputaciones provinciales, institución en la que se enmarca parcialmente al intendente junto al jefe político, adquieren otro elemento diferenciador del modelo francés, que las hace superar su mero carácter de órgano consultivo del jefe político,<sup>55</sup> pues las diputaciones no se limitan a ser un órgano consultivo del jefe político, como podría ser en el modelo francés, sino que, al producirse por la Instrucción el otorgamiento de un amplio abanico de competencias, que contrastará con el rígido control que el poder central ejercía sobre ellas, pues respecto a sus competencias y atribuciones propias podían tomar acuerdos, las configuraba como un órgano deliberante y colegiado.<sup>56</sup>

También a la Diputación se le reconocieron un conjunto de competencias propias: Beneficencia, Obras públicas provinciales, Salud pública, e incluso Fomento, lo que constituiría "el germen de unos ciertos servicios diferenciados de los del Estado",<sup>57</sup> distinción que se amplía con el artículo 267, que encomienda al jefe político el uso de los medios a su alcance para el fomento de la agricultura, industria y comercio, pero sin interferir, como veremos, en las atribuciones que corresponden a la Diputación en estas materias. Por tanto, coincidiendo con Parejo, la Diputación, desde 1823, ya no será exclusivamente un nivel de la organización administrativa del Estado, sino que incorporará "tímidamente las características iniciales de un verdadero ente local".<sup>58</sup>

Tampoco puede olvidarse la representatividad atribuida al jefe político, que será el conductor entre la Diputación y el Gobierno, aunque aquella podía acudir directamente a las Cortes en queja del Gobierno o del jefe político, y al Gobierno si la queja se refiriiese solo al jefe; el cual estaba obligado a ayudar a la Diputación "con su autoridad y fuerza coactiva" para ejecutar y cumplir los acuerdos del organismo. A este respecto, en los libros de actas de las diputaciones abundan las referencias sobre actuaciones del gobernador o jefe político para imponer la ejecución de acuerdos provinciales, no solo a los ayuntamientos, sino también a particulares.

54. GALLEGUO ANABITARTE, A., "España 1812:...", *op. cit.*, p. 131.

55. PAREJO ALFONSO, L., "La región y la legislación histórica de régimen local", en *Las autonomías regionales*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, p. 75.

56. MORELL OCAÑA, L., *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988, p. 742.

57. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL MURGADAS, E., *Descentralización administrativa. Aproximación histórica. 1812-1923*, vol. I, Alfaguara, Madrid, 1973, p. 80.

58. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico...*, *op. cit.*, p. 64.

### 3.3. Los jefes políticos y sus competencias

Aparece por primera vez la denominación de “jefe político” en el artículo 324 de la Constitución de Cádiz, como el responsable máximo del gobierno de cada provincia, nombrado por el rey. El desarrollo legislativo del precepto constitucional se iniciará en el capítulo III del tantas veces citado Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, que aprobaba la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”.

Ya sabemos que era presidente nato de la Diputación Provincial, además el artículo XIII le confería la facultad de presidir el Ayuntamiento de la capital sin voto, pero pudiendo ejercerlo en caso de empate, siendo el único conducto de comunicación entre los ayuntamientos y la Diputación Provincial, y entre esta y el Gobierno. Continuando con sus competencias en la esfera municipal, al jefe político le correspondía entender en los recursos y dudas electorales de los ayuntamientos, tomando la decisión por vía gubernativa.

En otros campos sus atribuciones eran muy amplias: por ejemplo, desarrollo económico, sanidad, asistencia social, etc., contempladas al estudiar las diputaciones. A ellas había que incorporar las de orden público, fronteras, alojamiento de tropas, etc.

El régimen legal del “jefe político” se amplía igualmente con el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, que en su capítulo IV recoge la legislación precedente y amplía sus atribuciones, al tiempo que articula embrionariamente una organización administrativa periférica. Sus competencias provinciales están recogidas parcialmente, también, al estudiar las diputaciones, y en cuanto a las restantes ya hemos indicado la ampliación de su ámbito, con lo que comenzarán a perfilarse sus verdaderas funciones de delegado del poder central en la provincia. Sin embargo, parece obligado relacionar estas funciones y competencias, tomadas de la Instrucción de 1823, para establecer comparaciones entre esta figura, la de los intendentes y, en su momento, la de los subdelegados de Fomento.

El jefe político tenía a su cargo el gobierno político de las provincias (artículo 324 CE 1812), y era obligatoria su existencia en todas las provincias donde hubiese Diputación. Su designación y separación correspondía al Gobierno, ostentando el cargo por plazo indefinido, y debiendo residir en la capital. Le correspondía presidir todas las funciones públicas, cuidando de su decoro. Además de la obligación de asistir a las sesiones de la Diputación en su condición de presidente, su presencia era ineludible en las fechas señaladas para el nombramiento de los electores de partido, diputados a Cortes y diputados provinciales. Las sustituciones, en los casos de ausencia o vacante, correspondían al intendente.

Estaba facultado para imponer sanciones hasta de mil reales a todos los que faltasen el respeto a las leyes de policía y buen gobierno o alterasen el orden. Debía mantener permanente comunicación con los jefes políticos de las provincias colindantes para coordinar la persecución de los delincuentes. Le correspondían la concesión de licencias para contraer matrimonio (Decreto de 14-4-1813) a los hijos de familia y a los menores cuyos padres o tutores residiesen en su provincia, competencia asumida anteriormente por los presidentes de las chancillerías y audiencias, así como la expedición de pasaportes para los que viajasen por su provincia o fuera de ella, facilitando a los alcaldes los necesarios pasaportes en blanco.

Tenía a su cargo la confección y remisión al Gobierno de una rudimentaria estadística sobre los fallecidos, nacidos, y matrimonios realizados en su provincia, a partir de los datos que le facilitase la Diputación, recabados de los ayuntamientos. También debía informar al Gobierno del estado de la provincia, no solo en el orden del gobierno político, sino de todos los sucesos y circunstancias que mereciesen el conocimiento superior.

En el caso de epidemias, enfermedades contagiosas o endémicas, el jefe político debía tomar urgentemente todas las medidas a su alcance para combatirlas y erradicarlas, poniendo en conocimiento del Gobierno la situación y solicitando las ayudas y socorros necesarios, haciendo cumplir todas las previsiones legales existentes en materia de Salud Pública. También debía proponer al Gobierno todos los medios para el fomento de la agricultura, la industria, el comercio, y todo lo que fuese de utilidad y beneficioso para la economía de la provincia. Todo ello sin interferir en las funciones atribuidas en este ámbito a las diputaciones.

Al ser el agente principal del Gobierno en la provincia, y a la vez el conducto de comunicación directo, que permitía a este el conocimiento exacto de la realidad provincial, el jefe político debía velar por el funcionamiento de todos los ramos de la Administración Pública, para lo cual debía conocer con todo detalle y sobre el lugar los datos sobre el clima, las costumbres de los habitantes, sus vicios, preocupaciones, y todo lo que pudiese facilitar una idea lo más exacta posible de lo conveniente y lo perjudicial. Como en el caso de los intendentes del siglo anterior, debía visitar personalmente todos los pueblos de su territorio provincial, para conocer de primera mano el estado de los negocios y ramos de la Administración Pública. El despacho de los negocios gubernativos sobre quejas, dudas y reclamaciones de los pueblos o de los partidos, era gratuito en todos los niveles de la Administración provincial.

En su condición de presidente de la Diputación, era responsable de que los períodos de sesiones de la corporación comenzasen el uno de marzo de cada año, supervisando y activando la tramitación de los asuntos y el despacho de los expedientes, garantizando

el cumplimiento y ejecución de los acuerdos y disposiciones de la Diputación. Era el conducto ordinario de comunicación entre la Diputación Provincial y el Gobierno, aunque este, en determinadas ocasiones, podía hacerlo directamente con la Diputación.

Debía garantizar la renovación periódica de los ayuntamientos, correspondiéndole, como se ha dicho, la presidencia, sin voto, del de la capital. Tenía atribuidas, con carácter exclusivo, la circulación y difusión a los alcaldes y ayuntamientos de la provincia de las leyes, decretos y resoluciones emanadas de las Cortes, así como las órdenes, instrucciones, reglamentos y providencias del Gobierno, debiendo comunicarlos a la Diputación y cuidando su publicación y difusión entre los alcaldes y ayuntamientos de la provincia.

El jefe político, para facilitar el cumplimiento de sus atribuciones, y en asuntos graves, podía pedir informe, parecer y consejo a la Diputación Provincial sobre los mismos, pero quedando esta libre de responsabilidad, asumida exclusivamente por el jefe político. Le correspondía aprobar en nombre del Gobierno las cuentas de propios, arbitrios y pósitos, y demás fondos comunes de los pueblos, producido el visto bueno de la Diputación. Cuando su informe no era coincidente con el de la Diputación, se remitía al Gobierno un expediente razonado de cada parte para la resolución definitiva.

### 3.4. Organización y competencias de las diputaciones

Hemos mencionado la existencia de competencias de las diputaciones, amparadas por la Ley de 1823, que incluían algunas de carácter militar, como la Milicia Nacional o la recluta de una policía provincial. En este conjunto competencial hemos de distinguir las correspondientes como Administración periférica del Estado, ese sería el caso de la estadística, los reemplazos o las contribuciones, y las que resultarán en el futuro estrechamente provinciales.<sup>59</sup> Para mejor comprender el problema remitimos a la Instrucción de 1823, donde se hace relación detallada de todas las atribuciones y competencias provinciales.

Por su interés hay que señalar la ejecución por las diputaciones de las competencias en dos materias propias del Estado, como son el repartimiento de las contribuciones y las quintas, que aparecerán una y otra vez en la actividad provincial, dedicando incluso sesiones monográficas a tales asuntos. Aunque la gestión tributaria se realizaba por los intendentes, eran las diputaciones quienes determinaban lo que correspondía

---

59. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico...*, op. cit., p. 64.

a cada pueblo, en una operación conocida como “el repartimiento”. En fase posterior, debían entender en las reclamaciones que ayuntamientos y particulares hacían sobre los cupos asignados. Análogo procedimiento era seguido con el alistamiento, fijando un cupo de mozos por cada pueblo, y atendiendo o resolviendo todas las reclamaciones o casos de exclusión que presentaban las autoridades locales o los interesados, pues no olvidemos que, pese a los criterios igualitarios que se intentaban introducir, existía el procedimiento liberatorio de la recluta, por medio de una cantidad que permitía presentar un suplente.

Por último hemos de referirnos al papel superior jerárquico de la Diputación sobre los ayuntamientos, y las funciones que la Constitución de Cádiz les encomendaba para conseguir el establecimiento de los ayuntamientos en todos los lugares donde no los hubiese. Las sucesivas normas confirieron a las diputaciones amplias atribuciones e instrumentos de control sobre los ayuntamientos. Entre ellos, conocer los recursos electorales, las excusas concejiles, autorizaciones diversas, reclamaciones de los particulares frente a acuerdos municipales, potestad de sanción, etc.

### **3.4.1. La Beneficencia**

Las atribuciones provinciales de la Beneficencia ocuparon probablemente el mayor esfuerzo y la permanente atención por parte de las sucesivas diputaciones, al tratarse de una de las competencias claramente provinciales. Además, en aquellos momentos los poderes públicos trataban de sustituir la acción de una multitud de hermandades, cofradías, fundaciones y otras instituciones eclesiásticas o seculares que carentes de medios adecuados ejercían la caridad, concepto que dichos poderes pretendían transformar en el más moderno de beneficencia.

El medio legal para llevar a cabo reforma tan radical fue la Ley de Beneficencia de 6 de febrero de 1822, que contemplaba toda la panorámica asistencial con criterios exhaustivos. Unificó todas las instituciones fuese cual fuese su origen, distinguiéndolas a efectos administrativos en generales y municipales. Se excluía de la participación en los fondos públicos a los establecimientos privados que no hubiesen cedido sus derechos, aunque los particulares de fundaciones y patronatos, según los artículos 128 y 129, podían ser indemnizados previa aprobación de un concurso con el Gobierno.

La estructura de la política asistencial se basaba en las juntas municipales de beneficencia, sobre las que ejercía su tutela la Junta Provincial, y sobre estas una Junta Nacional, creadas todas ellas por decretos de 7 de noviembre de 1820 y 30 de julio de 1821. Las prestaciones estaban contempladas en varios epígrafes: hospitalidad domi-

iliaria, hospitalidad pública, hospicios y casas de maternidad, casas de socorro, socorros domiciliarios. Cada provincia tendría una Maternidad y una casa para niños menores de seis años, un hospicio dotado de talleres y un asilo.

Sin duda, la Ley adolecía de muchas deficiencias en la gestión de los establecimientos provinciales, donde se producía un conflicto de competencias locales y centrales por la confusión y falta de límites en sus respectivas esferas,<sup>60</sup> aunque quizás las mayores dificultades estribasen en la financiación de los servicios. Muestra de ello serían las diversas normas promulgadas en los meses siguientes para captar recursos destinados a atender la Beneficencia, que no resultaron suficientes ni adecuados.

A estas dificultades hemos de unir otras económicas, que debían ser permanentes, y complicarían la atención cotidiana a los diversos servicios. Pero sin duda, el problema tenía una reproducción análoga a escala nacional que obligaba al Gobierno central a dictar normas que paliase aquellas carencias, como la Real Orden leída en el Pleno de 25 de mayo, que prevenía a las autoridades eclesiásticas, para que todos los curas párrocos entregasen a las juntas de beneficencia de sus pueblos todas las cantidades procedentes de la “manda forzosa” suprimida por las Cortes.

### **3.4.2. La Instrucción Pública**

El establecimiento de centros educativos que articulase una organización de la Instrucción Pública fue abordado, durante el Trienio liberal, por las diputaciones, a través de las comisiones de instrucción y en colaboración con los ayuntamientos; prepararon proyectos e informes para establecer escuelas de primeras letras y las novedosas universidades de segunda enseñanza. Por lo general, en las propuestas que se hicieron al Gobierno se preveía que parte de la financiación corriese a cargo de instituciones filantrópicas o de caridad del Antiguo Régimen, pues la mayoría propuso al Gobierno que los proyectos de centros docentes fuesen aprobados con dos características: su gratuitad, y la extensión a todo el territorio provincial.

### **3.4.3. El Fomento**

Otra de las múltiples obligaciones que correspondían a las diputaciones, según la Instrucción de 1823, era la de ocuparse con “el mayor esmero en fomentar por todos los medios posibles la agricultura, la industria, las artes y el comercio”. La revisión de los

---

60. CASTRO ALFÍN, D., “Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1860”, en *Historia de la acción social pública en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1999, p. 77-78.

libros de actas, conservados en la mayoría de las diputaciones, nos facilita numerosas informaciones al respecto, si bien no varían entre sí, en aquella época, las actividades de unas corporaciones y de otras. Valga como ejemplo el caso que estudiamos hace algún tiempo del Canal de Castilla y las diputaciones provinciales de Castilla y León, con especial detalle de la de Segovia.<sup>61</sup>

Resucitados durante el trienio los proyectos del siglo XVIII, se tomaron diversos acuerdos y se realizaron estudios sobre las posibilidades reales de continuar las obras de los canales del Norte, Campos y Sur. La carencia de medios económicos y las dificultades de financiación, tanto en esta empresa como en otras, han sido una constante en la historia de España que ha impedido un desarrollo adecuado de las infraestructuras. En este caso concreto, las Cortes liberales dispusieron que los atrasos de las contribuciones de territorial y consumo de las provincias afectadas se destinase a la continuación de las obras del Canal de Castilla. Las diputaciones realizaron las gestiones con premura, pero un año más tarde, en octubre de 1823, un nuevo período reaccionario derogó toda la legislación liberal.

#### 4. Instauración definitiva de las diputaciones, 1835-1845

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

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

El Decreto tenía un contenido ideológico próximo a la obra de Javier de Burgos, aunque este se encontrase fuera de la política gubernamental. Situado bajo la cobertura del

---

61. ORDUÑA REBOLLO, E., *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia...*, op. cit., p. 40-44.

Estatuto Real, “fórmula de constitucionalismo híbrido, entre el estamentalismo del Antiguo Régimen y algunas conquistas históricas del doceañismo liberal”.<sup>62</sup> En consecuencia, las actitudes moderadas fueron su componente más cualificado, desconociendo cualquier atisbo de autonomía o descentralización, pues las diputaciones surgidas del Decreto de 1835 tendrán una dependencia absoluta del gobernador civil, su presidente nato, acompañado por el intendente o jefe principal de Hacienda.

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

Pero la consideración favorable acaba ahí, ya que se reservaba la posibilidad de acceder al cargo de diputado a la oligarquía provincial, y su elección se hacía por un procedimiento indirecto de segundo grado, en el que los mayores contribuyentes y el Ayuntamiento, conjuntamente, elegían un representante del municipio para la Junta de Partido, la cual procedía a la elección del diputado entre los candidatos presentados, según el artículo 4.º del mencionado Real Decreto de 21-IX-1835. Requiriéndose para ser diputado, además de tener la nacionalidad española, ser mayor de veinticinco años, saber leer y escribir, haber residido cuatro años en la provincia y dos en el partido. En el orden económico, debía poseer una renta anual mínima de 6.000 reales de vellón, procedentes, al menos 3.000, de la propiedad territorial o industrial radicada en el país, o subsistir “independiente y decentemente” con el oficio de abogado, médico o médico cirujano aprobado, con enseñanza o profesión pública de alguna ciencia.

Este sistema censitario indirecto convertía a las diputaciones en cuerpos provinciales presididos por el gobernador, denominación que adoptaron los subdelegados de Fomento, para ejecutar las competencias estatales.<sup>63</sup> Pero sin ignorar que también, como en 1820-23, por la fuerza de las circunstancias y la misma inercia se atribuyeron otras competencias, cada vez de carácter más estrictamente provincial, sobre todo en Beneficencia, Fomento e Instrucción Pública, que, pese al concepto centralizador, a la larga “se convertirían en los más peculiares cometidos de las diputaciones provinciales”.<sup>64</sup>

Solo un año duró la vigencia del citado Real Decreto. El motín de La Granja en 1836 y el restablecimiento transitorio de la Constitución de Cádiz, que supuso la

62. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones...*, op. cit., p. 33.

63. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho...*, op. cit., p. 33.

64. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL MURGADAS, E., *Descentralización...*, op. cit., p. 102.

vuelta a la vigencia de la Ley de 1823, afectó a las diputaciones provinciales, aunque no se renovaron hasta enero de 1837. La Constitución de 1837, que fue pactada con los moderados, resucitó la mayor parte de los postulados gaditanos y de la referida Instrucción de 1823.

En aquellos momentos la guerra civil se había convertido en una gravísima amenaza para la estabilidad constitucional, y las diputaciones desempeñaron un papel de gran importancia dada la fragilidad de las líneas, la inexistencia de un frente consolidado y la táctica de expediciones utilizadas por los carlistas, principalmente Gómez y Zariátegui. El Ejército Regular volcaba su atención en el Norte y en el Maestrazgo, se mostraba incapaz de defender las ciudades o los pueblos, y la Milicia Nacional, sumergida en rivalidades políticas, era igualmente inoperante. Por tanto, las diputaciones tuvieron cierto protagonismo en el terreno militar, ampliando sus atribuciones en ese sentido, con carácter excepcional, previa autorización de las Cortes, creando cuerpos de tropas auxiliares para perseguir a las partidas carlistas.

Además de las aportaciones militares para resolver el conflicto, las diputaciones tuvieron un protagonismo de primera magnitud por la estabilidad institucional que confirieron al aparato del Estado, pese a la miseria en que se desenvolvían; lo que a la larga supuso el triunfo del Estado liberal, pues los carlistas no aprovecharon sus ventajas y éxitos transitorios en los territorios ocupados, al tratar de destruir las diputaciones sin reemplazarlas por organismos sustitutorios, pretendiendo volver a las instituciones del Antiguo Régimen que habían fenecido por obsoletas en la década de 1823-33. En la tercera guerra carlista, aprendida la lección, constará en los programas de Carlos VII la constitución de las diputaciones de guerra, que existieron en Vizcaya, Guipúzcoa, Alava, Navarra, Aragón, Cataluña y el País Valenciano.<sup>65</sup>

La ampliación de competencias ajenas a la actividad político-administrativa de las diputaciones, creó múltiples dificultades y estancamientos en sus competencias habituales, y fueron objeto de suspicacias por parte de los sucesivos Gobiernos progresistas o moderados, pues las extralimitaciones estuvieron a la orden del día.<sup>66</sup> Estos inconvenientes planteados por una mayor autonomía de las diputaciones provinciales eran compensados por su apoyo imprescindible para el triunfo liberal.<sup>67</sup> Por ello, cuando

65. OLCINA, E., *El carlismo y las autonomías regionales*, Akal, Madrid, 1974, p. 84 y ss.

66. SANTANA, M., *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, INAP, Madrid, 1993, p. 111.

67. CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles*, Alianza Editorial, Madrid, 1979, p. 112.

acabó la guerra y sus servicios no eran precisos en el campo bélico, los Gobiernos moderados intentaron por todos los medios reducirlas al rígido control centralista, y supeditarlas firmemente al Gobierno.

Desde la perspectiva estricta de la legislación local, el período 1835-1845 tuvo interés, como reconoce Parejo, por los intentos de reforma.<sup>68</sup> Los criterios moderados se expusieron en 1838 por don Agustín Silvela, que presentó un proyecto el 12 de mayo de dicho año, en el que las diputaciones se componían de nueve diputados provinciales elegidos por el mismo procedimiento que los diputados a Cortes, con lo que recordaba al Real Decreto de 1835. Al jefe político correspondía la ejecución de acuerdos, y las competencias de la Diputación se referían solo a contribuciones y quintas, en lo demás era un organismo consultivo del jefe político, reservándose la solución de las reclamaciones por los repartos. En cuanto a la previsión de Silvela sobre la creación de unos consejos provinciales, Santana la atribuye a la influencia del proyecto presentado por M. Vien en Francia el 19 de febrero de 1838.<sup>69</sup>

El conflicto político entre moderados y progresistas seguía manteniéndose en aquellos años, que resultaron claves para la transición del Antiguo Régimen al Estado constitucional, pese a las dificultades propias de un proceso de transición política, agravado por una guerra civil. Dicho litigio se plasmaba en el orden territorial por la posición moderada partidaria de una centralización y los progresistas favorables a fórmulas descentralizadoras, probablemente por el protagonismo que estaban desarrollando ayuntamientos y diputaciones, no solo en la guerra civil, sino en la implantación del constitucionalismo.

En este marco no extrañan las presiones de los moderados contra la Instrucción de 1823, que consideraban una vía de escape al rígido control centralizador que intentaban imprimir a la política española. La muestra era que el proyecto de ley de ayuntamientos continuaba en una *cuasi* eterna discusión parlamentaria, y el de diputaciones sin iniciar el debate. Fracasado el intento de Silvela, el ministro de la Gobernación, Saturnino Calderón Collantes, presentó el 21 de marzo de 1840 cuatro proyectos de ley, los dos primeros sobre la organización y atribuciones de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, y el tercero y cuarto contenido las correspondientes autorizaciones del Gobierno para promulgarlos.

---

68. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho..., op. cit.*, p. 66.

69. Con todo detalle en SILVELA, F. A., *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas. Estudios prácticos de Administración*, Imp. Nacional 1839, Madrid, p. 181-233. Mencionado por SANTANA, M., *La Diputación..., op. cit.*, p. 115.

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

Las diferencias con el proyecto de Silvela, señaladas en un reciente trabajo de Ortego Gil, suponían la vuelta al modelo clásico de jefe superior, intendente, y tantos diputados como partidos judiciales existiesen en la provincia. En el caso de las sustituciones del jefe político, además de la reconocida del intendente, ocupaba un segundo lugar el diputado provincial de más edad. Esto, unido a la distribución de competencias, supone para este autor no una concesión a los planteamientos políticos progresistas, sino un intento de conciliar las figuras políticas de inspiración francesa con las de matiz más claramente español, por lo que entiende que los moderados trataban de “españolizar la normativa importada con la que existía”.<sup>70</sup>

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

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

La marcha de la reina, el acceso de Espartero y el ejercicio del poder por parte de los progresistas, tampoco supusieron una modificación práctica de los principios descentralizadores, ni logros autonómicos por parte de las diputaciones, pues cuando el 18 de abril de 1842 el Gobierno presentó un nuevo proyecto de ley sobre organización y atribuciones de las diputaciones, este era tan idéntico al de 1840 que provocó la reacción

---

70. ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de las diputaciones provinciales en España. La Diputación Provincial de Guadalajara. 1812-1845*, Madrid, 1995, p. 339.

de las propias diputaciones. Retirado el proyecto, el regente presentó en el Senado, en noviembre de aquel año, un nuevo texto, que no tenía ninguna relación con los anteriores, pero que no fue discutido.

## 5. Condicionantes políticos en la legislación provincial, 1845-1874

### 5.1. La década moderada

El fracaso de la regencia de Espartero supuso el acceso al poder de los moderados, que reunían las fuerzas sociales de la antigua sociedad estamental aglutinadas con las de la incipiente estructura clasista, en el partido moderado, que mantenía así en la cúpula social a ambos sectores. Como se ha señalado, su ideología política, originada en el doctrinarismo francés y el liberalismo anglosajón, tenía como exponentes administrativos a Oliván y Colmeiro, que plasmaron aquellos principios basados en conceptos administrativos como: jerarquía, subordinación, responsabilidad y presencia de la autoridad en todos los grados de la jerarquía, bajo los que se desarrolló la organización territorial y local de la década.

La centralización afectó a los entes locales, y a todos los aspectos de la Administración. Las universidades, los tribunales, etc., estaban reunidos en un solo centro de poder: Madrid o los agentes del Gobierno en las provincias: el jefe político y, a partir de 1849, el gobernador civil, que asumió también las funciones del intendente. En 1844 desapareció la Milicia Nacional y se creó la Guardia Civil, con el objetivo de frenar los posibles disturbios y alteraciones del orden, palabra clave para comprender todo el proceso de una sociedad que rechazó las veleidades revolucionarias y cifró todas sus esperanzas en el orden político y social.

La Ley de 8 de enero de 1845, sobre organización y atribuciones de las diputaciones, no tuvo, como es sabido, un debate parlamentario. Con anterioridad se había manifestado en las Cortes la oposición de Javier de Burgos a su existencia, por considerarlas responsables de muchos de los desequilibrios ocurridos, por su espíritu innovador, turbulento y presuntuoso. Burgos prefería como modelo las diputaciones de 1835, antes de restablecerse la Ley de 1823, que encajaban perfectamente con su carácter centralista y moderado. La opinión negativa de Javier de Burgos sobre las diputaciones provinciales fue expresada al final de sus *Ideas de Administración*. Según el político granadino, no habían aportado nada positivo, "porque se lo veda su acéfala conformación. Importa, pues, organizarlas convenientemente si han de cuidar de los intereses de las provincias, como importa organizar los ayuntamientos,

si han de proteger los intereses de los pueblos. Sin eso no habría en breve pueblos ni provincias".<sup>71</sup>

De análogo criterio eran otros administrativistas y autores como Patricio de la Escosura, Ortiz de Zúñiga, etc., resucitadores de la vieja polémica de Cádiz, atribuyendo exclusivamente la representatividad a la nación y no a las provincias. Sobre las tesis del acefalismo provincial de Javier de Burgos, primaron las del ministro de la Gobernación, Sr. Pidal, que atribuía las deficiencias a los largos debates para su modificación en unas Cortes de escasa vigencia, por lo que solicitó y consiguió permiso de la Cámara para que el Gobierno legislase sobre las diputaciones y ayuntamientos, como así lo haría poco después.

La nueva trama provincial nacida en 1845 cuenta con tres bases: el jefe político o gobernador, la Diputación Provincial y el Consejo Provincial, figura de clara inspiración francesa, lo que no debe sorprender por la influencia parcial del derecho galo en el pensamiento administrativista español de la época. El Consejo tenía un carácter de cuerpo consultivo y tribunal administrativo, no solo en materia de régimen local, "sino en las diferentes ramas de la Administración civil, para las cuales se establezcan las leyes juzgadas especiales". La naturaleza jurídica de las diputaciones quedó definida por Cos-Gayón y Cánovas del Castillo como "cuerpo deliberativo... son el órgano de las necesidades provinciales y de sus deseos: representan la persona moral y forman una especie de consejo de familia".

Aunque Parejo reconoce que la Diputación es un órgano de marcado carácter estatal, verdadero instrumento de la acción del Estado en la provincia y de control de los ayuntamientos, también afirma que, pese a la configuración legal de sus competencias, se produce "la continuación aún incipiente de consolidación de estas como entes locales".<sup>72</sup> Por el contrario, el profesor García de Enterría negó años antes, a la provincia, "el sentido genuino de una Administración local", pues los servicios provinciales estaban jerarquizados y constituyan un simple grado de la jerarquía "cuya cabeza (servicios de caminos, de sanidad, de beneficencia, de instrucción) están en los ministerios madrileños".<sup>73</sup>

El panorama competencial queda muy reducido, distinguiendo entre las materias que eran atribución de las diputaciones, y aquellas sobre las que podían deliberar con sujeción a las leyes y reglamentos, o en las que debía oírse su informe.

71. BURGOS, J. de, *Ideas de Administración* (conferencia pronunciada en el Liceo de Granada), Diputación Provincial, Granada, 1993, p. 77. Téngase en cuenta: GAY Y ARMENTEROS, J. C., *Política y Administración en Javier de Burgos*, CEMCI, Granada, 1993.

72. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico...*, op. cit., p. 67.

73. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Problemas actuales del régimen local*, 2.ª ed., Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986, p. 35.

Constan, entre las primeras, los repartimientos de contribuciones del Estado entre los ayuntamientos o los reemplazos, la propuesta al rey de arbitrios provinciales y otros asuntos de utilidad provincial. Como superior jerárquico de los ayuntamientos, papel que perdura, pero muy disminuido, cediendo atribuciones al gobernador civil, estaban la formación de los ayuntamientos, uniones, segregaciones, demarcaciones y otros temas territoriales.

En cuanto a las segundas: administración, compra, enajenación y permuta de bienes, obras provinciales, beneficencia e instrucción pública, todo quedaba en la práctica sujeta al gobernador civil, que aprobaba los acuerdos y elaboraba el presupuesto, que, una vez discutido por la Diputación, debía ser aprobado por el rey. No podían endeudarse sin autorización del gobernador, el cual podía suspender las sesiones, e incluso el rey disolver la Diputación.

Respecto a su actividad, pasó de noventa sesiones anuales a dos períodos de veinte cada uno. Los siete miembros anteriores se ampliaron a nueve como mínimo, pero su elección quedó sujeta al modelo general, que consistía en el control gubernativo del procedimiento electoral, sistema mayoritario a base de distritos uninominales y sistema censitario. El jefe político acordaba la definitiva demarcación de los distritos electorales según las conveniencias. Realizada la elección, era quien estimaba si el diputado electo reunía las cualidades previstas y resolvía las reclamaciones.

Los moderados, como dice Morell, habían asimilado el carácter de Asamblea representativa de la Diputación, y en consecuencia debían restringir y controlar al máximo sus deliberaciones. Por ello no podrá discutirse sobre otros asuntos que los previstos en los artículos 36 y 37, que contenían los objetos y competencias de su atención. En caso contrario, los acuerdos eran nulos e incurrián en responsabilidades.

En definitiva, se excluía de su órbita de acción cualquier actividad política, quedando reducida a los cometidos estrictamente administrativos. Con ello aparecía un favorable caldo de cultivo para el caciquismo, en el que también se incluía a los municipios, al consolidarse en el poder los que lo ostentaban, pues, según González Casanova, el sistema centralista, al “ligar los Gobiernos locales con el central en forma tan estrecha, jerárquica y dependiente, fue el verdadero creador del caciquismo”.<sup>74</sup>

Todo el entramado se consagró en la Constitución de 23 de mayo de 1845, al configurar un Estado unitario y una Administración centralizada. Las diputaciones, una en

---

74. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones...*, op. cit., p. 37.

cada provincia, eran elegidas en la forma que determinaba la Ley, y compuestas por el número de diputados que esta señalara, con lo cual desaparecía la garantía constitucional. La realidad es que diputaciones y ayuntamientos, manejados por las oligarquías locales, estuvieron supeditados a los Gobiernos de turno, relegando el desarrollo de los intereses colectivos a los privados de cada “familia” o “clan” político. A propósito de ello, afirmará González Casanova:

“Las diputaciones fueron politizadas por los Gobiernos para su servicio y aquellos politizaron su papel económico y administrativo respecto a los ayuntamientos, involucrándose en el juego político general y haciendo de agentes transmisores entre la corrupción de la Corte y la de los pueblos. El jefe político fue, sin duda el gran protagonista de esta cadena degenerativa.”<sup>75</sup>

## 5.2. El Bienio Progresista

Era un hecho que la agobiante centralización que pesaba sobre municipios y provincias fue una de las causas que originaron el pronunciamiento de O’Donell en Vicálvaro, recogidas incluso en el Programa del Manzanares de 7 de julio de 1854, en el que constaba: “queremos arrancar los pueblos a la centralización que les devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumente sus intereses propios”. Como muestra de sus propósitos, la Real Orden de 7 de agosto de 1854 restablecía de nuevo la Ley de 1823, abordando una importante reforma del régimen local, paralelamente al constitucional, aunque solo se convertiría en realidad la Ley de Organización y Administración Municipal de 6 de julio de 1856, que tendría, según vimos, una vigencia de tres meses.<sup>76</sup>

El proyecto global de reforma local realizado por el ministro de la Gobernación, Patricio de la Escosura, contenía la mencionada Ley Municipal y la Provincial, que no se aprobó. Este último proyecto manifiesta el enfrentamiento entre las dos posturas radicales de centralización y descentralización, por lo que Escosura optó por una solución intermedia: crítica al centralismo, pero también a la descentralización excesiva. Adolfo Posada ya advirtió de que no se trataba de un proceso descentralizador radical, sino de un “intento de rectificación del sentido estrictamente centralizador y absorbente, dominante en la legislación, las prácticas administrativas y en la doctrina, unido al intento político de orientar las instituciones en una dirección democrática”.<sup>77</sup>

---

75. Ibídem.

76. ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, op. cit., p. 469.

77. POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., p. 228.

El tratamiento constitucional del régimen local incorporaba la fórmula de la Constitución de 1837, que prevéa el nombramiento de los miembros de la Diputación por el mismo cuerpo electoral que los diputados a Cortes. Muy importante y novedosa era la continuación del texto, que reconocía a las corporaciones un ámbito competencial propiamente provincial o municipal. Pero, de cualquier forma, la provincia seguía figurando como organismo para la administración y economía de una división territorial, dependiente de la Administración del Estado. Por tanto, no es exagerado afirmar, con González Casanova, que “el progresismo no difiere del moderantismo más que en aspectos muy secundarios, generalmente referidos a la aplicación del sufragio que ha de beneficiarle electoralmente, pero que no supone alternativa alguna descentralizadora al modelo moderado”.<sup>78</sup>

En nuestro análisis hemos de remitirnos a una cuestión ya citada que tuvo trascendentales efectos de carácter negativo para los municipios. En efecto, la Ley de 1 de mayo de 1855 de la Desamortización Civil, llevada a cabo por el ministro de Hacienda, Pascual Madoz, declaró “en estado de venta... todos los predios rústicos y urbanos... pertenecientes a los propios y comunes de los pueblos...”. Incluso se les prohibía en el futuro poseer medios rústicos y urbanos.

La especialización del tema nos impide profundizar en su estudio, pero su impacto en la sociedad local fue tremendo, provocando no solo la ruina de numerosos municipios, sino la miseria de muchos desfavorecidos de la fortuna, que al no ser propietarios de la tierra, cultivaban fincas comunales y se encontraron privados de este medio de subsistencia, por lo que tuvieron que emigrar a las ciudades, donde constituirían un proletariado urbano carente de casi todo. Las diputaciones intervenían en determinados trámites desamortizadores, aunque la decisión final quedaba reservada al Gobierno.

### 5.3. El Segundo Período Moderado

Al bienio sucedió un nuevo período moderado que se prolongó hasta 1868, durante el que se intentaron las reformas del régimen local en una rueda sin fin, aunque presintiendo la crisis total, como dice Martín Retortillo. El fenómeno caciquil iniciado en la anterior etapa moderada se implantará en esta con carácter definitivo, pues en todos los debates, más que por los intereses públicos, se luchará por la pervivencia política y por prosaicos continuismos personales. Todo ello, estructurado y articulado desde el Ministerio de la Gobernación por su titular Posada Herrera, que consagrará el principio descentralizador como “un instrumento ordinario al servicio del más claro inmovilismo”,

---

78. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones...*, op. cit., p. 36.

por lo que el sentido democrático y reformador de la descentralización aparecerá cada vez más claro.<sup>79</sup>

Fruto de esta ideología será el Proyecto sobre Gobierno y Administración de las Provincias, aprobado por Ley de 25 de septiembre de 1863, que supuso, en opinión de Posada, una refundición y ordenación condicionada por la desconfianza hacia las corporaciones provinciales, aunque en el ámbito competencial reconocía unas ciertas facultades a las diputaciones como propias, y excluía de ellas los presupuestos provinciales, la compra o enajenación de inmuebles, construcción de grandes obras, imposición de arbitrios, vigilancia de establecimientos sostenidos con fondos propios, política de personal, etc., cuyo ejercicio quedaba sujeto a la aprobación del gobernador, el cual podía suspender diputados, disolver la Diputación y anular acuerdos, por lo que, al igual que en 1845, el gobernador civil será la pieza clave en el proceso centralizador del Estado.

La realidad socioeconómica del país demostró la invalidez de esta Ley, por su centralismo a ultranza, lo que forzó a promulgar el Real Decreto de 18 de octubre de 1863, calificado como descentralizador de la vida administrativa, pero que diversos autores, con razón, han definido como desconcentrador. El Decreto atribuía a los gobernadores civiles, con el acuerdo de las diputaciones provinciales y los consejos provinciales, resolver todos aquellos asuntos de carácter provincial y municipal que no afectasen al interés general del Estado “a cuyo conocimiento no esté expresamente sometido por una Ley”. En definitiva, un intento más de perfeccionismo técnico para mejorar en la gestión y la eficacia.

En 1866, ante la situación de crisis política del país, se produjo una nueva regresión hacia el centralismo, propia de los últimos tiempos de un régimen de tinte autoritario. Por Real Decreto de 21 de noviembre de 1866, se reformaron las leyes locales, que se regirían como leyes del Reino, hasta obtener su aprobación por las Cortes, ampliándose el ámbito competencial del gobernador civil.

#### 5.4. La Revolución

La Revolución de 1868 trató de instaurar un régimen democrático, y una profunda descentralización de la organización territorial del Estado, identificando el concepto democracia con el de descentralización. De acuerdo con ello, el Gobierno Provisional, con fecha 21 de octubre de 1868, puso en vigor sendas leyes sobre organización municipal y provincial, que reproducían la Ley Municipal de 1856 y el “desenvolvimiento de las bases

---

79. Ibídem, p. 37.

acordadas por las últimas Cortes constituyentes para la ley orgánica provincial". Pero no solo entró en vigor el proyecto provincial de 1856, sino que se modificó la configuración orgánica de la Diputación, como un cuerpo de funcionamiento permanente dotado de competencias exclusivas que abarcaban todo lo concerniente a la "Administración civil y económica, propio y exclusivo de la respectiva provincia", y que incluían su exención del control gubernativo.

La Constitución de 1869 atribuía a las diputaciones el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia, previniendo la intervención del rey o de las Cortes, en caso de extralimitación, publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes, publicidad de las sesiones y determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de evitar que entrasen en colisión con el sistema tributario del Estado.

En esta ocasión hay indicios que perfilan a la Diputación como una entidad local con vida e intereses propios, superadora del concepto de división territorial anterior, pero sin garantizar su autonomía ni el origen democrático y electoral de las diputaciones. Oportunamente, Martín Retortillo y Argullol señalan la extraordinaria timidez a la hora de articular la descentralización, atribuyéndolo a unas Cortes de orientación centralista, en las que federales y tradicionalistas eran minoritarios.<sup>80</sup> Por lo que se consagrará, como dice Posada, "una descentralización concebida como doctrina, asentada en un desarrollo legal sobre bases esencialmente abstractas y teóricas, tendentes a diferenciar la vida local de la del Estado, pero sin una consideración de los hechos diferenciadores territoriales".<sup>81</sup>

Las amplias facultades constitucionales para regular el régimen local, se plasmarían en la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870, que aportó novedades de importancia para las diputaciones, entre ellas su reconocimiento como entidad local; sin duda, alcanzaron el nivel de autonomía más alto del siglo, al ser corporaciones descentralizadoras de la Administración estatal. Al crearse la figura del presidente, elegido entre los diputados, se logra una menor dependencia del gobernador, aunque este aún mantenía una importante cuota de poder residual como representante de la provincia, en la inspección de sus dependencias, la comprobación del estado de cuentas, y la facultad de suspender la ejecución de determinados acuerdos de la Diputación.

Las competencias de la Diputación tenían un doble concepto: por un lado, las que ahora sí podemos denominar exclusivas, y por otro, las que se ejercían fuera

---

80. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL MURGADAS, E., *Descentralización...*, op. cit., p. 168.

81. POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., p. 277.

del marco configurado por estas o por delegación. Figurarán entre las primeras “la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto según esta Ley o la municipal, no correspondan a los ayuntamientos”, que se concretarían al señalar la competencia provincial para: establecimiento y conservación de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de sus intereses materiales y morales, tales como caminos, canales de navegación y riego, y toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimientos de beneficencia o de instrucción; y administración de los fondos provinciales.

En los demás campos de actuación, que correspondían al segundo concepto, la Diputación actuaba solo con competencia delegada, y sus acuerdos estaban sujetos a la facultad supervisora del gobernador, bien por incompetencia, bien por constituir un delito. Respecto a los acuerdos que versarán sobre asuntos de la competencia exclusiva de la Diputación, solo cabría contra ellos el recurso de alzada. También ejercía funciones de control sobre los municipios. La elaboración del presupuesto se realizaba por la Comisión Provincial, formada por cinco diputados, y era aprobado por la Diputación. Cualquier acuerdo adoptado por mayoría absoluta tenía valor ejecutivo. Finalmente hay que señalar la facultad que otorgaba la Ley a las diputaciones para que pudieran asociarse en relación con los objetos de su competencia exclusiva, constituyendo para ello una Junta por medio de sus comisiones.

La indudable importancia de esta Ley, pese a su corta vigencia y los trastornos del período, marcaría sin duda el futuro de las diputaciones, aunque la autonomía de la provincia se diluiría cada vez más, hasta 100 años después.

Hay que reseñar la ausencia de provincias y diputaciones en el Proyecto de Constitución Federal de 1873, que solo comprendía dos instancias territoriales: Estados y municipios. El artículo 1.º hacía referencia a que los Estados podían conservar las provincias o modificarlas según las necesidades territoriales, ampliando su contenido en el artículo 100 para regular a su arbitrio y expensas la organización territorial propia.

## 6. Las diputaciones provinciales de la Restauración, 1876-1923

Este período histórico tiene sus raíces inmediatas en la proclamación de Alfonso XII como rey de España, acaecida en la mañana del día 29 de diciembre de 1875 en Sagunto, a iniciativa del general Martínez Campos. Con tal acto político-militar se daba fin

a la corta experiencia republicana, y se iniciaba el proceso, de todos sabido, conocido popularmente como el de la Restauración. A los impulsores de este acontecimiento histórico, no se les puede negar una voluntad manifiesta de corregir todos los errores y defectos de la política y de la sociedad españolas del reinado anterior. Prueba de esta voluntad fue la adaptación de la Constitución de 1869, calificada como democrática, a la de 1876, con algunas modificaciones.

Pero si con aquella proclamación se trataba de reponer en el trono de España al hijo de Isabel II, no es menos cierto que este hecho no supuso profundas reformas en la sociedad española, sino más bien todo lo contrario. Pese a los indudables propósitos modernizadores del Estado y de España en general que animaban a Cánovas del Castillo, artífice civil de la operación, estos a la larga fueron desvirtuados, al consagrarse la continuidad de una oligarquía dominante, plagada de defectos y con muy pocas de las virtudes de sus homónimas de los países europeos industrializados.

Pensemos por un momento en los ejemplos próximos: la Inglaterra victoriana, la Francia republicana o la Alemania bismarckiana. Concretamente, esta última, por las mismas épocas, comenzó su despegue y transformación desde las premisas de una sociedad rural hacia estructuras urbanas e industrializadas. Culminada esta fase, Alemania inmediatamente ocupó un puesto de primer orden entre las potencias europeas. Por el contrario, la sociedad española, pese a los esfuerzos de Cánovas y Sagasta, continuó, con persistencia digna de mejor causa, aferrada a estructuras rurales y caciquiles, lo que imprimió un carácter a la época, a los sucesivos reinados y al mismo sistema político.

El caciquismo y las guerras coloniales, con sus secuelas militaristas, como manifestaciones perniciosas de todo el período, fueron los motivos y causas directas de la quiebra del sistema político de partidos de turno primero, y a la postre de la propia institución monárquica. El caciquismo tenía su desarrollo principalmente en los ayuntamientos rurales, condición característica de la inmensa mayoría de las corporaciones locales españolas, y esta situación condicionó permanentemente los planteamientos reformistas del régimen local surgido de la Restauración de 1875.<sup>82</sup> Este fenómeno social, verdadera lacra, se infiltró en la vida pública española, con raíces tan profundas que costó muchos años su erradicación, al ser utilizado como práctica habitual por los partidos que se turnaban en el Gobierno, y como instrumento de las contiendas electorales.

---

82. AZCÁRATE, J. de, y ORDUÑA, E., Estudio preliminar, en AZCÁRATE, G. de, *Municipalismo y regionalismo*, IEAL, Madrid, 1979, p. XII.

## 6.1. La normativa provincial emanada de la Constitución de 1876

Una vez aprobada la Constitución, la legislación provincial española siguió en los primeros momentos de la Restauración un camino común con la municipal. Se promulgó la Ley de 16 de diciembre de 1876, elaborada por las constituyentes, que no se presentó como el establecimiento de una nueva ordenación del régimen local derivado de la Constitución, sino como reformadora de las leyes locales de 20 de agosto de 1870. Esta reforma encubría ni más ni menos que un retroceso. El hecho de que pronto surgieran problemas, al entrar en fricción los preceptos modificados con algunos de los existentes, fue la razón por la cual, tras su autorización por ley, se publicó el Real Decreto de 2 de octubre de 1877, en el que se disponía la inserción en la Gaceta de Madrid de las leyes orgánicas municipales y provinciales.

Ya hemos señalado anteriormente el espíritu restrictivo de la norma de 16 de diciembre de 1876, cuyo artículo 2.º, referido a la organización provincial, contaba con diez apartados y cinco subepígrafes. Dichas regresiones se manifiestan con el procedimiento de elección de los diputados provinciales, ya que introdujo correcciones en la Ley Electoral de 20 de agosto de 1870, determinando que se eligiesen tres diputados por cada partido judicial, con un mínimo de veinte y un máximo de treinta, tomándose como pauta el número de habitantes.

El Gobierno se reservaba la facultad, nunca ejercida, de nombrar subgobernadores, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto de 31 de agosto de 1875, aunque no se les reconocía ninguna de las atribuciones que correspondían a los alcaldes y ayuntamientos como administradores de los pueblos. El rey nombraba, a propuesta en terna de la Diputación, a los vocales de la Comisión Provincial y a su vicepresidente, quedando igualmente reservadas al rey las facultades de suspensión y separación de los miembros de la Comisión. A esta le eran asignadas funciones como cuerpo consultivo, también como tribunales contencioso-administrativos, y para la resolución de los incidentes de quintas. El gobernador presidía con voto la Diputación Provincial y la Comisión. La corporación provincial solo podía disponer, sin el acuerdo de tal autoridad, de la partida de imprevistos.

Realmente unos criterios rígidamente centralizadores, que serían confirmados por la Ley Provincial de 2 de octubre de 1877. Efectivamente, en ella figura el gobernador civil de la provincia como la primera autoridad administrativa de la misma y con funciones detalladas en el capítulo II, que comprendían desde la presidencia con voto de la Diputación hasta la autorización de sus actas y la suspensión de la ejecución de acuerdos, incluida la inspección de las dependencias provinciales en un grado ampliamente minu-

cioso. La cuestión electoral quedó en términos análogos a los establecidos en la Ley de 16 de diciembre de 1876. Sus competencias emanaban del artículo 84 de la Constitución, pero oscilando en un amplio abanico de restricciones, previstas en la suspensión de sus acuerdos.

## 6.2. La Ley Provincial de 1882

El texto legal que reguló la Administración provincial en 1877 tuvo una corta vigencia; efectivamente, cinco años más tarde fue objeto de una nueva Ley, elaborada por D. Venancio González y promulgada el 29 de agosto, que estaría en vigor hasta el Estatuto Provincial de 1925. La Ley Provincial se inspiró, de acuerdo con el preámbulo del proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes, en la Ley de 1870. Por ello habría que pensar en la existencia de principios descentralizadores, aunque en opinión de Adolfo G. Posada existía "mucha vaguedad".<sup>83</sup>

Su definición intrínseca la vemos en el artículo 1.º, del siguiente contenido: "El territorio de la nación española en la península e islas adyacentes, se divide para su administración y régimen en provincias". Estamos ante el principio surgido en 1835, cuando, sin nombrarla, se formulaba la complementariedad institucional del territorio provincial a través de la Diputación, acorde con la dualidad francesa Departamento/Prefectura.

En la provincia, unidad administrativa, dirá Posada "se encuentra una administración de los intereses del Estado y una derivación subordinada del poder central".<sup>84</sup> La administración de la provincia quedaba en la Ley del 82 atribuida al gobernador, a la Diputación Provincial y a la Comisión.

Los capítulos III y IV estaban dedicados al gobierno de las provincias y a las atribuciones y obligaciones de los gobernadores civiles. Las primeras eran las conferidas por la Constitución, las leyes y las delegaciones del Gobierno, tanto en el orden político como en el orden gubernativo. Era el jefe de la Administración provincial y, en esa condición, le correspondía presidir con voto la Diputación y la Comisión, comunicar y ejecutar los acuerdos, inspeccionar las dependencias de la provincia, y suspender acuerdos de la Diputación y de la Comisión "cuando proceda según las leyes, dando cuenta razonada al Gobierno dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la suspensión, y poniéndola también en conocimiento de la Diputación".

---

83. POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., p. 272.

84. Ibídem, p. 301.

El gobernador civil era claramente un funcionario nombrado por el Gobierno central, produciéndose la simbiosis prevista por Posada, cuando afirma que “el régimen provincial, que implica una combinación desigual de los elementos burocráticos y representativo, corresponde primero al gobernador, segundo a la Diputación y tercero a la Comisión Provincial”.<sup>85</sup> Sobre estas tres figuras se apoyó la Ley Provincial de 1882. En ella al gobernador civil se le consideró como jefe nato de la Administración provincial, a la vez que representante del Gobierno en la provincia, y sus competencias abarcaban las medidas de orden político y administrativo que le fuesen delegadas por el mismo, además de las que específicamente le atribuían la Constitución y las leyes en vigor. En la esfera local, eran de su competencia presidir la Diputación, la inspección de la misma y de los ayuntamientos, así como la suspensión de los acuerdos de la Diputación y de la Comisión Provincial.

En la formación de la Diputación, y concretamente en su régimen electoral, principal reforma del 82, sí podemos observar ciertos avances respecto a las actitudes de anteriores textos legales sobre la materia, que suponían la temprana desaparición del sistema electoral restrictivo, ya que los diputados provinciales eran elegidos por sufragio universal, directo y secreto, a razón de cuatro diputados por cada distrito, compuesto de dos partidos judiciales limítrofes, y el cuerpo electoral lo formaban todos los mayores de edad que supieran leer y escribir.

El capítulo VI señalaba las competencias y atribuciones de las diputaciones provinciales, determinando categóricamente en su artículo 73 que: “no pueden ejercer otras funciones que aquellas que por las leyes se señalen”, con lo que se quebraba el principio de autonomía, complementado con el artículo 130, que disipaba cualquier duda, al disponer que las diputaciones y comisiones provinciales obraban bajo la dependencia del Gobierno.

Este artículo sería inmediatamente esgrimido por los ministros de la Gobernación de turno, tan pronto como alguna Diputación tomase la más mínima iniciativa o actitud que pudiera interpretarse como extraña a las funciones del citado artículo 73. Valga como ejemplo el incidente provocado en 1915 con la suspensión de la Asamblea de Diputaciones en Valladolid, para tratar las consecuencias de un tema económico que afectaba a las provincias cerealistas, al presentar unos diputados catalanes un proyecto de ley de zona franca del puerto de Barcelona, prohibición que llegó a tomar estado parlamentario al invocar el Gobierno el antes mencionado artículo 130, produciéndose un sonado debate.<sup>86</sup>

---

85. Ibídem, p. 302.

86. ORDUÑA REBOLLO, E., *El regionalismo en Castilla y León*, Ámbito, Valladolid, 1985, p. 125 y ss.

Sin embargo, eran depositarias de un amplio abanico de competencias, incluso algunas encomendadas por el Gobierno, como el tema de las prisiones o las quintas, sin compensación económica por su prestación. Era de la competencia exclusiva de las diputaciones la administración de los intereses peculiares de las respectivas provincias, y en concreto la creación y conservación de servicios que redundasen en beneficio de los habitantes, el fomento de sus intereses morales y materiales, la administración de los fondos provinciales y su inversión, la custodia y conservación de los bienes de la provincia, y el nombramiento y separación de los funcionarios provinciales. Esta determinación de competencias exclusivas, en opinión de González Casanova, no impidieron “sino más bien consagraron un carácter bifronte de la institución provincial, según la cual la política sigue dominando a lo administrativo”, encarnada aquella por el gobernador civil y este por la Diputación.<sup>87</sup>

Como superiores en la escala jerárquica, correspondía a las diputaciones revisar los acuerdos de los ayuntamientos y girar visitas a los mismos. Aunque, en realidad, los poderes fundamentales de control sobre los ayuntamientos se los había reservado, en la Ley Municipal de 1877, la propia Administración del Estado, a través del gobernador, con sus amplias facultades de intervención.

La Comisión Provincial era “la representación ejecutiva de la Diputación”, y sus atribuciones se configuraban en un triple sentido: cuerpo administrativo, superior jerárquico de los ayuntamientos, y cuerpo consultivo del gobernador y del Gobierno.<sup>88</sup> Hay que señalar que perdió su condición de Tribunal contencioso-administrativo, lo que, en opinión de Sebastián Martín Retortillo, supuso la reforma más importante de las introducidas por la Ley de 1882, ya que en lo sucesivo los recursos de los ayuntamientos contra las decisiones de la Diputación y el gobernador serían entendidos por los tribunales, y no por las mismas autoridades que dictaron la resolución.<sup>89</sup>

### 6.3. Los proyectos de reforma de Sánchez de Toca

Siendo ministro de la Gobernación D. Francisco Silvela en 1891, por una Real Orden, se dispuso la preparación de un informe sobre la reforma local española y la ejecución posterior de la misma. Los trabajos corrieron a cargo del subsecretario del Departamento, señor Sánchez de Toca, que llevó a cabo la elaboración de dos proyectos: a) Ley de Gobierno y Administración Local; b) Bases para la Reforma de la Ley Municipal. También en esta ocasión remitimos el análisis de los aspectos territoriales al capítulo de

87. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones...*, op. cit., p. 75.

88. POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., p. 300.

89. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL MURGADAS, E., *Descentralización...*, op. cit., p. 209.

referencia. Aunque los proyectos no llegaron a tener estado parlamentario, es opinión generalizada en la doctrina que se trató del intento más serio y riguroso, así como del de mejor calidad técnica, de todos los intentos reformadores del régimen local, hasta los proyectos de Maura del siguiente siglo.

El proyecto, que realmente contenía firmes propósitos descentralizadores, institucionalizó el espacio regional, con lo que trataba de dar una respuesta al problema, que ya en aquel momento había adquirido cierta importancia en Cataluña y País Vasco. Las demandas del reconocimiento regional planteaban un grave problema en la organización del sistema local español surgido de las leyes de la Restauración, ya que la Constitución no preveía otros niveles territoriales que la provincia y el municipio, marco legal de difícil superación si no se procedía a una reforma de su contenido en cuestión tan conflictiva, y para la que desde luego no existía el consenso necesario entre los dos grandes partidos. Esta imposibilidad constitucional y una legislación eminentemente centralista, eran causa de la existencia permanente de un punto de fricción política que no se abordó, y cuando se hizo fue con timidez, lo que provocó, a la larga, tensiones y grandes problemas.

De acuerdo con el proyecto, el territorio español quedaba dividido en trece regiones, que diferían de las previstas por Romero Robledo en su proyecto de 1884, que eran, en la práctica, unas simples mancomunidades de ayuntamientos. En esta ocasión, se trataba de agrupaciones de provincias con idéntico marco histórico y natural. Al frente de la Administración de la región se encontraba el gobernador regional, y su órgano de gobierno era un Consejo Regional compuesto por representación orgánica y corporativa, procedente de los consejeros representantes electivos de las diputaciones provinciales y del Ayuntamiento de la capitalidad de la región, así como representantes designados por las juntas provinciales de Instrucción Pública y Beneficencia.

La aparición de la región no suponía la desaparición de la provincia, ya que esta y su Administración permanecían. La Diputación mantenía sus competencias propias, delimitadas por los “intereses peculiares” de las provincias, entre los que se encontraban: la creación y conservación de servicios provinciales, la administración de los fondos de la provincia y su inversión, la custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos provinciales, así como nombramiento y separación de funcionarios provinciales. Como novedad, el cargo de gobernador de la provincia correspondía automáticamente al delegado de Hacienda. Sin embargo, el carácter representativo quedaba reducido, pues su composición se hacía por diputados elegidos indirectamente por compromisarios designados por los ayuntamientos.<sup>90</sup>

---

90. SÁNCHEZ DE TOCA, J., *Regionalismo, municipalismo y centralismo*, Madrid, 1907, p. 107 y ss.

Ambos proyectos tuvieron peor fortuna que cualquiera anterior, pues el Gobierno no llegó a presentarlos a las Cortes. En esta ocasión la razón la recoge Tusell, cuando afirma que “El enfrentamiento entre Silvela y Romero Robledo fue la causa de la definitiva opción de Cánovas por el segundo y, por consiguiente, la dimisión del primero”.<sup>91</sup>

#### 6.4. Los proyectos reformistas de don Antonio Maura, 1903 y 1907

En el Gobierno conservador formado por Silvela en diciembre de 1902, la cartera de Gobernación fue adjudicada a don Antonio Maura. Este digno y gran político, que tenía un concepto muy nítido de los problemas españoles, ofrecía el remedio a los males nacionales con su “revolución desde arriba”.<sup>92</sup> En tal marco hizo la presentación en el Senado de un Proyecto de Ley de Bases para la Reforma de la Administración Local, el día 26 de mayo de 1903. Indudablemente, el proyecto maurista presentado en esta ocasión constituyó la base del que en 1907 causó mayor impacto, por su originalidad, en la vida local española, hasta la vigente Ley Reguladora de Bases del Régimen Local. El proyecto de ley, que carecía de exposición de motivos, fue presentado, como indicamos anteriormente, por don Antonio Maura en el Senado, y en la primera sesión pronunció un discurso que supliría ampliamente el frío texto de la no incluida exposición de motivos.<sup>93</sup>

La primera característica del proyecto, reiterada posteriormente, es que incluyó en el mismo texto la cuestión municipal y la provincial. En opinión de Antonio Carro, la preocupación culminante de Maura era el caciquismo, común denominador de provincias y municipios, “y para combatirlo ataca los tres focos principales radicados en las provincias y municipios y también en el sistema electoral”.<sup>94</sup>

La organización provincial figuraba a partir de la base 18 del proyecto, donde podemos comprobar que la Diputación quedaba convertida en un puro ente administrativo. Para ello estaba prevista una elección de sufragio directo, pero de voto limitado, y se

91. TUSELL, J., *La reforma de la Administración local en España (fines del siglo XIX a 1936)*, 2.ª ed., INAP, Madrid, 1988, p. 57.

92. CARRO MARTÍNEZ, A., “Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura”, en *Ideario de don Antonio Maura*, IEAL, Madrid, 1954, p. 288.

93. MAURA, A., Discurso, Madrid, Diario de Sesiones del Senado, sesión de 27-5-1903, núm. 9, p. 55 a 61.

94. CARRO MARTÍNEZ, A., “Génesis...”, op. cit., p. 293.

reducía el número de diputados. El presidente era nombrado por la propia corporación. Este, a su vez, lo era de la Comisión Provincial, formada por él y otros dos diputados.

Para el nombramiento de los dos vocales de la Comisión se procedería por el sistema de turno anual entre los diputados. A esta Comisión se traspasaban muchas atribuciones ejecutivas de la Diputación, a la cual le correspondía exclusivamente “regir y administrar los intereses peculiares de la provincia”. La base 23 del proyecto se dedicaba a los funcionarios provinciales, con criterios reductores, ante la presunta simplificación de servicios y actividades, consecuencia de la aplicación de las bases del proyecto.

El proyecto de 1907 era producto del desarrollo y la maduración del de 1903, que no rompía totalmente con el tradicional programa del partido conservador sobre régimen local, pero que incluyó, sobre todo después de los Debates de la Comisión, muchos puntos de vista de los programas de otros partidos, incluidos el liberal, el republicano, los catalanes y los carlistas de Barrio y Mier.<sup>95</sup> Este proyecto se inspiraba en un criterio realista, en cuanto parte de lo que la realidad histórica ofrece como real, y no de construcciones *a priori* que al adquirir vida legal ahogan las manifestaciones espontáneas de aquella misma realidad.<sup>96</sup> En el proyecto eran palpables las innovaciones y fórmulas de solución que aportaba el mismo a los endémicos males tradicionales, y que hacían referencia tanto a una verdadera reorganización de la estructura local española como a un auténtico rearme ideológico frente al caciquismo

Al frente de la provincia, y como representante de la Administración central, se encontraba el gobernador civil. La Diputación tenía encomendados el gobierno y la administración de los intereses privativos de la provincia. Podía funcionar en Pleno o en Comisión, aunque es preciso señalar lo exiguo de sus miembros en función de la eficacia, ya que la Comisión Provincial quedaba integrada por el presidente y dos diputados, que en algunos casos podían llegar a cuatro, limitándose el número máximo de diputados a dieciocho.

Las competencias, distribuidas entre la Diputación, el Pleno y la Comisión, eran muy numerosas, pero se trataba de competencias estrictamente administrativas, descritas minuciosamente en los artículos 330 a 332 del proyecto. En cuanto a la Hacienda provincial, estaba constituida por todas las rentas, arbitrios, recargos, percepciones y derechos, valores y propiedades que pertenecían a la provincia. Los recursos se nutrían,

---

95. TUSELL, J., *La reforma...*, op. cit., p. 129.

96. AZCÁRATE, G. de, *Municipalismo...*, op. cit., p. 205.

aparte de los ingresos propios y arbitrios especiales históricos, de los recargos sobre las contribuciones e impuestos del Estado.

Concluyeron los debates en el Congreso de los Diputados el 13 de febrero de 1909, con la aprobación del proyecto. Mientras tanto, en el Senado continuaba la discusión del articulado, comprobándose el más vivo obstrucionismo que frenó en todo momento una dinámica mayor para su posible aprobación.<sup>97</sup> Las discusiones se prolongaron hasta finales de mayo, quedando aprobada la parte correspondiente a la organización municipal el día 25, por lo que los liberales acordaron no comenzar las discusiones de la organización provincial hasta después de las vacaciones parlamentarias. Pero, en julio siguiente, los sucesos acaecidos en Barcelona, conocidos como la “semana trágica”, provocaron a corto plazo la caída del Gobierno de Maura, y con ella el fin del proyecto de reforma local.

## 7. El Estatuto Provincial de 1925

Existe una coincidencia generalizada entre los historiadores de que la derrota española en julio de 1921, a causa de las operaciones militares en Marruecos, fue una de las causas directas del acceso al poder del capitán general de Cataluña, el cual se apresuró a disolver, entre otras instituciones, todos los ayuntamientos de España, y nombró a militares retirados o en activo, para ejercer el cargo de delegados gubernativos en todos los partidos judiciales y en las capitales de provincia, con el fin exclusivo de revisar y controlar la gestión de las corporaciones locales.

La tensión y las restricciones regionalistas siguieron una escalada ascendente, por lo que se enfrentó directamente con los catalanes, y acabó con la disolución de todas las diputaciones provinciales de España, con la única excepción de las de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, por medio del Real Decreto de 12 de enero de 1924, el cual determinaba que la designación de los diputados provinciales, y a título interino, sería hecha por los respectivos gobernadores civiles.<sup>98</sup>

Llama la atención en la actualidad, como sorprendió entonces, la tardanza en tomar esta medida, máxime cuando los ayuntamientos habían sido disueltos antes de acabar septiembre, a los pocos días del pronunciamiento, lo que sin duda dio lugar a todo

---

97. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL MURGADAS, E., *Descentralización...*, op. cit., p. 278.

98. ORDUÑA REBOLLO, E., “La reforma de la Administración local. De la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo”, en *Reformistas y reformas en la Administración española*, INAP, Madrid, 2005, p. 143-176.

tipo de especulaciones sobre la futura regionalización e incluso la desaparición de las diputaciones. En los estudios que hemos realizado sobre la incidencia de la Dictadura de Primo de Rivera en el caso concreto de las diputaciones de Segovia y Palencia, la constitución del Directorio Militar no supuso impacto notable en ninguno de los dos casos. Inicialmente no se produjeron alteraciones ni casi alusiones a la nueva situación en ambas corporaciones, según se desprende de la consulta de los libros de actas de la Comisión respectiva. Ya a finales de septiembre comenzó a detectarse una preocupación por el futuro de las diputaciones, al tratar de un asunto, delicado por la situación, y que se refería a la Asamblea de Diputaciones, convocada en esta ocasión a iniciativa de la de Soria; eran reuniones periódicas, mantenidas desde el siglo anterior, para tratar asuntos habitualmente de poca entidad, pues, cuando lo eran de cierta envergadura, pesaba sobre ellas la amenaza de la suspensión de la reunión, como vimos en el caso de la Asamblea de Valladolid.<sup>99</sup>

El Pleno de la Diputación de Segovia se reunió preceptivamente el 23 de octubre bajo la presidencia del gobernador civil, el cual, como presidente nato de la corporación, saludó a los reunidos, celebrando su buena disposición y deseos de trabajar por el bien común, y se ausentó, dejando a los diputados reunidos para tratar los asuntos de trámite, y uno de gran interés: el documento dirigido al presidente del Directorio Militar sobre la Diputación y su futuro, que fue aprobado sin enmiendas ni rectificaciones. La saneada situación económica de la Diputación segoviana evitó la formulación de un presupuesto extraordinario para saldar los débitos, con lo cual no se volvió a reunir el Pleno.<sup>100</sup>

La misma normalidad se observó en las reuniones de la Comisión Provincial palentina. Sin embargo, a esta corporación sí le afectó la orden del Directorio sobre la formación de dicho presupuesto extraordinario para saldar los débitos con el Estado por diversos conceptos y por gastos contraídos, según la Ley de Autorizaciones de 3 de mayo de 1917. Después de conseguir quince días de prórroga a sus pretensiones presupuestarias, el 30 de octubre se convocó un Pleno para el 2 de noviembre, incumpliendo el plazo de ocho días entre la convocatoria y su celebración, lo que produjo tres votos en contra. Aprobado el presupuesto extraordinario, el Pleno tampoco volvió a reunirse.

99. Ibídem, "La gestión de la Diputación de Palencia durante la Dictadura de Primo de Rivera", *REALA*, Madrid, núm. 244, oct.-dic. 1989, p. 803-829. Ibídem, *Regionalismo y asambleas de diputaciones. Postura de la Diputación de Palencia (1923-1930)*, Publicaciones de la Institución Tello Téllez de Meneses, núm. 60, Palencia, 1989, p. 239-258.

100. ORDUÑA REBOLLO, E., *Evolución histórica...*, op. cit., p. 242-243.

## 7.1. La redacción del Estatuto Provincial

Una vez puesto en vigor el Estatuto Municipal, Calvo Sotelo se encontró con la necesidad de hacer frente a la redacción del provincial, con lo que se completaría la reforma del régimen local en España. Su autor señaló cuatro inconvenientes básicos de carácter técnico para llevar adelante su obra: su magnitud, su aridez, la falta de documentación, y la diversificación de normas. El problema político más importante, como hemos venido indicando, era el regionalismo, que debía quedar reflejado en el Estatuto Provincial, sobre todo cuando ya en el municipal se preveía tal circunstancia y se hacían diversas referencias a la futura organización regional del territorio español. Por las deficiencias técnicas indicadas, los trabajos del equipo redactor del Estatuto debieron ser bastante prolijos, pero además, y por lo que su redactor principal nos ha legado, se puede observar una notable diferencia entre la ilusión con que fue abordada la elaboración del primer Estatuto y la casi rutinaria que se aplicó al provincial. Incluso las noticias que nos facilitó Calvo Sotelo sobre este fueron muy reducidas. Año y medio de Directorio y un año al frente de la Dirección de Administración de su autor acusaban cierto desgaste, que se plasmaba en un entusiasmo menor.

## 7.2. Estructura del Estatuto Provincial

Se ha repetido hasta la saciedad que el municipio era considerado como una entidad natural; por el contrario, la provincia era una creación legal, según constaba en el preámbulo del Estatuto Provincial, aunque simultáneamente se reconocía su existencia en la Hispania romana y más recientemente desde el siglo XVIII, hasta el mismo Decreto de 30 de noviembre de 1833, que dividió a España en provincias. No quedaba claro hasta dónde se identificaba la provincia como división territorial y la Diputación Provincial como su institución de gobierno local. Por tanto, se consideró a la provincia como una entidad territorial intermedia de carácter administrativo, flanqueada por el municipio y el Estado, que el Estatuto definía como "dos entidades territoriales político-administrativas".

La organización de la provincia iba a depender del municipio, ya que, si anteriormente los ayuntamientos eran tutelados por las diputaciones, a partir del Estatuto "serán su fuerza prima y alma máter". En definitiva, la provincia se definía como "circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los municipios, y cuyos objetivos son la administración y régimen de los fines del Estado y, en su caso, de los de carácter local que no sean municipales". El hecho de concederse a las diputaciones la administración y el fomento de los intereses peculiares de la provincia, así como la organización de los servicios de la Administración local que no fuesen de exclusiva competencia municipal, y los que les delegue o traspase el Estado, motivó que el profesor

García de Enterría considerase que “la verdadera aparición de la provincia como entidad local en nuestro derecho, es la obra indiscutible de este Estatuto”.<sup>101</sup>

El Estatuto Provincial estaba dividido en tres libros, referidos a la organización provincial, la Hacienda provincial, y la región. El primer libro se hallaba, a su vez, dividido en seis títulos. El primero de estos hacía referencia a la provincia, y al tratar de los órganos de la Administración provincial nos encontramos con una figura nueva, como es el Régimen de carta intermunicipal (capítulo II, sección 20), cuya institución, según Parejo, estaba “dirigida a quebrantar la rigidez y uniformidad del sistema de administración provincial hasta entonces consagrado”.<sup>102</sup>

Ello supondría que los ayuntamientos de una misma provincia podrían acordar la modificación del régimen provincial establecido por el Estatuto, “bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alternando su estructura orgánica administrativa y económica”. Las mancomunidades tendrían carácter administrativo y podrían constituirse para la ejecución de obras o la prestación de servicios de su competencia, con carácter interprovincial.

El título II estaba dedicado a los gobernadores civiles, cuyas atribuciones resultaban bastante disminuidas, ya que no ostentaban la presidencia de la Diputación (papel que correspondía a un diputado), y también carecían de voto en las mismas. La revocación de los acuerdos de la Diputación y la suspensión de sus miembros se reservaban a la actuación de los tribunales. Solo en el caso de manifiesta infracción de las leyes, y cuando pudiera producirse una grave alteración del orden público, podía el gobernador suspender los acuerdos de la Diputación.

El título III se dedicaba a las diputaciones provinciales, partiendo de la base de que el número de diputados debía reducirse, para evitar que las diputaciones se convirtieran en “pequeños parlamentos de carácter político”. La reducción, sin criterios concretos, se limitaba en la mayoría de los casos a la mitad, aproximadamente, de los que existían. Por ejemplo, Madrid, Barcelona, Valencia y Córdoba tenían 18 diputados como máximo, y el resto de las provincias entre 12 y 16.

El mencionado título III, capítulo I, del Estatuto Provincial, describía minuciosamente el procedimiento de elección de los diputados provinciales, pero nunca entró en vigor, pues la disposición final del mismo texto ordenaba la constitución de las

---

101. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Problemas...*, op. cit., p. 36.

102. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho...*, op. cit., p. 154.

diputaciones provinciales el uno de abril “con las personas que los gobernadores civiles designen”, y aunque el libro primero del Estatuto entró en vigor, las elecciones se pospusieron a la realización de un nuevo censo electoral; por tanto, la promulgación y vigencia del Estatuto supusieron el nombramiento gubernativo de nuevas corporaciones provinciales.

El Estatuto preveía dos tipos de diputados: los directos y los de representación corporativa, ambos en igual número. Los primeros eran elegidos por sufragio universal, pudiendo votar y ser elegidas las mujeres, y por el sistema de representación proporcional para toda la provincia. Su mandato duraba seis años y formaban parte automáticamente de la Comisión Provincial. Los diputados corporativos eran designados por los ayuntamientos de la provincia entre los concejales de los mismos, y su mandato era bienal. Las sesiones plenarias quedaban reducidas a dos períodos anuales, una en el primer semestre y otra en el segundo, quedando marcados los temas a debatir: el primer período se dedicaba al examen y censura de cuentas del ejercicio anterior; y el segundo, a la discusión y aprobación del presupuesto para el año siguiente.

El título IV estaba dedicado a la Administración provincial, con las atribuciones de las diputaciones en primer lugar; a continuación, las funciones de los presidentes de las diputaciones, sus obligaciones mínimas y las de los funcionarios provinciales. El título V, referido al régimen jurídico provincial, dedicaba su primer capítulo a los recursos contra los acuerdos y autoridades provinciales, así como a la suspensión de acuerdos. El capítulo II determina las responsabilidades de las autoridades y de los organismos provinciales. Finalmente, el título VI se dedica exclusivamente al régimen de las Islas Canarias.

El libro II del Estatuto Provincial trataba de las Haciendas provinciales. De él se sintió verdaderamente orgulloso su redactor, ya que consiguió sacar de la ruina económica a las corporaciones provinciales, a pesar de lo difícil de la cuestión y de que esta no había sido apenas tratada en ninguno de los proyectos precedentes. Para ello, se arbitraron los siguientes procedimientos de ingresos:

- Transformación del contingente provincial, reduciéndolo entre un 10%, un 15% o un 20%, según los casos.
- Subvenciones del Estado para los servicios traspasados de caminos vecinales.
- Cesión del Estado de un 5% de la contribución territorial rústica.
- Cesión del Estado del Impuesto de Cédulas Personales.
- Diversos recargos sobre el Impuesto del Timbre y sobre los Derechos Reales.

El título I del mencionado libro estaba dedicado a los presupuestos provinciales, y el segundo a los ingresos provinciales formados por el patrimonio, recursos y rentas de las provincias, las exacciones provinciales, las contribuciones especiales, los derechos y tasas provinciales, la imposición provincial, el crédito y los recursos especiales de las diputaciones. El título III, titulado "De la recaudación, distribución, defraudación y prescripción de los ingresos provinciales", dedicaba un capítulo a cada uno de los epígrafes reseñados. El título IV, "De la contabilidad y cuentas provinciales", constaba de los siguientes capítulos: "De la contabilidad de las diputaciones provinciales", y "De las cuentas provinciales".

Sin embargo, la experiencia demostró muy pronto que los medios y recursos eran insuficientes para renovar la vida local española. Aunque siempre hemos pensado que tampoco existía voluntad política de impulsar la reforma, que, sin pretenderlo, fue avanzadilla de otras iniciadas posteriormente, sin ir más lejos la cooperación de las diputaciones con los ayuntamientos medianos y pequeños, uno de los ejes básicos de la actual reforma local española.

### **7.3. Los reglamentos**

El Estatuto Provincial también fue objeto de desarrollo reglamentario, que completó el código provincial español. Por orden cronológico citaremos: el de Vías y Obras Provinciales de 15 de julio de 1925; el del Comité y Caja Central de Fondos Provinciales de 5 de septiembre; el de Sanidad Provincial de 20 de octubre, y el de Funcionarios y Subalternos Provinciales de 2 de noviembre. En total se pueden calcular 310 artículos, 12 disposiciones transitorias del Estatuto Provincial, y 196 artículos de los reglamentos.

## **8. La provincia en la Constitución de 1931**

Proclamada la República en abril de 1931, es preciso recordar que pese al cambio de régimen se produjo parcialmente la subsistencia del Estatuto Provincial, cuando el nuevo régimen llevó a cabo una revisión general de la obra de la Dictadura. A tales efectos, el 16 de junio de 1931, el Ministerio de la Gobernación del Gobierno Provisional promulgó un Decreto sobre revisión y clasificación de la actividad legislativa durante la Dictadura desde 1923 a 1931, declarando subsistentes las excepciones del artículo 4.º, por exigencias de la realidad, y dejando a salvo la facultad del Gobierno de la República para modificar, y a la soberanía del Parlamento para resolver definitivamente, diversas normas, entre las que se encontraban:

“Real Decreto de 20 de marzo de 1925, (Estatuto Provincial) extendiéndose la subsistencia que se decreta al capítulo IV, título VI, libro I, de dicho Estatuto Provincial, y al capítulo I, título V, libro I y al libro II, quedando en lo demás restablecida la vigencia de la Ley Provincial de 25 de agosto de 1882, en cuanto no se oponga a lo dispuesto en el Decreto del Gobierno Provisional de la República de 15 de abril de 1931, declarando de libre nombramiento los gobernadores civiles”.

Al llegar los debates del proyecto constitucional al artículo 10, los conflictos se incrementaron, como si pareciese que al ascender en el orden territorial de las entidades los problemas aumentasen, como así era en realidad. Su texto era el siguiente:

“Las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a una Ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos.

“En su término jurisdiccional entrarán los propios municipios que actualmente las forman salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.

“En las Islas Canarias, además, cada isla formará una categoría provista de un Cabildo Insular como cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la Ley asigne a las de las provincias.

“Las Islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.”

En aquella ocasión la existencia de la provincia se puso en peligro, pues hubo varios diputados que proponían una nueva organización territorial del Estado compuesta únicamente por municipios y regiones, como estudiamos detalladamente en el apartado correspondiente a la organización territorial. Por último hay que hacer constar que se reconocían los fines políticos de la provincia, cualidad ignorada anteriormente. Pero además en el artículo 11 se determinaba que para formar una región eran necesarias “una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”, con lo cual quedó totalmente consagrada y reconocida su importancia y vitalidad.

La cuestión más importante desde la perspectiva territorial estaba señalada por la Constitución, que optó por un modelo de Estado integral frente a las opciones federales, concepto que al parecer trataba de superar los dos moldes clásicos de Estado unitario y Estado federal, inspirados en el sistema alemán de Weimar. Se reconocía la autonomía de municipios y regiones, y el territorio del Estado español estaba “integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía” (artículo 8). El reconocimiento constitucional de las tres instancias territoriales era contundente, pero además no existía duda del deseo de los

constituyentes sobre la supervivencia de la provincia. Es más, se configuró como el núcleo de toda la transformación territorial, pues las regiones se organizaban a partir de la provincia o de las provincias que las integrasen.

El artículo 10 contenía el ordenamiento constitucional sobre las provincias y los cabildos insulares de las Islas Baleares y Canarias. Por ello, don Nicolás Pérez Serrano calificó a este artículo como “la venganza de la provincia”, y añadió:

“... llegado el momento de reorganizar nuestra estructura, la provincia, que en noventa y nueve años ha adquirido realidad indudable y ha servido de núcleo para todas nuestras jerarquías administrativas, se resiste a desaparecer, y es preciso conservarla, aun en los casos mismos en que va a subsumirse en un todo regional superior.”<sup>103</sup>

Se comprobó entonces que la provincia, duramente atacada por unos y por otros, en el punto de mira de los frustrados proyectos de reforma local, había adquirido verdadera carta de naturaleza. La Constitución admitía la posibilidad de rectificación posterior de sus límites “en la forma que al efecto se establezca”, e incluso algún diputado, el Sr. Jaén, propuso en una de sus enmiendas que se procediese a la rectificación “para mejor organización geográfica de España”. Hay que hacer constar que sus fines también eran políticos, cualidad no reconocida anteriormente.

Las enmiendas en contra de su existencia fueron desestimadas, y prosperó el artículo en los términos del proyecto, lo que supuso la continuidad de las cincuenta provincias, aunque hubo algunas reacciones, como la del gallego Basilio Álvarez, García Valdecasas, o el geógrafo Otero Pedrayo, que pedía fuesen suprimidas por estética. Pero la realidad fue que lo más brillante de los diputados constituyentes se alinearon frente a la enmienda presentada por el Sr. Orozco, que fue rechazada por 153 votos contra 111, quedando sancionada como instancia del poder en la Constitución de 1931, entre el municipio y la región.

El régimen provincial quedó separado legislativamente del municipal, y al contrario que este no fue objeto de desarrollo posterior, a causa del protagonismo adquirido por la cuestión regional. Por tanto, la regulación de la provincia quedó limitada al contenido del Estatuto Provincial convalidado por el Gobierno Provisional, y que no sería derogado hasta 1945, en un claro síntoma de que el autoritarismo centralista no era capaz de

---

103. PÉREZ SERRANO, N., “La Constitución española. 9 de diciembre de 1931”, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. 87.

asumir cualquier cota de autonomía provincial, aunque no superase el marco teórico de la publicación oficial.

## 9. La Diputación Provincial durante el franquismo

### 9.1. La Ley de Bases de 1945 y la Reforma de 1953

En el marco político del autoritarismo español se promulgó la mencionada Ley, constituida por sesenta y ocho bases, y referidas a la provincia veinte, comprendidas entre la treinta y cuatro y la cincuenta y cuatro. La Ley adjudica a la provincia una triple función, como “área política del Gobierno central, conjunto de municipios de una circunscripción, núcleo intermedio entre los municipios y el Estado para que el auxilio de este llegue a aquellos”.

Las primeras bases (34.<sup>a</sup>-37.<sup>a</sup>) estaban dedicadas a la figura del gobernador civil y sus atribuciones. A partir de la base 38.<sup>a</sup> se regulaba la Diputación Provincial, a cuyo cargo estaba la administración de los intereses peculiares de la provincia; y las siguientes se referían: al presidente; a la Comisión de Servicios Técnicos, a la que nos referiremos posteriormente; a las competencias y obligaciones mínimas de la Diputación; a la cooperación provincial a los servicios municipales, y, a partir de la base 44.<sup>a</sup>, a las atribuciones de la Diputación, del presidente y de la Comisión de Servicios Técnicos, respectivamente.

Las siguientes bases hacían referencia a los bienes y servicios provinciales, Hacienda provincial, Imposición provincial, impuestos cedidos o suprimidos por el Estado, donde realizaba una comparación de las Haciendas locales, que recogían los impuestos suprimidos, afirmando que la cesión de nuevos recursos superaría a los extinguidos con creces; el Fondo de Compensación Provincial y los recursos especiales de amortización de empréstitos. Finalmente, entre las disposiciones comunes a municipios y provincias, la Ley contemplaba: acuerdos; contratación; funcionarios; eficacia, suspensión y revocación de actos y acuerdos; recurso administrativo y contencioso-administrativo; acciones civiles; responsabilidad; potestad de ordenanzas; presupuestos, etc.

La modificación de esta Ley estaba contenida en la de 3 de diciembre de 1953, que ampliaba lo referente a las Haciendas. En el caso de las provincias se suprimía el Fondo de Compensación Provincial (base 5.<sup>a</sup>) y se regulaba la Hacienda de las provincias (base 6.<sup>a</sup>), constituida por los recursos no suprimidos determinados en la Ley de 1945 y por los siguientes: arbitrio sobre la riqueza provincial (base 7.<sup>a</sup>), arbitrio sobre el producto neto (base 8.<sup>a</sup>), y arbitrio sobre el rodaje y arrastre de vehículos no sujetos al pago de patente nacional. Por último, incluía una nueva redacción de la cooperación provincial a los municipios (base 9.<sup>a</sup>).

## 9.2. La Ley de Bases de Régimen Local de 1955

Esta nueva Ley dio posteriormente lugar al texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. El nuevo texto legal, desarrollado a lo largo de 796 artículos, 4 disposiciones finales, 6 adicionales y 11 transitorias, se trataba en realidad de una refundición de todo lo legislado anteriormente, elevando a la categoría de Ley una serie de aspectos que exteriormente imponían una ligera modernización, pero que en la realidad eran nuevos instrumentos de control, fiscalizadores y potenciadores de una mayor intervención del Estado en la esfera local. Síntoma de esta continuidad fue que en el transcurso de los años 1952 a 1955 se aprobaron correlativamente los reglamentos municipales, ya que los que hasta entonces estaban en vigor eran los procedentes de los estatutos municipal y provincial, que en realidad, como sabemos, no habían perdido vigencia en ningún momento, pues, por el Decreto de 16 de junio de 1931, dictado por el Ministerio de la Gobernación del Gobierno Provisional de la República, como es sabido, fueron declarados vigentes prácticamente en su totalidad. En esta ocasión, la organización y administración de las provincias estaban contenidas en los artículos 203 a 291, ambos inclusive.

Los primeros reglamentos aprobados fueron el de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952, y el de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, de la misma fecha. El Reglamento de Funcionarios fue promulgado trece días después (30 de mayo de 1952), el de Haciendas Locales el 4 de agosto de 1952, y el de Contratación de las Corporaciones Locales el 9 de enero de 1953. Poco antes de aprobarse el texto refundido de las Leyes de Régimen Local se promulgaron el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 27 de mayo, y el de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.

## 9.3. Las comisiones provinciales de servicios técnicos

A partir de 1955 aparecieron una serie de instituciones que afectaron directamente a la Administración local española, bien a las diputaciones o a los ayuntamientos, circunstancia que nos obliga a incluir una referencia a las mismas, comenzando por la que consta en la rúbrica. Aunque los antecedentes de esta figura debemos buscarlos en el Estatuto Provincial, su creación procede de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 (base 40.<sup>a</sup>), donde se determinaba su composición, remitiendo a una Ley posterior las normas de funcionamiento.

También hacía escasas referencias a sus competencias, pues solo mencionaba que asumiría las atribuidas por la legislación vigente a la Comisión Provincial de Sanidad Local. La regulación complementaria se promulgó por el Decreto de 24 de junio de

1955, que aprobó el texto refundido de las Leyes de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, donde estaba contenida su principal función: la asistencia técnica a los entes locales.

Las comisiones provinciales de servicios técnicos (en adelante, CPST) eran teóricamente unas instituciones creadas para desarrollar las actividades autónomas de las diputaciones, pero inmediatamente se vieron confundidas con la Administración periférica del Estado, y controladas por los gobernadores civiles, con lo cual se produjo una “pérdida de imagen de la institución y de la misma provincia como ente motor de la vida local”.<sup>104</sup>

La Ley de Presupuestos de 1958 preveía la elaboración de planes de obras y servicios provinciales de cuantía elevada, y encargaba la ejecución de los mismos a las CPST, pero a la vez transformó la naturaleza de estas, al ser dominadas por los funcionarios estatales, y al ser los planes provinciales dirigidos desde la Presidencia del Gobierno. Por último, el Decreto de 10 de octubre de 1958 reforzó el papel del gobernador civil, y la Comisión se convirtió en un órgano deliberante de colaboración directa con aquel, a fin “de coordinar la actividad desconcentrada que, dentro de la provincia realice la Administración central”.<sup>105</sup>

Esta situación manifestaba una acción omnipresente del Estado, cuyo intervencionismo no se limitaba al control del Ministerio de la Gobernación, sino también a la propia Presidencia del Gobierno, por lo que González Casanova resumió la situación en estos términos:

“... ahora la Diputación se ve forzada a colaborar en los planes gestionados por la Comisión Provincial o a financiar todo aquello que esta no quiera emprender. El Ministerio de la Gobernación coordina unos y otros planes y los propios de la Diputación son fiscalizados por la Comisión, que es, incluso, quien aprueba los presupuestos especiales que, con tal fin, forman las diputaciones.”<sup>106</sup>

Cualquier atisbo de autonomía era impensable, alcanzándose en este período las mayores cotas de dirigismo centralista sobre la actividad local, y muy específicamente la provincial. Nunca contaron menos las diputaciones y las provincias en el contexto nacional. Desde un Leviatán omnipresente radicado en Madrid se gobernaban y tomaban las decisiones por ellas, la mayoría de las ocasiones inoperantes por su falta de coordinación con las más próximas, o por una inadecuada elección de objetivos y prioridades. Todo

---

104. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones...*, op. cit., p. 154.

105. LOBATO BRIME, F., “La Comisión Provincial de Servicios Técnicos y los planes provinciales de inversión para obras y servicios”, *REVL*, núm. 113, Madrid, 1960, p. 703.

106. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones...*, op. cit., p. 156.

ello redundó negativamente sobre las diputaciones provinciales, que vieron reducido su ámbito de acción a determinados temas sanitarios y asistenciales, la construcción de caminos vecinales, algunos aspectos de carácter cultural, fomento y poco más, lo que provocó una grave crisis de la institución, que fue cuestionada, como todos sabemos, entre otras causas, por el vacío de competencias que atravesaban.

En los últimos años del franquismo, cuando la presión ciudadana era muy elevada y dentro de la propia estructura se propugnaba la reforma del sistema, aparecieron ciertos signos de esperanza para la revitalización provincial, primero con el III Plan de Desarrollo, y después con la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, pero una vez más se impuso un frío tecnocratismo que consideró a las diputaciones como unidades inferiores en los proyectos de desarrollo. Solo en 1974, y también por medio de la Ley de Presupuestos, se modificó la ordenación de los planes provinciales, asignando al Ministerio de la Gobernación su dotación total y reservando a las diputaciones la redacción, gestión, administración y ejecución del correspondiente Plan provincial, normativa que coincidió con la Ley de Bases de 1975.

#### 9.4. La Ley de Bases de 1975

En las postrimerías del régimen autoritario, un día antes del fallecimiento de su titular, Francisco Franco, se aprobó una nueva norma: la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. Vano empeño, pues un día después, el 20 de noviembre de 1975, era papel mojado e imposible de adaptar a los nuevos tiempos de libertades públicas y democracia que se anunciaban, y que en menos de tres años se convirtieron en realidad, con la aprobación de la Constitución española de 1978.

La organización provincial, siguiendo la pauta habitual de anteriores textos, comprendía las bases 14.<sup>a</sup> a 20.<sup>a</sup>; sin embargo, en esta ocasión, junto a alguna redundancia, se detectaban definiciones de las bases más acordes con los nuevos tiempos: la Diputación Provincial; el presidente de la Diputación; la organización provincial; atribuciones de los órganos colegiados provinciales; capacidad y competencia de la entidad provincial; regímenes especiales y mancomunidades provinciales.

El primer fracaso lo constituyó la convocatoria de elecciones de presidentes de diputaciones y de alcaldes, previstas en el caso de las primeras para el día 18 de enero de 1976. Para remediar la situación se convocó una nueva elección de presidentes de Diputación para el 20 de febrero de 1976. Nuevo fracaso electoral que obligaría al Gobierno a promulgar la Ley 7/1976, de 11 de marzo, fijando un nuevo plazo para la elección de alcaldes y presidentes de Diputación, de acuerdo con un complejo proce-

dimiento que afectaba a la sustitución de diputados y concejales, por lo que surgió la primera medida verdaderamente significativa plasmada en el Real Decreto-ley 17/1976, de 8 de octubre, por el que se pospusieron las elecciones municipales y provinciales a la celebración de elecciones generales democráticas. A estas normas derogatorias sobre elecciones, siguieron el Real Decreto-ley 22/1976, de 12 de noviembre, prorrogando el plazo de articulación de la Ley 41/1975, y otro Decreto-ley, de 23 de diciembre de 1976, ampliando el plazo anterior a diciembre de 1977. El Real Decreto 1046/1977, de 6 de octubre, desarrolló parcialmente la Ley 41/1975, que afectó, entre otras materias, a las disposiciones comunes de la Administración provincial y municipal.

La Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales fue creada por el Real Decreto 1467/1977, y en ella aparecían también como órganos periféricos las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales. Su regulación como órgano colegiado de ámbito provincial se produjo por el Real Decreto 2668/77, de 15 de octubre, en el que se especificaban su composición y funciones, así como la extinción de las comisiones provinciales de servicios técnicos.

En un país como España, con 8.063 municipios, de los cuales solo 500 superan los 20.000 habitantes, se hacía preciso regular la planificación que afectase a los municipios menores de ese número, que suponían más del noventa por ciento del total municipal. En tal contexto hemos de situar el Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que reguló el sistema de planes provinciales. El Real Decreto fija el número de 20.000 habitantes como tope máximo, y especifica las obras y servicios a incluir en los planes: abastecimiento de agua y saneamiento; vías provinciales y municipales; equipamiento de núcleos, especialmente pavimentación, alumbrado público y servicio de extinción de incendios; electrificación rural; extensión telefónica de áreas rurales; y mercado de ganado. La financiación se haría con créditos de los presupuestos del Estado, de sus organismos autónomos y de cooperación con las diputaciones, así como aportaciones de los ayuntamientos. En estos últimos casos solían nutrirse de operaciones de préstamo con el Banco de Crédito Local de España, cajas de ahorro y otras instituciones de crédito.

Las diputaciones provinciales adquirían un gran protagonismo, reconocido e incrementado posteriormente, pues les encomendaba el estudio, elaboración, aprobación y ejecución del Plan, quedando reservado el control de su ejecución a la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. A partir de este momento, las diputaciones comienzan a configurarse en su verdadero papel de entidades cooperadoras con los pequeños municipios.<sup>107</sup>

---

107. ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, op. cit., p. 631.

Finalmente, se aprobó la Ley 47/1978, de 7 de octubre, que derogó la Ley 41/1975 en todos los preceptos no desarrollados, excepto la base 47 (cooperación del Estado a la realización de las competencias locales).

## **10. Provincias y diputaciones democráticas. Las diputaciones en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985**

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 (en lo sucesivo, CE 78) y la consolidación del Estado de las Autonomías, el modelo de división provincial vigente en España desde 1833 no se ha visto modificado en su estructura territorial, ya que los límites provinciales no han experimentado variación, y la provincia sigue siendo una circunscripción electoral, pero, en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, se ha modificado todo su sistema de gobierno, incluida la organización, extinguéndose las respectivas diputaciones provinciales o Foral, en el caso de Navarra, que fueron sustituidas por el órgano de gobierno correspondiente, dotado de todas las características plenas de la Administración autonómica, superando el nivel de la Administración local.

El artículo 141.1 CE 78 reconoce a la provincia la condición de entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Su gobierno y administración autónoma estarán encomendados a las diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. El artículo 141.4 CE 78 reconoce la peculiaridad de los archipiélagos de las Islas Canarias y Baleares, a los que garantiza su propia administración en forma de cabildos o consejos.

Diez años tardó en articularse una nueva Ley que regulase el ordenamiento local español, un plazo que supuso el tránsito de un régimen de autoridad a una democracia. Por fin se probó la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (en lo sucesivo, LRBRL), que reconoció a la provincia y a la isla autonomía para la gestión de sus intereses respectivos (artículo 1.º2). La estructura y tipología de las entidades locales quedaron definidas en el artículo 3.º LRBRL, que distingue entre entidades locales territoriales y entidades locales. Entre las primeras están: el municipio, la provincia, y las islas en los archipiélagos balear y canario. En cuanto a las segundas, gozan de la condición de entidades locales: las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, y las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios,

instituidas también por las comunidades autónomas. De acuerdo, en el primer caso, con el artículo 45 LRBRL, y, en el segundo, con dicha norma y los estatutos de autonomía de las respectivas comunidades autónomas. Por último, disfrutan de la misma condición las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.<sup>108</sup> A propósito de esta ordenación, hemos de tener en cuenta que las provincias, en el caso de Navarra, Cantabria, La Rioja, Madrid, Asturias y Murcia, constituidas como comunidades autónomas uniprovinciales, mantienen su territorio y límites, así como su consideración de circunscripción electoral, pero la Diputación Provincial, su órgano de gobierno, ha sido sustituido por las instituciones de las comunidades autónomas: esto es, la legislativa y la ejecutiva, además del Tribunal Superior de Justicia, con su función judicial.

El título III LRBRL, artículos 31 a 41, están dedicados a la Provincia, su organización, competencias y regímenes especiales. Su desarrollo fue en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legislativas en materia de Régimen Local. Veinticinco años más tarde no se ha producido la reforma en profundidad de la legislación en materia de diputaciones; ahora, una vez más, se anuncia un proyecto de ley cuyo contenido es de esperar actualice algunas cuestiones generadas por el paso del tiempo y el desarrollo del Estado de las Autonomías. No podemos ignorar que existen voces pidiendo la extinción de las diputaciones, pero también existen firmes partidarios de su existencia, por su papel protagonista e imprescindible ante el elevado número de municipios existentes en España, y la necesidad de su cooperación con tales entidades, especialmente las situadas en el ámbito rural, cuyos ciudadanos verían comprometida su permanencia en ellas si faltasen las diputaciones.

Una cuestión que tampoco debía quedar como una manifestación de voluntad es la que afecta a las elecciones de los diputados provinciales y su presidente. De acuerdo que supondría una reforma de la Ley Electoral, pero, sin embargo, las diputaciones, ante un nuevo ámbito de actuación, tendrían mayor operatividad, eficacia y representatividad, sin olvidar el mandato de la Carta Europea de la Autonomía Local. Tampoco deben buscarse fórmulas *ex novo*, pues, como hemos visto en las primeras normas reguladoras del régimen local promulgadas en el siglo XIX, las previsiones electorales de los diputados provinciales eran análogas a las de los diputados a Cortes.

Por último, recordar que el ejercicio de las competencias corresponde a un modelo de Estado autonómico. Inicialmente el artículo 2 LRBRL atribuye a las entidades locales

---

108. MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos*, Madrid, Trivium, 1987, p. 264.

las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate, y a la capacidad de gestión de cada entidad local, pero se remite a las leyes básicas del Estado, previstas constitucionalmente, la determinación de las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en la materia que regulen. Por tanto, lo primero es la atribución expresa de las competencias, pues solo en defecto de la misma entrará en juego, dice Parejo, el título competencial residual de la Administración autonómica.<sup>109</sup>

## 11. Anexos

### ANEXO I

#### Ciudades con voto en Cortes en la Corona de Castilla, siglos XVI y XVII

BURGOS	LEÓN	TOLEDO	VALLADOLID
TORO	ZAMORA	SEGOVIA	ÁVILA
GUADALAJARA	SORIA	MADRID	CUENCA
MURCIA	SEVILLA	CÓRDOBA	JAÉN
GRANADA	GALICIA	EXTREMADURA	

### Siglo XVIII

BURGOS	LEÓN	ZARAGOZA	GRANADA
VALENCIA	SEVILLA	CÓRDOBA	MURCIA
JAÉN	BARCELONA	ÁVILA	ZAMORA
TORO	GUADALAJARA	FRAGA	CALATAYUD
CERVERA	MADRID	EXTREMADURA (dos diputados por la villa de Alcántara y otros dos por la ciudad de Plasencia)	
SORIA	TORTOSA	PEÑÍSCOLA	TARAZONA
PALENCIA	SALAMANCA	LÉRIDA	SEGOVIA
GALICIA	VALLADOLID	GERONA	JACA
TERUEL	TARRAGONA	BORJA	CUENCA
TOLEDO	PALMA DE MALLORCA		

109. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho...*, *op. cit.*, p. 205.

**ANEXO II**  
**España dividida en provincias. 1789**

ÁVILA	MADRID
REYNO DE ARAGÓN	LA MANCHA
BURGOS	REYNO DE MURCIA
ISLAS DE GRAN CANARIA	REYNO DE NAVARRA
PRINCIPADO DE CATALUÑA	PALENCIA
CÓRDOBA	SALAMANCA
CUENCA	SEVILLA
EXTREMADURA	SEGOVIA
BETANZOS	SORIA
LA CORUÑA	TOLEDO
SANTIAGO	TORO
LUGO	VALLADOLID
ORENSE	REYNO DE VALENCIA
MONDOÑEDO	ÁLAVA
TUY	SEÑORÍO DE VIZCAYA
GRANADA	ENCARTACIONES
GUADALAJARA	GUIPÚZCOA
IBIZA, MALLORCA Y MENORCA	ZAMORA
JAÉN	NUEVAS POBLACIONES
LEÓN	DE SIERRA MORENA
	ÍDEM DE ANDALUCÍA

**1799-1805**  
**Provincias marítimas**

CÁDIZ	MÁLAGA	SANTANDER
ALICANTE	CARTAGENA	ASTURIAS

**ANEXO III****Decreto de José I, de 17 de abril de 1810, creando las prefecturas**

ALICANTE	GERONA	MURCIA	TARRAGONA
ASTORGA	GRANADA	ORENSE	TERUEL
BARCELONA	GUADALAJARA	OVIEDO	TOLEDO
BURGOS	HUESCA	PALENCIA	VALENCIA
CÁCERES	JAÉN	PAMPLONA	VALLADOLID
CIUDAD REAL	LÉRIDA	SALAMANCA	VIGO
CIUDAD RODRIGO	LUGO	SANTANDER	VITORIA
CÓRDOBA	MADRID	SEVILLA	XEREZ
CORUÑA	MÁLAGA	SORIA	ZARAGOZA
CUENCA	MÉRIDA		

**ANEXO IV****Artículo 10.º de la Constitución de 1812**

El territorio español comprende en la Península, con sus posesiones e islas adyacentes:

ARAGÓN	LEÓN
ASTURIAS	MOLINA DE ARAGÓN
CASTILLA LA VIEJA	MURCIA
CASTILLA LA NUEVA	NAVARRA
CATALUÑA	VASCONGADAS
CÓRDOBA	SEVILLA
EXTREMADURA	VALENCIA
GALICIA	ISLAS BALEARES
GRANADA	ISLAS CANARIAS
JAÉN	POSESIONES DE ÁFRICA
AMÉRICA SEPTENTRIONAL	NUEVA ESPAÑA
NUEVA GALICIA	PENÍNSULA DE YUCATÁN
GUATEMALA	PROVINCIAS INTERNAS DE ORIENTE
ISLA DE CUBA CON LAS FLORIDAS	PROVINCIAS INTERNAS OCCIDENTE

SANTO DOMINGO	PUERTO RICO
AMÉRICA MERIDIONAL	NUEVA GRANADA
VENEZUELA	PERÚ
CHILE	PROVINCIA DEL RÍO DE LA PLATA
ISLAS ADYACENTES DEL PACÍFICO Y ATLÁNTICO	ISLAS FILIPINAS
ASIA	

#### ANEXO V

#### **“Establecimiento de las diputaciones provinciales en la península y ultramar”**

(Se incluye la población provincial determinada por el censo de 1797, base que se tuvo en cuenta para organizar las diputaciones)

ÁLAVA	67.513	MANCHA	205.548
ARAGÓN	657.376	MURCIA	383.226
ASTURIAS	364.238	NAVARRA	221.728
ÁVILA	118.061	PALENCIA	118.064
BURGOS	470.588	SALAMANCA	209.988
CATALUÑA	858.818	SEGOVIA	170.235
CÓRDOBA	258.224	SEVILLA	749.223
CUENCA	294.190	SORIA	198.107
EXTREMADURA	428.493	TOLEDO	374.867
GALICIA	1.142.630	TORO	97.370
GRANADA	692.924	VALENCIA	825.059
GUADALAXARA	121.115	VALLADOLID	187.390
GUIPÚZCOA	104.401	VIZCAYA	111.436
JAÉN	206.807	ZAMORA	71.401
LEÓN	239.812	BALEARES	186.979
MADRID	229.101	CANARIAS	173.865

(*Colección de los decretos y órdenes... 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812. Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812*)

## ANEXO VI

### **Proyecto de división provincial del director del Depósito Hidrográfico Felipe Bauzá de 21 de septiembre de 1813**

#### Gobernaciones de primer orden:

**CATALUÑA:** con las gobernaciones de Barcelona, Tarragona y Urgel

**ARAGÓN:** Zaragoza, Huesca y Teruel

**VALENCIA:** Valencia, Segorbe y Alicante

**GRANADA:** con las gobernaciones de Granada y Guadix

**SEVILLA:** Sevilla y Écija

**EXTREMADURA:** Mérida y Cáceres

**TOLEDO:** Toledo y Talavera de la Reina

**MADRID:** las de Madrid y Guadalajara, reunidas en una sola con capital en Madrid

**LEÓN:** con las gobernaciones de León y Astorga

**GALICIA:** las de Santiago, Tuy, Orense y Lugo.

#### Gobernaciones de segundo orden:

**ASTURIAS** capital Oviedo

**SANTANDER:** capital Santander

**PROVINCIAS VASCONGADAS:** su capital, Orduña, se divide en tres, con los nombres conocidos de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, y sus divisiones las mismas que se conocen. Las capitales respectivas, en Bilbao, San Sebastián y Vitoria

**NAVARRA:** capital Pamplona

**SORIA, CUENCA, MURCIA, JAÉN, MÁLAGA, CÁDIZ Y CÓRDOBA** tenían por capital las ciudades que daban nombre a la provincia

**LA MANCHA:** capital Ciudad Real

**SALAMANCA, VALLADOLID Y BURGOS,** con sus respectivas capitales

**SEGOVIA:** reunidas Ávila y Segovia con el nombre de Segovia y capital en la misma

**ISLAS BALEARES:** Mallorca capital Palma, Menorca capital Mahón, Ibiza y Formentera capital Ibiza

**ISLAS CANARIAS:** Su capital es la ciudad de Palma en Gran Canaria.

### ANEXO VII

#### **Decreto de 27 de enero de 1822 sobre división del territorio español en provincias**

ALICANTE	CUENCA	PALENCIA
ALMERÍA	GERONA	PAMPLONA
ÁVILA	GRANADA	SALAMANCA
BADAJOZ	GUADALAJARA	SAN SEBASTIÁN
BALEARES	HUELVA	SANTANDER
BARCELONA	HUESCA	SEGOVIA
BILBAO	JAÉN	SEVILLA
BURGOS	JÁTIVA	SORIA
CÁCERES	LEÓN	TARRAGONA
CÁDIZ	LÉRIDA	TERUEL
CALATAYUD	LOGROÑO	TOLEDO
CANARIAS	LUGO	VALENCIA
CASTELLÓN	MADRID	VALLADOLID
CIUDAD REAL	MÁLAGA	VIGO
CHINCHILLA	MURCIA	VILLAFRANCA DEL BIERZO
CÓRDOBA	ORENSE	VITORIA
CORUÑA	ORENSE	ZAMORA
ZARAGOZA		

### ANEXO VIII

#### **Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando hacer la división territorial en provincias**

*LA ANDALUCÍA*, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las ocho provincias siguientes: CÓRDOBA, JAÉN, GRANADA, ALMERÍA, MÁLAGA, SEVILLA, CÁDIZ Y HUELVA

*EL ARAGÓN* se divide en tres provincias, a saber: ZARAGOZA, HUESCA Y TERUEL

*EL PRINCIPADO DE ASTURIAS* forma la provincia de OVIEDO

*CASTILLA LA NUEVA* continúa dividida en las cinco provincias, de MADRID, TOLEDO, CIUDAD REAL, CUENCA Y GUADALAJARA

*CASTILLA LA VIEJA* se divide en ocho provincias, a saber: BURGOS, VALLADOLID, PALENCIA, ÁVILA, SEGOVIA, SORIA, LOGROÑO Y SANTANDER

CATALUÑA se divide en cuatro provincias, a saber: BARCELONA, TARRAGONA, LÉRIDA Y GERONA

EXTREMADURA se divide en las de Cáceres y Badajoz

GALICIA en las de LA CORUÑA, LUGO, ORENSE Y PONTEVEDRA

El Reino de LEÓN en las de LEÓN, ZAMORA Y SALAMANCA

El de MURCIA en las de MURCIA Y ALBACETE

El de VALENCIA en las de VALENCIA, ALICANTE Y CASTELLÓN DE LA PLANA

PAMPLONA, VITORIA, BILBAO Y SAN SEBASTIÁN son las capitales de las provincias de NAVARRA, ÁLAVA, VIZCAYA Y GUIPÚZCOA

PALMA, la de las ISLAS BALEARES

SANTA CRUZ DE TENERIFE, la de las ISLAS CANARIAS.

---

# **“Españoles, ya tenéis patria...”<sup>1</sup> y Gobierno para las provincias y los pueblos: los ayuntamientos y las diputaciones en la Constitución de Cádiz**

Mayte Salvador Crespo

*Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén*

“Siendo esta una obra tan importante para España y de las más notables que ofrecerá la historia, se debe procurar en todo su mayor perfección”<sup>2</sup>

**SUMARIO.** 1. El contexto histórico y los antecedentes institucionales del Gobierno local a finales del Antiguo Régimen. 2. La organización territorial resultante de la Constitución de 1812: ¿cambio institucional o ruptura? 3. La influencia de la Constitución de Cádiz en los territorios de ultramar, y la influencia de los representantes americanos en la organización territorial gaditana. 4. La organización territorial resultante de la Constitución de 1812. Los municipios y las provincias. 4.1. Los municipios. 4.2. Las provincias. 5. El desarrollo del Gobierno local a través de los decretos de Cortes. 6. Notas finales sobre el Gobierno local en la Constitución de 1812.<sup>3</sup>

## **1. El contexto histórico y los antecedentes institucionales del Gobierno local a finales del Antiguo Régimen**

En el constitucionalismo actual el nexo entre Constitución y Estado parece innegable, como también se da por supuesto que todo Estado, a excepción de países como Reino

---

1. Es la solemne proclama que hizo el político liberal Agustín de ARGÜELLES al presentar la nueva Constitución a sus compañeros constituyentes en las Cortes de Cádiz.

2. Palabras pronunciadas por el diputado Borrull, con las que se inauguran los debates sobre el *Proyecto de Constitución Política de la Monarquía Española* presentada a Cortes Generales y Extraordinarias por su Comisión de Constitución, el 25 de agosto de 1811.

3. Una versión preliminar de este trabajo se presentó el 27 de enero de 2012 en Cádiz, en el X Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, “Las Huellas de la Constitución de Cádiz”. Este trabajo se incluye también como producción científica del proyecto DER2009-14235, “Las reformas de los sistemas descentralizados”, otorgado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Unido, Nueva Zelanda o Israel, dispone de una Constitución escrita. Esta asociación inconsciente entre Estado y Constitución ha llevado en ocasiones a convertir a la segunda en el documento de identidad del primero, cuando, según la concepción liberal revolucionaria, el Estado es un fenómeno que obedece a una creación artificiosa del contexto continental del siglo XVIII, que esencialmente se identifica con la dimensión política de la sociedad sobre la que se asienta y que se materializa en un texto escrito.<sup>4</sup>

De este modo, el texto promulgado en Cádiz el 19 de marzo de 1812 ha pasado a la historia como la clave donde fueron fijadas las bases del Estado moderno en España, y además será la primera Constitución española elaborada por los representantes legítimos de la nación, e inspirada por los principios de la libertad y de la democracia. Aunque la Constitución gaditana solo estuvo en vigor seis años y medio durante tres períodos diferentes,<sup>5</sup> se ha convertido en un texto fundamental para el desarrollo de los principios del constitucionalismo moderno, habiendo servido a pesar de su corta vigencia inicial (1812-1814) de modelo a muchos movimientos constitucionales en Europa y en América.<sup>6</sup>

La cuestión territorial ocupa un lugar principal del "saber constitucional", porque la relación entre el pueblo, la soberanía, Estado, nación y territorio es una cuestión siempre presente en las normas constitucionales. En la cultura liberal de principios del siglo XIX el Estado se identificaba con una estructura unitaria, centralizada y uniforme. La transformación de los antiguos reinos en provincias durante el Antiguo Régimen hace del carácter unitario del Estado una característica heredada, y convierte al centralismo y al uniformismo en los dos rasgos verdaderamente característicos de la organización político-administrativa de la época. Por tanto, la novedad de este período estriba en la conexión que se establece entre estos tres principios como vía para alcanzar unos objetivos políticos concretos.

4. SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, trad. J. M.ª BENYEYO PÉREZ, CEC, Madrid, 1985, p. 61 y ss.

5. El período de vigencia de la Constitución de 1812 comprende desde el 12 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814 (2 años, un mes y 23 días); del 7 de marzo de 1820 al 1 de octubre de 1823 (3 años, 6 meses y 23 días), y del 13 de agosto de 1836 al 18 de junio de 1837 (10 meses y 5 días).

6. BREWER CARIAS, A. R., "La Constitución de Cádiz de 1812 y los principios del Constitucionalismo moderno: su vigencia en Europa y América", en AGUIAR, A. (coord.), *La Constitución de Cádiz de 1812, fuente del derecho europeo y americano. Relectura de sus principios fundamentales*, Ayuntamiento de Cádiz, 2009, p. 35-55. También de reciente publicación, COLOMER, A. (coord.), *Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América*, colección Amadís, Valencia, 2011.

La Administración territorial con la que se encuentran los Borbones a principios del siglo XVIII era anárquica, desigual, anticuada e ineficaz, caracterizada además por una extrema complejidad, comprensible si se tiene en cuenta que era el resultado de las situaciones y relaciones fácticas que se fueron produciendo entre el poder real y los súbditos, desde la Edad Media hasta el siglo XVIII. El modelo de municipio castellano, con una larga tradición histórica y sin haber sido objeto de transformaciones institucionales de importancia, es tomado como ejemplo a la hora de intentar unificar todos los derechos forales. De este modo, el derecho de Castilla se fue extendiendo a todos los municipios, que a partir de ese momento se rigieron por el mismo sistema que los castellanos.

El cargo de regidor se había vinculado a las oligarquías dominantes, que lo ejercían con carácter hereditario, y la compra de oficios municipales era una práctica corriente, de modo que no existía ningún dinamismo en la actuación municipal, como tampoco ningún atisbo de representatividad en el Gobierno. Las soluciones que se persiguieron para poder afrontar esta difícil situación administrativa pasaron por introducir elementos nuevos, orientados a dotar de mayor simplicidad y uniformismo al funcionamiento administrativo, tratando de imprimir mayor racionalidad al sistema y favoreciendo al mismo tiempo las ansias de intervención de los monarcas absolutos. Sin embargo, estas primeras actuaciones tuvieron poco éxito, puesto que, en la práctica, la distancia entre los súbditos y el poder real se acrecentó.<sup>7</sup>

Ante esta situación, serán los fisiócratas los que aporten el cuerpo doctrinal oportuno para llevar a cabo las reformas necesarias en la Administración y el territorio.<sup>8</sup> El impuesto se convertirá en el cauce económico-jurídico de relación entre la monarquía y los propietarios; a través del mismo se hace partícipe a aquella en la propiedad

---

7. GARCÍA MARÍN, J. M., "La reconstrucción de la Administración territorial y local en la España del S. XVIII", en COVER, J. M. (dir.), *Historia de España de Menéndez Pidal*, vol. XXIX, Madrid, 1985, p. 177-221.

8. La doctrina fisiócrata del S. XVIII tiene un contenido básicamente económico, fundada por François Quesnay, Anne Robert, Jacques Turgot y Pierre Samuel du Pont de Nemours en Francia. Afirma la existencia de una ley natural por la cual el buen funcionamiento del sistema económico estaría asegurado sin la intervención del Gobierno. Su doctrina queda resumida en la expresión *laissez faire*. Sin embargo, acabó teniendo implicaciones políticas, situándose en la base del liberalismo e influyendo de manera decisiva en la doctrina del *pouvoir* municipal, formulado por la constituyente de 1789. SANTANA MOLINA, M., "La Diputación Provincial en la legislación gaditana", en CANO BUESO, J. (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, 1989, p. 704.

de estos y en los beneficios de su producto, por medio de la renta nacional.<sup>9</sup> La reforma fiscal lleva así aparejada una reforma de la Administración territorial y local, puesto que el sistema se organiza en torno a una ordenación jerárquica de asambleas de distrito, municipales y departamentales, hasta llegar a la Asamblea Nacional, que se convierten de este modo en los instrumentos institucionales, donde los ciudadanos participan en la satisfacción de sus intereses, favoreciendo una descentralización administrativa, todavía sin carácter político y con pleno sometimiento al poder real.

Este movimiento ideológico de finales del siglo XVIII va a desembocar en nuestro país de la mano de pensadores ilustrados como Flores de Estrada, León Arrollal y Jovellanos. Este último fue quien de forma más decidida apostó por la conveniencia de crear unas juntas provinciales, donde los ciudadanos pudieran participar en la defensa de sus intereses y en la determinación de sus impuestos, favoreciendo de este modo una lógica claramente descentralizadora. Con el precedente francés como telón de fondo y esta oleada de pensamiento ilustrado, se inicia el período constituyente en Cádiz.

La historia del régimen local durante el siglo XIX y principios del siglo XX, se va a caracterizar por la situación de autoritarismo e inestabilidad democrática que marca el período, y que trae como consecuencia un fuerte centralismo. Centralismo que, paradójicamente y en estrecha relación con estas reflexiones, en el ámbito local solo se hacía notar cuando existía algún interés político en juego. En estos casos no se dejaba ningún reducto disponible para iniciativas locales "desestabilizadoras", quedando todo controlado por la "oligarquía dominante".<sup>10</sup> Pero bajo otras circunstancias, una gestión administrativa ineficaz, la inobservancia de las leyes, las decisiones basadas en el favoritismo o incluso las coloquialmente denominadas "cacicadas", eran convenientemente ignoradas y toleradas por el poder central. La verdadera preocupación del Gobierno central era que el impacto de las reformas legales emprendidas no pusiera en su contra a los caciques locales, de cuyo apoyo dependía su estabilidad. En lugar de un sistema de autoridades formalmente constituido, lo que existía era una red "informal" de agentes de autoridad social y política, que dominaban sus propios

9. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., "Teoría fisiócrata del Estado", en *Estudios de Ciencia Política. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 253-262. Citado por SANTANA MOLINA, M., "La Diputación Provincial en la legislación gaditana", *op. cit.*, p. 703-718.

10. Siguiendo a A. POSADA, la política local ha sido una política de la derecha en manos de la oligarquía dominante. Señala el autor su contradicción con los programas de regeneración propios de este siglo. En *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, reimpresión, IEAL, Madrid, 1982, p. 14.

territorios y que impedían la posibilidad de liderazgos locales por el cauce de la representación política.<sup>11</sup> El Gobierno depositaba en los caciques locales su confianza no tanto en virtud de una previa identificación ideológica, sino, precisamente, por la capacidad de estos para dominar a la población de su territorio. Electoralmente también jugaban un papel fundamental. La implantación de los partidos políticos en el ámbito local era muy escasa y solamente contaban con apoyos certeros en las grandes ciudades, de modo que eran los caciques locales los que tenían la llave para decidir el Gobierno del Estado.

De este modo puede afirmarse que, formalmente, el esquema de Estado unitario, centralizado y con unas reglas uniformes de aplicación a todos los individuos e instituciones, queda diseñado en la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812. Y aunque, realmente, la Constitución de Cádiz y las leyes que se aprobaron en esa época llegaron a tener muy poca eficacia jurídica, lo cierto es que tuvieron una gran trascendencia política. En el aspecto territorial se intenta poner orden en "las Españas", definiendo por primera vez qué debía entenderse por "nación española", fusionando el factor real, integrado por el territorio y su población, y el factor político, relativo a la extensión de la voluntad constituyente.<sup>12</sup>

De este modo, en el mundo de las ideas la Constitución de 1812 implica el fin del Antiguo Régimen y el comienzo del constitucionalismo moderno.<sup>13</sup>

## 2. La organización territorial resultante de la Constitución de 1812: ¿cambio institucional o ruptura?

Los doceañistas eran en su mayoría personas de gran cultura y orientación europea que sentían, en palabras de Posada, una necesidad apremiante de transformación del Estado.<sup>14</sup> Muchos de ellos estaban influenciados de manera notable por los ideales de

---

11. *Vid. MORELL OCAÑA, L., "Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia", REDA, núm. 42, 1984, p. 349-363, y El régimen local español, vol. I, Madrid, 1988, p. 684 y ss.*

12. LORENTE, M., "América en Cádiz (1808-1812)", en *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: Un estudio comparado*, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla, 1993, p. 21.

13. VILLAR PALASI, J. L., Conferencia Inaugural: "El fin del Antiguo Régimen y los orígenes del Estado constitucional en España. La aparición del Derecho Administrativo", en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo español*, Seminario de Historia de la Administración, INAP, 2001, p. 17.

14. POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, op. cit., p. 48.

la Revolución Francesa, que quedarán así plasmados en la Constitución y en la Administración Pública de este período.<sup>15</sup>

La unificación territorial, administrativa y normativa se acomete introduciendo cambios institucionales paulatinos, no pudiéndose hablar de ruptura con el régimen precedente. La cuestión territorial será asumida siguiendo el ejemplo francés desde parámetros centralistas y uniformizadores, como una reacción natural a la diversidad feudal que le precedía. Si bien la idea originaria era la de transformar las instituciones, adaptando las tradiciones a las necesidades de la sociedad y de la época, ni en los debates constituyentes ni durante los períodos de vigencia de la Constitución de Cádiz se produjo una total ruptura institucional con respecto al régimen anterior. Los constituyentes gaditanos perseguían construir un nuevo régimen, inspirados por nuevos ideales, pero sujetos también a los antiguos dogmas que se resistían a desaparecer.<sup>16</sup> Además, la necesidad de eliminar los particularismos jurídicos puede explicar también la opción del constituyente gaditano por ordenar el territorio desde criterios centrípetos, olvidando conscientemente el contexto regional siempre presente en nuestra historia.

Los decretos de nueva planta de la dinastía borbónica durante el siglo XVIII, que iniciaron una política de uniformidad y centralismo, el ejemplo de lo ocurrido en la Francia revolucionaria y napoleónica, y el fugaz régimen municipal de José Bonaparte, dejarán su impronta en la organización territorial gaditana. Dos bases de gran interés que fueron tomadas como punto de partida, condicionarán la elaboración de la Constitución de 1812, teniendo muy presente que España necesitaba una nueva organización territorial:

Una de dichas bases consistió en las "cuestiones" que en 1809 se aprobaron por la Junta de Legislación, a partir de unas bases preparadas por Jovellanos, y en las que se recomendaba por su importancia que fuesen recogidas en la nueva Constitución. Muchas opiniones coincidieron en la necesidad de introducir criterios racionalizadores en el territorio, pero sobre todo en la necesidad de acabar con la multiplicidad jurisdiccional y con la enajenación de oficios y cargos públicos a particulares. Los consultados propo-

15. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1994.

16. Como acertadamente se ha señalado, Cádiz partía del inconveniente, a efectos de lo que supuso el movimiento constitucional, de no personificar una revolución formal, sino de representar el intento posibilista de una minoría ilustrada, en un contexto en que el servilismo, que explica la famosa frase "vivan las cañas", distaba mucho de ocupar una posición irrelevante. GARCÍA RUIZ, J. L., "La Europa Latina", en AGUIAR, A. (coord.), *La Constitución de Cádiz de 1812, fuente del Derecho europeo y americano. Relectura de sus principios fundamentales*, Ayuntamiento de Cádiz, 2009.

nían devolver a los municipios su carácter representativo y al Estado la libre designación de los empleos, incluyendo la creación de un nuevo espacio territorial homogéneo. La forma que se propuso fue la de extender los ayuntamientos por todo el Reino, con la consiguiente abolición de cualquier privilegio y la creación de diputaciones provinciales.

La otra base de información de los constituyentes gaditanos, fueron las respuestas de la *Consulta al País*, la cual iba a suponer la primera manifestación popular respecto del estado de opinión existente en torno a la estructura del poder, que conllevará una crítica general a las instituciones existentes y la necesidad de una revisión de las mismas en un sentido más o menos conservador según los casos. Aunque los documentos de la consulta ofrecen una serie de inseguridades por lo que a su representatividad y contenido se refiere,<sup>17</sup> lo cierto es que se consultó a todas las instituciones relevantes del momento: ayuntamientos de ciudades con voto en Cortes; universidades; obispos y cabildos, así como particulares que voluntariamente expresan su opinión.<sup>18</sup> En sus respuestas la mayoría coincidieron en la necesidad de una nueva división territorial, manifestándose contra la diversidad social característica del Antiguo Régimen, con la supresión de fueros personales y territoriales, reduciendo las situaciones de privilegio al uniformismo igualitario, así como oponiéndose casi de forma unánime a la venta de oficios públicos, razón por la cual los municipios y las jurisdicciones de muchos lugares de España habían pasado a la dependencia señorial, con todos los males que eso lleva consigo de pérdida de toda fuerza democrática y autonómica, al quedar en manos de la oligarquía dominante.

En este proceso de cambio institucional se aprobó el Decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, sobre "incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la nación", permitiendo que en ellos se procediese a la elección de nuevos ayuntamientos. El nombramiento de

---

17. Existen opiniones discrepantes al respecto. Así, mientras que M. ARTOLA y M. MARTÍNEZ SOSPEDRA mantienen que expresan la corriente mayoritaria del pensamiento del país, aunque su contenido sea de escasa calidad, M. L. ARRIAZU sostiene que no poseen auténtica representatividad. Respectivamente, en *Los orígenes de la España contemporánea*, 2.º ed., vol. 1, Madrid, 1976, p. 329 y ss.; *La Constitución de 1812: el constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol-Facultad de Derecho, Valencia, 1978, p. 70 y ss.; y "La consulta de la Junta Central al país", en *Estudios sobre las Cortes de Cádiz*, Universidad de Navarra, Pamplona, p. 37 y ss.

18. Concretamente, la consulta se extendió a quince juntas supremas, siete audiencias, una chancillería, treinta y seis ayuntamientos, treinta y nueve obispados, cuarenta y un cabildos, nueve universidades, autoridades de Canarias, y arzobispo de Toledo, según consta en el legajo 3 número 8 del archivo de Cortes, estudiado por el profesor ARTOLA y citado por E. ORDUÑA REBOLLO, en "Constitución y ayuntamientos en 1812", *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, op. cit., p. 594.

sus miembros dejaba de depender del nombramiento de los titulares de tales señoríos, para ser elegidos por sus vecinos. Desde una perspectiva municipalista este Decreto supuso la abolición del derecho de los señores a nombrar todos los oficios municipales, y la unificación de todos los municipios por lo que se refiere a un sistema de provisión común. Comienza de este modo la unificación de España, porque, a partir de este momento, en todos los municipios se designará a los magistrados municipales de una misma manera. No se puede dejar de tener presente que el contar con ayuntamientos y alcaldes nombrados por todos los vecinos va a convertirse en la quintaesencia del Ayuntamiento liberal democrático de la tradición española.

De este modo, no parece que se produjera una verdadera ruptura institucional entre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional de Cádiz en lo referente al Gobierno local. La cuestión era decidirse por un municipio autónomo, o por una entidad mediatisada y controlada por el poder central. Y en este sentido hay que destacar que, durante los debates de la Constitución de Cádiz sobre esta cuestión, fueron los diputados de ultramar los que de forma más entusiasta defendieron la autonomía municipal, frente al criterio mucho más restrictivo de los diputados peninsulares, más temerosos del peligro disgregador o federal que podía acarrear un municipio autónomo.

Con este telón de fondo, los gaditanos concibieron un Ayuntamiento con las “facultades propias del instituto”, que se extendiera a todos los pueblos y con un régimen homogéneo (Discurso preliminar LXXI). Y precisamente esta fue la verdadera novedad de este período, porque frente al escaso número de municipios existentes durante el Antiguo Régimen, la constitución de Cádiz consiguió generalizar la institución con unas reglas fijas y uniformes. El régimen municipal pretende un municipio que recupere la tradición nacional, pero en realidad conduce a un instituto sometido al poder ejecutivo.<sup>19</sup>

En cuanto a la aparentemente novedosa figura de los jefes políticos y de las diputaciones, durante los propios debates constituyentes se pusieron de manifiesto las similitudes entre el corregidor (del Antiguo Régimen) y el jefe político del Estado Constitucional.<sup>20</sup> En cuanto a las diputaciones, se consideraron como un “Ayuntamiento céntrico”, cumpliendo con misiones muy parecidas a las que cumplieron los acuerdos de

19. El alcalde constitucional fue el alcalde ordinario del Antiguo Régimen, despojado de su jurisdicción civil y penal, puesto que se concentraba la jurisdicción contenciosa en una única institución, los jueces de primera instancia. ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Editorial Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008, p. 251 y ss.

20. Diario de Sesiones, 16 de junio de 1813, p. 5503.

las audiencias durante el régimen anterior.<sup>21</sup> La novedad de la Diputación Provincial es que es representativa, mientras que su modelo inspirador era un órgano burocrático de gobierno.

De este modo, la permanencia de ciertos lazos institucionales entre el Antiguo Régimen y el Constitucionalismo de Cádiz resulta evidente, sin negar con ello las importantes aportaciones del liberalismo doceañista para el ámbito local.

### **3. La influencia de la Constitución de Cádiz en los territorios de ultramar, y la influencia de los representantes americanos en la organización territorial gaditana**

Con la aparición del régimen constitucional gaditano la idea de centralización se asienta en España. Para las entidades locales supondrá la sujeción de todas ellas a unas mismas leyes y su articulación en torno a unas instituciones comunes e idénticas, a imitación del modelo francés.<sup>22</sup>

Pero, además, la Constitución gaditana tuvo influencia en la gran mayoría de las antiguas colonias españolas que lograron su independencia después de 1820.<sup>23</sup> Incluso tuvo una influencia relevante y significativa en territorios americanos no sometidos a la dominación española, como fue el caso de Brasil, en el que las *Bases Constitucionales*

---

21. Las audiencias tenían una función contenciosa, civil y criminal, y también gubernativa económica, en forma de Real Acuerdo, órgano constituido por los ministros de las salas civiles en una Junta. Por eso a las diputaciones se las consideró herederas de una parte de las competencias de las reales audiencias. Diario de Sesiones, 12 de enero de 1812, p. 2610.

22. En el denominado modelo francés hay que distinguir dos etapas claramente diferenciadas: una, la revolucionaria de 1789, y otra, la bonapartista de 1800. El sistema francés que ha perdurado es el bonapartista, centralista y antidemocrático, en cambio la primera Ley revolucionaria de 14 de diciembre de 1789 sobre organización de las comunas (municipios), y la Ley de 22 de diciembre de 1789 sobre departamentos (provincias), se caracterizaron por su composición democrática y representativa, pero carecen de la articulada diferencia entre competencias ejecutivas-políticas (alcalde-jefe político) y administrativas y económicas (ayuntamientos y diputaciones), principio esencial de las instrucciones españolas sobre esta materia de 1813 y 1823. *Vid.* GALLEGÓ ANABITARTE, A., "Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 166, 1970, p. 265 y ss.

23. GARCÍA LAGUARDIA, J. M., MELÉNDEZ CHAVERRI, C. y VOLIO, M., *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, San José, 1987; FERRER MUÑOZ, M., *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM, México, 1993; TORRE VILLAS, E. DE LA y GARCÍA LAGUARDIA, J. M., *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, UNAM, México, 1976.

de Cádiz, emitidas en la reunión de Cortes Generales Extraordinarias y Constituyentes de 26 de enero de 1821, fueron enviadas a Brasil junto con las instrucciones electorales de 23 de noviembre de 1820 para la elección de los diputados brasileños,<sup>24</sup> en que se seguía la fórmula electoral del texto español de 1812. En otros casos, la propia Constitución de Cádiz, que ya en 1824 había cesado en su vigencia en España, llegó a ser aplicada provisionalmente en las nacientes repúblicas, como por ejemplo ocurrió en México, donde los alcaldes juraron en 1824 “guardar la Constitución española, mientras se concluye la de la nación mexicana”.<sup>25</sup> Recíprocamente, la representación americana en las Cortes constituyentes de Cádiz fue también fundamental, extrapolando a los debates las ideas de descentralización, representación y autonomía, que todavía despertaban fuertes recelos y rechazos entre los diputados peninsulares.

Para la Corona, la situación en América era muy complicada. Se trataba de una realidad muy heterogénea, tanto en el ámbito geográfico como humano. Una sociedad instalada a enorme distancia del poder central, integrada por españoles europeos y españoles americanos, los criollos, por mestizos, negros, mulatos y castas. En ultramar, a diferencia de lo que ocurría en España, la lucha no se produciría entre burgueses poderosos que ven peligrar sus poderes frente a señores o monarcas que buscan recortarlos, sino entre autoritarios y codiciosos conquistadores y funcionarios reales llegados desde España que quieren ejercer una autoridad plena y absoluta.

Los cabildos americanos se convertirán en los intérpretes de la tierra nueva y en cabeza de la sociedad colonial, en cuyos escaños los españoles, europeos y americanos encontraron su principal lugar de actuación. Mientras que los municipios peninsulares perdían fuerza y prestigio, los indios avanzaban en sus competencias, controlando casi todos los asuntos del Gobierno y de la Justicia del Nuevo Mundo. Amparados en la ausencia de una regulación normativa precisa, se convirtieron en la expresión más certera del poder local, que se manifestaba en contra de la centralización y de la unidad, bastiones de la política borbónica. Los municipios en América mantuvieron su representatividad dentro de una sociedad jerárquica que reconocía lazos naturales de subordinación y dependencia interna. La formación de los cabildos mediante un sistema de cooptación en el que intervenía la Corona, los convirtió en una entidad aristocrática, más que oligárquica, puesto que miraba por el bien de todos y no solo de sus integrantes, y que gozaba de un prestigio

24. CLAVERO, B., “De pueblos, constituciones y no se sabe si de nación en torno a 1812”, en CHUST, M. (coord.), *Doceanismos, constituciones e independencias. La Constitución de 1812 y América*, Fundación MAPFRE, Madrid, 2006.

25. Véase Diario de Sesiones del Congreso (Méjico), 2 de mayo de 1824, p. 586. Citado por RAMOS, D., “Las Cortes de Cádiz y América”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, nota 422, p. 631.

económico, social y político aceptado por todos.<sup>26</sup> El papel de las autoridades municipales en el territorio americano fue decisivo, si se tienen en cuenta la dispersión y el aislamiento entre unas localidades y otras, que impedían la comunicación. De modo que incluso cuando en los comienzos del siglo XIX el Estado comienza a sustraer funciones y a involucrarse de manera más activa en la acción de las entidades locales, interviniendo en su elección, e incorporando regidores perpetuos u otros funcionarios de nombramiento real, su poder era con creces superior al de los municipios peninsulares.<sup>27</sup>

Con estos precedentes, la ordenación del territorio se convirtió en una cuestión prioritaria, puesto que había que determinar sobre qué territorios la Constitución proyectaría su contenido. La Junta primero y el constituyente después abordaron la reforma del espacio constitucional peninsular y americano o de “las Españas”, como los describe gráficamente la Constitución. En materia de organización territorial del poder, la Constitución de Cádiz reguló un Estado unitario descentralizado,<sup>28</sup> conforme al cual la Constitución reguló el gobierno de las provincias y los municipios mediante la creación de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. De este modo, cuando el artículo 16 de la Constitución de Cádiz enumeraba los ámbitos territoriales que comprendía el territorio español, tanto en la península como en América septentrional y meridional, se estaban enumerando las “provincias”, las cuales, en cuanto a su gobierno interior, se regularon en los artículos 324 y siguientes de la Constitución.

En la tramitación y el debate del articulado sobre municipios y provincias, al parecer no se debatió sobre un texto previo,<sup>29</sup> sino que se fue redactando a merced de las suge-

26. ALVARADO, J., *Constitucionalismo y codificación en las provincias de ultramar. La supervivencia del Antiguo Régimen en la España del S. XIX*, Madrid, 2001, p. 20 y ss.

27. Los ayuntamientos americanos ejercían la justicia capitular, en las ciudades se convertían en los únicos jueces de la población. Sus funciones de gobierno eran enormes, rivalizaban con virreyes, gobernadores, obispos y oficiales reales, en el gobierno de las ciudades. *Vid. LOHMANN VILLENA, G., “El proceso de ocupación territorial y la ordenación urbana. Siglos XVI-XIX”, Ciudad Iberoamericana. Actas del Seminario de Buenos Aires 1985*, Centro de Estudios y Documentación de Obras Públicas, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, p. 8; y MARTÍRE, E., “El municipio constitucional hispano americano y la sociedad hasta el S. XIX”, en *El municipio constitucional*, INAP, Madrid, 2003.

28. GALLEGOS ANABARTE, A., “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, en ARTOLA, M., *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991, p. 140 y ss.

29. Sobre esta cuestión pueden consultarse los trabajos de BERRUEZO LEÓN, M. T., “La participación americana en las Cortes de Cádiz, 1810-1813”, CEPC, Madrid, 1986; ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, FEMP/INAP/CEPC, Madrid, 2003, p. 291 y ss. Más reciente, el trabajo de MATÉS BARCO, J. M., “Los parlamentarios americanos y la Constitución de 1812”, en CHAMOCHO, M. A. y LOZANO, J. (eds.), *Sobre un hito jurídico: La Constitución de 1812: Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 2012, p. 57 a 76.

rencias de diferentes grupos, principalmente de los diputados americanos. La mejora en el funcionamiento del Gobierno de América era un tema que preocupa especialmente a los representantes americanos, y así lo pusieron de manifiesto durante los debates sobre la nueva organización territorial.

Los diputados americanos que ocuparon sus puestos en las Cortes desde su apertura hasta su clausura el 14 de septiembre de 1813, fueron un total de 64. Su procedencia socio-profesional se enmarca en cuatro esferas diferentes: el comercio, el clero, el ejército y el funcionariado. Las ideologías de los diputados americanos estaban muy polarizadas, desde liberales progresistas, hasta moderados, conservadores y ultraconservadores, dejando todos ellos a través de sus iniciativas una impronta particular, en algunos casos directamente relacionada con los territorios de ultramar; en otros muchos, sus propuestas tuvieron carácter más general, de aplicación a todos los territorios de la monarquía española.<sup>30</sup>

Los discursos parlamentarios correspondientes a los debates de los artículos 307 a 334 del proyecto de Constitución, bajo el epígrafe del “gobierno interior de las provincias y los pueblos”, se iniciaron el 10 de enero de 1812 y se extendieron durante casi una semana, si bien en los debates sobre el municipio no hubo mucha participación en relación con otros, predominando la presencia de diputados americanos.

Los diputados ultramarinos concebían los municipios como órganos de representación popular. Durante los debates sobre el artículo 309 del texto constitucional,<sup>31</sup> pidieron que en defensa de la autonomía municipal se prohibiese que “los jefes políticos presidan los cabildos”, y que lo hiciesen exclusivamente “los alcaldes o regidor más antiguo”.<sup>32</sup> Aunque finalmente el texto se aprobó sin introducir modificaciones,

30. Una cuestión a recalcar es cómo se gestó la representación de los diputados americanos. La distancia geográfica que separaba los territorios de ultramar de la metrópoli hacía imposible, por la premura de tiempo, esperar para la elección de los diputados americanos y su llegada a las Cortes antes de que se abrieran las sesiones. Pero al mismo tiempo se consideraba necesario que los habitantes de América y de Asia también estuvieran representados. Será en la Isla de León, y en fecha de 24 de septiembre de 1810, cuando la Regencia convoque reunión a Cortes, que contará con una presencia americana de veintiocho diputados suplentes para América hasta la llegada de los propietarios electos. Una vez designados estos diputados suplentes, las juntas electorales en América iniciaron los trámites para el nombramiento de los propietarios. Un estudio detallado sobre el particular, en BERRUEZO LEÓN, M. T., “La presencia americana en las Cortes de Cádiz”, en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, *op. cit.*, p. 53-74.

31. Artículo 309: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.”

32. Diario de Sesiones y Actas de las Cortes, sesión 10/1/1812, p. 210.

el debate mostró las diferencias que existían en la concepción del municipio entre los representantes americanos y los peninsulares.<sup>33</sup>

La vasta extensión del territorio y la amenaza de revueltas hicieron que acabara imponiéndose la necesidad de un ejecutivo fuerte, capaz de llegar a todos los confines de la nación.<sup>34</sup> El jefe político actuaba como agente central y presidía el municipio y la Diputación donde tenía ubicada su residencia, relegando al alcalde a un segundo plano subordinado a él. La Diputación Provincial, en este período, actuaba como organismo del Estado, y no como entidad local.

El debate del artículo 310<sup>35</sup> del texto constitucional también fue importante, porque versaba sobre la conveniencia de crear ayuntamientos en los pueblos en los que no los hubiese. Este artículo se incluyó a propuesta de los diputados americanos, por la vasta extensión del territorio y la obligación de largos desplazamientos a la sede del Cabildo o del Consejo para resolver cualquier asunto. Hubo bastante consenso entre los diputados sobre la conveniencia de extender los ayuntamientos a todos los pueblos, incluso a los de menos de 1.000 habitantes. Esto planteaba dudas acerca de la suficiencia de medios económicos para que los pueblos de menos de mil habitantes pudieran hacer frente a los denominados servicios mínimos, y sobre las dificultades que supondría la adjudicación de términos municipales, pues al crear nuevos ayuntamientos se fraccionaban territorios pertenecientes a otros pueblos mayores, pero a pesar de estas reticencias finalmente se aprobó sin introducir cambios.

---

33. Muy ilustrativa resulta la respuesta que el conde de Toreno, representante del sector liberal, dio al diputado americano que le increpaba sobre esta cuestión: "En la nación, no hay más representación que la del Congreso Nacional..., los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos", y agregó que "si se admite que sean elegidos por ese pueblo, es al solo efecto de que resulten nombrados los mejores y que respondan a la confianza depositada en ellos". Termina su intervención con una afirmación rotunda: "Las Cortes y el rey son dos poderes supremos de la nación..., y los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo". *Diario de Sesiones y Actas de las Cortes*, sesión 10/1/1812, p. 211.

34. Con respecto a los territorios de ultramar hay que señalar, siguiendo a R. Blanco, la extrañeza que produce la ausencia, en los casi más de tres años durante los cuales estuvieron reunidas las Cortes extraordinarias, de debates sustantivos centrados en la crisis del imperio colonial. En Cádiz, en relación con los territorios de ultramar, se partió de la errónea idea de que las causas de la crisis colonial eran las mismas que las de la crisis por la que atravesaba la península, y de que, en consecuencia, similares deberían ser las soluciones a aportar. *Vid. BLANCO VALDÉS, R., El "problema americano" en las primeras Cortes liberales españolas 1810-1814*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en internet en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=189>

35. Artículo 310: "Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente."

La elección de alcaldes y regidores, materia del artículo 312 de la Constitución, fue un tema en el que hubo unanimidad generalizada entre los diputados gaditanos, con independencia de su procedencia. A diferencia de lo que ocurrió en España cuando en el siglo XVII se generalizó la venta de cargos públicos en América, la mayoría de los oficios recayeron en los mismos grupos sociales que ya gobernaban los cabildos, puesto que eran estos los únicos con capacidad económica para adquirirlos. Sin embargo, con este artículo se abría una verdadera falla con el Antiguo Régimen. Los diputados que tenían algún título de regidor perpetuo renunciaron allí mismo sin condiciones:<sup>36</sup> “Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación”.

El gobierno político de las provincias constituyó otro de los temas en los que los diputados de ultramar participaron de forma activa. La tradición histórica española de la provincia, primero con un carácter fiscal y desde el siglo XVIII como división administrativa, se identifica con la Diputación, su órgano de gobierno y administración. En los debates sobre este tema, volvieron a aflorar las posturas contrarias de quienes concebían el Estado liberal, unitario, centralista y uniforme,<sup>37</sup> y de aquellos otros diputados partidarios de un sistema de equilibrio territorial y de poderes compartidos, en el que las instancias locales tuvieran un tratamiento más igualitario con el poder central.<sup>38</sup>

Los diputados ultramarinos defendían el modelo de “Diputación Provincial” instaurado en el este de México para mejorar el gobierno de sus provincias interiores. El diputado Ramos Arizpe, gran defensor de la autonomía gubernamental de América, defendía que la Diputación, entre otras materias, debía poseer facultades políticas, económicas, jurídicas y educativas, con el objeto de que sus decisiones fueran más rápidas y eficaces. Se perseguía cambiar la situación imperante, que provocaba largas demoras, al tener que consultar cualquier cuestión que acontecía en la provincia a las autoridades metropolitanas, que además desconocían los problemas reales de cada zona. La representación americana se manifestó muy unida en este particular, reclamando unánimemente una mayor autonomía, y rechazando de plano el proyecto de la Comisión constitucional que proponía la implantación de una sola Diputación en cada Reino de América.

36. *Vid. ORDUÑA REBOLLO, E.*, “Estudio preliminar”, en *Historia de la legislación...*, op. cit., p. 47. Como publicación más reciente, de este mismo autor y sobre esta misma cuestión, puede consultarse “El municipio constitucional y las aportaciones de los diputados iberoamericanos”, en VALLARTA PLATA, J. G. (coord.), *1812-2012 Constitución de Cádiz. Libertad. Independencia*, Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus municipios, México, 2012, p. 113-148.

37. MORELL OCAYA, L., *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988, p. 655.

38. ORDUÑA REBOLLO, E., “Estudio Preliminar”, en *Historia de la legislación...*, op. cit., p. 51.

Los diputados americanos consiguieron imprimir esta propuesta en el nuevo texto constitucional de Cádiz, en el artículo 325, referente a la existencia de una Diputación en cada provincia, presidida por el jefe superior, que fue aprobado sin discusión. Pero los peninsulares, siendo conscientes de que los Gobiernos provinciales así concebidos podrían escapar de su control, crearon las figuras del jefe político y del intendente, a quienes atribuyeron excesivas competencias, sujetando sus dictámenes a la conformidad de la metrópoli.<sup>39</sup> Con esta forma de proceder se estaba anulando la filosofía con la cual la institución había sido ideada por los diputados americanos, puesto que al tener que consultar con el Gobierno central y esperar su autorización en todos los casos de importancia, lo que se hacía de facto era anular esa pretendida autonomía provincial con la cual la institución había sido concebida.

Los diputados peninsulares, con Toreno a la cabeza, querían dejar claro que los ayuntamientos y las diputaciones eran agentes del poder ejecutivo y no cuerpos representativos, aunque esas corporaciones se eligiesen por los pueblos, que debían regir escogiendo entre sus vecinos a los de mayor conocimiento y capacidad de resolución de los problemas locales.<sup>40</sup> Las diputaciones se consideraban necesarias para que prosperasen las provincias, pero también se las consideraba como una amenaza para la acción del Gobierno, puesto que solían asumir más funciones que las conferidas por la ley. Con la introducción de las figuras del jefe político y del intendente en el artículo 326 del texto constitucional, se pretendió restar autonomía a municipios y diputaciones, que quedaban vinculados al poder central a través de las mismas.

El diputado Ramos de Arizpe reconocía el derecho del jefe político y del intendente a asistir a las reuniones de la Diputación, presidiendo el primero, pero estaba en contra de que tuvieran ambos derecho al voto, por entender negativos y perjudiciales para la prosperidad pública tanto el estímulo de la ley como el intervencionismo gubernativo en las relaciones entre particulares, regulando transacciones, gestión y administración de bienes. En el caso de que ambas autoridades tuvieran voz y voto, por su condición de agentes inmediatos del Gobierno y ejecutores de las leyes, entendía que se produciría automáticamente la intervención del Gobierno, situación que sus principios liberales rechazaban firmemente.

---

39. El artículo 325 de la Constitución de 1812 quedó redactado del modo siguiente: "En cada provincia habrá una Diputación llamada Provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior".

40. Late en todo este debate el miedo al federalismo instaurado en Estados Unidos, y se hace eco de los movimientos secesionistas iniciados en los cabildos municipales. En Venezuela en diciembre de 1811 se había promulgado una Constitución de corte federal, y unos meses antes la Constitución del Estado de Mérida. BREWER CARIAS, A. R., *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, IEAL, 1985, p. 185 y ss.

Desde estos postulados entendía que si la prosperidad económica de la provincia se atribuía a los cuerpos directamente interesados en su desarrollo, elegidos por los ciudadanos para tal fin por gozar de su confianza, “no existirían personas más interesadas en conseguir la prosperidad que los miembros electos de la Diputación”. Postura que estaba acorde tanto con la inspiración liberal de su ideología como con el contenido del Discurso preliminar del proyecto de Constitución.<sup>41</sup>

Los demás artículos apenas plantearon discusiones de interés o diferencias de posturas significativas entre los representantes americanos y peninsulares. En esta clave, el carácter igualitario gaditano se tradujo en la necesidad de que existiera una legislación única para todos los confines y territorios de la monarquía. Pero aun así, lo cierto es que la tradicional autonomía de los territorios de América fue objeto de ciertas concesiones por parte de los constituyentes gaditanos, favorecidas por las enormes distancias geográficas que separaban los distintos territorios de la monarquía española; esta tradicional autonomía llevaba implícita una organización administrativa propia de las provincias americanas respecto a las demás.

Las diputaciones de ultramar gozaron de facultades más amplias que las peninsulares que se recogieron en el propio texto constitucional.<sup>42</sup> Las competencias de los ayuntamientos americanos también eran de más enjundia que las de los peninsulares, porque ejercían la justicia capitular, lo que en las ciudades los convertía en los únicos jueces de la población. Sus funciones de gobierno, aunque paulatinamente fueron decreciendo, eran de tal calado que rivalizaban con virreyes, gobernadores, obispos y oficiales reales en el gobierno de las ciudades. Por eso, incluso cuando en los comienzos del siglo XIX el Estado comienza a sustraer funciones y a involucrarse de manera más activa en la acción de las entidades locales, interviniendo en su elección, e incorporando regidores perpetuos u otros funcionarios de nombramiento real, su poder era con creces superior al de los municipios peninsulares.

---

41. Según el mencionado Discurso preliminar del proyecto de Constitución, “el régimen económico de las provincias debe quedar confiado a cuerpos que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito. Cuerpos que formados periódicamente por la elección libre de las mismas provincias, tengan además de su confianza las luces y conocimientos locales que sean necesarios para promover su prosperidad, sin que la perpetuidad de sus individuos o su directa dependencia del Gobierno pueda en ningún caso frustrar el conato y diligencia de los pueblos a favor de su felicidad”.

42. En virtud del artículo 335.4 del texto doceñista, en ultramar, en materia de obras públicas y por razones de urgencia, las diputaciones podrían gozar de una autonomía temporalmente más amplia en diferentes materias, que se extendía al menos a nueve meses al año, puesto que el período parlamentario anual era de tres meses. Como contrapeso a esta pérdida de control, y como medio de paliar esta asimetría competencial entre las diputaciones de las dos Españas, se creó la figura del jefe político, sujetando sus dictámenes a la voluntad de la metrópoli.

#### 4. La organización territorial resultante de la Constitución de 1812. Los municipios y las provincias

La Constitución de 1812 es, como ninguna otra de la historia de España, muy minuciosa con el tratamiento que da al régimen local, y también la que más artículos dedica a esta cuestión. El Título II está referido al territorio, y comienza relacionando los que componían la España de la época. El artículo 10, *Del territorio de las Españas*, dispone:

“El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África.

“En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a estas y al continente en uno y otro mar.

“En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico.

“En el Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.”

Este precepto es interesante, en la medida en que muestra gráficamente la amplitud del territorio que se pretendía gobernar de forma más o menos homogénea, aunque los propios constituyentes presuponen las dificultades de tal propósito, y recogen la necesidad de adoptar una división territorial más adecuada para la consecución de estos fines.<sup>43</sup> Con esta intención, el artículo 11 de la Constitución de 1812 establece:

---

43. Para GUITA MARTORELL, A. (“La división provincial y sus modificaciones”, en *Documentación Administrativa*, núm. 150, 1972, p. 16), el artículo 10 de la Constitución no es diferente de las anteriores divisiones territoriales: “es, más o menos, la división histórica en reinos (o regiones a veces), aunque algunos de ellos no hubieran tenido sustantividad propia en la España cristiana”. Igual ocurre con las referencias a los territorios de ultramar, pues la provincia americana no se concebía como una división administrativa organizada, sino como equivalente a región, comarca o distrito, y por tanto, con un sentido diferente de la provincia peninsular. Al respecto puede verse que pone de manifiesto cómo la Administración provincial en España se inicia a partir de la Constitución de Cádiz, aprobada después de la independencia y la Constitución venezolana de 21 de diciembre de 1811. *Vid.* BREWER CARIAS, A. R., *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, p. 179 y ss.; y “La formación del Estado venezolano”, en las *II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público* organizadas por las Universidades Central de Venezuela, Católica “Andrés Bello”, Católica del Táchira, Pontificia Universidad Javeriana y Externado de Colombia, celebradas los días 7 al 11 de agosto de 1995 en Santafé de Bogotá, Colombia, p. 10 y ss.

"Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan."<sup>44</sup>

El Título VI de la Constitución es el que aporta mayores precisiones sobre el modelo local que se quería implantar en España con la Constitución de 1812. Con el título "Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos", dividido en dos capítulos, "De los ayuntamientos" y "Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales", aborda a lo largo de 29 artículos (309 a 337) la regulación de diversas cuestiones locales.

La Constitución de 1812 parte de la necesidad de establecer una nueva estructura municipal y provincial. Por lo tanto, no se ocupa de forma principal de crear municipios, sino que parte de la realidad de "los pueblos", para los que generaliza la fórmula de ayuntamientos integrados por alcalde, regidores y procurador síndico, presididos por el jefe político. En este sentido, en la Constitución de 1812 predomina una organización del Ayuntamiento subordinada al poder central.

Sucintamente, el régimen local que consagra la Constitución de 1812 se basaba en tres principios esenciales: uniformismo, democratización y centralización. En efecto, la Constitución de 1812 busca dotar a España de una nueva estructura territorial, más racional y eficaz, que pasa necesariamente por la reordenación del territorio y que lleva implícita una revisión de la distribución municipal.

Otra cuestión destacable de la Constitución doceañista es su concepción legal del municipio, frente a su concepción de entidad natural imperante con anterioridad. El municipio se considera un ente de configuración legal y no una asociación natural de vecinos, de forma que sin norma jurídica (la Constitución y, en su desarrollo, la Ley) no puede haber municipio.

#### 4.1. Los municipios

En lo relativo a la organización municipal, la Constitución de 1812 muestra una organización del Ayuntamiento subordinada al poder central y bajo la inspección de la

---

44. Los debates parlamentarios a propósito de este artículo 11 se centraron en la conveniencia o no de remitir a una ulterior ley que, para algunos, podía implicar una desfiguración de las identidades territoriales. *Vid.* Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, núm. 342, de 9 de septiembre de 1811, p. 1742 a 1745. Al respecto puede verse ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios...*, *op. cit.*, p. 366 y ss; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "El gobierno interior de las provincias y de los pueblos en la Constitución de 1812", en RUIZ OJEDA, A. (coord.), *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel-Cosital, Madrid, 2010, p. 115 y ss.

Diputación Provincial. La Constitución de 1812 indica que para el gobierno interior de los pueblos se crearían ayuntamientos, compuestos por el alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiera dos (artículo 309). Además, se pondría Ayuntamiento en los pueblos que no lo tuvieran, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca llegasen a mil almas, y también se les señalaría término correspondiente (artículo 310). El legislador gaditano, aunque mantiene todos los ayuntamientos del Antiguo Régimen, con independencia de cuál fuera su condición o tamaño, dispone la creación de otros nuevos, cuando las poblaciones y su comarca reúnan al menos una población de mil almas (200 o 300 vecinos, teniendo en cuenta que el concepto de vecino de la época venía referido a los parroquianos mayores de veinticinco años con casa abierta), y autoriza a los pueblos con menos habitantes a solicitar su creación, cuando así conviniera por circunstancias económicas particulares. En la misma línea se inserta entre las competencias de las diputaciones provinciales la de “cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310” (artículo 335.3). Destaca de este modo en la Constitución doceña una concepción legal de municipio frente a la concepción de entidad natural imperante con anterioridad.

Esta uniformidad y dependencia de los municipios del Gobierno central recuerdan bastante las características del municipio del siglo XVIII.<sup>45</sup> La heterogeneidad anterior se sustituye por una red municipal uniforme, que responde a criterios de independencia municipal de cada población y de representación legal de cada municipio por su Ayuntamiento. El nuevo sistema liberal entiende que la multiplicación de ayuntamientos permite una mayor participación del ciudadano en el Gobierno, y con la división territorial de los mismos se trata de paliar los abusos de poder, si bien los resultados que se obtienen no son siempre los deseados, principalmente en las zonas rurales de población más dispersa, donde tampoco se acaba de entender bien el nuevo espíritu liberal.<sup>46</sup>

---

45. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., ha analizado en profundidad los orígenes del municipio constitucional en Francia y en España. En Francia lo relevante es que el *iter* normativo de los decretos de 14 o 22 de diciembre de 1789, entre otros, conduce a la Constitución de 1791, mientras que en España la Constitución desembocó en la Ley. *Vid.* GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1983.

46. MARTÍN-RETORTILLO, S., “Presupuestos políticos del régimen local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 43, enero-abril 1964, p. 21.

Por lo que respecta al ritmo de extensión de los ayuntamientos, el proceso fue muy lento y se prolongó hasta mediados de siglo.<sup>47</sup> Además, no todos los pueblos se convirtieron en ayuntamientos. Las razones que se han ofrecido para explicar estas circunstancias son muy variadas, y versan sobre el tamaño, la lentitud en el proceso de generalización de ayuntamientos constitucionales, más costoso en el norte debido a una población más dispersa, las resistencias pasivas, la escasa duración de los períodos constitucionales, etc. Lo cierto es que todavía hoy existe un profundo desconocimiento del número de ayuntamientos existentes a partir de la Constitución de 1812, sobre todo en el Trienio liberal y hasta mediados del siglo XIX.<sup>48</sup>

De otro lado, las leyes determinarían el número de individuos de cada clase de que hubieran de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario (artículo 311). En cualquier caso, los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarían por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvieran oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que fuera su título y denominación (artículo 312).

En cuanto a las elecciones municipales, la Constitución de 1812 indica que todos los años, en el mes de diciembre, se reunirían los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores que residiesen en el mismo pueblo y estuvieran en el ejercicio de los derechos de ciudadano (artículo 313). Además, los electores nombrarían en el mismo mes, a pluralidad absoluta de votos, el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entrasen a ejercer sus cargos el uno de enero del año siguiente (artículo 314).

Sobre la duración de cada mandato, la Constitución prevé que “los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere solo uno, se mudará todos los años” (artículo 315).

47. Muestra de ello son la sucesión de leyes sobre el particular: Ley de 3 de febrero de 1823; Real Decreto de 23 de julio de 1835, y Ley de 8 de enero de 1845. Sobre este tema puede consultarse el trabajo de TORRE, L. de la, “Régimen jurídico del municipio en la Constitución de 1812”, en CHAMOCHO, M. A. y LOZANO, J. (eds.), *Sobre un hito jurídico: La Constitución de 1812: Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, op. cit., p. 613 a 632.

48. Este dato no ha podido ser establecido ni con rigor ni con aproximación. Como señala E. Orduña, un dato aproximado se encuentra en el apéndice del Real Decreto de 21 de abril de 1834, “Sobre la división en partidos judiciales de la nueva división territorial de la península e islas adyacentes”, documento de extraordinaria importancia y poco conocido. *Vid. ORDUÑA REBOLLO, E., “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”, REAL*, núm. 291, enero-abril 2003, Madrid, p. 779-826.

Además, no podrán ser reelegidos sin que pasen, al menos, dos años, donde el vecindario lo permita (artículo 316).

En relación con los requisitos que exige la Constitución de 1812 para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requería ser mayor de veinticinco años, con cinco, a lo menos, de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarían las demás calidades que hubieran de tener estos empleados (artículo 317). En contrapartida, contempla algunas prohibiciones: no podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico “ningún empleado público de nombramiento del rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales” (artículo 318). En consecuencia se aprecia una cierta autonomía del alcalde frente al rey, titular del poder ejecutivo, y una apuesta por la democratización de esta figura.

La regulación de la figura del alcalde se debatió en el Título VI, capítulos II y III, del poder judicial, al establecerse las diferencias y delimitaciones entre lo contencioso y lo gubernativo. Así, se procede a la separación de las competencias judiciales y gubernativas, en cierto modo, correspondiendo al alcalde algunas actuaciones meramente conciliadoras (artículo 282 de la Constitución), pero también quedando jerarquizado al poder ejecutivo a través de la figura del jefe político. En este sentido, el artículo 275 de la Constitución indica que “(...) las leyes determinarán la extensión de las facultades, así en lo contencioso como en lo económico”. Este precepto resulta fundamental para fijar el alcance de las competencias del alcalde.

En la misma línea, la Constitución advertía de que todos los empleos municipales referidos serían carga concejil, de que nadie podría excusarse sin causa legal (artículo 319). Además, en todo Ayuntamiento habría un secretario elegido por este a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común (artículo 320).

Al régimen competencial de los ayuntamientos se refiere la Constitución de 1812 en los artículos 321 a 323. En particular, estarían a cargo de los ayuntamientos:

“Primero. La policía de salubridad y comodidad.

“Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

“Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

"Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

"Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

"Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

"Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

"Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial, que las acompañará con su informe.<sup>49</sup>

"Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso" (artículo 321).

Para recurrir a financiación adicional era preciso obtener la aprobación de las Cortes por medio de la Diputación Provincial. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destine, podrían los ayuntamientos usar interinamente de ella con el consentimiento de la misma Diputación (artículo 322).

Por último, la Constitución de 1812 contempla que todos los ayuntamientos desempeñarían estos recargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a la cual rendirían cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hubieran recaudado e invertido (artículo 323).

En estas atribuciones competenciales a los ayuntamientos se vislumbran algunas características descentralizadoras y democráticas, porque se parte de la idea expuesta por Argüelles, en el Discurso preliminar de la Constitución, de que "Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos."<sup>50</sup>

Por último, la Constitución de 1812 contempla que los ayuntamientos tendrán que desempeñar sus funciones bajo la inspección de la Diputación Provincial, a la que anualmente rendirán cuenta de las inversiones y gastos (artículo 323).

49. La Constitución de Cádiz es la única que se ocupa de las ordenanzas municipales y su régimen de aprobación. EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Madrid, 1978, p. 180.

50. ARGÜELLES, A. de, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, CEPC, Madrid, 2011, p. 115.

La libre elección de los diputados municipales y la imposición del jefe político como presidente de la corporación, marcan los dos polos antagónicos del municipio constitucional. El Ayuntamiento es una corporación cuyos miembros conviene que sean elegidos por los vecinos en razón de la eficacia, pero donde es oportuno el control de una autoridad política legitimada por la voluntad nacional. De este modo, el régimen municipal de la Constitución de 1812 pretende un municipio que recupere la tradición nacional, pero en realidad conduce a una institución sometida al poder ejecutivo.<sup>51</sup>

## 4.2. Las provincias

Desde su creación en la Constitución de Cádiz de 1812, la historia de las diputaciones provinciales ha reflejado todas las vicisitudes políticas que se han ido sucediendo en España, siendo siempre un elemento descentralizador y democrático que permitía la vertebración de la estructura provincialista española. En el desarrollo de estas funciones las provincias han sufrido períodos de esplendor y momentos de decadencia, pero no ha dejado de ser lugar común el debate en torno a su encaje en la estructura del Estado.

Si nos atenemos al texto de la Constitución de Cádiz de 1812 para obtener la radiografía de las diputaciones provinciales en este período, tenemos que hacer mención necesariamente a la división provincial, su carácter representativo, sus órganos de gobierno, las atribuciones encomendadas a la institución y su naturaleza, aspectos todos ellos regulados en los artículos 324 y siguientes de la Constitución. Allí se estableció que si bien el gobierno político de las provincias residía en un jefe superior nombrado por el rey (artículo 324), en cada una de ellas habría una Diputación llamada Provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior (artículo 325), pero integrada por siete individuos elegidos (artículo 326) por los mismos electores de partido que debían nombrarlos diputados de Cortes (artículo 328). Esas provincias tenían amplísimas facultades atribuidas a las diputaciones en el artículo 335.<sup>52</sup>

---

51. ESCUDERO, J. A., "Los orígenes del municipio constitucional", en AA. VV., *El municipio constitucional*, INAP, Madrid, 2003.

52. Análisis recientes sobre esta cuestión con motivo del bicentenario de la Constitución de 1812 pueden encontrarse en los siguientes trabajos: ORDUÑA PRADA, E., "Constitución y control: la disolución de las diputaciones provinciales", en VALLARTA PLATA, J. G. (coord.), *1812-2012 Constitución de Cádiz. Libertad. Independencia*, Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus municipios, México, 2012, p. 522-543; CARBONELL PORRAS, E., "La división del territorio en provincias y su evolución", y SALVADOR CRESPO, M., "Las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812", en CHAMOCHO, M. A. y LOZANO, J. (eds.), *Sobre un hito jurídico: La Constitución de 1812: Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, op. cit., p. 537-554 y 555-572, respectivamente.

La división de España en provincias comenzó a desarrollarse en el Decreto de las Cortes de 23 de mayo de 1812, con el cual se restablecieron en diversas partes del territorio diputaciones provinciales, mientras llegaba “el caso de hacerse la conveniente división del territorio español”. Mediante la regulación de las diputaciones provinciales, lo que se perseguía era preservar la figura de las juntas provinciales, que jugaron un importante papel durante la guerra de independencia frente a Francia, transformándolas en tales diputaciones, a las cuales se atribuyó el rol de representar el vínculo de unión intermedio entre los ayuntamientos y el Gobierno central, asumiendo tales diputaciones el control de tutela de aquellos (artículo 323). Para las Cortes de Cádiz esta división provincial tenía como finalidad principal alcanzar una mayor eficacia de los servicios del Estado, contribuyendo a un mejor ejercicio de las potestades estatales, sin perjuicio de las atribuciones propias que la Constitución reconocía en general y respecto de los ayuntamientos.

En un primer momento esta cuestión queda provisionalmente solventada a través del Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1813, sobre establecimiento de las diputaciones provinciales en la península y ultramar. Esta división no fue del todo pacífica, y durante los debates de los artículos 11 y 12, referentes al territorio y su división en provincias, se pusieron de manifiesto posiciones encontradas que no eran sino una manifestación de la resistencia a la pérdida de privilegios, perfilada como un problema entre una futura cuestión regionalista y la futura organización territorial de la nación.<sup>53</sup>

El carácter representativo de las diputaciones provinciales, fue otro de los debates más importantes que tuvo que sortear la Diputación Provincial durante este período, debate que se unió al relativo a la forma de organización del Estado, de más hondo calado. Partiendo de esta premisa, en las sesiones constituyentes se van a perfilar dos posiciones contrapuestas sobre la organización del Estado, que van a tener una directa incidencia a la hora de determinar el carácter representativo de las diputaciones provinciales, y que quedarán reflejadas, en lo que ahora importa, en las sesiones de las Cortes en que se debatieron los artículos 324 a 331 –número de vocales y renovación parcial de los mismos, sistema de elección, derecho de sufragio pasivo, etc.–.

Desde una perspectiva que concibe un modelo de Estado liberal, unitario, centralista y uniforme, se insistirá en el papel de las diputaciones provinciales como agentes del poder ejecutivo y nunca como cuerpos representativos. La Comisión y la mayoría constitu-

---

53. Como ya se ha señalado, la necesidad de un sistema de equilibrio territorial y poderes compartidos, en el que las instancias locales tuviesen un tratamiento más igualitario con el poder central, fue una cuestión que estuvo presente a lo largo de los debates constituyentes, principalmente en boca de los representantes americanos.

yente, en sintonía con las opiniones manifestadas durante los debates, habían admitido el sistema de diputaciones con el objeto de que prosperasen las provincias, pero resultaba necesaria la búsqueda del equilibrio, por lo que “el Gobierno debía contar con el jefe político y el intendente en el seno de la Diputación con plenitud de derechos, pues así salvaguardaban y aseguraban su acción”. Por eso, pese a las reiteradas negativas a reconocer la representatividad de las instituciones locales, lo cierto es que comienza a vislumbrarse una tímida democratización durante los períodos liberales progresistas y hasta 1844, con la Instrucción de 1823, que introduce la elección de concejales en los ayuntamientos y de diputados en las diputaciones.

Por lo que respecta al esquema institucional de la provincia, aparece perfectamente diseñado en los artículos 324 a 334 de la Constitución de 1812, completándose con las especificaciones que, en cuanto a la forma de elección, funciones y naturaleza, se contienen en el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. El gobierno político de la provincia corresponde a un jefe superior, nombrado por el rey, que preside la Diputación Provincial –artículos 324 y 325–. Además del presidente, la Diputación está compuesta por el intendente y siete individuos elegidos en la forma descrita en los artículos 327 a 331.

El jefe político se concibe como el responsable máximo del Gobierno en cada provincia, con una doble naturaleza. Por una parte, en su condición de superior autoridad de la provincia, era el encargado de cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno y, en general, de todo lo relativo al orden público y prosperidad de la provincia. Asimismo, a estas funciones de naturaleza política, podía llegar a añadir funciones militares en casos de amenaza bélica y conservación o restablecimiento del orden público.<sup>54</sup>

También debía velar por el funcionamiento de todos los ramos de la Administración Pública. Por ello, venía obligado a visitar personalmente todos los pueblos del territorio provincial, para conocer de primera mano el estado de todos los negocios y ramos de la Administración Pública. Por expreso mandato constitucional, era el presidente de la Diputación Provincial, y, además, el Decreto de 23 de junio de 1813 le atribuía la facultad de presidir el Ayuntamiento de la capital, sin voto, pero pudiendo ejercerlo en caso de empate, siendo el único conducto de comunicación entre los ayuntamientos y la Diputación Provincial, y entre esta y el Gobierno.

---

54. *Vid. ORDUÑA REBOLLO, E., Municipios y provincias, op. cit., p. 333.*

Debía garantizar la renovación periódica de los ayuntamientos. Tenía atribuidas con carácter exclusivo la circulación, publicación y difusión, entre los alcaldes y ayuntamientos de la provincia, de las leyes, decretos y resoluciones emanados de las Cortes, así como de las órdenes, instrucciones, reglamentos y providencias del Gobierno, debiendo comunicarlos a la Diputación.

La figura del intendente, segunda autoridad de la provincia y de la Diputación Provincial, se regula en los artículos 326 y 332 de la Constitución de 1812. Se atribuyen al intendente la condición de miembro de la Diputación y la función de vicepresidente de la misma en los supuestos de ausencia del jefe político, si bien esta figura no estaba presente en todas las diputaciones provinciales.

Finalmente, por lo que respecta a las competencias de las diputaciones provinciales, estas se recogen en el artículo 335 de la Constitución, con los límites en cuanto a su ejercicio previstos en el artículo 336, y son desarrolladas, de manera más exhaustiva, en los artículos I a XVIII de la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 1813*.<sup>55</sup>

Atendiendo a un criterio material, tales competencias pueden sistematizarse de la siguiente manera:<sup>56</sup>

- 1) Con relación a los ayuntamientos, les correspondía velar por lo relativo a su establecimiento, intervenían en el repartimiento de las contribuciones efectuado por las Cortes –en virtud del cual eran las diputaciones las que determinaban la cantidad económica que correspondía a cada pueblo–, disponían de facultades en el nombramiento de secretario, intervenían en la inversión, disposición y cuentas de los fondos propios y arbitrios de los pueblos y en las cuentas de los pósitos.
- 2) Con relación a las obras públicas, debían velar por la conservación de las existentes y promover la construcción de nuevas obras y establecimientos; asimismo, en el caso de tratarse de obras a cargo del Gobierno, este debía asignar a las diputaciones una intervención especial.

55. Para un análisis detallado de estos límites y de los presupuestos de disolución de las diputaciones provinciales, puede consultarse ORDUÑA PRADA, E., *op. cit.*, p. 535 y ss.

56. Sistematización incluida en el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, p. 39 y 40.

- 3) En materia de Salud Pública, debían auxiliar al jefe político cuando se declarase alguna enfermedad contagiosa o epidémica, y uno de sus miembros formaba parte de la Junta de Sanidad constituida en cada provincia.
- 4) Con relación a la Instrucción Pública, tenían atribuido velar por el cumplimiento de los ayuntamientos en materia de establecimiento de escuelas de primeras letras e instrucción de la juventud, correspondiéndoles competencias en materia de selección de maestros públicos.
- 5) En materia de Fomento, tenían encomendada la elaboración de planes y proyectos, que debían presentar al Gobierno, para promover la agricultura, la industria, las artes y el comercio.
- 6) Con relación a la población de la provincia, se les encomendaba la elaboración del censo y de la estadística de su respectiva provincia, que debían ser remitidos al Gobierno.

Las competencias de naturaleza política y las competencias económicas no aparecen separadas, sino que se fusionan, reflejando así el carácter dependiente y supeditado de las diputaciones provinciales al poder central. Las diputaciones son durante este período entidades económico-administrativas a través de las cuales el Ejecutivo central tratará de racionalizar los recursos, y hacer más visible su presencia en todo el territorio.

Desde esta posición instrumental para ejecutar los planes económicos de las Cortes gaditanas, el objetivo principal de las diputaciones consistía en promover la prosperidad de la provincia bajo la presidencia del jefe político, encomendándoles la ejecución de actividades propias del Gobierno en las provincias. La provincia se concibe como una institución claramente dependiente del poder central, y como un órgano periférico de la Administración del Estado.

La regulación posterior a la Constitución de Cádiz para las diputaciones provinciales, en el período comprendido entre 1812 y 1833, estuvo mediatisada por las convulsiones políticas del momento. El reiterado Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, por el que se rigió la formación de diputaciones en los primeros momentos del constitucionalismo, apenas estuvo en vigor un año, ya que por Real Decreto de S. M. de 15 de junio de 1814 las diputaciones provinciales fueron suprimidas. No será hasta el Trienio liberal (1820-1823) cuando se reponga en toda su extensión prácticamente toda la legislación doceañista, aunque en materia de diputaciones provinciales sobresalen dos normas que reforman las previsiones originarias: de una parte, el Decreto LIX, de 27 de enero de 1822, sobre "división provisional del territorio español", y de otra parte, el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, aprobando la "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias". Sin embargo, como demarcación territorial la provincia no surge en España hasta el Real Decreto de 30

de noviembre de 1833 de la mano de Javier de Burgos, y lo hace como un intento desde posiciones moderadas de neutralizar la capacidad política de las diputaciones provinciales.

## 5. El desarrollo del Gobierno local a través de los decretos de Cortes

Las Cortes de Cádiz ejercieron su poder a través de una figura inspirada en los decretos asamblearios de la Revolución Francesa de 1789, que fue la expresión más evidente de la transferencia de la soberanía del rey a la nación representada en las Cortes. A través de los decretos de Cortes, el Gobierno local irá tomando forma conforme a los postulados constitucionales. El desarrollo normativo municipal de la Constitución se realizó a través del Decreto de 23 de mayo del mismo año, por el que se ordenaba la formación de los ayuntamientos constitucionales. La creación de ayuntamientos se produciría en aquellos lugares de población inferior a mil almas y cuyas circunstancias particulares, agrícolas o industriales lo aconsejasen. Del mismo modo, disponía la disolución de todos los regidores y demás oficios perpetuos de los ayuntamientos, previendo la ocupación de vacantes mediante elección. También determinaba la proporción de regidores en función de la población, fijando como tope mínimo para las capitales de provincia un número de doce.

De la misma fecha es también el Decreto CLXIV sobre el establecimiento de diputaciones provinciales en la península y ultramar, en el que se hace la primera división constitucional del territorio.<sup>57</sup> Se trató de una división del territorio provisional, porque

---

57. El Decreto de 23 de mayo de 1812 fija una estructura provincial de los territorios españoles provisional: “mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español de que trata el artículo 11” de la Constitución. Con ese alcance, el Decreto establece que habrá diputaciones provinciales en la península e islas adyacentes en Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara –con Molina–, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, las Islas Baleares, las Islas Canarias, y en cada una de las provincias vascongadas. A estas 31 provincias se añadían las que se creaban en América y Asia. Se establecería una provincia en los territorios expresamente citados en el artículo 10 de la Constitución de 1812, es decir, en la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico; en la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico; y en Asia, las islas Filipinas. Además, en la América Meridional, en el Perú la del Cuzco, en Buenos Aires la de Charcas, y en la Nueva Granada la de Quito; y en la América Septentrional, en Nueva España la de San Luis Potosí a que se agregue Guanajuato; en Guatemala otra que se fija en León de Nicaragua con la provincia de Costa Rica, y en la Isla de Cuba, otra en Santiago de Cuba.

todavía no había Diputación en todas las provincias donde se hacían elecciones para diputados a Cortes. En estos casos, los miembros de la Diputación Provincial serían nombrados en las capitales de las provincias comprendidas en el territorio de la Diputación. En el turno para las elecciones de la Diputación Provincial, participarían todos los partidos que estuviesen distribuidos por la provincia.

Con el Decreto de 10 de julio de 1812 se trata de dar respuesta a las cuestiones que había dejado abiertas la puesta en práctica del mencionado Decreto de 23 de mayo, intentando aclarar su contenido. En particular señala que, con el fin de formar los ayuntamientos en el número y modo indicados por el Decreto de 23 de mayo, cesarían en sus funciones “no solo los regidores perpetuos, sino todos los individuos que actualmente componen dichos cuerpos”, aunque no se les impedía presentarse a la elección. También se precisa que, para ser secretario de Ayuntamiento, “no es necesaria la calidad de escribano”, conforme al artículo 320 de la Constitución de 1812 (apartado II).

Pero el texto normativo más influyente de esta época, hasta la promulgación de la Ley Municipal de 1823, fue el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, por el que se aprobaba la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, estructurado en torno a tres capítulos: I. De las obligaciones de los ayuntamientos; II. De las obligaciones y cargos de las diputaciones provinciales; y III. De los jefes políticos, que desarrollaban el contenido de los artículos 321, 322 y 323 de la Constitución.

La Instrucción de 1813 supuso la revisión más eficaz del régimen local, y somete los municipios a las diputaciones en el aspecto orgánico y competencial. Por eso, aun cuando la Instrucción de 1813 fue anulada pocos meses después, es en ella en la que se dejarán sentadas las bases del régimen local en el periodo constitucional.

En relación con el ámbito competencial, la Instrucción de 1813 atribuye a los ayuntamientos dos tipos de competencias: las del artículo 321, que se proyectan sobre un ámbito doméstico y que se enmarcan en el principio de autogobierno municipal (como pueden ser la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de las escuelas de primeras letras, hospitales, hospicios, construcción y reparación de calzadas, etc.), y las que puede conferir el Gobierno a los ayuntamientos a través de los jefes políticos, bajo el control e inspección de las diputaciones.<sup>58</sup>

---

58. Como señala L. PAREJO, este esquema consagra en España el sistema revolucionario francés basado en la dualidad entre las funciones propias del ente local y las atribuidas o delegadas a este por la Administración estatal. *Vid. Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 31.

Con respecto a las diputaciones, la regulación posterior a la Constitución para estas instituciones se contenía en el Decreto de 23 de junio de 1813 mencionado, pero su vigencia fue corta, porque apenas un año después fueron suprimidas. El encargo de realizar una nueva división provincial, como se recogía en el artículo 11 de la Constitución de 1812, se hizo a Felipe Bauzá, director del Depósito Hidrográfico, quién presentó, el 21 de septiembre de 1813, un proyecto reformista de división provincial en 44 provincias que tuvo muy presentes las divisiones territoriales del siglo XVIII, así como los accidentes geográficos, extensión y riqueza de la población,<sup>59</sup> con el fin de corregir la casi caótica geografía jurídico-administrativa legada por el Antiguo Régimen. Su diseño se basaba en tres principios: mantenimiento de los reinos históricos, su división en provincias más operativas, e introducción de otras nuevas en los territorios periféricos si se estimaba conveniente. Se trata del precedente más importante de la definitiva división provincial realizada en 1833 por Javier de Burgos.

El Decreto de 4 de mayo de 1814 supuso la derogación de la Constitución y la vuelta a los postulados del Antiguo Régimen, mediante la supresión de las diputaciones provinciales, el restablecimiento del Consejo Real, disolviendo y cesando a todos los ayuntamientos y alcaldes constitucionales y reintegrando los señoríos jurisdiccionales a su anterior situación.

Sin entrar en el devenir histórico de la provincia y la Diputación Provincial posterior a la Constitución de 1812, puede afirmarse que el proceso de formación de la provincia como entidad local ha sido complejo y dilatado en el tiempo, existiendo una tensión evidente entre la configuración inicial de la provincia como brazo ejecutor de la Administración del Estado en el territorio, su configuración posterior como un “modelo dual” a través de la figura del gobernador civil (figura bicéfala que representaba al Gobierno central y era, a su vez, presidente de la Diputación Provincial), hasta desembocar finalmente en la entidad local que hoy conocemos dotada de autonomía.

La provincia como entidad local ha tenido serias dificultades para encontrar acomodo efectivo en el desarrollo del Estado liberal español, durante los siglos XIX y XX. Si exceptuamos algún período de Gobiernos liberales progresistas (sexenio revolucionario), la provincia no adquiere su reconocimiento expreso como entidad local, paradójicamente, hasta el Estatuto provincial de 1925, en plena dictadura de Primo de Rivera, y, aun así, algunas interferencias de la Administración del Estado seguirán vivas.

59. ORDUÑA REBOLLO, E., “Municipios y provincias en los albores constitucionales”, en *Historia de la legislación del régimen local*, op. cit., p. 58 y ss.

## 6. Notas finales sobre el Gobierno local en la Constitución de 1812

1. Con carácter general, la historia constitucional de las entidades locales en España se ha caracterizado por una fuerte inestabilidad y por la ausencia de autonomía en su funcionamiento; pero desde la Constitución de 1812, con mayor o menor énfasis, siempre ha habido una referencia constitucional a la misma. En la evolución del tratamiento de las entidades locales, Francia, Italia y, en menor medida, el Reino Unido, han sido tradicionalmente los puntos de referencia para la doctrina jurídica y política española, que ha ido readaptando al ordenamiento peninsular doctrinas tales como la del *pouvoir municipal*, el *selfgovernment* y la *home rule*. Sin embargo, habrá que esperar hasta la Constitución española de 1978 para que todos estos conceptos puedan ser realmente aplicados.
2. Durante el siglo XIX la reforma de la Administración local se concibe como una materia esencialmente política, no adscrita a ninguna ideología concreta, que presta escasa importancia a los aspectos técnicos de las leyes, que se van sucediendo y superponiendo unas a otras cada pocos años. Esto explica que las leyes referidas a la reforma de la Administración local sean muy parecidas, con independencia del carácter conservador o progresista del legislador. La pauta común a todas ellas era, por una u otra justificación, un marcado carácter centralista y uniformizador, la lógica que se sigue en su implantación y desarrollo es pendular y solo en algunos aspectos concretos va a responder a un proceso evolutivo.
3. La Constitución de 1812 creó una Administración Pública del Estado que ejerció una tutela sin precedentes sobre los municipios y las provincias. Estos aceptaron formar parte de esta estructura fuertemente centralizada y jerarquizada, auspiciados bajos los principios liberales de igualdad y legalidad. Conforme a estos criterios, el Estado constitucional español que surge en Cádiz debe ser calificado como un Estado unitario, descentralizado en las provincias y con fuerte desconcentración en los ayuntamientos; su sistema político fue la democracia y no el autoritarismo, puesto que todos los vecinos de cada pueblo elegían a determinados electores, que a su vez nombraban al alcalde o alcaldes y regidores para los diversos cargos representativos en juego.<sup>60</sup>
4. La Constitución de 1812 era técnicamente perfecta para una comunidad de ciudadanos preparados económica y culturalmente, pero la realidad de España en ese momento era bien diferente, puesto que existía una clara frontera entre el pueblo

---

60. GALLEGUERO ANABITARTE, A., *Poder y Derecho: Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 176.

y la clase intelectual, una fractura basada en una cruda realidad: la clase intelectual ignoraba al pueblo, y el pueblo desconfiaba de la clase intelectual.<sup>61</sup> El dualismo del Estado y de la sociedad civil y burguesa que domina en el siglo XIX en Europa, no se planteó realmente en España, donde no hubo ni Estado ni sociedad, sino, como gráficamente describió Joaquín Costa, “Oligarquía y Caciquismo”.

5. La Constitución de Cádiz, tuvo también que enfrentarse al importante reto de regular un vasto territorio conforme a los principios de igualdad en la representación, soberanía nacional y descentralización. Su precedente más inmediato, la Constitución de Bayona, a pesar de su escasa influencia en el constitucionalismo hispánico, es el primer texto constitucional que tomará conciencia del denominado problema americano, y será tenido en cuenta por el constituyente gaditano a la hora de regular los territorios de ultramar.
6. La ordenación del territorio se convirtió en una cuestión prioritaria durante el período gaditano. Se trataba de definir por primera vez qué se entendía por nación española, integrando para ello dos factores decisivos: el territorio y su población, y el alcance e influencia del texto constitucional, determinando sobre qué territorios la Constitución proyectaría su contenido. La Junta primera y el constituyente después abordaron la reforma del espacio constitucional peninsular y americano o de “las Españas”, como los describe gráficamente la Constitución.
7. La opción por el principio de igualdad territorial para regular las relaciones entre la metrópoli española y los territorios ultramarinos, respondió claramente a motivaciones de oportunidad política, principalmente por dos motivos: la necesidad de que los territorios ultramarinos prestaran su apoyo a España tras la invasión napoleónica, y la necesidad de calmar los aires independentistas de algunas colonias.
8. Puede afirmarse, por tanto, que la comprensión hacia el problema americano fue la causa de la respuesta jurídica mediante la cual la Constitución gaditana otorgó representación parlamentaria a los territorios de ultramar; reconoció constitucionalmente la igualdad jurídica entre la metrópoli y los referidos territorios ultramarinos, y habilitó los cauces necesarios para reforzar la presencia americana en los principales órganos del Estado. La diferenciación entre la titularidad de la soberanía y el ejercicio de la misma, clave del pensamiento político liberal y fundamento a su vez de la organización territorial gaditana, se erigió como el cauce más idóneo para legitimar la distribución vertical de poderes políticos y administrativos en tan amplios territorios.
9. La Constitución de 1812 parte de la necesidad de establecer una nueva estructura municipal y provincial. Por lo tanto, no se ocupa de forma principal de crear mu-

61. SÁNCHEZ AGESTA, L., “Sobre la Constitución de Cádiz”, en *REDC*, núm. 30, 1990, p. 9-26.

nicipios, sino que parte de la realidad de "los pueblos", para los que generaliza la fórmula de ayuntamientos integrados por alcalde, regidores y procurador síndico, presididos por el jefe político, en todas la poblaciones integradas al menos por mil almas.

10. En este sentido, en la Constitución de 1812 predomina una organización del Ayuntamiento subordinada al poder central y bajo la inspección de la Diputación Provincial. Otra cuestión destacable de la Constitución doceañista es su concepción legal de municipio frente a su concepción de entidad natural imperante con anterioridad. De este modo la uniformidad y dependencia de los municipios del Gobierno central recuerdan bastante las características del municipio del siglo XVIII.
11. Pero a pesar de esta sujeción y tutela del poder central, el régimen municipal de la Constitución de Cádiz resultó revolucionario para su época, y por ese motivo la restauración absolutista del catorce lo suprimió de inmediato, volviéndose al régimen de 1808 y restableciendo los señoríos jurisdiccionales, manteniéndose, y solo en parte, la desamortización municipal.
12. Como más tarde tuvo oportunidad de demostrarse durante el trienio liberal, los ayuntamientos excedían el papel subordinado y sumiso que les había querido imprimir la Constitución de 1812. Durante este período desarrollaron una actividad desbordante, convirtiéndose en los impulsores de la vida política del país, garantizando el orden público, movilizando al pueblo contra el absolutismo, fomentando las obras públicas, etc. El municipio se convierte en el primer escalón de participación política, y contribuirá de forma decisiva al fortalecimiento del poder local.
13. Por lo que respecta a la institución provincial, aunque con orígenes mediatos más remotos, también acompaña desde sus primeros pasos a la edificación del Estado liberal en España. Con carácter más o menos generalizado ya constituía una realidad sociológica y política propia de España. Eso explica que todas las constituciones del siglo XIX recojan menciones a las diputaciones, e incluso también que todas ellas tengan en común la parquedad en cuanto a la definición de su naturaleza y esencialidad en el conjunto del Estado. Esa larga tradición de la institución provincial en nuestro desarrollo constitucional y administrativo, no ha sido sin embargo impedimento para que esta institución haya sido permanentemente puesta en cuestión.
14. El Estado liberal democrático lo que hace es servirse del régimen local como un instrumento político para dominar desde el centro a la periferia, a través de su propia élite burocrática, que es trasladada previamente a las provincias. Este proceso de implantación del Estado en la periferia a través de las provincias favorece la consolidación de las capitales provinciales, que asumen, además de las competencias administrativas estatales, otras como las de prestación de

servicios públicos, fomento, comunicación, transporte, etc., sin olvidar que el crecimiento de la Administración periférica del Estado se produjo a costa de la pérdida paulatina del papel y significado que en la vida local habían desempeñado las entidades locales, favoreciendo el desarrollo de sistemas oligárquicos en el nivel local.

15. El carácter eminentemente administrativo otorgado por el legislador a la provincia, por ser portadora de sus intereses, va mutándose hacia el ámbito político, gracias a la asunción de nuevas funciones por parte del ente provincial, y a la función unificadora e integradora que la provincia lograba imprimir en su territorio. Resulta interesante destacar cómo el esfuerzo ordenador del centro político, aunque inicialmente consigue su ideal centralizador, al mismo tiempo fomenta el nacimiento de un espíritu provincial que impulsa a la periferia a demandar una ordenación propia, desde la cual intentar establecer unas relaciones de equilibrio frente a las tradicionales relaciones de subordinación a las que se encontraba sometida. Así, las tensiones centro-periferia, aunque no son una novedad de este período, supondrán una constante que se prolongará hasta nuestros días.
16. Al hilo de estas reflexiones, hay que destacar que durante el período liberal gaditano la concepción de la provincia adquiere significados contradictorios. Si se parte de las funciones que se le encomiendan, puede definirse como una circunscripción al servicio del Estado centralista, pero si se atiende a su órgano de gobierno, la Diputación se presenta como una primera expresión de autogobierno de la comunidad. A las diputaciones se les reconoce un conjunto de competencias propias que permiten la superación de la institución como mero órgano consultivo, y sientan las bases para su posterior reconocimiento como entidad local.
17. Tanto en la Ley de 1813 como en la de 1823, las diputaciones provinciales desempeñan la generalidad de las funciones del Estado en la periferia, no solo por la relación que guardan con el jefe político, sino sobre todo por la atribución de un conjunto de competencias propias que permiten definir a las diputaciones, junto con los ayuntamientos, como órganos del Estado. Las contradicciones vistas explican que se negara a la Diputación su carácter representativo, que se defendiera la necesidad de la presencia autóctona del Gobierno en el territorio, y que, en consecuencia, se calificara a la Diputación como órgano estatal. Pero, aun así, este período resulta decisivo para la posterior definición de la provincia como entidad local.
18. Este rápido recorrido por la Constitución de 1812, en lo relativo al tratamiento que en la misma se hace de municipios y provincias, no hace sino insistir en la idea de que el proceso de formación de las entidades locales, al modo como hoy las conocemos, ha sido complejo y dilatado en el tiempo. La necesidad

de replantear la definición de sus competencias, sus recursos y las relaciones intergubernamentales, ha sido y sigue siendo una cuestión tan prioritaria como aplazada en la agenda política.

19. La perspectiva histórico-constitucional del proceso de aparición, implantación y generalización de los municipios y provincias, así como de sus órganos de gobierno, ayuntamientos y diputaciones, es un tema primordial en la celebración del bicentenario de la Constitución de 1812. La idea de que el sistema institucional puede ser reformulado permanentemente puede ser peligrosa, pero, además, muestra un profundo desconocimiento sobre las instituciones, que para bien o para mal son uno de los elementos intangibles más poderosos de los sistemas políticos democráticos y de su propia estabilidad. Pasados doscientos años desde la proclamación de la Constitución de 1812, no pueden negarse grandes avances en nuestros Gobiernos locales, pero, aun así, todavía queda pendiente la tan anunciada “segunda descentralización”, desde las comunidades autónomas a las entidades locales.
20. La Constitución de Cádiz de 1812 consiguió trascender su propio marco y contexto, rigiendo el destino de más millones de almas de los que jamás hubieran podido imaginarse aquellos liberales que el 24 de septiembre de 1810 se reunieron en la isla de León, con el propósito de alumbrar el destino de una nación que aún estaba por determinar. La Constitución de Cádiz se ha convertido desde entonces en todo un hito histórico, no solo en España, sino en la Europa de la época y allende los mares.







La Fundación Democracia y Gobierno Local quiere contribuir con este libro colectivo a la merecida celebración del bicentenario de la liberal Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812. Contribución más que justificada, pues el texto gaditano que inaugura nuestra época constitucional supone también la carta de naturaleza de las diputaciones provinciales.

Se incluye un estudio de Enrique Orduña Rebollo sobre los orígenes de las diputaciones provinciales, así como sendos trabajos de dos reputados especialistas en la materia, los profesores Alejandro Nieto García y Mayte Salvador Crespo, relativos a las diputaciones en el último período doceañista, y los ayuntamientos y las diputaciones en la Constitución de Cádiz, respectivamente.

[www.gobiernolocal.org](http://www.gobiernolocal.org)

