

# CAPÍTULO 1

## Los orígenes de las diputaciones provinciales (1810-1813)

### 1. Introducción

Con ocasión de profundizar en el estudio del municipalismo iberoamericano, nos hemos encontrado con la dificultad de situar en el marco del derecho comparado la figura de las diputaciones provinciales españolas. Habitualmente en los países centralizados existen dos niveles de organización administrativa: la del Gobierno nacional y la municipal. En el caso de países descentralizados encontramos tres niveles: el nacional, el regional y el municipal. La terminología se complica en países como Argentina, donde el escalón intermedio es la provincia, equivalente al concepto federal de los estados en México o Venezuela, lo que crea una difícil equiparación con la figura territorial española.

Sin embargo, la existencia de figuras territoriales intermedias es frecuente en Europa. Así, como Estados unitarios nos encontramos con Dinamarca (5 regiones), Suecia (21 condados), Francia (100 departamentos, 26 regiones), Grecia (50 prefecturas), Holanda (12 provincias), Irlanda (29 *County councils*), Reino Unido (35 *County councils*). Estados federales: Ale-

mania (313 *Kreise*), Bélgica (10 provincias). Estados regionales: España (50 provincias)<sup>1</sup>, Italia (110 provincias)<sup>2</sup>.

Igualmente se crea confusión al referirnos en España a la Administración local o más recientemente al Gobierno local, pues en los países de corte federal este concepto se aplica habitualmente a las instituciones regionales, mientras que en España se denomina así a las comunidades autónomas surgidas al amparo de la Constitución española de 1978, reservándose en América la figura “Administración municipal” a la que entiendo del gobierno y organización de los municipios.

En España los niveles de la Administración local son, como decíamos, el autonómico (equivalente a los estados mexicanos o venezolanos, o las provincias argentinas) y el local, en el que se incluyen las diputaciones provinciales y los municipios o ayuntamientos. Por tanto, las diputaciones provinciales deben considerarse como una institución de la Administración local o del Gobierno local español, de carácter intermedio, pues en el siguiente nivel se encuentran los municipios.

## 2. La provincia en la organización territorial española

Debemos advertir que en muchas ocasiones se identifica, incluso en sectores con un adecuado nivel cultural y de conocimientos, la provincia con la diputación provincial, lo cual no es correcto, pues la provincia, al margen de las divisiones territoriales romana y visigoda, es una figura aparecida en el Antiguo Régimen. Su origen en la Corona de Castilla fueron las 18 ciudades con voto en Cortes<sup>3</sup>.

<i>Burgos</i>	<i>Salamanca</i>	<i>Córdoba</i>
<i>León</i>	<i>Soria</i>	<i>Jaén</i>
<i>Ávila</i>	<i>Murcia</i>	<i>Madrid</i>
<i>Segovia</i>	<i>Cuenca</i>	<i>Valladolid</i>
<i>Zamora</i>	<i>Toledo</i>	<i>Guadalajara</i>
<i>Toro</i>	<i>Sevilla</i>	<i>Granada (a partir del siglo XVI)</i>

1. Recordemos la existencia de las comunidades autónomas uniprovinciales, aunque a efectos de la circunscripción electoral sigue en vigor la existencia de las cincuenta provincias.

2. Jiménez Asensio (2011: 25-27).

3. Colmeiro (1873: 23).

2.1. Aparición de la provincia fiscal en 1594

A consecuencia de la quiebra de la Hacienda real, en 1594, a finales del reinado de Felipe II, se realizó un vecindario referido a la Corona de Castilla, que tomó como base territorial las mencionadas ciudades con voto en Cortes, ampliando su número a 41 y convirtiéndolas en provincias de carácter fiscal, al objeto de recaudar el Servicio de Millones, impuesto sobre el consumo, del que solo quedaron exentos los frailes de las órdenes mendicantes, pues afectó por igual a toda la población de la Corona de Castilla, tanto nobles como hidalgos, pecheros o clérigos<sup>4</sup>. Su relación era:

<i>Burgos</i>	<i>Mondoñedo</i>	<i>Ciudad Real</i>
<i>Trasmiera</i>	<i>Santiago</i>	<i>Campo de Calatrava</i>
<i>Tierras del Condestable</i>	<i>Tuy</i>	<i>Mesa Arzobispal de Toledo</i>
<i>Soria</i>	<i>Zamora</i>	<i>Provincia de Castilla,</i> <i>Orden de Santiago</i>
<i>Valladolid</i>	<i>Toro</i>	<i>Alcaraz</i>
<i>Tierras del Conde de Benavente</i>	<i>Palencia</i>	<i>Campo de Montiel</i>
<i>León</i>	<i>Salamanca</i>	<i>Murcia</i>
<i>Asturias de Oviedo</i>	<i>Ávila</i>	<i>Cuenca</i>
<i>Ponferrada</i>	<i>Segovia</i>	<i>Huete</i>
<i>Lugo</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Trujillo</i>
<i>Coruña y Betanzos</i>	<i>Madrid</i>	<i>Provincia de León,</i> <i>Orden de Santiago</i>
<i>Sevilla</i>	<i>Córdoba</i>	<i>Jaén</i>
<i>Calatrava de Andalucía</i>	<i>Granada</i>	<i>Toledo</i>
<i>Orense</i> <sup>5</sup>		

También Tomás González incluye la organización territorial de la Corona de Aragón, Valencia y Cataluña, que recogemos a continuación:

4. Garrigós Picó (1982: 4).  
5. González (1829). Reproduce el "Libro del repartimiento que se hizo de los ocho millones (de Donativo) en virtud de las averiguaciones que se hicieron de las vecindades del Reino el año de 1591 para desde el año de 1594 en adelante", custodiado en el Archivo General de Simancas (AGS), Contadurías generales, 2.ª época, Inventario 2.º, Contaduría de Rentas, Libro n.º 2970.

## ARAGÓN:

<i>Distrito de Zaragoza</i>	<i>Distrito de Daroca</i>	<i>Distrito de Jaca</i>
<i>Distrito de Alcañiz</i>	<i>Distrito de Calatayud</i>	<i>Distrito de Ainsa</i>
<i>Distrito de Montalbán</i>	<i>Distrito de Tarazona</i>	<i>Distrito de Barbastro</i>
<i>Distrito de Ribagorza<sup>6</sup></i>		

En el caso de Valencia, se hacen dos divisiones: *Parte de Poniente* y *Parte de Levante*, distinguiendo entre cristianos viejos y nuevos<sup>7</sup>.

Para el Principado de Cataluña, se efectúa la siguiente distribución de las veintisiete colectas y veguerías:

<i>Colecta de Barcelona</i>	
<i>Colecta y Veguería de Villafranca de Panadés</i>	<i>Colecta de Pradas</i>
<i>Colecta y Veguería de Igualada</i>	<i>Colecta de Tarragona</i>
<i>Colecta y Veguería de Vich</i>	<i>Colecta de Montblanch</i>
<i>Colecta de Berga y Bagá</i>	<i>Colecta de Poblet</i>
<i>Colecta de la Veguería y Ciudad de Manresa</i>	<i>Colecta de la Ciudad y Veguería de Lérida</i>
<i>Colecta de la Ciudad y Veguería de Balaguer</i>	<i>Colecta de Tárrega</i>
<i>Colecta de Pallars</i>	<i>Colecta de Cervera</i>
<i>Colecta de Castellbó</i>	<i>Colecta de Cardona</i>
<i>Colecta de Urgel</i>	<i>Colecta de la Ciudad y Veguería de Gerona</i>
<i>Colecta de Agramunt</i>	<i>Colecta de Camprodón</i>
<i>Colecta de Tortosa</i>	<i>Colecta de Puigcerdá</i>
<i>Colecta del Condado de Falcet y Baronía de Entensa</i>	<i>Colecta de la Cartuja</i>
<i>Colecta de Castelló de Ampurias</i>	
<i>Colecta de Aulot, hoy Olot<sup>8</sup></i>	

6. González (1829: 126-137). Está referido a 1609. Procede de AGS, Secretaría de Estado, correspondencia de Aragón.

7. González (1829: 138-142). AGS, Secretaría de Estado, Negociado de España, n.º 213.

8. González (1829: 143-157). Año de 1553. Lo toma de los libros del Maestre Racional de Cataluña, "que se custodian en el Archivo del Real Patrimonio de aquel Principado".

2.2. La España dividida en provincias de Floridablanca

Tales figuras, que persistieron a lo largo del siglo XVII, con la llegada de la dinastía de Borbón a España, se transformaron, y el carácter fiscal se amplió, después de sucesivas vicisitudes, a las gubernativas, judiciales y militares, incrementando el número de provincias con las procedentes de los antiguos reinos de la Corona de Aragón, que incluía a Baleares, Cataluña, Valencia y Aragón.

La relación de las provincias era:

<i>Abila</i>	<i>Mondoñedo</i>	
<i>Reyno de Aragón</i>	<i>Tuy</i>	<i>Salamanca</i>
<i>Burgos</i>	<i>Granada</i>	<i>Sevilla</i>
<i>Islas de Gran Canaria</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Segovia</i>
<i>Principado de Cataluña</i>	<i>Iviza, Mallorca y Menorca</i>	<i>Toledo</i>
<i>Córdoba</i>	<i>Jaén</i>	<i>Toro</i>
<i>Cuenca</i>	<i>León, con los partidos de Ponferrada y Asturias</i>	<i>Valladolid</i>
<i>Extremadura</i>	<i>Madrid</i>	<i>Reyno de Valencia</i>
<i>Betanzos</i>	<i>La Mancha</i>	<i>Álava</i>
<i>La Coruña</i>	<i>Murcia</i>	<i>Señorío de Vizcaya</i>
<i>Santiago</i>	<i>Navarra</i>	<i>Guipúzcoa</i>
<i>Lugo</i>	<i>Palencia</i>	<i>Zamora</i>
<i>Orense</i>	<i>Nuevas poblaciones de Andalucía</i>	<i>Nuevas Poblaciones de Sierra Morena<sup>9</sup></i>

Posteriormente se produjeron sucesivas reorganizaciones y nuevas creaciones que configuraron la estructura territorial de la metrópoli a finales del Antiguo Régimen, pues entre 1789 y 1805, a iniciativa de Miguel Cayetano Soler, aparecieron las nuevas provincias marítimas de Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Asturias. Toro se integró entre las de Palencia y Zamora.

9. Tomamos la relación de las provincias españolas peninsulares e insulares de la obra: *España dividida en provincias* (Madrid, 1789, vol. I). Existe edición facsímil de 2003 con prólogo de Miguel Artola.

### 2.3. Un apunte demográfico

En 1797 se realizó un censo de la población peninsular que será utilizado como referencia en todas las actuaciones posteriores relacionadas con la organización territorial<sup>10</sup>. Su detalle:

Álava	67 523	Guadalaxara	121 115	Sevilla <sup>11</sup>	749 223
Aragón	657 860	Guipúzcoa	104 491	Soria	198 107
Asturias	364 238	Jaén	206 807	Toledo	374 867
Ávila	118 061	León	239 812	Toro	97 370
Burgos	470 588	Madrid	229 101	Valencia	825 059
Cataluña	858 818	Mancha	205 548	Valladolid	187 390
Córdoba <sup>12</sup>	258 224	Murcia	383 226	Vizcaya	111 436
Cuenca	294 290	Navarra	221 728	Zamora	71 401
Extremadura	428 493	Palencia	118 064	Mallorca	140 699
Galicia	1 142 630	Salamanca	209 998	Menorca	30 990
Granada	692 924	Segovia	170 235	Ibiza	15 290
					Canarias 175 865

### 3. La provincia en los albores del constitucionalismo

El mencionado anteriormente sería el soporte territorial sobre el que el constitucionalismo gaditano estableció la figura de la diputación provincial como su órgano de gobierno y administración. Se trata de una institución estudiada con detalle en el pasado inmediato, y a través de esta reflexión trataremos de exponer los orígenes, evolución, organización y funciones de las diputaciones provinciales españolas, con la esperanza de que sirva de guía a los que inician sus pasos académicos en el proceloso mar de la Administración pública<sup>13</sup>.

10. *Censo de Godoy 1797* (Madrid, Imprenta Real, 1801). Ed. facsímil: Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 1994.

11. Con Ceuta, que tiene 3002 almas.

12. Con las nuevas poblaciones, que tienen 6196 almas.

13. En los últimos años han aparecido diversas monografías referidas a la historia, organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales españolas. Entre ellas: Bermejo y Delgado (1989); Carantoña y Puente (1995); Chamocho Cantudo (2004); Chust (1995); Galván García (1996); González Casanovas (1986); Guaita Martorell (1991); Jordà Fernández (2002); Lladonosa Pujol (1986); Martínez Díez (1981); Martínez Hernández (2004); Moreno Nieto (1986); Orduña Rebollo (1991); Ortego Gil (1990); Piña Homs (1979); Ramos (2000); Requena (1993); de Riquer (1987); Santana Molina (1989); Voltes (1966).

### 3.1. Las subprefecturas de José Bonaparte

Previamente hemos de referirnos a un intento de José Bonaparte de crear en España subprefecturas siguiendo las pautas del modelo napoleónico. El proyecto de división territorial de España fue encomendado inicialmente, por José Bonaparte, al coronel afrancesado Francesc Amorós, cuyas previsiones eran las de 38 departamentos, designados por sus capitales y no por criterios geográficos. Desaparecían respecto a la división del siglo XVIII Ávila, Guadalajara y Palencia; mantenía Asturias y las marítimas de 1805; permutaba Cádiz por Jerez; dividía Galicia en cuatro departamentos: Santiago, Lugo, Orense y Tuy; aparecían como nuevas provincias en la Corona de Aragón: Huesca, Solsona, Segorbe y Tortosa; Extremadura se dividía entre Badajoz y Plasencia; y como novedad se creaba la de Logroño<sup>14</sup>.

La autoría definitiva del proyecto estuvo a cargo de José María de Lanz y Zaldívar, marino de origen navarro, que había residido en Francia y cuya nacionalidad obtendría. Mantuvo el número de departamentos, con variaciones y traslados de capitales de unos lugares a otros. Suprimió los de Logroño, Segovia y Zamora, 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 en sustitución de Badajoz. Trasladó las capitales de Jaén a La Carolina y de Santiago a La Coruña, con la posibilidad de realizar los de Orense a Monterrey, de León a Astorga, de Jerez al Puerto de Santa María y de Vitoria a Bilbao. No obstante, su escaso conocimiento de la España interior le llevó a cometer diversos errores al realizar los límites departamentales, incluida su ignorancia sobre la red y el tamaño de las ciudades españolas<sup>15</sup>.

Estudiado el proyecto por el Consejo de Estado, se introdujeron diversas modificaciones, como denominar subprefecturas a los departamentos, o designarlos por su capitalidad. Durante la tramitación del proyecto, el propio Napoleón, alegando razones militares, decretó el 8 de febrero de 1810 la creación de cuatro Gobiernos independientes en las provincias situadas al norte del Ebro, y una organización departamental distinta en Cataluña, bajo la autoridad militar de Augereau, inconveniente que supuso la aprobación del decreto de creación de 38 prefecturas promulgado en Sevilla el 17 de abril de 1810. Tuvo un desarrollo heterogé-

14. Orduña Rebollo (2003a: 361), donde seguimos las opiniones de J. Burgueño. La influencia de Juan Antonio Llorente en la aparición de Logroño, en Abad León (1980).

15. Burgueño (1996: 65-80).

neo, en función de la ocupación bélica del territorio, y prácticamente no fue tenido en cuenta en los intentos posteriores. Su distribución:

<i>Alicante</i>	<i>Gerona</i>	<i>Murcia</i>	<i>Tarragona</i>
<i>Astorga</i>	<i>Granada</i>	<i>Orense</i>	<i>Teruel</i>
<i>Barcelona</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Oviedo</i>	<i>Toledo</i>
<i>Burgos</i>	<i>Huesca</i>	<i>Palencia</i>	<i>Valencia</i>
<i>Cáceres</i>	<i>Jaén</i>	<i>Pamplona</i>	<i>Valladolid</i>
<i>Ciudad Real</i>	<i>Lérida</i>	<i>Salamanca</i>	<i>Vigo</i>
<i>Ciudad Rodrigo</i>	<i>Lugo</i>	<i>Santander</i>	<i>Vitoria</i>
<i>Córdoba</i>	<i>Madrid</i>	<i>Sevilla</i>	<i>Xerez</i>
<i>Coruña</i>	<i>Málaga</i>	<i>Soria</i>	<i>Zaragoza</i>
<i>Cuenca</i>	<i>Mérida</i> <sup>16</sup>		

La organización departamental por razones militares de Cataluña y Aragón, decretada por Napoleón en 1810, tuvo su continuidad en otro decreto imperial de 26 de enero de 1812, que dividió Cataluña en cuatro departamentos: Ter, Montserrat, Segre y Bocas de Ebro, con capitales en Gerona, Barcelona, Puigcerdà y Lérida, incluyendo diversas rectificaciones en los límites históricos del Principado<sup>17</sup>.

### 3.2. Los primeros intentos de división territorial del constitucionalismo

En primer lugar, hemos de considerar en la génesis de las diputaciones provinciales dos componentes básicos: el territorial y el institucional. Respecto al primero, cuando los diputados doceañistas estudiaron el articulado correspondiente, lo hicieron sobre el modelo provincial y demográfico del Antiguo Régimen, con una gran profusión de enclaves. Ejemplos, los de Valladolid, extendido por el oeste hasta los límites con Galicia, o Segovia, cuya jurisdicción se extendía por los partidos de Chinchón y El Escorial. Sin olvidar la provincia única de Cataluña, Aragón, Valencia, o la de Granada<sup>18</sup>.

16. División del Territorio en Prefecturas (Decreto de 17 de abril de 1810, José Bonaparte), 38 en total.

17. Burgueño (1996: 77).

18. Garrigós Picó (1982). El caso de Segovia, en González Herrero (1974). Véanse también: Cortés y Marina (1997); y Sánchez Picón (2017), advirtiendo que la nueva provincia del Oriente granadino se extendía por un extenso territorio: "limitaba al norte con la sierra de Segura y terminaba por el Sur en el Cabo de Gata, que se adentraba por las Alpujarras abrazando las cumbres de Sierra Nevada al suroeste, mientras que por el noreste entraba en contacto con la depresión de Lorca, dentro del reino de Murcia".



Como ya recordábamos, existía una cuestión previa que condicionaba el funcionamiento posterior de las diputaciones, y era precisamente la organización territorial del Estado, contenida en los artículos 10 y 11 del proyecto, relegando en este la realización de una división más conveniente del territorio español a una ley constitucional posterior. La guerra y la ocupación permanente de gran parte de España eran las razones de tal prevención. Lo que no era óbice, como veremos, para modificar la estructura centralizada de la organización territorial, pues finalmente la Constitución de Cádiz configuró un Estado dividido en provincias.

Los actuales criterios sobre los orígenes de la institución provincial, atribuidos anteriormente al modelo francés departamental, han sido superados después de las rigurosas investigaciones de varios autores, entre ellos Artola y Burgueño. Como sabemos, la provincia es una figura territorial de carácter fiscal, cuyos antecedentes se remontan a la Corona de Castilla a finales del siglo XVI, y para la España peninsular e insular al siglo XVIII. Por el contrario, su órgano de gobierno, la diputación, sí estará inspirada en la institución francesa, aunque con diferencias importantes, como veremos posteriormente.

### 3.3. La “Consulta al País”

Una de las ocasiones para modificar el sistema político institucional de España, en el curso de una guerra con gran parte del territorio ocupado por el ejército napoleónico, tuvo su origen a partir del decreto de la Junta Central de 22 de mayo de 1809 creador de la Comisión de Cortes, a la que se encomendaba entre otras funciones la de dirigir una amplia consulta a instituciones, entidades públicas o privadas, autoridades, particulares, etc., para que informasen sobre la forma de constituirse las futuras Cortes y las cuestiones que debían ser tratadas por ella.

El desarrollo de esta demanda informativa, conocida posteriormente como “Consulta al País”, se plasmó en la circular de 24 de junio, complementada con la de 30 de junio. La encuesta, según Artola, fue dirigida a 15 juntas supremas, siete audiencias, la Chancillería de Granada, 30 ayuntamientos, 39 obispados, 41 cabidos, nueve universidades, autoridades de Canarias y arzobispo de Toledo<sup>19</sup>.

---

19. Artola (2000) dedica el segundo volumen a recoger los informes contestando a la encuesta.

Las respuestas a la Consulta se recibieron en el segundo semestre de 1809 y enero de 1810. Carecían de homogeneidad y en algunos casos contenían un anteproyecto constitucional. Pero casi todas coincidían en la necesidad de una nueva división territorial más homogénea y racional, incluida la continuidad de la diversidad social característica del Antiguo Régimen, con la supresión de fueros personales y territoriales. Tales componentes fueron un precedente, como veremos, en las juntas provinciales, que anunciaban una futura organización provincial<sup>20</sup>.

### 3.4. Los debates constitucionales sobre el territorio

Las figuras territoriales, como hemos visto, no eran nuevas, y tanto las provincias como los partidos o los municipios eran instituciones preexistentes: las primeras, con las especialidades ya reseñadas, al menos desde el siglo XVI; de los partidos se puede decir lo mismo; y en cuanto a los últimos, su origen se remonta al siglo IX. Ahora bien, es indudable que, al haberse agotado el modelo estamental, se introduce una mutación en su naturaleza y forma de gobierno, acorde con los nuevos tiempos, que incluso corrigió su espacio físico, comprendidos los límites, y sobre todo les encomienda nuevas funciones o cometidos distintos a los que habían desempeñado hasta entonces.

La excepcionalidad producida por el conflicto bélico no fue óbice para que en los debates de la Comisión de Legislación se tomase en consideración el problema de la división territorial, contenida en el Título II del proyecto. El trabajo se repartió entre Leyva y Ranz, que presentaron una relación de reinos y provincias sin indicar su condición de reino, condado o provincia, y anunciando la realización de una división más conveniente acordada por la Comisión<sup>21</sup>. Esta amplió la relación, que se debatió en la sesión del día 2 de septiembre, aprobándose, según el secretario Pérez de Castro, en los mismos términos en que se presentó.

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.

---

20. García Fernández (2012: 445).

21. Artola (2008: 53).

También resulta de gran interés el artículo 11 (12 del proyecto), que remite la adecuada división del territorio español a una ley constitucional, cuando las circunstancias políticas lo permitiesen. La inclusión de este artículo fue a iniciativa de los diputados Muñoz Torrero y Pérez de Castro; asumido por la Comisión, existió total coincidencia en posponerla no solo por la situación bélica que afectaba a la nación, sino también por la falta de datos fiables sobre población, límites, enclaves, etc.

“Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”.

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 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 prodigiosos 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”.

Los resultados se plasmaron en el texto promulgado el día de San José de 1812, y no podemos ignorar la existencia de importantes componentes de inspiración francesa, como ha analizado García de Enterría, en el sentido de que fue sustituido el orden estamental por el “principio de un orden social nuevo, de territorialidad de los derechos sociales y de horizontalidad uniforme en su distribución”<sup>22</sup>.

Tampoco podemos suscribir la existencia de una influencia generalizada del modelo territorial francés sobre el español, como se expresó en el pasado por Mendizábal Allende, al afirmar que sobre el modelo francés

---

22. García de Enterría (1960: 86).

se crean la provincia, el partido judicial y el municipio<sup>23</sup>, lo que a la luz del actual estado de la investigación histórica se encuentra superado. Por otro lado, hemos de señalar el gran mérito del estudio por ser el primero dedicado a un tema tan escasamente conocido como el de los partidos judiciales. Ténganse en cuenta las opiniones contrarias manifestadas en diversas ocasiones, entre ellas las del profesor Gallego Anabitarte<sup>24</sup>.

Son también significativas las palabras contenidas en el Discurso Preliminar, pues uno de los principales fines de la Constitución era conservar la integridad del territorio de España, por lo que se especificaban los reinos y provincias que componían el imperio en ambos hemisferios. El deseo de la Comisión había sido hacer un reparto del territorio español en ambos mundos para facilitar la administración de justicia, la recaudación de contribuciones, facilitar la comunicación entre las provincias, simplificar las órdenes del Gobierno y fomentar la unidad de todos los españoles cualquiera que fuese el reino o provincia de su pertenencia, pero esta gran 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 dexarse para las Cortes sucesivas el desempeño de este tan difícil como importante trabajo”<sup>25</sup>.

De ahí, una vez más, la previsión del artículo 11.º, que disponía la realización de una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, cuando “las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”. La relación que figura en el artículo 10 de la Constitución de 1812 es la siguiente:

“Art. 10.

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 éstas y al continente en uno y otro mar.

23. Mendizábal Allende (1966: 4).

24. Gallego Anabitarte (1991).

25. Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella. Hemos utilizado el documento editado por la Universidad de Cádiz en 2012.

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”.

### 3.5. El proyecto de Bauzá de 1813

Retornando a la división provincial, sabemos que a mediados de 1813 habían desaparecido paulatinamente las causas que frenaban su desarrollo definitivo, al retroceder los invasores franceses, que iban replegándose hacia sus fronteras, quedando la mayor parte del territorio peninsular fuera de su control. Aquel era el momento propicio para afrontar el desafío pendiente. Días después de aprobarse por las Cortes el Decreto de 23 de junio de 1813, sobre la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, el secretario de la Gobernación de la Península encargó a don Felipe Bauzá, director del Depósito Hidrográfico, realizar el proyecto de nueva división territorial, para presentarlo a las Cortes y cumplir el mandato recogido en el artículo 11 de la Constitución.

Felipe Bauzá había nacido en Palma de Mallorca en 1764, y se conserva su retrato en el salón de plenos del Ayuntamiento de Palma. De profesión marino, piloto, y profesor en Cádiz de la Escuela de Guardias Marinas, había participado en la expedición de Malaspina. Subdirector y después director del Depósito Hidrográfico, académico de la Historia, participó activamente en la división territorial; diputado en las Cortes del Trienio, se exilió y murió en 1834.

Bauzá, conocedor del asunto como participante en la redacción de la Carta Geográfica de España, cumplió el encargo en casi tres meses, pues el 21 de septiembre de 1813 remitía a la Secretaría de Gobernación un amplio expediente que contenía la división interesada, la relación de provincias con descripción de sus límites y un informe que recogía sus opiniones sobre el tema. Hay que destacar la celeridad en realizar el trabajo, a pesar de las lógicas dificultades que debió encontrar el autor.

Este proyecto, cabe calificarlo de reformista, pues es innegable su conexión con las divisiones territoriales del siglo XVIII, y de ninguna manera supuso una ruptura con ellas. Frente a la opinión previa de algún radical, en el proyecto de Bauzá se conservaron los límites de la mayoría de los antiguos reinos —Aragón, Galicia, Navarra, Asturias, etc.—, limitándose a subdividirlos en provincias. Aunque los factores geográficos, como los ríos, resultaron de una trascendencia notoria, el criterio más destacable fue el concepto de

funcionalidad económica que siguió, al objeto de coordinarlo con los aspectos tradicionales del territorio, como así hizo constar en su dictamen.

En resumen, la división de Bauzá, además de un cierto respeto a los límites tradicionales, tuvo en cuenta los accidentes geográficos, extensión, riqueza y población, frente a los intentos de 1799-1805 que primaban en la racionalización el criterio de distancias de los municipios y partidos de la capital de la provincia.

A partir de tales presupuestos distinguía tres categorías de provincias: las de primer orden se caracterizaban por su riqueza y población, y tenían por capital la ciudad que les daba el nombre, con jefes políticos subalternos. Estas provincias, según explicación del propio Bauzá, comprendían “los grandes Reynos que hasta hoy se han manejado por una sola autoridad militar y civil”, pero eran demasiado extensos para ser gobernados por un solo jefe político, por lo que se establecían dentro de ellos los jefes políticos subalternos.

Gobernaciones de primer orden:

**Cataluña**, *con las gobernaciones de Barcelona, Tarragona y Urgel*

**Aragón**, *las de Zaragoza, Huesca y Teruel*

**Valencia**, *las de Valencia, Segorbe y Alicante*

**Granada**, *las de Granada y Guadix*

**Sevilla**, *las de Sevilla y Écija*

**Extremadura**, *las de Mérida y Cáceres*

**Toledo**, *las de Toledo y Talavera de la Reina*

**Madrid**, *que comprende las de Madrid y Guadalajara, reunidas en una sola gobernación con capital en Madrid*

**León**, *las de León y Astorga*

**Galicia**, *las de Santiago, Tuy, Orense y Lugo*

Gobernaciones de segundo orden:

**Asturias**, *capital Oviedo*

**Santander**, *capital Santander*

**Provincias Vascongadas**, *cuya 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 eran Bilbao, San Sebastián y Vitoria*

**Navarra**, *capital Pamplona*

**Soria, Cuenca, Murcia, Málaga, Cádiz y Córdoba**, *que tenían por capital las ciudades que daban nombre a la provincia*

**La Mancha**, *capital Ciudad Real*

**Salamanca, Valladolid y Burgos**, *con sus capitales respectivas*

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

**Islas Baleares**, *con Mallorca, capital Palma; Menorca, capital Mahón; Ibiza y Formentera, capital Ibiza*

**Islas Canarias**, *cuya capital es la ciudad de Palma en Canarias*

La propuesta de Bauzá comprendía diez provincias de primera, más las Provincias Vascongadas; las diecisiete de segunda eran las provincias de “menor extensión, población y riquezas, que siempre se han manejado por sí solas”, y a las que se añadieron las creadas en 1799 y 1802, excepto Cartagena. En cuanto a las de tercera clase, eran los llamados “partidos” o “gobernaciones”, que estaban incluidos en la primera categoría, admitiendo la posibilidad de que se declarasen provincias independientes, en cuyo caso la división propuesta por Bauzá hubiese supuesto un total de cuarenta y cuatro provincias.

El juicio generalizado sobre este proyecto de división es que se hizo de forma apresurada y disponiendo de pocos medios técnicos, cartográficos, etc., situación que apreció el propio autor, ya que advertía de tales circunstancias y las deficiencias técnicas:

“Se notará que las líneas de división de algunas de las provincias no pasan por los ríos y puntos descriptores; esto consiste en que para ello se han tenido presentes las Cartas particulares de las provincias del geógrafo López, que varían notablemente con la última publicada por el autor que es la que se presenta. Por la misma razón faltando el conocimiento de la física de España, esto es sus Cordilleras principales, y ramificaciones de éstas, no puede menos que esta División tenga muchos defectos, y por lo que no puede mirarse este proyecto, sino como un ensayo, que para llevarlo a debido efecto se hace indispensable tener aquellos conocimientos”<sup>26</sup>.

También se aprecia un cierto respeto a las divisiones del Antiguo Régimen, pues la mayoría conservan sus antiguos límites y Bauzá se limita a

---

26. Vilar (2004a). Incorpora el texto en nota final como “Memoria autógrafa” de 21 de septiembre de 1813.

subdividirlos, agrupando antiguas demarcaciones administrativas, aunque en determinadas ocasiones aprovecha los cursos fluviales, como la coincidencia del límite sur de Cataluña con el Ebro, o también el sur de Alicante con el río Segura.

Los pueblos riojanos situados al norte del Ebro se adscribían a Álava. Del antiguo reino de Sevilla fueron separados los partidos de Archidona y Antequera, que junto con alguno de Granada ampliaron la provincia de Málaga; por el contrario, Murcia cedió parte de Jaén, recibiendo territorios procedentes de Valencia, Cuenca y Granada. Desaparecieron Guadalajara al unirse a Madrid, Toro, Zamora y Palencia agregadas a las limítrofes, y Ávila a Segovia. Respecto a las nuevas: Écija, Talavera y Astorga eran cabeza de antiguos partidos.

El trabajo elaborado por Bauzá fue presentado a las Cortes como un proyecto, por el diputado Miguel de Lastarria, el 29 de septiembre de 1813, incorporando algunas modificaciones como la desaparición de las tres categorías, limitándolas a gobernaciones superiores e inferiores, de lo que resultaron treinta y siete provincias superiores y siete inferiores.

Promulgada la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 23 de junio de 1813, la Regencia, además del estudio indicado, solicitó la colaboración de otras personalidades conocedoras de la realidad territorial, sobre todo las diputaciones establecidas y los jefes políticos, los cuales emitieron sus opiniones y dictámenes en el período de información que duró hasta principios de mayo de 1814. En el caso de la Diputación de Cataluña se había pedido tal informe el 4 de septiembre de 1813, pero previamente había pedido la creación de jefes subalternos y en su propuesta solicitaba la creación de siete distritos: Barcelona, Cervera, Gerona, Lérida, La Seu d'Urgell, Tarragona y Vich, coherente con la división de juzgados de Hacienda aprobada por las Cortes el 13 de septiembre de 1813<sup>27</sup>.

La mayoría de ellos no fueron tomados en consideración, pero algunos aspectos finalmente fueron recogidos y tramitados parlamentariamente. En este sentido, y por afectar a la provincia de Segovia, es interesante reseñar el informe del jefe político de Ávila, Bernardo de Borjas y Tarrius, que proponía la pervivencia de Ávila independiente de Segovia, pero reconocía

---

27. Burgueño (1996: 107-108). No obstante, debe tenerse en cuenta que la Diputación de Cataluña tendría probablemente un carácter itinerante, dada la ocupación permanente del ejército francés. Recordemos que hasta el 1 de febrero de 1814 Suchet no abandonó Barcelona, ocupadas aún Tortosa, Mequinenza y Lérida y evacuadas a primeros de marzo (de Diego, 2008: 466-467).



las dificultades para determinar unos adecuados límites provinciales por la escasa población, su pobreza, la complicada orografía y el lastre de las divisiones antiguas, tanto de orden eclesiástico como civil o administrativo, que eran discontinuas y no coincidentes. Su propuesta consistía en incrementar la población y el número de pueblos, incorporando diversos territorios de provincias limítrofes. El proyecto de creación de la nueva provincia de Ávila, elaborado por su jefe político, junto con otros más se remitió a las Cortes el 1 de mayo, pero no llegó a debatirse, pues tres días más tarde Fernando VII derogó la Constitución.

#### **4. Las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812**

La condición unitaria de la nación, que caracterizó a la Constitución española de 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.

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 elite que se encuentra con un poder casi ilimitado de configuración del Estado”<sup>28</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 fueron fijadas las bases del Estado moderno

---

28. Morell Ocaña (1988: 684).

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 y que representaban un nuevo concepto de la relación política entre los ciudadanos, basada en principios democráticos y 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 mediatizó 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. Si 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.

#### **4.1. Las juntas provinciales**

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 anticipo 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.

La ya vista tradición histórica española de la provincia, primero en las ciudades de la Corona de Castilla con voto en Cortes, con carácter fiscal desde finales del siglo XVI y administrativo en el XVIII, como espacio territorial se pierde ante la diputación, 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>29</sup>.

El caso de Galicia era singular, 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 de León y Asturias<sup>30</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 o gobernador tenía un marcado carácter unitario, centralista y jerárquico, según se deduce del artículo 324 de la Constitución de 1812, que atribuía el gobierno político de las provincias al "jefe superior nombrado por el rey"<sup>31</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 referidas a la administración territorial, ajenas a la justicia, ejercidas hasta entonces por las dos chancillerías y las audiencias<sup>32</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>33</sup>.

## 4.2. La Comisión de Constitución y las diputaciones provinciales

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

---

29. García de Enterría (1986: 32).

30. González Mariñas (1978: 50).

31. González Casanovas (1986: 33).

32. Orduña Rebollo (1986b, 1991, 2003a).

33. Parejo Alfonso (1988: 61); García de Enterría (1986: 32); Morell Ocaña (1988: 737).

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.

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, pues 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 asumía el intendente su representación, otro funcionario 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 de la organización territorial del Estado, contenida en el artículo 10 del texto definitivo<sup>34</sup>, complementado por el artículo siguiente, que preveía la realización de una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional posterior, condicionada a su vez a la normalización de la situación bélica. Por tanto, la Constitución de Cádiz configuró un Estado unitario dividido en provincias<sup>35</sup>.

La nueva división provincial afectaba de forma prioritaria no solo a la dotación de los jefes políticos, sino también a la organización de las intendencias y la adscripción de los intendentes, así como 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 esta. La cuestión territorial se resolvería provisionalmente por medio del Decreto de 23 de mayo de 1813, que estableció 31 diputaciones para el territorio peninsular e islas adyacentes.

34. “Art. 10. El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes”, mencionado en el Apéndice 5.

35. De Estado unitario descentralizado lo califica Gallego Anabitarte (1991: 140 y ss.).

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 también porque reflejaba la realidad territorial que se trataba de corregir:

“[...] 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 propuesto que se altere la división de España, sino que deja facultad a las Cortes 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>36</sup>.

Era todo un síntoma de la resistencia a la pérdida de privilegios, perfilado 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>37</sup>.

Sabido es que, cuando en 1836 sean liquidados definitivamente los residuos del feudalismo, solo será en 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.

36. Diario de Sesiones de las Cortes (en lo sucesivo D.S.C.), n.º 332, sesión del día 2 de septiembre de 1811, p. 1790. Téngase en cuenta, como veremos, 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 de Navarrete, Lamas Pardo y las chancillerías, concluidos precisamente en 1833. Burgueño (1996); Cortés y Marina (1997); Orduña Rebollo (2000a).

37. Pérez Garzón (2002: 72).

### 4.3. Los debates del Proyecto

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 asociar a 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 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>38</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>39</sup>, otros diputados como Leyva, Ramos Arizpe, 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.

38. D.S.C. n.º 466, sesión del día 12 de enero de 1812, p. 2606.

39. Morell Ocaña (1988: 655).

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 quizá a las provincias americanas? Pero en ellas, como en la metrópoli, también había intendentes. La pregunta quedó de momento sin respuesta, ya que el diputado Larrazábal, que le sucedió en el orden de oradores, solo propuso ampliar el número de diputados a trece.

El diputado Ramos Arizpe 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”, 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 también, 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>40</sup>.

---

40. D.S.C. n.º 466, sesión del 12 de enero de 1812, p. 2608.

La oposición a las opiniones de Larrazábal y Ramos Arizpe 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.

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 se estimaba que, en caso de producirse, insensiblemente se deslizarían hacia la formación de Estados independientes<sup>41</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>42</sup>. Con anterioridad, en julio de 1811, se había aprobado la Constitución del Estado de Mérida<sup>43</sup>.

Junto a una cierta falta de realismo político, debemos interpretar su postura como el deseo de mantener en el texto doceañista los principios centralistas y unitarios en el modelo de Estado para España que se diseñaba aquellos días, y en los que no podemos desconocer la existencia de una

---

41. *Idem*.

42. Brewer-Carías (2008: 185 y ss.).

43. Trejo Contreras (1995).



cierta inspiración de origen francés<sup>44</sup>, cuestionada por Gallego Anabitarte al indicar sucesivos procesos descentralizadores<sup>45</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>46</sup>, para impulsarlos, evitar abusos, quebrantamiento de las leyes, y verificar que las órdenes superiores se cumplieran 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 consecuencia 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>47</sup>.

De esta forma, al configurarse inicialmente una Administración centralizada, se dotaba discretamente en un grado superior de una presunción de poder político sobre la libertad individual y también como de tutela sobre las Administraciones locales<sup>48</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

44. García de Enterría (1986: 23).

45. 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. Gallego Anabitarte (1991: 144-146).

46. Morell Ocaña (1988: 739).

47. D.S.C. n.º 466, sesión del día 12 de enero de 1812, p. 2608.

48. Clavero Arévalo (1983).

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.

#### **4.4. 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>49</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.

Sin embargo, pese a las reiteradas negativas de su representatividad, hay que reconocer la existencia de factores concretos que fueron configurando una democratización de las instituciones locales con la elección de concejales en los ayuntamientos y diputados en las diputaciones<sup>50</sup> (al menos en los períodos liberal-progresista y hasta 1844), con la fundamental Instrucción de 1823, y añadiríamos, con reservas, la Milicia Nacional, cuya actuación, sin dudar de su carácter democrático y popular, en ocasiones 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

49. Parejo Alfonso (1988: 64).

50. Gallego Anabitarte (1991: 144-145).

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:

“[...] la representación nacional no podía ser más que una, y ésta, refundida en las Cortes, es la que únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos y así las Diputaciones no tienen, ni por su naturaleza, ni por su pretender, ningún carácter representativo”<sup>51</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 los ciudadanos mayores de 25 años, vecinos de la provincia y residentes en ella un mínimo de siete años, a los cuales se les pedía “tener lo suficiente para mantenerse con decencia”, lo que en opinión de González Casanovas, que compartimos, limitaba la participación en las tareas de la diputación a los “miembros de la oligarquía mesocrática provincial”. La duración de las sesiones se limitaba a 90 días y el Gobierno podía suspender a las diputaciones que se extralimitasen en sus funciones (art. 336 de CE 1812), pero la disolución quedaba reservada a las Cortes.

#### **4.5. La figura de los intendentes en los debates constitucionales**

En los albores del constitucionalismo, conocemos el papel y la situación del intendente, al que se asignarán funciones inequívocamente hacendísticas, sin mención de otras actividades que habitualmente no desempeñará en períodos de normalidad jurídica, dedicándose exclusivamente a las conferidas por las leyes (de por sí muy amplias e importantes) para el buen gobierno del Estado. La figura de los intendentes no fue cuestionada en la Con-

---

51. D.S.C. n.º 466, sesión del 12 de diciembre de 1811, p. 2610.

sulta al País, probablemente por su condición de empleados que habían accedido al cargo exclusivamente por medio de un nombramiento real y nunca por la compra del oficio<sup>52</sup>.

En la mencionada sesión del 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.

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

---

52. Orduña Rebollo (1997).

La oposición a las opiniones de Larrazábal y Ramos Arizpe 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 en 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 juntamente 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, sobre 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 había 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 es sabido, 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 funcionarios designados en un cuerpo electo (Ramos Arizpe). 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>53</sup>.

---

53. Galván García (1996). El protagonismo de los intendentes en los procesos desamortizadores en López Garrido (1989).

#### 4.6. El secretario de la diputación en el texto constitucional

Como vimos, en la sesión del día 19 de noviembre de 1811, la Comisión de Constitución inició el debate del artículo 2.º (Título VI) del texto constitucional, correspondiente al gobierno político de las provincias y las diputaciones provinciales. Los detalles generales de procedimiento y tramitación del articulado referente a los ayuntamientos, por su minuciosidad y detalle, nos evitan reiterar los mismos términos en el caso de las diputaciones, que, por otro lado, hemos contemplado ampliamente en diversas aportaciones anteriores<sup>54</sup>.

Como en el caso de los ayuntamientos, el secretario de la diputación provincial pasó el filtro del dictamen de la Comisión y el proyecto definitivo sin variaciones, y así aparecería en el texto aprobado el día 19 de marzo de 1812, signado con el artículo 333.<sup>a</sup> en los siguientes términos:

“La Diputación nombrará un Secretario dotado de los fondos públicos de la provincia”.

No hay más referencias, pese a que todo el Título fue objeto de amplios debates en algunas materias, según vimos, como la elección de los diputados, la presidencia del jefe político, la actuación de los intendentes, la limitación de sesiones a 90 días anuales, la futura división provincial, o su configuración como el órgano periférico de una Administración centralizada, que podía ser suspendida por el Gobierno si se extralimitaba en sus funciones, aunque la disolución quedaba reservada a las Cortes.

En el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, figura que, en los casos de modificación de la dotación del secretario, el ayuntamiento deberá disponer de la aprobación previa de la diputación provincial, y posteriormente de la del Gobierno, “sin cuya anuencia no podrá hacerse alteración en este punto”. A lo largo del artículo podemos comprobar el papel de la diputación como verdadero superior jerárquico de los ayuntamientos, acorde con el diseño constitucional. En este sentido, el artículo IV del Capítulo 2.º de la Instrucción disponía lo siguiente:

“Tendrá la Diputación provincial un Secretario nombrado por ella, conforme previene la Constitución. La dotación del Secretario será propuesta por la Diputación y con informe del Gobierno, aprobada por las Cortes. El Secretario podrá ser removido por la Diputación con anuencia del Gobierno”.

---

54. Principalmente en Orduña Rebollo (2003a: 310 y ss.).

En definitiva, los secretarios de los ayuntamientos y las diputaciones eran nombrados por las respectivas corporaciones, que podían cesarlos, en ambos casos, previa ratificación de la diputación provincial; y, en el caso de los de esta, debía contar también con la aprobación del Gobierno. Llama la atención en nuestros días que cualquier alteración de los sueldos de los secretarios tenía que ser ratificada por el Gobierno; es más, para los titulares de las diputaciones, la aprobación definitiva correspondía a las Cortes.

## 5. Las diputaciones provinciales en el marco del constitucionalismo

La regulación posterior a la Constitución de Cádiz para las diputaciones provinciales, en el período comprendido entre 1812 y 1833, estuvo mediatizada por las convulsiones políticas del momento. Como sabemos, este marco fue extremadamente exiguo; solo en dos períodos cortos dispusieron del adecuado desarrollo constitucional, el primero comprendido entre 1812 y 1814, y el segundo entre 1820 y 1823. En esta fase inicial se promulgaron, con la misma fecha de 23 de abril, tres decretos que afectaron a la organización provincial.

El primero fue la Convocatoria para las Cortes ordinarias de 1.º de octubre de 1813, que incluía la Instrucción para el desarrollo de las elecciones. La razón de fecha posterior tan avanzada era la imposibilidad material de cumplimentar antes con éxito la totalidad del proceso electoral, no solo por la situación bélica, sino también por la elección de los representantes más alejados de ultramar (art. II). En el caso de estos, deberían dirigirse a Cádiz para ser informados del lugar definitivo donde se celebrarían las sesiones (art. IV); por último, se excluía la reelección de los constituyentes en ejercicio (art. V)<sup>55</sup>.

La Instrucción de la misma fecha que acompañaba al Decreto contenía las normas para regular el proceso electoral, la constitución de las juntas electorales, prevenciones ante los eventos militares, etc.; se recurre a la provincia como circunscripción electoral, por lo que se facilita la relación de provincias que provisionalmente se habían determinado a dichos efectos, haciendo constar su denominación, número de habitantes de acuerdo con el censo de 1797, número de diputados (1 por cada 70 000 almas) y número de suplentes. Para el caso de ultramar se dictó otra instrucción complementaria en términos análogos, pero sin que constasen más que las capitales de los territorios, sin otros datos complementarios sobre censos, remitiéndose a los más fiables y recientes.

---

55. Colección de decretos y órdenes de las Cortes Generales y Extraordinarias, Cádiz, Imprenta Real, 1811, vol. II, pp. 220-231- Decreto CLXII (edición facsímil, Madrid, Cortes Generales, 1987).



Desde la perspectiva territorial, el Decreto CLXIII, sobre la formación de ayuntamientos constitucionales, resultó de gran interés para la conversión de los lugares de señorío en ayuntamientos constitucionales, una de las causas del elevado número de municipios de España, pues a pesar de que fijaba en 1000 almas el número para constituir el ayuntamiento, se abría la posibilidad de hacerlo para todos los que no llegasen a tal cifra y que por sus especiales circunstancias lo estimasen conveniente<sup>56</sup>.

Finalmente, debe citarse el Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, sobre el establecimiento de las diputaciones provinciales en la península y ultramar, previa advertencia en el art. I de su carácter provisional, mientras no se procediese a la definitiva división territorial, prevista en el artículo 11.º de la Constitución. En virtud de ello existirían las siguientes diputaciones provinciales en la Península e islas adyacentes:

<i>Aragón</i>	<i>Guadalajara con Molina</i>	<i>Segovia</i>
<i>Asturias</i>	<i>Jaén</i>	<i>Sevilla</i>
<i>Ávila</i>	<i>León</i>	<i>Soria</i>
<i>Burgos</i>	<i>Madrid</i>	<i>Toledo</i>
<i>Cataluña</i>	<i>Mancha</i>	<i>Valencia</i>
<i>Córdoba</i>	<i>Murcia</i>	<i>Valladolid</i>
<i>Cuenca</i>	<i>Navarra</i>	<i>Zamora</i>
<i>Extremadura</i>	<i>Palencia</i>	<i>Islas Baleares</i>
<i>Galicia</i>	<i>Las tres Provincias Vascongadas</i>	<i>Islas Canarias</i>
<i>Granada</i>	<i>Salamanca</i>	

En ultramar, las habría en cada una de las provincias que expresamente se nombraban en el artículo 10 de la Constitución, y además:

<b>América meridional</b>	<b>América septentrional</b>
<i>En Perú, la de Cuzco</i>	<i>En Nueva-España, la de San Luís</i>
	<i>Potosí y Guanaxuato</i>
<i>En Buenos-Ayres, la de Charcas</i>	<i>En Costa Rica, la de León de Nicaragua</i>
<i>En Nueva-Granada, la de Quito</i>	<i>En la Isla de Cuba, otra en Santiago</i>
	<i>de Cuba</i>

56. *Ibidem*, Decreto CLXIII, pp. 231-234.

En el mismo decreto se incluían las normas provisionales de elección, complementadas con una Orden posterior 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”<sup>57</sup>.

Las modificaciones observadas en la división territorial de las provincias en la Península, respecto a la relación contenida en el artículo 10.º de la Constitución, fueron: en el caso de las Nuevas Poblaciones se había resuelto previamente (D. 24-III-1812), al suprimir la Intendencia y agregar las poblaciones de Sierra Morena a Jaén y las de Andalucía a Córdoba. Las provincias marítimas creadas en el tránsito finisecular no obtuvieron el reconocimiento constitucional, pero el hecho de que Cádiz fuese la sede del Gobierno venció los inconvenientes para su temprana segregación (19-12-1812). Las de Málaga y Alicante debieron esperar al retorno constitucional en 1820 para obtener dicho rango y reconocimiento (D. 20-VIII-1820). Sevilla incorporó a Ceuta, y en el caso de las islas se dividen en Mallorca con Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera, y Canarias. De lo que formalmente debemos contabilizar la existencia de 32 provincias, aunque en la relación de diputaciones Toro estuviese incluida con Zamora. Por último, el caso de Santander, resuelto el 26 de julio del mismo año al realizarse la distribución de partidos judiciales de la provincia de Burgos, aunque el expediente de segregación con Burgos no se instruyó hasta la Orden de 26 de julio de 1820, previniendo que el partido de Reinosa perteneciente a Palencia se agregase a la nueva provincia, así como una petición en el mismo sentido de San Vicente de la Barquera<sup>58</sup>.

A partir de ese momento se constituyeron las diputaciones en las provincias liberadas de la ocupación francesa, aunque de forma transitoria, condicionada por los avatares de la guerra. Hemos tenido acceso a comprobar la existencia y el funcionamiento de algunas como Segovia, Palencia, Extremadura, La Coruña, Cataluña, etc. El desarrollo constitucional continuó con el Decreto CCXLIV, de 24 de marzo de 1813, que estableció las reglas para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos los individuos de las diputaciones provinciales, que solo podían ser acusados ante las Cortes y juzgados por el Tribunal Supremo.

También sería de gran importancia la función tutelar de las Cortes sobre las diputaciones. Pese a que el Gobierno podía suspender a las diputaciones que se extralimitasen en sus funciones (art. 336.º CE 1812), la disolu-

57. *Ibidem*, Decreto CLXIV, pp. 235-237.

58. Burgueño (1996: 92).

ción quedaba reservada a las Cortes, como recientemente ha investigado Orduña Prada en un caso referido a la Diputación de Extremadura en 1813<sup>59</sup>.

De este periodo inicial, existe una norma primordial sobre estos organismos: el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, que aprobó la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, por la cual se rigió la formación de diputaciones en los primeros momentos del constitucionalismo, e iniciaron su andadura bajo aquellos principios inspiradores. La Instrucción se estructuraba en tres capítulos: ayuntamientos, diputaciones provinciales y jefes políticos. El principio de superioridad jerárquica de la institución provincial sobre los ayuntamientos resultaba implícito al reconocer su competencia para establecerlos donde no los hubiera, después de recabar la información sobre el vecindario y comprobar que reuniese los 1000 habitantes determinados como mínimos<sup>60</sup>.

Hemos de hacer una cesura, para recordar que aquí encontramos la razón de los actuales 8131 municipios españoles<sup>61</sup>. En 1812-1813, innumerables pueblos de menos de 1000 habitantes eran lugares de señorío, razón jurisdiccional que aconsejó a los poderes públicos convertirlos en ayuntamientos constitucionales, aunque no reuniesen tal cifra de habitantes, resultando la existencia de casi 12 000 municipios.

Otra función prioritaria de las diputaciones era el repartimiento de contribuciones y sus incidencias, el control de los arbitrios y propios de los pueblos. Entre las competencias propias ejercidas en “auxilio del jefe político”, figuraban las obras públicas, establecimientos de beneficencia, navegación interior —recordemos el Canal de Castilla—, instrucción pública y maestros, censos y estadística provincial, fomento de la agricultura, industria, artes y comercio. En colaboración con la misma autoridad, prevención de enfermedades y formación de la junta de Sanidad provincial<sup>62</sup>.

La otra norma, 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: “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, y que tendría una duración más prolongada, aunque intermitente<sup>63</sup>.

---

59. Orduña Prada (2012).

60. Orduña Rebollo (2003a: 317).

61. Instituto Nacional de Estadística. Estadística del Padrón Continuo. Datos a 1 de enero de 2022.

62. Orduña Rebollo (2012a: 63).

63. Orduña Rebollo (1989a: 600).

Iniciada la actividad de las diputaciones que pudieron constituirse en aquellos cortos tiempos postconstitucionales, tuvieron escaso periodo de vigencia, pues el 15 de junio de 1814 fueron suprimidas, comenzando seis largos años de absolutismo y la derogación de toda la legislación anterior, con la pretensión imposible de retornar a la situación institucional anterior a 1808.