

¿Y PARA QUÉ QUEREMOS LAS DIPUTACIONES?. UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LOS ORÍGENES Y PRIMERA EVOLUCIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Manuel Estrada Sánchez

Profesor Titular de Historia del Derecho. Universidad de Cantabria.

RESUMEN:

Este trabajo estudia el origen y el primer desarrollo de las diputaciones provinciales. En el primer caso, prestando una especial atención a las reivindicaciones de los diputados americanos durante el proceso constitucional de 1812. En su desarrollo, confrontando las propuestas de los dos grupos en los que se fraccionó el liberalismo español de la primera mitad del siglo XIX: el progresista, heredero de la legislación del Trienio; el moderado, que se nutrió del ideario centralista de origen afrancesado.

Palabras clave: Diputación provincial – Liberalismo – Legislación siglo XIX – Constitucionalismo.

ABSTRACT:

This work is studying the origin and the first development of counties councils. In the first case, to pay special attention to Americans deputies claims during the constitutional process of 1812. In the development, confronting the proposals of the two groups split the Spanish liberalism of the first half of nineteenth century: the progressive, heir of the legislation of Three year period; the moderate, nourished of centralist ideology of Francophile origin.

Keywords: County council – Liberalism – Legislation nineteen century – Constitutionalism.

¿Y para qué queremos las diputaciones?. Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las diputaciones provinciales¹

Sumario: I. En el origen, tantas causas como fines. - II. Las propuestas de administración del espacio provincial: el uniformismo pretendido. - III. A modo de breve reflexión final: Estado endeble frente a oligarquía poderosa.

I. EN EL ORIGEN, TANTAS CAUSAS COMO FINES.

La dificultad para concretar el origen de las diputaciones provinciales se pone de manifiesto ante la falta de unanimidad doctrinal que esta cuestión ha suscitado, y aún provoca, entre quienes se han acercado a su estudio. Aunque su origen no fue otro que el título VI de la Constitución de 1812, y en concreto su artículo 325, donde se recoge que *en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad*, aunque con el no gratuito añadido que esta institución de nuevo cuño *estará presidida por el jefe (sic) superior*, nada es tan absoluto como en principio parece. Y ello es así en tanto difícilmente puede asumirse que su génesis obedeciese a la consciente voluntad de unos constituyentes para quienes, en particular aquellos que se significaron por un sello liberal, en este campo, el de la organización territorial de la nación, no eran desconocidas las propuestas nacionalizadoras y uniformistas dimanadas del reciente proceso revolucionario de la vecina Francia. Por ello, si asumimos que el proceso de gestación de los nuevos entes político-administrativos fue sumamente complejo, y estuvo determinado por las circunstancias políticas de distinto tipo que se dieron en la España del convulso período que va de 1808 a 1814, demasiado simple sería reducir su origen e inicial formato a una única fuente de inspiración, a una sola línea argumental.

Nada se innova, en todo caso, al plantear esta propuesta. Ya desde hace un tiempo, con particular énfasis desde el campo de la Historia del Derecho y siguiendo en cierta medida la estela de los argumentos esgrimidos allá por 1978 por Martínez Sospedra², se han defendido las múltiples influencias, de distinto rango y procedencia, que pueden encontrarse en las propuestas constitucionales de 1812 en orden a diseñar las flamantes diputaciones provinciales. Estos son los casos, entre otros, de Ortego Gil, Santana Molina, Muñoz de Bustillo, o Chamocho Cantudo³ quienes, con matices diferenciadores e incidencia dispar, vislumbran el germen de la nueva institución provincial en un variado elenco de supuestos. Estos irían desde el referente de aquellas viejas asambleas, localizadas en el norte de la península en los siglos bajo medievales y modernos, que tenían como principal cometido la defensa de arcaicos privilegios de orden estamental ante el avance intervencionista de la corona; pasando por el modelo, en una triple ver-

1 Este trabajo se ha presentado al IX Congreso de Historia Contemporánea celebrado en Murcia en septiembre del año 2008.

2 MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, (Valencia, 1978).

3 ORTEGO GIL, P.: *Evolución legislativa de la diputación provincial en España 1812-1845. La diputación provincial de Guadalajara*, (Madrid, 1990); SANTANA MOLINA, M.: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, (Madrid, 1989); MUÑOZ DE BUSTILLO, C.: "Los antecedentes de las diputaciones provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector", *AHDE*, (LXVII, 1997), Homenaje a Francisco Tomás y Valiente, II, pp. 1178 y ss.; CHAMOCHO CANTUDO, M.A.: *La Diputación Provincial de Jaén en el primer Estado constitucional. Historia política y jurídica (1813-1868)*, (Jaén, 2004).

tiente, inspirado en la vecina Francia, tanto el reformista borbónico de la centuria del setecientos, como el revolucionario de los consejos de departamento, e incluso el napoleónico de los consejos generales; hasta, por fin, la influencia que entre los constituyentes de Cádiz pudieron tener las juntas de defensa que, en 1808, al inicio del conflicto armado, surgieron por toda la nación.

Respecto al primer supuesto, cierto es que si se sigue la literalidad de algunas de las manifestaciones esgrimidas por los padres del texto de Cádiz, éste puede ser un vínculo inequívoco. Como señalaba Argüelles en el discurso preliminar a la constitución respecto a la reforma de la administración local, el objetivo no era otro que arreglar *el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil, a pesar de las alteraciones que han experimentado las leyes fundamentales de la monarquía con la introducción de monarquías extranjeras*⁴. Esta opinión, sin embargo, en la que coincidieron otros ilustres constituyentes como Muñoz Torrero o el joven Toreno, bien puede estar incluida en esa, a juicio de Maravall, especie de *artificio táctico* que debía servir, tanto de argumento legitimador frente a quienes podían acusar de revolucionaria la obra de Cádiz, como también para confrontar un modelo constitucional supuestamente fundado en el derecho histórico y que además de no ser ajeno a la tradición patria, como sí lo era el texto de Bayona, podía hasta ser, en sus propuestas ideológicas, más avanzado que el estatuto josefino⁵. Una posibilidad, ésta, corroborada por un personaje como Calvo de Rozas quien ya en 1809, al demandar a la Junta Central la reunión de cortes señalaba que *si el opresor de nuestra libertad ha creído conveniente el halagarnos al echar sus cadenas con las promesas de un régimen constitucional (...) opongámosle un sistema para el mismo fin, trabajado con mejor fe y con caracteres de más legalidad*⁶. Las juntas que durante los siglos modernos tuvieron un no pequeño impulso en los territorios de la fachada cantábrica, surgieron y se desarrollaron en el marco de un Estado desarticulado y ausente, con la única finalidad de defender intereses específicos (de territorio y, sobre todo, de estamento), y con un significado político y un sentido de la representación sensiblemente diferente al postulado por los liberales de 1812. Fueron unos órganos que se configuraron sin seguir un modelo común a toda la monarquía, sino que surgieron a instancia de los interesados, como mero instrumento de defensa de sus particulares privilegios, y con una representación en la que, frente al individuo, prevalecía la de carácter corporativo⁷. De ahí que, a pesar de las reiteradas referencias al pasado, sea problemático encontrar algún

4 ARGÜELLES, A. de: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Introducción de SÁNCHEZ AGESTA, L. (Madrid, 1989), p. 114.

5 MARAVALL, J.A.: "El mito de la 'tradición' en el constitucionalismo español", *Cuadernos Hispanoamericanos*, (329-330, 1977), p. 566. Además de esta obra, entre la abundante bibliografía que ha tratado esta cuestión puede señalarse; FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: "Del Antiguo Régimen a las Cortes de Cádiz", *Revista de Estudios Políticos*, (126, 1962), pp. 9 y ss.; SUÁREZ, F.: "Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz", *Revista de Estudios Políticos*, (126, 1962), pp. 31 y ss.; COMELLAS, J.L.: "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812", *Revista de Estudios Políticos*, (126, 1962), pp. 69 y ss.; VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, (Madrid, 1983); TOMÁS Y VALIENTE, F.: "Génesis de la constitución de 1812. De muchas leyes fundamentales a una sola constitución", *AHDE*. (LXV, 1995), pp. 13 y ss.; CORONAS, S.: "Las Leyes Fundamentales del Antiguo Régimen (notas sobre la constitución histórica española)", *AHDE*. (LXV, 1995), pp. 127 y ss.; — *Jovellanos. Justicia, Estado y Constitución en la España del Antiguo Régimen*, (Gijón, 2000).

6 FERNÁNDEZ MARTÍN, M.: *Derecho parlamentario español*, 1, (Madrid, 1992), p. 437.

7 MUÑOZ DE BUSTILLO, C.: "Los antecedentes de las diputaciones provinciales", cit. p.1190. Como señala Portillo Valdés, todavía estamos en el que *el individuo, y con él sus derechos, aún no son ni presupuesto básico ni tan siquiera un dato identificable políticamente en tanto que tal*. PORTILLO VALDÉS, J.M^a.: *Monarquía y gobierno provincial. Poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, (Madrid, 1991), p. 222.

precedente de las diputaciones provinciales decimonónicas entre las instituciones territoriales de época moderna del norte peninsular. Mientras éstas fueron un producto de la sociedad estamental del Antiguo Régimen, aquellas fueron inicialmente ideadas como órganos *directamente dependientes de la Diputación permanente del Reyno*, cuya primordial misión sería el arreglo administrativo de las provincias⁸ y, en suma, herederas de un texto que, como fue la Constitución de 1812, acabó siendo ineludible paradigma del liberalismo radical.

No puede negarse, por el contrario, la evidente influencia que, como en otros, también en este campo tuvo Francia para los políticos españoles. Aún en la centuria del setecientos, en el marco de las propuestas reformistas de la hacienda de la monarquía, se intuye esta querencia. Así se percibe tanto en el proyecto del Conde de Lerena, que germinó con la formación de las denominadas juntas de partido, como también en la obra de Jovellanos. La intención, en ambos casos, no era otra que otorgar a los territorios un cierto protagonismo en la administración de determinados recursos propios a partir de la constitución de diferentes asambleas, que tanto facilitarían una mayor racionalidad a los niveles inferiores de la hacienda, como, a través de una política de fomento, podían contribuir a impulsar la actividad económica de las respectivas demarcaciones. Como argumentaba el político gijonés en su *Expediente de la Ley Agraria*, la intención no era otra que encargar *a individuos de las mismas provincias, y si fuere posible a escogidos por ellas, la distribución de los fondos que ellas mismas contribuyen (...), fórmese juntas provinciales, compuestas de propietarios, de eclesiásticos, de miembros de las Sociedades económicas, y V.A. verá como renace en las provincias el zelo que parece desterrado de ellas*⁹. Unos planteamientos, los esgrimidos por este grupo de ilustrados, en los que, como apunta Santana Molina, se percibe el influjo de las propuestas reformistas acuñadas en la Francia inmediatamente pre revolucionaria, que con éxito parcial fueron impulsadas por Turgot, Necker, Calonne o Lomenie de Brienne¹⁰, y que no debieron ser ignoradas al tiempo de definir y delimitar las competencias de las primeras diputaciones provinciales.

Pero también de otra Francia, la revolucionaria, debieron informarse los constituyentes de 1812 al idear y, en particular, acometer la formación de las diputaciones provinciales. Aunque, por evidentes motivos, se pretendió ocultar, es obvio que el modelo de los consejos de departamento no debió ser desconocido, ni de un modo absoluto ignorado, para quienes pusieron los cimientos de la primera administración territorial de la España liberal. La dependencia que el órgano colegiado tenía del legislativo, el control que sobre el mismo ejercía el poder ejecutivo, e incluso el sistema de renovación por mitad, bien pueden asimilarse al perfil que presentaban los consejos generales de departamento del primer embate revolucionario, los que se establecieron de modo definitivo por la Ley de 8 de enero de 1790¹¹.

8 Las referencias del inicial marco competencial de las diputaciones provinciales están recogidas en un acta de la Junta de Legislación de 14 de enero de 1810, en Archivo Congreso de Diputados. General, leg. 3, 8.

9 JOVELLANOS, G.M. de: *Informe de la Sociedad Económica de esta corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de la Ley Agraria*, (Valladolid, edición 1995), p. 143.

10 SANTANA MOLINA, M.: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*,. cit. pp. 27 y ss. También apunta Santana como en muchas de las respuestas a la Consulta al País formulada por la Junta Central, ya se evidenciaba la necesidad de implantar en el ámbito territorial instituciones en las que estuviesen representados los vecinos de cada provincia, para participar en la administración de sus intereses, planteamientos *que sin duda propiciarían la aparición de la misma* (diputación provincial). SANTANA MOLINA, M.: *Ibidem*. pp. 42 y ss.. En la línea reformista señalada por este profesor también se encuadran las propuestas de Léon de Arroyal. ARROYAL, L. de.: *Cartas económico-políticas*, (Oviedo, edición 1971), pp. 265 y ss..

11 CHAPMAN, B.: *Los prefectos y la Francia provincial*, (Madrid, 1959), p. 42. GODECHOT, J.: *Les institutions de la France sous la révolution et l'empire*, (París, 1968), pp. 102 y ss.

Más difícil resulta encontrar concomitancias entre la institución provincial española y las propuestas centralizadoras de la Francia napoleónica que se plasmaron en la Ley de 28 pluvioso del año VIII. A pesar del evidente poder político que los liberales españoles otorgaron a los jefes superiores, en la línea del todopoderoso prefecto, como omnipresentes representantes de la nación en el territorio, frente a las ambiguas atribuciones de unas diputaciones encargadas de promover la prosperidad de las provincias, nada induce a pensar que el modelo bonapartista, que sí sirvió de referente para la España josefina, se pretendiese emular por los constituyentes gaditanos. Cuestión distinta es lo que en un futuro acontecerá cuando, a mediados de esta centuria, la del ochocientos, y por influencia de las en su momento denostadas propuestas afrancesadas, el ideario napoleónico de administración territorial se plasme en los proyectos de reforma (o construcción) de la administración liberal española acometida en plena Década Moderada, aunque anunciada, aún sin éxito, entre 1837 y 1840.

Sin embargo, y es en este punto donde la doctrina se muestra unánime, si hay un referente directo de las diputaciones provinciales este no es otro que el de las juntas de defensa que surgieron en el contexto bélico que se inició en 1808. Para precisar cuál pudo ser el origen de las diputaciones provinciales se debe tener en cuenta una circunstancia concreta como fue el levantamiento contra los franceses de la primavera de 1808. Con un Estado acéfalo, fueron las juntas de defensa que de forma accidental y sin seguir ninguna estrategia previa se fueron constituyendo de forma progresiva por toda España, las que no solo declararon la guerra y lideraron la inicial acción militar en las provincias, sino también las que se hicieron responsables del control administrativo de sus respectivos ámbitos territoriales. Un poder prácticamente omnímodo, el de estas juntas, que, en particular, fue ejercido por unas oligarquías locales que debido a su tradicional ascendiente sobre la comunidad fueron las que asumieron la dirección de las mismas. El expreso reconocimiento que de ellas se hizo como garantes de la legitimidad monárquica al asumir en depósito la soberanía del rey¹², y la posterior formación de una Junta Central a partir de diez y ocho de estas juntas provinciales, son argumentos sobrados para reconocer el trascendental protagonismo que tuvieron en los primeros meses del conflicto. Sin embargo, una vez superados los momentos iniciales, y al tiempo que de forma progresiva se fue concretando un embrionario aparato estatal, era preciso reconducir su originaria autonomía y vertebrarlas en el nuevo marco político y administrativo que en Cádiz se estaba definiendo. Este fue el origen del Reglamento de Provincias de 1811, que, además, no por casualidad, estuvo preludiado por aquél que, debido a su circunstancial carácter descentralizador, los constituyentes rechazaron a finales del año 1810. Un reglamento, el de 1811, que no solo fue el oportuno cauce a través del que se coordinó la acción de las juntas con la de los órganos ejecutivos y legislativos de la nación, sino también, como han destacado tanto Ortego Gil como Santana Molina, fue el engarce entre las juntas y las diputaciones constitucionalizadas en el texto de 1812.

En la necesidad que había de proceder a una racional organización político-administrativa de la nación en pleno conflicto bélico se encuentra otro motivo (aunque no el único) por el que se configuró la institución constitucional. ¿Por qué se crearon las diputaciones?, ¿para qué formar un órgano que podía cercenar el poder de las cortes?. Los legisladores de 1812 debieron asumir que no era posible anular el inmenso, el ilimitado poder que las juntas de defensa tuvieron a comienzos de la Guerra de la Independencia como para restringir de un modo absoluto su autonomía. Sin embargo,

12 Sobre el carácter de estas juntas como depositarias de la soberanía del monarca, PORTILLO VALDÉS, J.M^a.: *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, (Madrid, 2000), pp. 177 y ss.

aunque este reconocimiento conllevaba respetar su protagonismo inicial, este solo lo sería en parte, en el correspondiente a las parcelas de carácter económico y administrativo, pero en ningún caso a las de índole político, en tanto se entendía que éstas eran patrimonio indelegable de la nación representada a través de los nuevos jefes superiores, quienes, estos sí, iban a ser el elemento clave de la nueva administración territorial propugnada por los liberales doceañistas.

Pero en el complejo proceso de gestación de las diputaciones provinciales también hay que tener en cuenta otra circunstancia que afloró en el transcurso de los debates constitucionales, como fueron las reivindicaciones de los diputados americanos instando un mayor protagonismo en la administración de su territorio. Unas peticiones que debieron alertar a los constituyentes de la metrópoli ante al peligro “federalizante” y hasta, en algún caso, abiertamente independentista que comportó la eclosión de las juntas en los territorios de ultramar¹³. Como en enero de 1812 señaló el chileno Fernández de Leiva *la Nación, en gran parte, desde nuestra gloriosa revolución, está habituada a que las provincias sean gobernadas por autoridades colectivas elegidas por ellas, y presididas por gobernadores de nombramiento Real; y por lo tanto, será impolítico privarlas de este consuelo*¹⁴. De ahí que los diputados liberales se viesan en la necesidad de poner en marcha un proceso de descentralización administrativa de índole económico, que no político, con el que pudiesen calmar las intuidas veleidades federalistas de la aristocracia criolla. Una elitista sociedad, solo la criolla, que, como señala Martínez Shaw, a pesar de su notable poderío económico y social, en el campo político, el de la administración colonial, veía menguada su presencia. Una situación que, además, el reformismo *había agravado con su creciente y deliberada preferencia por los metropolitanos para los puestos de mayor responsabilidad*¹⁵. De ahí que estas elites locales viesan en el colapso que sufrió la monarquía en mayo de 1808 la oportunidad de alcanzar en el terreno político un protagonismo equiparable al que ya tenían en el campo económico y social. Y en estas demandas no hubo distinción, ni entre credos ideológicos, ni entre estrategias parlamentarias. Desde los serviles a los más radicalmente liberales; desde quienes provenían de los distritos de *superior gobierno*, ya fuesen reinos, capitánías o virreinos, a los representantes de ciudades que eran cabeza de intendencia o de una provincia menor¹⁶, todos los diputados americanos coincidían en la necesidad y el interés de poner en marcha un proceso de profundas reformas que alcanzasen al campo de la administración de la monarquía, impulsando un proceso de descentralización tanto administrativa como política¹⁷. Unas reformas que, para Fradera, pudiesen *hacer valer su dominio en la sociedad civil y las instituciones de representación in situ y, desde ellas, establecer o pactar con la máxima autoridad ejecutiva*¹⁸.

El primer avance en este pretendido proceso fue el denominado por Torreno, *memorable decreto* de la Junta Central de 22 de enero de 1809, por el que los territorios indianos dejaban de ser nominalmente colonias, para ser considerados como *parte*

13 Sobre este proceso, PORTILLO VALDÉS, J.M^º.: *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, (Madrid, 2006).

14 Diario de Sesiones del Congreso (en adelante DSC.), 12, enero, 1812, p. 2606.

15 MARTÍNEZ SHAW, C.: “El despotismo ilustrado en España y en las Indias”, en *El imperio sublevado. Monarquía y naciones en España e Hispanoamérica*, en MÍNGUEZ, V. y CHUST, M. (eds.): (Madrid, 2004), p. 168-169.

16 Esta segunda distinción entre los diputados de las colonias, en ESTRADA MICHEL, R.: “Regnicolas contra provincialistas. Un nuevo acercamiento a Cádiz con especial referencia al caso de la Nueva España”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, (6, 2005).

17 Sobre este interés, BERRUEZO, M^º.T.: *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, (Madrid, 1986), pp. 313 y ss.

18 FRADERA, J.M^º.: *Colonias para después de un imperio*, (Barcelona, 2005), p. 104.

*esencial e integrante de la monarquía*¹⁹. Fue sin embargo en el transcurso de los debates constitucionales cuando de forma más unánime se puso de manifiesto el, como poco, ansia autonomista de estos territorios. Ya el día 1 de noviembre de 1810, recién incorporado a las cortes el activo diputado novohispano José Miguel Ramos Arispe, éste presentó una memoria (en la que ya aparecía *la expresión Diputación provincial*)²⁰, donde se ponía de manifiesto la necesidad de elaborar un reglamento provincial para América. Mes y medio más tarde, el 16 de diciembre, los diputados americanos presentaron un documento con once propuestas, que, como señala Manuel Chust, eran un compendio de sus reivindicaciones autonomistas, tanto de índole económico como político. Entre éstas demandaban una representación en cortes equitativa a la de los hispanos, el restablecimiento de los jesuitas en América, y, en particular, su equiparación con los españoles para poder ejercer cualquier cargo político, eclesiástico o militar. Entre las propuestas económicas, abogaban por la supresión de los monopolios del Estado y de los particulares, y la libertad de cultivo, manufacturas y comercio²¹. Conscientes del alcance de estas reivindicaciones y de las cada vez más insistentes peticiones de autonomía, los diputados liberales de la metrópoli debieron diseñar, como dijo el diputado Espiga, *condescendiendo con las circunstancias*²², unas diputaciones provinciales con atribuciones de carácter económico, en las que el protagonismo recaería en esa oligarquía local, de modo que sirviese como efectivo antídoto de las intenciones secesionistas de las elites criollas americanas. Una institución que, armonizando estos sentimientos autonomistas con los objetivos nacionalistas de los liberales, conciliase los intereses nacionales y los regionales²³.

Y no fueron estas las únicas propuestas que presentaron a las cortes los diputados americanos en demanda de autonomía. Si se admitía que las diputaciones iban a ser un útil instrumento para administrar con mayor eficacia los recursos propios, su estrategia se encaminó a obtener el reconocimiento de un amplio marco de competencias, también políticas, para el nuevo órgano, que además, de forma recíproca, contribuyese a sustraer una parte de las atribuciones que debían asignarse a los representantes de la nación en el territorio. La intervención del diputado Ramos Arispe, en la que negaba cualquier protagonismo en las sesiones de las diputaciones a jefes políticos e intendentes²⁴; la petición del también novohispano, Guridi y Alcocer, postulando el reconocimiento de un carácter representativo a los diputados provinciales, en tanto si sus facultades son limitadas, *esto quiere decir que no son sus representantes absolutos*²⁵; o la oposición del chileno Fernández de Leiva a conceder a los delegados de la Corona un amplio poder, pues de ese modo *no habrá un remedio sistemático contra el despotismo*²⁶, son una manifiesta expresión del interés de este activo grupo de diputados de las colonias por construir unas diputaciones que, al tiempo que estuviesen alejadas del con-

19 CONDE DE TORENO: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, (Madrid, edic. BAE. 1953), pp.174-175.

20 MARTÍNEZ RIAZA, A.: "Las diputaciones provinciales americanas en el sistema liberal español", *Revista de Indias*, (LII, 195/196, 1992), p. 650.

21 Estas reivindicaciones en, CHUST, M.: *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, (Valencia, 1999, pp. 53-54). — "La cuestión nacional americana en el doceañismo español", *Materiales para el estudio de la constitución de 1812*, CANO BUESO, J. (ed.): (Madrid, 1989), pp. 219-220. RODRÍGUEZ, J.E.: *La independencia de la América española*, (México, 1996).

22 DSC. 12,enero,1812, p. 2612.

23 En este sentido, RODRÍGUEZ, M.: *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, (México, 1984), pp. 94-95.

24 DSC. 12,enero,1812, p. 2608.

25 DSC. 13,enero,1812, p. 2618.

26 DSC. 12,enero,1812, p. 2606.

trol del ejecutivo y, en consecuencia, bajo la tutela y al servicio de las oligarquías locales, fuesen también, además de en el administrativo, la institución política determinante en las provincias.

El último intento de la aristocracia criolla reclamando una mayor relevancia fue la propuesta del diputado por Guatemala Antonio Larrazabal, quien presentó una adición al artículo 333 del proyecto constitucional (335 de la constitución), proponiendo una ampliación de las facultades atribuidas a las diputaciones provinciales, solo para el caso particular de las de ultramar, y entre las que se encontraban algunas de evidente carácter político. Entre otras, el diputado guatemalteco requería que cuando falleciese un jefe superior y hasta la definitiva provisión del nuevo por el rey, las diputaciones americanas pudiesen nombrar uno de forma interina; la facultad de designar técnicos para llevar a cabo las divisiones administrativas de la provincia; poder presentar a las cortes sus propuestas al elaborarse la legislación general y la particular de estas provincias; el derecho a poder demandar de las cortes, como remedo de la vieja fórmula castellana del *obedézcase pero no se cumpla*, la suspensión de cualquier norma perjudicial para la provincia; o el reconocimiento expreso a estas diputaciones de facultades específicas para *promover por todos los medios posibles la instrucción y fomento de indios*²⁷. Sin embargo, no hubo lugar ni para su debate. Días más tarde, el 18 de febrero, y al entender que se referían a un artículo que ya había sido aprobado por la cámara, las cortes rechazaron estas propuestas²⁸. De todo este cúmulo de reivindicaciones para conseguir un tratamiento particular, poco fue lo que obtuvieron. Salvo algún puntual añadido en torno a la tutela que la aristocracia local podría ejercer en determinadas cuestiones menores sobre la población aborigen, o la toma de decisiones económicas, eso sí, bajo el control del jefe político, en poco más se esmeraron los legisladores de la metrópoli al tratar la cuestión territorial en las colonias. Solo hubo una excepción de cierta enjundia, la relativa a la modificación de los amplios marcos geográficos que se recogían en el artículo 10 de la carta magna, y cuya petición sí fue atendida. Una reclamación, que se amparaba en el artículo 11 del texto constitucional, por la que a los representantes ultramarinos les fue reconocida la potestad de fijar las nuevas circunscripciones bajo unos parámetros de racionalidad administrativa²⁹. Pero los peninsulares, y en particular los liberales, no estaban dispuestos a transigir más allá. Por ello, al final, de las propuestas de los representantes ultramarinos solo quedó una evidencia; la firme voluntad que tenían de definir una administración profundamente descentralizada que les permitiese asumir el control administrativo, e incluso hasta el político, de su territorio.

Sin embargo, a pesar de este desencuentro entre españoles de la metrópoli y españoles de ultramar, tampoco puede ignorarse una consecuencia de estas demandas, que además podía trascender al mero ámbito de las colonias. La intención de acallar a los *hermanos* de América, o quizá hasta de evitar su marcha, fue otro motivo, entre varios uno más, por el que la familia liberal peninsular definió, frente a su inicial querencia uniformadora, la institución provincial. Porque una vez asumida la necesidad de su existencia, las iniciales diputaciones también podían servir para algo más. Con ellas los constituyentes liberales podían culminar la fracasada labor de unos reformistas borbónicos que no habían sido capaces de consumir la pretendida *nacionalización* de España. Estando aún latentes los característicos particularismos de la sociedad política del Antiguo Régimen, de memoria reciente en la Corona de Aragón, presentes aún en los territorios forales, las diputaciones podían ser el idóneo instrumento con el que poner

27 DSC. 7, febrero, 1812, pp. 2743-2744.

28 DSC. 18, febrero, 1812, p. 2796.

29 DSC. 28, abril, 1812, p. 3123 y 1, mayo, 1812, p. 3131-3132. Una descripción de este proceso en, CHUST, M.: *La cuestión nacional americana*, cit. pp. 218 y ss.

fin a ese legado del pasado, concediendo a las elites locales un protagonismo de carácter económico, pero reservándose la nación el exclusivo depósito y la tutela del poder político. Un determinante poder político que en el territorio sería delegado en sus agentes directos; los jefes superiores o políticos, quienes, además, en el caso americano, *en teoría*, deberían suceder a las antiguas autoridades de la monarquía (*virreyes, capitanes generales, gobernadores*)³⁰. Unas diputaciones que eran la coartada perfecta de los liberales doceañistas para igualar el régimen jurídico, económico, político y administrativo de las provincias, con el que fuese posible alcanzar la uniformidad constitucional, que, al igual que había ocurrido en la Francia revolucionaria, facilitase la construcción de un Estado cuya capacidad de actuación fuese común, general e igualitaria a toda la nación. Sin embargo, al final, entre ambas propuestas hubo una diferencia que fue determinante. Mientras en la nación vecina esta uniformidad se llevó a cabo mediante la imposición a las provincias de un modelo unitario, en el caso español la propuesta de talante uniformista se fundó en la conciliación entre el poder del Estado y los poderes periféricos, que en este debate tuvieron un protagonismo del que carecieron en la Francia de la revolución. Ésta bien pudo ser la causa del fracaso gaditano en su idea de construir un estado nacional que, como apunta Manuel Chust, no pretendieron que fuese español, sino hispano³¹. La deseada, o a lo mejor hasta obligada, conciliación de todos aquellos que se levantaron frente al rey José, forzó a los constituyentes de 1812 a llevar a cabo tanto una especie de abstracción de la tradición propia, como a no eliminar los particularismos del pasado³², actuando con una calculada ambigüedad con la que intentaron lo imposible: *conciliar revolución y reformismo, inspiración extranjera y tradición nacional*³³.

II. LAS PROPUESTAS DE ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO PROVINCIAL: EL UNIFORMISMO PRETENDIDO.

Ahora bien, aun admitiendo las múltiples y variadas influencias que pudieron estar en el origen de la institución provincial, si, como se ha apuntado, en esta materia, la de la organización territorial, algo tenían claro la mayoría de los constituyentes de 1812, era que el poder político en el territorio solo debería ser patrimonio de los jefes superiores o políticos como representantes que eran de la nación. Un magistrado al que nadie discutía que se trataba de la piedra angular en la que se debía cimentar la nueva administración territorial. De ahí que al tiempo de fijar el marco competencial de los nuevos entes político-administrativos, éste, el de sus atribuciones, lo fuese teniendo en cuenta las que iba a asumir el jefe político. Cuestión distinta era el alcance de su protagonismo. Frente a las propuestas liberales que en el orden político preconizaban un acusado centralismo, se encontraron los argumentos de un nutrido número de diputados de procedencia diversa, entre los que por sus reivindicaciones descollaron, además de los ultramarinos, aquellos que provenían de las circunscripciones que se correspondían con los territorios pertenecientes a la antigua Corona de Aragón. Unas peticiones que iban encaminadas en dos direcciones. Por un

30 FRADERA, J.M^a.: *Colonias para después de un imperio*, cit. p. 112.

31 CHUST, M.: *La cuestión nacional americana*, cit. p. 235. También, del mismo autor, "El liberalismo doceañista, 1810-1837", *Las máscaras de la libertad. El liberalismo español, 1808-1950*, SUÁREZ CORTINA, M. (ed.): (Madrid, 2003), pp. 77 y ss.

32 En este sentido se manifiesta CLAVERO, B.: "Los fueros ante la confirmación constitucional (1812-1839)", *Los liberales: fuerismo y liberalismo en el País Vasco (1808-1876)*, RUBIO POVES, C. y PABLO, S. de (coords.): (Vitoria, 2002), p. 103.

33 AYMES, J.R.: *La Guerra de la Independencia en España (1808-1814)*, (Madrid, 1980), p. 103.

lado, a reconocer un carácter de representación política a las diputaciones; por otro lado, en orden a disminuir la capacidad de intervención en éstas de los jefes políticos. Como era obvio, la transacción fue imposible. Las diputaciones, como dirá Muñoz Torrero, eran *unos agentes o instrumentos del Gobierno*³⁴, la representación era patrimonio exclusivo de la nación³⁵. Si se transigía en este punto, si se admitía alguna limitación en el ejercicio de su magisterio al jefe político en beneficio de los gobiernos provinciales, se corría un grave riesgo. Traspasar la línea que separaba el marco económico-administrativo del político, además de contravenir el ideario liberal, podía comportar la disgregación de la dispersa monarquía española. Una sospecha en la que subyacía el temor, extendido entre buena parte de los constituyentes, al *provincialismo*, el término maldito que, como peligroso preludio de un federalismo que podía provocar la fractura de la nación, fue rechazado por la parte más gruesa de los constituyentes de la metrópoli³⁶. De ahí que la mayoría de los diputados peninsulares, salvo alguno de aquellos absolutistas de tendencia foralista o parte de los provenientes de los antiguos reinos orientales, aun admitiendo el necesario carácter electivo que debían tener las diputaciones provinciales, se manifestasen contrarios a que éstas fuesen unas instituciones representativas. Y el corolario de este planteamiento no fue otro que la *Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias* de 1813, una norma que al tiempo que anulaba el protagonismo a las provincias, en recíproca correspondencia enfatizaba los poderes que otorgaba a los delegados del Ministerio en el territorio, tanto en el ámbito político a través del jefe superior o político, como en el económico por el cauce del intendente.

Un acusado centralismo, el que destilaba esta obra, que fue revisado en profundidad con el que fue el texto de referencia del liberalismo progresista hasta, al menos, mediados de la centuria del ochocientos, la Instrucción de febrero de 1823. De su carácter descentralizador han dado sobradamente cuenta quienes con atención se han acercado al estudio de esta norma como, entre otros, son los casos de González Casanova, Santana, Ortego, Sarrión o Galván³⁷. Una gruesa nómina de autores que unánimemente coinciden en reconocer a esta Instrucción un carácter descentralizador del que careció la norma de 1813.

Fue, en efecto, la Instrucción de 1823 un texto que otorgó a las diputaciones provinciales un mayor poder que el que habían tenido en el anterior período constitucional, lo que tampoco era difícil dado el marcado carácter centralista de la Instrucción de 1813. De ahí que la norma promulgada en el Trienio Liberal necesariamente viniese a cuestionar parte del radical jacobinismo de la legislación gaditana en materia de organización territorial. Sin embargo, resulta contradictorio que unos liberales extremadamente uniformista como lo eran quienes patrocinaron el texto de 1823, confiriesen

34 Muñoz Torrero, en DSC.13,enero,1812, p. 2619.

35 Como dijo Argüelles, *la representación nacional no puede ser más que una (...) y así las Diputaciones provinciales no tienen, ni por su naturaleza pueden tener, ningún carácter representativo*. DSC. 12,enero,1812, p. 2610.

36 De estas acusaciones se pretendieron defender los diputados americanos, en tanto, como apunta el profesor Chust, plantear un estado federal *podría conllevar graves acusaciones de anatemas políticos del momento: republicanos y demócratas*. CHUST, M.: *La cuestión nacional americana*, cit. p. 235. Una descripción del concepto "provincialismo" en SEGARRA ESTARELLES, J.R.: "El 'provincialisme' involuntari. Els territoris en el projecte liberal de nació espanyola (1808-1868)", *Afers*, (4, 2004), pp. 327 y ss.

37 GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: *Las Diputaciones Provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985*, (Madrid, 1986); SANTANA MOLINA, M.: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, cit.; ORTEGO GIL, P.: *Evolución legislativa de la diputación provincial en España*, cit.; SARRIÓN I GUALDA, J.: *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814 i 1820-1822)*, (Barcelona, 1991); GALVÁN RODRÍGUEZ, E.: *El origen de la Autonomía Canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, (Madrid, 1995).

tamaño protagonismo a las diputaciones provinciales como el que les fue reconocido con esta instrucción. En todo caso, y sin negar de un modo absoluto el carácter descentralizador del código provincial de 1823, bueno sería reflexionar sobre los motivos que llevaron a los legisladores del Trienio a elaborar una instrucción de características tan diferentes a un texto como el de 1813.

La situación geopolítica de la España de 1813, sustancialmente distinta a la de 1823, bien pudo influir en la intención que los legisladores del período gaditano tuvieron al definir el ámbito competencial de las nacientes diputaciones provinciales. Y no tanto por las circunstancias políticas y militares que vivía la península diez años atrás, sino, sobre todo, por la relación de la metrópoli con unas aristocracias americanas que, como se ha visto, estaban deseosas de controlar su destino político, tanto dentro de la monarquía española como, en algunos casos, al margen de ella. Bien pudo ser por la necesidad que había de ejercer un mayor control de los cuerpos provinciales, como también por vertebrar de forma racional la deficiente estructura de la administración territorial, por lo que se promulgó una obra de significado carácter centralista como fue la Instrucción de 1813. Sin embargo, la realidad de 1823 era distinta. Tan diferente que hasta el texto que se elaboró tenía un ámbito de aplicación territorial distinto, al abarcar solo a la *península, islas y posesiones adyacentes*. No era una norma común y general para los españoles de ambos hemisferios. Con ella solo se vinculaban los ciudadanos de la metrópoli, donde, con la abolición de los privilegios forales, en materia de derecho público se culminaba la obra pendiente de unificar jurídicamente la nación. Pero para nada se mencionaban los restos que quedaban del viejo imperio, cuya administración territorial forzosamente tenía que seguir otros cauces. Teniendo en cuenta esta sustancial diferencia, ya no era tan perentorio disponer de un código de perfiles tan acusadamente centralistas como en 1813, en tanto que ahora se entendía que sus destinatarios se identificaban con el ideal común construido por el liberalismo doceañista, con la nación.

Y no debió ser éste el único motivo. También pudo haber otra causa, incluso más determinante, que estuvo en el origen de una norma como la de 1823. Una de las grandes preocupaciones de los liberales decimonónicos fue la de reformar, y en profundidad, la oligárquica administración municipal característica del Antiguo Régimen, pues solo erosionando estos cimientos se estaba en condiciones de construir sobre sus ruinas el nuevo edificio constitucional. Un objetivo que, además, tenía como incuestionable referente el modelo revolucionario francés, en gran parte fundado en el control que la burguesía había ejercido sobre las organizaciones locales y que los liberales exaltados españoles pretendían emular, justificándose para ello, como en tantas otras cosas, en la legitimación que a su juicio les otorgaba la tradición histórica patria, sirviéndose en este caso del mito de las libertades de los concejos medievales que habían sido yuguladas por los monarcas autoritarios de los siglos modernos. Por ello, el municipalismo revolucionario, que no pudo ver la luz en el período gaditano al promulgarse una legislación condicionada por las excepcionales circunstancias que estaba viviendo la nación, brotó en pleno Trienio Liberal y en particular en la legislatura ordinaria de 1822-23 en cuya cámara se reflejaba la deriva a la izquierda de la última consulta electoral y cuya mayoría puso fin a la política transaccional de los gabinetes moderados de los años 1820 y 1821.

En un contexto político plenamente revolucionario como el iniciado en 1822, uno de los primeros escollos a derribar por parte del núcleo duro del liberalismo recién llegado al poder eran las oligárquicas estructuras del Antiguo Régimen aún enquistadas en los municipios, y la Instrucción de 1823 iba a ser el instrumento legal con el que poner fin a los restos de las mismas y así promocionar a una urbana burguesía de connotaciones revolucionarias ávida de poder, granero de votos y sostén político del liberalismo exaltado. Sin embargo, si a los entes locales se les iba a otorgar el protagonismo que demandaban, ¿podía negarse éste a unas diputaciones que los mismos legisladores reconocían como un *ayuntamiento general de la provincia*?³⁸. Sospechamos que

no. No era posible que unos ayuntamientos que en muchas materias estaban subordinados o dependían de las diputaciones, disfrutasen, sin embargo, de una mayor autonomía en la gestión de los asuntos públicos que sus teóricas superiores. Como se señaló en el proyecto, *por los mismos principios* (el del amplio marco competencial otorgado a los ayuntamientos) *ha parecido también conveniente ampliar las facultades de ésta* (diputación)³⁹. Por este motivo era necesario conceder a las diputaciones, al menos, el mismo protagonismo que estaban en disposición de reconocer a los entes locales. Pero el caso era distinto y, sobre todo, la finalidad política que perseguía el legislador diferente. Al conferir un poder efectivo a las organizaciones municipales (aunque en muchos aspectos fuese más teórico que real) se pretendía primar a la base social del liberalismo exaltado radicada, principalmente, en los núcleos urbanos de la nación. Sin embargo, actuando de igual modo con las diputaciones, se corría el riesgo de dejar el poder provincial en manos de quienes, favorecidos por un mayoritario voto rural, defendían posturas antisistema; los pujantes grupos realistas. Por este motivo, los exaltados del Trienio, conscientes del peligro que para sus intereses podía suponer un poder provincial enfrentado al poder de la nación, dibujaron una diputación teóricamente descentralizada, aunque, en la práctica, controlada por el ejecutivo a través de una magistratura dependiente del mismo como era el jefe político, único responsable y depositario del poder ejecutivo en las provincias.

Por esta causa, por pura estrategia, el modelo de administración provincial recogido en la Instrucción de 1823 deslindó dos esferas, dos distintos ámbitos de actuación. Una, de carácter administrativo, cuya gestión recaería en las diputaciones provinciales; otra, de naturaleza política, cuya atribución, en tanto que era patrimonio de la nación, no se podía delegar en cámara alguna, solo podía ser confiada a los agentes que estaban al servicio y a las órdenes del ministerio, a los jefes políticos⁴⁰. Unos jefes políticos que, además, al ejercer como presidentes efectivos de las diputaciones, estaban facultados para intervenir en la supuesta libertad de actuación que éstas tenían en los asuntos administrativos del territorio, como podían ser, entre otros, fomento, abastos, quintas, educación, hacienda (en este caso con el refuerzo del intendente), obras públicas y, en particular, en los de índole electoral de carácter local, que aunque acabaron siendo materia política, aún para los legisladores del Trienio eran asuntos puramente administrativos⁴¹. Una materia ésta que, además, también le fue asignada a las diputaciones, en tanto esta institución fue considerada como dependiente de las cortes. De este modo, si el órgano legislativo de la nación, y no el ministerio, era el competente para resolver los conflictos electorales, la lógica dictaba que fuesen las diputaciones, como instituciones subordinadas y tuteladas por las cortes, las responsables de solventar los problemas originados por las consultas comiciales correspondientes al ámbito municipal⁴².

38 Así se definen en el proyecto de Instrucción, en Archivo del Congreso de Diputados, General, leg. 45, 89, p. 6

39 Proyecto de Instrucción. Ibidem, pp. 9-10.

40 Al discutirse el artículo 254 de la Instrucción (239 del proyecto), fue la voz autorizada de Argüelles la que hizo esta distinción, al definir a las diputaciones como cuerpos meramente administrativos. DSC. 30, diciembre, 1822. p. 1179. Una diferencia que ya en su momento fue acertadamente apuntada por Concepción de Castro, para quien el texto de 1823 hacía una separación entre funciones administrativas y económicas, de las *políticas y de orden público, reservadas a los alcaldes y jefes políticos en dependencia jerárquica del gobierno*. CASTRO, C. de.: *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, (Madrid, 1979), pp. 98-99.

41 En este sentido GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. *Las Diputaciones Provinciales en España*, cit. p. 32. En todo caso, como se recoge en el artículo XXIII del capítulo III de la Instrucción de 1813, esta materia fue en principio competencia de los jefes políticos.

42 Así se recogía en el Proyecto de Instrucción... Archivo del Congreso de Diputados, General, leg. 45, 89. pp. 13-15.

Pero aunque la tutela de las diputaciones fuese competencia del órgano legislativo de la nación, una institución que además actuaría como su valedora en todos aquellos conflictos que pudiesen suscitarse con el jefe político, no por ello éste, como dependiente del poder ejecutivo, fue orillado en sus atribuciones como efectivo responsable político del territorio. Así fue confirmado por un dictamen del Consejo de Estado al tiempo que se promulgó la Instrucción de 1823 en el que se reconocía a los jefes superiores o políticos como *única autoridad superior en las provincias, agentes del Gobierno y conductores de su legítimo poder*, al tiempo que las diputaciones provinciales eran consideradas como una *institución benéfica, pero con solo el carácter de zeladora, indicadora y promotora del bien, sin ninguna autoridad ni mando por sí*⁴³.

Y sin embargo, a pesar del reconocimiento que se hacía a los delegados del ministerio como depositarios del poder ejecutivo, también, cuando tuvo ocasión, el liberalismo avanzado procuró distanciarse del carácter descentralizador de la Instrucción de 1823. Fue durante la regencia de Espartero, en 1842, cuando desde el campo progresista y hasta en dos ocasiones, se acometió esta obra. Si por algo se significó el primero de los proyectos, en el que presentó Facundo Infante en el mes de abril, lo fue por su acusado centralismo, en una línea que en poco se alejaba de la propuesta Silvela de 1838. Un centralismo del que se alejó el posterior de Torres Solanot, en el que se reconocía a las provincias *una vida política, administrativa y civil independiente de la acción central*, y en consecuencia otorgaba a las diputaciones el carácter de *corporaciones deliberantes y ejecutivas*. Y sin embargo, a pesar de este reconocimiento, de señalar por vez primera la existencia de un presidente elegido entre los diputados (aunque serían los jefes políticos quienes presidirían las sesiones), y de facultar con amplias competencias a una institución provincial que, en la línea de la instrucción del trienio, también era considerada como dependiente de las cortes, no por ello se limitaban de un modo absoluto las prerrogativas de los jefes políticos. Un protagonismo de este magistrado en el control político del territorio cuya máxima expresión no era otra que la facultad que el gobierno se reservaba, cuando su acción *encuentre embarazos*, de suspender la institución provincial⁴⁴.

En todo caso, no fue de ella, de su espíritu, de donde arranca el mito de la Instrucción de 1823. Su dimensión de texto descentralizador se engrandece solo al compararla con la norma moderada de enero de 1845, la que fue el paradigma de una propuesta de administración centralista y unitaria como la que a partir de 1844 diseñó el partido moderado. Un modelo de administración que se comenzó a pergeñar al tiempo que se promulgó el texto constitucional de 1837 y se entendió que era necesario acomodar la restaurada legislación del Trienio al marco político derivado de la nueva carta magna. Esa ley, la moderada de 1845, debía ser una más, aunque de rango mayor, en orden a definir una estructura de poder centralizada, uniforme y piramidal, que sirviese para reforzar el orden incluso a costa de la libertad. Como señaló Donoso, *el poder democrático será superior al poder monárquico* (al que consideraba como el poder constitucional por excelencia), *siempre que los ayuntamientos, representantes de la democracia, no estén presididos por quien depende de la corona; siempre que las diputaciones provinciales, representantes de la democracia, sean independientes en sus atribuciones de los jefes políticos, representantes del gobierno; siempre que la Milicia nacional, que es la democracia armada, no dependa de la organización del trono, símbolo de la monarquía*⁴⁵. Con este principio doctrinal como bandera, el moderantismo diseñó una estructura político-administrativa a tra-

43 Archivo Histórico Nacional, Estado, leg. 142, 28, (5, febrero, 1823).

44 Analiza estos proyectos Ortego Gil en *Evolución legislativa de la diputación provincial*, cit. pp. 566 y ss.

45 "Las leyes orgánicas", artículo de Donoso Cortés publicado en *El Piloto*, 14, octubre, 1839, recogido en SUÁREZ, F.: *Introducción a Juan Donoso Cortés. Artículos políticos en "El Piloto"*, (Pamplona, 1992), p. 493.

vés de la que fuese posible construir gobiernos robustos, capaces y jerárquicos. Unos ministerios que deberían estar dotados de los suficientes recursos que no solo sirviesen para reforzar su actuación, sino también, y sobre todo, armonizasen el ejercicio de su labor con los poderes periféricos, convirtiendo al fin a éstos en meros agentes del gobierno.

Fue en este contexto en el que, a través de leyes orgánicas, apareció un amplio catálogo de propuestas de reforma que debían servir para acomodar la legislación administrativa y política a la nueva constitución, pero también para impulsar la faz doctrinaria del texto constitucional de 1837. Es ahora cuando se anuncian los proyectos de nuevas leyes en materia de milicia nacional, imprenta, creación del consejo de estado, relación entre los cuerpos colegisladores, electoral y, sobre todo, de ayuntamientos y diputaciones, que en este caso servirían para reformar, en orden a reconocerle un mayor protagonismo, la magistratura de la jefatura política. Fue en estos años, los que preludiaron la llegada de Espartero a la regencia, en los que se diseñaron las bases del unitario y centralista estado moderado, que si en el campo de la administración municipal tuvo como colofón la fracasada ley de ayuntamientos de 1840, en el de la provincial contó como inequívoco referente con la también arruinada propuesta Silvela de 1838, la que debía otorgar carta de naturaleza en España al centralismo de ascendiente francés⁴⁶. Y aunque los intentos de reforma fracasaron con la defenestración de la reina gobernadora, estos fueron los cimientos en los que se sustentó la nueva administración moderada a partir de 1845, la que culminó, ya en 1849, con la creación, como autoridad civil superior en las provincias, de los nuevos gobernadores civiles.

Será a partir de 1844 cuando, a través de la corriente administrativa que hará carrera en el Partido Moderado, se reciba en España el ideario napoleónico de administración centralizada y uniforme; el que preconiza reforzar la figura de un jefe político que en poco tiempo, al asumir las competencias del intendente, será el omnipresente gobernador; el que convertirá a los ayuntamientos en meros apéndices de los alcaldes; y el que, en el plano provincial, anulará a las diputaciones en beneficio, tanto de los nuevos consejos provinciales inspirados en la propuesta Silvela de 1838, como, en particular, del fortalecido jefe político. De la obra doctrinal de personajes como el aludido Francisco Agustín Silvela; Alejandro Oliván quien, aun mostrándose contrario a la excesiva centralización, entendía que *desde el momento que los intereses especiales, de localidad y de provincia, tengan una Administración propia y exclusiva, se transforma el Estado en una federación, compuesta de pequeñas repúblicas, el egoísmo de la localidad, algo que para el altoaragonés, aísla las miras y apoca las relaciones*⁴⁷; Manuel Ortiz de Zúñiga, que veía en la legislación del Trienio y en su tendencia a *ensanchar el poder municipal a costa de la fuerza y robustez del poder central, la disolución del principio de unidad en que descansa toda la base de un buen gobierno*⁴⁸; o Javier de Burgos, para quien las diputaciones, además de *instrumentos de pasiones, eran añadiduras superfluas y embarazosas de la máquina del estado*⁴⁹; de estos trabajos, de argumentos como los expuestos, se alimentó la obra política moderada en orden a construir esa administración uniforme y centralizada de

46 Sobre la influencia francesa en las reformas administrativas impulsadas por los moderados, CHAMOCHO CANTUDO, M.Á.: "Les réformes administratives provinciales en Espagne et le modèle français au milieu du XIX siècle", *Revue historique de droit français et étranger*, (3, juillet-septembre; 2007), pp. 415 y ss.

47 OLIVÁN, A.: *De la administración pública con relación a España*, (Madrid, edic. 1954), pp. 49-50.

48 ORTIZ DE ZÚÑIGA, M.: *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, (Madrid, edic. 1978), p. 21

49 BURGOS, Javier de: *Las ideas de administración de Javier de Burgos*, (Madrid, edic. 1987), pp. 155 y ss.

la que, en el plano provincial, surgió una ley como la de enero de 1845, la que debía obturar, al menos en su marco legal, cualquier protagonismo a las provincias. Unas propuestas que germinaron en el uniformismo administrativo (y político) moderado, con las que se remarcó el carácter descentralizador que consigo arrastró la Instrucción de 1823 y contribuyeron a distorsionar los principios en los que se asentó la legislación provincial del Trienio.

III. A MODO DE BREVE REFLEXIÓN FINAL: ESTADO ENDEBLE FRENTE A OLIGARQUÍA PODEROSA.

Y sin embargo, a pesar de todo lo señalado, de la tradicional querencia uniformista del liberalismo español, las oligarquías locales se nos antojan elementos decisivos en la vida política de las provincias. Tanto con un modelo más centralizador como fue el moderado de mediados de la centuria del ochocientos, como con el progresista teóricamente descentralizador de 1823, las supuestas *vacías* y *anodinas* diputaciones, como instituciones intermedias que eran entre los poderes del Estado y la periferia, fueron apetecido y disputado objeto para unas oligarquías que vieron en ellas el idóneo cauce desde el que pudieron ejercer un control administrativo, económico y político del territorio. Distinto es la facilidad con la que los poderes locales estuvieron en disposición de ejercer el poder, lo que en gran medida derivó, no tanto de las atribuciones que la ley podía reconocer a las diputaciones, como, en particular, de la continuidad en el ejercicio de su magistratura de los delegados de la nación. Mientras la legislación moderada contribuyó a consolidar en el desempeño de sus funciones a unos gobernadores inspirados en el prefecto francés, confiriéndoles, no solo poder, sino también una mayor estabilidad en sus destinos, los jefes políticos carecieron de este tiempo. Aunque estos fuesen los agentes principales encargados del control político de sus circunscripciones, la frecuente movilidad de la que fueron objeto, con un mandato cuya media de duración durante el reinado de Isabel II no fue más allá de seis meses, les impidió integrarse e incluso comprender la estructura política del territorio al que eran asignados, supeditando su actuación al *interesado consejo* de las oligarquías locales. De esta circunstancia dimanó el control de las provincias por parte de los poderes periféricos. Incluso en aquellas actuaciones que podemos considerar puramente políticas, como fueron las derivadas de las consultas electorales (tanto en comicios locales, como provinciales y nacionales), los poderes locales fueron determinantes. Su conocimiento del medio les convirtió en pieza fundamental e ineludible en la maquinaria político-administrativa del ministerio de turno. El arbitrario diseño de los distritos, el interesado señalamiento de sus cabeceras y, en particular, la parcial confección de los censos electorales en unos años como los correspondientes al reinado de Isabel II en los que estuvo vigente el sufragio censitario, dependió, en última instancia, de estos poderes periféricos arraigados en su territorio e interconectados a través de la diputación provincial. Unas oligarquías locales que siempre, con leyes de significación política diferente, se beneficiaron del carácter bifronte que tuvo la diputación provincial, tanto como centro fiscalizador de la acción política en su territorio desde la que, arbitrariamente, pudieron premiar lealtades, ganar voluntades y marginar opositores; como también en su calidad de institución intermediadora del Estado en las provincias. Un protagonismo de lo local del que ni la estrategia moderada pudo desprenderse, en tanto fue en los oligarcas provinciales donde los moderados encontraron el necesario apoyo a su política robusta. Esta oligarquía era la que tutelaba el desempeño de los cargos administrativos locales, en particular la fundamental y determinante secretaría del gobierno político; entre ella cooptaba el ministerio los poderosos consejeros provinciales; ella, con su control sobre los pequeños distritos uninominales, nutría el parlamento de diputados adictos (tanto

oriundos como cuneros); y, en fin, también de ella debió servirse el representante del aparato del Estado, el gobernador de provincia, para facilitar la acción del ministerio en el territorio provincial.

De esta necesidad, del hecho de considerar demasiado endeble a la estructura de un Estado aún en formación derivó el poder, no tanto de la institución provincial como, sobre todo, de quienes formaban parte de la misma. Aunque carente de atribuciones políticas, las posibilidades que los diputados tenían de administrar este espacio económico la convirtió en un órgano político de primera magnitud, debido a que en ella confluían y se conectaban los intereses de las oligarquías provinciales. De ahí que a partir de las diputaciones, tanto progresistas como moderadas, se desarrollase una compleja red de relaciones informales, fundadas en particular en vínculos económicos, aunque sin desdeñar los no infrecuentes endogámicos, que facilitaron a los poderes locales el control del territorio que ésta abarcaba.