

Las diputaciones provinciales

El juramento de los primeros Diputados a Cortes en 1810 en la iglesia de san Pedro y san Pablo en San Fernando, Cádiz, 1863. Óleo sobre lienzo de José María Casado del Alisal. Salón de Sesiones del Congreso de los Diputados, Madrid.



Actas

1822

Manuel Estrada Sánchez
Universidad de Cantabria

Cádiz, 1812: el origen

Cuando nos acercamos a una histórica institución cuyo origen transitó de la mano del primer liberalismo patrio y, en el caso de las 38 de régimen común y las tres forales, aún vigentes en la España del presente, de modo indefectible debemos volver la vista a América. Y es que fue en la *Memoria* que elaboró el activo diputado de Nueva España, José Miguel Ramos Arizpe, cuando por vez primera en la historia, al menos que sepamos, nos encontramos con la expresión *Diputación de Provincia*, como institución que proponía se estableciese con ese nombre, o el de *Junta Gubernativa*, con el fin de que la misma contribuyese a corregir «los vicios gravísimos que tiene el gobierno interior» de los territorios ultramarinos, y «a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella» (MARTÍNEZ RIAZA, 1992. RIEU-MILLAN, 2012).

Planteamiento este, o las once propuestas que presentaron los diputados indianos en orden a lograr una mayor autonomía en la gestión de los asuntos propios y no solo en el ámbito administrativo, sino incluso en el político, que generó cierta desazón en las bancadas de los diputados de la metrópoli, y en particular entre los de más acusado perfil liberal. De ahí que, si bien se tuvo en cuenta la temprana proposición que en materia de administración territorial realizaron los españoles de las colonias, no lo fue con la ambición que estos demandaban, según ya advirtió Agustín de Argüelles en su *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*. Aunque en su intervención consagró ya el nombre de Diputación Provincial, las funciones que les fueron encomendadas no iban más allá de las meramente administrativas, que además se ejercerían bajo la tutela de los delegados de la nación, es decir, del jefe político y del intendente «Propone la Comisión que en las provincias el gobierno económico de ellas esté a cargo de una Diputación compuesta de personas elegidas libremente por los pueblos de su distrito, del jefe político y del de la Hacienda pública. Estos últimos, como individuos natos de la Diputación, conservarán en ejercicio la autoridad del Rey» (ARGÜELLES, 1812). En suma, unas palabras que truncaban el deseado protagonismo que para ellas habían previsto los diputados de la España americana, pues su actuación se reducía a la de un mero órgano que colaborase con el representante del Estado en el territorio. De hecho, para los diputados europeos latía el temor a que en el caso de acceder a esas peticiones, a tan alto grado de autonomía, se avanzase en un proceso federalizante y abiertamente secesionista que hasta podría hacer peligrar la pervivencia de la



Vista del salón de Cortes suntuoso trono en el acto de jurar la Constitución de la Monarquía Española el Rey D. Fernando, 1820 (detalle). Museo de Historia, Madrid. Colección de Estampas. Con licencia Creative Commons.



Título 6º del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos. Constitución política de la monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Grabada y dedicada a las Cortes por D. José María de Santiago, 1822. Biblioteca Nacional de España. Con licencia Creative Commons.

nueva nación liberal: la independencia de las colonias. En materia económica y hasta administrativa, aunque bajo la tutela del jefe superior o político, las nuevas diputaciones podían tener un cierto protagonismo, una relativa autonomía en su gestión. Sin embargo, los asuntos políticos, en tanto que eran patrimonio de la nación, no se podían delegar, por lo que de ellos eran responsables los representantes del ministerio en el territorio, es decir, los nuevos jefes políticos.

Aunque diferente fue, no obstante, la opinión que sobre el papel que desempeñaron los delegados de la monarquía en el control de las diputaciones provinciales tuvieron los diputados que en 1814 firmaron el conocido como *Manifiesto de los Persas*. Aun siendo las diputaciones provinciales la única de las instituciones doceañistas de nueva factura que no fueron objeto de crítica por parte de los 69 diputados absolutistas que suscribieron este *Manifiesto*, pues entendían que podían ser beneficiosas para promover la prosperidad, «el pensamiento al parecer es bueno», dirán. Sin embargo, recriminaban que en aquellos casos en los se habían establecido *juntas provinciales*, a modo de diputaciones, las mismas habían actuado con demasiada independencia, ajenas, en suma, al control del delegado de la nación, a la efectiva tutela del jefe político (*Representación y manifiesto que algunos Diputados a las Cortes Ordinarias firmaron en los mayores apuros de su opresión en Madrid, 1814*).

En cualquier caso, para diseñar esta institución, los legisladores de 1812 pudieron tener en cuenta referencias diversas, como en ello ha incidido la doctrina, (Santana Molina, Ortego Gil, González Mariñas, Jordà Fernández, Chamocho Cantudo o Pérez Juan): las juntas gubernativas que se formaron a comienzos de la Guerra de la Independencia y cuya labor se pretendió coordinar con el Reglamento de Provincias de marzo de 1811; las propuestas reformistas francesas anteriores a 1789; o las asambleas hidalgas que en la España del Antiguo Régimen se formaron en el norte de la Península con el fin de defender sus viejas franquicias frente al avance centralizador de la monarquía, como de ello dieron a entender Argüelles en el *Discurso Preliminar*, o Muñoz Torrero en los debates constitucionales (ARGÜELLES, 1812). En suma, un variado elenco de posibles influencias en lo que se refiere a las fuentes de las que pudieron beber los legisladores de 1812, pero todas ellas pautadas por la idea que latía en la mayor parte de estos diputados de otorgar a los territorios solo voz en los asuntos económicos y administrativos. Así, con el fin de evitar que la nueva institución provincial pudiese tener viso alguno de representación política, pues «lo dilatado de la Nación la impele, bajo el sistema liberal, al federalismo» (CONDE DE TORENO, 1812), se optó por asignar el mismo número de diputados para todas, sin tener en cuenta ni la extensión, ni la población, ni los partidos judiciales en los que estaba previsto dividir cada una de las futuras demarcaciones provinciales.



Título 2º del territorio de las Españas, su religión y gobierno y de los ciudadanos españoles. Constitución política de la monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Grabada y dedicada a las Cortes por D. José María de Santiago, 1822. Biblioteca Nacional de España. Con licencia Creative Commons.

Las diputaciones iban a quedar bajo el control del ejecutivo, en tanto el jefe político, como presidente nato de las mismas, y el intendente, teórico vicepresidente, tenían asignado un papel principal en su diario discurrir. Al igual que los ayuntamientos, las diputaciones se consideraba que eran, como corroboró el omnipresente Toreno, «unos agentes del Poder ejecutivo, y no cuerpos representativos» (CONDE DE TORENO, 1812). Y además, si esto no era suficiente, de quien dependían era del órgano legislativo de la Nación, es decir, de las Cortes. Estaban de tal manera vinculadas a estas, que incluso el cuerpo electoral que elegía los diputados en Cortes era el mismo que nombraba los diputados provinciales. Los siete diputados que se elegían en representación de la provincia lo eran por medio de un sistema indirecto en tres grados (juntas de parroquia, partido y provincia) que la constitución de 1812 señalaba para la elección de los diputados de Cortes. Hasta aquí, nada extraordinario. Sin embargo, con el fin de acompañar los comicios generales y los provinciales y, sobre todo, de sellar este grado de dependencia, el artículo 328 de la constitución mandaba que la misma junta de provincia que habían elegido «los diputados de Cortes» procedería, «al otro día», a nombrar los correspondientes diputados provinciales.

Una cifra esta, por cierto, la de los siete vocales, que se asemejaba y bien pudo tener en cuenta el cómputo de los que formaban las diputaciones de las juntas a las que nos hemos referido: aquellas que durante el Antiguo Régimen se establecieron en las circunscripciones septentrionales de la Corona de Castilla, como Galicia, Asturias y los territorios forales. De hecho, de Asturias y de Galicia procedían y conocían muy bien el funcionamiento de estas asambleas algunos de los más notables y activos constituyentes gaditanos, como eran los casos de Agustín de Argüelles, el Conde de Toreno, Rodríguez Bahamonde o Alonso Cañedo (ORTEGO GIL, 1990. DE ARTAZA MONTERO, 1998. FRIERA ÁLVAREZ, 2002. AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, 2014).

De todas formas, este pequeño número fijo de vocales, que en un futuro podría ser modificado por las Cortes, como acontecerá ya en 1835, no satisfizo a todos los constituyentes. En concreto, fue criticado por los diputados «americanos» (Larrazábal, Ramos Arizpe, Mendiola, Leiva o Castillo) que además en este punto contaron con el apoyo de los representantes de circunscripciones de la antigua Corona de Aragón (Aner, Creus y Borrull). Pero a ellos se opusieron alguno de los más relevantes liberales presentes en la Cámara, como Toreno, Argüelles, Zorraquín o Muñoz Torrero. Así, frente a la razonable propuesta que formularon los primeros, en orden a la necesidad que había de incrementar el número de diputados en función de la extensión y de la población de las futuras provincias, o al menos igualarles con el de partidos judiciales de cada una de ellas, se impuso la tesis de los liberales de la Península para mantener el número de siete vocales que había propuesto la Comisión constitucional, con el fin de evitar que las diputaciones tuviesen un carácter representativo.

Urgía, no obstante, poner en marcha la nueva administración territorial, de ahí que apenas dos meses después de que fuese promulgada la Constitución, el Decreto de 23 de mayo de 1812 estableciese que, «mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español», se formasen 31 diputaciones provinciales en la Península e islas adyacentes y 19 en los territorios de ultramar. Una división que, respecto al artículo 10 de la constitución, ampliaba de forma notable el número de circunscripciones, y que en el caso de la España europea las acercaba al de las intendencias que se habían recogido a finales del siglo XVIII en el conocido como *Nomenclátor de Florida-blanca*. Por otro lado, se trataba de unas demarcaciones de desigual tamaño y población que eran, a saber: Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalaxara con Molina, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, cada una de las Provincias Vascongadas, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, Islas Baleares e Islas Canarias. A estas se añadían las 14 ultramarinas que se recogían en el artículo 10 de la Constitución, cuales eran Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Nueva Granada, Venezuela, Perú, Chile, y provincias del Río de la Plata, y 5 más americanas que se detallaban en este decreto, que eran las de Cuzco, Charcas, Quito, León de Nicaragua con la provincia de Costa Rica y Santiago de Cuba (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA DE PASTOR, 1977). Sin embargo, a pesar de la celeridad con la que se decretaron los territorios en los que se iban a establecer las diputaciones, su instalación ni fue rápida ni homogénea, debido, en particular, a la inestabilidad bélica que aún vivía España, de modo que los términos de varias de las señaladas se encontraban bajo administración josefina.

Corto fue, no obstante, el recorrido que tuvo la primera experiencia liberal en España, que se truncó con el regreso del exilio de Fernando VII y el decreto que firmó en Valencia el 4 de mayo de 1814, por el que se negaba a «jurar la Constitución ni decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias y de las ordinarias actualmente abiertas», y declaraba «aquella Constitución y tales decretos nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno». Y a partir de esta disposición se fue desmontando el entramado político-administrativo que habían diseñado los liberales doceañistas, restableciéndose las viejas instituciones de la monarquía anteriores a 1808, por lo que en materia de administración territorial sucesivamente se suprimieron los tres pilares en los que se asentaba el mismo: jefes políticos, ayuntamientos constitucionales y diputaciones provinciales, en este caso a través de un Real Decreto de 15 de junio de 1814.

El Trienio Liberal: la irrupción de las diputaciones en la estructura de la administración española contemporánea

Tras seis años de gobierno absoluto señalados por la presencia de ineficaces ministerios y una violenta represión, en marzo de 1820 triunfó uno de los varios intentos que hubo a partir de 1814 por restaurar el orden constitucional, como entre otros fueron los de Espoz y Mina en Navarra (1814), Juan Díaz Porlier en La Coruña (1815), la Conspiración del Triángulo en Madrid (1816), la de Luis Lacy en Cataluña (1816), o la de Joaquín Vidal en Valencia (1818). Pronunciamientos y conspiraciones en los que, si bien el estamento militar tuvo un papel protagonista, también se debe tener en cuenta la importante presencia que en muchos de ellos tuvieron elementos civiles, lo cual da una idea de hasta qué punto en ciertos sectores de la sociedad había penetrado y calado el ideario liberal. De ahí que el levantamiento del coronel Rafael del Riego en Las Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820 contase, como señala Francisco Carantoña, «con una amplísima trama civil, en Cádiz y en otras provincias» (CARANTOÑA ÁLVAREZ, 2021).

En efecto, si bien el pronunciamiento de Riego tuvo momentos de indecisión y de zozobra y a punto estuvo de fracasar, fue el levantamiento que desde mediados de febrero se produjo en muchas ciudades de España y en las que se contó con la presencia de elementos civiles, el que facilitó su triunfo. Y determinante fue en este sentido el papel que desempeñó la ciudad de La Coruña, en tanto que fue la primera de España que ahora se levantó por la causa liberal, el día 21 de febrero de 1820. Desde aquí la revolución se extendió de forma rápida, espoleada por la recién instalada Junta Suprema de Gobierno de la Provincia de Galicia, que actuó con suma celeridad (DE ARTAZA MONTERO, 2021), al resto de Galicia y a la vecina Asturias, e incluso y más pronto, a la más alejada Cantabria. En el primer caso, el día 27 de febrero llegó a Oviedo un emisario de la recién formada Junta de Galicia, Manuel de la Pezuela, que se puso en contacto con los liberales de la localidad, dando así principio a la general movilización de todo el Principado (CARANTOÑA ÁLVAREZ, 2021). En la circunscripción montañesa, la entonces Provincia Marítima de Santander, el día 25 arribó a su capital el quechemarín *Cristina* patroneado por el capitán Juan Bautista de Aguirre, quien, también como comisionado de La Coruña, dio cuenta de esos sucesos al Gobernador Político y Militar de las Cuatro Villas, Vicente Quesada, a quien hizo entrega de sendos documentos firmados, uno por Pedro de Agar y Bustillo en nombre de la Junta de Galicia, el otro por el elegido por el pueblo y los ciudadanos militares como comandante general, Félix Acevedo, en los que se le hacía partícipe de la promulgación del texto de Cádiz tanto en la ciudad herculina como en el resto de Galicia (FRIERA ÁLVAREZ y ESTRADA SÁNCHEZ, 2019). A partir de estos días, en una rápida sucesión de acontecimientos se produjeron pronunciamientos por la Constitución en las principales urbes de España, hasta que el día 7 de marzo de 1820 y como se recogió en la *Gaceta Extraordinaria de*



Retratos de Antonio Quiroga, Rafael del Riego, Miguel López Baños y Felipe Arco Agüero, ca. 1820. Museo de Historia. Madrid. Colección de estampas nº 2616. Con licencia Creative Commons.

Madrid del día 8, Fernando VII anunciaba su voluntad de jurar la constitución de 1812.

Tras el triunfo de la revolución se pusieron en marcha una serie de medidas que tenían como objetivo acometer las reformas que demandaba el deteriorado edificio de la administración de la monarquía, mudanzas que en particular eran necesarias en el ámbito de la administración territorial. Un marco, este, que debido al tiempo que había transcurrido sin que en él se hubiesen llevado a cabo los precisos y profundos reajustes que necesitaba, presentaba evidentes y notorias deficiencias en cuanto a orden y racionalidad. Urgía, por lo tanto, emprender una reforma, o más bien continuar la que se había iniciado durante el primer período liberal, y que además debía servir para delimitar espacios homogéneos y racionales que fuesen el cauce a través del que el nuevo poder político transmitiese las mudanzas ideológicas que el naciente régimen llevaba aparejadas. De ahí que pronto se pusiese en marcha esta labor.

Se ordenó que, de forma provisional, se restableciesen los ayuntamientos constitucionales según estaban formados en 1814, corporaciones que serían las encargadas de tutelar el inmediato proceso electoral por el que serían elegidos los nuevos consistorios. Teniendo en cuenta el destacado papel que debían desempeñar los jefes políticos, en tanto que eran los máximos responsables del ministerio en el territorio, también con celeridad, por un decreto de 11 de marzo de 1820, esta magistratura se restituyó dentro del nuevo andamiaje institucional. En consecuencia, el 19 de marzo fueron repuestos en sus destinos diecisiete de quienes ya lo habían sido en 1814, cuando por el decreto de Valencia se restauró el Antiguo Régimen, al tiempo que otros catorce lo fueron de nuevo nombramiento (PÉREZ DE LA CANAL, 1991). Y en esta prioritaria labor que estaba encaminada a restablecer las instituciones que se habían diseñado durante el período gaditano, el 30 de marzo también fueron restauradas (aún de modo provisional) las diputaciones provinciales que se habían formado en 1814 y con los diputados que en esa fecha integraban cada una de ellas. Cincuenta eran las diputaciones que señalaba el decreto de 23 de mayo de 1812 y que, se supone, se establecieron antes de 1814, de las que treinta y una lo fueron en la metrópoli. Además, en diciembre de 1812 se había creado, con carácter excepcional, la de Cádiz, que también ahora se confirmó por un decreto de 22 de marzo de 1820. Y a estas, más adelante, aún en 1820, se añadieron las nuevas diputaciones que se establecieron sobre el perfil territorial de las provincias marítimas de Santander y de Málaga. Por último, para el día 22 de mayo fueron convocadas elecciones para formar las diputaciones provinciales definitivas.

Es probable que en este caso, como en el de los ayuntamientos, la urgencia con la que se acordó restablecer los que estaban formados en 1814, lo fuese con la finalidad de anular el poder que en las provincias podían tener las juntas revolucionarias que se habían establecido tras la restauración de la constitución. Sí,

pudo ser, pero también urgía consolidar la revolución y la más apropiada forma de llevarlo a cabo era restableciendo las instituciones que estaban activas en 1814 cuando, debido a la despótica actitud de Fernando VII, se derogó toda la obra del primer liberalismo español.

Como ha dicho Juan Francisco Fuentes, «el régimen del Trienio representa, mucho más que las Cortes de Cádiz, la primera experiencia de relativa normalidad constitucional de la Historia de España, en la que las nuevas instituciones pudieron actuar a lo largo de todo el territorio nacional sin las limitaciones impuestas unos años antes por la presencia militar francesa en buena parte de la Península y por la propia excepcionalidad de la coyuntura histórica de la Guerra de la Independencia» (FUENTES, 2002). De ahí que lo que aconteció durante estos tres años nos permita conocer cómo se implantó la nueva administración territorial y la capacidad de actuación que en este tiempo tuvieron las nuevas diputaciones provinciales para desempeñar sus cometidos. Así, una de las cuestiones más perentorias era la de dar contenido al mandato constitucional del artículo 11, en orden «a hacer una división más conveniente del territorio español», como de ello dio cuenta a la Cámara Arguelles ya en julio de 1820, recién estrenada la legislatura.

Tras el trabajo que llevaron a cabo Felipe Bauzá y José Agustín de Larrañendi, el preceptivo estudio por parte de la comisión de cortes y el parcial debate del mismo, se promulgó el decreto de Cortes de enero de 1822 por el que España se dividía en 52 provincias, cada una de las cuales contarían con su correspondiente diputación provincial (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA DE PASTOR, 1977). Ello supuso pasar de las diputaciones únicas que se establecieron entre 1812 y 1814, a las que se formaron en las nuevas provincias como fueron, por ejemplo, los casos de Galicia (La Coruña, Lugo, Orense y Vigo); Aragón (Zaragoza, Huesca Teruel y Calatayud); Cataluña (Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona); Valencia (Castellón, Valencia, Alicante y Játiva) o Extremadura (Cáceres y Badajoz) (BURGUENÓ, 1996. CEBREIRO NÚÑEZ, 2012. CARANTOÑA ÁLVAREZ, 2016).

Ahora bien ¿hasta qué punto las diputaciones provinciales del Trienio se comportaron como meras instituciones colaboradoras del jefe político y por lo tanto estuvieron doblegadas a la estrategia que este señalaba? o, por el contrario, ¿fueron capaces de intervenir, de tener activa presencia, no solo en el ámbito administrativo, sino también en el político? Es evidente que, en principio, su capacidad de actuación pudo ser limitada, o al menos a ello estaban llamadas, debido tanto al control que sobre las mismas ejercían los jefes políticos, como por causa de la dependencia, disfrazada de tutela, que tenían de las Cortes e incluso del Ministerio, de lo que da cuenta la Instrucción de 23 de junio de 1813 (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA DE PASTOR, 1977), que fue la que para el caso rigió durante estos años, algo que con frecuencia se olvida. Fue, pues, el texto de 1813 el que en



Medalla de la proclamación de la Constitución de 1812 en 1820, ca. 1900. Ilustración de J. Passos en la *Historia de España del Siglo XIX* de Francisco Pi y Margall. Tomo II. Biblioteca Diputación de A Coruña.



Palacio de Capitanía, sede de las primeras sesiones de la Diputación Provincial de A Coruña, ca.1920. Colección Puga Pequeño. Archivo Diputación de A Coruña.

la práctica marcó la actuación de la institución provincial durante el Trienio Liberal. De ahí, debido al manifiesto carácter centralista de esa norma, las limitaciones con las que se encontraron las diputaciones al tiempo de asumir sus parcas facultades en estos años. Y de todas ellas, por las dificultades que se les presentaron para su correcto funcionamiento, las más graves fueron aquellas que atendían a su financiación, que las impidió atender a la mayor parte de sus atribuciones.

Dos eran los tipos de competencias que les reconocía el artículo 335 de la constitución y que se desarrollaron por la Instrucción de junio de 1813: aquellas que tuvieron un cierto perfil político y las puramente económico-administrativas. Entre estas se incluían todas las que estaban relacionadas con las obras públicas, en cuanto a su conservación o la construcción de nuevas obras, en particular en lo que atañe a caminos y puentes; auxiliar al jefe político en materia de sanidad; cuidar del establecimiento por parte de los ayuntamientos de escuelas; o todo lo relativo al fomento de la agricultura, la industria, las artes y el comercio, elaborando los correspondientes planes que presentaría al Gobierno (ORDUÑA PRADA, 2019). Claro que, para llevar a cabo estas actuaciones, las diputaciones debían contar con los necesarios recursos económicos que les permitiesen afrontar las mismas. Y este no fue el caso. Si por algo se caracterizaron las diputaciones del Trienio fue por las dificultades económicas con las que transitaron durante estos años, debido, en particular, a la carencia de recursos que pudieron allegar. La cuantía principal de sus ingresos procedía del sobrante de los propios y arbitrios de los pueblos una vez que fuesen cumplidas las necesidades de estos. Una aportación, esta, que no era muy cuantiosa, si además se tiene en cuenta la tendencia que las autoridades concejiles tenían a ocultar los recursos que obtenían por esta vía. Y, como medida excepcional, en el caso de no ser suficiente esta renta para realizar obras nuevas de utilidad común en la provincia, o la reparación de las antiguas, podían proponer al Gobierno los necesarios arbitrios para su ejecución, que deberían ser aprobados por las Cortes, como preceptuaba el artículo 335 de la Constitución. Conceptos que, debido a su escasez, se pretendieron incrementar ya en los momentos finales del período, por lo que dudamos que llegasen a estar en vigor, a través de dos vías: por un lado, por el decreto de Cortes de 8 de enero de 1823, que atribuyó a las diputaciones provinciales los arbitrios que bajo varias denominaciones cobraban los consulados; por otro, merced a la Instrucción de febrero de 1823, que concedió a la institución provincial el 10% de los productos de propios, con el específico fin de atender las necesidades de obras públicas y beneficencia.

Todos ellos, al fin, fueron unos recursos muy escasos, más aún si se tiene en cuenta la endémica penuria de las arcas municipales, que convirtió a las diputaciones provinciales en unos entes que durante estos años sistemáticamente vivieron al borde de la quiebra, por lo que con dificultad pudieron hacer frente a los gastos ordinarios y que eran precisos para el funcionamiento de la institución: pagar, con manifiesto retraso, sus modestas plantillas, el



Título 7º de las contribuciones. Constitución política de la monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Grabada y dedicada a las Cortes por D. José María de Santiago, 1822. Biblioteca Nacional de España. Con licencia Creative Commons.

costo de alumbrado, ornamentación, suscripciones, impresión de documentos o, cuando fue necesario, el alquiler del edificio de la diputación; el adelanto, no siempre recuperado, de los muy onerosos pagos de bagajes que pesaban sobre los pueblos; los gastos correspondientes a la dotación de los juzgados de primera instancia; o el pago de las dietas de los diputados en Cortes, que aunque se trataba de una cantidad que se repartía entre los ayuntamientos, eran las diputaciones las encargadas de abonarlas, por lo que también debían adelantar su abono.

Con dificultad, por lo tanto, estuvieron en condiciones de actuar durante estos años las diputaciones en aquellas materias en las que tenían un mayor protagonismo, como eran las de índole económico-administrativo. Sin embargo, y al contrario de lo que se puede suponer, en los asuntos políticos, que estaban reservados a los jefes políticos, tuvieron una mayor presencia de la que en un principio les fue atribuida. Aunque quedaba un largo trecho, medio siglo, para que las diputaciones se convirtiesen en inexcusable centro de referencia del poder político de las provincias, lo que se logró con la Ley Provincial de 1870 y la omnipresente Comisión Provincial, también durante el Trienio Liberal hubo asuntos que si bien para los legisladores del Cádiz de las Cortes eran materia administrativa, acabaron teniendo una importante relevancia en el campo político, por lo que resultó que también en este ámbito las diputaciones (o al menos los diputados) tuvieron una presencia no menor.

Y es que como políticas se pueden considerar atribuciones tan llamativas como fueron las competencias que tenían en el reparto de contribuciones entre los pueblos; en la formación y tutela de los ayuntamientos; la facultad de dar parte al Gobierno de los abusos que hubiese en la administración de las rentas públicas, o a las Cortes de las infracciones a la constitución; la competencia de seleccionar y otorgar el título de maestro de escuela, por lo que podían apartar de su ejercicio a quienes fuesen sospechosos de absolutistas. Como política también fue la potestad que tuvieron para formar el censo y la estadística de su provincia, en tanto sirvió para determinar el perfil de los nuevos partidos judiciales y de los ayuntamientos, ámbitos ambos en los que se asentó el método de elección de diputados provinciales y de diputados a Cortes con el sistema de sufragio indirecto que recogía el texto constitucional de 1812; o, por ejemplo, el cometido que asignaron a los diputados provinciales de administrar los bienes de los conventos desamortizados y aún no enajenados en sus respectivos partidos judiciales. Y políticas fueron, y de notable magnitud, sus atribuciones en materia electoral, competencia esta que en un principio les fue asignada en tanto que los padres del texto de Cádiz las consideraban como funciones administrativas, circunstancia esta a la que además es preciso añadir la dependencia que tenían las diputaciones de las Cortes. De ahí que, si el órgano legislativo de la nación, y no el ministerio, era el competente para resolver los conflictos electorales, también las diputaciones, como instituciones subordinadas y tuteladas por las cortes, se-



Título 10º de la Observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella. Constitución política de la monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Grabada y dedicada a las Cortes por D. José María de Santiago, 1822. Biblioteca Nacional de España. Con licencia Creative Commons.

rían las responsables de solventar los problemas originados por las consultas comiciales correspondientes al ámbito municipal, como definitivamente se contempló en el artículo 134 de la Instrucción de 1823.

Atribuciones, en suma, todas ellas, a través de las que las diputaciones del Trienio pudieron actuar como celosas guardianas del orden constitucional, pues en un tiempo en el que, como dice el profesor Moreno Alonso, «cualquiera que se mostrara en contra del nuevo sistema o expusiera sus ideas era demonizado, perseguido y vejado con la misma saña o más que durante el tiempo de la Inquisición» (MORENO ALONSO, 2021), las diputaciones fueron, o estuvieron en condiciones de operar en la labor de vigilar el cumplimiento de la observancia de la ortodoxia liberal. De ahí que en ocasiones, cierto es que coincidiendo con los momentos más críticos del período, diputaciones hubo que, aunque escasas de recursos, fueron capaces de armar modestos grupos de paisanos que actuaron en la persecución de las cada vez más numerosas partidas realistas en defensa del orden constitucional.

Y todo ello se pudo llevar a cabo con un texto, como la Instrucción de 1813, que proponía un modelo de administración de carácter centralista, que reconocía a las diputaciones la mera función de colaborar con los jefes políticos. Quizá fuese por ello por lo que los legisladores del Trienio se propusieron revisar la aludida Instrucción, para lo cual diseñaron un texto que presentó unas características notoriamente diferentes, y cuya finalidad no era otra que la de otorgar un peso específico a las diputaciones, como fue la Instrucción de 1823. Se ha dicho, con razón, que esta norma dotó a las diputaciones de los suficientes instrumentos y recursos a través de los que estuvieron en condiciones de ejercer el control (o al menos intervenir en él) de la vida provincial, pues reconocía a las mismas «un amplio abanico de competencias propias respecto de las cuales podía tomar acuerdos, por lo que las configuraba como un órgano deliberante y colegiado, situación que contrastará con el rígido control que el poder central ejercía sobre ellas» (ORDUÑA PRADA, 2019). Una Instrucción que ampliaba y recogía de forma detallada las atribuciones que serán las que caractericen en un futuro a la institución, en materia de fomento, sanidad, educación o, por ejemplo, beneficencia, y que, en particular, ahora otorgaba a las diputaciones un marcado protagonismo político como institución que tutelaba la vida municipal, pues eran las únicas competentes para conocer y resolver, sin recurso posterior, los asuntos relativos a las elecciones municipales. Un aspecto este, el electoral, que permitió que las diputaciones fuesen activas protagonistas de la vida política española durante varios períodos en los años que coincidieron con el reinado de Isabel II.

En efecto, si debido a la tardía fecha en la que fue promulgada la Instrucción de 1823 fue inviable que la misma se llegase a aplicar con un liberalismo abocado a la derrota, sí lo fue tiempo después, coincidiendo con la vigencia de la constitución de 1837. Tras el



Constitución política de la monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Grabada y dedicada a las Cortes por D. José María de Santiago, 1822. Biblioteca Nacional de España. Con licencia Creative Commons.

triunfo de la Sargentada de La Granja en agosto de 1836 y la provisional restauración del texto de Cádiz, también se restableció el corpus legal promulgado entre 1820 y 1823 y, claro está, entre él la Instrucción de 1823, que además fue el texto que rigió la administración provincial y municipal durante los años que estuvo en vigor la constitución de 1837, es decir, de 1837 a 1845 y de 1854 a 1856. Años estos en los que las diputaciones adquirieron un notable desarrollo y vigor, destacando, en particular, la determinante presencia que tuvieron en la parcela electoral, tanto para los comicios municipales, como provinciales, pero también en los de ámbito nacional. En un tiempo en el que estuvo en vigor el sufragio censitario, fueron ellas, las diputaciones, las que estaban encargadas de formar los censos electorales. Listas que, si bien se debían confeccionar todos los años, también eran revisadas antes de cada elección. Una operación que se desarrollaba, además, con un margen de tiempo no especificado en la ley, para informar a los ayuntamientos de la composición del censo definitivo. Una ingeniería electoral en la que también entraba en juego la delimitación de las cabeceras electorales, el lugar en el que se establecería la única urna del distrito y al que desde distancias, en algunos casos muy alejadas, deberían dirigirse a emitir los sufragios los electores de los municipios del correspondiente distrito. Distritos y cabeceras electorales cuya competencia para señalar las mismas era exclusiva de las diputaciones, que en función de determinados intereses facilitaban la inclusión o exclusión del censo a los posibles votantes, como también, según intereses partidistas, favorecían o dificultaban su acceso a la mesa electoral.

Un ejemplo, este, que pone de manifiesto el papel que las diputaciones provinciales desempeñaron en los comienzos del Estado liberal. Y esta es una circunstancia que no se debe perder de vista. Si hay un rasgo que sirve para determinar el carácter de las diputaciones provinciales, es su indisociable vinculación con la génesis y la posterior consolidación del liberalismo en España, pues ellas fueron las que se encargaron de gestionar, con mayor o menor éxito, de forma más autónoma o más tutelada, el espacio provincial que surgió en el marco de la Constitución de 1812. Como ha señalado Pérez Garzón, «las diputaciones provinciales han configurado no solo espacios de poder político, sino también redes socioeconómicas, instituciones de cultura, fórmulas de sociabilidad y, en definitiva, referencias de identidad» (PÉREZ GARZÓN, 2016).

Si bien es cierto que en no pocos momentos estuvieron al servicio de una interesada red de relaciones asimétricas tejidas por y en beneficio de grupos de poder local, también debemos tener presente que contribuyeron a hacer frente a la reacción, a extender los nuevos usos políticos y las flamantes formas de pensamiento, a ensanchar la administración y a consolidar el bisono liberalismo español. Fue una institución que pudo llegar a donde el pretendidamente poderoso aparato de un Estado que era menos Estado de lo que parece, difícilmente podía hacerse presente, siendo así una pieza esencial en el proceso de modernización de la España contemporánea (ESTRADA SÁNCHEZ, 2018).

Bibliografía

- AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. (director) (2014), *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia. 1500-2014*, Bilbao, Bizkaiko Foru Aldundia. Diputación Foral de Bizkaia.
- ARGÜELLES, A. de (1989), *Discurso preliminar a la Constitución de 1812* (Introducción de Luis Sánchez Agesta), Madrid, Edición del Centro de Estudios Constitucionales.
- ARTAZA MONTERO, M. M. de (1998), *Rey, reino y representación. La Junta General del Reino de Galicia*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- ARTAZA MONTERO, M.M. de (2021), «A Coruña, la Revolución española, el Trienio Liberal y sus instituciones», en Romero Masiá, A. y Alfeirán Rodríguez, J. (eds.) *A Coruña: baluarte da liberdade: 1820-1823*, A Coruña, pp. 67-104.
- BURGUEÑO, J. (1996), *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, F. (2016), «Ni tan recientes ni tan prescindibles: la Constitución de 1812 y el (re) nacimiento de las provincias», en *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 15, pp. 151-179.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, F. (2021), «El Trienio Liberal, cuando España se situó a la vanguardia de Europa», en Romero Masiá, A. y Alfeirán Rodríguez, J. (eds.) *A Coruña: baluarte da liberdade: 1820-1823*, A Coruña, pp. 11-48.
- CEBREIRO NÚÑEZ, J. I. (2012), *Los orígenes de la división provincial en España*, Madrid, Instituto Provincial de Administración Pública.
- CHAMOCHO CANTUDO, M. A. (2004 y 2008), *Evolución institucional de la Diputación Provincial de Jaén (1813-1868)*, Instituto de Estudios Giennenses/ Diputación Provincial de Jaén.
- CHAMOCHO CANTUDO, M. A. (2013), *Modelos históricos de Diputaciones Provinciales. Estudios conmemorativos del Bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén. 1813-2013*, (coord.), Diputación Provincial de Jaén/ Instituto de Estudios Giennenses.
- ESTRADA SÁNCHEZ, M. (2018), «Ni ausentes, ni inocentes: el papel de las diputaciones provinciales en la dinámica electoral durante el período isabelino (1835-1868)», en Orduña Prada, E. y Jordà Fernández, A. (coords.), *Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp.99.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1977), *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- FRIERA ÁLVAREZ, M. (2002), *La Junta General del Principado de Asturias a fines del Antiguo Régimen (1760-1835)*, Oviedo, Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias/KRK Ediciones.
- FRIERA ÁLVAREZ, M. y ESTRADA SÁNCHEZ, M. (2019), «Las diputaciones provinciales de Asturias y de Cantabria (o de Oviedo y de Santander) durante el Trienio Liberal: estado de la cuestión», en Chamocho Cantudo, M. A. (coord.), *Las diputaciones provinciales (1820-1823). Estudios conmemorativos del Bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)*, Jaén, Diputación Provincial de Jaén.
- FUENTES, J. F. (2002), «La formación de la clase política del liberalismo español: análisis de los cargos públicos del Trienio Liberal», en *Historia Constitucional (revista electrónica)* 3.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1986), *Las Diputaciones Provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Madrid, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común.
- JORDÀ FERNÁNDEZ, A. (2002), *Las Diputaciones provinciales en sus inicios. Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Madrid, Diputació de Tarragona/Ministerio de Administraciones Públicas.
- JORDÀ FERNÁNDEZ, A. (2008), *Orígens de la Diputació de Tarragona (1822-1840). Divisió territorial, organització institucional i relacions amb els ajuntaments*, Tarragona, Diputació de Tarragona.
- MARTÍNEZ RIAZA, A. (1992), «Las diputaciones provinciales americanas en el sistema liberal español», en *Revista de Indias*, LII, núms. 195/196, pp. 647-691.
- MORENO ALONSO, M. (2021), Estudio introductorio a *Retratos políticos de la revolución de España* de Carlos LE BRUN (edición de Manuel Moreno Alonso), Sevilla, Renacimiento Biblioteca Histórica.
- ORDUÑA PRADA, E. (2019), «La legislación de las diputaciones provinciales durante el Trienio Liberal: de la Instrucción de 1813 a la Instrucción de 1823 para el gobierno económico y administrativo de las provincias» en Chamocho Cantudo, M. A. (coord.), *Las diputaciones provinciales (1820-1823). Estudios conmemorativos del Bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)*, pp. 5-36.
- ORTEGO GIL, P. (1990), *Evolución legislativa de la Diputación Provincial en España 1812-1845. La Diputación Provincial de Guadalajara*. Madrid, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid.

PÉREZ DE LA CANAL, M. A. (1991), «Restablecimiento de la gobernación constitucional del interior del reino en 1820», el *AHDE*, LXI.

PÉREZ GARZÓN, J. S. (2016), «El nacimiento de la provincia como espacio de poder», en BARRAJÓN, J. M. y CASTELLANOS, J.A. (coords.), *La provincia: realidad histórica e imaginario cultural*, Madrid, Sílex, pp. 47-74.

PÉREZ JUAN, J. A. (2005), *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, Diputación de Alicante/Instituto Nacional de Administración Pública.

RIEU-MILLAN, M. L. (2012), *Memorias de América ante las Cortes de Cádiz y Madrid (1811-1814)*, Madrid, CSIC/Ediciones Doce Calles.

SANTANA MOLINA, M. (1989), *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Fuentes primarias citadas

Archivo del Congreso de los Diputados (ACD) *Representación y manifiesto que algunos Diputados a las Cortes Ordinarias firmaron en los mayores apuros de su opresión en Madrid* (1814) Papeles reservados de Fernando VII. Sig. T 36.

Diario de Sesiones de Cortes (DSC). 12 de enero de 1812, 8 de marzo de 1820 y 11 de julio de 1820.

Gaceta de Madrid, 31 de diciembre de 1812.

Gaceta Extraordinaria de Madrid. 8 de marzo de 1820.