

CAPÍTULO 2

Las diputaciones en el Trienio Liberal y la división provincial (1820-1823)

1. Restauración de las diputaciones provinciales en 1820

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, que supuso de nuevo la presencia de los liberales en el poder. En este tejer y destejer histórico, el periplo iniciado por Riego en Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820 se vio culminado el 9 de marzo con la vuelta a la “senda constitucional”, pronunciada por Fernando VII, y la vuelta al vigor de la Constitución doceañista. En tal entorno, los liberales trataron de recuperar las cuestiones pendientes diseñadas entre 1811 y 1814.

Entre ellas, la restauración de las diputaciones provinciales, por Real Orden de 30 de marzo de 1820, que determinó su constitución con los vocales que la formaban en 1814, dotadas de las competencias otorgadas por la Instrucción de 1813 y con el soporte territorial previsto en el artículo 10.º de la Constitución gaditana. Así, podían contemplarse la existencia de numerosos enclaves en las provincias de Segovia, Valladolid, etc., o límites complejos, provincias asumidas unas en otras, como Almería en Granada, Extremadura, Cataluña, Valencia, Aragón, etc., o la existencia de diputaciones en Murcia, Jaén, La Coruña, etc.; situaciones comprobadas ante-

riormente en diversos trabajos realizados, lo que no supone una relación exhaustiva¹.

A propósito de lo sucedido en la Diputación de Cataluña el 8 de agosto de 1820, recuerda Burgueño la modificación aportada a su propuesta de 1813, con la unión de dos distritos subalternos: Cervera a Lérida y Manresa sustituida por Vic, haciendo énfasis en su defensa de la nueva división general del territorio, en el convencimiento de que sin “esta división no podrá marchar con desembarazo y celeridad el carro de la Administración pública”².

2. La división territorial de 1822

Junto a la actividad transitoria de las diputaciones, una de las cuestiones pendientes más importantes que debía resolver el Gobierno era la referente a la división territorial en provincias, prevista en el artículo 11 de la Constitución. Sin obviar una referencia a los antecedentes del Decreto de 17 de abril de 1810 de José Bonaparte disponiendo la división del territorio en 38 prefecturas³, las previsiones constitucionales del artículo 10.º o la de 1813, obra de Felipe Bauzá, con sus gobernaciones, todas vistas en el capítulo anterior, hemos de referirnos a la división provincial del Trienio, la primera y única debatida y aprobada por las Cortes en 1822.

En dicho contexto se aprobó el Decreto de 14 de junio de 1820, creando una comisión que entendiese de los temas relativos a la división territorial y a la Hacienda. Unos meses más tarde, el 17 de octubre de 1820, las Cortes encargaron al Gobierno la realización de una “carta geográfica de España”, como paso previo para abordar la división del territorio. El trabajo, como en 1812, fue encomendado a Felipe Bauzá, en esta ocasión por el secretario de Gobernación, Agustín de Argüelles, por lo que contaba, sin duda, con la confianza del Gobierno, y fue auxiliado en su trabajo por el ingeniero Agustín de Larramendi.

De conocida biografía, Larramendi había nacido en Mendaro en 1769, era ingeniero cosmógrafo, comisario de la Inspección General de Caminos y Puertos, titular de esta en 1807, permaneció en el cargo durante la ocupación francesa, y fue depurado en 1814 y adscrito a la Superintendencia de

1. Orduña Rebollo (2019a: 27 y ss.); Chamocho Cantudo (2004: 149 y ss.); Vilar (2004b: 145 y ss.).

2. Burgueño, J. (1996: 108-109). Lo toma del Archivo de la Diputación de Barcelona, legajo 57, expediente I, 8-V-1821.

3. En la relación tampoco figura Almería, incluida en la de Granada y considerada como una subprefectura, regida por el entonces afrancesado Javier de Burgos.

Correos y Caminos. Durante el Trienio fue nombrado director general de Caminos y Puertos, y cesó en 1823; recobrada su categoría en 1826, participó activamente en los trabajos de la nueva división provincial, manteniéndose posteriormente en el cargo. Finalmente sería diputado a Cortes⁴.

Las necesidades de efectuar una división territorial nueva eran perentorias por las razones que hemos señalado anteriormente, pero ahora existía una causa más, pues sin el soporte material de una división territorial adecuada no podían existir las diputaciones provinciales extendidas por toda la nación, y estas se consideraban piezas fundamentales para el asentamiento y la consolidación del constitucionalismo en España.

Un problema añadido era el del censo de población, que si en tiempos pasados fue motivo de desvelos por los efectos fiscales, en el primer tercio del siglo XIX era información decisiva para determinar el tamaño de la provincia y su carácter, como circunscripción electoral futura. En consecuencia, la preocupación por la fiabilidad de los censos de población se inicia en 1820 y nos consta que se mantiene hasta nuestros días.

El encargo de Carta que recibieron Bauzá y Larramendi, lo compatibilizaron con la elaboración de informes sobre las comunicaciones y la planificación de la nueva división provincial. Fue cumplimentado en un tiempo prudencial, basándose al parecer en cartografía extranjera y en otros trabajos anteriores del mismo autor, marginando los tradicionales mapas de Tomás López. El complemento sería un censo de población escasamente fiable. Finalmente se realizaron los trabajos, que comprendían la descripción en detalle de los nuevos límites provinciales y una exposición al Gobierno suscrita por Agustín de Argüelles que posteriormente sería incorporada como exposición de motivos del anteproyecto de ley. En definitiva, un trabajo más elaborado y riguroso que los anteriores, que tuvo parcialmente en cuenta los informes de las diputaciones de 1813, los favorables de segregación de Málaga y Santander respecto a Granada y Burgos, y los de representantes de las ciudades que no preveían rango de capital de provincia, Palencia o el caso de Logroño, defendido por Llorente desde el período anterior.

Los cambios respecto a la división de 1813 son notables. En primer lugar, aparecen siete nuevas provincias, entre ellas Ávila, segregada de Segovia, lo que suponía 47 provincias, cifra que se aproximará a la definitiva de 1833. Los antecedentes históricos quedan relegados a un segundo plano,

4. Con detalle en Burgueño (1996: 111 y ss.).

dando prioridad a los accidentes geográficos y a los factores económicos; además, la integridad y el respeto a los términos municipales en una misma provincia condicionarán sus límites. Las razones que daba la Comisión para justificar la propuesta realizada se detallaban para cada provincia.

Las modificaciones introducidas en este proyecto respecto al de 1813 eran las siguientes: aparecían las siete provincias nuevas: *Gerona*, *Zamora*, *Ávila*, *Brihuega-Cifuentes*, sin la capital de Guadalajara, que se integraba en Madrid, *Valverde del Camino* como capital de la actual Huelva, *Albace*te y *Calatayud*. Suprimieron la de Écija, redujeron las tres provincias vascas a una sola *Provincia Bascongada*, y sin causa justificada desapareció de la relación Canarias. En total, cuarenta y siete provincias a las que deberían añadirse las islas de Menorca e Ibiza con su categoría de subalternas. También se introdujeron algunos cambios en la capitalidad, sin afectar al territorio de manera considerable, por lo que Santiago, Tuy, Astorga y Guadix dejaron de ser cabezas de provincia, sustituidas por La Coruña, Pontevedra, Ponferrada y Baza.

Los cambios trataban de homogeneizar las unidades político-administrativas, en función de la población y la extensión de su territorio; en opinión de Burgueño, se trataba de cifras utilizadas posteriormente y de forma empírica tras el diseño del mapa provincial. Se habían respetado en gran parte la tradición política y la identidad de antiguos reinos y provincias. Las nuevas adscripciones obedecían al relieve geográfico, a razones socioeconómicas, comerciales de origen y destino, incluso afinidad cultural. Las fusiones y los cambios más significativos fueron la unión de la Vega Baja del Segura a Murcia, Valdeorras a Ponferrada, la Rioja alavesa a Logroño, el Rincón de Ademuz a Teruel, etc.⁵

Para las delimitaciones provinciales utilizaron preferentemente las divisorias orográficas. Debe insistirse en la propuesta de límites antiguos, en menor proporción que en el proyecto de Bauzá de 1813. Los ejemplos, en Cataluña, donde sus límites históricos se respetaron de acuerdo con la petición de su diputación, o la separación de Salamanca y Zamora, etc. La diferencia positiva de este proyecto respecto al de Bauzá y Lanz, la atribuye Burgueño a la demanda gubernamental, de acuerdo con las opiniones emitidas por el Consejo de Estado en 1814, y en aquellos momentos disponer de las opiniones de las ciudades y las diputaciones que en 1820-1821 estaban operativas, así como mayores recursos dedicados al estudio del plan⁶.

5. Burgueño (1996: 118-119).

6. Burgueño (1996: 120).

Hemos de hacer una referencia a un momento anterior, 26 de mayo de 1820, en el que Javier de Burgos expuso en *Miscelánea* un modelo de división provincial, refiriéndose a que en su “dictamen debería ser 40 el número de provincias, y de 250 a 300.000 el de los habitantes de cada una de ellas”⁷.

El proyecto se presentó a las Cortes el 4 de marzo de 1821, y aunque fue asumido en gran parte, se hicieron algunas rectificaciones, después de escuchar el informe de todos los diputados interesados en el asunto; la modificación más sustancial fue aumentar a cincuenta y una las provincias propuestas, siendo las nuevas: Játiva, Palencia, una Vasca (Guipúzcoa y Álava) y Canarias, omitida en el proyecto Bauzá, con la supresión de las dos subalternas de Menorca e Ibiza.

Los cambios de capitalidad afectaron a seis provincias, designando a Almería en sustitución de Baza, Guadalajara por Brihuega-Cifuentes, Huelva por Valverde del Camino, Soria por Burgo de Osma y Villafranca del Bierzo por Ponferrada. Los diputados catalanes propusieron la sustitución de la provincia pirenaica por otra vertebrada por el Segre con capital en Lérida. El problema más grave era el de la capitalidad, pues en principio se cambiaron seis y los nombres de algunas, guiados por los índices de población y el movimiento industrial.

Al parecer esta cuestión suscitó el mayor número de reclamaciones y tensiones, donde afloraron rivalidades locales y de corto alcance, sin entrar con rigor en lo verdaderamente importante, que era sin duda los límites provinciales. No obstante, fueron tenidos en cuenta los informes escritos y orales de los diputados, que hacían referencia a cuestiones puntuales relacionadas con los límites, con la consiguiente modificación y adscripción de pueblos a unas y otras provincias, jugando un papel definitivo las distancias, comunicaciones, su accesibilidad desde los núcleos importantes, etc.

Una y otra vez insistía el informe de la Comisión en la importancia de los accidentes geográficos, concretamente las altas cordilleras que en los períodos invernales prácticamente incomunicaban unas comarcas con otras, y por tanto era preciso tenerlas en cuenta para hacer por “ellas la frontera”.

El proyecto se vio en primera y segunda lectura los días 19 y 22 de junio de 1821 a cargo del Sr. Clemencín, como miembro de la Comisión de División Territorial, en la que hizo un resumen del origen y de la tramitación del proyecto, insistiendo en la conveniencia de dividir las grandes provincias, prin-

7. Arenilla Sáez (1996: 125).

principalmente las procedentes de los grandes reinos, con el fin de mejorar su administración y el funcionamiento de las diputaciones, entre las que destacaba la de Cataluña con su exposición de 16 de marzo de 1821⁸.

Días después se clausuró la legislatura y no pudieron iniciarse los debates parlamentarios. Al reunirse las Cortes Extraordinarias (22-IX-1821 a 14-II-1822), el propio rey marcó como prioritario el objetivo de la división del territorio, y un día después, el 29 de septiembre, se realizó la tercera lectura pendiente, iniciándose los debates el día siguiente, 30 de septiembre, y prolongándose hasta el 14 de enero de 1822, sin ninguna interrupción, salvo la del 25 de diciembre.

Las enmiendas a la totalidad, que se prolongaron hasta el 4 de octubre, afectaron principalmente al número de provincias, que se consideraba muy elevado por los cuantiosos gastos que supondría su instalación. El Sr. Clemencín, como presidente de la Comisión, hizo una defensa sistemática y bien articulada, debido a que los gastos no resultarían muy elevados, y los beneficios obtenidos serían más rentables que las dificultades.

No obstante, las modificaciones del informe de la Comisión fueron escasas: se aumentaba el número de provincias de 51 a 52, al incluir las tres provincias vascas. Respecto a las capitales, prefirió Vigo a Pontevedra, Badajoz a Mérida, Santa Cruz de Tenerife a La Laguna y San Sebastián a Tolosa. Superado este escollo, las dificultades versaron sobre la capitalidad y denominación provincial. En este caso las propuestas más radicales procedían de los que opinaban que los nombres de las provincias debían romper denominaciones históricas, al objeto de que desapareciese el provincialismo, según lo expresado por Romero Alpuente, que sintetizaba dicha tendencia.

Las modificaciones de los límites provinciales fueron discutidas ampliamente con el fin de responder a las propuestas de los diputados. Hay una mayor utilización de los límites antiguos, respecto al proyecto de Bauzá y Larramendi, con la reaparición de las tres provincias vascongadas al separarse Álava y Guipúzcoa, o Palencia. También se rectificaron los límites del proyecto inicial: Granada con Almería, Játiva con Alicante o Cataluña.

A propósito de la participación de la Diputación de Cataluña en la cuestión de los límites de sus provincias, ya vimos el documento remitido a las Cortes en marzo de aquel año. Posteriormente menciona Burgueño que di-

8. Calero Amor (1987). Incluye, en el Documento 6, la Exposición de la Diputación de Barcelona a las Cortes de 16 de marzo de 1821. La toma del Archivo de las Cortes, leg. 78, n.º 74.

cha corporación encomendó al visitador de montes Joan Baptista Galobardes la revisión de los límites propuestos por la Comisión y corregir su trazado en función de las aguas. La versión definitiva trató de acercar las posiciones de la Diputación y de los parlamentarios catalanes. La cooperación al proyecto incluyó, para evitar confusiones, la elaboración de un nomenclátor, a cargo de dicha diputación, de los pueblos incluidos en las respectivas provincias⁹.

Al debatirse minuciosamente los límites de cada provincia, se pudo comprobar que, salvo la Comisión y los diputados afectados, la mayoría desconocía la realidad material de cada caso, por lo que el 31 de diciembre de 1821 se optó por discutir y votar conjuntamente los límites de todas las provincias, de acuerdo con las propuestas de la Comisión, para lo cual se dio un nuevo plazo de tres días a los diputados al objeto de que propusieran las rectificaciones oportunas. El cinco de enero de 1822 fueron discutidas y votadas favorablemente, aprobándose por Decreto el 14 de enero de 1822, con el número final de 52 provincias. En los repertorios figuró como Decreto LIX de 27 de enero de 1822, sobre división provisional del territorio español¹⁰.

<i>Alicante</i>	<i>Cuenca</i>	<i>Palencia</i>
<i>Almería</i>	<i>Gerona</i>	<i>Pamplona</i>
<i>Ávila</i>	<i>Granada</i>	<i>Salamanca</i>
<i>Badajoz</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>San Sebastián</i>
<i>Baleares</i>	<i>Huelva</i>	<i>Santander</i>
<i>Barcelona</i>	<i>Huesca</i>	<i>Segovia</i>
<i>Bilbao</i>	<i>Jaén</i>	<i>Sevilla</i>
<i>Burgos</i>	<i>Játiva</i>	<i>Soria</i>
<i>Cáceres</i>	<i>León</i>	<i>Tarragona</i>
<i>Cádiz</i>	<i>Lérida</i>	<i>Teruel</i>
<i>Calatayud</i>	<i>Logroño</i>	<i>Toledo</i>
<i>Canarias</i>	<i>Lugo</i>	<i>Valencia</i>
<i>Castellón</i>	<i>Madrid</i>	<i>Valladolid</i>
<i>Ciudad Real</i>	<i>Málaga</i>	<i>Vigo</i>
<i>Chinchilla</i>	<i>Murcia</i>	<i>Villafranca del Bierzo</i>
<i>Córdoba</i>	<i>Orense</i>	<i>Vitoria</i>
<i>Coruña</i>	<i>Oviedo</i>	<i>Zamora</i>
		<i>Zaragoza</i>

9. Burgueño (1996: 131).

10. Orduña Rebollo (2003a: 378-381).

En los debates de los límites territoriales, se consiguió parcialmente la eliminación de los enclaves más significativos y extensos: Segovia, Valladolid, etc. Las antiguas provincias unitarias desaparecieron, creándose una nueva distribución. Sin embargo, los límites provinciales continuaban ofreciendo novedades, que no se corregirían hasta 1833.

En ocasión anterior hemos considerado los efectos del Decreto en la provincia de Segovia, con la supresión de los enclaves que existían en otras provincias y que fueron asignados a esta. Así, el Condado de Chinchón se incorporó a Madrid y el Partido de Peñaranda a Burgos. A partir de 1822, la provincia de Segovia perdió una importante porción de su territorio, que según cuantificamos en el capítulo anterior suponía el 21 % del número total de pueblos, y análoga extensión territorial.

Aunque el Decreto no encontró prácticamente ninguna oposición vinculada a sentimientos regionalistas, por otro lado existen algunas críticas en la literatura histórico-jurídica para el caso de Segovia, como las de González Herrero¹¹. Argumentos que, incluso desde la óptica de nuestros días, son difíciles de compartir, pues una extensión tan dilatada como la provincia segoviana del Antiguo Régimen la reducía prácticamente a la ingobernabilidad, máxime en una época en que los medios de comunicación y transporte no se habían desarrollado, y los accidentes geográficos, entre ellos la cordillera Central, colaboraban a la incomunicación permanente desde noviembre a mayo, resultando la principal razón para fijar los nuevos límites de Segovia.

Igualmente se hace impensable la pertenencia de Navalcarnero, Sevilla la Nueva, Chinchón, etc., a la jurisdicción provincial de Segovia, pues la prestación de servicios o la cooperación provincial se complicarían notablemente con la dispersión territorial y la atracción de otros núcleos de población más amplios. Respecto a otros territorios segregados de la antigua provincia de Segovia, encontramos todos los del sur de la sierra de Guadarrama, como el sexmo de Covarrubios adscrito a Madrid. Los partidos de Haza y Maderuelo, porciones de los de Ayllón y Montejo se distribuyeron entre Soria, Guadalajara y Burgos, incluyendo las villas eximidas del norte, que se incorporaron a esta última provincia.

Como hemos dicho, los criterios racionalizadores del territorio procuraron eliminar enclaves y redistribuir partidos entre otras provincias limítrofes. Tal fue el caso de Valladolid, que cedió por el norte amplios territorios a León

11. González Herrero (1974: 439 y ss.).

e incluso a Galicia y recibió por el sur, procedentes de Segovia, los partidos de Íscar y Montemayor. Análoga situación se produjo con Ávila, aunque en esta ocasión también pasaron 12 pueblos de tal provincia a la de Segovia, a los cuales nos referimos¹².

De la lectura del Decreto se deducen varias cuestiones: una de ellas es la superación historicista de las divisiones pretéritas, aunque no se llegue a la ruptura. También tiene un carácter de provisionalidad, reconocido en el título y el artículo primero, encomendando a las diputaciones provinciales la responsabilidad de proponer, a la vista de las circunstancias, los ajustes definitivos para que el Gobierno los canalice hacia las Cortes.

El caso es que muy poco tiempo después del mes de enero de 1822 se fueron constituyendo las nuevas diputaciones provinciales, cuyo bicentenario han conmemorado varias a lo largo del año 2022. Pese a la escasa vigencia del Decreto, pues en octubre de 1823 se cerró el trienio constitucional, este tuvo un considerable impacto sobre la vida política, pues se tomaría como soporte la circunscripción provincial para las elecciones de diputados a Cortes. Tampoco fue posible realizar valoraciones sobre su calidad y operatividad, ni proceder al establecimiento definitivo de la organización provincial por su escaso vigor. Incluso su grado de aceptación tampoco es muy conocido por las mismas razones. Lo que sí estaba constatado era la inviabilidad de la división territorial de Floridablanca a la cual se volvió en la “década ominosa”, después de anular por Decreto de 1 de octubre de 1823 toda la obra legal de las Cortes y los Gobiernos constitucionales.

La vuelta a la organización territorial de finales del siglo XVIII y principios del XIX estaría condenada al fracaso por los múltiples intentos de reforma experimentados. En nuestros días la opinión inmisericorde del profesor Guaita la descalifica en los siguientes términos: “y sólo los más ultras del Antiguo Régimen y enemigos de toda reforma y puesta al día, hubieran osado defenderla y mantenerla”¹³.

Las previsiones del órgano legislativo eran que, una vez concluidas todas las operaciones encomendadas a las diputaciones y a los jefes políticos, una ley general determinase la organización definitiva del territorio peninsular, pero la consolidación de la obra realizada durante el Trienio fracasó incluso en 1822-1823, en parte por sus dificultades y sobre todo por la sublevación realista que se inició en Madrid el 7 de julio y se prolongó hasta

12. Orduña Rebollo (2019a: 47 y ss.).

13. Guaita Martorell (1991).

noviembre de 1822, extendiéndose por toda España, Cataluña, la Regencia de Urgel, etc.

Con la llegada a España de las tropas del duque de Angulema en abril de 1823 se generalizó el conflicto, y los liberales se retiraron a Cádiz en una repetición de los acontecimientos de 1808-1810. Reunidas allí las Cortes, el ministro Calatrava reconoció la imposibilidad de realizar las operaciones de revisión y rectificación de límites en la mayoría de las provincias, o de completar la organización de los partidos judiciales y sus demarcaciones, iniciada, como vimos, en 1812, y continuada, pero inconclusa, en 1823. El 1 de octubre de 1823, Fernando VII, en el Puerto de Santa María, decretaba la vuelta a la situación anterior a 1808.

A pesar de estas circunstancias no definitivas, existía ya un soporte territorial legalizado por las Cortes que, revisado, doce años después permitirá instalar en él la Diputación, y posteriormente completar las previsiones constitucionales.

3. La actividad de las diputaciones provinciales en el Trienio 1820-1823

El funcionamiento de las diputaciones provinciales repuestas a partir de marzo de 1820 fue una tónica generalizada. Con las dificultades propias de un proceso iniciático fueron constituyéndose, asumiendo las funciones previstas en la Constitución y en la Instrucción de 1813. En los casos revisados, existen dos coincidencias sobre la necesidad de una profunda reforma: por un lado, de la ya vista revisión del espacio territorial provincial, y por otro, la actualización de la mencionada Instrucción de 1813. Ambas cuestiones no fueron óbice para el desarrollo de su actividad y del ejercicio de sus competencias propias o delegadas, como hemos podido comprobar en los casos revisados.

A propósito de la actividad política y administrativa de la de Cataluña, puede comprobarse por la documentación existente en el Archivo de la actual Diputación de Barcelona; entre los múltiples asuntos consta una Instrucción fechada en Barcelona el 27 de octubre de 1820, distribuida entre todos los pueblos de la provincia, porque diversos ayuntamientos planteaban la posibilidad de continuar con el arriendo o la venta libre de cinco artículos relacionados con la alimentación: vino, vinagre, aguardiente, aceite y carne, regulado por las reales órdenes de 26 de diciembre de 1818 y 18 de julio de 1819.

Por otro lado, las consultas de diversos ayuntamientos, incluidos recursos elevados por varios particulares, sobre la vigencia de la abolición de los derechos municipales que gravaban el comercio interior, prevista en el Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1813, planteaban la colisión entre unas normas secundarias del periodo absolutista y otra de rango superior de la época constitucional. Si a esto unimos la variedad de consultas de los ayuntamientos, en un tiempo de transición y ante la complejidad y proliferación de los recursos, la Diputación “que representa al Gobierno”, hasta que se formalizase una legislación específica general de propios y arbitrios, para evitar que los ayuntamientos vieses perjudicados sus fondos para hacer frente a las atenciones más urgentes, acordó una providencia interina y transitoria referente a los puestos públicos de venta de los referidos cinco artículos, a los propios y arbitrios y a los derechos e impuestos sobre el comercio interior. Las autorizaciones mencionadas quedarían derogadas a partir del día 1 de enero de 1821.

También de carácter fiscal, vamos a encontrar otro documento en el que se percibe no solo el interés de la corporación por un asunto que afectaba a todos los habitantes de la provincia, sino también un notable aumento de la solidez administrativa del órgano que nos ocupa. El 15 de diciembre de 1821, fechado en Esparraguera, la Diputación de Cataluña dirige al rey un amplio escrito contra el “insostenible aumento de las contribuciones” que sufrían los pueblos de su jurisdicción, y muy especialmente contra el impuesto del “registro público”, que concitaba en todos los lugares quejas, descontento e incluso una resistencia pasiva a su implantación, ya detectada cuando se debatió en las Cortes su aprobación.

En aquel momento la Diputación ya preveía los obstáculos que podían encontrarse en el momento de implantarlo, desde su compleja tramitación a las sanciones en los casos de incumplimiento, dada la obligación de revelar los secretos de los patrimonios y las fortunas particulares. Recordaba el rechazo generalizado a la norma, no solo en Cataluña, sino también en las demás provincias, cuyas diputaciones, como órganos y representantes legítimos de los pueblos, habían dirigido análogas demandas al Gobierno; en consecuencia, la de Cataluña con mayor razón dirigía su requerimiento, por la gran incidencia que causaría el *impuesto del registro* y el consiguiente incremento de las contribuciones que afectarían al comercio y a la industria.

Por tanto, la Diputación catalana haría dejación de sus deberes si no elevase:

“[...] sus votos y los de toda su provincia, dirigidos a la reforma del actual sistema de Hacienda, a la rebaja de contribuciones, mediante la disminución de gastos, y al alivio posible de las familias propietarias y productoras, sobre cuyos débiles y estenuados (sic) hombros carga el inmenso peso de los gastos de la nación”.

Recordemos la grave situación de la Hacienda después de los desastres económicos y sociales de seis años de guerra, otros tantos de absolutismo y la interrupción de las remesas y los recursos procedentes de los territorios americanos, ya en plenos procesos de independencia.

Continuando con la exposición, recordemos el lastimoso cuadro que ofrecían los pueblos del reino y especialmente los de aquella provincia, ante la suma de más de setecientos millones de reales a que ascendía el presupuesto general, que debía gravitar sobre una desventurada nación empobrecida por las causas mencionadas anteriormente, a consecuencia de las cuales Cataluña había visto inundadas sus costas y las de todo el reino por manufacturas extranjeras, burlando las prohibiciones legales o conseguidas del anterior Gobierno, mediante “permisos intempestivos”.

Sigue una amplia exposición de las repercusiones negativas del presupuesto de los setecientos millones y las lamentaciones generalizadas de toda la nación ante tales recargos contributivos, no paliados con la reducción del diezmo y otros beneficios concedidos por el Congreso, incapaces de compensar ni equilibrar su impacto. Los lamentos se multiplicaron al establecerse en las cabezas de partido las oficinas del registro público.

El análisis negativo que hace la Diputación de las consecuencias de la función de tales oficinas respecto al tráfico económico interior afectaría a la celebración de contratos, al curso expedito de los litigios y al margen de los gravámenes pecuniarios, la intromisión en las actividades personales y sociales a causa del molesto derecho del registro. La aversión a tal órgano por parte de los pueblos llegaba al extremo de suspender contratos matrimoniales y de otras especies, como consecuencia de haber vinculado todas las operaciones civiles bajo la “férula de un agente del gobierno”.

No faltaban fórmulas correctoras del mecanismo presupuestario, al proponer el cálculo de la suma de productos o rentas para determinar y nivelar el capítulo de gastos públicos, y si para conseguir tal fin era preciso hacer sacrificios, sería el Gobierno el primero en dar ejemplo, rebajando sueldos, pensiones y gracias lo más preciso, pero manteniendo el decoro de los funcionarios; para completar las medidas mencionaban:

“[...] restablecer inmediatamente la ley del máximún... quítese esa ominosa contribución llamada de consumos... proscribáse sobre todo la contribución del registro, supliendo su déficit con un aumento de derechos del papel sellado, y con un aumento en la contribución directa menos gravoso y desagradable aún a los pueblos, porque no les sujeta a las infinitas vejaciones del registrador”.

A la vista de las aportaciones realizadas por otras diputaciones, y muy especialmente la de Cataluña, la exposición concluía con la petición al rey de que se dignase encargarse a las Cortes la reforma del plan de Hacienda, por ser una eficaz medida para consolidar la base de la Constitución.

En el caso de Segovia, nos encontramos con una fecha tardía, ocasionada por el extravío de la documentación¹⁴. En este periodo inicial la Diputación, además del ejercicio de competencias propias, realizó la gestión de diversas materias del Gobierno: quintas, repartimiento de impuestos, muy especialmente los cien millones de consumo, repartimientos, contribución de granos, venta de tabaco, etc. Una y otra vez se repiten en los libros de actas: autorizaciones de obras menores a los ayuntamientos, construcción de cementerios, reparación de puentes, licencias de obras en las casas consistoriales, asuntos del pósito, reintegro de granos, autorizaciones diversas, incluidas a particulares, concesiones, etc.

En materia de personal, dotaciones de maestros de primeras letras, reclamaciones de sueldos, previsiones para la sustitución de secretarios de ayuntamientos por ausencias o enfermedades, quejas del clero por retención de rentas al haberse suprimido parcialmente el diezmo, incidencias con los individuos de la Junta de Linajes, etc.

Cuando el 1 de marzo de 1822 se inició el periodo de sesiones y la actividad de una nueva corporación, constituida de acuerdo con la reciente organización del territorio provincial prevista en el Real Decreto de 27 de enero de aquel año, la designación de diversas comisiones realizada en la sesión del día 12 nos permite conocer la estructura de la Diputación, formada por las comisiones de agravios de contribuciones, cuentas de propios, pósitos, educación y beneficencia, obras públicas, representación y circulares, montes y plantíos, división del territorio comunes y baldíos, economía interior y milicia nacional¹⁵.

14. Orduña Rebollo (2019a: 67). Según la documentación conservada en su archivo, en la Diputación de Segovia comienzan las actas el 16 de junio de 1821, pero el número de orden de esta sesión es el 25, transcrita en el libro n.º 3, lo que hace suponer la existencia previa de las 24 sesiones anteriores, reflejadas en los libros 1 y 2 desaparecidos.

15. Orduña Rebollo (2019a: 70).

Al no existir una fecha concreta para la constitución de la Diputación Provincial de Jaén, la estima Chamocho entre los días 18 y 27 de abril de 1820, con los mismos diputados que habían cesado en 1814, a la espera de nuevas elecciones previstas el 22 de mayo siguiente. La jura y toma de posesión de los diputados electos, la sitúa dicho autor el 26, fecha en la que el Pleno de la corporación emitió un primer manifiesto a los habitantes de la provincia, dándoles a conocer su restablecimiento¹⁶.

En los meses inmediatos la Diputación jienense ejerció sus competencias de tutela en la formación de los ayuntamientos, división de términos municipales, segregaciones y agregaciones, fondos públicos, etc. Otras materias serán: concesión de premios y distinciones a los que participaron en la guerra de la Independencia, consistentes en la cesión gratuita de tierras, que al parecer solo se llevó a cabo en Mancha Real, Cazadilla y Porcuna; asuntos de beneficencia, repartos de contribuciones, etc.; operaciones relacionadas con la nueva división territorial de 1822, al afectar a la zona noroeste procedente de Murcia o por el oeste de La Mancha, que ahora se integraban en Jaén¹⁷.

La Diputación de Murcia se constituyó el 31 de mayo de 1820, con la amplia base territorial de lo que hoy es la provincia de Albacete y los diversos territorios que posteriormente, en 1822, se agregarían a otras provincias. Sin un lugar físico donde instalarse, deambuló por diversos locales hasta encontrar una sede definitiva. Pese a ello, desde el primer momento observó todas las previsiones legales respecto a su composición, funcionamiento y competencias. A las dificultades señaladas debió añadirse la carencia de recursos propios, dependiendo de las aportaciones municipales.

Desde los primeros momentos debió proceder a la instalación de nuevos ayuntamientos constitucionales, con la consiguiente dotación y deslindes, con especial atención a los segregados de los grandes concejos. Simultáneamente trató de organizar y garantizar el funcionamiento de los servicios provinciales y municipales: beneficencia, instrucción pública, fomento, etc. El orden público fue otro ámbito de su actuación, mediante la puesta en servicio de la Milicia Nacional¹⁸.

Las dificultades derivadas de la antigua división provincial se vieron resueltas con el Decreto de las Cortes de 27 de enero de 1822, al erigir la provincia de Chinchilla, segregada de la de Murcia, incorporándole varias

16. Chamocho Cantudo (2004: 167, 172).

17. Chamocho Cantudo (2004: 185).

18. Vilar (2004b: 156).

comarcas de La Mancha y Cuenca; aunque, tardíamente, la situación institucional se consolidó a partir de la Instrucción de 3 de febrero de 1823, al determinar y deslindar las competencias entre el jefe político y la Diputación, incrementando las de esta en materias de obras públicas, sanidad, enseñanza y control de la gestión municipal.

Escasos meses perduró la normalidad constitucional, pues ante la toma de Valencia en junio de 1823, por el ejército francés del duque de Angulema, el jefe político dispuso que la Diputación se trasladara a Cartagena, después de una última sesión extraordinaria en Murcia, el 20 de junio, y otra ya en su nueva ubicación, el siguiente 23. En los meses siguientes la actividad de la Diputación se centró en conseguir recursos para la defensa de la ciudad, e impulsar la formación de juntas, entre ellas la de Recursos, con el fin de obtener los medios para el mantenimiento de las tropas y la propia ciudad. Recursos cada vez más exiguos provenientes de los ayuntamientos del campo cartagenero, únicos de su jurisdicción, pues los del resto de la provincia ya no reconocían su autoridad, al haberse establecido los concejos anteriores a 1820; la resistencia imposible se prolongó, y la última sesión de la Diputación murciana fue el 28 de octubre de 1823¹⁹.

4. La Ley de 1823 y las diputaciones provinciales

Durante el Trienio 1820-1823, se repuso en su vigor prácticamente toda la legislación doceañista, aunque en materia local esa legislación fue objeto de una reforma que revisó profundamente la Instrucción de 1813, “acentuando sus principales rangos y rectificando algunos otros en cierto sentido descentralizador”²⁰. 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 España²¹.

Al considerar necesaria una revisión de la Instrucción de 23 de junio de 1813, en la sesión de las Cortes de 29 de abril de 1822, se leyó el dictamen de la Comisión de Diputaciones sobre el gobierno económico-político de las provincias, proponiendo un proyecto de reforma para sustituir la aprobada en el periodo constitucional anterior. El proyecto de *Instrucción para*

19. Vilar (2004b: 162-164).

20. Posada (1982: 135).

21. García de Enterría (1986).

el gobierno económico-político de las provincias de la Península e islas y posesiones adyacentes fue remitido a las Cortes por el secretario de la Gobernación el 14 de mayo de 1822 y leído en la sesión del siguiente día 20.

El proyecto fue objeto de una amplia y minuciosa discusión, estudiando los problemas de los elementos de la organización local, sus relaciones entre ellos y con el Gobierno. Una muestra fue la propuesta desestimada del diputado Romero que pedía la opinión de las diputaciones antes de seguir la discusión del proyecto. El dictamen de la Comisión se leyó en la sesión de 18 de diciembre de 1822.

En el dictamen se hacía la advertencia de no estar bien deslindadas las atribuciones de las autoridades y de los ayuntamientos y diputaciones, al existir contradicción entre el artículo 10, previniendo que dichas corporaciones se entendiesen con los jefes políticos en negocios que se les habían asignado, y el artículo 17, que disponía que la autoridad para las resoluciones y la responsabilidad sería de dicho jefe político excepto cuando las competencias de la diputación no se refiriesen a la intervención y aprobación de cuentas y al repartimiento de la contribución, lo que supondría que, al margen de estos casos, las diputaciones solo ejercerían “una especie de inspección sin facultades propias para decidir”²².

Respecto a los planteamientos centralizadores o descentralizadores por la importancia y transcendencia de la Instrucción, son indudables las coincidencias de opiniones y estudios que señalan unos tímidos intentos democratizadores y garantes de una incipiente autonomía local que contenía, aunque más diluidos, los principios descentralizadores, sin duda producidos por el mayor grado de intervención popular que existía en la vida municipal. De ahí las opiniones de Posada, Martín-Retortillo o Parejo; recordemos que Gallego Anabitarte califica de “sistema democrático descentralizado” en las diputaciones la regulación de las relaciones entre los órganos centrales y las demarcaciones territoriales²³.

Coincidiendo con la opinión más moderada y realista del profesor Parejo, la diputación ya no será exclusivamente un nivel de la organización administrativa del Estado, sino que aparecerán “tímidamente las características iniciales de un verdadero ente local”²⁴.

22. D.S.C., Legislatura extraordinaria de 1822-23, vol. II, p. 1.042.

23. Gallego Anabitarte (1991: 131).

24. Parejo Alfonso (1988: 64).

En el caso de las diputaciones provinciales, instituciones en las 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 órganos consultivos del jefe político²⁵, pues las diputaciones no se limitan a ser un órgano consultivo del jefe político, como podría ser 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, ya que respecto a sus competencias y atribuciones propias podían tomar acuerdos, las configuraba como un órgano deliberante y colegiado²⁶.

También se reconocieron a la diputación 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”²⁷, distinción que se amplía por el artículo 267, que encomienda al jefe político el uso de los medios a su alcance para el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, pero sin interferir, como veremos, en las atribuciones que corresponden a la diputación en estas materias. Por tanto, coincidiendo en ello 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”²⁸.

La Instrucción constaba de 291 artículos, a lo largo de cuatro capítulos: de los ayuntamientos (arts. 1-83), de las diputaciones provinciales (arts. 84-182), de los alcaldes (arts. 183-237) y de los jefes políticos (arts. 238-291). Contrasta el amplio detalle con el contenido de los 78 artículos de la Instrucción de 1813, que dedicaba 25 a las obligaciones de los ayuntamientos, 18 a las obligaciones de las diputaciones provinciales y 35 al jefe político.

5. Organización y competencias de las diputaciones

5.1. Organización

El jefe político presidiría con voto la diputación provincial; en su defecto, la presidencia correspondía al intendente, y en ausencia de ambos, al diputado provincial nombrado el primero de la relación electa de la corporación. El tratamiento que correspondía a las diputaciones era el de excelencia.

25. Parejo Alfonso (1977: 75).

26. Morell Ocaña (1988: 742).

27. Martín-Retortillo (1973: 80).

28. Parejo Alfonso (1988: 64).

Las diputaciones provinciales se reunirían a partir del día 1 de marzo, primero del año legislativo, para comenzar las noventa sesiones previstas en la Constitución. Estas se organizarían en la forma más conveniente, de acuerdo con la actividad y los asuntos que concurriesen, para poder despacharlos adecuadamente; debían tomar la precaución de celebrar la última sesión en el mes de febrero, procurando que los intervalos entre una y otra no fuesen demasiado largos.

Las diputaciones acordarían el momento de cerrar el período de sesiones y la apertura del nuevo, sin perjuicio de que en los intermedios, cuando la gravedad y urgencia del asunto lo requiriese, por órdenes del Gobierno, etc., el jefe político podía convocarlas, o cuando lo pidiesen de palabra o por escrito dos o más diputados provinciales.

Durante el periodo de sesiones deberán encontrarse en la capital de la provincia todos sus componentes; ninguno podrá excusarse, salvo impedimento real que apreciaría la corporación previa justificación de este. En el caso de que no estuviesen presentes en la capital suficientes diputados, se informaría al Gobierno para que resolviese lo oportuno, medida que también se adoptaría en los casos de ausencias permanentes injustificadas. El artículo 143 autorizaba a las diputaciones para llamar al diputado suplente, en los casos de fallecimiento del propietario o imposibilidad material apreciada por la diputación. Dadas tales circunstancias, el diputado suplente adquiriría la condición de propietario.

En los casos de incomunicación de la capital de la provincia con el resto de ella ocasionados por acciones bélicas, enfermedades o cualquier otro motivo, la diputación debía situarse con anticipación fuera del lugar incomunicado o reunirse a la mayor brevedad posible en el que estuviese libre del conflicto y de la ausencia de comunicación.

Las diputaciones actuarían como podían hacerlo las corporaciones, mediante las sesiones convocadas y celebradas de acuerdo con la ley. Pero su actividad no se limitaba a eso, sino que tenían a su cargo una administración compleja que requería su atención permanente. En este sentido la Instrucción de 1823 incluye esta necesidad, pero sin crear un órgano específico adecuado, por lo que en tales disposiciones verá Adolfo Posada el precedente de las comisiones permanentes o provinciales²⁹.

29. Posada (1982: 130).

Para constituir la diputación, debatir y resolver cualquier asunto, se requería un mínimo de cinco individuos; recordemos que la previsión era de siete vocales, de los cuales, cuatro debían ser diputados provinciales, excepto en el caso previsto en el artículo 336 de la Constitución, referente a los diputados suplentes. Los acuerdos de la diputación tenían que tomarse con la pluralidad absoluta de votos de los individuos concurrentes en una misma opinión. En el caso de empate, se volvería a examinar el asunto y a deliberar sobre él en sucesivas sesiones.

El procedimiento inicial a seguir en las sesiones fijaría pautas futuras: lectura y aprobación del acta anterior; dar cuenta de las órdenes del Gobierno y de las comunicaciones del jefe político, para resolver lo procedente. A continuación, debate y acuerdos sobre los diversos asuntos de despacho y proposiciones por escrito o de palabra formuladas por el presidente o los diputados. El artículo 152 recordaba que la dirección, el orden y *método riguroso* de tratar los asuntos, estaba encomendado al presidente, que debía dar muestras de su prudencia, correspondida por los diputados *con la consideración debida a la cabeza de la corporación*.

Las sesiones no podían durar menos de cuatro horas, salvo en los casos en que no hubiese asuntos a tratar. Para tratar estos a lo largo de los noventa días de sesiones, se procedería solo en aquellos casos que requiriesen un acuerdo, razón por la que se excluían los trámites de la instrucción de expedientes. Para dictar los acuerdos se dedicarían dos días a la semana, y su despacho correría a cargo de uno o dos diputados cuando estuviese reunida la diputación, por lo que las órdenes y los oficios que procediesen de ella se entenderían como acordados por la misma.

Cuando la diputación no estuviese reunida, el despacho de los asuntos se haría por el diputado vecino de la capital o que estuviese en ella accidentalmente. En los casos en que no hubiera ninguno en la capital, o en que estuviesen enfermos los que residiesen en ella, se haría cargo el que estuviese más próximo, en cuyo caso solo habría un día de despacho semanal. Las decisiones finales necesarias en los asuntos urgentes, cuando no estuviese reunida la diputación, se acordarían por los individuos de esta más próximos a la capital.

Aunque las diputaciones podían entenderse directamente con ayuntamientos, otras corporaciones, autoridades y particulares de acuerdo con la tramitación de asuntos, las órdenes y oficios deducidos de ellos serían firmados por el jefe político en su condición de presidente y por el secretario. En el caso de que las diputaciones elevasen a la Cortes o al rey sus

exposiciones, estarían firmadas por todos los diputados que estuviesen en la capital y el secretario. Cuando fuesen dirigidas a los secretarios de despacho, bastaría con la firma del presidente, la de un vocal y la del secretario de la corporación.

Existe una indudable y clara vinculación de las diputaciones a la Administración del Estado, no solo por medio del jefe político, sino con una subordinación general al Gobierno, al que, según la Instrucción de 1823, todas las diputaciones provinciales debían consultar, y recabar su autorización para las providencias y materias previstas en las exigencias de la ley³⁰.

El superior jerárquico inmediato de los ayuntamientos ya sabemos que son las diputaciones, pero estas dependen sin duda del Gobierno, a partir de que su presidencia es ostentada por el jefe político, que la ejercería con voto; en su defecto, el intendente; y en último caso, el diputado provincial primer nombrado. Jerarquía que estará presente en las relaciones de la corporación provincial con el Gobierno y con las Cortes, de lo que deducirá Adolfo Posada el concepto legal ecléctico de las diputaciones³¹.

En consecuencia, las exposiciones, los expedientes, y demás asuntos que las diputaciones remitiesen a las Cortes o al Gobierno, preceptivamente debían ir firmados, como se ha dicho, por el jefe político, pero estaba previsto que las diputaciones pudiesen recurrir directamente a las Cortes cuando fuese en queja contra el Gobierno o dicho jefe. Igualmente, podían dirigirse a las Cortes y al Gobierno cuando lo considerasen necesario por motivos graves o especiales, circunstancia que debían indicar en las exposiciones. El artículo 163.º reconocía la facultad de ayuntamientos y particulares para entenderse directamente con las diputaciones provinciales en todas las materias competencia y atribución de ellas, con la condición de que los documentos presentados por correo deberían estar franqueados, sin cuyo requisito no serían admitidos a trámite.

5.2. Competencias de las diputaciones

Veremos que las diputaciones conservaron en la Instrucción de 1823 competencias interventoras en el reparto de contribuciones, revisión de los presupuestos y cuentas municipales, pero además se complementarán, como atribuciones propias de la diputación, con la gestión de diversas materias

30. Parejo Alfonso (1988: 65).

31. Posada (1982: 131-132).

como beneficencia, obras provinciales, visita a cárceles, salubridad, instrucción pública, censos, fomento de la agricultura, industria, artes, comercio, etc.

El origen político-sociológico mayoritario de los componentes y miembros de las diputaciones les vinculaba a sectores de la burguesía, en el siglo anterior ilustrada, ahora liberal, y en 1820 propietarios o letrados. La indudable función de estas corporaciones como correa de transmisión del Gobierno no fue inconveniente para asumir un mayor número de competencias, según se desarrollaban los acontecimientos y se afianzaba su actuación frente a la normativa conferida en la Instrucción de 1813, por su gran dependencia del jefe político.

Estos propósitos de las diputaciones para asumir nuevas funciones y competencias se materializaron durante el Trienio coincidiendo con el acceso de los radicales al Gobierno, preocupados por la representatividad y el carácter electivo de las corporaciones, en detrimento del jefe político. Estos planteamientos se basaban en la necesidad de un aumento de la participación, como objetivo final para el fortalecimiento de las diputaciones y conseguir la proximidad de la Administración a los particulares³².

En una intervención pública próxima en el tiempo a la Instrucción de 1823, nos referiremos a José Posada Herrera, que, en el curso 1842-1843, pronunció sus lecciones de Administración en la cátedra de la Escuela Especial de Madrid. Al mencionar las atribuciones que dicha ley confería a las diputaciones, las dividía en cuatro grupos: primero las de carácter político; segundo las pertenecientes a la Administración General del Estado; tercero las que ejerce la diputación como tutora de los pueblos y jefa superior de todos los ayuntamientos; cuarto las que ejerce la diputación como administradora de los bienes de la provincia³³.

Ya 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; para su observación la corporación actuaría de acuerdo con lo previsto en las ordenanzas y demás resoluciones existentes, dedicando especial atención a que tales cuerpos se organizarasen, al tiempo que se les facilitasen la instrucción y el armamento adecuado.

32. Santana Molina (1989: 98).

33. Posada Herrera (1978: 323).

En este conjunto de competencias deben distinguirse 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 estrictamente provinciales³⁴. Para mejor comprender el problema nos 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 las que determinaban lo que correspondía a cada pueblo, en una operación conocida como “el repartimiento”.

En fase posterior debían entender de 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.

Hemos de referirnos al papel de superior jerárquico de la diputación sobre los ayuntamientos, previsto en el artículo 82.º, que reconocía a las diputaciones como la autoridad inmediata superior de los ayuntamientos, a la que debían recurrir en todos los asuntos de sus competencias en que fuera preciso; situación ya prevista por la Constitución de Cádiz y la Instrucción de 1813. Las sucesivas normas confirieron a las diputaciones amplias atribuciones e instrumentos de control sobre los ayuntamientos.

En este sentido, los primeros artículos del capítulo II de la Instrucción de 1823, dedicados a las diputaciones provinciales, preveían establecer ayuntamientos en los pueblos donde no existiesen —recordemos el criterio de los constituyentes de sustituir los lugares y pueblos de señorío por ayuntamientos constitucionales— con la condición de que por ellos o su comarca llegase a mil almas su población, aunque si no llegase a este número, pero razones de bien público aconsejasen su creación, debía instruirse un expediente para ello. Este, junto a los informes de los pueblos de la comar-

34. Parejo Alfonso (1988: 64).

ca, para determinar el término de cada nuevo ayuntamiento, se elevaría, incluido el dictamen de la diputación, al jefe político para su remisión al Gobierno.

Las diputaciones provinciales eran competentes para instruir expedientes sobre la conveniencia de suprimir o agregar a otros inmediatos, los ayuntamientos de los pueblos de escaso vecindario o que lo solicitasen los interesados. Las circunstancias para instruir el expediente se apreciarían cuando el número de vecinos no excediese de 50, pero si existiesen razones particulares para el mantenimiento del ayuntamiento estas se apreciarían, aunque no superase dicha cantidad.

En el expediente se harían constar los recursos del pueblo para mantener el ayuntamiento, las ventajas y los inconvenientes deducidos de su agregación a otro, la distancia al pueblo al que se agregase, y las facilidades o dificultades de comunicación entre ellos; y debería incluirse la justificación de los derechos, aprovechamientos y otros disfrutes que deberían conservar los vecinos en el pueblo agregado.

La condición de las diputaciones provinciales como superior jerárquico de los ayuntamientos se manifestaba con detalle en las materias relacionadas con las cuestiones económicas, presupuestarias y fiscales del municipio, principalmente los repartimientos de las contribuciones. El procedimiento se iniciaba con la aprobación por las Cortes de dicha figura, y trasladados a las diputaciones serían, como vimos, los intendentes los encargados de realizar el repartimiento de lo que correspondiese a cada pueblo. Aprobado posteriormente por la corporación, la autoridad hacendística sería la encargada de remitirlo a los ayuntamientos de la provincia y cuidar su gestión.

Las quejas de los vecinos sobre presuntos agravios recibidos de los ayuntamientos, si estos no las estimaban previamente, podían dirigirse a la diputación para su resolución, sin posibilidad de recurso posterior. Este criterio se aplicaría a las reclamaciones sobre abastos, propios, pósitos y otras materias competencia de los ayuntamientos, mientras que los expedientes y procedimientos conservasen el carácter de administrativos.

Esta capacidad de resolución de las diputaciones incluía las dudas y quejas suscitadas en los pueblos o los particulares sobre las operaciones de reemplazo para el Ejército permanente, la Marina y la Milicia Nacional activa, sin perjuicio de que la autoridad militar ejerciese su intervención sobre la actitud y el aspecto físico de los individuos.

Cuando el gasto de un ayuntamiento excedía de determinados límites, debía recurrir a la diputación, para que esta, previo informe al Gobierno, le autorizase para disponer de la cantidad que solicitase del fondo de propios y arbitrios. En los casos en que la petición fuese para imponer arbitrios nuevos o por no haberlos para hacer repartimientos vecinales, con el fin de hacer frente a las cargas municipales ordinarias, ejecución de obras u otros gastos de utilidad, las diputaciones, apreciada la urgencia de la obra u objeto al que se destinasen los arbitrios o repartimientos, en consonancia con el artículo 322 de la Constitución, podían dar su aprobación para el uso interino de los mismos, mientras se producía la resolución de las Cortes.

Al recibir la diputación los presupuestos anuales de los ayuntamientos, los examinarían, y en caso de encontrarlos correctos dispondrían su ejecución; por el contrario, si encontraban alguna anomalía los devolverían para corregirla. Cuando los ayuntamientos informaran del acuerdo de usar los fondos de propios y arbitrios hasta la cantidad permitida, para incorporarlos al presupuesto ordinario, la diputación estimaría la posibilidad de materias dignas de atención, y resolvería lo conveniente.

La aprobación de las cuentas estaba sometida por la Instrucción a un minucioso y garantista procedimiento. Una vez remitidas a las diputaciones las cuentas justificadas de los caudales públicos, se compararían con el extracto que debería acompañarlas; comprobada su conformidad, se devolverían al ayuntamiento respectivo, para que lo expusiera durante tres días en un lugar público; cumplido el trámite se devolverían a la diputación, con el certificado de dicha exposición, y por el secretario de la corporación provincial se pondrían de manifiesto las cuentas, para conocimiento de cualquier vecino.

Transcurrido el plazo de tiempo conveniente para que se presentasen las quejas y reclamaciones de los pueblos, la diputación procedería a examinar las cuentas para que se enmendasen los errores o defectos percibidos, y con su visto bueno las remitiría al jefe político para la aprobación superior. Producida esta, las cuentas volverían a la diputación para que suscribiera el finiquito general de todas las de los pueblos de la provincia, en el que debían constar la aprobación superior y la conformidad de la diputación, con expresión de los caudales sobrantes que quedaban en cada pueblo.

Una vez realizada esta operación global, las enviaría a dicho jefe para que este, realizada su anotación en un registro, las remitiese al Gobierno para su conocimiento y disponer de los datos del conjunto provincial. El papel de la diputación incluía las previsiones necesarias para que los ayuntamientos

de los pueblos cumpliesen la obligación de remitir las cuentas, con la especificación de los fondos, con los requisitos y formalidades correspondientes.

La corporación provincial, oído el ayuntamiento respectivo, podía conceder una moratoria por un plazo no superior a un año, para el pago de deudas a favor de los Propios y Arbitrios, Pósitos y otros fondos comunes de los pueblos. En los casos de deudas incobrables por insolvencia de los deudores, por desconocimiento de quiénes eran o ausencia de personas que las hubiesen avalado, las diputaciones dispondrían fuesen separadas de las cuentas corrientes, sin perjuicio de practicar las diligencias oportunas para conseguir su pago, si hubiesen variado las circunstancias. De cualquier forma, entendía el artículo 102.º que se referían a las deudas pendientes hasta aquel momento, porque en lo sucesivo “no deberá haber tales atrasos que no puedan cobrarse”.

Las anteriores deudas no serían objeto de convalidación; en el caso de que la solicitasen los deudores con motivos fundados y recomendables, las diputaciones, oído el ayuntamiento, lo remitirían al Gobierno para que lo elevase a las Cortes, sin que estos trámites supusieran la interrupción de la acción contra dichos deudores.

En los casos de venta, permuta, dación, censo o cualquier enajenación de fincas de propios, de los pueblos, de establecimientos municipales o provinciales de beneficencia, era preceptiva la autorización de las diputaciones, previa instrucción del expediente correspondiente, con audiencia de los ayuntamientos o juntas, para que hiciesen constar la utilidad y conveniencia de la enajenación. Respecto al cambio de propiedad a un particular, de los terrenos de propios y baldíos, las diputaciones provinciales deberían esperar la resolución de las Cortes.

Las diputaciones eran competentes en el conocimiento de los recursos y dudas que se produjeran en la elección de cargos en los ayuntamientos; surgidos estos, previa instrucción resolverían gubernativamente, sin posibilidad de recurso posterior. La persona que presentase la posible nulidad de las elecciones, o las incompatibilidades de algunos de los electos, tendría ocho días de plazo para formular la queja a partir de la publicación de las elecciones.

Debía entenderse que, si la reclamación fuese sobre vicios o defectos de la Junta parroquial, corría el plazo desde la publicación del nombramiento de electores, y si la reclamación recayese sobre la Junta de estos, sería desde la publicación del nombramiento de capitulares. Para la resolución de estos recursos y expedientes, la Instrucción preveía la adopción del

medio más sencillo y menos dilatorio, para lo que debía señalarse un plazo breve para las justificaciones que debían hacerse por testigos o documentalmente, con recíproca citación de los interesados.

También era competencia de las diputaciones provinciales, sin posterior recurso, el conocimiento de las excusas que se hiciesen para eludir los cargos municipales electos. Cuando las disculpas estuviesen fundadas en causas existentes en el momento de las elecciones, deberían plantearse dentro de los ocho días siguientes a publicación de la convocatoria, a cuyo término pasado no serían admitidas. En el caso de que se fundasen en imposibilidad física o moral sobrevenida a la elección, podrían admitirse cuando se intentase formularlo en un plazo prudencialmente estimado suficiente para que se conociese y calificase el impedimento.

Las cuestiones sobre nulidad o tachas de los electos, o las que se promoviesen sobre excusas y exenciones, se consideraban, por su naturaleza, de carácter urgente; por tanto, cuando no estuviese reunida la diputación, se resolverían, de acuerdo con el artículo 157.º, por los diputados que estuviesen en la capital, y si la urgencia lo permitiese se llamaría a uno o dos diputados que estuviesen a menos distancia, entendiéndose que la resolución tendría carácter provisional hasta que el pleno estuviese reunido y lo aprobase.

Una ley de 9 de octubre de 1812 disponía que a la visita general a las cárceles concurriesen, sin voto, dos diputados provinciales, con el fin de adquirir los conocimientos adecuados sobre el estado de dichas cárceles, trato que se confería a los presos y demás cuestiones relacionadas con la salubridad, instalaciones, etc., incluido todo lo que pudiera ser oportuno para información de las diputaciones y para que pudiesen desempeñar el encargo expresado en el párrafo 9 del artículo 335.º de la Constitución, referente a informar a las Cortes de las infracciones constitucionales que advirtiesen en la provincia; en este caso, las posibles deficiencias de las prisiones y la situación de los presos.

Las diputaciones eran responsables de la conservación de las obras públicas de la provincia, y de promover la construcción de otras nuevas, muy especialmente las de caminos y canales de navegación y riego, previa información al Gobierno. Para ambas actuaciones podían dedicar las diputaciones el 5 % destinado a estos fines sobre los productos de propios.

En el caso de que los fondos mencionados no fuesen suficientes, propondrían las diputaciones a las Cortes los arbitrios y recursos que estimasen convenientes y equitativos para que el legislativo concediese la autorización

para su ejecución. La propuesta debía incluir el expediente instruido en el que debían constar el importe total de los gastos, el de los fondos con que se podía contar para hacerles frente, y el cálculo del producto de los arbitrios que se proponían para completar el presupuesto de la obra.

Las propuestas se tramitarían a través del jefe político, para que con su informe las remitiese al Gobierno, sin que existiesen dilaciones ni obstruccionismo por parte de dicho jefe, que resultaría responsable en tal caso. El Gobierno, evacuado su informe, también con la máxima urgencia, lo elevaría a las Cortes para su aprobación. En el caso de que estas no estuviesen reunidas, el Ejecutivo podría aprobar provisionalmente los arbitrios propuestos.

En las obras nacionales que por su extensión, importancia e interés general del Reino estuviesen directamente a cargo del Gobierno, emprendidas a cargo del erario nacional, las diputaciones, en el espacio en que aquellas se desarrollasen de su jurisdicción provincial, tendrían la intervención especial que les confiriese el Gobierno, y además ejercerían una vigilancia general para dar cuenta el Gobierno de los posibles abusos que observaran, sin perturbar la dirección de las obras ni a sus directores.

Las preocupaciones de los Gobiernos del período referentes a la necesidad de un censo fiable se habían puesto de manifiesto en la redacción y tramitación del proyecto de división provincial, ya que se disponía de datos obsoletos procedentes de la época de Floridablanca. En esta ocasión, tratando de remediar las deficiencias, se encomendaba a las diputaciones la formación anual de los censos de población de sus provincias respectivas.

Las operaciones censales comenzaban con el requerimiento de la información demográfica a todos los ayuntamientos en el mes de enero de cada año, y, unificados los datos en un documento, lo remitirían por duplicado al jefe político durante el mes de febrero siguiente, quien, después de obtener otra copia para su archivo, remitiría los dos ejemplares al Gobierno, para que este enviase uno a las Cortes.

Referente a la información estadística, las diputaciones recogerían y tratarían los datos de su provincia, de acuerdo con las bases y los modelos que determinase el Gobierno. Para ello, pedirían las noticias que estimasen oportunas a los ayuntamientos e incluso a los particulares, recurriendo también a la cooperación de “sujetos inteligentes” cuando fuese necesario. Con toda la información, noticias y demás documentos recogidos, se formarían los estados y cuadros correspondientes y serían remitidos por duplicado al

Gobierno, para que enviase uno a las Cortes. Los documentos e informes originales se conservarían en el archivo de la diputación.

Las multas que no superasen la cantidad de mil reales podían ser impuestas por las diputaciones, pudiendo declarar incursos en ellas a los ayuntamientos o particulares en las materias que fuesen de su competencia, bien por vía de apremio o de corrección, en caso de desobediencia, falta de cumplimiento o defectos maliciosos que no fuesen culpas o delitos, en cuyo caso debían formar causa al estar incursos en el Código Penal. Impuesta la multa, se remitiría al jefe político para que dispusiera su exacción, debiendo ser aplicada en todos los casos a penas de Cámara.

Además de las competencias y atribuciones indicadas, es conveniente detallar otras por su interés para configurar a las diputaciones provinciales como un escalón intermedio de la Administración local.

5.3. 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 concierto con el Gobierno.

La estructura de la política asistencial se basaba en las juntas municipales de beneficencia, sobre las que ejercían su tutela las juntas provinciales, 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 seis epígrafes: hospitalidad domiciliaria, 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 esferas³⁵, aunque quizá 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 adecuados³⁶.

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 paliasen 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.

5.4. La instrucción pública

El establecimiento de centros educativos que articularasen 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 gratuidad y la extensión a todo el territorio provincial³⁷.

5.5. 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

35. Castro Alfin (1999: 77-78).

36. Orduña Rebollo (2003a: 335).

37. Orduña Rebollo (2003a: 336).

y el comercio”. La revisión de los libros de actas conservados en la mayoría de las diputaciones nos facilita numerosas informaciones al respecto. 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 en la de Segovia³⁸.

Resucitados durante el Trienio los proyectos del siglo XVIII, se alcanzaron 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 territoriales y de consumo de las provincias afectadas se destinasen 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.

Tampoco puede olvidarse la representatividad atribuida al jefe político, que será el conducto 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 refiriese 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.

Por último, una referencia al artículo 180.º, que determinaba la responsabilidad de las diputaciones por sus actos, acuerdos y decretos, responsabilidad que se haría efectiva contra los individuos que hubiesen concurrido a la sesión o participado en el momento procesal en que se produjo la ilegalidad, con excepción de los que hubiesen salvado formalmente su voto.

6. Los jefes políticos y los intendentes

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

38. Orduña Rebollo (2019a: 40-44).

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, pero 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 de los recursos y dudas electorales de los ayuntamientos, tomando la decisión por vía gubernativa³⁹.

En otros campos sus atribuciones eran muy amplias: por ejemplo, desarrollo económico, sanidad, asistencia social, etc., contemplados al estudiar las diputaciones. A estas atribuciones 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; 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.

6.1. Competencias del jefe político

El jefe político tenía a su cargo el gobierno político de las provincias (art. 324 CE 1812), y era obligatoria su existencia en todas las provincias donde hubiese diputación. Su designación y separación correspondían 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 di-

39. Orduña Rebollo (2003a: 331-333).

putados 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 al respeto de 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 correspondía 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 y nacidos y los 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 también en el 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 los 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 interferirse 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 minuciosamente y sobre el lugar los detalles 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 todos los negocios y ramos de la Administración pública. El

despacho de todos 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 la 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 atribuida con carácter exclusivo la circulación y difusión a los alcaldes y ayuntamientos de la provincia de las leyes, los decretos y las resoluciones emanados de las Cortes, así como de las órdenes, las instrucciones, los reglamentos y las providencias del Gobierno, debiendo comunicarlos a la diputación y ocuparse de 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 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.

6.2. Los intendentes durante el Trienio

La situación de los intendentes no debió verse seriamente afectada por la primera reacción absolutista, pues durante el Trienio, en la más importante norma de carácter territorial del período: la Instrucción de 3 de febrero de 1823, para el gobierno político-económico de las provincias, no solo se les encomienda la sustitución del jefe político en caso de vacante o ausencia, como en 1813, sino que también ante la misma situación presidirían con voto la diputación provincial. No obstante, el jefe político, entre su amplio abanico de competencias, asume también la transmisión a los ayuntamientos de las normas y disposiciones de carácter fiscal, ya que era “el agente principal

del Gobierno en la provincia”, por lo que “velará cuidadosamente sobre todos los ramos de la Administración pública”.

Debe tenerse en cuenta el mencionado Decreto de las Cortes de 27 de enero de 1822, desarrollando el artículo 11 de la Constitución de Cádiz, que dividió a España y las islas adyacentes en 52 provincias, modificando sustancialmente la organización territorial del Estado y afectando directamente a las intendencias, por lo que poco después se procedió al establecimiento de las mismas, de acuerdo con la nueva división provincial (Decreto XXXIV, de 15 de mayo de 1822). La Instrucción de 1823 para el gobierno económico-político de las provincias configuró al intendente, según vimos, como la segunda autoridad civil de la provincia, pues no solo se le encomienda la sustitución del jefe político en todos los casos de vacante o ausencia, sino que también ante la misma situación presidiría con voto la diputación provincial⁴⁰.

En estas oscilaciones de los períodos constitucionales a la más oscura reacción, de nuevo el intendente, en funciones económicas, sin ningún género de dudas vuelve a aparecer como la pieza clave de la administración hacendística provincial. Esta vez de la mano de un personaje que, salvando las distancias, podría ser definido como un tecnócrata instalado en un sistema totalitario: Luis López Ballesteros.

7. Los orígenes de una burocracia provincial

En estos momentos iniciales de la construcción del Estado liberal, contemplamos cómo surge una organización burocrática periférica en la capital de la provincia, al dotar a la diputación de competencias propias, otras ejercidas en nombre del Gobierno y las que paulatinamente irá adquiriendo. La Ley de 1823 también cooperó a regular esta burocracia provincial.

7.1. Secretarios

La diputación provincial, como superior jerárquico de los ayuntamientos, también tendría un secretario elegido por ella, dotado del mismo sueldo que el secretario del Gobierno político de la provincia y pagado con fondos de ella. La ley excluía la posibilidad de que el secretario ostentase la condición de diputado, previniendo los posibles casos de coincidencia de cargos en aquel momento: debían optar por uno u otro en el plazo de ocho días; “si eran secretarios cuando se les nombró diputados provinciales”, cesarían en el cargo de secretarios (art. 165). Aquí sí que nos encontramos con un claro

40. Orduña Rebollo (1997: 291-300).

caso de incompatibilidad, que debía resolverse con la renuncia a uno u otro cargo.

Esta posible duplicidad no debe sorprender, pues el hecho de que las diputaciones estuviesen formalmente constituidas en la capital de la provincia, dado el volumen de sus competencias y funciones, obligaba a ocupar el cargo de secretario a una persona de la minoría letrada, de convicciones liberales, lo que en muchas ocasiones iba a suponer su elección como diputado provincial, tampoco muy abundantes a la hora de elegir, como hemos comprobado en el caso concreto de alguna diputación⁴¹.

La organización de la secretaría correspondía a la diputación, que debía dictar unas normas sencillas y metódicas para facilitar la actuación del secretario en los trámites y la resolución de los asuntos y expedientes, quien tenía la obligación de que dichas normas se cumpliesen con todo rigor, así como el control de asistencia de los empleados a las oficinas de la secretaría, siguiendo la pauta horaria que hubiese marcado la diputación, que nunca podía ser menor de seis en los días no feriados y cuatro en los festivos.

Al configurarse la diputación provincial como el superior jerárquico de los ayuntamientos, aquella se entendería con ellos, con otras autoridades, corporaciones y particulares, de acuerdo con las demandas de los asuntos públicos. Las órdenes y los oficios de la actividad administrativa estarían suscritos por el jefe político en su condición de presidente y por el secretario. Cuando las diputaciones se dirigiesen a las Cortes, en los casos previstos, constaría la firma del documento de todos los vocales presentes en la capital, con la del secretario. Idéntico trámite se observaría en las exposiciones elevadas directamente al rey. Sin embargo, en las dirigidas a los secretarios de despacho o ministros bastaba con las firmas del presidente, de un diputado y del secretario.

Los ayuntamientos y los particulares, de acuerdo con la Ley de 1823, podían dirigirse directamente a las diputaciones provinciales para todos los negocios que fueran competencia de estas, pero con la curiosa salvedad de que siempre debían “franquear los pliegos que remitan por el correo”, sin cuyo requisito no se les daría curso en la secretaría de las diputaciones, lo que podía interpretarse como un mecanismo de protección al servicio de correos, que como otros muchos estaba en proceso de reforma o diseño para conseguir una Administración pública eficaz que se desplegara por todo el territorio nacional.

41. Orduña Rebollo (1991).

En estos momentos iniciales de la construcción del Estado liberal, estamos contemplando cómo surge por primera vez una organización burocrática periférica en la capital de la provincia, al dotar a la diputación de competencias ejercidas en nombre del Gobierno y las que paulatinamente irá adquiriendo. En consecuencia, al frente de esta organización se situará el secretario de la corporación, dotado de las atribuciones propias de un jefe de personal, además de las que legalmente le corresponden. Si bien las normas que regulan la organización, como hemos visto, proceden de la propia diputación, no es menos que la persona situada al frente de la secretaría es la que desempeñará las funciones y actividades para el buen funcionamiento de la institución y la inspección de todos los servicios.

En la organización jerárquica de la secretaría figurará a continuación un oficial mayor, con la misma retribución que el de su misma clase del Gobierno político de la provincia, con cargo a los fondos de esta. Su nombramiento corresponderá a la diputación, y sustituirá al secretario en los casos de ausencia o enfermedad. Estaba dotado de una competencia importante, que contemplaremos posteriormente con la debida atención: tenía a su cargo la intervención de las entradas y salidas de los caudales en la depositaría, colaborando al despacho de los demás negocios de ella, bajo la inspección del secretario.

El siguiente escalón dentro de la secretaría correspondía al oficial segundo, retribuido también con cargo a los fondos de la provincia, pero su sueldo sería un 25 % menor que el del oficial mayor. Su obligación más relevante era el cuidado del archivo, teniendo a su cargo la ordenación de la documentación y la redacción de los correspondientes índices. Con carácter general desempeñaría los cometidos que le encomendasen, siempre que no fuesen incompatibles con el principal.

Las retribuciones previstas para los cargos directivos de la diputación, secretario y oficiales serían las más elevadas de la corporación, sin perjuicio de que esta las pudiese rebajar en función de las circunstancias, haciendo compatible la economía con el buen servicio público. Cuando por razones de causa justa o conveniencia pública considerase oportuno destituir al secretario o a alguno de los dos oficiales, podía hacerlo, y los afectados por el cese no tendrían derecho a percibir ninguna indemnización o parte del sueldo, ni a ostentar el concepto de empleados públicos bajo ningún título. En el caso de los oficiales, escribientes y porteros excedentes, que hasta aquel momento se encontraban al servicio de la diputación, serían atendidos por esta según sus circunstancias y méritos cuando se precisasen de nuevo sus servicios.

El resto del personal adscrito a la secretaría estaba formado por oficiales, escribientes y porteros; podían ser fijos o temporeros, pero estos no tenían la condición de empleados públicos. Los sueldos anuales o premios diarios de este personal serían fijados por la diputación. Ahora bien, la procedencia de los fondos para retribuir a estos, los gastos de estrados, secretaría, impresiones y demás que correspondiesen a las diputaciones provinciales, se abonarían con cargo a la cuenta de los fondos públicos, justificando su inversión, presidida por la austeridad y limitada a lo estrictamente necesario.

En su virtud, la diputación tendría un secretario elegido por ella, dotado del mismo sueldo que el secretario del Gobierno político de la provincia. Se excluía la posibilidad de que el secretario ostentase la condición de diputado; ante la coincidencia de ambos cargos, debía optar por uno u otro en el plazo de ocho días, de acuerdo con el artículo 165.

Al frente de esta organización se situará al secretario de la corporación, dotado de atribuciones propias de un jefe de personal, además de las que legalmente le correspondan. Si bien las normas que regulan la organización proceden de la propia diputación, no es menos que la persona situada al frente de la secretaría es la que desempeñará las funciones y actividades para el buen funcionamiento de la institución y la inspección de todos los servicios.

Estas funciones contenidas en la Ley de 1823 comprendían la obligación de llevar un libro de actas, en el que se extenderían sucintamente todos los asuntos acordados en la sesión. Tenía la obligación de cumplir las normas para los trámites, resolución de asuntos y expedientes con todo rigor, incluido el control de asistencia de los empleados, de acuerdo con la pauta marcada por la corporación, nunca menor de seis horas en los días no feriados y cuatro en los festivos.

El secretario estaría secundado por un primer oficial mayor y otro segundo. La figura del depositario aparece institucionalizada por primera vez en la Ley de 1823, figura regulada por el artículo 119.^o, disponiendo que cada diputación tendría un depositario de caudales, nombrado por la propia corporación, bajo su responsabilidad y con las fianzas adecuadas, y dependiente directamente de la secretaría.

Debía rendir las cuentas anualmente, con la peculiaridad de que el año económico comenzaba el primer día de marzo y concluía el último de febrero. Las referidas cuentas serían presentadas por el depositario en los diez primeros días de dicho mes, y una vez examinadas por la diputación provin-

cial serían remitidas al Gobierno para su verificación por la *Contaduría Mayor de Cuentas* —con todas las salvedades, el equivalente al actual Tribunal de Cuentas—, elevándolas posteriormente a las Cortes para su aprobación definitiva.

El resto del personal adscrito a la secretaría estaba formado por oficiales, escribientes y porteros; podían ser fijos o temporeros, pero estos carecían de la condición de empleados públicos. Los sueldos anuales de este personal eran fijados por la diputación. La procedencia de los fondos para retribuir todo el personal, los gastos de estrados, secretaría, impresiones y demás correspondientes a la corporación se abonarían con cargo a la cuenta de los fondos públicos, justificando su inversión, presidida por la austeridad y limitada a lo estrictamente necesario⁴².

7.2. El depositario provincial

Comprobamos que en el artículo 119.º de la referida ley se preveía que cada diputación tendría un depositario de caudales, nombrado por la propia corporación, bajo su responsabilidad y con las fianzas adecuadas. Tampoco olvidemos que todos los aspectos económicos de la provincia eran competencia de los intendentes, que a su vez sustituían las ausencias del jefe político en la presidencia de la diputación.

El depositario debía rendir las cuentas anualmente, con la peculiaridad de que el año económico comenzaba el primer día de marzo y terminaba el último de febrero. Recuérdese que el período de las noventa sesiones previstas por la Ley comenzaba precisamente el día uno de marzo. Dichas cuentas serían presentadas por el depositario en los diez primeros días de dicho mes, y una vez examinadas por la diputación provincial serían remitidas al Gobierno para que las verificase la Contaduría Mayor de Cuentas —con todas las salvedades, el actual Tribunal de Cuentas— y las elevase a las Cortes para su aprobación definitiva.

Como hemos dicho anteriormente, el cargo de depositario tenía una dependencia directa de la secretaría, pues el oficial mayor de cada diputación intervendría en el concepto de contador de las entradas y salidas de los caudales de la depositaría, para lo cual debía tomar razón en el libro correspondiente de todas las cartas de pago emitidas por el depositario y de los libramientos expedidos contra ella. Tales libramientos tenían que ser acordados por la diputación, con carácter general cuando fuesen destina-

42. Orduña Rebollo (2012b).

dos al pago de sueldos o a afrontar gastos ordinarios; cuando el objeto del gasto no correspondiese a ambas clases se requería un acuerdo específico.

En los libramientos debía constar la fecha del acuerdo de la diputación y estarían firmados por el jefe político en su condición de presidente, un diputado provincial y el secretario. En el caso de que la diputación no estuviese reunida, además de la firma del presidente y del secretario debía figurar la de algún diputado residente en la capital; en su ausencia, eran suficientes las de los dos primeros, siempre en el caso de que el libramiento fuese destinado a abonar gastos ordinarios, o ya acordados por la diputación.

Poco duró la ilusión liberal, con la vuelta al absolutismo y el comienzo de la década ominosa, en octubre de 1823. Fue derogada toda la obra legislativa del período liberal, y la represión fue la característica más significativa del periodo.