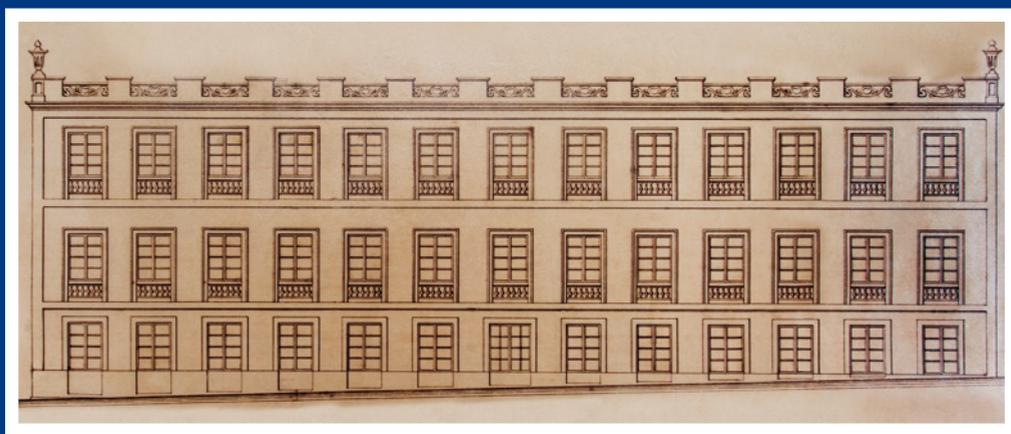


EL ORIGEN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL SIGLO XIX



Dos siglos fomentando la prosperidad

Diputación de Ourense
Fundación Universidade da Coruña
Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

**El origen de las diputaciones
provinciales en el siglo XIX:
dos siglos fomentando
la prosperidad**

Commemoración del Bicentenario
de la Diputación Provincial de Ourense

El origen de las diputaciones provinciales en el siglo XIX: dos siglos fomentando la prosperidad

Conmemoración del Bicentenario
de la Diputación Provincial de Ourense

COORDINADOR

EDUARDO CEBREIROS ÁLVAREZ

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
FUNDACIÓN UNIVERSIDADE DA CORUÑA
DIPUTACIÓN DE OURENSE

MADRID, 2024

Primera edición: febrero de 2024

En cubierta: imagen del proyecto de ampliación y reforma del palacio de la Diputación de Ourense, c.1882.



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons-Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional-CC BY-NC-ND 4.0

© Fundación Universidade Da Coruña y Diputación de Ourense

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO (AEBOE): 144-24-019-5 (edición en papel)

144-24-020-8 (edición en línea, pdf)

144-24-021-3 (edición en línea, Epub)

ISBN: 978-84-340-2964-4 (edición en papel)

Depósito Legal: M-4114-2024

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
Saluda del Presidente de la Diputación de Ourense	7
Presentación	9
I. Las Diputaciones provinciales, hoy.	
ANTONI JORDÀ FERNÁNDEZ	17

SECCIÓN I

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN GALICIA

II. Poder y organización territorial de Galicia en el tránsito del antiguo al nuevo régimen: apuntes para el estudio de los modelos.	
MARÍA LÓPEZ DÍAZ	25
III. Los inicios de la Diputación Provincial de Ourense: sus competencias más relevantes.	
EDUARDO CEBREIROS ÁLVAREZ	59

SECCIÓN II

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES LIMÍTROFES

IV. Las efímeras provincia y Diputación de Villafranca o de El Bierzo y sus controversias territoriales con Galicia (1821-1823).	
FÉLIX MARTÍNEZ LLORENTE	81

V. El gobierno de Asturias por su Diputación Provincial durante el Trienio Liberal.	
MARTA FRIERA ÁLVAREZ	111

SECCIÓN III

DIPUTACIONES PROVINCIALES Y COMPETENCIAS

VI. La Diputación Provincial de Jaén (1820-1823).	
MIGUEL ÁNGEL CHAMOCHO CANTUDO	145
VII. La Diputación Provincial como guardiana del orden constitucional.	
EDUARDO GALVÁN RODRÍGUEZ	169
VIII. Una Diputación para el fomento de la provincia. Estudio particular de los territorios valencianos (1812-1823).	
JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN	187
IX. Diputaciones provinciales y poder territorial en la España del siglo XIX (1812-1870).	
MANUEL ESTRADA SÁNCHEZ	203
X. Constitución y control: A propósito de la suspensión y disolución de las Diputaciones Provinciales (1812-1823).	
ENRIQUE ORDUÑA PRADA	223

SECCIÓN IV

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

XI. Los consejos locales en los departamentos franceses (1789-1870): Diversas manifestaciones de una tradición centralizadora.	
TIPHAINÉ LE YONCOURT	259
XII. Entre el centralismo y la autonomía. Las Diputaciones provinciales en la historia constitucional italiana.	
MARCO FIORAVANTI	281
XIII. O estado liberal e o poder local. Portugal, entre o pom-balismo e a reforma de Passos Manuel, 1772-1836.	
JOSÉ SUBTIL	295

Saluda del Presidente de la Diputación de Ourense

El 26 de mayo del año 2022 se cumplieron 200 años del inicio de la actividad del primer gobierno provincial de Ourense; una efeméride que la Diputación quiso celebrar para poner en valor los importantes servicios que estas instituciones han prestado a la ciudadanía a lo largo de todos estos años.

El aniversario requería la participación de expertos capaces de ofrecer análisis, estudios e investigaciones sobre los más diversos puntos de vista de las diputaciones. Miramos hacia Galicia y en esta tierra encontramos uno de esos profesionales con sabiduría y trayectoria en el mundo de los entes provinciales. Hablo del Profesor Titular de Historia del Derecho de la Universidad de A Coruña, Eduardo Cebreiros, miembro a su vez de un equipo de historiadores de todas las comunidades españolas especializados en el papel que, desde su constitución, vienen jugando las diputaciones.

Fruto de esa alianza con el Gobierno provincial de Ourense se organizó la conmemoración del nacimiento de la Diputación, celebrando diversas actividades que pusieron el foco en la labor realizada por la institución ourensana desde el 26 de mayo de 1822, a favor del desarrollo social y económico de nuestro territorio.

A lo largo de todo el 2022, el bicentenario de la Diputación fue protagonista en todas sus manifestaciones públicas, incluso con logotipo especial para la ocasión. Además, el Centro Cultural Marcos Valcárcel acogió una exposición sobre la historia de la institución en Ourense, que logró mostrar a los visitantes el papel que ejerció esta entidad en ámbitos tan diferentes como las obras públicas, la beneficencia, salud, termalismo, educación o cultura.

Aquella muestra comenzaba con un extracto del discurso inaugural de 12 páginas del primer jefe político de la Diputación de Ourense, Pedro Boado Sánchez, y proseguía con documentos oficiales como el primer Boletín Oficial de la Provincia que se publicó o el primer libro de actas que se conserva, a partir de 1835.

Con todo, el propio Centro Cultural Marcos Valcárcel también acogió otra de las actividades destacadas de este centenario y que motivan esta publicación: las jornadas internacionales sobre organización territorial que, bajo el título «El origen de las diputaciones provinciales en el siglo XIX: 200 años fomentando la prosperidad», permitieron profundizar en el papel de las instituciones provinciales tanto en su marco competencial como también en su rol de motor del desarrollo de la provincia, a través de la partici-

pación de expertos pertenecientes a 13 universidades nacionales e internacionales.

El profesor Eduardo Cebreiros nos presenta ahora esta edición, un libro de actas de aquellas jornadas y con el mismo título, en el que se recogen las ponencias que fueron presentadas en las sesiones de trabajo celebradas los días 26 y 27 de mayo de 2022. Precisamente, nuestro profesor aborda en el capítulo tercero de la primera sección de este volumen «Los inicios de la Diputación Provincial de Ourense: sus competencias más relevantes». Porque para comprender el pasado de nuestra institución y saber hacia dónde vamos también hace falta ir más allá de efemérides y comprender cómo surgió una institución que hoy atiende a 91 ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes.

En nombre de todas las personas que a lo largo de estos 200 años mantuvieron activa la Diputación de Ourense –presidentes, diputados y trabajadores– quiero agradecer el trabajo de Eduardo Cebreiros, no solo para darnos importantes claves de nuestra institución, sino por contribuir con su grupo de especialistas a dar el valor que merecen los gobiernos provinciales.

Luis Menor Pérez
Presidente de la Diputación de Ourense

Presentación

El 26 de mayo de 1822 comenzó sus trabajos la Diputación Provincial de Ourense. El mismo día, 26 de mayo, pero doscientos años después, el Ilmo. Sr. Presidente de la Diputación de Ourense, D. José Manuel Baltar Blanco, inauguró unas Jornadas Internacionales que tuvieron como objetivo básico reflexionar sobre el papel histórico de estas instituciones territoriales y su proyección en el presente y en el futuro.

Este libro recoge, por escrito, las ponencias presentadas en las diferentes sesiones de trabajo que tuvieron lugar en la sede del Centro Cultural Marcos Valcárcel de Ourense, los días 26 y 27 de mayo de 2022, en las que participaron profesores universitarios, tanto españoles como extranjeros, todos ellos especialistas en el estudio de la historia de instituciones político-administrativas.

La obra comienza con el texto de la conferencia inaugural, que corrió a cargo del profesor Antoni Jordà Fernández, Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona, quien reflexionó sobre el papel que las diputaciones provinciales desarrollan como órganos locales intermedios, especialmente desde la aprobación de nuestro actual texto constitucional. Así, destacó la eficacia de estas instituciones, manifestada, entre otros datos, en el saneamiento económico que presentan, probablemente, las entidades que mejor plasman esta idea. Como mejora, planteó la necesidad de una mayor coordinación a la hora de la prestación de servicios.

Su análisis propició un interesante debate posterior entre el Presidente de la Diputación y los académicos presentes, donde se analizaron temas como la elección directa del presidente, la financiación de los entes locales, o cómo a través de la historia se pueden entender mucho mejor el porqué de determinadas dinámicas existentes en la institución provincial. De este modo, el intercambio de pareceres acabó por centrarse en el sufragio pasivo, donde Manuel Baltar defendió su postura de modificar las normas para posibilitar que la administración provincial sea elegida directamente por los ciudadanos y que los candidatos puedan presentar su propio programa de actuación en la provincia.

A continuación, el libro recoge un primer bloque de trabajos centrado en la organización territorial en el espacio gallego.

Así, la «representación local» contó con la participación de la profesora María López Díaz, Catedrática de Historia Moderna de la Universidade de Vigo, que se ocupó de mostrar el panorama político-institucional en el que se encontraba Galicia a finales del Antiguo

Régimen. En este sentido, en el capítulo que ahora publica, lleva a cabo un análisis donde desgana su organización territorial, examinando las divisiones existentes y cómo se articulaba el poder político en cada una de ellas, partiendo de la excesiva fragmentación de núcleos poblacionales. Se trataba de algo exclusivo del solar gallego, que podía ser considerado un sistema caótico para las autoridades de la época pero que, como señala la autora, los vecinos conocían a la perfección, sin generarles especiales problemas. Igualmente, estudia el término provincia y su encaje con la denominación de reino y la escasa presencia de corregimientos, del poder regio, en un territorio de señorío por excelencia. Por supuesto, la profesora gallega también pone el foco de atención en los cambios surgidos en la etapa borbónica, particularmente, con la aparición de la Intendencia y las reformas propuestas por el grupo de ilustrados. No se olvida la autora de la llegada del régimen constitucional a Galicia y de los profundos cambios que ello supuso para su organización político-administrativa con la nueva división provincial y el despliegue de jefes políticos y diputaciones, novedades en las que la profesora López Díaz observa una continuidad o, al menos, no una ruptura total con la estructura política existente en el Antiguo Régimen.

Dentro, también, del análisis de la organización político-administrativa gallega, se enmarca mi contribución a las Jornadas y a este libro, que persigue dos objetivos claros. En primer lugar, poner en valor 1822 como año central para un gran número de diputaciones que ahora surgen *ex novo*, especialmente aquellas que aparecen como división de los viejos reinos. Por otro lado, estudiar desde una perspectiva general las principales competencias que asumió la Diputación Provincial de Ourense durante el siglo XIX.

Seguidamente, el libro acomete el estudio de aquellas diputaciones limítrofes con el territorio gallego, destacando especialmente la del Bierzo, por su directa relación con la provincia de Ourense, sobre todo con la comarca de Valdeorras. El análisis de la Diputación Provincial de Villafranca corresponde al profesor Félix Martínez Llorente, Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Valladolid quien, antes de centrarse en la formación de la provincia del Bierzo durante el Trienio Liberal, examina minuciosamente su entronque político-administrativo anterior, desde la edad moderna. Dentro ya de la etapa en la que este territorio contó con su propia diputación, uno de los principales problemas que tuvo que afrontar, y que con detalle explica el profesor Martínez Llorente, es la disputa sobre la capitalidad entre Ponferrada y Villafranca del Bierzo, cuestión esta de fijar la sede provincial que afectó a otros muchos territorios, en momentos distintos, y que

pone de manifiesto la relevancia y trascendencia que tiene, para cualquier ciudad, el convertirse en foco y brazo ejecutor de la dirección de la provincia. Otro conflicto, no menor, fue el de los límites, inevitable cuando se está en presencia de una provincia de nuevo cuño. En este sentido, el autor nos pone de manifiesto los argumentos de unos y otros a favor de unas concretas fronteras, para lo que se suele acudir a razones tanto geográficas como históricas. La parte final de su trabajo, expuesta también magistralmente en Ourense, se centra en la explicación de los diferentes pasos dados hasta que, en ese señalado mes de mayo de 1822, se instala y comienza a operar la Diputación de Villafranca, así como los problemas que debió afrontar la institución en sus inicios. Una detallada nómina de todos los oficiales integrantes de la entidad provincial en esta etapa cierra la contribución del profesor castellano.

No menor es la relación histórica entre Asturias y Galicia. Debemos recordar las similitudes entre estos dos territorios, tanto desde el punto geográfico-físico, como en el desarrollo económico, muy centrado en la agricultura y ganadería, y con problemas comunes, como por ejemplo el régimen de propiedad de las tierras a través de foros y subforos, que caracterizó la etapa moderna, sobre todo. Al examen de cómo funcionó la diputación asturiana durante el Trienio Liberal, en lo que constituyó su segunda etapa, tras la inicial surgida en 1813, se dedica el capítulo firmado por Marta Frieria, Profesora Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Oviedo. Partiendo de su entronque con la llamada Diputación histórica, conformada por la Junta General del Principado, de la que la autora es una gran conocedora, se estudian las competencias de esta institución territorial liberal. Así, se analizan, especialmente, los asuntos hacendísticos, militares, así como la organización judicial y electoral, sin olvidar temas como las obras públicas, agricultura, comercio, sanidad o enseñanza, todo ello desde la perspectiva de una diputación provincial que no contó con carácter representativo alguno, siendo una mera ejecutora de las decisiones adoptadas por el estado liberal. La conexión y cercanía con Galicia nos pone de manifiesto la preocupación por temas comunes, como la construcción de la carretera a Castilla, la gestión de hospitales o la dirección de centros de enseñanza, asuntos también analizados en mi estudio sobre la diputación ourensana.

Un tercer bloque de este libro está centrado en el análisis de algunas de las competencias más relevantes que llevaron a cabo las diputaciones provinciales del siglo XIX. Además de un minucioso estudio de la estructura orgánica de la diputación giennense durante el Trienio Liberal, el profesor Miguel Ángel Chamocho Cantudo,

Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Jaén, examina las competencias desempeñadas por esta institución, partiendo de la dificultad que ello conlleva al contarse con poca documentación, fundamentalmente debido a la no conservación de las actas del periodo 1820-23, etapa de reinstalación de la diputación surgida ya en 1813. En este sentido, diferencia entre aquellas que considera de índole política, fundamentalmente la tutela provincial a la hora de la formación de ayuntamientos, y las de carácter económico y asistencial. De nuevo, asistimos a la importancia de nuestra institución territorial a la hora del control presupuestario de los municipios de la provincia y de la gestión de hospitales y hospicios.

Al examen de la protección y cumplimiento del orden constitucional que llevan a cabo las diputaciones provinciales se dedica el capítulo elaborado por el profesor Eduardo Galván, Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Para ello, el autor parte del análisis detallado de los sucesos acaecidos con el obispo de Ourense, Pedro Quevedo, en su jura de la constitución de 1812, como diputado que era de las cortes gaditanas. A continuación, centra esa defensa constitucional en el control sobre ayuntamientos, órganos judiciales y otros ámbitos. Especialmente relevante resulta el papel que las diputaciones provinciales llevaron a cabo, por toda la geografía española, para ordenar las elecciones municipales y resolver los numerosos problemas y reclamaciones que surgieron. Tampoco fue desdeñable su tarea de vigilancia de los oficios concejiles y del presupuesto de cada localidad. De semejante importancia considera el profesor Galván el control de constitucionalidad que se ejerció sobre los jueces, dadas sus relevantes responsabilidades, así como sobre los empleados de hacienda y los eclesiásticos. En conclusión, el profesor canario muestra en su estudio la paradoja de una institución defensora de la libertad, limitando ese mismo derecho para hacer posible el correcto funcionamiento del nuevo marco liberal.

Por su parte, el profesor José Antonio Pérez Juan, Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad Miguel Hernández de Elche, afronta el estudio de una competencia capital para las diputaciones, la del fomento de la provincia. Para ello, parte de un inicial estudio legislativo, del que cabe destacar la prolija enumeración de la normativa específica sobre este ramo, solo al alcance de un verdadero especialista en la materia. El análisis de las normas se complementa con un profundo examen de cómo esas disposiciones se llevaron a la práctica tanto en la inicial Diputación que se conformó para todo el Reino de Valencia, como,

después, en las cuatro diputaciones provinciales en las que éste se dividió en 1822 (Castellón, Valencia, Alicante y Játiva), siguiendo un proceso bastante semejante al vivido en tierras gallegas. En este sentido, el citado profesor pone de relieve que los aspectos en los que trabajaron estas instituciones se movieron desde la preocupación por el buen aprovechamiento del agua o el fomento de la agricultura hasta el desarrollo de las comunicaciones, particularizado en la construcción de caminos.

El siguiente trabajo que se recoge en este bloque del libro dirige su mirada al papel de las diputaciones y su poder en el territorio que controlan. Su autor, Manuel Estrada, Profesor Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Cantabria, profundiza en el tema de la naturaleza de estas instituciones y su carácter representativo, negado en los comienzos ante el temor de que pudiesen surgir pequeñas cortes provinciales, pese a los intentos dirigidos a su reconocimiento, sobre todo por los diputados indianos. Sin embargo, el profesor Estrada pone de relieve que las diputaciones llevaron a cabo funciones políticas de relevante calado, tanto en la tutela y formación de nuevos ayuntamientos, como en el ámbito competencial de las obras públicas, sanidad o educación. Ciertamente, la instrucción para las provincias de 1823 presentó un carácter más descentralizador, como ha apuntado la mayoría de la doctrina. En su estudio, el autor explica las razones del cambio normativo, centradas en promover tanto a provincias como a municipios, convirtiendo a la diputación en el ayuntamiento general de su circunscripción. Finalmente, el autor examina el importante papel que la institución provincial desarrolla en las elecciones, confeccionando censos y organizando los distritos electorales, muchas veces, de modo manipulador. La conclusión del profesor Estrada es nítida. Las diputaciones, no solo fueron centros políticos controlados por el poder central para conseguir sus propósitos a través de extensas redes clientelares, sino que configuraron, también, un modo de hacer provincia que otorgó identidad propia a cada circunscripción en el campo económico, cultural y en la estructura social.

El profesor Enrique Orduña Prada, de la Universidad Complutense, analiza en su contribución a este libro, la suspensión, incluso disolución, que podrían sufrir las diputaciones provinciales si no cumplían los fines para los que habían sido creadas. Para ello, estudia el artículo 336 de la constitución gaditana que así lo preveía, pensando en el caso de abusos que pudiesen llevarse a cabo y, sobre todo, ante el miedo por una posible actitud independentista de las diputaciones americanas. Lo hace desmenuzando el proceso de elaboración de esta disposición, desde su análisis por la comisión constitucional hasta

que, finalmente, resultó aprobada. En este sentido, defiende el modelo francés como el seguido a la hora de configurar la norma, puesto que también se configura un control estatal de carácter doble, llevado a cabo por parte del rey y el poder legislativo. Su análisis histórico continúa con las disposiciones que pudieron afectar a este precepto constitucional durante el Trienio Liberal y que se circunscriben a la extensión de la suspensión que se recogió en la Instrucción de 1823, al posibilitarla, no solo para los diputados, sino para la propia institución provincial. Finalmente, examina pormenorizadamente las causas y consecuencias del único supuesto en el que se aplicó el artículo 336, que afectó a la Diputación Provincial de Extremadura en junio de 1813 y el procedimiento que se siguió.

La última sección en que se divide el libro, que también contó con su propio espacio de análisis en las jornadas citadas, se dedica al derecho comparado. Así, se examina la organización provincial en tres países de nuestro entorno más cercano, Francia, Italia y Portugal.

Tiphaine Le Yoncourt, profesora de Historia del Derecho de la Universidad de Rennes, fue la encargada de exponer la situación en Francia. Tomando como eje central de su discurso el carácter centralizador de la división territorial en el país vecino, su trabajo va desgranando las diferentes normas que manifiestan esta característica, solo corregida recientemente, cuando el legislador francés ha ido abriendo la puerta a una normativa más descentralizadora. Su punto de partida se enmarca en la monarquía borbónica, claramente uniformista y sin autonomía para los territorios, al igual que sucedió también en España. La Revolución mantuvo esta tendencia, tanto con el espacio territorial, el departamento, como en las instituciones de gobierno, el prefecto y los consejos departamentales. Unas circunscripciones territoriales de reducido tamaño, establecidas sobre fundamentos racionales y científicos, alejados de la tradición y la historia, se convertían en las grandes aliadas de la mencionada idea centralizadora. La falta de elección de consejeros y su carácter de órgano consultivo en tiempos del Napoleón no hicieron más que confirmar esta tendencia general. Tampoco la revolución de 1830 supuso grandes cambios, como nos señala la profesora francesa, más allá de la recuperación del sistema electivo como mecanismo de nombramiento de los consejeros. Nada se impulsó para dotarles de competencias propias o de cierta autonomía. Seguían siendo instituciones al servicio del poder central. En su análisis histórico-jurídico, la profesora Le Yoncourt llega a mediados del siglo XIX, en tiempos de la Segunda República, sin que se produzcan relevantes cambios de funcionamiento de los

consejos, salvo una tendencia a su democratización. A su juicio, no se puede hablar de descentralización, sino de desconcentración a manos de la administración de la prefectura. La conclusión central de su trabajo es clara: si queremos encontrar ideas descentralizadas en la organización territorial francesa, debemos dirigir nuestra mirada al presente, pues las primeras muestras en este sentido aparecen en la normativa aprobada a finales del siglo xx.

Igualmente, a reflexionar sobre la dicotomía centralismo-autonomía, gira el trabajo que recoge este volumen sobre el caso italiano, debido a la pluma del profesor Marco Fioravanti, de la Universidad «Tor Vergata» de Roma. De este modo, examina cómo la primera vez que se habla de diputaciones provinciales en el derecho italiano es en la Constitución siciliana de 1820. Ésta adopta el modelo gaditano español, como se observa en la normativa de desarrollo, que recoge como fin primordial de esta institución, la promoción de la prosperidad de la provincia, idea repetida hasta la saciedad en multitud de textos, legislativos o no, aparecidos en nuestro país. Sin embargo, tras la unificación italiana, parece que el modelo seguido fue el francés, lo que llevó a una fuerte centralización, como ya hemos mencionado. El prefecto, que presidía la diputación, era el garante de esa dependencia del poder central, al que acompañaban los vocales del consejo provincial. Un somero análisis de los problemas, especialmente económicos, que tuvieron que soportar las diputaciones italianas a finales del siglo xix sirve de antesala para conocer, de la mano del profesor italiano, cómo las diputaciones fueron suprimidas en tiempos del fascismo y solo recuperadas en 1944. Es aquí donde el profesor Fioravanti comienza su discurso explicativo del devenir de la provincia durante la segunda mitad del siglo xx y hasta la actualidad, donde emerge el central asunto de promover la provincia o hacerlo, más, por la región, en función de la entidad que se considere más representativa del territorio.

El último trabajo sobre la organización territorial fuera de nuestras fronteras se debe al profesor José Subtil, de la Universidad Autónoma de Lisboa, quien examina la estructura administrativa periférica de Portugal desde las primeras reformas ilustradas del siglo xviii hasta los relevantes cambios introducidos por el ministro Passos Manuel en 1836. Su punto de partida supone incidir en la importancia que la política liberal tuvo para organizar el espacio administrativo, pues una concepción de fortalecimiento del Estado-nación no casa bien con los poderes periféricos. Las reformas que el liberalismo afrontó en la estructura territorial portuguesa resultaron fundamentales para asentar el centralismo. Antes, al final del Antiguo Régimen, los concejos se ocuparon del gobierno de la población con

un escaso control regio sobre estas instituciones. Con el fin de aumentarlo se llevarían a cabo algunos intentos durante el estado de policía dirigidos a modificar las divisiones territoriales. Será tras la llegada del sistema liberal, a partir de 1820, cuando se tomen las iniciativas más radicales para provocar un cambio en el gobierno periférico, siempre con la idea de fortalecer el poder central del Estado. La tarea no sería sencilla, tal y como nos demuestra el profesor Subtil, pues el norte del país presentaba una fuerte fragmentación que dificultaba esta tarea, siendo más fácil en el sur, con una demografía más baja. Será el gobierno setembrista el que logre reducir enormemente el número de municipios y modifique la organización del territorio. Las comarcas y provincias del Antiguo Régimen serán sustituidas ahora por 17 distritos, al frente de un administrador nombrado por el gobierno y que, más tarde, recibirá el nombre de gobernador civil. Al mismo tiempo, afrontará una reforma judicial que aproxime la justicia a los ciudadanos.

En definitiva, después de las intervenciones y debates sostenidos en las Jornadas celebradas en Ourense, recogidos sustantivamente en estas actas, queda patente la necesidad de un conocimiento profundo de la realidad histórica de estas instituciones provinciales si queremos seguir debatiendo sobre su presente y su futuro. Solo teniendo claro lo que fueron y los motivos que llevaron a su estructura, competencias y funcionamiento actuales, podremos comprender muchas de las realidades provinciales de hoy en día, además de servirnos para reflexionar con mayor acierto acerca de la necesidad de reformas o cambios. En este sentido, el papel de los investigadores universitarios, como servidores de lo público, poniendo de relieve nuestros estudios y trabajos con el habitual rigor científico se convierte en un deber para con la sociedad. Ese era el objetivo del encuentro internacional celebrado y lo que puede esperar el lector de estas páginas.

Eduardo Cebreiros Álvarez.
*Coordinador del Bicentenario
de la Diputación Provincial de Ourense*

Las diputaciones provinciales, hoy

ANTONI JORDÀ FERNÁNDEZ
Universidad Rovira i Virgili, Tarragona

RESUMEN

El artículo analiza el papel de las Diputaciones provinciales en tanto que órganos locales intermedios en sus territorios.

PALABRAS CLAVE

Diputación provincial, competencias.

ABSTRACT

The contribution analyzes the role of the provincial councils as intermediate local institutions in their territories.

KEYWORDS

Provincial Council, Competences.

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La Constitución de 1978 y la evolución posterior.*—III. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN¹

Con ocasión del Bicentenario de la creación e instalación de numerosas Diputaciones provinciales españolas, vuelve a plantearse de nuevo uno de los problemas políticos y jurídicos más singulares del Estado constitucional, y por ello, de difícil de solución: la

¹ Texto de la conferencia inaugural pronunciada en las Jornadas Internacionales conmemorativas del Bicentenario de la Diputación Provincial de Ourense: 1822-2022: *El origen de las diputaciones provinciales en el siglo XIX: dos siglos fomentando la prosperidad*, gestionadas por la Fundación Universidade da Coruña y organizadas por la Diputación Provincial de Ourense, durante los días 26 y 27 de mayo de 2022. Esta investigación se ha llevado a cabo en el marco del proyecto I+D «Conflictos singulares para juzgar, arbitrar o concordar (siglos XII-XX). (PID2020-117702GA-I00)», dirigido por el Dr. Rafael Ramis Barceló y el Dr. Josep Capdeferro Pla. Agradezco al Dr. Eduardo Cebreiros Álvarez su amabilidad al invitarme a participar en dichas Jornadas.

organización y vertebración territorial del territorio. Las propuestas, y su aplicación, se han sucedido a lo largo de los dos últimos siglos con más o menos acierto, pero en todo caso con innumerables discusiones y reflexiones que han desembocado en un amplio contenido normativo.

Varias son las cuestiones que se han planteado a lo largo de las décadas, por no decir siglos:

- a) la división del territorio para hacer posible la mejor administración de sus habitantes.
- b) los distintos niveles de la estructura y organización de la Administración pública, al servicio de los ciudadanos.
- c) la representatividad política de los órganos de gestión y gobierno en la administración local, especialmente en los llamados entes intermedios.

Ciertamente, no es fácil resolver ninguna de las cuestiones, ni por separado, ni de forma conjunta, pues están íntimamente ligadas a unos principios básicos que se convierten en objetivos políticos del nuevo régimen liberal: la igualdad política y jurídica de los ciudadanos dentro de un Estado exige que la Administración (central, regional o intermedia, municipal) preste los mismos servicios a los ciudadanos independientemente de su localización geográfica. Y a la inversa, es preciso conseguir que todos los ciudadanos puedan acceder de forma igual a los servicios que presta la Administración.

No hay duda de que los juristas y políticos asumían de forma clara que entre la Administración del Gobierno del territorio, y los municipios, debía existir otro nivel administrativo. De hecho, la existencia de este nivel intermedio no era ninguna novedad: ya en el Antiguo Régimen la monarquía había organizado el territorio creando unos niveles (corregimientos, veguerías, etc.) que le permitían llegar a todos los lugares del reino para ejercer su jurisdicción y poder. Las provincias, y las diputaciones provinciales, serán la respuesta del liberalismo para resolver aquellas cuestiones antes enunciadas, que siguen generando discusión e interés hasta nuestros días.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA EVOLUCIÓN POSTERIOR

La Constitución de 1978 estableció de forma y explícita la existencia de las provincias como forma de organización y división territorial del Estado. Posteriormente, el Tribunal Constitucional

(mediante la STC 32/1981, de 28 de julio) clarificó la cuestión de la permanencia institucional de las provincias. Pero en el caso de las diputaciones provinciales no fue así: algunas de ellas fueron suprimidas por su transformación en comunidades autónomas uniprovinciales, a partir de 1978. Y en algunas comunidades autónomas se crearon nuevos órganos locales intermedios (comarcas, veguerías) que no sólo compiten con las diputaciones provinciales, sino que plantean su desaparición.

Parece claro que la supresión de las provincias está descartada dentro del actual marco constitucional. Lo que el Tribunal Constitucional ha denominado «garantía institucional de la provincia» se concreta en el ejercicio de sus funciones con autonomía: No caben, pues, controles previos de oportunidad que impidan ese ejercicio. Otra cosa es que las Comunidades autónomas establezcan fórmulas institucionales y administrativas distintas, o incluso la asunción directa de parte de las competencias provinciales.

Puede pensarse que estos organismos intermedios surgen a veces como contraposición o en oposición directa y competitiva frente a las diputaciones provinciales, más por intereses políticos de quien los impulsa que por una verdadera necesidad. Pero debe señalarse que las Comunidades autónomas han absorbido buena parte de las competencias provinciales, y en muy pocos casos se ha producido el camino inverso, esto es, una delegación y/o transferencia de competencias en favor de las diputaciones provinciales.

No es ajena a esta situación la falta de concreción constitucional del tema competencial provincial, y que la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 tampoco fije un catálogo componencial provincial, pues describe solamente las funciones que le corresponde desarrollar a las provincias. La falta de concreción legislativa se ha suplido con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ante el avance de las diversas leyes sectoriales autonómicas, que ha optado por considerar que lo esencial de la actividad de las diputaciones provinciales es la cooperación con los municipios. En cambio, otras funciones, como la prestación de servicios a los municipios, pasan a ser consideradas como de interés prioritario de la comunidad autónoma.

Con estas premisas, las diversas reformas de los Estatutos de Autonomía, así como las numerosas leyes de ordenación territorial que han aprobado las Comunidades Autónomas, han limitado en muchos casos a un ámbito puramente simbólico el tema competencial provincial.

A la perspectiva histórico-jurídica del tema de las diputaciones provinciales conviene añadirle algunas referencias más concretas,

ligadas a la realidad institucional de estas corporaciones.² Aportemos algunos datos:

Alrededor de 5,6 millones de ciudadanos, el 12% de la población española, viven en el 84% de los municipios (6.820 en 2022), que no superan los 5.000 habitantes, de un total de 8.131 municipios existentes. Las Diputaciones provinciales tienen en este ámbito su principal cometido.

En relación con la estructura presupuestaria en el período 2010-2014 de las diputaciones provinciales de régimen común, debe destacarse:

En cuanto a la estructura de ingresos: Por operaciones corrientes, perciben un 91% de sus ingresos (en 2010 era un 78%). Y de éstos:

- El 69% corresponden a transferencias de otros sectores, fundamentalmente de la Administración General del Estado (90,1%), y en cuantía muy inferior, de las comunidades autónomas (8,4%) y otros (1,5%).
- El 21% son ingresos por tributos y tasas.
- Un 1% son ingresos patrimoniales.

Las operaciones de capital (4%, que se reduce a la mitad si se compara con 2010) y financieras (5%, caen casi un tercio de lo que suponían en 2010) completan el total de los recursos percibidos.

En cuanto a la estructura del gasto, un 28,72% del gasto va dirigido a la prestación de servicios, administración financiera, y a las transferencias a otras Administraciones Públicas; El 16,81% se destina a actuaciones de carácter económico de desarrollo de infraestructuras básicas y de transportes, y actuaciones en materia de comercio e industria; Un 16,46% de los recursos se destinan a la protección social, actuaciones de carácter benéfico-asistencial y atención a grupos con especiales necesidades; El 14,48% del gasto va a servicios públicos básicos obligatorios en materia de seguridad, movilidad ciudadana o medio ambiente; Un 13,97%, al desarrollo de iniciativas en materia de sanidad, educación y cultura; Y un 9,56% de los recursos se destinan al pago de la deuda.

Las diputaciones provinciales son entidades saneadas financieramente. Como señala Óscar Romera, las diputaciones disponen de menores gastos estructurales de funcionamiento, mayor capacidad inversora, y de una situación más solvente y equilibrada.

² Seguiremos directamente los trabajos de ROMERA JIMÉNEZ, O., «La modernización como mejor práctica para las diputaciones provinciales», *Revista Democracia y Gobierno Local*, 34 (2016), 10-17, y «El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial», en *Cuadernos de Derecho Local*, 41 (2016), 255-323.

III. CONCLUSIÓN

En la actualidad, dejando de un lado los criterios o posicionamientos ideológicos o políticos, nadie discute la eficacia y la eficiencia de la gestión de las diputaciones provinciales. Sin embargo, aún hay margen para la mejora, especialmente en la coordinación e integración de servicios. La STC 41/2016, de 3 de marzo, sobre el recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura frente a la Ley 27/2013 (LRSAL) establece una cierta «visión integradora de los servicios públicos que prestan las Administraciones municipales, y que requiere de la colaboración activa de aquellos entes locales con mayor capacidad económica y de gestión».

Por ello, en la prestación de servicios, debe conseguirse la máxima eficacia, acompañada por la mejor financiación posible y la necesaria sostenibilidad financiera.

Dice el profesor Alejandro Nieto que las diputaciones provinciales son las instituciones que menos han evolucionado en los dos siglos de su existencia. De este hecho podemos deducir dos conclusiones. Por un lado, la propia pervivencia bicentenaria de la institución provincial provoca que no se haya adaptado a las variaciones del entorno, generando una posible pérdida de funcionalidad y eficacia. Por otro, si siguen todavía vigentes, alguna cosa positiva habrán hecho, pues en un país acostumbrado como estamos a hacer tabla rasa con cualquier cambio de gobierno su continuidad es un verdadero milagro institucional al cabo de 200 años.

SECCIÓN I
LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES
EN GALICIA

Poder y organización territorial de Galicia en el tránsito del antiguo al nuevo régimen: apuntes para el estudio de los modelos

MARÍA LÓPEZ DÍAZ
Universidad de Vigo

RESUMEN

Este trabajo trata de ofrecer una visión general de los cambios más relevantes que se produjeron en la organización territorial de Galicia durante la etapa final del Antiguo Régimen y primeras décadas del régimen liberal, en la cual se adopta una concepción «moderna» de la espacialidad. Para valorar la relevancia del cambio comenzaré haciendo un breve análisis del escenario antiguo, perfilando las principales características y unidades de estructuración de la territorialidad proto-moderna (xvi-xviii). El cuadro se completa con las novedades o propuestas de reforma que ya se empiezan a alumbrar durante el periodo del reformismo ilustrado por más que no cuajen. Y ya en los dos últimos epígrafes centraré la atención en las nuevas iniciativas y proyectos de división territorial alumbrados durante las primeras décadas del Ochocientos: desde el del estado josefino y el gaditano, basados en un modelo distinto de pertenencia, pasando por el periodo de restauraciones, hasta llegar al Trienio Liberal en que por primera vez se reestructura el territorio gallego en cuatro provincias. Un proceso iniciado en la Ilustración que a la postre desembocó en la célebre división territorial de Javier de Burgos, la cual se convertirá en la «división liberal».

PALABRAS CLAVE

Galicia, organización histórica del territorio, división provincial, siglo xviii, Ilustración, transición al liberalismo, Trienio Liberal

ABSTRACT

In this work, we present a general approach to the most relevant changes that occurred in the organization of Galician territory at the end of the Ancien Régime and first decades of Liberal Regime, in which a «modern» conception of territory was adopted. Our study about the relevance of these changes begins with a brief analysis of the main features and the territorial structuring units from proto-modern stage (xviii-xviii centuries). The picture is completed with the news or reform proposals during the enlightened reformism period, although they were not achieved. In the two last chapters, we pay attention to the new initiatives and projects of articulation of territory approved in the first decades of the Nineteenth century: the two different states of José Bonaparte and Cádiz constitution one, the next restoration

period, and finally the Trienio Liberal, in which Galicia was divided for the first time in four provinces. This process was started in the Enlightenment that ultimately led to the famous territorial division of Javier de Burgos, which would become the «liberal division».

KEYWORDS

Galicia, historical organization of territory, provincial division, Eighteenth century, Enlightenment, transition to liberalism, Trienio Liberal

SUMARIO: I. *Planteamiento.*—II. *La organización territorial de Galicia en el Antiguo Régimen.* II.1. La compleja articulación histórica del poder y del territorio. II.2. Novedades y vicisitudes del reformismo borbónico. Algo más que una necesidad del «estado moderno».—III. *El advenimiento de la modernidad constitucional y el nuevo diseño del ordenamiento territorial.*—IV. *La división provincial del Trienio Liberal y las tensiones por la capitalidad.*—V. *A modo de conclusión.*

I. PLANTEAMIENTO

El título de mi intervención en el Encuentro Científico del que se deriva esta publicación —*Jornadas Internacionales conmemorativas del bicentenario de la Diputación Provincial de Ourense: 1822-2022*— no hace referencia directamente al tema objeto de reflexión de dicho Encuentro científico, ni siquiera en clave comparada, pero no resulta ajeno al mismo. A fin de cuentas, la vertebración en unidades del territorio es una consecuencia de la organización de las sociedades humanas, ya sea como resultado del poblamiento y de sus procesos históricos, o bien por su necesidad de hacerla servir, gestionar u ordenar. Por tanto, hablar de articulación u organización del territorio comporta admitir la existencia de un modelo político y aparato administrativo (político, militar, judicial, etc.) que asegure la gestión y el control de aquel. De igual forma, las remodelaciones en el diseño de uno o de la otra propician cambios en la aprehensión y distribución del territorio por el poder político.

Pues bien, de ello trata este ensayo: pretendo ver cómo afectó a la división territorial de Galicia el cambio del modelo político del Antiguo Régimen al nuevo constitucional, reconocer cómo se consagra una nueva concepción o reforma territorial acorde a los intereses del Estado liberal, que se abre paso en medio de etapas de restauraciones del absolutismo o diferentes formas de antiliberalismo. Indudablemente, el proceso no fue sencillo ni lineal, ni tampoco

co estuvo exento de resistencias, moviéndose entre reformas, elementos de continuidad y transformaciones. Ocurre en todos los territorios españoles de la Monarquía hispánica, pero en el caso gallego esa complejidad fue si cabe mayor, por la importancia que en la Edad Moderna seguían teniendo las jurisdicciones y cotos, el señorío y otras circunscripciones de origen medieval, las cuales conviven con los partidos fiscales y las parroquias, no coincidentes unas con otras, evidenciando la pluralidad de poderes que concurrían sobre un mismo espacio.

Descendiendo ya al contenido del trabajo, antes de empezar quisiera hacer dos breves consideraciones respecto al título. La primera: con el binomio propuesto –Poder y territorio– quiero significar que el segundo fue siempre un espacio políticamente organizado, que refleja relaciones de poder y que está dividido en demarcaciones, a veces pequeñas, por más que los criterios de unidad, homogeneidad, jerarquización y polarización a partir de un centro político, que son propios del Estado (o Administración) liberal, fueran desconocidos en el Antiguo Régimen. La segunda es de precisión: al encabezamiento original añadido en esta versión escrita un subtítulo para definir mejor el asunto objeto de análisis. Se trata de ofrecer algunas notas sobre la aprehensión del territorio por el poder político, incidiendo en los cambios habidos entre los dos periodos y, de manera particular, en los proyectos alumbrados por el reformismo borbónico y el despotismo ilustrado, e igualmente en las iniciativas de los modelos políticos posteriores –el josefino y el liberal–, sin olvidar los ideados por el realismo o las restauraciones del absolutismo. Con ello pretendo llamar la atención sobre dos aspectos: uno, la dificultad que encierra el tema, especialmente en lo que atañe a la etapa preconstitucional; y el otro, el deficiente conocimiento que seguimos teniendo al respecto, cuanto menos en lo concerniente a Galicia, más allá de los grandes trazos de la geometría territorial y las transformaciones que se producen con el surgimiento de la tradición liberal que desembocará en la famosa división provincial de Javier de Burgos¹.

Para ilustrar lo que acabo de señalar, a modo de preámbulo, haré unas observaciones generales que complemento con tres testimonios cualitativos referidos al mapa territorial de Galicia en la etapa de las Luces.

¹ LUIS, J. P., «El absolutismo y la cuestión del territorio durante las restauraciones (1814-1833)», en BERAMENDI, J. y VEIGA, X. R. (eds.), *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración* (Santiago de Compostela, 2012), pp. 93-116 (112); de la misma obra, para el tema de trabajo, véase también MOLAS, P., «La organización territorial del poder en la Monarquía española en vísperas de la Guerra de Independencia», pp. 19-32.

Hace más de 40 años Miguel Artola, al hablar de la organización territorial española de fines del Antiguo Régimen, señalaba que siempre concernía a la acción de un sistema institucional o, expresándolo con sus propias palabras, que obedecía a «las exigencias y necesidades de la Administración», que con ello buscaba facilitar su gestión y agilizar, hacer más rentables y operativas las relaciones de los súbditos con el poder². Sin duda alguna, esta correspondencia entre la división del espacio y el «perímetro institucional» (marco de actuación de las distintas administraciones) puede aplicarse a la Época contemporánea, desde una concepción del *poder administrativo* que, si bien conecta con el Antiguo Régimen a través de la visión que transmiten los ilustrados al liberalismo más conservador, madura o se asienta en el siglo XIX³. Sin embargo, no sirve para explicar el entramado del poder y del territorio de un mundo estructurado en cuerpos dotados de una amplia autonomía como era el Antiguo Régimen, y en el que la Corona es la garante del sistema y equilibrio global entre aquellos. Ni siquiera es válida para el periodo del reformismo borbónico, aunque mediado el XVIII esa *Monarquía jurisdiccional*, como la han denominado algunos historiadores⁴, hubiera dado paso lentamente –y en conflicto con ella⁵– a una de configuración *administrativa* «en cuanto que (estaba) orientada al ejercicio del poder sin atenerse a los requerimientos procesales de la jurisdicción» en una evolución irreversible que se acentuará con el despotismo ilustrado⁶ (a decir de los contemporáneos del despotismo ministerial). En efecto, la realidad era bastante más compleja. A nuestros ojos el mapa del poder y del territorio antiguo-regimental puede parecer incluso confuso, caótico y desordenado, ya que en un mismo territorio confluían circunscripciones de origen diverso o derivadas de criterios dispares. Pero en la práctica no era así. Califi-

² ARTOLA GALLEGO, M. (ed. e introducción), *Las instituciones*, vol. IV de ANES, G.; LORCA, P. de, y FONTANA, J. (eds.), *La economía española al final del Antiguo Régimen* (Madrid, 1982), p. XX.

³ GARRIGÓS PICÓ, E., «Organización territorial a fines del Antiguo Régimen», en ARTOLA GALLEGO (ed. e introducción), *Las instituciones*, pp. 3-105.

⁴ *Vid.*, entre otros, FERNÁNDEZ ALBADALEJO, P., «Cambio dinástico, monarquía y crisis de la constitución tradicional», en FERNÁNDEZ ALBADALEJO, P., *Fragmentos de monarquía. Trabajos de historia política* (Madrid, 1992), pp. 353-411 (381-412); GARRIGA, C., «Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen», *Istor. Revista de Historia Internacional*, 16, 2004, pp. 13-44 (Reproducido en GARRIGA, C., LORENTE, M., *Cádiz, 1812. La constitución jurisdiccional*, Epílogo de Bartolomé Clavero (Madrid, 2007), pp. 43-72) (18-20 y 69-71, respectivamente).

⁵ Para ejemplos referidos a la monarquía hispánica, *vid.* GUIMERÁ, A., «Introducción», en GUIMERÁ, A. (ed.), *El reformismo borbónico: una visión interdisciplinar* (Madrid, 1996), pp. 9-33 (14-23) y colaboraciones.

⁶ GARRIGA, «Orden jurídico...», p. 20.

carlo de tal manera es sencillamente ignorar que esa cartografía respondía a su propia lógica, la que correspondía a una sociedad corporativa como era aquella⁷.

Según se ha venido insistiendo en los últimos años, esta realidad era especialmente enrevesada en territorios como Galicia: era un reino –desde el punto de vista demográfico, muy *ruralizado* y densamente poblado, con un poblamiento disperso y una orografía montañosa–, pero en lo político-administrativo para la Monarquía constituía una provincia; eso sí, como dirá el comisario Francisco Javier García Serón, encargado de las operaciones de confección del Catastro de Ensenada en esta tierra⁸, «muy *diversa* que (a) las demás» de España⁹. No era algo que en la Corte se desconociera. Ya antes, a raíz de la implantación de las Intendencias en 1718 y posterior nombramiento de subdelegados por su titular, otro buen conocedor de Galicia y su configuración jurisdiccional, el licenciado León y Luna, que había sido fiscal y alcalde mayor de la Real Audiencia de Galicia durante más de una década, llamaba la atención sobre las singularidades de este territorio y la necesidad de proceder con «prudencia» en la ejecución de la Ordenanza. Para justificarlo recurre a una expresión del arzobispo Andrés Girón, quien fuera gobernador y capitán general interino del reino entre 1671 y 1673, muy elocuente: que «a Galicia la mantenía el desorden, y la destruía el orden»¹⁰. Está en la misma línea de lo que un siglo más tarde diría el intendente Miguel Bañuelos en su «Descripción quasi chorográfica de Galicia» de 1785, cuando afirmaba que ni los mapas ni las relaciones podían dar siquiera idea de la «constitución» de este «derramado país», pues tenía unas «entrañas» muy diferentes a las de los otros pueblos de la Península e incluso de todo el occidente europeo¹¹.

⁷ HESPAÑHA, A. M., *História das instituições. Épocas medieval e moderna* (Coimbra, 1982), pp. 187-230; *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político. Portugal – século XVII* (Lisboa, 1982), 2 vols., I, pp. 385-410; *Cultura jurídica moderna: síntesis de un milenio* (Madrid, 2002). Para una clasificación distintiva de los cuerpos, no jurídica ni política, basándose en la obra de Michaud Quentin, LEMPÉRIÈRE, A., *Entre Dios y el rey: la república. La ciudad de México de los siglos XVI al XIX* (1.ª ed.: 2004), Trad. Ivette Hernández Pérez Vertti (México, 2013), pp. 26-28.

⁸ Sobre su nombramiento como tal, *vid.* SAAVEDRA FERNÁNDEZ, P., «Reforma fiscal y control del territorio. El Catastro de Ensenada –o la «confusión de Babel»– en Galicia», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXVII, 2007, p. 790.

⁹ SAAVEDRA FERNÁNDEZ, P., *Demarcaciones, topónimos, papeis, memoria. Sobre a división e o control do territorio na Galicia moderna. Discurso lido o día 14 de setembro de 2013 no acto da súa recepción como membro da Real Academia Galega* (A Coruña, 2013), p. 14.

¹⁰ LÓPEZ DÍAZ, M., «La intendencia gallega y su contestada implantación (1718-1719): ecos de la tensión entre «justicia» y «administración», en LÓPEZ DÍAZ, M. (ed.), *Monarquías ibéricas, poderes y territorios. Instituciones, nobleza y dinámica política* (Madrid, 2021), pp. 59-116 (79).

¹¹ SAAVEDRA FERNÁNDEZ, *Demarcaciones...*, p. 14.

Son tres valoraciones suficientemente reveladoras de la complejidad señalada, dos de ellas condicionadas por la información que la Intendencia había logrado reunir a raíz de la confección del Catastro de Ensenada y del Censo de Floridablanca, respectivamente. Se trata de información básicamente económica y hacendística, aunque el primero también contiene numerosos datos sobre el hábitat, el paisaje, las formas de propiedad o la vida comunitaria, así como sobre la organización política del espacio¹². Precisamente, es en este aspecto que resulta importante advertir que en Galicia había un predominio aplastante del régimen señorial (que afectaba globalmente al 90% de la superficie territorial y de los vasallos todavía en el XVIII¹³) y asimismo una extraordinaria fragmentación política del territorio. Podría hablarse de un territorio «cuarteado»¹⁴ y diversificado no solo desde el punto de vista geográfico o físico, sino también en lo jurídico-político. Por ello a veces se generan situaciones de ambigüedad e indefinición y también de una gran versatilidad; por ejemplo, en materia de justicia (contenciosa y/o gubernativa), pudiendo ser varios los poderes que tenían facultades de este tipo sobre un mismo espacio o demarcación, del mismo modo que existían jurisdicciones compartidas, las cuales podían darse en distintas variantes (entre otras, la *jurisdicción acumulativa* y la *jurisdicción alternativa*), en cuyo caso la capacidad de «decir el derecho» (juzgar y gobernar) era ejercida por dos o más señores sobre un mismo

¹² *Ibidem*, *Demarcacións...*, p. 15.

¹³ EIRAS ROEL, A., «El señorío gallego en cifras. Nómina y ranking de los señores jurisdiccionales», *Cuadernos de Estudios Gallegos*, 38/103, 1989, pp. 113-135; «El régimen señorial en Galicia a finales de la Edad Moderna: evaluación», *Obradoro de Historia Moderna*, 6, 1997, pp. 7-46. Antes, anticipando ya algunos cálculos, SAAVEDRA FERNÁNDEZ, P., «Contribución al estudio del régimen señorial gallego», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 60, 1990, pp. 103-184; «Régimen señorial y administración local en la Galicia de los siglos XVI-XVIII», en GONZÁLEZ MARINHAS, P., GALLEGO ANABITARTE, A. y BARREIRO FERNÁNDEZ, X. R. (coords.), *II Simposio de Historia da Administración*, Santiago de Compostela, 5 e 6 de maio de 1994 (Santiago de Compostela, 1994), pp. 29-62; «La administración señorial en la Galicia Moderna», *Hispania. Revista española de Historia*, 198, 1998, pp. 185-212, aunque sus primeras aportaciones al tema y las de otros autores son anteriores: «Señoríos, siglos XVI-XIX», en *Gran Enciclopedia Gallega*, xxviii; *Economía, política y sociedad en Galicia: la provincia de Mondoñedo (1480-1830)* (Santiago de Compostela, 1985), cap. VIII; y RÍO BARJA, F. X., *Cartografía xurisdiccional de Galicia no século XVIII* (Santiago de Compostela, 1990). Sobre el mapa jurisdiccional gallego hay que señalar que, además de antiguo e irregular, sufrió pocos cambios en el curso de la Edad Moderna; tan solo se produjeron algunos retoques o variaciones en la titularidad de los dominios que en términos cuantitativos resultaron poco relevantes. *Vid.* sobre ello LÓPEZ DÍAZ, M. «Alteraciones en el mapa jurisdiccional gallego durante la Edad Moderna: las desmembraciones eclesiásticas del siglo XVI», *Estudios mindonienses*, 7, 1991, pp. 559-588.

¹⁴ Tomo la expresión, que usa en otro sentido, de GARCÍA MONERRIS, C., «El territorio cuarteado o cómo organizar el «gobierno de los pueblos», en LA PARRA LÓPEZ, E., RAMÍREZ ALEDÓN, G. (eds.), *El primer Liberalismo: España y Europa, una perspectiva comparada. Foro de Debate (Valencia, 25 a 27 de octubre de 2001)* (Valencia, 2003), pp. 80-124 (108).

territorio simultáneamente¹⁵ o bajo ciertas condiciones (conocimiento de sus justicias «a prevención»).

El último testimonio aborda directamente el asunto. Se trata de un extracto del «Discurso sobre la necesidad de que se establezcan corregimientos en el Reino de Galicia» de Bernardo Herbella de Puga, publicado en 1767¹⁶. Su autor era abogado de los Reales Consejos y entonces fiscal de la Intendencia General de Galicia; o sea, que también atesora un profundo conocimiento de la estructura administrativa del Reino¹⁷. Igual que hicieron otros ilustrados, critica ese excesivo «minifundismo»¹⁸ o parcelación jurisdiccional, a la que achacaba, entre otros inconvenientes, la existencia «turbulenta y confusa superficialidad de juzgados». Su opinión al respecto es implacable: «La multitud de juzgados ordinarios en Galicia y la superficialidad de escribanos llamados reales están sobre el corto espacio de este Reino, como una turba de langostas sobre media vara de territorio, y no habiendo frutos para todos hasta la tierra pelagra». Otra cosa son las soluciones propuestas, más bien moderadas, alguna incluso ingenua o quizás mordaz¹⁹.

En cualquier caso, estas manifestaciones nos sitúan en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la excesiva división político-administrativa del territorio ya empieza a ser motivo de reprobación y de diversos proyectos reformistas alumbrados por el Despotismo Ilustrado. De ellos hablaré en el segundo epígrafe, viendo lo planteado para Galicia. Antes haré un breve análisis de los rasgos de la organización territorial antiguo-regimental y las novedades que trajo consigo la entronización de los Borbones. Ya en la segunda parte (tercer

¹⁵ Al efecto los casos quizás más paradigmáticos los encontramos en la provincia de Ourense. Para algunos ejemplos, *vid.* GALLEGO DOMÍNGUEZ, O., *La organización administrativa territorial de la antigua provincia de Ourense a mediados del siglo XVIII* (Boletín Auriense, Anexo 10) (Ourense, 1988), pp. 63-92 (es. 77-92).

¹⁶ HERBELLA DE PUGA, B., *Discurso sobre la necesidad de que se establezcan corregimientos en el Reino de Galicia: defensa de la Real Autoridad para proporcionar alivio a sus fieles vasallos, con insignuación de los medios más oportunos a verificar el establecimiento, sin perjuicio de tercero, dispendio del Real Patrimonio ni de los Pueblos* (Santiago de Compostela, Ignacio Aguayo y Aldemunde, 1767). Disponible en red: <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/9038> [Consultado 27/07/2023].

¹⁷ De hecho, fue también fiscal de la Subdelegación de penas de cámara y gastos de justicia del reino de Galicia, y de rentas generales y tabaco; auditor de guerra del ejército de Galicia y presidente de la Junta de Temporalidades que administró los bienes de los jesuitas expulsados, rematando su carrera con una plaza de alcalde mayor de la Sala del Crimen, puesto al que accedió en 1797 por nombramiento de 8 de noviembre. MEIJIDE PARDO, A., *Escritos e autores na Galicia da Ilustración* (A Coruña, 1982), pp. 105-108; «Personajes olvidados de la Ilustración gallega: José Bernardo Ervella Puga (1756-1818)», *Separata de Untía. Boletín de Estudios mariñáns*, 3, 1987.

¹⁸ La expresión aludiendo a la fragmentación territorial en SAAVEDRA FERNÁNDEZ, «Contribución al estudio...», p. 119.

¹⁹ Así, por ejemplo, reconoce los derechos de los señores y propugna una renuncia voluntaria de los dueños de las jurisdicciones a sus facultades y privilegios en favor de la Corona. SAAVEDRA FERNÁNDEZ, *Demarcación...*, pp. 30-31.

y cuarto apartados) me centraré en los convulsos años finiseculares y primer tercio del siglo XIX, abordando las distintas aprehensiones del territorio propuestas por el poder político en diferentes contextos políticos para ver cómo se estructuraba al territorio gallego, cuál fue su acción y el sentido de esta.

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

II.1 LA COMPLEJA ARTICULACIÓN HISTÓRICA DEL PODER Y DEL TERRITORIO

La observación de las fuentes evidencia que la vertebración territorial gallega de la Modernidad era una herencia medieval, a la que Austrias y Borbones aplicaron pequeños cambios. Así lo ha puesto de manifiesto la historiografía al uso, que prueba como la creación de nuevas demarcaciones no altera el mapa jurisdiccional del reino, sencillamente se superponen a las existentes, mientras tanto otras antiguas, pese a mantener su nomenclatura, mudan de naturaleza. Esto pudo ocurrir, por ejemplo, con unidades como las «tierras», las merindades o los «partidos» del siglo XVI, que en el XVIII se rubrican como *partidos* y *estados*. De hecho, los partidos que aparecen en el vecindario de 1590 eran mayormente partidos fiscales, al contrario que muchos de los que figuran en el Nomenclátor que proceden del concepto «tierras» de este mismo vecindario; por tanto, no pueden considerarse partidos fiscales propiamente dichos²⁰. En resumidas cuentas, un mismo vocablo (*partido*) podía tener dos o quizás más acepciones: una como circunscripción fiscal y otra como circunscripción histórica.

Con independencia de esta y de otras muchas precisiones que podrían hacerse, *grosso modo* las principales divisiones territoriales de Galicia en el Antiguo Régimen eran cuatro que representaban otras tantas instancias de poder o comunidades bien definidas. En primer lugar, las intrínsecas al régimen señorial e inseparable inherencia entre jurisdicción y territorio (*jurisdicciones* y *cotos*). En segundo término, las divisiones utilizadas por el poder real, sobre todo en materia de fiscalidad: las dos más importantes en este sentido eran el *partido fiscal*, a través del cual la Corona repartía el servicio ordinario y extraordinario, las sisas y alcabalas y otras cargas, así como las quintas, estando dotado de una receptoría de rentas en su

²⁰ GALLEGO DOMÍNGUEZ, *La organización...*, p. 20.

capital; y para el siglo XVI la/s *provincia/s*, circunscripción de denominación administrativa (en lo fiscal a veces identificada como partido), aunque paulatinamente también irá adquiriendo un cierto (y limitado) contenido político. La tercera división «natural» claramente histórica es la parroquial, entendida *la parroquia* como ámbito administrativo y comunitario; una célula o entidad jurídica, originalmente de encuadramiento religioso, pero también relevante desde el punto de vista comunitario (aspectos profanos) y administrativo, que procede del Medioevo y siguió fortaleciéndose durante los siglos posteriores. A este respecto es significativo que todavía en el siglo XVIII tanto en el Catastro de Ensenada como en el Censo de Florida-blanca las parroquias sigan siendo el marco preferente por encima de las jurisdicciones; no en vano durante el curso de la Modernidad adquirió una relevancia extraordinaria por su capilaridad y por ser además un marco muy estable, pues apenas sufrió cambios entre 1500 y 1800²¹. Por último, estarían las *aldeas* y *lugares*, que también organizan el hábitat e incluso a veces sirven de unidad catastral, siendo cartografiados sus linderos en el Catastro de Ensenada para algunas demarcaciones, aunque no suelen incluirse en los censos, nomenclátors y mapas de Galicia. Tampoco se utilizan en los realizados por la Intendencia y personal de la Secretaría del Despacho de Hacienda que prefieren la parroquia, queriendo tener un conocimiento preciso de las divisorias²².

Todo ello da como resultado una organización o estructuración territorial que hoy nos puede parecer confusa, enmarañada e incoherente. Pero nada más lejos de la realidad. Para los contemporáneos no lo era, pues, como advirtió Pegerto Saavedra, sabían perfectamente cuál era su parroquia y aldea, cuál era su jurisdicción y coto, en qué partido o partidos tenían que pagar sus tributos a la hacienda real o a qué provincia pertenecían. Podía resultar «irracional» y «caótica» para las autoridades reales y eruditos de la época que trataban de hacer descripciones o levantar mapas fidedignos de esa distribución, incluso para los grandes señores, pero para los vecinos no lo era; responde o refleja una racionalidad o «estructuración» que reconocen, y sabían perfectamente a qué se correspondía cada demarcación²³. Obedece a la racionalidad del sistema político en que se imbrica.

Dada la imposibilidad de abordar el cuadro completo de unidades que acabo de esbozar, me centraré en las dos primeras divisiones que, pienso, son las que para estas Jornadas tienen más interés, inci-

²¹ Sobre la parroquia, *vid.* FARIÑA JAMARDO, J., *A parroquia rural en Galicia* (Santiago de Compostela, 1996).

²² LÓPEZ DÍAZ, «La intendencia gallega...», pp. 94-95.

²³ SAAVEDRA FERNÁNDEZ, *Demarcacións...*, pp. 15-16.

diendo de manera particular en la segunda, pues enmarca la línea evolutiva de la refundación territorial ochocentista que sustituye la vieja *constitución* territorial (de lógica «orgánico-corporativa») por otra con una nueva configuración «artificial», ideada para responder a las necesidades del nuevo poder político.

Empezando por el modelo antiguo-regimental, como ya dije, Galicia seguía siendo un reino, aunque en su estructura político-administrativa para la monarquía fuera una provincia, subdividida, a su vez, en siete circunscripciones o partidos que, desde mediados del siglo XVI, aglutinaban a las ciudades más relevantes del territorio junto con el término circundante que dependía de las mismas. En el año 1500 no eran siete, sino cinco, las provincias: Santiago-Tui, Lugo, Vilamaior de Mondoñedo, Ourense y Coruña-Betanzos con sus correspondientes procuradores, y otro tanto ocurre en el primer vecindario «moderno» de todo el Reino que se realizó en los años 1528-34 para el repartimiento del servicio de S. M. del año 1535²⁴. Sin embargo, por otra documentación sabemos que las provincias dobles, primera y última, ya se habían desdoblado antes de 1552, pues en la carta que escriben el marqués de Cortes, gobernador y capitán general del reino de Galicia, y los alcaldes mayores de la Real Audiencia a Felipe II el 19 de diciembre de dicho año, sobre la forma de repartir los impuestos a través de las Juntas del Reino con la petición de que se siguiera haciendo por este procedimiento, ya se mencionan las siete provincias históricas: «Santiago, La Coruña, Betanços, Lugo, Mondoñedo, Orense, (y) Tuy, de las cuales solas Coruña y Betanços son de la corona real de V. Alteza»²⁵.

En cuanto al significado del término *provincia* parecer ser todavía impreciso y no se corresponde a una circunscripción bien definida. En su origen bajomedieval debió tener un fin claramente fiscal y guarda una fuerte impronta eclesiástica, coincidente con las diócesis, salvo en el caso de A Coruña y Betanzos. Pero a principios de la Edad Moderna ya no era exactamente así. Además de esta faceta de partido fiscal, ya tenía un cierto sentido representativo o alcance político, pues sus capitales operaban como centros de decisión para el reparto de determinadas cargas fiscales y también eran las encargadas de transmitir las órdenes, informaciones, etc., llegadas desde la Corte a través de la Real Audiencia, del gobernador capitán general o de otras instituciones o agentes

²⁴ En total 911 partidos, a los que habría que añadir los correspondientes a 45 parroquias de Viana do Bolo, 13 de Valdeorras y 9 de Vilavella da Mezquita que hasta 1781 contribuían dentro de la provincia fiscal de Valladolid, lo que no significa que no pertenecieran a Galicia, según se puede comprobar en los fondos de la Real Audiencia. *Ibidem*, pp. 23-24.

²⁵ FERNÁNDEZ VEGA, L., *La Real Audiencia, órgano de gobierno en el Antiguo Régimen (1480-1808)*, 3 tms. (A Coruña, 1982), III, pp. 350-351.

regios asentados en el reino. Y esta labor de mediación o transmisora de disposiciones reales y encargos para que les dieran cumplimiento en las diversas jurisdicciones y cotos la desempeñaban las ciudades cabeceras de provincia indistintamente, ya fueran realengas o de señorío. Un papel que se vería realzado en el Seiscientos por la conformación institucional de las *Juntas del Reino de Galicia* –plasmación práctica de la unidad en «Reino»–, donde aparentemente tampoco se distinguía entre unas y otras, pues tenían la misma funcionalidad, introduciendo en el fragmentado territorio de sus respectivas provincias una cierta coordinación (capitalidad) y «racionalidad» al servicio sobre todo del poder monárquico. Y otro tanto puede decirse cuando Galicia recupere el voto en Cortes en 1623: no es fortuito que sea un voto compartido y rotativo entre las siete capitales (para la Corona prima su condición como una provincia dentro del Reino de España), merced a lo cual pasan a formar parte del reducido grupo de ciudades castellanas con capacidad decisoria y poder para hablar en nombre de otros; a saber, sus respectivas provincias en unos casos, el reino de Galicia en otros²⁶.

En suma, a principios del XVIII Galicia continúa siendo un reino que opera como una única provincia o demarcación territorial en la que se entremezclan lo político, lo fiscal y lo judicial. De hecho, aparte de la Junta del Reino, contaba con una Real Audiencia y un gobernador capitán general, instancias a las que se sumará la Intendencia en 1718 de manera definitiva; las cuatro con el mismo perímetro, marco o distrito de actuación. No obstante, internamente se subdividía en siete provincias-partidos²⁷ que se superponían a los obispados como circunscripciones administrativas civiles de una manera un tanto confusa, seguramente con fines hacendísticos. Y dentro de estas demarcaciones se va imponiendo en el curso del Quinientos el área de influencia y «representación» (hasta donde lo podía ser en el Antiguo Régimen, que nada tiene que ver con la liberal) de las ciudades capitales de provincia, primero en las Juntas de

²⁶ EIRAS ROEL, A., «Las Juntas del Reino de Galicia: orígenes y proceso de institucionalización», *Obradoiro de Historia Moderna*, 4, 1995, pp. 115-182; ARTAZA MONTERO, M. M. de, *Rey, reino y representación. La Junta General del Reino de Galicia* (Madrid, 1998).

²⁷ De ahí que Jesús Burgueño la denomine «provincia de las siete provincias». BURGUEÑO RIVERO, J., «La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)», *Ería. Revista cuatrimestral de Geografía*, 36, 1995, pp. 5-34 (6). En otro trabajo, por la misma razón, las califica como «provincias de escasa personalidad legal», señalando que lo mismo ocurría con el resto de las provincias castellanas; una acepción esta última que contrasta con el significado que el término provincia tenía en la Corona de Aragón, donde se emplea para designar territorios de gran extensión y amplia autonomía política. BURGUEÑO RIVERO, J., *La invención de las provincias* (Madrid, 2011), pp. 11-12.

Provincias y luego en las Juntas del Reino, dotándose así de un contenido político y funcionalidad en distintos niveles.

Otro punto destacable es la extensión del territorio que comprende el reino. No estaba fijado de forma precisa y solo avanzado el siglo XVIII se aborda su representación en los mapas de José Andrés Cornide (Folgueira y Saavedra) y Tomás González, si bien contienen graves errores por la deficiencia de los medios cartográficos de la época²⁸.

En cuanto a las siete provincias históricas, las de A Coruña y Tui eran las más pequeñas en extensión y la de Lugo diez veces mayor que la primera, seguida de cerca por las de Ourense y Santiago. Sin embargo, igual que hoy en día, las de la fachada atlántica estaban más densamente pobladas que las del interior, debido a diversos factores (demográficos, económicos, hábitat y orografía, clima...), siendo clave desde el primer tercio del siglo XVII el cultivo del maíz y sus efectos en las variables demográfica y socioeconómicas, sobre todo en el ámbito rural dominante en Galicia. Concretamente, la provincia de Ourense, según Olga Gallego, en el *Repartimiento del servicio ordinario* del año 1535 ya constaba con casi todo el territorio que se le adjudica en el XIX, salvo la tierra de Viana, la de O Bolo y As Frieiras (A Mezquita)²⁹. Lo explica sobre la base de la información contenida en el Censo de Tomás González de 1591, aduciendo que en este figuraba la tierra y villa de Viana como parte de las tierras del conde de Benavente, igual que la vecina tierra de Sanabria. En el caso específico de la agregación de la jurisdicción de Viana a la provincia orensana, cree que pudo relacionarse con la creación del marquesado de Viana a favor del señor don Pedro Pimentel, línea colateral de la Casa de Benavente y señor de Allariz (que luego acabará en el marquesado de Malpica) a mediados del XVI, quien heredaría todos los bienes que esta Casa poseía en la provincia de Ourense, junto con la de Viana; siendo así que el marqués trataría de reunir todas sus tierras bajo una misma administración, separándolas de la Casa de Benavente. El problema es que no

²⁸ RÍO BARRA, *Cartografía xurisdiccional...*, p. 16; GALLEGO DOMÍNGUEZ, *La organización...*, p. 29, nota 47; y con más desarrollo, MÉNDEZ MARTÍNEZ, G., *Cartografía antigua de Galicia* (Vigo, 1994), pp. 66-68 y 79-84. Hoy en día, gracias a los medios informáticos, contamos con una representación cartográfica digital del reino elaborada a partir de la información del Catastro de Ensenada [CASTRO REDONDO, R., *Cartografía digital de Galicia en 1753* (Santiago de Compostela, 2019)]. Aparte de su labor cartográfica, Cornide ha sido también un ilustre historiador. *Vid.*, PIÑEIRO RIVAS, C., *José Cornide, un historiador ilustrado*, Tesis de Doctorado (Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2017) (En red: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:ED-Pg-HHAT-Cpineiro>).

²⁹ LÓPEZ DÍAZ, M., «Ourense y su provincia al comienzo de los tiempos modernos», en EIRAS ROEL, A. (coord.), *El reino de Galicia en la época del Emperador Carlos V* (Santiago de Compostela, 2000), pp. 505-550.

específica las fuentes de las que extrae la información y a tenor de lo que sabemos su lectura es inexacta o tiene lapsos, lo que obligará en el futuro a profundizar en el tema recurriendo a otras fuentes. Un ejemplo: con los datos que aporta García Tato en su monografía sobre O Bolo y Viana do Bolo, entre los bienes incluidos en el mayorazgo fundado en 1555 y ratificado en 1561 por el señor don Juan Pimentel figuran las villas de Allariz, Milmanda y O Bolo. En la misma escritura de confirmación consta que nombró como sucesor del mayorazgo al señor don Alonso Pimentel, conde de Benavente, y que en 1556 su hijo legítimo don Pedro Pimentel, marqués de Viana, agregó en la sucesión y mayorazgo la villa de Viana y todos los demás bienes que tuviera; una confirmación de dicho mayorazgo y agregación que fue nuevamente revalidada por Felipe II en Valladolid en 1580³⁰. En lo que aquí nos interesa, de ser así en estas fechas todavía no se habría producido la segregación de la citada tierra y villa de O Bolo de la Casa de Benavente.

Por otro lado, Gallego Domínguez, apunta igualmente que quizás la impronta eclesiástica y superposición sugerida para el Medioevo de las diócesis y las nuevas provincias (o demarcaciones civiles) «de manera un tanto confusa» puede justificar «la invasión de la parte occidental del obispado de Astorga por la influencia de la ciudad de Ourense, cuyo origen pudiera estar en los señoríos de los Castro y los Pimentel, allí asentados desde la Baja Edad Media». Lo fundamenta señalando que Valdeorras perteneció a los Castro antes de pasar a manos de la Casa de Ribadavia, en tanto que el marquesado de Viana sucedió en todas las tierras, villas y bienes que la Casa de Benavente poseía en dicha provincia³¹. Como en el caso anterior, creo que la línea de evolución trazada alberga puntos oscuros o insuficientemente avalados documentalmente que deberán investigarse. Si bien es verdad que está relacionada con el periplo familiar y patrimonial de las Casas asentadas en la provincia. Pero a este factor esencial hay que añadir otro aspecto a tener en cuenta: y es la propia trayectoria descrita por la provincia como circunscripción o partido fiscal, que también nos es bastante desconocida por más dificultosa en el caso orensano. De hecho, a mediados del XVIII estaba repartido en dos provincias fiscales, la de Ourense, que abarcaba toda la antigua provincia, salvo el partido de Viana y A Mezquita, que pertenecían a la provincia de Valladolid. Es posible, sin embargo, que no fueran los únicos, pudiendo haber casos donde

³⁰ GARCÍA TATO, I., *O Bolo y Viana do Bolo, dos jurisdicciones de realengo* (Santiago de Compostela, 2001), pp. 76-78 y notas 114 y 116.

³¹ GALLEGO DOMÍNGUEZ, *La organización...*, pp. 30 y 94.

determinadas cargas se tributasen en una provincia y otras en otras. Lo que sí nos consta es que esta partición fiscal ocasionó numerosos problemas y que en determinados momentos se cuestionó la dependencia administrativa de dichos partidos respecto a Ourense³², mientras que las circunscripciones afectadas lo aprovecharon a conveniencia.

En cuanto a la cartografía jurisdiccional, connatural al ordenamiento político antiguo-regimental, según anticipamos, proporcionalmente Galicia era un territorio muy señorializado dentro de la Monarquía hispana y esta preponderancia se mantuvo durante todo el Antiguo Régimen, aunque en la segunda mitad del siglo XVIII y primeros años del XIX, sobre todo durante la Guerra de Independencia y crisis política posterior, ya fue objeto de numerosas críticas por parte de propietarios y contemporáneos. Contra este «sistema de dominio feudal» claman en las Cortes gaditanas una parte de los diputados allí presentes, entre ellos dos gallegos. Así, en la sesión del 26 de abril de 1811 alza su voz Rodríguez Bahamonde reprobando las relaciones feudales persistentes en nuestro reino y en la sesión del 1 de junio hace lo propio el ferrolano Alonso y López, denunciando el peso que aquí seguía teniendo el señorío y sus nefastas consecuencias para la economía³³. Lo acredita con datos que son elocuentes: según él, de los 3.755 estados de señorío existentes en Galicia solo 300 eran realengos o dependían directamente de la Corona; los 3.455 restantes pertenecían a seculares, eclesiásticos y órdenes de caballería; o sea, porcentualmente solo el 8% de los «estados de señorío» en que se dividía el Reino estaban bajo la jurisdicción directa del rey³⁴. Son cifras que no se alejan de la realidad, según lo han puesto de manifiesto los cálculos realizados por Antonio Eiras Roel a partir de los datos del Catastro de Ensenada y Vecindario de 1760, para quien casi el 90% del territorio y de los vecinos estaban bajo dominio señorial en esas fechas (solo el 12% de población era realenga). Igualmente, concuerda con los efectuados por Pegerto Saavedra en sus trabajos sobre el tema, en su caso considerando los vecinos clasificados en ciudades, villas, feligresías y cotos que aparecen en el Censo de Florida-blanca: solo un 8% de las 3.425 feligresías eran realengas, incluyendo en esta cifra las «jurisdicciones por los vecinos», es decir,

³² Para el caso de Viana do Bolo y otros; Archivo Histórico Provincial de Ourense (AHPOu), Municipal, Ayuntamiento de Ourense, Libros de Acuerdos, Consistorio (Co) 19/01/1750, ff. 21-21v, 22v-23; Co 21/02/1750, ff. 37v-38; Co 30/04/1750, ff. 39v-40, Co 14/05/1750, ff. 46-46v y 47-51; Co 21/05/1750, f. 51v.

³³ DSC (Diario de Sesiones de Cortes) (1-6-1811), p. 1162 y AC, Serie General, leg. 74, núm. 1.

³⁴ *Ibidem*. Los cálculos porcentuales en SAAVEDRA FERNÁNDEZ, «Contribución...», pp. 108-110.

los pueblos y vasallos que habían adquirido o auto comprado su jurisdicción; el resto se repartía entre el señorío episcopal (21%), el monástico (10,9%), el secular (57,5%) y el de las Órdenes Militares (2,6%). Como particularidad, dentro del realengo se incluían entonces tres de las siete ciudades capitales de provincia –una de ellas, la de Ourense, había sido incorporada provisionalmente al realengo en 1571 y de manera definitiva en el año 1628, mediante un acuerdo firmado por el obispo, el cabildo eclesiástico y la Corona, que puso fin al litigio que mantuvo la ciudad con el prelado por su dominio jurisdiccional desde varias décadas antes³⁵–, cinco de las 77 villas y 274 feligresías.

Había, no obstante, grandes diferencias entre las provincias. Así, por ejemplo, en la de Santiago el predominio del dominio arzobispal era indiscutible (1787: 60,7% de la población, a distancia del señorío de la nobleza lega que englobaba el 27,9%), siendo más bien irrelevante el realengo (poco más del 2%). En cambio, en la de Ourense, a mediados del XVIII, algo más de la mitad de la población estaba señoreada por la nobleza e hidalguía (55%), el 36% era de señorío eclesiástico y casi el 10% (9,5%) de realengo. Por otro lado, existía un elevado número de señores, aunque los verdaderamente importantes no superaban el medio centenar, situándose a la cabeza el arzobispo compostelano, un auténtico magnate en lo jurisdiccional, poseedor de un estado que afectaba al 18% de los vecinos de todo el reino gallego³⁶, mientras que en el otro extremo se situaban cientos de pequeños hidalgos señores de cotos que no llegaban a 100 vasallos e incluso un puñado de ellos a veces los compartían entre dos.

Al margen de lo señalado, en lo que concierne a la provincia de Ourense los dos principales rasgos de su cartografía jurisdiccional eran la gran desigualdad de las jurisdicciones y la notable jerarquización existente entre los señores de vasallos, con una base muy atomizada de pequeños señores hidalgos (103) que se sitúan por debajo del centenar de vasallos. Son, por tanto, poco relevantes desde el punto de vista poblacional, pero fundamentales para la organización del territorio por la fragmentación del poder político y de la espacialidad que representan. Y es que en estos estados, con independencia de que fueran grandes o pequeños, el ejercicio del poder a nivel local –gubernativo-judicial, en 1.ª instancia y las pri-

³⁵ LÓPEZ DÍAZ, M., «Del señorío al realengo. Ourense en los siglos XVI y XVII», en LÓPEZ DÍAZ, M., *Jurisdicción y poder local en la Galicia meridional* (Vigo, 2011), pp. 75-107.

³⁶ Para una aproximación cartográfica de lo que fue su dominio jurisdiccional a mediados del XVIII y recortes que sufrió a fines del XVI, *vid.* LÓPEZ DÍAZ, «Alteraciones en el mapa...», pp. 565 y 576-578.

meras apelaciones si así constaba concedidas en los privilegios—correspondía al señor —en teoría un *delegado* del monarca, aunque en la práctica realmente no fuera así—, quien se valía de oficios y jueces a los que designaba para su desempeño en las distintas jurisdicciones de su dominio. De esta forma, cada estado señorial acogía divisiones de distinto radio de actuación (cotos, tierras y jurisdicciones) en función del poder o de las facultades (gubernativas y judiciales) otorgadas al señor³⁷. Sobre todos ellos, con carácter general en el reino, se extendía la labor de la Real Audiencia, con *mayoría* judicial (conocimiento en grado de apelación de los tribunales inferiores) que a tales efectos operaba como una única demarcación o partido judicial.

En ciudades y villas de realengo, el escalón inferior en materia de *justicia* lo constituía el corregidor, cuyo marco de actuación era el corregimiento. Los corregimientos eran demarcaciones de radio variable en lo judicial y gubernativo, puede que también en lo concerniente al fisco municipal, pero sus límites territoriales son difíciles de trazar, ya que pudieron sufrir modificaciones desde su creación en el bajo medievo. En Galicia había cuatro corregidores con sus respectivos distritos³⁸.

Primeramente, el asentado en Viveiro, el de menor entidad y límites, que era de letras.

En segundo término, el de A Coruña y Betanzos, de *capa y espada*, resultante de la unión de los dos corregimientos instituidos de manera separada en 1446 y 1465, respectivamente. A mediados del siglo XVI ya estaban agregados y no se desgajó su titularidad hasta el año 1748 en que entrambos aparecían unidos a la Intendencia desde que en 1718 se creara esta con esa condición. Una fecha más bien tardía, pese a las presiones y reivindicaciones seculares de la ciudad brigantina que cristalizan en un contexto propicio, cuando en la Corte ya se trabajaba en un nuevo diseño político de la monarquía. El nuevo corregimiento sería *de letras* y conserva su demarcación intacta, pues los respectivos distritos como las varas se habían anexionado pero no fusionado (representan jurisdicciones distintas). Uno y

³⁷ Sobre la administración de justicia en el señorío eclesiástico, LÓPEZ DÍAZ, M., *Señorío y municipalidad. Concurrencia y conflicto de poderes en la ciudad de Santiago (siglos XVI-XVII)* (Santiago de Compostela, 1997); «El señorío eclesiástico en la Corona de Castilla: justicia y gobierno», en MUSI, A., CANCELILA, R. (a cura di), *Feudalesimi nel Mediterraneo moderno. Quaderni Mediterranea. Ricerche storiche* 27, 2015, t. II, pp. 351-380 (Consultable en red); y para el señorío laico, por todos, SAAVEDRA FERNÁNDEZ, «La administración señorial...», pp. 185-212.

³⁸ En los párrafos siguientes sintetizamos algunos datos tomados de LÓPEZ DÍAZ, M., «Corregimientos y corregidores de Galicia (1700-1759): elementos para una panorámica general», en LÓPEZ DÍAZ, M. (ed.), *Galicia y la instauración de la Monarquía ibérica* (Madrid, 2016), pp. 123-168.

otro eran de limitada extensión, distantes entre sí y sin continuidad espacial³⁹.

El tercero, radicado en el presidio militar de Baiona, fue también de condición letrada y esta cualidad la mantuvo hasta septiembre de 1761, cuando por una real orden emanada de la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia se incorporó a dicho corregimiento político el gobierno militar, recayendo ambos oficios en la misma persona. Una medida muy contestada y objeto de protestas por parte del regimiento y otras autoridades locales que se quejaban de la «militarización» del gobierno político. Sin embargo, no lograron revertir la situación por el evidente interés militar que tenía la plaza para la Corona. Y ello pese a ser un enclave de menor entidad institucional y territorial atendiendo al número de pueblos o jurisdicciones que integraba⁴⁰.

A los cuatro corregimientos anteriores se añaden otros dos en el curso de la Edad Moderna: uno, el de Ourense, creado tras la incorporación de la ciudad al realengo (1571-1628); y el otro merced al gobierno militar establecido en las villas de Ferrol y A Graña, tras su reversión a la Corona en 1733, con el fin de convertir al puerto ferrolano en capital departamental de la nueva organización marítima ideada por los Borbones. Al frente de la misma se coloca inicialmente un «gobernador militar» y luego un «intendente de ejército» con competencias específicas, en tanto que el gobierno político y ejercicio de la jurisdicción ordinaria de las dos villas se encomienda desde el año 1735 a un «alcalde mayor letrado», a veces denominado corregidor o bien «alcalde mayor y corregidor». Así pues, no era realmente un corregimiento sino una vara y circunscripción de letras en lo jurídico-político⁴¹.

En cuanto al de Ourense, tanto al corregimiento como al concejo se les dotó de un término o circunscripción bien definido, compacto y casi concéntrico, pero de pequeñas dimensiones: una legua alrededor de los muros de la ciudad. De nada sirvieron las protestas y reiteradas peticiones de los titulares de la vara y del regimiento que pugnaron por ampliarlo hasta las dos leguas. Enfrente se encontraron con la férrea oposición del obispo, su anterior señor, quien de mate-

³⁹ *Ibidem*, pp. 141-142. Sobre el brigantino, *vid.* también IRLES VICENTE, M. C., «Los corregidores de Betanzos en la segunda mitad del siglo XVIII (1748-1808): análisis social y profesional», *Estudis. Revista de historia moderna*, 46, 2020, pp. 245-269.

⁴⁰ LÓPEZ DÍAZ, «Corregimientos y corregidores...», pp. 144-145.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 127 y 139. Sobre la incorporación y sus efectos, BARREIRO MALLÓN, B., «Organización administrativa de Ferrol y su comarca a fines del Antiguo Régimen», *Obradoiro de Historia Moderna*, 5 (1996), pp. 69-94 (77-80) y GRANADOS LOUREDA, J. A., «Ferrol na Idade Moderna», en VV. AA., *Historia de Ferrol* (A Coruña, 1998), pp. 108-230 (197). La fecha del RD de incorporación a la Corona que anotamos difiere de la que apuntan ambos autores (21-XII-1733), tomándola de AGS (Archivo General de Simancas), GJ (Gracia y Justicia), leg. 869, s.f.

rializarse perdería parte de su dominio territorial, afectando también a sus intereses económicos fuera de la ciudad⁴².

Por supuesto, todos y cada uno de estos distritos corregimentales, salvo el último, pudieron sufrir cambios o retoques en el número de los pueblos, feligresías o circunscripciones menores que acogían internamente. Pero pienso que, de haberlos, no fueron importantes y cronológicamente se producirían en las primeras décadas o mitad del Quinientos.

II.2 NOVEDADES Y VICISITUDES DEL REFORMISMO BORBÓNICO. ALGO MÁS QUE UNA NECESIDAD DEL ESTADO MODERNO

A tenor de lo expuesto, el mapa jurisdiccional de Galicia en el Antiguo Régimen era un auténtico mosaico; un mosaico «irregular» e «irracional» desde nuestra perspectiva actual, de trazado antiguo (en sus líneas básicas anterior al 1500) y que, además, se mantuvo prácticamente inalterable durante la Época Moderna. Algo así como una especie de *colcha de patchwork*⁴³ que traducía las múltiples concesiones reales efectuadas secularmente, las más antiguas a favor de las instituciones eclesiásticas sobre todo y las más recientes a favor de la nueva nobleza y más raramente de otros poderes. A estos hechos harán alusión los tratadistas y las voces críticas que avanzado el siglo XVIII se hacen oír en contra de la organización territorial existente y de manera particular en contra del régimen señorial. Esto nos sitúa de lleno en el periodo borbónico, más en particular en el denominado despotismo ilustrado, antecedente inmediato de la reordenación del territorio nacional propugnada por el primer liberalismo, cuando esta se percibe ya como una necesidad. Pero antes, con la entronización de la nueva dinastía y en plena Guerra de Sucesión, ya se van a producir algunas novedades en el tema como, por ejemplo, la uniformización parcial de la Nueva Planta en los antiguos estados de la Corona de Aragón o el impulso centralizador y racionalizador que afecta a la administración judicial y que se complementó en la Corona de Castilla con la superposición de las intendencias –y sus *provincias*, que en gran medida se

⁴² Son numerosas las demandas y quejas en este sentido, tal y como consta en las actas capitulares ya desde 1571. LÓPEZ DÍAZ, «Del señorío al realengo...».

⁴³ Retomo expresión de LÓPEZ DÍAZ, M., «Bien común» vs. privilegio: La Intendencia gallega y algunos conflictos sobre la «causa pública» y exención fiscal (1719-1722)», en LÓPEZ DÍAZ, M., SAAVEDRA VÁZQUEZ, M. C. (eds.), *Reformar gobernando. Los primeros Borbones* (Granada, 2023), pp. 71-114 (82). Por su parte, Pegerto Saavedra acuñó otras dos icónicas para definirlo: «abigarrado palimpsesto» y «silveirada» (SAAVEDRA FERNÁNDEZ, «Contribución...», p. 119 y *Demarcación...*, p. 16, respectivamente).

correspondían con circunscripciones históricas–, contadurías y tesorerías del ejército, a la red preexistente de Audiencias, capitánías generales y corregidores⁴⁴. Ni que decir tiene que el reino Galicia no quedó al margen de estas medidas y novedades.

La principal fue el establecimiento de la Intendencia (1712, 1716 y definitivamente en 1718), siendo la gallega una de las llamadas intendencias *de guerra* o militares por ser un territorio periférico o fronterizo. De ahí que se mantuviera de manera ininterrumpida hasta la reimplantación de las de provincia en 1749. A tal efecto el reino se identificó con la *nueva provincia* o al revés: el distrito intendencial, y por tanto su demarcación territorial, concuerda con el reino. Así pues, la Intendencia tenía el mismo perímetro institucional que las dos principales instituciones del rey en el reino: la Real Audiencia y el capitán general que es también el gobernador y presidente de dicho tribunal. Junto con la Intendencia e idéntico marco territorial se implantan también las correspondientes tesorería y contaduría del ejército de Galicia. Sin embargo, en materia de ordenación territorial la implantación de aquella trajo consigo otra novedad importante, a la que apenas ha prestado atención la historiografía española: la creación de los subdelegados de la Intendencia con su respectivo distrito, las subdelegaciones, que es el marco donde poseían atribuciones delegadas en materia fiscal, pero no exclusivamente, conforme a lo reglamentado en la Instrucción de 1718⁴⁵.

En Galicia, cuando en 1719 el intendente Rodríguez de Arellano hizo los primeros nombramientos designó a seis subdelegados, cinco de ellos asentados en otras tantas ciudades capitales de provincia del reino, las más alejadas del lugar de residencia del intendente; a saber, Ourense, Tui, Santiago, Lugo y Mondoñedo. En cuanto a la de Betanzos, igual que el corregimiento, quedó bajo su directo mandato o el de su teniente y alcalde mayor, en tanto que la de A Coruña no la consideró necesaria por residir y ejercer allí el intendente o su teniente los cometidos del corregidor de la ciudad.

⁴⁴ Para una síntesis, *vid.* MOLAS, «La organización territorial...», pp. 19-32; esp. sobre la reestructuración judicial local en la Corona de Castilla, GONZÁLEZ FUERTES, M. A., «La reestructuración judicial local en la Corona de Castilla (1700-1749)», en DUBET, A., RUIZ IBÁÑEZ, J. J. (coords.), *Las monarquías española y francesa (siglos XVI-XVIII): ¿dos modelos políticos?* (Madrid, 2010), pp. 111-130. En un marco amplio, aparte de los títulos ya citados en notas anteriores, *vid.* GONZÁLEZ ALONSO, B., «El fortalecimiento del Estado borbónico y las reformas administrativas», en AA. VV., *Carlos III y la Ilustración*, tom. I (Madrid, 1988), pp. 83-96; y como más reciente, RUIZ TORRES, P., *Reformismo e Ilustración*, vol. 5 de FONTANA, J., VILLARES, R. (dirs.), *Historia de España* (Madrid, 2008); VALLINA VELARDE, A. de la, *La provincia, entidad local en España* (Oviedo, 1963); ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española* (Madrid, 2003), esp. pp. 151-230.

⁴⁵ LÓPEZ DÍAZ, M., «Subdelegaciones y subdelegados de la Intendencia gallega: vicisitudes de su implantación (1718-1746)», *Magallánica. Revista de historia moderna*, 18, 2023, pp. 303-330.

El marco geográfico de actuación de estos subdelegados coincidía con los límites de su respectiva provincia (partido fiscal), salvo en los citados casos de A Coruña y Betanzos que a tales efectos conformaron una circunscripción única.

Con respecto a los titulares, según el artículo 34 de la mencionada Instrucción, el intendente debía subdelegar en los corregidores de las ciudades realengas comprendidas en su distrito para así «uniformizar» el gobierno y evitar competencias, y no habiéndolos podía hacerlo en otras personas previa consulta y autorización del rey⁴⁶. Pues bien, Arellano subdelegó en el corregidor en el caso de Ourense, y en las otras capitales, donde no había corregidores reales, se adoptó la siguiente solución: para la de Mondoñedo, el corregidor de Viveiro; en Tui, el corregidor de Baiona; en Lugo, el alcalde ordinario de la ciudad más antiguo y en Santiago recayó en el alcalde mayor o *asistente*, siendo los dos últimos cargos de designación episcopal (el primero a propuesta del concejo y el segundo era el juez de apelaciones del arzobispo, señor de la ciudad). Desde el punto de vista territorial, estas figuras originan una nueva cartografía jurisdiccional, una circunscripción básicamente fiscal (en 1724 serán denominadas «subdelegaciones de rentas»), aunque su funcionalidad va más allá de este cometido⁴⁷, la cual no debe confundirse con las provincias antiguas o los partidos históricos; o sea, los que son «agrupaciones de pueblos para el gobierno municipal»⁴⁸, incluidas las tareas *sensu stricto* gubernativas y judiciales. Y ello con independencia de que sus límites coincidan en algunos casos, pero no siempre, de la misma forma que otras subdelegaciones con cometidos y distritos específicos⁴⁹. No obstante, a reservas de las futuras investigaciones, todo apunta a que su delimitación se acercaba mucho a la de aquellas, aunque sus cabeceras no fueran las históricas (caso de Mondoñedo o de Tui).

El otro gran cambio que se llevó a cabo en el siglo XVIII en materia territorial y que también afectó a Galicia fue la creación de los departamentos marítimos, quedando enclavada Galicia en el del Norte con capital en Ferrol. No tuvo sin embargo más implicaciones de las señaladas con anterioridad desde el punto de vista de la ordenación del territorio, pero sí en lo concerniente al litoral costero que no abordamos en este trabajo.

⁴⁶ *Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el establecimiento, e instrucción de Intendentes de Provincias, y de Exércitos, Año 1718*. Madrid: Imprenta de Juan de Ariztia. AHN (Archivo Histórico Nacional), Consejos, leg. 12587-2, ff. 35-36.

⁴⁷ LÓPEZ DÍAZ, «Subdelegaciones...», pp. 324-327.

⁴⁸ Cit. GALLEGO DOMÍNGUEZ, *La organización...*, p. 20, con remisión a GARRIGÓS PICÓ.

⁴⁹ *Vid.* LÓPEZ DÍAZ, «Subdelegaciones...».

La tercera novedad a la que quiero hacer referencia es la aprehensión o valoración de los contemporáneos respecto al cuarteamiento del territorio no solo físico, sino sobre todo desde el punto de vista político-administrativo. Conforme el poder real fue intensificando su presencia en el reino a través de la Real Audiencia y del gobernador capitán general, por un lado, pero sobre todo después del establecimiento y consolidación de la Intendencia, gracias a las nuevas facultades que le fueron otorgadas desde la Secretaría de Hacienda, esa fragmentación jurisdiccional, particularmente el régimen señorial, empezó a verse como algo irracional y negativo, motivo de todo tipo de abusos hacia los vasallos; un «estorbo» o impedimento para el progreso o modernidad de la nación⁵⁰. Es en este contexto, especialmente en el marco de la política fiscal y como producto de la nueva cultura jurídica, cuando empiezan a emerger de la pluma de algunos tratadistas y hombres (generalmente) reformistas moderados proyectos para corregir tales situaciones, ciertamente en términos poco audaces y sin cuestionar el modelo.

Con carácter general es sabido que fueron varios los autores y pensadores ilustrados que criticaron la articulación territorial proto-moderna, defendiendo la necesidad de cambiarla, pero también de conservar; esto es, de sustituirla por un sistema más ecuánime y que no estuviese tan influenciado en su «constitución» por los elementos históricos. Es el caso, por ejemplo, de Floridablanca, Jovellanos, Miguel Antonio de la Gándara, Cabarrús, Argenti o León de Arroyal, entre otros. La mayoría defendía que esta reforma debía acomodarse a tres grandes líneas de actuación: por un lado, procurar una racionalización de la partición provincial basada en la extensión y límites de las circunscripciones; por otro, la división interna de esas provincias en un número determinado de circunscripciones menores o partidos-corregimientos; y, por último, que las ciudades capitales de partido y de provincia tuvieran un emplazamiento lo más central posible respecto a los pueblos o demarcaciones que englobaban, o sea, considerar como criterio la distancia de estos a esas cabeceras. Lo que acabo de señalar no significa que no existieran diferencias entre los autores; las hubo, pero se idean dentro del propio orden, pues no podían ofrecer una auténtica «alternativa» de recambio⁵¹.

Siendo como era de complicada y enrevesada la geografía jurídico-política y fiscal de la Galicia moderna, también se plan-

⁵⁰ SAAVEDRA FERNÁNDEZ, *Demarcaciones...*, p. 29.

⁵¹ FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., «La transición política y la instauración del absolutismo», *Zona Abierta*, 30, 1984, p. 74; «La Monarquía de los Borbones», en FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Fragmentos...*, pp. 353-454; CLAVERO, B., «Institución política y derecho: acerca del concepto historiográfico de «Estado Moderno», *Revista de Estudios Políticos*, 19, 1981, pp. 43-57; «Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville», *Quaderni Fiorentini*, 24, 1995, pp. 419-468.

tearon diversas propuestas de cambio desde el reino, todas ellas bastante cautelosas. En este sentido las dos más elaboradas fueron las del antes mencionado Bernardo Herbella de Puga en su «Discurso sobre la necesidad de que se establezcan corregimientos en el Reino de Galicia» (1767), con un subtítulo elocuente (*Defensa de la Real Autoridad para proporcionar alivio a sus fieles vasallos, con insignuación de los medios más oportunos a verificar el establecimiento, sin perjuicio de tercero, dispendio del Real Patrimonio ni de los Pueblos*)⁵², y la de Lucas Labrada, quien en su «Descripción económica del Reino de Galicia» (1804)⁵³ incluye unas páginas dedicadas a la «División del Reino en corregimientos reales». Según se colige de los propios títulos, los dos sugerían que el reino se dividiera en corregimientos regios o, lo que es lo mismo, sustituir los cotos y jurisdicciones señoriales por corregidurías reales; igualmente, que tuvieran una extensión parecida para otorgar una cierta «racionalidad» a la administración local y que sus titulares dispusieran de alguna formación jurídica, de matemáticas, «economía política», etc. No obstante, también encontramos diferencias en sus iniciativas: mientras el primero abogaba por una reforma muy parcial, acorde a los moldes de la cultura jurídica tradicional y deferente con los derechos de los señores jurisdiccionales –entre otras cuestiones, proponía compensarles en «lo justo» y mantenerles sus honores, derechos y regalías–, Labrada, dentro de la moderación, va un poco más allá, postulando que se le permitiera a esos señores presentarle al rey una lista de tres candidatos para cada corregiduría vacante a fin de que eligiera uno de ellos. No plantea, sin embargo, algo más avanzado como la reversión de regalías y jurisdicciones a la Corona que, a estas alturas, no solo era defendida por cada vez más pensadores y reformadores, sino que había cuajado en proyectos de la monarquía que los reactiva con mayor intensidad que en etapas precedentes, ciertamente con un limitado alcance práctico⁵⁴. A tal efecto, hacía referencia al texto de Somoza de Monsoriu, quien en 1773 fuera amonestado por el Consejo de Castilla, así como a otros proyectos emanados de instituciones ilustradas emblemáticas de Galicia, como el Real Consulado de Coruña o la Real Sociedad Económica del País de Santiago⁵⁵. Con lo cual puede

⁵² Vid. *supra*, nota 16.

⁵³ LABRADA, Lucas, *Descripción económica del Reino de Galicia* (Ferrol, don José Riego Montero, 1804).

⁵⁴ LÓPEZ DÍAZ, M., «Política de incorporaciones regia y derechos adquiridos. Apuntes sobre legislación y doctrina práctica en la España de los primeros Borbones (señoríos y oficios)», en RIVERO RODRÍGUEZ, M. (coord.), *La crisis del modelo cortesano. El nacimiento de la conciencia europea* (Madrid, 2017), pp. 113-152.

⁵⁵ SAAVEDRA FERNÁNDEZ, *Demarcaciones...*, pp. 31-32.

que fuera a través de esta institución como tuvo conocimiento de un proyecto parecido que en los años 1750-60 circuló en Santiago en el contexto del recrudecimiento de las tensiones y conflictos jurisdiccionales entre la ciudad y su señor, el arzobispo. Dicho proyecto lo plantea por primera vez en 1752 el gobernador y capitán general del reino, conde de Itre, proponiéndoselo al arzobispo Bartolomé Rajoy como un medio para retornar a la normalidad y restablecer la paz entre ambas instituciones: instaurar un corregidor forastero, letrado, trienal y sometido a residencia, que administraría justicia en primera instancia en vez de los dos alcaldes ordinarios existentes, y cuyos titulares serían designados por el rey entre una terna de individuos que le presentara la mitra como titular del dominio temporal. No cuajó. Y el plan se retomó en otras tres ocasiones (1761, 1771 y 1782): primero por iniciativa de la ciudad, después del propio Rajoy y la última vez, durante la sede vacante, a pedimento del cabildo eclesiástico, sin que nunca llegara a materializarse⁵⁶.

En cualquier caso, en los años finales del siglo XVIII y principios del XIX, la antigua organización político-administrativa de Galicia se revela más obsolescente, si cabe; y no solo por el carácter plural y diversificado de la división del espacio. Cada vez son más evidentes las discordancias entre la estructura político-administrativa y las realidades sociales, habida cuenta de que existían localidades pujantes como Vigo y Ferrol, con una relevancia económica y demográfica muy superior a otras ciudades como Tui o Betanzos que estaban en claro declive, y que sin embargo seguían siendo cabeceras de circunscripción y de sus respectivas provincias⁵⁷. Esto dio lugar a tensiones territoriales que en los años finiseculares y la primera década del Ochocientos aflorarán con más fuerza. Así sucede, por ejemplo, en el caso de las villas de Ferrol y Pontedeume (provincia de Betanzos), quienes ponen en entredicho la superioridad de la capital y se resisten a cumplir sus decisiones en los repartos de servicios al rey; o también en los de la villa de Baiona y su gobernador militar, que rehúsan dar el tratamiento de «señoría» a la ciudad de Tui que le correspondía en su condición de cabecera de la provin-

⁵⁶ LÓPEZ FERREIRO, A., *Fueros municipales de Santiago y su tierra* (Madrid, 1975; ed. facs.: Santiago de Compostela, 1895), pp. 627-633; *Historia de la Santa A. M. Iglesia de Santiago de Compostela* (Santiago de Compostela; ed. facs.: Santiago, 1911), I-XI toms., XI, pp. 37-39; GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, J. M., «Conflictividad y tensiones en torno al señorío arzobispal compostelano en el siglo XVIII», *Obradoiro de Historia Moderna*, 7, 1998, pp. 127-146; LÓPEZ DÍAZ, M., «Oligarquías urbanas, crisis del Antiguo Régimen y primer Liberalismo en Galicia, 1750-1815», *Obradoiro de Historia Moderna*, 19, 2010, pp. 187-214 (194-195). Este cuestionamiento o conflictividad antiseñorial en el siglo XVIII es generalizado y no específico de Galicia; *vid.* RUIZ TORRES, *Reformismo e Ilustración...*, pp. 578-580.

⁵⁷ BURGUEÑO RIVERO, «La génesis de la división...», p. 6.

cia⁵⁸, queriendo de este modo equipararla a una simple cabeza de partido y cuestionando su capitalidad.

Por otro lado, los proyectos de reforma que entonces se esbozaron desde la Corte tenían un objetivo *básicamente* fiscal, siempre en la procura de una mejor gestión pública, mientras que las demarcaciones de carácter judicial y gubernativo siguieron inalteradas. En la práctica, esos primeros retoques no afectaron a Galicia: para la monarquía siguió siendo un reino histórico, una provincia, quizás por su particular e intrincada vertebración interna. Así ocurre, por ejemplo, con los planes fiscales y la reforma del superintendente general de Hacienda Miguel Cayetano Soler proyectada en dos fases⁵⁹. El mapa territorial presentado en lo concerniente a Galicia no supone novedad alguna respecto al modelo vigente, como tampoco lo hicieron otros intentos de reforma malogrados durante la Guerra de Independencia.

III. EL ADVENIMIENTO DE LA MODERNIDAD CONSTITUCIONAL Y EL NUEVO DISEÑO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Al margen de retoques, las provincias en que se dividió Galicia (lo menos desde el siglo xv cinco y desde el xvi ya las siete clásicas) se mantuvieron sin apenas cambios hasta comienzos del siglo xix. No fue hasta el año 1809, en el marco de la invasión napoleónica, cuando durante el gobierno de José I se planteó una nueva forma de organizar el territorio: la «departamentalización» o el modelo jerárquico y centralizador de prefecturas francés, con el que se quería poner fin al «caos» de la fragmentación y los solapamientos propios del Antiguo Régimen. Será una división meramente nominal, pues no llegó a implantarse. Sin embargo, merece la pena ahondar en este proyecto atribuido al afrancesado Llorente, aun sabiendo que él no fue su autor⁶⁰, pues presenta diversas novedades y elementos a tomar en cuenta a la hora de evaluar las futuras pro-

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 206-207.

⁵⁹ Una de creación de seis nuevas provincias en 1799 y otra de reestructuración de once provincias (incluidas las nuevamente creadas) entre los años 1801 y 1805, por la cual desaparecerían enclaves existentes antes de 1799 y se reducen o aumentan el número de partidos de determinadas provincias. Sobre el perfil biográfico y las líneas fundamentales de su plan, PIÑA HOMS, R., «Miguel Cayetano Soler, servidor de un Estado en bancarota», *Memòries de la Reial Acadèmia Mallorquina d'Estudis Genealògics, Heràldics i Històrics*, 19, 2009, pp. 127-145.

⁶⁰ Sino el matemático José de Lanz. *Vid.* BURGUEÑO RIVERO, J., «Las prefecturas de 1810», *Argutorio*, 29, 2012, pp. 21-26 (Texto de su monografía, *La génesis de la división...*), y para lo que sigue.

puestas de vertebración territorial, incluida la de 1833. La principal, el criterio racional con el que se elabora, que trasmite una imagen de modernidad, de orden y perfecta jerarquía. A mayores, el espacio se divide por primera vez en *departamentos* y no en las tradicionales provincias, empleando además para su denominación la nomenclatura de ríos y cabos. En el caso de Galicia eran cuatro: el del Sil, con capital en Ourense, si bien planteando un posible traslado a Monterrei; el del Tambre, con capital en A Coruña; el del Miño Alto, con Lugo como cabecera; y el del Bajo Miño, cuya capital radicaba en Vigo, evidenciando el desconocimiento que se tenía de la red urbana gallega. Al frente de cada uno de estos departamentos se hallaba el *prefecto*, que ejercía un papel central en la administración. Aparentemente esta división respetaba el territorio del antiguo reino de Galicia, pero *de facto* rompía las antiguas fronteras gallegas, pues la provincia del Miño Alto se asentaba sobre tierras de los antiguos reinos de Galicia y León, y lo mismo ocurría con la del Sil, que también ocupaba una parte del de León.

El Decreto firmado por el ministro de Estado Urquijo el 17 de abril de 1810, que eleva a ley el anterior proyecto, no lo modifica en esencia. Se limita a cambiar la denominación de los departamentos por *prefecturas* y la nomenclatura fluvial por la de las respectivas capitalidades, resolver la alternativa de la capitalidad a favor de Ourense y ordenar la subdivisión en doce subprefecturas. Así, la prefectura de *La Coruña* contaba con las subprefecturas en A Coruña, Santiago y Corcubión; la de Lugo con las subprefecturas en Lugo, Mondoñedo y Viveiro; *Orense*, con las de Ourense, Monterrei y Monforte; y la de Vigo, con las de Vigo, Pontevedra y Tui⁶¹.

Sin duda, esta división suponía una simplificación apreciable del mapa político-administrativo del Antiguo Régimen. Pero las vicisitudes políticas de España y de Galicia en particular hicieron que su implantación fuera escasa, nula en el caso gallego. Con todo, el ensayo no pasó desapercibido para los parlamentarios reunidos en Cádiz, ni tampoco para las ciudades aspirantes a una determinada capitalidad que en dicho decreto les era reconocida: caso de A Coruña, que mantenía un litigio histórico por este motivo con Santiago, o el de la villa de Vigo que rivaliza con sus homónimas de Tui y Pontevedra. Otro tanto cabe decir de los límites de las prefecturas, pues anticipan para algunas provincias las propuestas de proyectos posteriores.

⁶¹ *Ibidem*. Para un análisis del citado decreto, que además incluye los límites de las distintas prefecturas, *vid.* LEÓN, A., «El mapa prefectural de España (1810)», *Estudios Geográficos*, 46, 1952, pp. 5-72. Y sobre el modelo de administración napoleónica en España y sus propuestas para una nueva Administración, incluido lo referido a la Administración territorial, remitimos a ROURA, LL., «La administración napoleónica en España», en FRANCO DE ESPÉS, C. (COORD.), *La ocupación francesa de España, 1808-1814: Ejército, política y administración*, Dossier de Jerónimo Zurita, 91, 2016, pp. 73-87.

Como no podía ser de otra forma, a los constituyentes de Cádiz también les preocupó el problema. Así se desprende de los debates entre quienes representaron a la Nación y del Preámbulo del texto gaditano en el que el abogado liberal Agustín Argüelles defiende, entre otras cosas, la importancia de llevar a cabo una correcta división del territorio. Todo con el fin de garantizar el buen funcionamiento de la actividad gubernativa, asimismo para facilitar la administración de justicia, y análogamente como base para habilitar la representación en Cortes y disponer de una circunscripción a través de la cual hacer llegar la acción del Estado a la totalidad de los puntos de este⁶².

De esa preocupación y del interés que suscitaba el tema, pero también de las dificultades y discrepancias que provoca, nos deja constancia el *Reglamento de Provincias* de 18 de marzo de 1811, del que destaca su provisionalidad, difiriendo la decisión a lo que se regulase en una futura ley elaborada tanto desde el centro como desde la periferia; es decir, no solo por la iniciativa y debate de las Cortes, sino tomando en cuenta también las aportaciones de las provincias, término aquí entendido como instancia política y no solo administrativa⁶³. Por lo demás, se trata de un Reglamento que va a servir de punto de partida para la posterior regulación que sobre el tema llevan a cabo las Cortes en la Constitución y fuera de ella: en lo que atañe a la primera, es sabido que en los artículos 10 y 11 del texto constituyente de 1812 se prescribía la necesidad de elaborar una nueva división del territorio español en provincias y de recoger datos para llevarla a cabo, difiriendo su realización por la situación reinante. En el terreno práctico, de momento hay pocas novedades, pues el propio artículo 10 se limita a enumerar como válidas las grandes circunscripciones provinciales que conformaban la espacialidad peninsular y extra-peninsular.

Por lo que respecta a Galicia, los preceptos constitucionales y el Decreto de 23 de mayo de 1812 que los desarrolla aparentemente no acarrear grandes cambios, pues no alteran el ordenamiento territorial vigente, pero sí lo homogeneiza: sigue siendo una única circunscripción, pero ya «provincia» de la Nación, de acuerdo con la

⁶² ARGÜELLES, A. de, *Discurso preliminar a la Constitución española de 1812*, con introducción de SÁNCHEZ AGESTA, L. (Madrid, 1981), pp. 79-80. En edición más reciente, FERNÁNDEZ GARCÍA, A., *Discurso preliminar a la Constitución* (Madrid, 2010, 2.ª ed.), complementaria de su otra obra, *Las Cortes y Constitución de Cádiz* (Madrid, 2010), ambos publicados con ocasión de la celebración del bicentenario de las Cortes y de la Constitución de Cádiz. ALGUACIL PRIETO, M. L., «Proyecto y texto definitivo de la Constitución de 1812. Discurso preliminar. Facsímiles de la primera y última páginas de firmas de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, 10, 1987, pp. 149-388 (<https://doi.org/10.33426/rcg/1987/10>).

⁶³ GARCÍA MONERRIS, «El territorio cuarteado...», pp. 115-116.

división que le sirve de base –el *Nomenclátor de Floridablanca* publicado en 1789⁶⁴– que estructura España en 31 Intendencias; una de ellas la gallega, que sería gobernada por una única Diputación Provincial (*Diputación Única Provincial*), la cual asume los ramos en los que antes entendían las intendencias y otros empleos. Por otro lado, no se olvide, el régimen señorial (jurisdiccional) había sido abolido por el decreto de 6 de agosto de 1811⁶⁵ y esta abolición tendría repercusiones profundas en numerosos concejos y cuatro de las siete ciudades capitales históricas de Galicia; un hecho que incide también en los grupos sociales afectados y, a la postre, en la vertebración territorial⁶⁶. De esta forma, la Constitución de 1812, aun siendo centralista, había «constitucionalizado» la provincia y el municipio como ámbitos no solo de gestión de cuestiones locales y de participación ciudadana, sino también como base física para el establecimiento de una organización territorial jerárquica del Estado entendida en todos los órdenes (político, administrativo, fiscal, militar y judicial), y sin autonomía política⁶⁷; o sea, que no solo tiene contenido administrativo.

Con todo, lo más relevante de Cádiz vendrá tras la pacificación del país, cuando las Cortes acometen la tarea pendiente de reestructurar el «gobierno de los pueblos» y reformar la organización territorial configurando una nueva división provincial. Se dotan así de un nuevo ordenamiento jurídico y político, donde vocablos pretéritos como señorío o reino desaparecen para ir configurando una nueva «geografía constitucional», en la que el territorio pierde su dimensión política antiguo-regimental y adquiere una nueva (constitucional)⁶⁸. Como parte de ese mismo universo gaditano sabemos que el territorio cobra una nueva relevancia que deriva en gran medida del procedimiento y las normas para la elección de las corporaciones municipales y de las diputaciones⁶⁹. Es bajo estas

⁶⁴ *España Dividida en Provincias é Intendencias, y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, asi realengos como de órdenes, abadengo y señorío*, también conocida como *Nomenclátor de Floridablanca*, [Madrid] Imprenta Real, 1789. Puede verse reproducción digital de la citada edición en la Biblioteca virtual Miguel de Cervantes [Alicante].

⁶⁵ HERNÁNDEZ MONTALBÁN, F. J., *La abolición de los señoríos en España (1811-1837)* (Madrid, 1999). Para breve síntesis de sus repercusiones asimétricas, *vid.* FAYA DÍAZ, M. A., «La abolición del régimen señorial», *Dieciocho*, 35.2, 2012, pp. 389-413, y RUEDA HERNANZ, G., «La supresión de señoríos y el proceso desvinculador de los bienes nobiliarios», *Aportes*, 89, 3/2015, pp. 41-58.

⁶⁶ PORTILLO VALDÉS, J. M., *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812* (Madrid, 2000), pp. 462-491.

⁶⁷ PÉREZ NÚÑEZ, J., «Democracia y poder local bajo la Constitución de 1812: entre el centralismo y la descentralización», en BERAMENDI y VEIGA (eds.), *Poder y territorio en la España...*, pp. 67-92 (76-82).

⁶⁸ PORTILLO VALDÉS, *Revolución de nación...*, pp. 462-491.

⁶⁹ GARCÍA MONERRIS, «El territorio cuarteado...», pp. 121-122.

coordinadas que se llevan a cabo los trabajos preparatorios y nace el denominado primer proyecto liberal de división provincial de España: el propuesto por Felipe Bauzá.

Bauzá recibe el encargo a mediados del año 1813 y en septiembre del mismo año remite el texto, siendo revisado por el secretario de la mesa de las Cortes Miguel de Lastarría, aunque no entraría en funcionamiento, ni siquiera llegó a ser aprobado, por retenerlo el Consejo de Estado y la posterior derogación del texto constitucional⁷⁰. En cuanto a sus rasgos, como quiera que el anhelado equilibrio en territorio, población y riqueza no era posible, optó por una división jerarquizada según el peso global de la provincia, proponiendo una estructuración en gobernaciones (44 provincias o unidades diferentes) que es deudora de la de tiempos de Floridablanca. Dentro del mismo Galicia conformaba una de las denominadas *gobernaciones de primer orden*, quedando desdoblada a su vez en cuatro partidos o provincias –Santiago considerada la principal, se encuadra entre las de primer orden, mientras que Ourense, Lugo y Tui figuran como subalternas, algo así como subprovincias o distritos de aquellas– y sus capitales seguían teniendo una fuerte impronta episcopal. Después de la supervisión de Lastarría, en el proyecto se introdujeron algunas modificaciones que no afectaron a nuestro territorio: Santiago sigue calificándose de rango superior⁷¹. Al someterse el proyecto a las Cortes sufrió nuevos cambios debido a las representaciones elevadas desde distintas instancias, corporaciones y particulares, pero tanto la labor de la comisión parlamentaria como las posteriores deliberaciones quedaron truncadas con el regreso del exilio de Fernando VII y el decreto de 4 de mayo de 1814 que disolvía la cámara. Con lo que la división provincial diseñada en 1813-1814 no llega a aprobarse.

A partir de este momento se fue desmontando el entramado político-administrativo diseñado por los doceañistas y restableciéndose las viejas instituciones de la monarquía previas a 1808, aunque, tal y como se ha venido insistiendo en los últimos años, no existió una «restauración pura» del Antiguo Régimen. Se constata en lo que concierne al territorio⁷², pero también en otros ámbitos. Así, por ejem-

⁷⁰ Sobre su desarrollo, BURGUEÑO RIVERO, J., *Geografía política de la España constitucional: La división provincial* (Madrid, 1996), pp. 98-105; VILAR, M. J., «El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel de Lastarría, 1813-1814», *Anales de Historia Contemporánea*, 20, 2004, pp. 21-63.

⁷¹ *Ibidem*, p. 35. Esta autora incluye en Anexo III la *Memoria descriptiva de Felipe Bauzá sobre la nueva ordenación del territorio español metropolitano* (Cádiz, 21 de septiembre de 1813), pp. 42-59 (en lo que atañe a Galicia y sus gobernaciones, pp. 50-51) y en Anexo IV el *Proyecto de F. Bauzá revisado por Miguel de Lastarría en 1813-1814* (p. 60)

⁷² LUIS, «El absolutismo y la cuestión...», p. 95.

plo, la jurisdicción señorial no se restablece. En cambio, sí se suprimieron los tres pilares básicos sobre los que se asentaba el modelo territorial y proyecto liberal gaditano: los jefes políticos, los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales.

IV. LA DIVISIÓN PROVINCIAL DEL TRIENIO LIBERAL Y LAS TENSIONES POR LA CAPITALIDAD

Habrá que esperar al Trienio Liberal o restauración del sistema constitucional para que, a la par que el cambio institucional, se reempresen las tareas de reorganización territorial. En la carrera del liberalismo esta reformulación es fundamental, pues, a diferencia de lo acontecido con Cádiz, en esta ocasión, que algún historiador juzga como la «primera experiencia de relativa normalidad constitucional»⁷³, puede verse la manera en que se implantó la nueva administración territorial y la capacidad de actuación de las nuevas diputaciones provinciales. En efecto, según nos recordaba recientemente Manuel Estrada, una de las cuestiones más perentorias de la nueva experiencia fue precisamente acometer el mandato constitucional del artículo 11 en orden «a hacer una división más conveniente del territorio español», tal y como se puso de manifiesto en la recién estrenada legislatura⁷⁴. De ahí que las Cortes encargaran el proyecto a una comisión especial encabezada por Felipe Bauzá y José Agustín de Larramendi (julio de 1820), con el cometido de hacer el preceptivo estudio y parcial debate, presentando esta su dictamen un año más tarde, el 19 de julio de 1821. El objetivo perseguido era claro: hacer una reorganización proporcionada, en «provincias independientes», que siguiendo al espíritu uniformizador de Cádiz supondría el fin de los viejos reinos como Galicia o Aragón, al eliminar las circunscripciones intermedias⁷⁵.

Ahora bien, no es la única propuesta. Desde el propio territorio también se empiezan a formular demandas y a dar pasos en la

⁷³ FUENTES ARAGONÉS, J. F., «La formación de una clase política del liberalismo español: análisis de los cargos públicos del Trienio Liberal», *Historia Constitucional (revista electrónica)*, 3, 2002, pp. 19-37. Sobre esta etapa en Galicia y en España, *vid.* las síntesis de BARREIRO FERNÁNDEZ, X. R., «Galicia y el trienio constitucional» y CARANTOÑA ALVAREZ, F., «El Trienio Liberal, cuando España se situó a la vanguardia de Europa», ambos en ROMERO MASIÁ, A., ALFEIRÁN RODRÍGUEZ, X. (eds.), *A Coruña, baluarte da liberdade, 1820-1823* (A Coruña, 2021), pp. 11-48 y 49-66, respectivamente.

⁷⁴ ESTRADA SÁNCHEZ, M., «Las diputaciones provinciales», en AA. VV., *Actas Diputación Provincial de A Coruña. Bicentenario 1822* (A Coruña, 2023), p. 87.

⁷⁵ BURGUEÑO RIVERO, *La invención de las provincias...*, pp. 51-102; *Geografía política ...*, pp. 81-106; CEBREIROS ALVAREZ, E., «Conflictos entre municipios gallegos durante el Trienio Liberal: la lucha por la capitalidad», *Revista de Dret Històric Català*, 14, 2015, pp. 149-181 (158).

misma dirección. Así, en marzo de 1820 la Junta Suprema presidida por Pedro Agar abolía el reino de Galicia estableciendo tres distritos subalternos para nuestra tierra: los de A Coruña (residencia del jefe político superior), Lugo y Ourense, que agrupaban juntamente los 47 partidos judiciales instaurados en 1813; una división que penalizaba sin ambages a la ciudad compostelana al hacerla desaparecer como circunscripción independiente y sujetarla a su rival histórica⁷⁶. Este cambio de estatus parecía firme, pues meses después, cuando en julio se restaura la Diputación Provincial única, también presidida por Agar, al regimiento compostelano le llegaba información del nuevo plan de división provincial que dicha institución preparaba; y en él, de manera reveladora, volvía a perder la capitalidad provincial en favor de la ciudad herculina. Esta propuesta marca el inicio de una ardua pugna entre las ciudades de Santiago y A Coruña por la misma, siendo el primero de los alumbrados en el curso del siglo XIX que eliminaba a Compostela como cabecera provincial en beneficio de la localidad herculina. Sin descender en detalles, pues hay trabajos autorizados sobre el tema, baste señalar que la ciudad del Apóstol maniobró atacando duramente el nuevo proyecto –no es una casualidad que fuera donde se publicó un anónimo opúsculo criticándolo con fuerza– en tanto que a nivel práctico trató de ganar para su causa a Bauzá y Larramendi, peleando así en todos los frentes por la capitalidad de la nueva provincia. Con todo, no logró su propósito, saliendo vencedora de todas las disputas su inveterada rival, la ciudad coruñesa; y no solo por el hecho de que fuera una de las siete provincias-partido históricas, bastión tradicional de las principales instituciones de la monarquía en el reino, sino que en la decisión también pesó su condición de baluarte del liberalismo frente al carácter más absolutista que tenía Santiago, sede metropolitana y cabeza del dominio jurisdiccional del arzobispo, quien lo había ejercido además sobre la ciudad durante siglos⁷⁷. Ciertamente, esta pugna, igual que algunos de los argumentos, no eran totalmente nuevos, pues ya fueran utilizados en los siglos precedentes, cuando ambas litigaron por la capitalidad del antiguo Reino de Galicia y un cierto reconocimiento de superioridad en las Juntas del Reino; un conflicto irresuelto (en Galicia nunca existió una capital reconocida formalmente) que ahora rebrota en un nuevo escenario.

Dejando de lado esta proposición y volviendo sobre el proyecto de Bauzá-Larramendi, que ha sido calificado como «el primer

⁷⁶ ARTAZA MONTERO, M. M. de, «A Coruña, la Revolución española, el Trienio Liberal y sus instituciones», en ROMERO MASIÁ y ALFEIRÁN RODRÍGUEZ (eds.), *A Coruña...*, pp. 67-104.

⁷⁷ CEBREIROS ALVÁREZ, «Conflictos entre municipios...», pp. 171-172.

intento serio de reordenar el territorio español»⁷⁸, si bien hay matices de valoración respecto a los aspectos o criterios tenidos en cuenta en la nueva división⁷⁹, debe decirse que Galicia fue uno de los lugares más afectados por los cambios sugeridos en el mismo. Era evidente la necesidad de reordenar este territorio, pues no solo era muy extenso en superficie, sino que estaba muy poblado comparado con otros peninsulares. En este sentido, el nuevo proyecto presenta novedades e importantes respecto al plan truncado de 1813, teniendo muchas similitudes con la división proyectada para el reino en tiempos de José I con la particularidad de trasladar la capitalidad de Vigo a Pontevedra. Siendo así que la propuesta que llega a las Cortes (septiembre de 1821) plantea la división de Galicia en las cuatro provincias actuales, con dos capitales interiores en Ourense y Lugo (aquí no hay cambios) y las otras dos de la fachada atlántica (Coruña y Pontevedra, que ocupan el lugar de Tui y Santiago, respectivamente). El debate parlamentario en este caso se centró en algunas de esas capitalidades por la oposición mostrada por los diputados de las ciudades damnificadas con el cambio; y la misma estrategia siguieron sus respectivas localidades. Un ejemplo: el ayuntamiento compostelano se moviliza en contra de la nueva estructuración para no perder la capitalidad y lograr el traslado de la Audiencia territorial a esta ciudad, alegando razones históricas (la capitalidad de hecho que no de derecho del reino, contar con los restos del Apóstol, ser la sede de la Universidad, la capital eclesiástica y categoría de sede metropolitana) y otras de índole geográfica (población céntrica y estratégica en el conjunto del territorio de Galicia), así como su condición de «muy apta» para conseguir los objetivos generales de fomento de la población, que era una de las máximas del cometido encargado a las diputaciones provinciales. Sin embargo, no logró su objetivo, pesando en la decisión final el liberalismo de la ciudad herculina. Tui, por su parte, debió pugnar con Pontevedra (favorecida con la capitalidad) y con Vigo, localidad que estaba creciendo a un fuerte ritmo, quien, a su vez, rivalizaba también con Pontevedra. A favor de la primera contaba el ser la única que había sido cabeza de circunscripción, con pocas posibilidades de alzarse con la victoria, pues el enfrentamiento decisivo en este caso era entre Pontevedra, la ciudad elegida por las Cortes, y Vigo, que acreditaba un importante despegue económico.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 172.

⁷⁹ Aunque la mayoría de los autores han censurado el Decreto por primar los criterios técnico-rationales como eran la población, la extensión o superficies y la topografía, sin tener en cuenta las raíces históricas, también hay quien considera que esta vertiente no se perdió del todo, pues iba subsumida o implícita en la idea de provincialismo que se impone. ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y Diputaciones. La construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)* (Santander, 2006), pp. 146-148.

De ahí que en sede parlamentaria algunos diputados gallegos incluso plantearan la creación de una quinta provincia en esta zona cada vez más densamente poblada. Pero en el texto aprobado a principios de 1822 (Decreto de 27 de enero de 1822) dicha iniciativa no cuaja y sorprendentemente la triunfadora de la contienda fue Vigo, logrando no solo la capitalidad sino también la denominación de la nueva provincia (seguramente por la presión política del marqués de Valladares). Este es el único cambio reseñable respecto a la propuesta que llega a las Cortes para su discusión⁸⁰. Con lo cual, Galicia queda estructurada en cuatro provincias constitucionales: las de A Coruña, Lugo, Vigo y Ourense. En la práctica supuso la defunción político-administrativa del viejo reino de Galicia, al hacer desaparecer las circunscripciones intermedias que hasta entonces le había permitido subsistir, siendo ocupado su lugar por las cuatro provincias de nuevo cuño. Lo que vendrá después es la dotación o designación de las instituciones político-administrativas que actuarían en este marco territorial, el «camino hacia las cuatro diputaciones». Pero este es otro asunto.

Para terminar, es importante recordar que esta división no será la definitiva, pues entre 1823 y 1833 (o, mejor dicho, enero de 1834) volvemos a asistir a una etapa reaccionaria, realista o de antiliberalismo, que tampoco es de pura restauración del Antiguo Régimen, tal y como ha puesto de manifiesto Jean-Philippe Luis en punto a la cartografía y percepción territorial⁸¹. No obstante, ya con anterioridad otros especialistas, como Morán Orti y Jesús Burgueño, probaron que la famosa división provincial de Javier de Burgos de 1833 y la creación de los subdelegados de fomento habían sido medidas en cierta forma continuistas, que recogían tendencias enraizadas en el siglo XVIII como la racionalidad y centralización, sistematizando lo que se había realizado previamente⁸². De modo que son en parte obra del propio absolutismo, quien a su vez se había inspirado en los proyectos del Trienio Liberal y los ideales presentes desde la época del afrancesamiento⁸³. Por ende, el principal mérito de Javier de Burgos como ministro de Fomento fue aprovechar el momento político favorable para impo-

⁸⁰ Sobre lo mismo, CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «El paso de la Diputación única de Galicia a las cuatro Diputaciones Provinciales en el Trienio Liberal», en ORDUÑA PRADA, E. y JORDÀ I FERNÁNDEZ, A. (coord.), *Diputaciones provinciales: historia, actualidad, futuro* (Madrid, 2018), pp. 47-77 (57-60).

⁸¹ LUIS, «El absolutismo y la cuestión...», pp. 94-95.

⁸² MORÁN ORTI, M., «La división territorial en España, 1825-1833», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 247, 1990, pp. 567-602; BURGUEÑO RIVERO, *Geografía política*.

⁸³ GAY ARMENTEROS, J. C., «El recurso a la Administración por los reformistas autoritarios en los orígenes de la España liberal: Javier de Burgos», *Anales de Historia Contemporánea*, 20, 2004, pp. 65-93 (85-86).

ner la unificación administrativa o reforma territorial que ya había sido preparada en el ministerio de Gracia y Justicia a partir de 1825. Una reforma asentada en dos principios básicos según lo estipulado en la comisión encargada: tomar como punto de partida las provincias aprobadas en cortes en 1822, pero respetando «los límites históricos con mayor arraigo»⁸⁴ (se insiste en ello como si no se tuviera en cuenta en el proyecto precedente, quizás queriendo resaltar la mejoría que suponía), y también las consideraciones pragmáticas referentes sobre todo a su población. A esto hay que añadir el esquema piramidal en el tema de los funcionarios de las nuevas circunscripciones. De su esfuerzo y del trabajo de otras comisiones creadas por Calomarde hasta su caída en 1832, así como del intenso trabajo de cartografiado de los límites provinciales nos da cuenta el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, que es aprobado de conformidad con los estudios de Javier de Burgos. Un decreto que para Galicia establece y consolida la división definitiva en cuatro provincias, firmando el acta de defunción de las siete tradicionales y que con leves variaciones se mantuvo hasta hoy en día. No presenta grandes cambios respecto a la antes señalada y es muy semejante a la de José I. Lo único reseñable es el traslado de la capitalidad de Vigo a Pontevedra, quien logra también la denominación de la provincia.

En cuanto a los límites de las nuevas provincias, en el curso de todo este proceso las de Ourense y Lugo fueron las que sufrieron menos alteraciones en su conformación o límites tradicionales. De ahí que, como ha revelado Eduardo Cebreiros en un trabajo reciente, cuando el ayuntamiento constitucional orensano tuvo conocimiento a mediados de noviembre de 1821 de la nueva división provincial de Galicia aprobada por las Cortes y la designación de la ciudad de las Burgas como capital de una de las cuatro nuevas provincias, mostrara su satisfacción y celebrara con júbilo el hecho, dejando constancia escrita la corporación de su agradecimiento al congreso «por tan sabia y acertada resolución»⁸⁵.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los autores que estudiaron el tema territorial coinciden en destacar la *modernidad* o el *carácter a-histórico* del Decreto de 27 de enero de 1822 que aprueba la nueva división provincial de España a través de una ley constitucional, al primarse en su elaboración crite-

⁸⁴ LUIS, «El absolutismo y la cuestión...», pp. 112-113.

⁸⁵ CEBREIROS ÁLVAREZ, «El paso de la Diputación única...», p. 12 y nota 40.

rios técnico-rationales como la población, la superficie, la topografía o la distancia en el caso de las capitalidades, amén de otros, como las comunicaciones, los edificios públicos o la existencia de sede episcopal⁸⁶. En otras palabras, que la vieja constitución territorial para hacer frente a las demandas de la administración es sustituida por una nueva división (en su configuración) «artificial», basada en diversos aspectos o modelos de pertenencia. Ahora bien, en los últimos años se ha demostrado que hay también persistencias respecto a una tradición «romanística» acostumbrada a pensar el territorio sobre el que se asienta el poder como una multiplicidad de cuerpos heredados de instituciones provenientes del Antiguo Régimen (aunque a menudo se adaptaron a la nueva división), las cuales compartían con el Estado central la gestión del servicio público; de la misma forma que las hay por la prolongación de unas concepciones jurisdiccionales de la gestión del poder político⁸⁷. Por lo tanto, no hay una fractura total entre el modelo de división del territorio del absolutismo y el constitucional como no la hay –y en esto concuerdo con Jean-Philippe Luis– entre los proyectos del estado josefino o del poder liberal y los realistas, sino más bien un proceso que iniciado con la Ilustración (vinculado a otros cambios político-institucionales) desembocó en la división territorial de Javier de Burgos y que se convertiría en la articulación liberal. Bien entendido que insistir en esta fina línea de continuidad no implica en absoluto negar la existencia de novedades, e importantes, en el proceso (la propia concepción de la *provincia* cambia, como entidad administrativa y luego con contenido político) ni obviar los elementos de fractura en los actores.

⁸⁶ CEBREIROS ÁLVAREZ, «Conflictos entre municipios ...», pp. 158 y 172.

⁸⁷ Caso de la policía, pero no exclusivamente, tal y como han probado LORENTE, M., y MARTÍNEZ PÉREZ, F., «Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la superintendencia general de policía a la guardia civil», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 19, 2009, pp. 195-210. En lo que atañe a la administración de justicia, LORENTE, M., y VALLEJO, J. (coords.), *Manual de historia del derecho* (Valencia, 2012), pp. 395-398; LORENTE, M. (dir.), *De justicia de jueces a justicia de Leyes: hacia la España de 1870* (Madrid, 2007).

Los inicios de la Diputación Provincial de Ourense: sus competencias más relevantes*

EDUARDO CEBREIROS ÁLVAREZ
Universidade da Coruña

RESUMEN

El trabajo comienza poniendo de relieve la trascendencia de la división provincial aprobada en 1822 para un buen número de territorios que abandonaban su unidad administrativa. Tras valorar la impronta liberal de los discursos pronunciados con ocasión de la instalación de la Diputación Provincial de Ourense, se estudian las competencias más relevantes que asumió la institución durante las primeras décadas del siglo XIX.

PALABRAS CLAVE

1822, Diputación Provincial, Ourense, competencias.

ABSTRACT

This research underlines the relevance of the provincial division approved in 1822 for an important number of territories that put an end to their administrative unit. After analysing the liberal ideas of the speeches delivered in the opening of the Provincial Council of Ourense, the most relevant powers assumed by the institution during the first decades of the 19th century are studied.

KEY WORDS

1822, Provincial Council, Ourense, powers.

SUMARIO: I. *Un año clave: 1822.*—II. *Las competencias más relevantes de la diputación durante el siglo XIX.* II.1 La actividad durante el Trienio. II.2 Obras públicas. II.3 Beneficencia y sanidad. II.4 Enseñanza.—III. *Conclusiones.*

* Agradezco a Ana Malingre y a Isabel Almuiña, personal del Archivo y Biblioteca de la Diputación Provincial de Ourense, su inestimable ayuda para que estas páginas hayan sido posibles.

I. UN AÑO CLAVE: 1822

Muy probablemente, si desde una óptica jurídica, nos preguntásemos por los hitos más importantes ocurridos durante 1822, la respuesta mayoritaria se ceñiría a manifestar la fundamental aprobación de nuestro primer Código Penal. No en vano, publicaciones recientes han celebrado ese bicentenario¹. Fruto del precepto constitucional gaditano que establecía la necesidad de unificación de códigos², se llevaron a cabo trabajos relevantes para conseguir tal fin. El sistema liberal que se abría paso en España a principios del siglo XIX, poco a poco, y con enormes dificultades, se apoyó en la necesidad de romper el viejo sistema recopilatorio, propio del Antiguo Régimen y que solo generaba desconcierto y confusión a la hora de la aplicación del derecho. El código, al menos teóricamente, sería ese texto jurídico que vendría a resolver todos los problemas de un campo concreto del derecho gracias a su orden y racionalidad.

Si los éxitos fueron patentes, al margen de la calidad del resultado, con relación al derecho penal y mercantil, el civil tuvo que esperar aún bastante para ver surgir su ansiado texto codificador. En este caso, los problemas con el derecho foral de un buen número de territorios retrasarían el proceso hasta 1889, como es sabido.

Menor atención se le ha prestado a 1822 como año fundamental para la consagración de la organización territorial contemporánea. Probablemente, la razón de este injustificado olvido se deba a la doble fase por la que pasaron en este período, tanto las provincias, como las instituciones político-administrativas encargadas de su gobierno. Toda la atención parece que ha recaído en la primera, esa división del país que se recogió en el artículo 10 de la Constitución de Cádiz³ y que provocó que, tras su aprobación, se fuesen instalando las diferentes diputaciones provinciales que las dirigieron, bajo la cabeza visible del Jefe Político, representante del poder central en ese territorio. Evidentemente, dicho precepto constitucional y su

¹ PETIT, C., *El trienio y sus códigos. Estudios* (Madrid, 2022), que recoge varios trabajos del autor sobre esta temática, especialmente referidos al proyecto fallido de Código Civil de 1821 y al más afortunado texto penal promulgado al año siguiente; Hurtado de Molina Delgado, J., y Pino Abad, M. (coords.), *Estudios sobre el Código Penal de 1822 en su bicentenario* (Madrid, 2022), título que gozó de fortuna, pues se repite en Callejo Hernanz, G. M.^a, y Martínez Patón, V. (coords.), *Estudios sobre el Código Penal de 1822 en su bicentenario* (Madrid, 2022).

² Constitución de 1812, artículo 258: *El Código civil y criminal, y el de comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones, que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes.*

³ El mencionado artículo señalaba como territorios, sin contar con las posesiones americanas, los de Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla, Valencia, las islas Baleares y las Canarias.

desarrollo normativo posterior⁴ marcaron el inicio de la estructura provincial que se iría consolidando poco a poco y que, con Javier de Burgos, en 1833, podemos dar por finalizada, pues los retoques posteriores que han llegado hasta hoy en día son mínimos⁵.

Entre medias, la modificación provincial llevada a cabo en 1822, gracias al Decreto aprobado el 27 de enero, no ha gozado de gran predicamento y estudio en general. Esta segunda fase de la división territorial, aumentó el número de provincias hasta 52 y tuvo especial relevancia para los viejos reinos que ahora, por fin, se desmembraban para su mejor gobierno, caso de Galicia, Cataluña, Aragón o Valencia.

Tras la promulgación del Decreto, durante los meses posteriores, se irán nombrando los respectivos jefes políticos encargados del gobierno de cada provincia, quienes asumirán, también, la tarea de poner en marcha las elecciones para escoger los diputados que integrarán las diversas instituciones provinciales. Las votaciones deberían tener lugar el 5 de mayo, tal y como señalaba la Real Orden de 29 de marzo de 1822, que contenía la normativa sobre el modo de llevar a cabo las elecciones de diputados provinciales, que serían semejantes a las desarrolladas para los miembros de las Cortes. De ahí, que el inicio de actividades de estas instituciones se enmarque, casi en su totalidad, en ese mes de mayo de 1822.

Es así como, siguiendo estas pautas generales, se instala la Diputación Provincial de Ourense, el 26 de mayo⁶. No contamos con actas de las sesiones de este periodo, ni con ninguna documentación directa que nos permita conocer en detalle su funcionamiento. Lo que sabemos, ha llegado a nosotros por las referencias indirectas de expedientes varios o por escritos provenientes de otras instituciones, particularmente del ayuntamiento de la capital. Ahora bien, sí disponemos de dos textos, que llegaron a imprimirse, vinculados al día en que la diputación ourensana comienza sus actuaciones aquella mañana del mes de mayo. Me refiero al discurso pronunciado por el Jefe Político, Pedro Boado Sánchez, con motivo de la instalación de la Diputación Provincial y al sermón posterior realizado por el canónigo Juan Manuel Bedoya en la misa que tuvo lugar a continuación en la catedral⁷. Los dos son un claro exponente del liberalismo del

⁴ Determinado, fundamentalmente, por el Decreto de 23 de mayo de 1812, que creaba las diputaciones provinciales y el Decreto de 23 de junio de 1813 que recoge la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

⁵ Será en 1927, con la Dictadura de Primo de Rivera, cuando Canarias se divida en dos y se lleve a cabo la única modificación desde la puesta en marcha de la organización de 1833.

⁶ CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Instalación de la primera Diputación Provincial de Ourense», en *GLOSSAE. European Journal of Legal History*, 12, 2015, pp. 816-846.

⁷ *Discurso leído por el Sr. Gefe político de esta provincia de Orense D. Pedro Boado Sánchez, con motivo de la solemne instalación de la Diputación de ella y juramento de sus individuos, en la sala consistorial de esta misma ciudad, en el día 26 del presente mes de Mayo de 1822*, en Archivo Histórico Universitario de Santiago de Compostela, Fondo Ayun-

momento y nos permiten conocer los principios básicos y las ideas fundamentales que este movimiento defendía y pretendía imponer tras la desilusión política generada por el sexenio absolutista. El pronunciamiento de Riego había devuelto la esperanza a los liberales de poder configurar una España constitucional, por más que se trataría, como sabemos, de una experiencia efímera, envuelta en constantes luchas y enfrentamientos contra partidas de facciosos que se hallaban dispersos a lo largo y ancho de la geografía peninsular.

Pedro Boado hablará desde el conocimiento y experiencia de un hombre que había ocupado diversos puestos de responsabilidad en el ámbito territorial con anterioridad a recalar en Ourense. De hecho, volvía a esta localidad desde Zamora, donde había sido nombrado Jefe Político. En la ciudad gallega había ejercido como Jefe Político subalterno, ocupándose de los territorios del sur del viejo reino, en ayuda de su superior, Antonio Loriga. Por lo tanto, estamos ante un buen conocedor, no solo de la realidad de la administración a este nivel, sino también de las particularidades que se podían presentar en un territorio como era el gallego, con una orografía compleja, una economía agrícola de eminente carácter minifundista y, sobre todo, para lo que a nosotros nos ocupa, con una fuerte parcelación y división en pequeños núcleos de población, lo que dificultaba su gobierno.

Su fervor constitucional está fuera de toda duda. En su discurso, una verdadera proclama de apoyo a las bondades que la Carta Magna traería para el país, incidía, sobre todo, en la desaparición de los privilegios y en la igualdad de todos, especialmente, al afrontar las cargas tributarias. Igualmente, mostraba su apoyo a la monarquía siempre que ésta se apoyase en la constitución.

A la hora de establecer políticas de gobierno y actuaciones en el campo que le es propio por su cargo, muestra algunos de los problemas que era urgente solucionar. Así, recela de todas las actividades de censo y estadística que se hubiesen llevado a cabo hasta la fecha⁸, que califica de inexactas, debido a las mentiras que los vecinos verían en los cuestionarios que se les presentaban, por miedo a ser

tamiento de Santiago, Libro de actas 352, del 1 de abril de 1822 a 31 de julio de 1822: ff. 266r-275r; *Sermón que en la solemnísima función tenida en la Santa Iglesia Catedral de Orense el día de Pentecostés 26 de mayo de 1822 por disposición del Ayuntamiento constitucional de esta ciudad con motivo de la instalación de la Diputación Provincial y descubrimiento de la nueva lápida de la Constitución predicó el Doctor D. Juan Manuel Bedoya, canónigo cardenal de dicha santa Iglesia*, Orense, oficina de Juan María de Pazos, 1822.

⁸ «Me tomaré asimismo la libertad de recomendar a VV. SS. Señores Diputados, que desconfíen decididamente del resultado de todas las operaciones de estadística hasta ahora hechas en España; diré más todavía, que las miren como monumentos perpetuos de la irreflexión de los que las dispusieron y dirigieron; y me atrevo a decir que de su estupidez», *Discurso leído por el Sr. Gefe político superior de esta provincia de Ourense D. Pedro Boado Sánchez...*, f. 269r.

gravados económicamente en exceso. Se trataba de ámbitos esenciales para cualquier acción que se quisiese poner en marcha, pues sin un previo conocimiento de la estadística, de una veraz, nada se podría desarrollar con justicia. La desigualdad causaba un gran malestar entre la gente y era necesario conocer lo que cada uno poseía para poder establecer impuestos adecuados.

Si dirigimos nuestra atención al sermón pronunciado por el canónigo Juan Manuel Bedoya, observamos, también, patentes muestras del fervor constitucional. En este caso, se trataba de algo más extraño, pues el estamento eclesiástico abrazó posturas eminentemente absolutistas y no era habitual toparse con declaraciones de un tono tan liberal dentro del clero. De hecho, esta conducta le acarrearía fuertes consecuencias a Bedoya, una vez desaparecido el Trienio⁹.

En su intervención, el canónigo hace una palpable loa de los principios constitucionales fundamentales. Así, comienza por apoyar la soberanía nacional, para, seguidamente, defender como esencial para el nuevo modelo político, la división de poderes y el sistema representativo, que estima básicos para frenar las arbitrariedades a la hora de gobernar. Solo así se podrá evitar el natural instinto del rey absoluto de mandar sin límite, abogando por uno que respete la constitución y se ciña a cumplir las normas¹⁰. En esta línea, haciendo un símil con la placa constitucional que se había inaugurado en el ayuntamiento, recomienda a los diputados: «*Sed unas lápidas ambulantes: unas estatuas animadas de la constitución*»¹¹, insistiendo en el respeto a este texto y a las leyes, plasmado, especialmente en el artículo 7 de la constitución gaditana.

Otra idea básica defendida por el canónigo era la defensa de la instrucción pública, que consideraba la mejor manera para difundir el liberalismo, pues con conocimiento y formación se llegaría a ver sus virtudes y se despreciaría el despotismo. Del mismo modo, realiza una encendida arenga por la búsqueda de la justicia, «*alma de la constitución y el blanco de las cortes*». Ejemplifica ésta en la desaparición de privilegios, particularmente tributarios y militares, en la abolición de los mayorazgos y del señorío, en el fomento de las conciliaciones, para evitar llegar al pleito, y en los juicios por jurado.

⁹ Para los concretos problemas sufridos por el eclesiástico durante la Década Ominosa, vid. BARREIRO FERNÁNDEZ, X. R. «A persecución política do Deán Bedoya (1823-1827) e o texto inédito da súa defensa», *Auriensia*, 9, 2006, pp. 257-304; HERNÁNDEZ FIGUEIREDO, J. R., *El deán Juan Manuel Bedoya (1770-1850): Proceso inquisitorial a sus escritos liberales* (Ourense, 2015).

¹⁰ El respeto a lo que hoy en día llamaríamos el principio de legalidad queda patente en las palabras, en tono de exclamación, pronunciadas por Bedoya: «¡Cuanto mas digno, cuanto mas glorioso, cuanto mas seguro para los mismos reyes mandar según la ley y no sobre la ley!», vid. *Sermón que en la solemnisima función tenida en la Santa Iglesia Catedral...*, p. 7.

¹¹ *Ibidem*, p. 13.

Por último, incide en la importancia de la capitalidad provincial, mostrando los beneficios que acarrearía para la ciudad ourensana ser centro político. La población recibiría más gente, aumentaría el consumo, habría más policía y, quizás lo más importante, se lograría una posición favorable para poder gestionar cualquier demanda que se estimase oportuna.

Este primer día de la vida de la Diputación Provincial de Ourense, intenso, incluyó la inauguración de una placa en honor a la constitución, que se descubrió en la fachada del consistorio ubicado en la Plaza Mayor. No parece un mal comienzo para los partidarios del liberalismo. El discurrir de los días, rebajaría la felicidad, pues la institución tuvo que enfrentarse a dos graves problemas. Por un lado, la alarmante falta de fondos económicos con los que subsistir¹² y, en segundo lugar, los constantes conflictos de seguridad, provocados por los grupos de facciosos absolutistas, lo que conllevaría a un clima semibélico continuo. De hecho, la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis, determinaría que la primera etapa de vida de la Diputación Provincial fuese efímera, pues, en verano de 1823, los absolutistas retomarían el poder.

II. LAS COMPETENCIAS MÁS RELEVANTES DE LA DIPUTACIÓN DURANTE EL SIGLO XIX

II.1 LA ACTIVIDAD DURANTE EL TRIENIO

El punto de partida debe ser el planteamiento teórico que Pedro Boado realiza en su discurso. Así, el Jefe Político irá desgranando la gran mayoría de las que el artículo 335 encargaba a la nueva institución territorial.

El justo reparto de las contribuciones será una de las competencias esenciales a las que deberá dedicarse la Diputación Provincial. De hecho, para Boado Sánchez, estamos en presencia de una de las tareas más relevantes que debe acometer la institución y, de ahí, toda su preocupación por obtener unos certeros datos estadísticos, como ya he mencionado más arriba.

Igualmente, se ocupará del control de la actividad que desarrollen los ayuntamientos, fiscalizando sus cuentas de un modo exhaustivo y autorizando los gastos que les estarán permitidos. Incidía especial-

¹² Para poder comenzar sus actuaciones, la Diputación tuvo que pedir prestados bienes, tanto materiales como inmateriales, al ayuntamiento de la capital, quien le cedió unas habitaciones del Convento de Santo Domingo para que pudiese contar con una sede y le entregó un mobiliario básico para iniciar sus actividades.

mente en la vigilancia del fraude, con el objeto de frenar compartos que no deberían recaer en los vecinos y lograr una correcta utilización de los fondos públicos. Además, defendía un cambio en la forma de recaudación de los tributos, de modo que los pagos no tuviesen lugar a lo largo de todo el año, mediante aportaciones periódicas, sino en aquellos momentos en los que los vecinos contasen con los mayores ingresos. Con ello, se estaba pensando, especialmente, en los campesinos, intentando atraerlos a la causa liberal, para la que nunca habían manifestado una gran predilección¹³.

Si bien todos estos asuntos, que podríamos englobar en la esfera económica, son los que más preocupan al Jefe Político, no menor es su interés por la correcta organización del territorio. Entendía que las diputaciones debían velar escrupulosamente por la formación de nuevos ayuntamientos allí donde fuese necesario que se creasen y, también, llevar a cabo todas las actuaciones encaminadas a lograr la efectiva fijación de los límites provinciales, algo que se veía provisional en tanto en cuanto no se pudiese realizar una actividad sobre el terreno, de campo, que permitiese dibujar las líneas de cada provincia. La falta de una cartografía profesional¹⁴, hacía descansar la elaboración de mapas sobre las noticias que los oficiales públicos recababan de aquí y allá y que solían contener un gran número de imprecisiones. A esto, pues, deberían ocuparse las instituciones provinciales, para lo cual jugarán un papel decisivo los diputados elegidos por cada partido. La recomendación que Pedro Boado hacía al respecto iba en la línea de apostar por un trabajo que fuese de la estructura más pequeña a la más grande, defendiendo que se comenzase por la fijación de ayuntamientos, para luego ocuparse de los partidos judiciales. Establecidos estos límites, sería el momento para poder formar adecuadamente el marco de cada provincia.

Otro grupo de actuaciones de gran relevancia serán las que se relacionen con el fomento, particularmente con la construcción de carreteras, dirigidas a acercar la población a los centros de poder y a favorecer las actividades comerciales. En este sentido, el Jefe Político aludirá a la construcción de la necesaria vía que comunique con Castilla, idea que será recurrente durante buena parte del siglo XIX, como veremos. La otra infraestructura que se consideraba básica, consistía en convertir el río Miño en navegable. Con ello, se lograría un importante desarrollo comercial, al hacer posible el transporte de mercancías, fundamentalmente vino, desde la pujante zona del Ribeiro hacia

¹³ En este sentido, *vid.* GALVÁN RODRÍGUEZ, E., *El origen de la Autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Madrid, 1995, p. 44

¹⁴ Habrá que esperar al gallego Domingo Fontán y al andaluz Francisco Coello para encontrarnos, ya a mediados del siglo XIX, con cartógrafos capaces de elaborar mapas fidedignos.

el centro del país, lo que redundaría en una mejora económica evidente para toda la provincia¹⁵. Para la consecución de estos objetivos resultaba de gran ayuda que se hubiese creado, también, la provincia de Vigo, pues sus intereses confluían con los ourensanos. De hecho, a estas dos iniciativas ya aludía el ayuntamiento de la capital cuando, en noviembre de 1821, escriba a las Cortes para agradecer la aprobación de la provincia con sede en Ourense¹⁶.

Por lo que se refiere a la efectiva actividad llevada a cabo en estos años, tenemos problemas para conocer qué se pudo hacer y qué no. Por la documentación municipal que se conserva de la capital, podemos concluir que existieron tres ejes que centraron la actuación de la institución provincial. Por un lado, el campo militar, donde la Diputación llevó a cabo un exhaustivo control de las quintas y de las exenciones de los mozos. En segundo lugar, el ámbito económico, donde se aprecia una efectiva fiscalización de cuentas de municipios y estudio de los tributos que se consideraban más adecuados. Por último, se prestó atención a la ordenación del territorio, llevándose a cabo una intensa labor dirigida a establecer, de la mejor manera posible, los límites provinciales. En estos dos últimos aspectos, parece concordar lo deseado por Pedro Boado, manifestado en su discurso, con lo realmente vivido en la práctica, aunque el escaso tiempo de vigencia de la institución provocase que los resultados fuesen más bien modestos.

II.2 OBRAS PÚBLICAS

«... y me prometo confiadamente por de pronto, que no tardaremos en ver abierta una carretera que cruzando las fértiles riveras del Miño y el Abia, y tantos deliciosos valles de esta provincia, favorecerá la extracción de sus preciosos vinos y la importación de los

¹⁵ La idea ya había sido propuesta por ilustrados gallegos durante el siglo XVIII, *vid. SÁNCHEZ VAAMONDE, P. A., Representación al inmortal rey Don Carlos III sobre la navegación del río Miño*, en BEIRAS TORRADO, X. M., *La economía gallega en los escritos de Pedro Antonio Sánchez* (Vigo, 1973), pp. 253-273. También sobre la misma se había pronunciado el famoso ingeniero Francisco Coello, que veía factible la navegación desde Ribadavia hasta la desembocadura del río, *vid., COELLO, F., Proyecto de las líneas generales de navegación y de ferro-carriles en la Península española* (Madrid, 1835), pp. 51-54.

¹⁶ «¿Quien no ve como una consecuencia muy inmediata de lo resuelto por el Augusto Congreso, que designadas sabia y oportunamente por capitales de dos provincias contiguas Vigo y Orense se abrirá inmediatamente desde la primera cruzando por la segunda a las castillas la carretera tantas veces proyectada y nunca egecutada por una especie de prestigio del gobierno absoluto que parece había tratado de renunciar a las incalculables y que aquella ofrece a toda la España? Y ¿Quien estendio la vista un poco mas no mira también como posible la navegación del Miño desde Vigo a la embocadura del Sil y con ella la fácil esportacion de los famosos vinos de sus riveras y las del Abia, que haría prosperar el culto de la viña, y sacaría la indigencia y miseria en que yacen sus cultivadores por tener que consumir todo lo que cogen?», Archivo Histórico Provincial de Ourense, Fondo Ayuntamiento de Ourense, C. 24393/14, s/f.

frutos, que a su vez necesita el país» (*Discurso del Jefe Político Pedro Boado Sánchez*, 26 de mayo de 1822, f. 273v).

El campo de las obras públicas constituyó uno de los ámbitos de actuación más importantes de la Diputación Provincial durante todo el siglo XIX. Aunque son muchas las esferas de intervención, quizás destaquen las actividades vinculadas a las carreteras y a la red ferroviaria. De la misma forma que, hoy en día, la conclusión de la autovía con la meseta y la finalización de las obras del tren de alta velocidad que comunican con la capital, suponen un importante logro para fomentar el desarrollo provincial, igual repercusión tuvieron las actuaciones que la Diputación llevó a cabo para impulsar la ansiada carretera que comunicase con Castilla, así como la llegada del ferrocarril.

Ya el Conde de Guzmán, primer inspector de caminos y canales, en una visita cursada a Galicia en 1799, había destacado la importancia de la carretera que debía unir este territorio con la meseta, que se proyectaba desde Vigo, puerto de gran actividad. La Superintendencia General de Caminos y Correos acordó, en tres ocasiones¹⁷, la construcción de una carretera desde Benavente a Vigo por Ourense. En 1822, como acabamos de señalar, en el discurso pronunciado por el Jefe Político el día de instalación de la Diputación Provincial, se recogía la construcción de la carretera como uno de los objetivos a cumplir.

Un Real Decreto de 30 de marzo de 1833¹⁸ (*Gaceta de Madrid* de 2 de abril), aprobaba la construcción de la carretera de Vigo a Castilla, pasando por Ourense y con ramales proyectados a Pontevedra, Santiago y Tuy. El ministro de Fomento, Narciso Heredia, que sería más tarde senador por Lugo, influyó sin duda en el éxito de la empresa que se pretendía.

Esta normativa creaba una Junta especial de caminos para los que comprendiesen las provincias de Ourense y Tuy, compuesta por tres individuos de los ayuntamientos de Vigo, Tuy y Ourense, que se encargarían, fundamentalmente, de proponer los encargados de dirigir las obras, establecer el plan de la carretera y recolectar y gestionar los fondos económicos necesarios para la construcción.

¹⁷ El 3 de marzo de 1786, 18 de marzo de 1795 y el 18 de junio de 1803, *vid.* LINDO-SO TATO, E., VILAR RODRÍGUEZ, M., «La literatura de viajes y el transporte en Galicia desde el último tercio del siglo XVIII hasta mediados del XIX», en *Cuadernos de estudios gallegos*, LXII, Núm. 128 (enero-diciembre 2015), pp. 232-233. ARTAZA MONTERO, M. M.^a de, «La Junta del Reino y las carreteras de Galicia, 1775-1834», en *Revista del Instituto «José Cornide» de Estudios Coruñeses*, 23, 1987, pp. 243-251.

¹⁸ No solo se trataba de comunicar Castilla con «uno de los mejores puertos de España y de Europa» (en alusión a Vigo), sino hacerlo también «con dos provincias de las mas fértiles del reino de Galicia».

No parece que hubiese unión ni coordinación entre todas las instituciones de gobierno a la hora de promover esta empresa, tal y como se recoge en la memoria publicada en 1838¹⁹. Esta fue una de las razones que explicarían los numerosos problemas que surgirían a la hora de afrontar esta actuación, pero no la única.

Las tareas llevadas a cabo por la Junta para promover las obras fracasaron, también, debido al estallido de la primera guerra carlista, pues el dinero²⁰ consignado para la carretera fue confiscado para atender a esta urgencia²¹. Además, los tributos aprobados, a juzgar por el parecer de la Junta, eran insuficientes para poder llevar a cabo una obra de tal envergadura, lo que determinó que se aprobase un reparto en las dos provincias en 1835²². Sin embargo, el presupuesto pecaba de escaso por la ligereza y poca dedicación de los ingenieros encargados de prepararlo, lo que imposibilitó realizar una contrata general. En 1836, además, se eliminó algún arbitrio de los previamente concedidos. Todo eran obstáculos.

Incluso, en 1837, se presentó un proyecto para la creación de un banco provincial que pudiese aprontar fondos tanto para estas obras públicas como para otras actuaciones que se consideraban muy útiles para el despegue económico de la provincia²³.

Aunque las obras se iniciaron en 1834, la carretera no se abrió al público hasta 1856, tal y como se indica en el Boletín Oficial de la Provincia de 15 de marzo. Un año antes, todavía se denunciaban los retrasos en una obra que había sido contratada por la Diputación en 1842, para el tramo entre la capital y Vigo²⁴. Sin embargo, no parece que las obras en el territorio ourensano terminasen hasta 1859, pues una Real Orden de 27 de junio de 1859 mandó verificar la recepción de la carretera de Villacastín a Vigo.

¹⁹ Gracias a José de la Fuente, secretario de la Junta, podemos conocer las vicisitudes por las que pasó la obra, *vid. Memoria sobre el origen de la carretera de Vigo a Castilla mandada construir por Real Decreto de 30 de marzo de 1833...* (Orense, imprenta de D. Cesáreo Paz y Hermano, 1838).

²⁰ La normativa destinó para las obras determinados arbitrios sobre la sal, el lino, el cáñamo, o el aguardiente que se vendiesen en las provincias de Ourense y Tuy, *Memoria sobre el origen...*, p. 12.

²¹ *Ibidem*, p. 20.

²² *Ibidem*, p. 13.

²³ El objetivo no solo era conseguir fondos para la construcción de la carretera y de las obras para facilitar la navegación por el Miño, sino que se planteaba, también, establecer un asilo, una biblioteca pública y seis escuelas de agricultura, *vid. VÉREA Y AGUIAR, J., El Banco Provincial* (Orense, imprenta de Juan María de Pazos, 1837), p. 9. Según los cálculos de Vereá, desde el cuarto año de creación del banco propuesto, se podrían entregar, al año, un millón y medio de reales a la Diputación, 100.000 al Ayuntamiento de la capital y 8.000 a cada uno de los restantes, que se obtendrían cobrando a cada vecino 45 reales solo una vez, *ibidem*, pp. 12-13.

²⁴ Boletín Oficial de la Provincia de Orense, núm. 16, de 6 de febrero de 1855.

La Diputación Provincial de Ourense no solo anticipó numerosos fondos para estas obras, sino que se encargó de gestionar los arbitrios aprobados para dicho fin. Todavía, en 1906, contaba con un saldo a su favor de 600.000 pesetas, que se intentará cobrar del Estado, buena prueba de los desvelos del organismo gestor de la provincia para conseguir una infraestructura tan esencial para comunicar Galicia con la capital.

La institución también fue una pieza básica a lo largo de estos siglos para que se pudiese construir toda una red de carreteras provinciales que hicieron posible unir y vertebrar un territorio grande en extensión²⁵.

El otro gran asunto que centró la actividad de fomento de las obras públicas en la provincia lo constituyó el ferrocarril. La aprobación de la Ley General de ferrocarriles en 1855²⁶ y la llegada de capital extranjero, sirvieron, sin duda, como acicate para su impulso. Por lo que se refiere a su trazado, las obras de la línea a Zamora se inician en 1863, teniendo lugar unos festejos desde el 12 al 14 de junio, que fueron bien descritos por la prensa local y tuvieron su reseña en el propio Boletín Provincial²⁷.

Al año siguiente, se creó la compañía de ferrocarril de Medina del Campo a Zamora y de Ourense a Vigo, donde las diputaciones de Pontevedra y Ourense participaron con capital²⁸. Las tareas de construcción no serán fáciles y acumularán retrasos, lo que conllevará numerosas quejas y protestas, de las que se hará eco la prensa

²⁵ El archivo de la Diputación Provincial cuenta con numerosos expedientes que ponen de relieve este hecho. Sirvan, como ejemplo, los acuerdos para ejecutar los caminos de Celanova a Bande, estudiándose, en 1868, el mejor trazado posible (Acta de la Diputación Provincial de 24 de noviembre de 1868, f. 10r), o el de Barbadás a Ourense (Acta de 11 de diciembre de 1868, f. 14r), así como la aprobación de los pagos efectuados al contratista del camino de Amoeiro al enlace de la carretera de Ourense a Santiago (Acta de 12 de diciembre de 1868, f. 15r), o al que ejecutaba la carretera que desde Ourense se dirigía a Portugal, vía Cortegada, acuerdo que recoge también el visto bueno a algunas expropiaciones pendientes (Acta de 12 de diciembre de 1868, ff. 15r-v).

²⁶ Sobre la misma, *vid.* VELASCO SAN PEDRO, L. A., «La ley general de ferrocarriles de 1855 y la política de su fomento: el éxito de un fracaso», en Martínez Llorente, F., y Ruiz Rodríguez, I. (coords.), *La Historia y el derecho de España: Visiones y pareceres. Homenaje al Dr. Emiliano González Díez* (Madrid, 2022), pp. 597-630.

²⁷ Durante estos días se sucedieron sesiones de música con baile, fuegos e iluminación de calles, siendo el día 13, cuando tuvieron lugar los actos centrales, consistentes en el traslado de la comitiva de autoridades (civiles, militares y eclesiásticas) desde el salón de plenos de la Diputación hasta la estación del tren, donde tuvo lugar el acto protocolario de inauguración de las obras a cargo del gobernador interino, el sr. Blanco. Tras esto, la comitiva regresó al centro de la capital, dirigiéndose a la catedral, donde se entonó un *Te Deum* festivo. Las celebraciones finalizaron con un gran acto en los jardines del Posío, que congregó a más de 8.000 personas, *vid.* Boletín Oficial de la Provincia de Ourense, núm. 74, 18 de junio de 1863.

²⁸ QUINTANA GARRIDO, X. R., «Reflexións históricas no centenario da integración de Galiza na rede ferroviaria española (1883-1983)», en *Boletín Auriense*, XVI, 1986, p. 260.

del momento²⁹. La empresa creada para la construcción de la línea a Vigo aportará fondos para atención de huérfanas y para el aprendizaje de oficios entre los jóvenes de la provincia, tal y como consta en las actas provinciales de 1868³⁰.

No será hasta 1881 cuando asistamos a la llegada de la primera locomotora a Ourense, lo que supuso todo un acontecimiento social que llenó de júbilo a sus habitantes y fue celebrado por todo lo alto³¹. Incluso Curros Enríquez escribió un poema para recordar la relevancia de este momento³². Todo ello, después de un largo camino de casi veinte años, que asistió a quiebras de empresas adjudicatarias, retrasos en obras, prórrogas, etc.

Un intento fallido por promover la línea férrea lo constituirá el proyecto de construcción de un ferrocarril económico de vía estrecha a la frontera portuguesa, pasando por Allariz, Xinzo de Limia y Verín. Incluso se planeaban ramales a Chaves, Puebla de Sanabria, Alcañices y Braganza. Los primeros documentos datan de 1888, contándose con un estudio de Higinio Borrajo sobre por dónde debería ir la vía. En noviembre de 1896, la Diputación cuenta con una comisión especial encargada de este tema, que acuerda que se escriba a diputados de cortes para impulsar el proyecto, que parece muy activo en los años finales del siglo XIX. Todavía en 1914 se intentaba llevar a buen puerto esta iniciativa³³.

²⁹ *El Heraldo Gallego*, dirigido por Valentín Lamas Carvajal, se quejaba de la lentitud de las obras, que no vendrían más que a acelerar el fenómeno de la emigración, al no resolverse el atraso económico de la región, un territorio que siempre cumplía sus obligaciones, pero que no se veía recompensado por ello: «Galicia, la primera en pagar y la último (sic) en recibir beneficios, no solo ha visto amenazados sus más caros intereses, por aquellos mismos que tenían el ineludible deber de velar por ellos, sino que se vio abandonada en un asunto de vital interés, en una cuestión de vida ó muerte para su porvenir, como es la de la terminación de sus vías férreas» *El Heraldo Gallego*, 20 de octubre de 1878, p. 361.

³⁰ Acta de 25 de noviembre de 1868, f. 12r.

³¹ El 31 de marzo por la tarde, llegó a la ciudad de Ourense, siendo recibida por las autoridades y numeroso público, teniendo lugar, también, una comida previa, cuyos brindis, pronunciados por diferentes autoridades, entre ellas el gobernador civil y el obispo, fueron muy comentados por la prensa. Música, iluminación y fuegos artificiales contribuyeron, igualmente, a engrandecer la fiesta, *vid. La Ilustración Gallega y Asturiana*, 8 de abril de 1881, pp. 112-113. La misma publicación, en un número posterior, recoge un interesante croquis-dibujo de Tiberio Ávila, sobre el evento y el banquete conmemorativo, en *La Ilustración Gallega y Asturiana*, 18 de abril de 1881, p. 127.

³² *Ibidem*, p. 124.

³³ Archivo de la Diputación Provincial de Ourense, *Trabajos realizados para conseguir la construcción de un ferrocarril económico de Orense a la frontera portuguesa por Verín*, 1896. En este expediente, constan reuniones durante 1897 y 1898 para impulsar el proyecto, así como correspondencia con diputados gallegos en Cortes para promover la iniciativa. Se llegaron a imprimir dos libros a favor y en contra de la construcción de esta línea. Así, QUEREIZAETA, A., escribió un *Bosquejo acerca de un ferrocarril de vía estrecha de Orense a Verín* (Orense 1897), que incluía un croquis del trazado, y ARKINGSON, W., elaboró una obra criticando el proyecto, *Dos proyectos. Refutación del análisis y examen comparativo verificado por D. Emilio R. Gardyn* (Madrid, 1900). Ambas obras se encuentran en el expediente custodiado por el Archivo de la Diputación.

II.3 BENEFICENCIA Y SANIDAD

«Tocará a estas diputaciones... Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren» (Art. 335 de la Constitución de Cádiz de 1812).

En el ámbito de la beneficencia y la atención hospitalaria, la labor de la Diputación Provincial fue, igualmente, muy relevante. Hospitales y centros para el cuidado de mendigos, huérfanos y ancianos contarán con el apoyo y sustento de la institución.

El Hospital de San Roque³⁴, fundado a mediados del s. XVI a instancia del obispo Francisco Blanco, pasó a depender de la Junta provincial de Beneficencia tras las desamortizaciones eclesiásticas y como consecuencia de la Ley de beneficencia de 20 de junio de 1849, que creaba diferentes niveles de Juntas³⁵. Nos encontramos en el momento en que se produce una sustitución de la actividad asistencial de la Iglesia, por una que descansa en el poder público. La Diputación Provincial asumirá, por lo tanto, gran parte de estos temas. Desde 1868, el Hospital pasó a ser administrado directamente por la Diputación Provincial, coincidiendo con la desaparición de la Junta, tal y como se recogía en un Decreto de 17 de diciembre de ese año³⁶. El Hospital de San Roque se demolió, en estado ruinoso, en 1927, aunque se conserva su fachada renacentista en el atrio de la Iglesia de la Trinidad de la capital ourensana.

El Hospicio de Isabel II, ubicado en el ex convento de Santo Domingo, fue inaugurado el primero de enero de 1855, tal y como

³⁴ Sobre el mismo, *vid.* SANDOVAL VÉREA, F., «Os arquivos das institucións benéfico-asistenciais (II). O fondo do Hospital Provincial de San Roque», en *Fronda. Voandeira do Arquivo Histórico Provincial de Ourense*, 42, setembro-outubro 2012; SEIJAS MONTEIRO, M., «Pobreza y enfermedad en la Galicia meridional a fines de la Edad Moderna: el Hospital de San Roque de la ciudad de Ourense», en *Investigaciones históricas*, 35, 2015, pp. 129-148. Para un análisis más general de todos los que operaron en la provincia de Ourense desde la Edad Media, *vid.* GALLEGO DOMÍNGUEZ, O., «Hospitales de la provincia de Ourense» en *Boletín Auriense*, tomo IV, 1976, pp. 207-263, donde se constata con claridad el enorme protagonismo de la actividad asistencial de la Iglesia.

³⁵ *Manual de Beneficencia. Comprende todas las leyes, reglamentos y demás disposiciones publicadas y vigentes acerca de la beneficencia pública y de la particular* (Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 1912). Tal y como señalaba el artículo 7 de la ley general de Beneficencia de 1849 (Gaceta de Madrid de 24 de junio), las Juntas provinciales de Beneficencia serían presididas por el Jefe Político y entre sus miembros contaría con un diputado provincial.

³⁶ Gaceta de Madrid del 18 de diciembre. El Decreto, en consonancia con la revolución Gloriosa, abogaba por la mayor autonomía de municipios y provincias, considerando a las juntas de beneficencia un ejemplo más del centralismo anterior a la revuelta.

nos cuenta el Boletín Oficial de la Provincia³⁷, con el fin de cuidar de los expósitos abandonados, huérfanos, mendigos y desvalidos. Inicialmente acogió a 25 hospicianos. Contó con inclusa y casa de expósitas en la Plaza de las Mercedes, de las que se ocuparon las Hijas de la Caridad, que llegaron a la ciudad, a petición de la Diputación, en diciembre de 1857, comenzando su labor en enero de 1858³⁸. La Diputación, en esas fechas, se comprometía a pagar los gastos si el gobernador civil y la Junta provincial de beneficencia aprobaban la fundación de cinco hermanas de la caridad para ayudar en las tareas a desarrollar en el hospital de San Roque. Desde el 1 de enero de 1858 recibió la casa-cuna de expósitos y las nodrizas internas, que estaban en el hospital de San Roque³⁹.

El mismo año en el que se fundó el Hospicio de Isabel II, el Jefe Político impulsará, de la mano de la Junta Provincial de Beneficencia, con participación de la Diputación, un Banco de préstamos en beneficio de los pequeños agricultores de la provincia que, se estimaba, podría ayudar a dos mil padres de familia, creándose con un capital inicial de 300.000 reales⁴⁰. Se trataba de otro ejemplo claro de la tarea asistencial promovida desde la institución provincial.

En 1877, el viejo Hospital de San Roque pasa a servir para dependencias de la Diputación, con la propuesta de que traslade allí su sede, o se emplee para vivienda del gobernador civil, tal y como consta en el acta aprobada por la institución el 4 de octubre. Desde ese año, Hospital e inclusa coexistirán en el edificio de la plaza de las Mercedes, atendidos por las Hermanas de la Caridad, pues ellas deben vivir en comunidad y necesitan que los dos establecimientos estén juntos para poder ocuparse de ambos. El ex convento de Santo Domingo, que era hospicio, pasa a sede de la Junta provincial de Beneficencia, escuelas normales de ambos sexos y otros servicios.

Ya en el siglo XX, las necesidades de espacio y de un edificio más moderno determinan la aparición del llamado Hospital Modelo de As Lagoas (hoy campus universitario), construido

³⁷ Boletín Oficial de la Provincia de Orense, 13 de enero de 1855, que aclaraba, ante las numerosas peticiones recibidas de personas que querían alojarse en él, que sólo se admitirían expósitos abandonados, huérfanos sin recursos y adultos o ancianos incapaces.

³⁸ HERNÁNDEZ FIGUEIREDO, J. R., *Las Hijas de la Caridad en Ourense. Beneficencia y enseñanza (siglos XIX y XX)* (Ourense, 2007).

³⁹ Así lo anunciaba la Junta Provincial de Beneficencia: «Desde esta fecha quedan encargadas de la Casa-cuna de Expósitos las Hermanas de la Caridad establecidas en el Hospicio de Isabel II departamento de mujeres sito en el campo de las Mercedes de esta ciudad, a cuyo punto fue trasladado el Torno-inclusa y nodrizas internas que hasta aquí existían en el Hospital de San Roque de la misma... Orense, 1.º de enero de 1858», *vid* Boletín Oficial de la Provincia de Orense, 7 de enero de 1858.

⁴⁰ Boletín Oficial de la Provincia de Orense, 13 de febrero de 1855.

entre 1929 y 1931 y que funcionará entre 1930 y 1979, momento en el que comienza a operar el Hospital Provincial Santa María Nai, que hoy conocemos.

Un ámbito del que se ocuparía también la Diputación Provincial sería el del termalismo, hoy tan en boga, si bien desde un concepto centrado exclusivamente en su papel sanitario. En 1856, el Gobernador Civil aprobará la creación de una comisión para el examen de todas las aguas medicinales que puedan existir en el partido de Ourense, particularmente con el fin de estudiar la calidad de aguas del manantial de la Burga, en la capital⁴¹. La idea era poder plantear y organizar un sistema completo de baños en la ciudad y sus alrededores. Igualmente, se estudiarían las propuestas que llegasen de los ayuntamientos de la provincia con el mismo fin.

II.4 ENSEÑANZA

«Padres de familia, tenéis ya una autoridad, una corporación popular y constitucional, que entre sus principales y esenciales deberes cuenta la educación de vuestros hijos: y esta corporación es la primera y la más digna de la provincia» (*Discurso del Jefe Político Pedro Boado Sánchez*, 26 de mayo de 1822, f. 274r).

La instrucción pública configura otro de los importantes ámbitos de actuación de la Diputación Provincial, particularmente en el campo de la enseñanza secundaria.

El panorama de la educación en la provincia era bastante desolador hacia mediados del siglo XIX. Las tasas de analfabetismo eran muy altas. Sirva como ejemplo este dato: En el partido de Bande, de un total de 15.800 habitantes, solo 6 mujeres y niñas sabían escribir⁴². La Comisión Provincial de Instrucción primaria, participada por la Diputación, tendría mucho que trabajar en este sentido.

El estado liberal había puesto en marcha una importante actividad para secularizar la enseñanza, siendo fundamental, en este sentido, el Plan Pidal aprobado en 1845. Entre otras consecuencias, ello determinó que los institutos de segunda enseñanza quedasen bajo la tutela de las instituciones provinciales.

⁴¹ El Gobernador Civil, Jiménez Cuenca, creaba esa comisión encargada del estudio de las aguas medicinales que pudiesen existir, reservándose, a tenor de los resultados obtenidos, actuaciones posteriores de común acuerdo con la Diputación y el Gobierno, *vid.* Boletín Oficial de la Provincia de Ourense, 24 de mayo de 1856. Sobre el termalismo y Ourense, *vid.* SOUTO FIGUEROA, M. G., *Ourense, terma bimilenaria* (Ourense, 2022).

⁴² Boletín Oficial de Instrucción Pública de 31 de agosto de 1841, p. 48.

De este modo, en febrero de ese año de 1845 se crea el Instituto de Segunda Enseñanza en Ourense⁴³, aunque la inauguración del centro no tendría lugar hasta el 1 de noviembre, con grandes festejos⁴⁴. Ese año, también, se aprobaron los arbitrios destinados a su sostenimiento. Se ocupó parte del viejo edificio de la Compañía, destinado a seminario. El uso compartido deparó problemas y disputas por falta de espacio de ambos. Estaba ubicado en la actual calle de Lamas Carvajal⁴⁵.

En 1849 se intentó trasladarlo a Monforte aunque sin éxito, pues la Diputación se opuso con firmeza⁴⁶. En las diferentes memorias leídas anualmente por los directores del instituto, se agradecían los fondos aportados por la Diputación Provincial, indispensables para el sostenimiento del centro⁴⁷.

Desde la década de los años 60 se llevan a cabo las actuaciones para lograr la construcción del nuevo edificio, con el fin de obtener un espacio propio, cómodo y amplio, donde poder ubicar sin problemas, además del instituto, propiamente, otras dependencias anexas como laboratorios, jardín botánico o biblioteca. En sesión del pleno de la Diputación Provincial de 24 de mayo de 1869 se acordó construir el edificio para Instituto y destinar 10.000 escudos para las obras, creando una comisión inspectora. En octubre de ese año se puso la primera piedra⁴⁸. Sin embargo, las obras sufrirían varias interrupciones ante la falta de fondos, que hubo que destinar a carreteras, ferrocarril y a luchar contra el cólera⁴⁹. En 1879 se acordó sacar a subasta la continuación de las obras, que no lograron un impulso

⁴³ Boletín Oficial de la Provincia de Orense, 22 de febrero de 1845.

⁴⁴ BANDE RODRÍGUEZ, E., y TAIN CARRIL, C., *El Instituto Provincial de Segunda Enseñanza de Orense. Síntesis y motor de la cultura orensana del siglo XIX* (Ourense, 1990), p. 50.

⁴⁵ BENSO CALVO, M. C., «Educación y sociedad en Orense a mediados del siglo XIX. La puesta en marcha del nuevo instituto provincial», en *Historia de la Educación*, 9, 1990, pp. 204-207.

⁴⁶ Así se recogió en la sesión que la institución celebró el 24 de marzo de 1849, *vid.* BANDE, TAIN, *El Instituto Provincial de Segunda Enseñanza de Orense...*, p. 51.

⁴⁷ «Con igual desahogo se satisfacen todas las obligaciones en el año actual; faltaría por lo tanto a un deber de justicia si en esta solemnidad no rindiere un público tributo de gratitud a la Excm. Diputación provincial, que procurando solícita el engrandecimiento del país cuyos elevados intereses le están confiados, y comprendiendo que la primera base de todos los adelantos y de la verdadera cultura es el bien entendido fomento de la Instrucción, aunque agobiada por el estado crítico de la Provincia y por las exigencias consiguientes al vehemente afán de mejoras materiales, no por eso perdona medio ni economiza gasto para que este Instituto ocupe un decoroso lugar entre los demás de su clase», *vid. Memoria leída en el Instituto de 2.ª Enseñanza de Orense, en la apertura del curso académico de 1862 á 1863, por D. Joaquín Gaité y Núñez, Licenciado en Medicina, Vice – Director y Catedrático de Geografía é Historia del mismo Establecimiento* (Orense, Imprenta de D. Agustín Moldes, 1862), p. 11.

⁴⁸ BANDE, E., *Institucións docentes e grandes Mestres en Ourense, 1846-2005* (Vigo, 2010), p. 31.

⁴⁹ BANDE, TAIN, *El Instituto Provincial de Segunda Enseñanza de Orense...*, pp. 56-57.

definitivo hasta 1891. La Diputación acordó que en el nuevo edificio se instalasen todos los edificios costeados por ella.

El técnicamente denominado Centro Provincial de Instrucción Pública, se inauguró el 1 de abril de 1896. Se cedió al Estado la parte del edificio destinado al instituto, pero dejando patente que su propiedad correspondía a la Diputación (base 1.^a), como se recogerá en las bases publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia⁵⁰ y en la posterior escritura pública otorgada el 18 de septiembre de 1896 ante el notario José Sánchez Platero. Las clases comenzaron el 4 de octubre de 1897 en el llamado Instituto Provincial de segunda enseñanza. Además de éste, el edificio albergaba la biblioteca provincial, la escuela normal de magisterio, escuela de artes y oficios y la comisión provincial de monumentos⁵¹.

Un incendio, la noche del 8 de diciembre de 1927, destruyó el edificio. La Diputación sacó a subasta las obras de reconstrucción, pero quedaron desiertas. Fue el Estado el que las pagó en 1934.

La Diputación también sostendrá con sus fondos la escuela de artes y oficios, creada en 1891⁵², y otros centros de formación, como, por ejemplo, las escuelas de formación del profesorado⁵³ o la granja escuela de capacitación agraria.

III. CONCLUSIONES

Cuando durante el Trienio, el primer Jefe Político de Ourense, Pedro Boado Sánchez, se dirija a los diputados a través de un discurso con motivo de la creación de la institución provincial, sus palabras, además de refrendar los valores liberales, adelantaban los ámbitos competenciales hacia los que las diputaciones provinciales dirigirían sus miras. En ese sentido, el modelo lo constituía el texto gaditano de 1812. La corta duración de este período y la falta de documentación no nos permiten afirmaciones tajantes, pero, teniendo en cuenta, además, la falta de recursos y el clima bélico de esta etapa, no resulta aventurado imaginar que la hoja de

⁵⁰ Boletín Oficial de la Provincia de Ourense, 5 de septiembre de 1896, donde se publica el acta de la sesión de la Diputación Provincial correspondiente al 19 de junio donde se aprobaron las condiciones o bases sobre la cesión del edificio al Estado, insistiéndose en que la propiedad correspondía a la institución territorial y regulándose minuciosamente el destino de cada dependencia, así como los encargados de cuidar del mobiliario, cuadros y reloj, entre otros enseres.

⁵¹ BANDE, TAÍN, *El Instituto Provincial de Segunda Enseñanza de Ourense...*, p. 58.

⁵² PASCUAL CARBALLO, A., *Más de 100 años en la vida de Ourense. Escuela Provincial de Artes y Oficios* (Ourense, 1996).

⁵³ CID GALANTE, R. M., *A escola Normal de Mestras de Ourense (1877-1970). A súa orixe e os seus emprazamentos* (Vigo, 2013).

ruta del primer presidente de la institución provincial se quedase en un mero deseo.

Sin embargo, avanzado el siglo XIX y, con la lenta consolidación del estado liberal, veremos cómo alguno de aquellos campos de actuación que apuntaba el Jefe Político, se convertirán en especiales ámbitos competenciales de las diputaciones provinciales. En este sentido, tanto obras públicas como beneficencia, sanidad e instrucción serán los ejes vertebradores de la actuación de estas instituciones.

De todos modos, pese a la activa implicación de la Diputación Provincial en las obras públicas, los avances fueron muy lentos a lo largo del siglo XIX. En buena medida, faltaba un proyecto general y, sobre todo, se echaba en falta la unión entre administraciones para impulsarlos, como se manifestaba en algunas quejas plasmadas en la época acerca de la falta de entendimiento entre las autoridades del sur de Galicia, a lo que habría que unir la rivalidad entre la burguesía de estos territorios⁵⁴. El hecho de que los tramos por el sur de Galicia, tanto de carreteras como de líneas férreas, tarden veinte años en construirse, deja patente, más allá de confiscaciones de fondos para atender necesidades urgentes, que algo mal se hizo y que faltó una correcta inspección y seguimiento de los trabajos por parte de las instituciones político-administrativas.

Mejores resultados podemos encontrar en la actuación de la diputación ourensana en el campo de la beneficencia y la sanidad, muy unidas en esta época. La atención hospitalaria que se realiza durante el siglo XIX, y que podemos hacer extensible al siglo pasado, no se comprende sin el importante papel de la institución provincial. Iniciada desde el apoyo al Hospital de San Roque, luego al ubicado en la plaza de las Mercedes, continuó con la construcción, a sus expensas, de un hospital que se mantuvo hasta tiempos recientes. En cuanto al capítulo de beneficencia, la Diputación Provincial fue esencial desde los primeros momentos, participando en la Junta Provincial de Beneficencia y, más tarde, asumiendo la gestión directa de hospicios y asilos.

De semejante relevancia fue el papel que la Diputación Provincial desempeñó en el campo de la instrucción, particularmente en el de la segunda enseñanza. Además, se trataba de un ámbito donde era muy necesaria la implicación de los poderes públicos, teniendo en cuenta las altas cifras de analfabetismo en la provincia, que recogen las estadísticas, especialmente entre las mujeres. Desde la creación del instituto en la capital, en 1845, los fondos consignados por la Diputación fueron esenciales para el sostenimiento del mismo, como señalan

⁵⁴ QUINTANA GARRIDO, «Reflexiones históricas...», p. 250.

todos los directores en sus memorias anuales. Mayor importancia, si cabe, tuvo la construcción de un nuevo edificio para albergar el instituto y otras dependencias de enseñanza y cultura, que fue sufragado en su totalidad por la Diputación Provincial.

En definitiva, podemos concluir que, gracias a la existencia de esta institución, se llevaron a cabo actuaciones fundamentales para el desarrollo de una provincia de interior como era Ourense, ubicada en la periferia peninsular, muy necesitada de iniciativas que la sacaran de la pobreza en la que se encontraba iniciado el siglo XIX. En este sentido, la mejora de las comunicaciones, el impulso de la educación y la atención a los más necesitados no pueden ser entendidos sin la actividad desarrollada por la Diputación Provincial, al margen de errores o posibles fallos que se pudiesen haber cometido.

SECCIÓN II
LAS DIPUTACIONES
PROVINCIALES LÍMITROFES

Las efímeras provincia y diputación de Villafranca o de El Bierzo y sus controversias territoriales con Galicia (1821-1823)

FÉLIX MARTÍNEZ LLORENTE
Universidad de Valladolid

RESUMEN

Una de las singulares novedades proporcionada por el régimen provincial del Trienio Liberal (1821-1823) fue la instauración de la novedosa provincia de El Bierzo o de Villafranca. A pesar de haber contado con indudables precedentes históricos como demarcación territorial, su adscripción a la provincia de León se mantuvo invariable en los primeros años de vigencia del régimen constitucional, hasta que en el Trienio Liberal el proyecto de división territorial de España y de instauración de Diputaciones y Jefes Políticos previsto en la Constitución de 1821 acuerde el establecimiento de 52 provincias, con la novedad de las de Calatayud, Játiva y Villafranca del Bierzo.

Sin embargo, no fueron pocos los problemas que su postrera definición territorial y de límites con jurisdicciones vecinas, caso de las provincias de Ourense y León, trajo consigo, como es el caso, de la ruptura del eje del río Sil, y la incorporación a la provincia de Villafranca de la comarca de Valdeorras. La solución final llegó a ser sometida a una Comisión que, integrada por representantes de los tres territorios, se constituyó el 31 de agosto de 1822, y en la que, pese a acordarse un nuevo trazado interprovincial, no logró ponerse en marcha al producirse una casi inmediata vuelta al absolutismo.

PALABRAS CLAVE

Trienio Liberal, Diputaciones, Provincias, El Bierzo, Orense, Villafranca del Bierzo, Provincia de León, Provincia de El Bierzo, Constitucionalismo.

ABSTRACT

One of the unique novelties provided by the provincial regime of the Liberal Triennium (1821-1823) was the establishment of the new province of El Bierzo or Villafranca. Despite having had undoubted historical precedents as a territorial demarcation, its assignment to the province of León remained unchanged in the first years of validity of the constitutional regime, until in the Liberal Triennium the project of territorial division of Spain and the establishment of Deputations and Political Chiefs provided for in the Constitution of 1821 agrees the establishment of 52 provinces, with the novelty of those of Calatayud, Játiva and Villafranca del Bierzo.

However, there were many problems that its last territorial definition and limits with neighbouring jurisdictions, in the case of the provinces of Ourense

and León, brought with it, as is the case, the rupture of the axis of the river Sil, and the incorporation into the province of Villafranca of the region of Valdeorras. The final solution came to be submitted to a Commission that, composed of representatives of the three territories, was constituted on August 31, 1822, and in which, despite agreeing on a new interprovincial route, it failed to get underway when there was an almost immediate return to absolutism.

KEY WORDS

Liberal Trienium, Deputations, Provinces, El Bierzo, Orense, Villafranca of The Bierzo, Province of León, Province of El Bierzo, Constitucionalism.

SUMARIO: I. *La antigua «provincia del Bierço» preconstitucional.*—II. *El Bierzo, provincia de León en el régimen provincial gaditano (1810-1814).*—III. *La provincia de Villafranca o del Bierzo: su proceso formativo bajo el Trienio Liberal (1820-1823).*—IV. *La Diputación Provincial de Villafranca (marzo de 1822 - 1 de octubre de 1823).*—V. *Anexo. Relación de oficiales de la Diputación Provincial de Villafranca - El Bierzo (10 de marzo de 1822 - 1 de octubre de 1823).*

I. LA ANTIGUA «PROVINÇIA DEL BIERÇO» PRECONSTITUCIONAL

El Bierzo o Bierzo, al noroeste de la actual provincia de León, constituye una comarca natural, integrada por un conjunto de valles regados por el río Sil, que llegan a formar un ecosistema de clima benigno, definido por alturas montañosas de cierta consideración. Dispone de una extensión de 2.954,28 km², comprendiendo el 18% de la superficie actual de la provincia de León, limitando con las provincias de Orense, Lugo, Asturias, así como con las comarcas leonesas de La Montaña (Murias de Paredes y Laciana) y La Cabrera, a las que debemos añadir la Meseta por el Sur, razón por lo que constituye una zona de transición entre las regiones de Galicia y Asturias y el interior de la Meseta Central.

Desde fechas relativamente tempranas formó ya una entidad política diferenciada a pesar de su tremenda diversidad poblacional. Como «provincia del Bierço» o «tierra del Bierço» aparece registrada documentalmente desde el reinado de los Reyes Católicos¹.

¹ 1480, octubre 7. Carta de los Reyes Católicos sobre admisión en El Bierzo y Valcárcel del justicia mayor y alcalde mayor de Galicia (Archivo General de Simancas, R. G. S., Leg. 148010, núm. 22); 1486, diciembre 2: Incitativa al alcalde mayor de Ponferrada, a petición de Bartolomé Ferrández, abad de Compludo, rector de la parroquial de Santo Tomas de las Ollas «ques en el obispado de Astorga, en la provincia del Byerzo» (A. G. S., R. G. S., Leg. 148612, núm. 39); 1496, enero 14. Comisión al bachiller Miguel Álvarez de Ocaña, corregidor de Ponferrada, y a Francisco de Riaño para que los herederos de Mendaña de

Por el *Censo de Averiguaciones* de merindades y vecinos de cada villa y jurisdicción de la Corona de Castilla de 1591 sabemos que, a efectos fiscales de distribución y cobro de servicios regios, su territorio se hallaba dividido en 40 circunscripciones –excluidas las provincias vascongadas, por no contribuir al servicio de Millones–, de las cuales 32 llevaban la denominación de «provincias» y 8 eran distritos asimilados, agrupándose todas ellos en torno a una ciudad con voto en Cortes, por ser sus procuradores los que, teóricamente, controlaban el gasto aprobado en su seno².

Entre las mencionadas 32 provincias aparece enunciada la de Ponferrada, junto a las homólogas de León y las Asturias de Oviedo, todas ellas dependientes a efectos fiscales de la ciudad con voto en Cortes de León, estando a cargo de los representantes de esta urbe la distribución final del servicio de Millones. Esta división territorial, utilizada al menos desde 1541 para el reparto de «servicios» y desde 1591 para el de «millones», estuvo basada en el protagonismo tributario ejercido por las 18 ciudades con voto en Cortes existentes, respecto de aquellas cuantías de recaudación votadas y aprobadas en su seno.

A su vez esta «provincia de Ponferrada» aparecía definida por el conjunto de poblaciones que integraban los distritos de *Tierra de Ponferrada* –con 94 lugares, más la villa de Ponferrada–; *Abadía de San Andrés de Espinaredo* –con 44–; *Abadía de San Pedro de Montes* –con 18–; *Villafranca y su Tierra* –con 99 lugares–; *Merindad de Valcázar* –con 41–; *Merindad de Baluda* –con 18–; *Merindad de Aguiar* –con 26–; *Valle de Ancares* –con 20–; *Coto de Bargas* –con 11–; *Coto de Villar* –constituido por el lugar de Villar y Mosteiros y los corrales–; y los *Concejos de Somozas de San Cosme* –con 26–, con un total de pecheros «provincial» de 15.715 vecinos, o lo que es lo mismo, 78.575 habitantes, resultado directo

Yebra, difunto, devuelvan a unos vecinos de la *Tierra de El Bierzo* los bienes que les había robado Mendaña (Archivo General de Simancas, R. G. S., Leg.149601, núm. 47); 1498, agosto 2: Los Reyes Católicos ordenan a Juan de Leiva, capitán y juez pesquisador de Ponferrada, que prenda a los culpables de los asesinatos y otros delitos que se habían cometido en la comarca de la dicha villa y en la *provincia de El Bierzo*, los envíe ante los alcaldes de Corte, y a los que no pudiere prender, los emplace para que vayan ante el duque de Alba y los del Consejo (Archivo General de Simancas, R. G. S., Leg.149808, núm. 68); 1500, febrero 27: Incitativa a las justicias de Arévalo para que determinen acerca de la petición presentada por Juan de Montalvo, corregidor de la *provincia de El Bierzo*, sobre ciertos bienes que su mayordomo Alvaro del Peso, le debe (Archivo General de Simancas, R. G. S., Leg.150002, núm. 284).

² El ámbito competencial de las provincias de los siglos XVI y XVII se reducía al «repartimiento, ejecución y recaudación de los servicios: ordinarios, extraordinarios y de millones». No se incluían entre ellos ni el cobro de alcabalas, ni el de tercias, ni los restantes impuestos o gravámenes no votados en Cortes (MARTÍNEZ DIEZ, G., «Génesis histórica de las provincias españolas», en *Anuario de Historia del Derecho Español (A. H. D. E.)*, LI (1981), pp. 523-593; en concreto, pp. 534-538; del mismo autor, *Génesis histórica de la provincia de Burgos y sus divisiones administrativas*, Burgos, 1983, p. 59).

de multiplicar el número de vecinos por cinco, en que viene establecido el volumen de integrantes de una unidad familiar que comprendía el término vecinal³.

A efectos gubernativos, los Reyes Católicos habían comenzado a instaurar y generalizar, desde las Cortes de Toledo de 1480, a lo largo del realengo, un nuevo sistema de vertebración territorial en el que la figura del Corregidor concejil pasaba a jugar un destacado protagonismo. Aunque no estamos ante una demarcación territorial propiamente dicha, el ejercicio por el corregidor de competencias gubernativas y jurisdiccionales sobre un conjunto de concejos, venía a dibujar, indirectamente, un amplio distrito sobre el que dicho oficio venía a ejercitar una misma acción política, gubernativa y jurisdiccional en nombre del rey, para el que se terminará acuñando la expresión de «corregimiento».

En el año 1494, entre el conjunto de 56 *corregimientos* que se testimonian a lo largo de la Corona de Castilla se encuentra el de El Bierzo –con sede en Ponferrada–, aunque dispondrá de una exigua vigencia, toda vez que desaparecerá, inexplicablemente, dos décadas más tarde, como se constata en el recuento de 59 corregimientos elaborado en 1515, a fines del reinado del regente Fernando el Católico⁴, no volviendo a ser restaurado nunca más, a pesar de su condición de villa real.

Durante el primer período de establecimiento borbónico al frente de la Monarquía española, el territorio berciano encontró su acomodo, dentro del sistema de 13/22 intendencias territoriales instaurado en 1711-1718-1749, en el seno de la intendencia de León-Asturias, con capital en la ciudad de León⁵.

A fin de tener constancia de las jurisdicciones inferiores y lugares que configuraban territorialmente cada intendencia, con fecha 22 de marzo de 1785, don José Moñino y Redondo, I conde de Floridablanca, secretario de Estado del rey Carlos III, solicitó de cada intendente información puntual sobre tales cuestiones, resultado de la cual fue la obra editada en 1789 con el título «España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos,

³ *Censo de población de las provincias y partidos de la Corona de Castilla en el siglo XVI, con varios apéndices para completar la del resto de la Península en el mismo siglo y formar juicio comparativo con la del anterior y siguiente, según resulta de los libros y registros que se custodian en el Real Archivo de Simancas* (ed. González, T.), Madrid, 1829, pp. 29-32.

⁴ AZCONA, T. de, *Isabel la Católica, estudio crítico de su vida y reinado*, Madrid, 1964, p. 343; GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1980, p. 238 (cfr. MARTÍNEZ, «Génesis histórica de las provincias españolas», pp. 541-547).

⁵ KAMEN, H., «El establecimiento de los Intendentes en la Administración española», en *Hispania*, 95 (1964), pp. 368-395; cfr. MARTÍNEZ DIEZ, «Génesis histórica de las provincias españolas», pp. 550-551.

corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, así realengos como de órdenes, abadengo y señorío». En la misma el territorio del reino de España aparece distribuido en 38 provincias, peninsulares e insulares, entre las cuales se enuncia a la provincia de León, con Ponferrada y Asturias⁶.

Ello no impedirá el que, escasamente un año después de formular Floridablanca su petición, en 1787, Asturias apareciera oficialmente considerada como una nueva provincia, diferenciada de la de León, al menos a efectos censales⁷, lo que se ratificará en 1799 cuando se constituya en circunscripción fiscal independiente, junto con otras cinco, por Real Decreto de 25 de septiembre de dicho año, organizándose seguidamente por la Instrucción de 4 de octubre siguiente⁸. Sin embargo, ello no significa que alcanzase la categoría de Intendencia, pues el número de éstas seguirá siendo el mismo de 1749: veintinueve.

II. EL BIERZO, PROVINCIA DE LEÓN EN EL RÉGIMEN PROVINCIAL GADITANO (1810-1814)

Con el advenimiento de la Guerra de la Independencia, la Junta Central Suprema convocó elecciones a Cortes extraordinarias para 1810. La ciudad de León con voto en Cortes, donde desde julio de ese mismo año se había constituido una Junta Suprema en la que El Bierzo aparecía dividido en dos distritos⁹, seguía siendo

⁶ Son las de Ávila, Aragón, Burgos, Gran Canaria, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Betanzos, La Coruña, Santiago de Compostela, Lugo, Orense, Mondoñedo, Tuy, Granada, Guadalajara, Islas Baleares, Jaén, León con Ponferrada y Asturias, Madrid, La Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, Salamanca, Sevilla, Segovia, Soria, Toledo, Toro, Valladolid, Valencia, Álava, Vizcaya, Guipúzcoa, Zamora, Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía (*España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, así realengos como de órdenes, abadengo y señorío*, Madrid, 1789; cfr. MARTÍNEZ DIEZ, «Génesis histórica de las provincias españolas», pp. 553-554).

⁷ *Censo español executado de orden del Rey comunicada por el excelentísimo señor conde de Floridablanca, primer Secretario de Estado y del Despacho, en el año 1787*, Madrid, 1790, núm. XXXII; cfr. MARTÍNEZ DIEZ, «Génesis histórica de las provincias españolas», p. 555.

⁸ «Por consecuencia del Real Decreto de 25 de septiembre e instrucción de 4 de octubre de 1799 está encargado todo lo concerniente a los ramos de Rentas a los Gobernadores, Subdelegados y Juntas principales provinciales de Cádiz, Málaga, Santander, Alicante y Cartagena, y al regente de la Real Audiencia Subdelegado del Principado de Asturias, por lo que corresponde a dichas capitales y pueblos con que se han demarcado sus nuevas provincias marítimas, con la misma autoridad que tienen los Intendentes en las provincias de su cargo, y con total independencia de las Intendencias y Juntas principales provinciales de Sevilla, Granada, Burgos, Valencia, Murcia y León, de que han sido segregadas aquellas...» (Novísima Recopilación (Nv. R.), VII, 16, 22).

⁹ La zona libre de franceses de la provincia de León se dividió en cuatro partidos: Ponferrada, Villafranca, Babia y Valdeburón. Constituía el primero la porción central y

portavoz de la *provincia* de Ponferrada-Bierzo, contando con siete diputados¹⁰, de los que cinco fueron elegidos por los electores provinciales, uno por la Junta de Gobierno y otro por la capital con voto tradicional. La elección de los primeros, mediante un sistema indirecto, aunque prácticamente universal masculino en la primera instancia, se desarrolló el 29 de agosto de 1810 en el monasterio de Carracedo; el 1 de septiembre la Junta de Gobierno designó al suyo, y finalmente, el de la ciudad de León, no pudo realizarse hasta el 29 de octubre¹¹.

A pesar de las reformas territoriales y gubernativas que de la administración intermedia del Estado van a acometer las Cortes extraordinarias de Cádiz, desde la promulgación de la Constitución (marzo de 1812) y hasta la vuelta al absolutismo fernandino en mayo de 1814, estas no afectarán a las dimensiones territoriales ni organizativas de la antigua provincia de León, que seguirá estando integrada por los antiguos distritos o partidos de León y Ponferrada –una vez extraído el de Asturias en 1787–, como señalábamos anteriormente.

III. LA PROVINCIA DE VILAFRANCA O DEL BIERZO: SU PROCESO FORMATIVO BAJO EL TRIENIO LIBERAL (1820-1823)

Con el triunfo del régimen revolucionario y constitucional, a principios de marzo de 1820, y su puesta en vigor del texto de la Carta Magna gaditana –nuevamente jurada por el rey pocos días más tarde, el 9 de marzo–, los Ayuntamientos de Ponferrada y Villafranca del Bierzo se sumaron al conjunto de municipios del reino que recibieron gozosos la noticia.

oriental del Bierzo, desde Fornela hasta Maragatería y Cepeda, con las tierras aldeañas incluida la Cabrera; el segundo lo integraban las comarcas de Cacabelos, Espinareda, Burbia, Valcarce y Carucedo; el tercero, las de Babia, Lacia, los concejos de Luna, Omaña y Ordás; el cuarto comprendía las cabeceras del Porma y del Esla, Sajambre, Valdeón, tierras de Riaño y de la Reina y la zona del Curueño (MERINO RUBIO, W., «El Bierzo y las montañas resisten. Reforma y renovación de la Junta de León, 1810», en *Tierras de León*, vol. 28, núm. 73 (1988), pp. 29-56).

¹⁰ Según estableció la normativa reguladora de la convocatoria, se elegía un diputado por cada 50.000 habitantes, siguiendo el censo de 1797, por parte de las 28 provincias con voto en Cortes, más las tres vascongadas y Asturias, independiente desde 1787, como queda dicho: en total, 32 provincias con voto en Cortes (*Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes, fecha 1 de enero de 1810*; ed. SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, I, Madrid, 1969, pp. 69-72).

¹¹ CARANTOÑA ÁLVAREZ, F., «Las primeras diputaciones leonesas (1812-1823). El inicio del Liberalismo», *Historia de la Diputación de León* (Carantoña Álvarez, F., y Puentefeliz, G. dirs.), León, 1995, tomo I, pp. 3-17; en concreto, p. 4.

En Ponferrada, por bando de 12 de abril de 1820 fue convocada la vecindad a fin de que, en la mañana del sábado día 15, se personasen frente al balcón del Ayuntamiento al objeto de asistir a la lectura y jura solemne del texto constitucional, culminando con una solemne Misa, repique de campanas, luminarias y descubrimiento de una lápida conmemorativa, al día siguiente¹². De manera semejante, el Ayuntamiento de Villafranca, recientemente constituido, procedió a la jura solemne de la Constitución el domingo 16 de abril, emplazando a la población a comparecer en la Colegiata, tras la Misa; las luminarias y repique de campanas se retrasaron a la noche del 22 de abril¹³.

Por esas mismas fechas, en las Cortes recientemente restauradas en Madrid, se volvió a plantear, con carácter de urgencia, el espinoso tema de la división territorial de España y de la instauración del régimen de Diputaciones y Jefes Políticos previsto en la Constitución.

Dicho órgano legislativo, tras ser convocado por decreto de 27 de marzo, ateniéndose a la distribución provincial de voto en Cortes de 1797, acometió su constitución, dando inicio a su período de sesiones anual el 9 de julio de 1820. En sus primeras reuniones, concretamente en la desarrollada el día 11 de julio, y respecto del informe presentado por el Secretario de Gobernación de la Península, se replanteó el tema de la división territorial de España, que había sido interrumpido tras la disolución de las Cortes en mayo de 1814, insistiendo en la urgencia de proceder a la división provincial constitucionalmente exigida, para lo cual se anunció la designación de una Comisión Especial gubernativa¹⁴.

Esta Comisión Especial auspiciada por el Gobierno estaba constituida por don Felipe Bauzá, director del Departamento Hidrográfico, y don José Agustín de Larramendi Muguruza, que ya trabajaran en el proyecto de división territorial de 26 de enero de 1814 presentado en su día ante el Consejo de Estado y que quedó inconcluso¹⁵.

Mientras, las Cortes nombraron su propia *Comisión Especial de la División del Territorio Español*, integrada por ocho vocales, que inició sus sesiones el 4 de agosto de 1820, y en la cual don José Vargas Ponce será designado enlace con la Comisión gubernativa.

¹² Archivo Municipal de Ponferrada (A. M. P.), Libro de Actas núm. 20 (1816-1822), sesión de 12 y 15 de abril de 1820, fols. 209v-210v.

¹³ Archivo Municipal de Villafranca del Bierzo (A. M. V.), Libro de Actas (1817-1821), sesión de 14 de abril de 1820, fols. 13r-13v.

¹⁴ Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura de 9 de julio de 1820 a 8 de noviembre de 1820. Sesión del día 11 de julio de 1820, núm. 7, p. 47.

¹⁵ Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de noviembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 1 de octubre de 1821, núm. 7, pp. 50-52.

Pero deberemos aguardar hasta la siguiente legislatura ordinaria de 1821 (de 1 de marzo a 30 de junio) para que, finalmente, se presente el proyecto gubernativo el 4 de marzo de 1821, proponiendo la creación de 47 provincias, sin Canarias¹⁶.

Una vez recibido el proyecto del Gobierno, la Comisión designada por las Cortes iniciará sus trabajos de estudio, recabando la participación de todos los diputados de la cámara. Tras ello, redactó un dictamen por el que, como medida principal, establecía el incrementar el número de provincias ofertado por el Gobierno —47— a 50, más las Canarias, elevándose finalmente a las Cortes, ya como proyecto de ley, el 19 de junio de 1821¹⁷, aunque su lectura no podrá concluirse, por lo que quedará para una siguiente legislatura¹⁸.

La Legislatura extraordinaria del año 1821 (de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822) fue la definitiva para el tema provincial. El texto del dictamen y el proyecto de decreto, con fecha 21 de junio, será publicado en su integridad por el Diario de Sesiones el 1 de octubre de 1821, a fin de dar inicio a los debates¹⁹. Como novedad destacable y significativa del mismo, el establecimiento definitivo de 51 provincias, con la proposición de tres nuevas provincias en relación con propuestas anteriores: las de Calatayud, Játiva y Vierzo / Villafranca del Bierzo.

El debate del Decreto se desarrolló entre el 30 de septiembre de 1821 al 14 de enero de 1822. En la propuesta razonada que la *Comisión de la División del Territorio Español* formula, idéntica a la del Informe de junio de 1821, se afirma de la nueva *provincia de Vierzo* (sic), como argumentos que justificarían la elección de su capitalidad, el que:

«Su capital Villafranca, que es preferible a Ponferrada por su centralidad, mayor población, copia de edificios públicos, proporción de comunicaciones y otras circunstancias. Población, 86.385 almas.»²⁰

¹⁶ Le acompañaban un mapa de España dividida en provincias, el censo de cada provincia, la demarcación circunstanciada de cada una de ellas y una memoria razonada sobre la división que se proponía (Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura ordinaria de 20 de febrero de 1821 a 30 de junio de 1821. Sesión de 4 de marzo de 1821, núm. 7, pp. 104-105).

¹⁷ *Informe de la Comisión de División del territorio español, leído en la sesión de las Cortes de 19 de junio de 1821*, Madrid, 1821. En el mismo, respecto de la provincia de «Vierzo» se declara que «su capital Villafranca, que es preferible a Ponferrada por su centralidad, mayor población, copia de edificios públicos, proporción de comunicaciones y otras circunstancias. Población, 86.385 almas» (ibídem, p. 40). Sus límites, según el Proyecto, en pp. 43-44.

¹⁸ Las tres añadidas a las del Gobierno eran las de Játiva, Palencia y el desdoblamiento de la provincia única vascongada. La elevación del dictamen en: Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura ordinaria de 20 de febrero de 1821 a 30 de junio de 1821. Sesión de 19 de junio de 1821, núm. 112, p. 2354 y del 22 de junio, núm. 115, p. 2408.

¹⁹ Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 1 de octubre de 1821, núm. 7, pp. 50-62.

²⁰ *Ibidem*, p. 58.

No resultó fácil la discusión en lo tocante a la nueva provincia del Bierzo, centrándose el debate en el número idóneo de habitantes, el territorio que abarcaría y en la disputa entre Ponferrada y Villafranca por obtener la ansiada capitalidad provincial. A ello debemos añadir la propuesta de los diputados gallegos de que Galicia abarcase, por el Oriente, hasta las montañas de Foncebadón, por ser el «punto en que empiezan otras *cualidades de clima, figura territorial, virtud productiva, costumbres, lengua y demás circunstancias enteramente opuestas a las que hasta allí son comunes con la Galicia*»²¹.

En la sesión parlamentaria desarrollada el día 15 de octubre de 1821, los argumentos a favor de una u otra capitalidad fueron defendidos por los diputados Romero Alpuente²² y Peñafiel –a favor de Ponferrada– y Clemencín y Subercase –defensores de Villafranca–. En el caso de estos últimos sus postulados giraban en torno a la estratégica posición de la población en el camino Real a Galicia, su mayor volumen de población, así como su vinculación con la comarca de Valdeorras, la cual se llegó a proponer, incluso, el que fuera agregada a la nueva provincia, llegando a pesar y mucho en la votación final²³.

Semejante cambio de criterio en la capitalidad de la nueva provincia –Villafranca por Ponferrada– no hacía sino traslucir el enfrentamiento soterrado existente entre dos comunidades de origen y evolución histórica diferente y que en el nuevo régimen constitucional habían llegado a abrazar bandos antagónicos: de un lado, Ponferrada, con 468 vecinos –aproximadamente, 2.000 habitantes–, siempre había sido villa realenga y desde fines del siglo xv, capital *oficiosa* de El Bierzo, dedicándose mayoritariamente a la actividad comercial a través de la actividad de una pujante burguesía²⁴; de otro, Villafranca, con mayor número de vecinos –690, que

²¹ *Proyecto aparecido, y según se dice propuesto al ministerio de la Gobernación para la división de Galicia en 4 gobiernos políticos*, Santiago, 1820, p. 11. Los 4 gobiernos políticos que se proponían eran: Gobierno Político del Seno Brigantino, capital Coruña; Gobierno Político de entre el Tambre y el Miño, capital Pontevedra; Gobierno Político del Sil y del Miño, capital Orense; y Gobierno Político del Alto Miño, capital Lugo. Afectaría al Bierzo el tercero de los enunciados, el Gobierno Político del Sil y del Miño, capital Orense, al establecer como límites para el mismo por Oriente los «Límites de Castilla hasta el Cebreiro» (ibídem, pp. 1-3).

²² «El Sr. Romero Alpuente dijo que la capital de esta provincia debía ser Ponferrada por concurrir allí todas las circunstancias necesarias que exigía la comisión y por su mayor seguridad respecto a Villafranca, pues esta población está expuesta a las aguas, que a veces hacen estragos. Después de una corta discusión, se aprobó la capital Villafranca» (Gaceta de Madrid, núm. 295, de 16 de octubre de 1821, p. 1563, refiriéndose a la sesión de 15 de octubre de 1821 desarrollada en las Cortes).

²³ Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 15 de octubre de 1821, núm. 21, pp. 258-259.

²⁴ Comerciantes y en menor medida, industriales ferreros, unidos al influyente gremio de cosecheros, controlaban su Ayuntamiento constitucional (GARCÍA GONZÁLEZ, M. J.,

hacen un total de 2.940 habitantes–, históricamente sometida a un régimen señorial presidido por los marqueses de igual nombre, sede habitual de distinguidos y económicamente potentes miembros de la nobleza, de grandes propietarios y de significados rentistas comarcales, junto a comerciantes y profesionales liberales, que habían pasado a controlar el gobierno municipal, a pesar de la disolución del régimen señorial operado por las Cortes gaditanas²⁵.

No pilló por sorpresa a la corporación municipal de Ponferrada ni la creación de la provincia, ni la designación de Villafranca como su capital y sede de las instituciones provinciales. Joaquín Baeza, segundo oficial de la Secretaría de la Gobernación de la Península en el Gobierno de la nación e hijo del presidente de la Junta Superior de León durante la Guerra de la Independencia, ya les había puesto al corriente de ambos extremos en 1820²⁶.

Igualmente, a principios de septiembre, el cabildo de regidores de la villa de Ponferrada, habiendo tenido conocimiento del proyecto de Decreto que se avecinaba, designaron de entre sus miembros una comisión que, presidida por el alcalde Antonio Macías Flórez y auxiliada por el abogado José Fernández Carús, realizasen en «la Corte cuantas diligencias sean para demostrar a las Cortes el agrabio que se hace a esta villa en priarla de cabeza de provincia y señalar a la de Villafranca por no estar en el punto céntrico y concurrir de las ventajas que tiene esta dicha villa», como así finalmente aconteció el 30 de septiembre de 1821, justo el mismo día en daban comienzo los debates parlamentarios sobre el tema²⁷.

«La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (CARANTOÑA ÁLVAREZ, F.; y PUENTE FELIZ, G.), León, 1995, p. 35); del mismo autor, «La Provincia de El Bierzo», en VV. AA., *Historia de El Bierzo* (ed. Diario de León-Instituto de Estudios Bercianos), León, 1994, pp. 131-144).

²⁵ GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», pp. 35-36; GARCÍA GONZÁLEZ, «La provincia de El Bierzo», *Historia de El Bierzo*, pp. 133-134. Sobre el debate, *vid. BURGUEÑO RIVERO, J.*, «La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)», en *Eria. Revista Cuatrimestral de Geografía*, 36 (1995), pp. 5-33; en concreto, pp. 18-19.

²⁶ La Corporación ponferradina dio las gracias al mismo «por los servicios que ha prestado a hacer en beneficio de esta villa para hacerla cabeza de Provincia» (Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 20 (1816-1822), sesión de 11 de enero de 1821 y carta de 24 de enero de 1821, fols. 179 y 254; cfr. GARCÍA GONZÁLEZ, «La provincia de El Bierzo», *Historia de El Bierzo* (1994), p. 134; «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 36. Además, fue enviado informe a la Comisión de las Cortes sobre lo razonable del proyecto de división del territorio nacional, principalmente «en la parte que designa a Ponferrada como capital de la provincia del Bierzo» (*Exposición que hace la villa de Ponferrada para manifestar lo razonable del proyecto de división del territorio español presentado a las Corte en la parte que designa a dicha villa por capital de la nueva provincia del Bierzo*, Madrid, 1821).

²⁷ Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 20 (1816-1822), sesión de 4 de septiembre de 1821, fols. 308v-309r; cfr. GARCÍA GONZÁLEZ, «La provincia de El Bierzo», *Historia de El Bierzo* (1994), p. 135; «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 36.

Por su parte la villa de Villafranca se había dirigido a las Cortes y a su comisión encargada de la División del Territorio Español, el 15 de febrero de 1821, solicitándole «se sirviesen sancionar los votos justos de aquel pueblo y los de los ayuntamientos de algunas provincias de Galicia» a fin de que «se erija aquel país en provincia separada, medida tan necesaria en política como indicada en la naturaleza»²⁸.

Hasta que el *Dictamen* fue elevado, el tema de la división territorial de España seguía abierto, lo que propició el que las dos villas bercianas, llamadas a presidir una futura provincia comarcal, recurrieran a personajes influyentes en la sociedad y en la política de la Corte madrileña. La villa de Ponferrada buscará el auxilio del futuro Secretario de Hacienda y diputado, Felipe Sierra Pambley, natural de Laciana²⁹. La de Villafranca, el apoyo a sus pretensiones de don Manuel Goyanes Balboa, canónigo de la Colegiata de Villafranca y antiguo diputado gaditano, y de don Diego Muñoz Torrero, también diputado en las Cortes de Cádiz, antiguo Chantre del Cabildo Colegial villafranquino, y en la actualidad obispo de Guadix-Baza³⁰.

Diversos diputados a Cortes relacionados con el territorio, elegidos entre el 30 de abril y el 21 de mayo de 1820, manifestaron ante la Comisión que el nombre más idóneo para la nueva provincia era la de «provincia del Bierzo», en lugar del de Ponferrada³¹.

Por lo que se refiere a los Ayuntamientos de Valdeorras, estos, con el de la villa de O Barco a la cabeza, remitieron a la Comisión un escrito que fue leído ante las Cortes el 1 de octubre de 1821. En él se hacía evidente la preocupación de todos ellos por los límites que habían sido señalados por la Comisión entre la nueva provincia berciana y las provincias gallegas de Lugo y Orense, solicitando el

²⁸ Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura ordinaria de 20 de febrero de 1821 a 30 de junio de 1821. Sesión del día 23 de marzo de 1821, núm. 26, p. 629 (*Gaceta de Madrid* de 24 de marzo de 1821, p. 395).

²⁹ Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 20 (1816-1822), sesión de 9 de agosto de 1821, fols. 304v-305r; cfr. GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 36. Sobre don Felipe Sierra Pambley, vid. DIEGO GARCÍA, E. de, «D. Felipe Sierra Pambley: una figura en la política liberal de 1820 a 1822», en *Tierras de León*, vol. 25, núm. 61 (1985), pp. 11-14; en concreto, pp. 11-12.

³⁰ GARCÍA GONZÁLEZ, «La provincia de El Bierzo», *Historia de El Bierzo* (1994), p. 135; «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 36. Vid. también, ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «Villafranca, adelantada del liberalismo en El Bierzo», en *Aquiana*, Ponferrada, núm. 56 (1969), p. 5; del mismo autor, «Muñoz Torrero y El Bierzo», en *Aquiana*, Ponferrada, núm. 65 (1970), p. 7.

³¹ «Los diputados infrascriptos están plenamente convencidos de que la nueva provincia denominada Ponferrada es tan necesaria en política como indicada por la naturaleza, pero habiendo sido siempre conocido el distrito de que se forma por uso y común acepción de los pueblos con el nombre de provincia del Vierzo desde tiempo inmemorial, desearían se le continuase» (Congreso de los Diputados. Archivo, Leg. 78, núm. 74, 16 de junio de 1821).

que, antes de ser aprobado, se trazase un plano exacto por comisionados mixtos Gobierno-pueblos afectados³².

Curiosamente, a la par, en esa misma sesión, se hacía público el proyecto de división para su aprobación, en cuyo artículo 2 figuraba ya la provincia del «Vierzo», con su capital en Villafranca por ser «preferible a Ponferrada por su centralidad»³³.

En el mismo sentido expresado anteriormente, manifestó también su preocupación por las zonas que se segregaban de las distintas demarcaciones de Galicia el diputado gallego José María Moscoso de Altamira Quiroga, en sesión del día siguiente, 2 de octubre de 1821, hasta el punto de declararse contrario a la introducción de provincias pequeñas como Chinchilla, Játiva o El Bierzo³⁴. Igualmente, el diputado de Ciudad Real, sr. Giraldo de Arquellada, se confesó portavoz del descontento de los ayuntamientos de Valdeorras, como argumento a su posición contraria a las divisiones provinciales planteadas por la Comisión, por la definición territorial de la nueva provincia berciana que se había propiciado, en sesión del 5 de octubre del mismo año³⁵.

Solo un diputado, el leonés Benito Lobato Caballero, deán de la Catedral de Salamanca, se opuso radicalmente a la creación de una

³² «Los ayuntamientos del partido de Valdeorras en que se quejaban de los perjuicios que experimentarían de resultas de los límites señalados por la mencionada comisión entre las provincias de Lugo y Orense y la nueva del Vierzo, solicitando que antes de aprobarse el dictamen de división del territorio tal como se había presentado, se mandase levantar un plano exacto por comisionados mixtos del Gobierno y de los pueblos que representaban» (Diario de Sesiones de las Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 1 de octubre de 1821, núm. 7, p. 49).

³³ *Ibidem*, pp. 50-62; en concreto, p. 58.

³⁴ «Yo siempre me opondré a que haya provincias muy pequeñas. Hay algunas de las demarcadas en el dictamen que, sin que yo pretenda de ninguna manera vulnerar el concepto y las luces de los individuos de la comisión, más bien merecen el nombre de corregimientos que de provincias: tales son, entre otras, la del Vierzo y las de Chinchilla y Játiva (...). Presenta para la del Vierzo una razón particular, y es la de que sus límites naturales embarazan su comunicación con los países comarcanos y exigen por consiguiente el que sin tener que salir de ellos encuentren sus naturales todas las ventajas que debe proporcionarles la proximidad de las autoridades superiores de una provincia. Esta observación tendría bastante fuerza si al mismo tiempo la comisión no tratase de incluir en la del Vierzo los distritos de siete u ocho ayuntamientos de Galicia que deben quedar incomunicados con la capital, por la misma razón en que la comisión apoya la nueva creación de aquella, causando además otros muchos perjuicios a estos pueblos, cuyos habitantes ni tienen relaciones con esta provincia a que se les agrega, ni utilidad alguna en que se les separe de la de Orense, a la que han pertenecido siempre, haciéndolos ahora desgraciados por el insignificante gusto de añadir una provincia que tenga 86.000 almas» (Diario de Sesiones de las Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 2 de octubre de 1821, núm. 8, pp. 82-85; en concreto, pp. 83-84).

³⁵ «Sobre la provincia del Vierzo no puedo menos de hacer presente la representación que acabo de recibir de los ayuntamientos de Valdeorras, porque me parece fundadísima, y no encuentro inconveniente en que se acceda a lo que solicitan, dejando a esta provincia con este número menos de habitantes» (Diario de Sesiones de las Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 5 de octubre de 1821, núm. 11, pp. 117-119; en concreto, p. 119).

«provincia del Bierzo», llegando incluso a proponer dejar para la provincia de Orense una parte de la misma, y otorgando a León una mayor amplitud territorial, al agregársela por el Oeste aquella parte de La Cabrera no agregada a la del Bierzo por su situación, además de Sanabria, pasando esta proposición a la Comisión una vez aprobada por las Cortes su discusión³⁶.

Al día siguiente (16 de octubre) de establecerse los límites provinciales de toda España (15 de octubre de 1821), se acometió la aprobación definitiva de la provincia de El Bierzo y de su capitalidad, tras un encendido debate parlamentario³⁷. Esta circunstancia no evitó el que diez diputados gallegos propusieran, en sesión de 21 de octubre, el que se respetaran los antiguos límites de que había dispuesto la provincia de León, de la que se desgajaba la de Villafranca, con el reino de Galicia, lo que fue atacado por el diputado berciano Antonio Valcarce proponiendo a su vez que los límites bercianos «*por la parte del O. se extiendan, como más naturales y marcados, al puente Navea, siguiendo hacia el N. el curso de este río hasta su desembocadura en el Sil por debajo de Montejurado (sic, por Montefurado), y continuando por el valle de Quiroga hasta el límite señalado por la comisión: que desde el mismo puente Navea hacia el S. vengan por la sierra de San Mamed al lugar de Entrecinsa, y pasando el río Casuba continúen por Sierra-Seca y vuelvan al N. por la de Porto entre el lugar de ese nombre y Viana del Bollo a reunirse en la sierra Segundera y Peñatrevinca propuestos por la Comisión*»³⁸.

³⁶ «Habiendo sido sumamente perjudicada en la nueva división del territorio español la provincia de León, con la desmembración del Bierzo, que antes pertenecía, rebajándola al pie de 54.000 almas, sin haberla indemnizado competentemente en otra parte, dando ahora tres Diputados sin el censo necesario para ellos, con notorio perjuicio de la Nación, a quien se grava con más número de diputados que los que da de sí su población; y debiendo por otra parte figurar en la representación política de un modo digno del antiguo reino de su nombre, pedimos que se arreglen sus límites en la forma siguiente: O. se tirará una línea por el O. al S. desde Truchillas a Teleno, Santa Marta, Villabeza del Agua, Villalpando, y al E. por Mayorga, Saldaña y Valdeburón, todo inclusive, o si pareciese, como debe, conveniente, se le agregará por el O. la parte de Cabrera que no se adjudicó al Bierzo por su localidad, y la Sanabria, dando vuelta por el S. desde Portugal a Villabeza del Agua y Villalpando, y al E. por Mayorga, Saldaña y Valdeburón» (Diario de Sesiones de las Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 20 de octubre de 1821, núm. 26, pp. 315-316). Esta petición, en lo tocante a ampliar, por compensación, los límites de la provincia de León a La Cabrera, la parte de Lacia que vierte a León y otros varios pueblos, fue formulada también ante las Cortes por el Ayuntamiento de la ciudad de León el 6 de noviembre de 1821 (Diario de Sesiones de las Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 6 de noviembre de 1821, núm. 43, 616).

³⁷ Diario de Sesiones de las Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 15 de octubre de 1821, núm. 21, pp. 258-259 (Gaceta de Madrid de 16 de octubre de 1821, p. 1563).

³⁸ Diario de Sesiones de las Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 21 de octubre de 1821, núm. 27, pp. 332 y 335.

Antes de que el Decreto fuera finalmente sancionado por las Cortes, el ayuntamiento de Villafranca celebró su triunfo el 21 de octubre de 1821 con toque de campanas, iluminación de casas y fuegos artificiales, a la par que remitía su agradecimiento a la cámara legislativa por la designación de su capitalidad, que fue recibido por ésta el 2 de diciembre de ese mismo año³⁹.

El escollo final para la aprobación del Decreto en vía parlamentaria era la cuestión de los límites circunstanciados adjudicados a cada provincia. Todavía a mediados y finales de diciembre de 1821 se presentaron ante las Cortes, dirigidas a la Comisión, otras solicitudes de modificación de límites, como la de los Ayuntamientos de Freijido y San Esteban de la Rúa proponiendo que «los términos de la nueva provincia de Villafranca del Bierzo» fuesen fijados «en cualquiera de los puentes de Petín o Virey (sic, por Bibey)»⁴⁰. O la de los vecinos de Salientes y sus barrios de Valseco y Salentinos, de 23 de diciembre, exigiendo «que de ninguna manera se les separase de la provincia de León para agregarles a la del Bierzo»⁴¹.

³⁹ «Estando en las salas consistoriales de la villa de Villafranca, a veintiuno de octubre de mil ochocientos veintiuno, los señores del Muy Noble y Leal Ayuntamiento Constitucional que suscriben, presididos por el señor licenciado don Francisco Javier Sánchez y López, su alcalde, por ante mí el secretario, acordaron... que se fijen edictos para que los vecinos de esta villa iluminen sus casas desde el toque de oración hasta las diez de la noche de este día, en loor de la plausible noticia de haberse erigido provincia El Bierzo, y su capital esta villa, y que se oficie al Señor Abad se sirvan mandar tocar las campanas de las parroquias y conventos, y al Muy Ilustre Cabildo por separado. Que, así mismo, y para celebrar la función de Iglesia que tiene pensado el Ayuntamiento cuyo día acordará, se encarguen los fuegos siguientes: diez docenas de moco de pavo o nevados; diez de candelilla; diez de suspiros o tiempos; veinte comunes de dos truenos y dos docenas de ruedas» (Archivo Municipal de Villafranca, Libro de actas de 1817-1821, sesión de 21 de octubre de 1821, fols. 35v-40r; cfr. BARCIA MERAYO, E., «El Bierzo durante el siglo XIX: Fernando VII, Absolutistas y Liberales. III La provincia de Villafranca del Bierzo», en *Aquiana*, núm. 665 (21 de marzo de 1985), p. 12; GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 37). En el *Diario de Sesiones de las Cortes* quedará constancia de la recepción de dicha felicitación: «Quedaron las Cortes enteradas de dos exposiciones en que los ayuntamientos de las villas de Jerez y Villafranca del Bierzo dan gracias... el segundo por haberse designado dicha villa para capital de la provincia de su nombre» (Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria. Sesión del día 2 de diciembre de 1821, núm. 69, p. 1065). Diez días más tarde, el 31 de octubre de 1821, las Actas Municipales recogerán semejantes muestras de alegría por parte de la vecindad: «Estando en las salas consistoriales de la villa de Villafranca, a treinta y uno de octubre de mil ochocientos veintiuno, los señores del Muy Noble y Leal Ayuntamiento constitucional que suscriben, presididos por el señor don Francisco Francia, regidor primero que por indisposición del señor alcalde administra justicia, por ante mí el secretario, dijeron: Que respecto se han presentado a la Corporación los señores Maroto Álvarez de Lamas y Saavedra, suplicándole les permitiese hacer funciones públicas en regocijo de haberse elevado a provincia El Bierzo, y su capital esta villa, para las que también pensaban pedir algunos particulares lo que buenamente quisiesen dar; desde luego acuerdan conferirles dicha licencia bajo el supuesto de que no haya preferencia en el público para disfrutar aquellas» (cfr. BARCIA, E., «El Bierzo durante el siglo XIX... III La provincia de Villafranca del Bierzo», p. 12).

⁴⁰ Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del Día 13 de diciembre de 1821, núm. 80, p. 1245.

⁴¹ Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del Día 23 de diciembre de 1821, núm. 90, p. 1418.

Tras la aprobación de los iniciales límites, tal como aparecían en el dictamen de la Comisión y con las variaciones que ésta propuso, el 5 de enero de 1822⁴², se procedió a su definitiva redacción, lectura y edición el 14 de enero de 1822, como testimonia el *Diario de Sesiones de las Cortes*, donde aparecen, en cada caso, puntualmente descritos⁴³.

Finalmente, el 27 de enero de 1822, el *Decreto de División provisional del territorio español*, de veintiséis artículos, fue promulgado y oficialmente publicado, distribuyendo el territorio nacional en 52 provincias⁴⁴. En el mismo y según su artículo 2.º, la antigua provincia de El Bierzo pasa a ser designada como «provincia de Villafranca», con capital en Villafranca, ocupando el ordinal cuarenta y siete, con un censo oficial de habitantes de 86.385 almas y un diputado a Cortes.

En lo eclesiástico, la mayor parte de la nueva provincia seguía perteneciendo al obispado de Astorga, sufragáneo del arzobispado de Santiago de Compostela.

Por lo que se refiere a sus límites geográficos, estos aparecen puntualmente descritos en el Anexo número 1.º (*Demarcación de los límites de las provincias de la Península*):

«Límites de la provincia de Villafranca. Esta provincia confina por el N. con la de Oviedo; por el E. con la de León; por el O., con las de Lugo y Orense y por el S. con la de Zamora. Sus límites son por el N. la cordillera que actualmente divide a Asturias de León, desde el monte del Cuadro, origen del río Cua, hasta el nacimiento del río Sil en Leitariegos. Al S., las sierras de la Cabrera, que dan origen al río de este nombre. Al E., la divisoria de aguas al Cabrera y Eria, monte Teleno, puertos de Fucebadón, Baxa, Fonfría, Manzanal y la divisoria al Sil y al Órbigo, pasando por la montaña de Salientes, corta dicho Sil al O. de Villariño, y sigue al collado de Cerredo y puerto de Leitariegos. Por el O., el antiguo límite de

⁴² Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del Día 5 de enero de 1822, núm. 102, p. 1646.

⁴³ Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del Día 14 de enero de 1822, núm. 111, pp. 1781-1799. La provincia berciana es finalmente denominada «provincia de Villafranca», describiéndose sus límites en la p.1795, a la par que se proporciona tanto el número de sus habitantes (86.385), como el de diputados que elegirá: 1. En lo militar, quedó asignada al 2.º distrito, con capital en La Coruña, junto a las provincias de Lugo, Orense y Vigo, comandado por el Teniente General, Francisco Taboada Gil (Decreto LX de las Cortes. División territorial en distritos militares; *Colección de Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Extraordinarias (de 22 septiembre 1821 a 14 febrero 1822)*, Madrid, 1822, tomo VIII, p. 162).

⁴⁴ *Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes extraordinarias, que comprende desde 22 de setiembre de 1821 hasta 14 de febrero de 1822*, tomo VIII (1822), Madrid, Decreto LIX, pp. 186-246. Los límites de la provincia de Villafranca, en p. 241. *Vid.* así mismo, Diario de las Sesiones de Cortes. Legislatura Extraordinaria de 22 de septiembre de 1821 a 14 de febrero de 1822. Sesión del día 14 de enero de 1822, núm. 111, pp. 1780-1799; los límites, en p. 1795.

Galicia desde el monte del Cuadro hasta el origen del Bisuña; de aquí sigue por los montes que forman el Valle de Orres hasta Puente de Cigarrosa, desde donde continúa por los altos a buscar la Sierra del Exe y Peña de Trevinca, siguiendo por el nacimiento del río Casoyo a unirse con las sierras de Cabrera, Casi toda la gobernación de Cabrera, el Valle de Orres y los Concejos del Sil de arriba y de abajo, Salientes, Salentinos y Valseco, Tejedo y Mata de Otero quedan comprendidos en esta provincia.»

Semejante demarcación venía a coincidir, en general, si exceptuamos el partido de Valdeorras, que ahora se agrega y la jurisdicción de Lucillo y sus pueblos, que no se incluyen, quedando en la de León⁴⁵, con la que como «partido de Ponferrada» o «provincia del Vierzo» había trazado el geógrafo Tomás López en el mapa que elaborara e imprimiera en 1786⁴⁶.

Pronto surgieron las disensiones respecto de los mismos con jurisdicciones limítrofes. Así, ante la problemática surgida con las provincias de Orense y León respecto de la ruptura del eje del Sil que se había provocado por el Norte, se designará por las tres una Comisión, el 31 de agosto de 1822, con el objetivo último de proceder a su rectificación, deshaciendo el entuerto⁴⁷.

⁴⁵ La inclusión de Valdeorras provocó serias controversias parlamentarias (*vid.* BURGUEÑO RIVERO, «La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)», p. 19). Sin embargo, nadie se acordó de la antigua jurisdicción berciana de Lucillo y sus nueve municipios, por lo que quedarán adscritos a la provincia de León: Pobladura de la Sierra, Molinaferrera, Busnadiago, Piedras Albas, La Chana, Filiel, Quintanilla y Luyego.

⁴⁶ *Mapa Geográfico del Partido de Ponferrada que suelen llamar regularmente Provincia del Vierzo, también comprende la Gobernación de Cabrera y los Concejos de Laciana, Ribas del Sil de arriba y de abaxo, siendo todos partes de la Provincia de León, por Don Tomás López, Geógrafo de los Dominios de S. M., de las Reales Academias de la Historia, de San Fernando, de la de Buenas Letras de Sevilla y de las Sociedades Bascongada y de Asturias* (1786), Madrid.

⁴⁷ Representando a la provincia de Villafranca-El Bierzo acudiría el diputado con voto en Cortes, don Eustaquio González Yebra. La nueva divisoria propuesta, exigiendo la rectificación de la aprobada, fue la siguiente: «Por el Norte comienza la línea divisoria en el Santuario de N.^a S.^a de Carrasconte, entre las Babias que quedan acogidas a León y Laciana al Bierzo; sigue por entre la Vega de los Viejos y Lumajo hasta la cumbre de este último pueblo, continuando por la raya con Asturias a buscar el Puerto de Leitariegos; camina por los de Cerredo y Cienfuegos a buscar el monte del Cuadro. Por el Poniente a partir del Cuadro, sigue por las sierras de Palo, Pozo, Comeal hasta el Puerto de Piedrafita, desde donde marcha por las tierras del Cebrero y monte del Faro que dividen las aguas a los ríos Valcarce y Lor, Bisuña y Quiroga, hasta buscar el nacimiento del río Soldón; marcha por el curso de este río hasta su confluencia con el Sil; sigue por la margen derecha del Sil hasta su unión con el Bibey; continúa subiendo por la margen derecha de este río hasta el pueblo de Baho inclusive. Por el Sur, partiendo del estribo de montaña que hay al Mediodía de dicho pueblo y norte de Buján, sigue hasta el monte de San Bernabé desde el cual corre por las montañas que dividen las aguas de los valles del Bollo y Viana hasta encontrar los altos de Sobre Ramilo; desde este punto marcha por los más elevados de las sierras de Porto y Calva a Peña Trevinca, continuando desde aquí a las montañas de La Cabrera que forman las grandes vertientes a los ríos Duero y Sil, siguiendo por la sierra del Yugo. Por el Oriente, a partir de la sierra del Yugo, va por los montes de la Portilla, el Colinas y pasando por el Oeste de Corporales, sigue a lo alto del monte Teleno, sierra de Osma, Foncebadón, Fonfría,

En la inicial concesión de términos habían quedado para la nueva provincia de Villafranca una porción oriental de la provincia de Lugo en la Sierra del Caurel (Visuña, Vieiros), hasta el pico Montouto. De la de Orense, su parte más Oriental, esto es, Valdeorras y Sierra del Eje, siguiendo el curso del río Sil, desde el Puente de la Cigarrosa hasta el Puente de Domingo Flórez, comprendiendo poblaciones como La Rúa, El Barco de Valdeorras o Sobradelo, y hasta el límite con la provincia de León en las inmediaciones del lago de la Baña.

Pero el acuerdo finalmente adoptado, del que se dio cuenta a las Cortes, no fue posible someterlo a la aprobación final, debido a la disolución de la Cámara legislativa por parte de los absolutistas pocos meses más tarde.

Papel determinante jugarán también los partidos judiciales en los que se vertebró el territorio provincial. Según el artículo 273 de la Constitución de 1812 en cada una de las provincias que se constituyeren en su momento, deberían establecerse «partidos proporcionalmente iguales y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras con un juzgado correspondiente», algo a lo que intentó ofrecer finalmente respuesta efectiva el artículo 1.º del Capítulo II del Decreto de 9 de octubre de 1812, del *Reglamento de las Audiencias y Juzgados de primera instancia*⁴⁸, cuando estableció que en las diputaciones, o en los lugares donde no estuviesen constituidas las juntas, de acuerdo con la Audiencia, se debería acometer la distribución provisional de partidos judiciales en sus respectivas provincias, debiendo disponer a su frente un juez letrado de primera instancia (jueces de partido), detallando seguidamente en los artículos 2.º a 7.º cómo y con arreglo a qué criterios se debía efectuar dicha división.

Con posterioridad, ante las numerosas dudas surgidas a la hora de su aplicación, las Cortes gaditanas dictaron con fecha 2 de mayo de 1813 una Real Orden⁴⁹ por la que enunciaban ciertas aclaraciones, a la par que volvían a reiterar algunas cuestiones ya abordadas en el mencionado Reglamento, como los criterios rec-

dirigiéndose al Este de Manzanal; marcha por las montañas aguas vertientes al Sil y Órbigo hasta la montaña de Salientes, situada al Oriente de dicho pueblo, desde la que pasa a Río Obscuro y Villar Quemado, para morir de nuevo en el Santuario de Carrasconte» (Archivo de la Diputación de León, Libro de Actas núm. 4 (1822-1823), sesión 56, de 31 de agosto de 1822, s.f.; cfr. GARCÍA GONZÁLEZ, «La provincia de El Bierzo», *Historia de El Bierzo* (1994), p. 137; «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), pp. 37-39).

⁴⁸ *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de mayo de 1812 hasta 24 de febrero de 1813* (1820), III, Madrid, Decreto CCI, pp. 106-130.

⁴⁹ Orden sobre la distribución provisional de partidos y establecimiento de Juzgados de Primera Instancia (*Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta 14 de setiembre del mismo año* (1820), IV, Madrid, pp. 62-63).

tores que deberían seguirse a la hora del establecimiento de los mencionado partidos –que en ningún caso deberían recaer en lugares con menos de 5.000 vecinos–, a fin de conseguir una mayor cercanía e inmediatez para los administrados a la hora de actuar en justicia, siendo preferibles aquellas poblaciones que «por su localidad, vecindario, proporciones y demás circunstancias sean más a propósito para ello».

Cuando la provincia de Villafranca-El Bierzo quedó constituida por Decreto de 27 de enero de 1822, la de León, de la que se desgaja y exime, ya había procedido al establecimiento de partidos judiciales a lo largo de su territorio. Con fecha 7 de mayo de 1814 las Cortes ordinarias habían fijado los once nuevos partidos judiciales leoneses, entre los que se encontraban los bercianos de Villafranca, Ponferrada y Toreno⁵⁰. Años más tarde, en el Trienio Liberal, se volverá a ratificar su vigencia, con fecha 12 de julio de 1820, con la única modificación de integrar en el partido de Astorga los pueblos de Pobladura y Prada de la Sierra⁵¹, y unos días más tarde, el 31 de julio, el ministro de Gracia y Justicia, Manuel García Herreros, remitió al Consejo de Estado una nota rubricada en la que constaban los partidos y número de vecinos, a fin de que formalizasen las ternas de jueces que ocuparían los once juzgados de primera instancia⁵², finalmente propuestos por el Consejo de Estado, el 14 de febrero de 1821⁵³.

Finalmente, por Real Decreto de 1 de octubre de 1823 se restableció, por segunda vez, la situación existente en 1808, aunque

⁵⁰ Eran los de León, Gordón, Villafranca, Astorga, Valderas, Sahagún, Valdeburón, Ponferrada, La Bañeza, Omaña y Toreno (Orden sobre la división provisional de partidos de la provincia de León de 12 de julio de 1820, en *Colección de los Decretos y Órdenes generales de la primera Legislatura de las Cortes ordinarias de 1820 y 1821, desde 6 de julio hasta 9 de noviembre de 1820* (1821), Madrid, VI, pp. 2-3). Vid. también, GÓMEZ RIVERO, R., *Los Jueces del Trienio Liberal*, Madrid, 2006, pp. 265-266). La división de El Bierzo en tres partidos judiciales –Villafranca, Ponferrada y Toreno– había sido acordada por la Diputación de León conjuntamente con la Audiencia de Valladolid, siendo presentada a las Cortes en septiembre de 1813 y aprobada por la Orden de 12 de julio de 1820, como queda dicho (Archivo de la Diputación de León, Acta de la sesión de 29 de abril de 1814). Otras villas leonesas anhelaron ser sede judicial, como Bembibre –que se lo disputó a Toreno– e incluso Puente de Domingo Flórez (Archivo de la Diputación de León, Actas de las sesiones de 29 de octubre y 27 de noviembre de 1820; cfr. BURGUEÑO RIVERO, J., «La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)», en *Ería. Revista Cuatrimestral de Geografía*, 36 (1995), pp. 5-33; en concreto, p. 11).

⁵¹ Orden de 12 de julio de 1820, en o.c., pp. 2-3; cfr. MENDIZÁBAL ALLENDE, R. de, «Origen y significado del Partido Judicial», en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 700 (1966), pp. 3-15; en concreto, p. 13.

⁵² Las vecindades de cada partido eran las siguientes: León, 4881; Gordón, 4178; Villafranca, 4994; Astorga, 6108; Valderas, 3154; Sahagún, 3743; Valdeburón, 4104; Ponferrada, 5060; La Bañeza, 4720; Omaña, 3975 y Toreno, 4752 (A. H. N., Consejos, leg. 13.508; cfr. GÓMEZ RIVERO, R., *Los Jueces del Trienio Liberal*, Madrid, 2006, p. 266).

⁵³ A. H. N., Estado, leg. 87 y libro 23; cfr. GÓMEZ RIVERO, *Los Jueces del Trienio Liberal*, p. 266.

fuera sin ser publicada la relación de partidos judiciales de varias provincias, principalmente de algunas de las más nuevas, como Vigo o Villafranca⁵⁴.

Esto no será óbice para que, tras su formación como provincia, Villafranca-El Bierzo sea territorialmente distribuida en tres nuevos partidos judiciales, extraídos de los que ya venían conformando el cuerpo de partidos judiciales de la provincia de León: Ponferrada (con 5.110 vecinos), Toreno (con 4.752) y Villafranca del Bierzo (con 4.994)⁵⁵.

Igualmente, a efectos puramente militares, por Decreto de las Cortes de 27 de enero de 1822, se establecieron por el territorio español un total de trece distritos militares, acordes con los límites provinciales recientemente constituidos. La provincia de Villafranca ocupará el segundo de los enunciados por el Decreto, juntamente con las otras homólogas provincias de Coruña, Lugo, Orense y Vigo, estableciéndose la capitalidad en La Coruña, con un Comandante general del Ejército a su frente⁵⁶.

IV. LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VILLAFRANCA (MARZO DE 1822 - 1 DE OCTUBRE DE 1823)

La nueva división provincial que sancionaba el Decreto de 27 de enero de 1822 no pudo ser aplicada en la convocatoria a elecciones de diputados para la legislatura ordinaria de 1822, cuya inauguración estaba prevista para el 1 de marzo de 1822, lo que provocó el que en el seno de las circunscripciones electorales que fueron actuadas estuvieran ausentes algunas de las nuevas provincias que habían venido surgiendo desde 1820, año de la última revisión (35 en lugar de las 52 ya efectivas).

Sin embargo, ello no fue impedimento para poder acometer la constitución de las nuevas Diputaciones provinciales y de los nuevos Jefes Políticos en todas las 52 provincias registradas por el Decreto de 27 de enero de 1822, incluidas las más novedosas, como la de Villafranca o El Bierzo.

⁵⁴ MENDIZÁBAL ALLENDE, «Origen y significado del Partido Judicial», p. 11.

⁵⁵ *División actual de la España para la administración de Justicia*, M. DE BURGOS, Madrid, 1821; cfr. BURGUEÑO, «La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)», p. 29.

⁵⁶ «Las Cortes extraordinarias, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado: artículo 1.º El territorio español de la Península e islas adyacentes se dividirá provisionalmente en los distritos militares que a continuación se expresan... Distrito 2.º compuesto de las provincias de Coruña, Lugo, Orense, Vigo, Villafranca; su capital, Coruña... Artículo 3.º En cada distrito habrá un Comandante general del Ejército» (*Colección de los Decretos y Órdenes Generales...*, o.c., tomo VIII, Decreto LX, pp. 247-249).

Con fecha 10 de marzo se procedió al nombramiento del nuevo Jefe Político provincial, que recayó en Juan de Zárate y Murga, abogado orensano, que tomó posesión en la sede del Ayuntamiento de Villafranca un mes más tarde, el 9 de abril, jurando la Constitución de manos del alcalde primero, don Francisco-Javier Sánchez⁵⁷.

Por esas mismas fechas –27 de marzo de 1822– un Real Decreto estableció la uniformidad oficial que correspondía, con exclusividad, al Jefe Político, y que debería portar siempre cuando ejerciera su autoridad: para los días de gala, una «casaca azul, forro del mismo color, chupa blanca y botón de plata y cucarda, bastón y espada, con borlas del mismo metal»; para los demás días, el uniforme ordinario sería una «casaca, calzón blanco y faja, limitándose el bordado a la vuelta y cuello de la casaca»⁵⁸.

En el oficio que con tal fecha dirigió el nuevo Jefe Político al Ayuntamiento de Villafranca, como capital de la provincia dándole

⁵⁷ «Estando en las salas consistoriales de la villa de Villafranca, capital de la nueva provincia de este nombre, a nueve de abril de mil ochocientos veintidós, los señores del Muy Noble y Leal Ayuntamiento constitucional que suscriben, presididos por el señor don Pedro García de Llano, alcalde primero, se presentó el señor don Juan Zárate y Murga, natural de la ciudad de Orense, e hizo constar haberle nombrado ahora de próximo Su Majestad el señor don Fernando Séptimo, rey constitucional de las Españas, Jefe Político Superior de esta referida Provincia; a virtud de lo cual sus señorías le han reconocido por tal, y pues que por no haber una regla fija establecida para estos asuntos, ha ocurrido duda en el modo de posesionarse por ignorarse la autoridad ante quien debe procederse esta formalidad; creyendo desde luego preciso en algún modo hacer constar de este acto, acuerdan que dicho señor tome asiento en la Silla de Presidencia y preste el juramento prevenido por la Constitución, en todo lo que ha convenido, y habiendo verificado éste y colocándose en aquella, se tuvo esta formalidad por de verdadera posesión que su merced le dio real, actual, corporal, civil *vel quasi*, que tomó quieta y pacíficamente sin la menor contradicción; en cuya atención dicho señor alcalde e individuos del Ayuntamiento mandaron se haya y tenga al referido señor don Juan de Zárate y Murga por tal Jefe Político Superior de esta Provincia de Villafranca, se le guarden las franquicias y preeminencias que le competan bajo las penas establecidas por derecho. Y pues que el señor posesionado ha pedido certificado de la presente diligencia se le dé, con lo cual dieron por concluso este acto que firman con aquel, y de todo ello yo el secretario certifico» (Archivo Municipal de Villafranca, Libro de Actas de 1822-1824, sesión de 9 de abril de 1822, fol. 32v; cfr. BARCIA MERAYO, E., «El Bierzo durante el siglo XIX...III. La provincia de Villafranca del Bierzo», o.c., p. 13; ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «La primera Diputación Provincial del Bierzo», en *Aquiana*, Ponferrada, núm. 36 (15 de octubre de 1968), p. 4; ÍD., «Anécdotas de la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», en *Aquiana*, 153 (15 de febrero de 1975), p. 11; GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), pp. 39-40). Su nombramiento, en la *Gaceta de Madrid* de 14 de marzo de 1822. Juan de Zárate y Murga (1780-1845) fue un destacado liberal que había participado en la sublevación llevada a cabo por el General Porlier en La Coruña, en septiembre de 1815. Trasladado a Villafranca, contrajo matrimonio con doña Josefa-Joaquina Álvarez de Toledo y Somna. Tras su destitución, retornó a Orense y en 1834 fue nombrado secretario del Gobierno civil de la provincia de La Coruña y en 1839 Jefe político de Canarias (ÁLVAREZ DE TOLEDO, «La primera Diputación Provincial del Bierzo», p. 4; GARCÍA GONZÁLEZ, M. J., «Juan de Zárate y Murga, el primer Jefe Político de la provincia berciana», en *Estudios Bercianos. Revista del Instituto de Estudios Bercianos*, 44 (diciembre 2021), pp. 101-121).

⁵⁸ Real Decreto de 24 de marzo de 1822 (*Gaceta de Madrid*, núm. 88 de 27 de marzo de 1822, p. 476).

cuenta de su nombramiento, incluyó una copia autorizada, manuscrita, con su firma, del manifiesto que había tenido a bien dirigir a la población, destacando en el mismo que entre los beneficios que proporcionaba el nuevo régimen constitucional se encontraba el de «constituirse en provincia separada en la cual tendréis las autoridades superiores que atiendan a vuestras necesidades y fomenten los ramos de riqueza de que es tan susceptible vuestro hermoso y fértil territorio»⁵⁹.

El paso siguiente a seguir era la constitución de la Diputación provincial berciana. Para la elección de sus vocales se tuvieron que tener en cuenta a los representantes de El Bierzo en la Diputación leonesa, la cual tras haber celebrado elecciones el 4 de diciembre de 1821, se había reunido por vez primera el 16 de marzo de 1822, recibiendo cinco días más tarde –el 21 de marzo– notificación oficial de la división en dos provincias diferentes que había sido operada sobre su territorio⁶⁰, lo que le obligaba en última instancia a la modificación de su composición, algo que sorprendentemente ignorará pues se citarán a los diputados de El Bierzo a la siguiente sesión de 25 de abril, con el lógico estupor de los afectados⁶¹.

El 1 de mayo de 1822 se despidieron los diputados bercianos, Benito Lorenzo –vocal decano– y Francisco Monasterio, que pasan así a la de Villafranca, siendo suplidos en la de León desde el 4 de mayo por Francisco Antonio Mantilla –hacendado en Almanza–, que pertenecía a la de Valladolid, además de por dos suplentes⁶².

⁵⁹ El texto de la proclama es el siguiente: «Habitantes de la provincia de Villafranca: entre los beneficios que debéis al sistema constitucional es uno de los que más inmediatamente deben influir en vuestra prosperidad al componer una Provincia política separada en la cual tendréis las autoridades superiores que atiendan a vuestras necesidades y fomenten los ramos de riqueza de que es tan susceptible vuestro hermoso y fértil territorio. Elevado por Su Majestad al destino de Jefe Político de tan benemérita provincia, no puedo menos aseguraros que emplearé cuantos medios estén a mi alcance para haceros conocer las ventajas y, de consiguiente, amar las instituciones que felizmente nos rigen, y desde luego me lisonjea la esperanza de que una Provincia que tantas pruebas tiene dadas de sensatez y cordura, de adhesión al Gobierno constitucional y de obediencia a las autoridades legítimas, continuará siendo un modelo de virtud, de amor al orden y de observancia a las leyes. Lejos para siempre de vosotros la desunión, el espíritu de partidos, y las ominosas asonadas que por desgracia afligieron no poco atrás provincias de la monarquía; el triste resultado de las conmociones es la ruina de las familias y la desolación inseparable de la anarquía. Continuad, pues, viviendo en paz y unión, y observando religiosamente el artículo constitucional que os manda ser justos y benéficos. Tales son los deseos y tal la satisfacción que animan a vuestro Jefe Político, Juan de Zárate y Muga» (cfr. BARCIA, «El Bierzo durante el siglo XIX...III. La provincia de Villafranca del Bierzo», pp. 12-13).

⁶⁰ Archivo de la Diputación Provincial de León, Libro de Actas núm. 4 (1822-1823), sesión de 21 de marzo de 1822, s.f.

⁶¹ Archivo de la Diputación Provincial de León, Libro de Actas núm. 4 (1822-1823), sesión de 25 de abril de 1822, s.f.

⁶² Archivo de la Diputación Provincial de León, Libro de Actas núm. 4 (1822-1823), sesión de 1 de mayo de 1822, s.f., y sesión extraordinaria de 4 de mayo de 1822, s.f.

Junto a los dos anteriores, otras tres personas más, bien como vocales o como suplentes, se integraron a su vez desde la de León en la nueva diputación berciana: Pedro García Buelta, Joaquín Bálgora y Atanasio M.^a Quintano.

Finalmente, el 5 de mayo de 1822, en sesión solemne celebrada en el Ayuntamiento de la capital administrativa, quedó establecida oficialmente la Diputación de Villafranca o de El Bierzo con 7 diputados y 3 diputados suplentes⁶³, designándose como sede oficial, tanto para la Jefatura Política como corporativa, para el futuro, el antiguo Colegio de San Nicolás, de la Compañía de Jesús, posterior convento de los Paules⁶⁴.

Meses más tarde, el 3 de agosto, se procedió a la elección de 18 Jurados, cumpliendo el mandato constitucional (discurso preliminar y art. 307), así como el decreto de 22 de octubre de 1820 y la posterior ley de imprenta de 12 de febrero de 1822, en quienes recaerían juzgar los delitos electorales y de imprenta. Según lo establecido por el artículo 37 del decreto de 1820, los jurados o «jueces de hecho» eran elegidos anualmente por el Ayuntamiento de la capital de la provincia, a pluralidad absoluta de votos, en un número triple al de miembros de la Corporación local⁶⁵.

Así, resultaron electos Juan Molina, Andrés Carracedo y Montenegro (canónigo), Manuel Casajús, Tomás José Bálgora (escribano), Domingo García Varela, Manuel Flórez, Agustín Ojea, Francisco Armesto, Manuel García Lorenzana, Nicolás de Castro, Vicente María de Soto, José Méndez, Francisco Francia, Joaquín Saavedra, Rafael Antonio Varela, Gaspar Sánchez Landajueta, Joaquín Yáñez y Francisco Sobrino, todos ellos vecinos y domiciliados en Villafranca. Igual-

⁶³ Fueron Diputados: Benito Lorenzo, párroco de Calamocos –procedente de la de León–; Eustaquio María González Yebra, vecino de Campo, por el partido de Ponferrada, marqués consorte de Villagodio; Manuel María Losada, de Portela de Valdeorras; Tomás Antonio Prada, vecino de Rubiana, por el partido de Valdeorras; Francisco Monasterio del Palacio, vecino y párroco de Bembibre; Antonio Valcarce Andrade, propietario en Villabuena y Villafranca (diputado a Cortes por León en 1820-1821) y Genadio Núñez, propietario en Almázara, por el partido de Villafranca. Suplentes: Joaquín Válgoma, vecino de Cacabelos; Francisco Francia, de Villafranca; Pedro Regalado Gavilanes, de Columbrianos; y Atanasio María Quintano, intendente. Fue nombrado Fiscal el Licenciado don José Fernández Carús, vecino de Ponferrada (ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «La primera Diputación Provincial del Bierzo», p. 4; GARCÍA GONZÁLEZ, «La provincia de El Bierzo», *Historia de El Bierzo* (1994), p. 138). Vid. así mismo, *Repertorio general de noticias políticas, civiles, económicas y estadísticas de Europa, y más particularmente de España para el año 1822*, Madrid, 1822, p. 181.

⁶⁴ ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «Anécdotas de la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», en *Aquiana*, núm. 153 (15 de febrero de 1975), p. 11.

⁶⁵ PÉREZ JUAN, J. A., «Marco legal del jurado en el primer constitucionalismo español», *Historia Iuris. Estudios dedicados al profesor Santos M. Coronas González*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2014, vol. II, pp. 1169-1188.

mente se procedió a elegir al Fiscal, recayendo el cargo en el licenciado don José Fernández Carús, vecino de Ponferrada⁶⁶.

Su instalación en las mencionadas dependencias colegiales acaeció el 13 de mayo de 1822, a pesar de hallarse «sin medios, ni recursos para poner corrientes sus oficinas, sin edificio para colocarlas, sin documentos, ni antecedentes que sirviesen de norte a sus operaciones»⁶⁷.

Como emblemas, tanto del Jefe Político como de la Diputación, se estableció el que luciesen el escudo oval de la Monarquía en su versión abreviada de cuatro cuarteles de Castilla, calificado ahora como «escudo de la Nación», con la sola diferencia «de un lema alrededor que exprese el nombre de la provincia a que cada una pertenezca»⁶⁸.

A lo largo del año efectivo de gobierno que desplegará la nueva Diputación provincial berciana serán muchas las actividades en las que se involucre. Por de pronto, de su mano estará la aplicación de las resoluciones generales adoptadas por el Gobierno del Trienio Liberal, tales como la supresión del régimen señorial en el término y abolición de mayorazgos, dar inicio a las medidas desamortizadoras, restablecer las libertades, propiciar la instauración y regulación de los nuevos municipios constitucionales provinciales, favorecer la aplicación del nuevo Código Penal de 1822⁶⁹, así como incentivar el desarrollo de la Instrucción Pública mediante la erección de escuelas⁷⁰, y el establecimiento de *juntas de beneficencia* en todos los pueblos, con el fin de atender a la salubridad pública y a los más desfavorecidos⁷¹.

⁶⁶ Archivo Municipal de Villafranca, Libro de Actas de 1822-1824, sesión de 7 de agosto de 1822, fol. 61r y v (cfr. ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «La primera Diputación Provincial del Bierzo», p. 4; BARCÍA MERAYO, E., «El Bierzo durante el siglo XIX: Fernando VII, Absolutistas y Liberales. IV. La provincia de Villafranca del Bierzo», en *Aquiana*, núm. 666 (28 de marzo de 1985), p. 16).

⁶⁷ *Repertorio general de noticias políticas, civiles, económicas y estadísticas de Europa, y más particularmente de España, para el año 1823*, Madrid, 1823, pp. 140-141; en concreto, p. 140.

⁶⁸ Real Orden de 20 de mayo de 1822 (Gaceta de Madrid, núm. 147, de 23 de mayo de 1822, p. 785).

⁶⁹ ÁLVAREZ DE TOLEDO, «Anécdotas de la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», p. 5.

⁷⁰ GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), pp. 44-45. El plan de escuelas para la promoción de la instrucción pública, aprobado el 27 de noviembre de 1820 y establecido como Reglamento General de Instrucción Pública por el Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821, exigía la creación de centros de primeras letras en todos los pueblos (*Colección de los decretos y órdenes generales expedidos por las Cortes ordinarias de los años de 1820 y 1821, en el segundo período de su diputación, que comprende desde 25 de febrero hasta 30 de junio del último año*, tomo VII, Madrid, 1821, decreto LXXXI, pp. 362-381).

⁷¹ «Para llevar a efecto cuanto se previene en el Reglamento General de Beneficencia, que acaba de circularse, y de que cuanto antes se experimenten los ventajosos resultados que las Cortes extraordinarias se han propuesto en él, y S. M. desea eficazmente ver realizados, ha tenido a bien resolver que V. S., teniendo presente las disposiciones generales contenidas en dicha ley, y en particular lo que por sus artículos 133, 135 y 138 está

Poco tiempo permaneció al frente de su responsabilidad como Jefe Político de la provincia berciana don Juan de Zárate y Murga, pues apenas transcurridos cuatro meses de su toma de posesión, el 21 de agosto de 1822, fue designado para sustituirle en el cargo un militar, el coronel de Caballería don Carlos de Villapadierna, antiguo vocal de la Junta Superior de León, corregidor en Palencia y capitán destinado en el propio Bierzo, quien tomó posesión el 1 de septiembre⁷².

Una de sus más destacadas actuaciones consistió en recabar del Ayuntamiento de Villafranca el que procediera al juramento del primer Código Penal constitucional, aprobado por las Cortes el 9 de julio de 1822. Dicha jura tuvo lugar el 21 de diciembre de 1822 en la Plaza de la Constitución, desde el balcón del Consistorio, como registran las Actas municipales⁷³.

Su nombramiento guarda estrecha relación con el alto grado de inseguridad y de desórdenes existente en el territorio, unos de naturaleza económico-fiscal y otros político-militar. El primero de estos últimos estaba motivado por la disfunción económica que se había creado con la Diputación leonesa a raíz de la segregación del Bierzo, a resultas de la cual los funcionarios (jueces, milicianos y provinciales, entre otros) habían dejado de cobrar sus haberes, sin que ninguna de las dos corporaciones se hiciera responsable de

expresamente ordenado, disponga que inmediatamente que se hallen establecidas en todos los pueblos de la provincia de su mando las juntas de beneficencia en la forma y modo prescritos, se ocupen estas no solo en el desempeño de las obligaciones que pone a su cargo el artículo 12, y de los objetos que designa el 40, sino en reunir a la mayor brevedad todos los datos sobre beneficencia de su respectivo distrito, que pasarán con las observaciones que crean útiles a los ayuntamientos correspondientes, para que dirigidos a V. S. por este conducto, se tengan presentes en esa Diputación provincial...» (Real Orden de 10 de marzo de 1822 (Gaceta de Madrid núm. 79, de 18 de marzo de 1822, p. 424). La junta de beneficencia de Villafranca fue suprimida por orden gubernativa de 17 de julio de 1823, tras la entrada en la población del ejército absolutista realista (Archivo Municipal de Villafranca, Papeles sueltos: orden de supresión de la Junta de Beneficencia).

⁷² ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «Aconteceres políticos en la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», en *Aquiana*, 42 (1969), p. 5; MERINO RUBIO, W., «El Bierzo y las montañas resisten. Reforma y renovación de la Junta de León, 1810», en *Tierras de León*, vol. 28, núm. 73 (1988), pp. 29-56; en concreto, pp. 36-38. Carlos de Villapadierna había sido Jefe de la Caballería de la División del 4.º Ejército durante la Guerra de la Independencia. Esta circunstancia favorecía el conocimiento profundo de la provincia por su parte, de lo que dejará constancia en el Manifiesto que al hacerse cargo del gobierno de la Provincia dirigió a sus gobernados. Permaneció en el cargo prácticamente un año, hasta el 1 de junio de 1823, en que fue sustituido por Domingo Agüera Bustamante (Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 3 de junio de 1823, fol. 25v; ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «Aconteceres políticos en la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», p. 5).

⁷³ «Se destinó la mañana de este día para la publicación del Código Penal, pasándose orden de concurrencia al vecindario que se halló reunido y presentándose en medio de la Plaza la Milicia Nacional Voluntaria Armada, vecinos y forasteros, se procedió a la lectura del Código, cuyo cumplimiento encargó el Sr. Jefe Político después de una alocución análoga a las circunstancias» (ed. ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «Anécdotas de la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», p. 11).

ello, y por otro lado, la recaudación de las contribuciones, arbitrios y consumos fiscales atrasados⁷⁴.

Constituye este uno de los más graves problemas a los que tuvo que enfrentarse, desde su misma constitución, el nuevo gobierno provincial. La puesta en marcha de la provincia y de su gobierno había conllevado la asunción de las retribuciones funcionariales hasta ese momento gestionadas desde la provincia de León. Al retraso en el abono del sueldo de los jueces, que ya llegaba a los ocho meses, se intentó poner solución recurriendo al 5% de la contribución de los pueblos de la provincia, aunque sin contemplar el pago de los mencionados atrasos por entender que correspondían a la de León⁷⁵.

Algo semejante acaeció con la retribución de los diputados provinciales, a la que, ante la flagrante carencia de recursos económicos, se intentó poner remedio mediante un acuerdo entre todos los Ayuntamientos provinciales por el que se acometía su reducción, a la par que se fijaba una subida de impuestos⁷⁶.

La derogación de los impuestos o gravámenes personales del Antiguo Régimen, permaneciendo únicamente los territoriales, provocó a su vez una drástica reducción de la liquidez hacendística, que influyó muy negativamente en la buena marcha del gobierno provincial. Éstos comenzaron a recaudarse en la nueva Tesorería provincial, radicada en la capital, y no en la antigua sede perceptora de las Rentas Reales, localizada en Ponferrada.

Por lo que se refiere al segundo de los problemas, la inseguridad, la sublevación de dieciocho milicianos realistas⁷⁷, sumada a las acciones de salteadores, provocó la declaración por el nuevo Jefe Político de un toque de queda generalizado por todo el distrito, a partir del 4 de septiembre, en el que las corporaciones municipales de Villafranca y Ponferrada tuvieron que asumir la obligación de patrullar por sus términos a fin de evitar desórdenes⁷⁸. Desde principios de enero

⁷⁴ GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 41.

⁷⁵ Archivo de la Diputación de León, Libro de Actas núm. 4 (1822-1823), sesión de 5 de septiembre de 1822, sin foliar.

⁷⁶ Archivo Municipal de Villafranca del Bierzo, Libro de Actas núm. 20 (1822-1824), sesión de 21 de abril de 1822.

⁷⁷ Los dieciocho milicianos villafranquinos se habían sublevado en la plaza de la villa al grito de «Viva el Rey Absoluto», logrando incorporarse en la Cabrera Alta a la facción realista que mandaba el exguardia, natural y vecino de Villafranca, Vicente Sánchez Valcarce, que, sublevado con anterioridad, mantenía a tiros y sablazos su postura absolutista por las estribaciones de la Cabrera. Todos ellos se incorporaron a la partida realista del «Rojo de Valderas» que operaba por tierras de Benavente y entre cuyas destacadas acciones estaba la de haber interceptado el Correo General (ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «Aconteceres políticos en la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», p. 5).

⁷⁸ ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «Aconteceres políticos en la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», p. 5; BARCIA MERAYO, «El Bierzo durante el siglo XIX: Fernando VII, Absolutistas y Liberales. IV. La provincia de Villafranca del Bierzo», en *Aquiana*, Ponferrada, núm. 666 (28 de marzo de 1985), p. 16-17; GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del

de 1823⁷⁹ las luchas contra partidas realistas se recrudecieron, hasta el punto que la propia capital, Villafranca, fue atacada por éstos el 29 de marzo⁸⁰. Ello terminó provocando el que las tropas del IV Ejército, bajo el mando de Pablo Morillo, conde de Cartagena, se acantonasen en la provincia, desde fines de abril de 1823, con el consiguiente sufrimiento económico adicional para la población civil, que deberá hacer frente a su mantenimiento⁸¹.

Tras la invasión del territorio español por los absolutistas franceses el 7 de abril de 1823, la provincia de El Bierzo se introducirá en un estado de guerra generalizado desde el 16 de abril, bajo el mando del Coronel Francisco Colombo, nombrado Comandante militar de la provincia Berciana casi un mes más tarde, el 4 de mayo. La retirada, finalmente, de las tropas del IV Ejército de Morillo hacia Galicia, el 4 de julio de 1823 –tras hacer entrega al general absolutista Bourke de la capital Villafranca el 1 de julio–, provocó la huida también del Jefe Político berciano, don Domingo Agüera Bustamante –nombrado hacía apenas un mes, el 1 de junio⁸²–, de la Diputación en pleno, de los dos alcaldes de Villafranca –Agustín Ojeda y Rafael Varela, que habían resultado elegidos en las elecciones municipales de enero de 1823–, de dos regidores –Joaquín Yáñez y Manuel Díaz Maroto–, y del secretario, Victoriano Rodríguez, quedando tan sólo los restantes regidores del Ayuntamiento villafranquino⁸³.

Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 41. En el bando publicado en tal fecha el Jefe Político ordenó el cierre de las tabernas al toque de retreta. La medida fue extendida al municipio de Ponferrada por orden de la Diputación de 17 de noviembre de 1822, dividiéndose la villa en «seis secciones compuestas de cuatro parroquias», cuya guarda y vigilancia recaería en los regidores municipales (Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 20 (1816-1822), sesión de 19 de diciembre de 1822, fol. 370; Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 16 de enero de 1823, fol. 6).

⁷⁹ En una proclama de 31 de enero de 1823, el Jefe Político Sr. Villapadierna, invitó a los bercianos a remitir proyectos para la construcción de un monumento, a levantar en Madrid, a los héroes del 7 de julio de 1822, cuyo premio sería una medalla con la leyenda «La Patria al Genio» (ÁLVAREZ DE TOLEDO, B., «Aconteceres políticos en la antigua provincia de Villafranca del Bierzo», p. 5).

⁸⁰ BARCIA MERAYO, «El Bierzo durante el siglo XIX: Fernando VII, Absolutistas y Liberales. V La provincia de Villafranca del Bierzo», en *Aquiñana*, Ponferrada, núm. 667 (1 de abril de 1985), pp. 16-18; GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 42.

⁸¹ GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León*, p. 42.

⁸² Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 1 de junio de 1823, fol. 25v; cfr. BARCIA MERAYO, «El Bierzo durante el siglo XIX... V. La provincia de Villafranca del Bierzo», pp. 16-18; GARCÍA GONZÁLEZ, «La Provincia del Bierzo», *Historia de la Diputación de León* (1995), p. 42.

⁸³ Archivo Municipal de Villafranca, Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 1 y 4 de julio de 1823, fols. 1r-1v; cfr. BARCIA MERAYO, «El Bierzo durante el siglo XIX... V. La provincia de Villafranca del Bierzo», p. 16.

Entre el 4 y el 9 de julio de 1823 altos mandos militares del ejército aliado realista procedieron a restaurar las corporaciones municipales absolutistas de Ponferrada y Villafranca que lo eran en enero de 1820, antes del pronunciamiento de Riego⁸⁴, a la par que proceden a eliminar cualquier vestigio escrito o artístico referido a la Constitución⁸⁵, liberar «a los presos por opinión política contraria al sistema Constitucional», así como al cierre de teatros y «demás diversiones».

Mientras, tras la huida del Jefe Político provincial a Galicia, asumió interinamente tal cargo Nicolás de Castro, anterior Secretario de la Diputación, poniéndose al mando de las escasas fuerzas militares constitucionales que resistían al ejército aliado y realista en las montañas que rodean Villafranca, Valdeorras y La Cabrera, en unión con José Varela Montero, abad del Barco⁸⁶. Sorprendentemente, desde sus posiciones, llegaron a recuperar la capital, Villafranca, el 17 de agosto y al día siguiente, 18 de agosto, Ponferrada, donde restablecieron efímeramente su Ayuntamiento constitucional⁸⁷, que el 21 de agosto reconquistaron, de nuevo, las tropas realistas, al mando del oficial Manuel Álvarez Escarpizo, por orden del conde de Roche Jaqueline, comandante de la vanguardia de la 2.ª división de ejército francés, procediendo a la detención de su alcalde, Manuel González Madroño, quien se resistirá a abandonar el cargo tras ejercerlo escasamente tres días⁸⁸.

Con fecha 4 de septiembre fue designado Corregidor interino de la villa de Ponferrada don Antonio Munilla, a la espera de que

⁸⁴ Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 4 de julio de 1823, fols. 32r-32v; Archivo Municipal de Villafranca, Libro de Actas (1822-1824), sesión de 6 de julio de 1823, fols. 4r-5v; cfr. BARCIA BERAYO, «El Bierzo durante el siglo XIX... V. La provincia de Villafranca del Bierzo», p. 16.

⁸⁵ El día 5 de julio la partida realista del conde Fideli arrancó violentamente la lápida con el nombre de «Plaza de la Constitución» existente en la Plaza Mayor de Villafranca y el 9 de julio se quemaron públicamente «en el corralón del Colegio» (esto es, del edificio de la Diputación) 959 ejemplares del texto constitucional, del Código Penal de 1822 y «demás manuscritos subversivos» proporcionados por el encargado de la administración de correos, quien los tenía en su haber para la venta (Archivo Municipal de Villafranca, Libro de Actas (1822-1824), sesión de 11 de julio de 1823, fols. 5v-9r; cfr. BARCIA MERA-YO, «El Bierzo durante el siglo XIX: Fernando VII, Absolutistas y Liberales», pp. 16-18). Igualmente se ordenó tachar la palabra «Constitución» de Actas, membretes oficiales, sellos y demás papel del Estado (Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 6 de julio de 1823, fol. 34r).

⁸⁶ BARCIA MERA-YO, «El Bierzo durante el siglo XIX: Fernando VII, Absolutistas y Liberales», pp. 16-18.

⁸⁷ Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 18 de agosto de 1823, fols. 50r-50v.

⁸⁸ Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 23 de agosto de 1823, fol. 51v.

tomara posesión el que había resultado elegido, don Diego Martínez Pelayo⁸⁹.

La resistencia del foco «rebelde» constitucionalista, con el amparo de la compleja orografía berciana de La Cabrera, durará hasta mediados de septiembre de 1823. Finalmente, el rey Fernando VII será restituido en sus poderes absolutistas, declarando por Decreto de 1 de octubre de 1823 nulas todas las actuaciones del Gobierno constitucional y devolviendo la situación al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de 1820, incluido el régimen provincial establecido.

A la muerte del rey, en septiembre de 1833, un Decreto de 30 de noviembre de ese mismo año de la Reina Gobernadora en nombre de su hija Isabel II, obra del ministro Javier de Burgos, establecía una nueva ordenación territorial de España en la que la provincia de Villafranca o de El Bierzo ya no aparece, siendo subsumida en las homólogas de León y Orense. Concluye así la efímera, pero intensa, vida de nuestra provincia.

V. ANEXO: RELACIÓN DE OFICIALES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VILAFRANCA - EL BIERZO (10 DE MARZO DE 1822 - 1 DE OCTUBRE DE 1823)

1. JEFES POLÍTICOS

Juan de Zárate y Murga (10 de marzo de 1822⁹⁰ - 20 de agosto de 1822).

Carlos de Villapadierna Sierra (21 de agosto de 1822⁹¹ - 30 de abril de 1823⁹²).

Domingo Agüera Bustamante y Quijano (1 de junio de 1823 - 4 de julio de 1823).

Nicolás de Castro (interim.) (4 de julio de 1823 - 1 de octubre de 1823).

⁸⁹ Archivo Municipal de Ponferrada, Libro de Actas núm. 21 (1823-1829), sesión de 2 de octubre de 1823, fols. 58v-59r.

⁹⁰ Tomó posesión el 9 de abril de 1822.

⁹¹ Tomó posesión el 1 de septiembre de 1822.

⁹² A resultas de ser ascendido a Coronel del regimiento de caballería de Santiago, renunció al cargo de Jefe Político (Archivo General Militar de Segovia (AGMS), 1.ª Secc., Leg. B-2.765, *Hoja de servicios de Carlos Villapadierna Serna*).

2. DIPUTACIÓN PROVINCIAL (5 DE MAYO
DE 1822 - 1 DE OCTUBRE DE 1823)

Diputados:

- Benito Lorenzo, párroco de Calamocos.
Eustaquio María González Yebra, marqués consorte de Villagodio, vecino de Campo, por el partido de Ponferrada.
Manuel María Losada, vecino de Portela de Valdeorras.
Tomás Antonio Prada, vecino de Rubiana, por el partido de Valdeorras.
Francisco Monasterio del Palacio, vecino y párroco de Bembibre.
Antonio Valcarce Andrade, vecino y propietario en Villabuena y Villafranca (diputado a Cortes por León en 1820-1821), de Ponferrada.
Genadio Núñez, propietario en Almázcara, por el partido de Villafranca.

Suplentes:

- Joaquín Válgoma, vecino de Cacabelos.
Francisco Francia, vecino de Villafranca.
Pedro Regalado Gavilanes, de Columbrianos.
Atanasio María Quintano, intendente.

Jurados⁹³:

- Juan Molina.
Andrés Carracedo y Montenegro, canónigo.
Manuel Casajús.
Tomás José Bálgoma, escribano.
Domingo García Varela.
Manuel Flórez.
Agustín Ojea.
Francisco Armesto.
Manuel García Lorenzana.
Nicolás de Castro.
Vicente María de Soto.
José Méndez.
Francisco Francia.
Joaquín Saavedra.
Rafael Antonio Varela.
Gaspar Sánchez Landajuela.

⁹³ Son los «jueces de hecho» para delitos electorales o de imprenta, electos en aplicación del decreto de 22 de octubre de 1820 y la posterior ley de imprenta de 12 de febrero de 1822.

Joaquín Yáñez.
Francisco Sobrino.

Fiscal:

Ldo. José Fernández Carús, vecino de Ponferrada.

Secretario:

Victoriano Rodríguez.

El gobierno de Asturias por su Diputación Provincial durante el Trienio liberal

MARTA FRIERA ÁLVAREZ

Universidad de Oviedo

RESUMEN

Durante el Trienio Liberal, la Diputación asturiana se ocupó del gobierno de la provincia, con cierta continuidad respecto de la histórica Junta General del Principado de Asturias, de la que heredaría buena parte de los asuntos de dicho gobierno. En este trabajo, se analizan las atribuciones de la Diputación como brazo del Estado y su flamante Administración en la organización hacendística, militar, judicial y electoral. Por otro lado, tras la limitada experiencia de Cádiz, el Trienio fue el comienzo de un reforzamiento de la administración propia, la provincial, en ramos como las obras públicas y comunicaciones, la agricultura y el dominio de la tierra, la industria y el comercio, la sanidad y beneficencia y la instrucción.

ABSTRACT

During the Liberal Triennium, the Asturian Council (Diputación provincial) dealt with the government of the province, with some continuity with respect to the historical institution of government (Junta General del Principado de Asturias), from which it would inherit many matters of government. We analyze its position as an peripheral institution of the State and its new Administration in the organization of the tax, military, judicial and electoral matters. On the other hand, after the limited experience of Cadiz, this was the beginning of a reinforcement of its own administration, the provincial one, in areas such as public communications, agriculture and land domain, industry and commerce, health and welfare and education.

PALABRAS CLAVE

Diputación provincial. Trienio Liberal. Provincia de Asturias/ Oviedo. Organización administrativa liberal. Atribuciones de las Diputaciones provinciales. Gobierno provincial.

KEY WORDS

Provincial Council. Liberal Triennium. Province of Asturias/Oviedo. Liberal administrative organization. Attributions of the Provincial Councils. Provincial government.

SUMARIO: I. *La segunda ocasión de la Diputación de Asturias (Oviedo).*—II. *Al servicio del Estado y su administración hacendística, militar, judicial y electoral.* II.1 Haciendas locales, provincial y nacional. II.2 Milicias locales y provincial, y ejército nacional. II.3 Partidos judiciales y electorales.—III. *El gobierno provincial.* III.1 Obras públicas y comunicaciones. III.2 Agricultura y dominio de la tierra. III.3 Industria y comercio. III.4 Sanidad y beneficencia. III.5 Instrucción.

I. LA SEGUNDA OCASIÓN DE LA DIPUTACIÓN DE ASTURIAS (OVIEDO)

La Diputación provincial de Asturias se constituyó en 1813 (1 de marzo), al año de su creación por la Constitución de Cádiz. Se reunió por primera vez en la sala capitular de la catedral de Oviedo, sede de la hasta entonces institución de representación y gobierno del cuerpo de provincia: la Junta General del Principado de Asturias. Esta había nacido en el tránsito de la Baja Edad Media a la Moderna, al calor de la unión concejil frente al señorío bajo el cobijo de la potestad real. Plenamente institucionalizada desde el reinado de Felipe II, que la dotó de un cuerpo normativo (ordenanzas reales de 1594) y de oficios de gobierno permanentes, como eran la Diputación y el Procurador generales, había llegado reforzada al tránsito al Liberalismo, y pervivirá hasta el fin definitivo del Antiguo Régimen, para dar paso en 1835 a la Diputación provincial¹. Para distinguirla claramente de dicha Diputación provincial, en este trabajo llamaremos a aquella Diputación histórica.

Es importante destacar, para comprender mejor el tránsito entre culturas jurídicas, que la Diputación histórica había sufrido un claro proceso de fortalecimiento desde la segunda mitad del siglo XVIII, como consecuencia del traslado de las potestades locales en crisis a una potestad provincial capaz de sustituirlas y buscar el equilibrio y la limitación del poder real alzado por el regalismo, con su nuevo brazo de administración y gobierno sobre todas las corporaciones y jurisdicciones, añadido al monopolio de la legislación y la mayoría y supremacía de la justicia, en el tránsito de la Monarquía jurisdiccional a la Monarquía administrativa². Dicho fortalecimiento explica en buena medida la reacción forista que provocó en Asturias, en un primer momento, la implantación del sistema liberal de Cádiz, entendido por parte de los contemporáneos como un paréntesis,

¹ FRIERIA ÁLVAREZ, M., *La Junta General del Principado de Asturias a fines del Antiguo Régimen (1760-1835)*, Principado de Asturias, KKK, Oviedo, 2003.

² FIORAVANTI, M. (ed.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y Derecho*, Trotta, Madrid, 2003.

debido a las circunstancias extraordinarias sucedidas, sin perjuicio de la restauración de los hasta entonces concebidos como derechos propios capaces de limitar cualquier potestad incluida la soberana y absuelta del rey. La terminología generalizada en esta época en las actas de la Diputación histórica es clara al respecto, referida a los derechos, fueros, franquezas, privilegios, costumbres y regalías, como libertades de derecho natural y concedidas por ordenanzas propias, y libertades, leyes y fueros constitucionales, parte de las leyes fundamentales de la constitución política del reino e incluso de la constitución del Principado³.

Así se explica, en parte, la pretensión de continuidad entre la Diputación tradicional y la Diputación provincial, que expresó esta última al cesar en 1814: «aunque la fuerza de circunstancias calamitosas y extraordinarias ha producido algunas alteraciones, especialmente en la forma de elección de los apoderados o representantes, han conservado siempre aquellas atribuciones propias y peculiares de la Junta General o su Diputación, las mismas que hasta su cesación continuó desempeñando la Diputación provincial»⁴. Lo importante era, al fin, que Asturias no perdiese quien la representase, de la forma que fuese: por derecho consuetudinario y privilegio o basada en la población y, sobre todo, en la propiedad; ni quien la gobernase, conforme a sus costumbres o incluso bajo unas leyes; porque de lo contrario se entendía que desaparecía la provincia como cuerpo político.

Reiteramos que la primera experiencia liberal, cuya pretensión era lograr la igualdad y sumisión a la legalidad de individuos y entidades territoriales como los municipios y las provincias, fue presentada, sin embargo, en Asturias como ejemplo de desigualdad y vulneración de los derechos consuetudinarios: «La alteración y trastorno que el Principado entiende debe reclamar sobrevino con las novedades que produjo en la Monarquía el establecimiento de la llamada Constitución, la que, truncando y ollando todos los privilegios y fueros de la provincia, por muy antiguos, especiales e interesantes que fuesen, las igualaba en su forma constitucional a pesar de la inmensa pública desigualdad de ellas entre sí»⁵.

Seis años más tarde, llegó el segundo paréntesis o la segunda oportunidad del Liberalismo, según quien lo mire. En marzo

³ FRIERA ÁLVAREZ, M. «La articulación institucional del Principado de Asturias en la Monarquía Hispánica: el poder provincial», *Repensando la articulación institucional de los territorios sin representación en Cortes en el Antiguo Régimen en la Monarquía Hispánica* (Ed. Juan Baró Pazos), Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 84-91, en concreto, nota 34.

⁴ Representación al Rey de 2 de julio de 1814. *Archivo Histórico de Asturias (AHA)*, fondo de la Diputación provincial, libro 58, fols. 35 r.-38 r.

⁵ Informe de la Diputación General a la Real Audiencia, 18 de enero de 1816. *AHA*, fondo de la Diputación provincial, libro 60, fols. 344 r.-351 r.

de 1820 se generalizaron en Asturias las revueltas, se instaló una Junta provisional de gobierno, se repuso al Jefe político cesado (Manuel María Acevedo y Pola), se instaló la Audiencia constitucional y comenzaron a celebrarse elecciones municipales. Por su parte, se esperó a las elecciones de los diputados de Cortes para elegir, un día después, a los nuevos diputados provinciales, de modo que la Diputación asturiana se instaló el 28 de mayo, en esta ocasión en la casa de la Regencia de la Audiencia, para pasar más tarde a la sala abacial del monasterio de San Vicente. Celebraría tres períodos de sesiones. Afortunadamente, se conservan sus actas seriadas y otra variada documentación, salvo para el último año, ya que aquellas se interrumpen el 23 de marzo de 1822⁶.

El número de diputados siguió siendo siete, como en todas las provincias, sin acogerse aún el ansiado criterio de proporción entre representación y población. En general, se trata de liberales moderados, como el propio Jefe político, y de sectores conservadores o tradicionalistas⁷.

La Diputación duró lo que el Trienio en Asturias. Los levantamientos realistas, localizados durante todo el período, pero fácilmente reducidos al principio por las milicias liberales, se extendieron y agravaron en 1822; en mayo, aquella se convirtió en permanente. En uno de los últimos documentos conservados, una circular de 25 de junio, se expone de forma clara la debilidad del sistema, no solo por la acción de los enemigos «de fuera» (los realistas) sino también de los «de dentro» (los liberales exaltados). Fue muy evidente durante

⁶ La documentación de la Diputación provincial se custodia en el Archivo Histórico de Asturias (AHA), dentro de la serie *Libros de actas de demás documentos de las Juntas generales y Diputaciones del Principado de Asturias, y de la Diputación Provincial*, como si fueran una misma institución, bajo la misma idea de continuidad a la que acabamos de referirnos en el texto. Las actas del Trienio se encuentran en los libros 137 (de mayo a diciembre de 1820) y 138 (de enero de 1821 a marzo de 1822); otros documentos, en el libro 67 y en el llamado Fondo histórico, cajas 2.865/ 4, 5 y 6, y 2.936. Para no cansar al lector y porque son solo dos libros, citaré, en su caso, las sesiones concretas en las que la Diputación trató los asuntos objeto de este estudio y me remito en general a dichos libros de sesiones.

⁷ Isidro Suárez de Villar, Marcos Bernaldo de Quirós y Navia, Diego García San Pedro, Pedro Pascasio Rodríguez Valdés, Ramón Antonio Rodríguez, Francisco María Frade y Juan Argüelles Mier. Como suplentes: Manuel (o Juan) Rodríguez Valentín, Pedro Cienfuegos y Felipe Hevia Antayo. Completaban la Diputación el Intendente (Pío Agustín de Landa, nombrado en 1818, en pleno Absolutismo, y más adelante Manuel María Girón) y el Secretario (José María Menéndez de la Granda, que lo había sido de la primera Diputación provincial), además del Jefe político que la presidía. En diciembre de 1821 se renovaron cuatro diputados para el tercer período de sesiones, al haber transcurrido los dos mandatos que fijaba como máximo la Constitución para la mitad de los diputados provinciales: Bernardo Valdés Hevia, teniente coronel, Joaquín González del Río, cura, Juan Rosendo Acevedo, teniente coronel retirado, y Francisco González Cutre, vecino de Ribadesella. Repitieron su cargo, por tanto, Suárez del Villar, Bernaldo de Quirós y Argüelles Mier. Como suplentes: Antonio Estrada y Nicolás Arango Foncubierta, vecinos de Villaviciosa y Avilés respectivamente.

estos tres años la escisión entre los liberales moderados, representados por la Diputación y el Jefe político, y los liberales exaltados («más liberales que el liberalismo»⁸), que controlaban los núcleos urbanos, reducidos en Asturias pero encabezados por Oviedo, la única ciudad y el centro político-administrativo, sede de los órganos de gobierno provincial. Los primeros, con «las esperanzas de restablecer abusos que desaparecieron para siempre, escudados con los sagrados nombres de religión y rey, y apoyados por maquinaciones extranjeras, encienden la guerra civil». Los segundos, «demagogos que, pérfidos o ilusos por los horrores de una completa disolución social, nos conducirían a un despotismo cien veces más duro que el que hemos sacudido, y que, con su ambición, la sed de oro, la más escandalosa inmoralidad, atacan nuestras sabias instituciones con pretexto de defenderlas, insultando todos los poderes, escarneciendo todas las virtudes, rompiendo todos los vicios sociales, preconizando los odios y asesinatos como actos heroicos de patriotismo y no perdonando medio alguno para que todos los españoles nos miremos mutuamente como enemigos irreconciliables». La Diputación, «marchando por la senda constitucional», decía confiar aún en que Asturias lograría enfrentar a ambos —«los satélites del despotismo y los secuaces de la demagogia»—, gracias al «espíritu ilustrado de su clero, la moderación de sus propietarios, que ni disfrutaban riquezas inmensas ni jamás gozaron privilegios odiosos, el poseer algo casi todos los habitantes, la educación que, aunque muy atrasada, no tanto como en otras provincias, y cierta viveza y perspicacia natural que se observa en todas las clases»⁹.

II. AL SERVICIO DEL ESTADO Y SU ADMINISTRACIÓN HACENDÍSTICA, MILITAR, JUDICIAL Y ELECTORAL

El primer Liberalismo configuró las Diputaciones provinciales como brazos del Gobierno en los territorios-provincias del nuevo Estado monopolizador del poder público, para el ejercicio de su potestad política, administrativa, policial y gubernativa, hasta el punto de negarles su indudable naturaleza representativa. La uniformidad de provincias y municipios encargados de la administración en sus distintos ramos se entendió como necesaria para la supresión

⁸ Son palabras extraídas de *El Aristarco. Periódico político*. Reproducción facsimilar Bibliófilos Asturianos, Lluarca, 1975. Vid. 10, 13 y 17 de octubre de 1821 (números 43, 44 y 45).

⁹ «La Diputación Provincial de Oviedo a sus comitentes y a toda la Nación», 25 de junio de 1822. *Archivo Congreso de los Diputados (ACD)*, Sección general, legajo 39, número 60.

de las potestades, jurisdicciones y derechos plurales y corporativos propios del Antiguo Régimen, lo que exigía evitar cualquier posibilidad de multiplicidad de gobiernos propios, provinciales o locales, con cualquier grado de autonomía respecto del gobierno nacional-estatal. No obstante, en su primer año de vida, las Diputaciones –entre ellas la asturiana– supieron aprovechar al máximo las atribuciones previstas para ellas en la Constitución (artículo 325) y en la Instrucción de 1813 para el gobierno económico-administrativo de las provincias, referidas a una genérica promoción de su prosperidad¹⁰.

Vamos a fijarnos en este apartado en la actividad de la Diputación asturiana durante el Trienio como parte de la Administración estatal hacendística, militar, judicial y electoral.

II.1 HACIENDAS LOCALES, PROVINCIAL Y NACIONAL

La Diputación histórica asturiana contaba con una hacienda provincial formada por propios (a fines del siglo XVIII un arbitrio perpetuo de 2 reales en fanega de sal, un juro, varios censos consignativos, haciendas adjudicadas en ventas judiciales por censos a su favor y vales reales para la redención de los mismos, adscritos a la fábrica de caminos, y acciones del Banco Nacional de San Carlos) y arbitrios temporales concedidos para fines concretos. Eran fondos escasos pero propios. Por su parte, participaba en los encabezamientos del cupo por rentas reales y provinciales (básicamente alcabalas, cientos y millones) para su posterior repartimiento por los concejos.

Con el cambio al modelo liberal de Cádiz, revisado en el Trienio, la Diputación provincial pasó, además, a ejercer una supervisión de los fondos locales, que nunca había tenido la histórica, pese a que aquella no era considerada superior de los Ayuntamientos¹¹. Aprobaba cuentas anuales y presupuestos de gastos e ingresos, antes de elevarse al Jefe político y al Gobierno¹²; pero además autorizaba fondos

¹⁰ Decreto de 23 de junio de 1813 con la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, vigente durante todo el Trienio, hasta la aprobación de una nueva Instrucción de 3 de febrero de 1823. *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes*, Imprenta Nacional, Madrid, 1820-1823. Tomos 4, pp. 105-126, y 10, pp. 171-222. En adelante *CDC*.

¹¹ Artículo 322 y 335 de la Constitución, Instrucción de 1813 (artículos 11 y 16 del capítulo 1; 5, 6, 7 y 8 del capítulo 2; 25 del capítulo 3) e Instrucción de 3 de febrero de 1823 (artículos 36-38 y 96-98). Sobre la hacienda en esta época, *vid.* GARCÍA GARCÍA, C., *La crisis de las Haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, Valladolid, 1996.

¹² En junio de 1820 la Diputación asturiana pidió a la Contaduría de propios y arbitrios provincial un estado de las cuentas de todos los concejos. En febrero de 1821 circuló un formulario para la rendición de las mismas y en noviembre circuló órdenes a los concejos que no lo habían hecho bajo la imposición de multas.

extraordinarios de los propios y arbitrios asignados a gastos comunes, solicitaba a las Cortes arbitrios y repartimientos para obras u otros objetos de utilidad común y gastos extraordinarios, e incluso podía imponerlos de forma interina en caso de necesidad urgente. La Diputación asturiana examinó muchas solicitudes de arbitrios locales, con motivo de la aprobación de los presupuestos locales, como medios para afrontar los gastos¹³, y mostró su clara oposición a estos impuestos indirectos sobre el consumo, tras el abandono de la primera intención liberal de suprimirlos: «dan pábulo a la codicia de los abastecedores y chocan más o menos con la justa y saludable libertad del tráfico tan recomendable en el actual sistema»¹⁴. Apenas hizo uso de su atribución para imponer arbitrios ni repartimientos, ni para obras públicas, ni gastos extraordinarios, bajo aprobación de las Cortes¹⁵.

En cuanto a la hacienda provincial, el depositario nombrado por la Diputación¹⁶ sustituyó al tesorero de la Diputación histórica, cuyo nombramiento era considerado una regalía de la provincia, contradicha a fines del siglo XVIII en favor de la perpetuidad preferida entonces por el Consejo de Castilla. En la provincia, desde 1799 había una Contaduría de propios y arbitrios¹⁷, que en esta nueva época se sustituyó por una Sección de Contaduría dentro de la Secretaría de la Diputación provincial. Además, estaba la Tesorería principal provincial, a la que desde 1816 pasaban los fondos provinciales, que de allí se trasladaban periódicamente a la Contaduría¹⁸. Las relaciones tan conflictivas en el pasado con el Intendente –creado en Asturias por las Cortes de Cádiz y mantenido por Felipe V¹⁹– fueron de cooperación.

¹³ Afirma GARCÍA GARCÍA, C., *La crisis de las haciendas locales...*, p. 295, que las solicitudes en todo el Reino produjeron «un aluvión de expedientes municipales a resolver por el Congreso».

¹⁴ *Vid.* Diputaciones de 12 y 23 de febrero, 7, 10, 12 de marzo y 19 de mayo de 1821.

¹⁵ En noviembre de 1820 aprobó un repartimiento de 3.700 reales para la construcción de una cárcel en Llanes.

¹⁶ La Diputación nombró en junio de 1820 a Francisco Saavedra Prado. Su sueldo anual era de 8.800 reales y otorgaba fianza de 150.000 en bienes específicos, con hipoteca a seguro de los ingresos que quedaban en su poder. Los libramientos que hacía llevaban firma del presidente de la Diputación, un diputado y el secretario. El tesorero de la Diputación tradicional tenía asignado el uno por ciento de los fondos que ingresase y debía dar fianza de 300.000 reales.

¹⁷ Asturias se constituyó como provincia fiscal al margen de la Intendencia de León por Real Decreto de 25 de septiembre de 1799, no solo para rentas reales o provinciales sino también para propios y arbitrios de la provincia desde 1802. *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, 7, 16, 22. En adelante *Nov. Rec.*

¹⁸ Un ejemplo de arqueo se celebró el 9 de agosto de 1820, para extraer del arca de arbitrios de la tesorería principal los ingresos que correspondían a la depositaría del Principado.

¹⁹ Por Real Orden de 10 de noviembre de 1811, las Cortes de Cádiz establecieron en Asturias una Intendencia de tercera clase independiente de cualquier otra, que por el momento ocupó provisionalmente el Regente de la Audiencia, hasta que el Decreto de 9 de octubre de 1812 (Reglamento de audiencias y juzgados de primera instancia) le privó de todas las atribuciones que no fuesen las judiciales (artículo 14), y, en consecuencia, se le separó de la Subdelegación de rentas. *CDC*, 2, pp. 27-28.

El depositario rendía cuentas a la Diputación desde marzo hasta febrero del año siguiente, y las cuentas y presupuestos provinciales anuales se elevaban a la Contaduría Mayor de Cuentas antes de su aprobación por las Cortes²⁰.

Los ingresos se componían de los fondos heredados de la Diputación histórica (básicamente arbitrio sobre la sal y censos²¹), nuevos arbitrios (sobre la sal, el aguardiente, el tabaco y los buques), los sobrantes y un tanto por ciento sobre los propios y arbitrios locales y otros recursos obtenidos con un destino concreto, normalmente obras públicas. En 1822 se declararon unos ingresos de 606.645 reales²². Los gastos eran también heredados y nuevos, y fueron disminuyendo a medida que la Hacienda central fue asumiendo parte de ellos en los presupuestos generales: gastos de Secretaría (sueldos del secretario, tres oficiales, escribiente-portero, alquiler de casas y archivo), del depositario y del impresor; gastos corrientes (correo, papel, luces, *Diario de Cortes*, *Gaceta del Gobierno*, libros, iluminación, fiestas nacionales y gastos eventuales); de la casa de baños de Las Caldas (médico, capellán, reparos y mejoras); de los juzgados de primera instancia (sueldos de catorce jueces y catorce promotores fiscales, cuarenta y seis procuradores, cuarenta y dos escribanos, cuarenta y dos alguaciles y trece alcaides) que, aunque debían los pueblos de cada partido judicial, asumió la Diputación a cargo del arbitrio de cuatro reales en fanega de sal destinado hasta entonces, precisamente, a gastos de justicia (alguaciles y gastos de estrado de la Audiencia); sueldos de la Jefatura política y su Secretaría hasta su inclusión en la Hacienda central desde el segundo año económico²³; y dietas (110 reales diarios) y gastos de viaje (6.000 reales) de los diputados de Cortes, de los que solo muy tarde se haría cargo dicha hacienda con un sobrecargo de 500.000 reales en la contribución directa²⁴. La provincia

²⁰ Instrucción de 1813 (artículo 10 del capítulo 2) e Instrucción de 1823 (artículos 119-125).

²¹ Un fondo totalmente abandonado, en palabras de la Diputación (26 de febrero de 1821): «muchos censos no se cobran treinta años hace».

²² Estos ingresos fueron informados favorablemente por la Comisión de Diputaciones provinciales en la sesión de Cortes de 23 de mayo de 1822. *Diario de sesiones de las Cortes*, Imprenta de J. A. García, Madrid, 1871-1875, 2, p. 1.493.

²³ Una representación del Jefe político de Asturias sobre este asunto se elevó a las Cortes el 5 de agosto de 1820. *ACD*, Sección general, legajo 37, número 41. Se incluyen en los presupuestos provinciales del segundo y tercer año económicos. Decretos de 29 de junio de 1821 y 28 de junio de 1822. *CDC*, 7, pp. 345-355, y 9, pp. 507-528.

²⁴ En marzo de 1822 llegó a las Cortes una consulta del Jefe político de Asturias sobre que se declarase que, cuando la elección de los diputados de Cortes recayese en sujetos con sueldo fijo, dicho sueldo fuese parte de sus dietas, «por cuanto el desembolsarlo la tesorería general era una economía gravosa a los pueblos». Sesión de 2 de marzo de 1822. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 1, p. 58. En los presupuestos decretados el 28 de junio de 1822 se incluyó una partida para dichas dietas. *CDC*, 9, pp. 507-528.

fue librándose también de los siguientes gastos, en el pasado financiados mediante arbitrios y propios: las obras públicas como la carretera de Castilla, los establecimientos de salud y beneficencia (Hospicio de Oviedo y la conducción de dementes al Hospital de Zaragoza) y de instrucción (en parte, la Universidad de Oviedo). También del premio o talla de fieras. En 1822 los gastos provinciales se habían reducido a 612.901 reales²⁵.

Queda por analizar el papel de la Diputación en las contribuciones generales. Las Cortes imponían, el Gobierno establecía los cupos de cada provincia –sin negociación–, los Intendentes repartían, con la aprobación y participación de las Diputaciones y los Ayuntamientos distribuían el repartimiento entre sus vecinos/ciudadanos. Los partidos o subdelegaciones previstos para dar cumplimiento a dichos repartimientos no llegaron a establecerse en Asturias²⁶.

Abandonada en 1820 la contribución directa de Cádiz y condonados sus atrasos²⁷, en el primer año económico, hasta junio de 1821, se cobró la mitad de dicho cupo (en Asturias 1.561.145 reales) y se encabezó a las capitales y puertos habilitados para los derechos de puertas establecidos en 1817. En Asturias se reducían a Oviedo y Gijón (cupos de 277.769 reales)²⁸. El segundo y tercer año económicos se rigieron por el nuevo plan de Hacienda, obra en buena parte del asturiano José Canga Argüelles, con el repartimiento de las tres contribuciones: territorial rústica, urbana o de casas para gravar la tierra (en compensación a los arrendatarios de las tierras rústicas, que debían satisfacer la cuarta parte de la contribución, se suprimía la mitad del diezmo y, en compensación a la clase eclesiástica, se dejaba de cobrar el noveno, excusado y tercias reales), de patentes para gravar los beneficios industriales y mercantiles, y de consumos, una contribución indirecta sobre el vino, vinagre, aguardiente, licores, aceite y carne²⁹. El cupo fue en Asturias de 3.543.852 reales, además de los 924.273 de consumos, y la Diputación advirtió el peligro por la «desagradable impresión que hacía en el ánimo de los habitantes de la provincia, no ya solo por

²⁵ El presupuesto de gastos de la Diputación provincial para el tercer año económico, de 23 de marzo de 1822, puede consultarse en el *AHA*, libro 67, fols. 27 r.-31 r.

²⁶ Se debatió sobre ellos en las Diputaciones de 23, 25 y 26 de febrero de 1822.

²⁷ Decretos de las Cortes de 27 de octubre y 6 de noviembre de 1820. *CDC*, 6, pp. 260-261 y 289-290.

²⁸ Decretos de 13 de octubre y 6 de noviembre de 1820. *CDC*, 6, pp. 200-201 y 279-293.

²⁹ Decretos de 29 de junio de 1821. *CDC*, 7, pp. 245-344. Como complemento, las contribuciones del registro, que sólo duró ese año, y del subsidio del clero.

la cantidad, sino porque se sentía más su peso comparándola con la del año anterior»³⁰.

También temió las consecuencias de la supresión de la mitad del diezmo: «No desconoce que esta contribución peca contra todas las reglas que dictan la razón y la justicia y han sancionado los más sabios economistas para el establecimiento de los tributos [...] La abolición del diezmo será una piedra de escándalo para el pueblo sencillo y un firme asidero para los malvados y enemigos del nuevo orden de cosas, que engañan a la multitud, persuadiéndola que aquellas no tienen otro objeto oculto que el de minar la religión por los cimientos». Veía prudente esperar hasta la supresión de las tierras vinculadas, cuya consecuencia se entendía sería una red de pequeños propietarios; de lo contrario, se preveía que los arrendatarios sufrirían aumentos de rentas en proporción al descargo de esos diezmos. La Diputación informó a las Cortes de que el repartimiento de la nueva contribución se haría conforme a la población y no al valor de los diezmos, con una rebaja en los pueblos con poca propiedad rústica en favor de la urbana, que eran Oviedo, Gijón y Avilés³¹.

En el tercer año económico, que quedó interrumpido, se rebajó el cupo en la territorial (2.588.404 reales predios rústicos y 151.361 urbanos) y se aumentó consumos (1.091.325). En enero de 1822 Canga Argüelles preguntó a la Diputación asturiana si consideraba posible el pago de un millón y medio de reales sobre la riqueza territorial del ganado y cien mil sobre la industria, lo que se consideró arreglado. En la última sesión que conocemos de la Diputación, celebrada el 23 de marzo de 1822, se manifestó el exceso de la contribución territorial y la necesidad de un nuevo censo de población para el cálculo de los cupos de las contribuciones, no obstante la elaboración de uno ese mismo año, con indicación de pueblos, parroquias, vecinos, almas y naturaleza de concejo o jurisdicción (64.286 vecinos, 292.618 almas y 659 parroquias)³². Por último, no pudo ejecutarse la contribución extraordinaria de 160 millones de reales impuesta por las Cortes dos meses después, que englobaba la territorial, la de casas y la de consumos (2.283.966 reales en Asturias).

³⁰ *Vid.* Diputaciones de 31 de julio y 1 de agosto de 1821.

³¹ El 3 de agosto de 1820 dio respuesta a la exposición de la Diputación de Madrid en la que solicitaba la abolición de los diezmos: «se halla penetrada de los buenos sentimientos de la de Madrid e igualmente de la solidez de principios en que se funda su exposición, más que en el día, atendido al estado de la opinión pública de la provincia, que juzga ser la de la masa general del pueblo español, no considera conveniente la abolición de los diezmos, y antes bien tiene por peligrosa decretarla tan pronto». La exposición que finalmente elevó a las Cortes por medio del Jefe político, firmada el 12 de agosto, se custodia en el AHA, Fondo histórico, caja 2.933.

³² SANGRADOR Y VITORES, M., *Historia de la Administración de justicia y del antiguo gobierno del Principado de Asturias y colección de fueros, cartas pueblas y antiguas ordenanzas* (1866), Silverio Cañada, Gijón, 1989, p. 328.

Para acabar, la Diputación conoció y resolvió, como procedía, las reclamaciones y quejas de pueblos y particulares por agravios en los repartimientos de las contribuciones generales³³ y otras relacionadas: cupos considerados indebidos, sobrecargos, embargos, apremios y subastas, pagos en vellón, solicitudes de separación de ayuntamientos en el ramo económico y sobre no vecinos obligados a contribuir. En los casos en que no se consideró competente para resolver, dio traslado al Intendente e incluso a las Cortes.

El nuevo modelo administrativo hacendístico establecido en junio de 1821 pretendió dejar para las Diputaciones solo las reclamaciones de los pueblos, mientras que las de los particulares serían resueltas, bien por una junta de agravios compuesta por el intendente, un diputado provincial, el director de contribuciones directas, el de las indirectas y el tesorero, bien directamente por el intendente³⁴. Sin embargo, la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 3 de febrero de 1823, devolvió a las Diputaciones la resolución de los recursos de los particulares.

II.2 MILICIAS LOCALES Y PROVINCIAL, Y EJÉRCITO NACIONAL

En el Trienio se llevó a cabo el mandato constitucional de establecimiento de milicias nacionales en cada provincia, además del ejército permanente de tierra y mar. Respecto de este último, en junio de 1820, la Comandancia General del Principado se separó de Castilla la Vieja; no obstante, en 1822, cuando se dividió la nación en distritos militares, la nueva provincia de Oviedo quedó integrada en el tercer distrito con León, Salamanca, Zamora, Ávila y Valladolid (capital)³⁵. La Diputación provincial tenía atribuido el repartimiento del cupo (573 hombres en 1821, 260 en 1822 y extraordinariamente 979 en octubre de ese año)³⁶, lo que también había sido

³³ Instrucción de 1813 (artículo 3 del capítulo 2); Instrucción de 1823 (artículos 90 y 91).

³⁴ Decretos de 29 de junio de 1821 (artículos 199 y 232) y 27 de junio de 1822. *CDC*, 7, pp. 322-326 y 9, pp. 493-496.

³⁵ El 4 de junio de 1820, tras una representación del Capitán General interino de Castilla la Vieja sobre si la Comandancia General de Asturias, ocupada interinamente por Ramón de Pola, debía depender o no de él, se decretó la separación de la misma, tal y como estaba antes de abolirse el sistema constitucional. *ACD*, Papeles reservados de Fernando VII, tomo 38, fols. 521-522. *Vid.* Decreto de 27 de enero de 1822. *CDC*, 8, pp. 247-249. En 1805 (Real Cédula de 25 de febrero) se previó, parece que sin ninguna aplicación, una Comandancia General «desde el límite de Galicia hasta el de Vizcaya». *Nov. Rec.*, 5, 3, 3.

³⁶ La Ley constitutiva del Ejército se promulga el 9 de junio de 1821; Ordenanza General para el reemplazo del Ejército, promulgada por Decreto de 3 de febrero de 1823. Sobre los cupos, *vid.* Decretos de 14 de mayo de 1821, 8 de junio, 22 y 31 de octubre de 1822, y 8 de febrero de 1823. *CDC*, 7, pp. 84-85, 138-159, 9, pp. 383-387 y 10, pp. 4-6, 9-14, 101-129 y 150-154.

propio de la Diputación histórica. Durante estos años, en Asturias se utilizaron como demarcaciones los concejos tradicionales. Lo que es nuevo de esta época, como ocurriera con las contribuciones generales, es que la Diputación provincial conocía y resolvía los recursos de agravios presentados por pueblos y particulares contra el repartimiento y los sorteos del ejército³⁷.

En principio, solo el Jefe político y los alcaldes podían disponer de la fuerza del ejército para el mantenimiento del orden. Para los Ayuntamientos y Diputación estaban las milicias nacionales locales, forzosas y voluntarias, y la milicia nacional activa provincial³⁸.

Las Diputaciones participaban en la obtención y administración de los fondos de las milicias locales y también resolvían dudas y quejas sobre su formación, organización, alistamiento y servicio, y reclamaciones sobre exenciones o agravios, estas sin ulterior recurso³⁹. Respecto de la milicia provincial, concebida como un ejército de reserva, las provincias contaban con la experiencia de la milicia del Setecientos. En Asturias se llamaba Regimiento de Oviedo, con setecientos hombres, y a su establecimiento se había opuesto frontalmente la Diputación histórica, que primero alegó la escasez de pecheros y luego, ante el peligro de supresión de los privilegios y derechos nobiliarios para servir solo voluntariamente, solicitó, al menos, la exclusión de la nobleza ilustre, frente a la posición del Rey de excluir solo a los poseedores de determinada renta⁴⁰.

La Diputación provincial recién formada en 1820 debatió sobre la conveniencia de formar una milicia liberal activa, y se opuso al mantenimiento de los cuerpos creados por la Junta de gobierno provincial: el cuerpo militar literario y la compañía de voluntarios constitucionales. Prefería un regimiento de milicias provincial, formado por milicianos voluntarios, lo que pronto lograría, tras el ofrecimiento de varios vecinos de Oviedo para armarse en defensa de la Constitución y el orden público, lo mismo que hicieron los alumnos de la Universidad y los trabajadores de la fábrica de armas de Trubia en noviembre de 1820. Así pues, en Asturias se formó la milicia nacional un año y medio antes del Decreto sobre las mismas, de noviembre de 1821.

³⁷ Título 8 de la Constitución (artículos 356 a 365) y artículos 24 del capítulo 1, 3 del capítulo 2, y 27 y 30 del capítulo 3 de la Instrucción de 1813; Instrucción de 3 de febrero de 1823 (artículos 69, 72, 93, 195, 197, 198, 268, 269 y 275).

³⁸ Decretos de 15 de abril de 1814, 31 de agosto de 1820, 4 de mayo de 1821, Ordenanza para la milicia nacional local de 29 de junio de 1822. *CDC*, 5, pp. 170-182, 6, pp. 64-79, 7, pp. 66-71 y 9 pp. 570-603.

³⁹ Decreto de 4 de octubre de 1820. *CDC*, 6, p. 169; Instrucción de 3 de febrero de 1823 (artículo 94). Varias dudas planteadas a la Diputación asturiana, en *AHA*, Fondo histórico, caja 2.923.

⁴⁰ Real Ordenanza de 31 de enero de 1734. *Nov. Rec.*, 6, 6, 4.

Los mayores problemas sucedieron por la coincidencia entre los reemplazos de todas estas fuerzas⁴¹. En Asturias, como en el resto de provincias, el sostenimiento del régimen liberal se debió a los alistamientos voluntarios, como manifiestan las palabras del Jefe político cuando, en mayo de 1822, luchaba por la supervivencia de la milicia nacional voluntaria de Oviedo: «Los servicios innegables que hasta aquí ha prestado esta fuerza se deben en la mayor parte a la voluntaria, sea por la preferencia que ha merecido su organización, sea por estar provista de armas o sea por los sentimientos de los que la componen»⁴².

II.3 PARTIDOS JUDICIALES Y ELECTORALES

Muy importante para la configuración de las Diputaciones como órganos no solo económico-administrativos sino también políticos fue la participación de la Diputación en la organización territorial provincial y municipal y en la formación de los partidos judiciales⁴³. De forma resumida, diremos que la división provincial aprobada en 1822 no afectó a los límites históricos del Principado, entre los ríos Eo y Deva, de los Pirineos (cordillera cantábrica) al mar cantábrico; límites llamados por el liberalismo: mar océano septentrional y provincias de León, Lugo y Santander⁴⁴. No se conservó, sin embargo, la denominación histórica de la provincia, en favor de la capital Oviedo, a pesar del denunciado agravio comparativo con las provincias de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Por lo que se refiere a la organización municipal liberal, la Diputación asturiana continuó la labor de formación de los Ayuntamientos constitucionales, dirigida por el Jefe político⁴⁵. El mayor problema siguió siendo que la mayoría de los pueblos no sobrepasaban las mil almas necesarias (artículo 310 de la Constitución); se admitieron excepciones en los pueblos con más de cuatrocientos. Se confirmaron ayuntamientos formados en el primer período liberal, se suprimieron otros, se declaró la independencia de algunos pueblos, aunque solo

⁴¹ Variada documentación sobre alistamientos forzosos para milicias ocurridos en 1821 y en 1823 se custodia y la he consultado en *AHA*, Fondo histórico, caja 2.923.

⁴² *ACD*, Papeles reservados de Fernando VII, tomo 56, fols. 12-14.

⁴³ Me he ocupado más detalladamente de estos temas en FRIERA ÁLVAREZ, M., y ESTRADA SÁNCHEZ, M., «Las Diputaciones provinciales de Asturias y de Cantabria (o de Oviedo y de Santander) durante el Trienio Liberal: estado de la cuestión», *Las Diputaciones provinciales (1820-1823). Garantes de la Constitución, vertebradoras del nuevo orden provincial*. Estudios conmemorativos del Bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013), Ed. Miguel Ángel Chamocho Cantudo, Diputación de Jaén, Jaén, 2019, pp. 63.

⁴⁴ Decreto de 27 de enero de 1822. *CDC*, 8, pp. 186-246.

⁴⁵ Artículos 335.3 de la Constitución y 1 del capítulo 2 de la Instrucción de 1813.

fuera para asuntos económicos, se segregaron pueblos de antiguos concejos, y, en fin, continuó el proceso de formación, con una clara división entre el oriente y el occidente asturianos. Los Ayuntamientos antiguos siguieron, no obstante, en esta época de tránsito, haciendo repartimientos, ocupándose de los pastos y demás usos comunales, prestando bagajes y organizando trabajos comunales como las sextaférias, entre otros asuntos necesarios para su gobierno.

La renovación anual de los cargos municipales estaba al cuidado del Jefe político, lo mismo que, en este caso, la resolución de dudas, los recursos contra las elecciones municipales⁴⁶ y de agravios contra providencias económicas o gubernativas de los Ayuntamientos⁴⁷. La Diputación tenía atribuciones en cuanto a los secretarios: aprobaba su dotación y su remoción; e informaba su nombramiento solo en caso de oposición. La asturiana aprobó un arreglo general de dotaciones para evitar desigualdades dividiendo a los secretarios en seis clases según la población de los concejos⁴⁸. También informaba siempre la provisión de las escribanías vacantes en los antiguos Ayuntamientos, lo que ocuparía a la asturiana todo el Trienio.

En cuanto a la división en partidos judiciales, continuó el expediente abierto; la cuestión era hacerlos coincidir con los partidos electorales, lo que no se logró. Los partidos judiciales siguieron siendo catorce, los establecidos por las Cortes de Cádiz en 1814, y los partidos electorales cinco⁴⁹.

La Diputación provincial no tenía ninguna atribución contenciosa, como tampoco la había tenido la Diputación histórica de Asturias. Sí en cuanto al gobierno, la organización y mejora de la justicia, ya que, además de participar en la susodicha división de partidos, era consultada para el nombramiento de los jueces de pri-

⁴⁶ Artículos 22 del capítulo 1 y 12 y 23 del capítulo 3 de la Instrucción de 23 de junio de 1813.

⁴⁷ Artículo 18 del capítulo 3 de la Instrucción de 23 de junio de 1813.

⁴⁸ Diputación de 26 de junio de 1820. Clase primera (ayuntamientos con dos mil quinientos o más vecinos): 2.000 reales para el secretario; clase segunda (ayuntamientos con población de mil ochocientos a dos mil quinientos): 1.600 reales para el secretario; clase tercera (ayuntamientos con población de mil doscientos a mil ochocientos): 1.200 reales para el secretario; clase cuarta (ayuntamientos con población de ochocientos a mil doscientos): 900 reales para el secretario; clase quinta (ayuntamientos con población de cuatrocientos a ochocientos): 700 reales para el secretario; clase sexta (ayuntamientos con un número de vecinos menor o igual a cuatrocientos): 500 reales para el secretario. La dotación del secretario de Oviedo se acordó en 300 ducados, más 200 por los trabajos extraordinarios (Diputación de 10 de noviembre de 1820). Más tarde, la Diputación de 4 de mayo de 1821 ordenó que los secretarios de los Ayuntamientos de los pueblos terrestres cobrasen 2 reales diarios por vecino y dejó pendiente la resolución respecto a los matriculados.

⁴⁹ Los partidos, recordemos, eran: Oviedo, Villaviciosa, Gijón, Llanes, Avilés, Infesto, Campo de Caso, Salas, Pola de Lena, Cangas de Tineo, Luarca, Plaza del concejo de Teverga, Vega de Ribadeo y Grado.

mera instancia (sobre su aptitud para ejercer)⁵⁰. También informaba sobre la plantilla de cada juzgado (un juez, un promotor fiscal, tres escribanos, cuatro procuradores, un alcaide y tres alguaciles⁵¹), sobre los aranceles de los jueces y demás personal⁵² y, sobre todo, sobre la conducta de los jueces y magistrados. Además, como herencia de la Diputación histórica, se hizo cargo durante un tiempo de los sueldos de los alguaciles y de los gastos de estrado de la Audiencia, que de real pasó a constitucional; también de la visita a las cárceles y de la provisión de las procuraciones de número. Respecto de estas, el Decreto de 22 de agosto de 1812 había incorporado a la nación los oficios, de modo que la Diputación asturiana se abstuvo desde entonces de cubrir vacantes, con la excepción de un traspaso del tribunal eclesiástico de Oviedo, «sin que sea visto que sirva de exemplar en adelante»⁵³. Por otro lado, insistió en solicitar que las dos salas en que se dividió la Audiencia conociesen indistintamente en segunda y tercera instancia, para agilizar el trabajo, lo que fue desestimado por las Cortes⁵⁴.

La Diputación asturiana nombró en esta época a varios encargados de juzgar los abusos a la libertad de imprenta; en 1820 al promotor fiscal del juzgado de primera instancia de Oviedo. En cuanto a los jueces de hecho, cuyo nombramiento se encomendó en un principio a los Ayuntamientos de las capitales de provincia, más tarde fue atribuido en dos terceras partes a la Diputación; en marzo de 1822 procedió al nombramiento de treinta y dos⁵⁵.

⁵⁰ La propuesta para 1820 obtuvo aprobación por Real Decreto de 10 de julio. *Vid.* la memoria presentada por el Secretario del Despacho de Gracia y Justicia, Manuel García Herreros, a las Cortes, el 12 de julio de 1820. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 1, pp. 63-64. La lista de jueces interinos propuesta por Asturias se custodia en el *AHN*, Sección Consejos, legajo 13.489.

⁵¹ En noviembre de 1820, La Diputación asturiana pidió reducir a dos los alguaciles.

⁵² En noviembre de 1820, la Diputación asturiana acordó un plan de dotación de los subalternos de los juzgados: 2.200 reales o 200 ducados anuales para cada uno de los catorce promotores fiscales; 1.100 reales o 100 ducados a los cuarenta y dos escribanos (tres en cada partido); 550 reales o 50 ducados a los cincuenta y seis procuradores (cuatro en cada partido); 730 reales anuales a los cuarenta y dos alguaciles (cuatro en cada partido); y 1.650 reales a los trece alcaides, salvo al de Oviedo, al que se le abonarían 4.400 reales o 400 ducados. Estas cantidades se respetaron en los años sucesivos, como manifiesta el presupuesto aprobado por la Diputación para su tercer año económico, en marzo de 1822. Los jueces de primera instancia gozaban, por ley, de 11.000 reales anuales.

⁵³ *Vid.* Diputaciones de 4 y 11 de agosto de 1820.

⁵⁴ Reales Órdenes de las Cortes, de 22 de julio de 1820 y 16 de abril de 1822. *CDC*, 6, pp. 14-15 y 9, pp. 80-81. En la sesión de Cortes celebrada el 17 del mismo mes se ordenó el traslado a la Comisión de Legislación de la exposición de la Diputación de Asturias de 1814. *Diarios de sesiones de las Cortes...*, 1, p. 175. Una tercera (cuarta si contamos la de 1814) representación fue elevada desde Asturias a las Cortes a través del Jefe político, el 22 de julio de 1822. *ACD*, Sección General, legajo 32, número 160.

⁵⁵ Decreto de 22 de octubre de 1820, con el Reglamento acerca de la libertad de imprenta (artículo 34); Ley de 12 de febrero de 1822. *CDC*, 6, pp. 234-246, y 8, pp. 265-268.

El Decreto de división provincial de 1822 encomendó a las Diputaciones ocuparse de lograr la coincidencia entre los partidos judiciales y los electorales. Asturias, desde las elecciones de 1813, se dividía en cinco partidos⁵⁶, que nada tenían que ver con los siete partidos históricos para la elección de diputados y procurador general. En marzo se aprobó una división en catorce partidos electorales que, sin embargo, no coincidían con los judiciales⁵⁷.

Nos quedaría hacer referencia al papel de la Diputación como garante del orden constitucional, capaz de elevar a las Cortes denuncias de infracciones a la Constitución (artículo 335.9 de la Constitución). En Asturias no hubo formalmente tales denuncias durante el Trienio, aunque se acudió en varias ocasiones a la Diputación con tal pretensión, sobre todo en el ámbito de las elecciones y de los sorteos de milicias.

III. EL GOBIERNO PROVINCIAL

En los inicios de la implantación de la administración territorial del Liberalismo, no existe una distribución de competencias entre Administraciones, entre otras cosas, porque no hay descentralización administrativa y mucho menos política. En ocasiones, la historiografía ha distinguido entre atribuciones de gobierno económico-administrativas, para la Diputación, y políticas, para el Jefe político, pero, en mi opinión, esta clasificación no siempre es clara ni se ajusta exactamente a los parámetros jurídicos que le son propios. Por eso prefiero referirme a la Diputación como un órgano de la administración del Estado, en materia hacendística, militar, judicial y electoral –en cuyos ámbitos también se muestran, como hemos visto, ciertas atribuciones políticas de las Diputaciones– y a la Diputación más propia de una administración provincial, con cierto grado de autonomía para su gobierno, en los distintos ramos en los que tenía atribuido el fomento o prosperidad de los pueblos.

⁵⁶ Sus cabezas eran Oviedo, Piloña, Gijón, Salas y Navia.

⁵⁷ 1) Partido de Cangas de Onís, con 16 concejos y 6.042 vecinos; 2) partido de Infiesto, con 10 concejos y 5.846 vecinos; 3) partido de Villaviciosa, con 12 concejos y 5.399 vecinos; 4) partido de Pola de Laviana, con 13 concejos y 5.468 vecinos; 5) partido de Gijón, con 10 concejos y 5.456 vecinos; 6) partido de Avilés, con 9 concejos y 6.026 vecinos; 7) partido de Pola de Lena, con 10 concejos y 5.205 vecinos; 8) partido de Oviedo, con 21 concejos y 11.898 vecinos; 9) partido de Salas, con 11 concejos y 6.433 vecinos; 10) partido de Grado, con 22 concejos y 6.196 vecinos; 11) partido de Cangas de Tineo, con 16 concejos y 5.737 vecinos; 12) partido de Grandas de Salime, con 13 concejos y 3.463 vecinos; 13) partido de Castropol, con 11 concejos y 6.024 vecinos; 14) partido de Luarca, con 8 concejos y 4.873 vecinos.

Fueron las propias Diputaciones provinciales las que promovieron la ampliación de las limitadas atribuciones establecidas por la Instrucción de 1813, reclamando autonomía respecto del Jefe político en los ramos de gobierno provincial y comunicación directa con los Ayuntamientos, pero también con el Gobierno e incluso con las Cortes; en parte, lo lograron con la aprobación de la nueva Instrucción de 1823⁵⁸. En este sentido, en 1821, la Diputación asturiana respondió a una consulta remitida por la de Cataluña al resto sobre los instrumentos de comunicación de las Diputaciones con dichos Ayuntamientos: «se entiende en derecho con los alcaldes, presidentes de los Ayuntamientos», sin la intermediación debida del Jefe político. Por su parte, pidió a las Cortes que decretasen una clara distinción entre las atribuciones de uno y otra: «una ley que, con más exactitud que la de 23 de junio, defina las atribuciones de los Jefes políticos, las providencias que pueden dictar y castigos que imponer, exigiendo de estos magistrados la más pronta y severa responsabilidad si se exceden de sus facultades, y dando a sus providencias el mayor vigor si se mantienen dentro de sus justos límites»⁵⁹.

La instrucción de Cádiz distinguía entre asuntos hacendísticos (aprobación de cuentas, repartimiento de contribuciones, solicitud de arbitrios...), los únicos atribuidos en exclusiva a la Diputación, y el resto de materias bajo su cuidado y fomento⁶⁰. En 1823 se establecieron tres tipos de atribuciones: del Jefe Político (en principio, las políticas y de policía) en las que la Diputación era consultiva, en algunas de forma preceptiva aunque no vinculante; del Jefe Político pero sobre las que la Diputación podía tomar acuerdos no vinculantes; y de la Diputación con capacidad decisiva. Estas últimas se denominaban, bien económicas, referidas a repartimientos y haciendas provincial y locales, bien administrativas, relacionadas con el gobierno de la provincia, como eran las comunicaciones, agricultura, industria y comercio, propiedad comunal, sanidad y beneficencia y educación, pero también se incluían las resoluciones de los recursos de agravios contra las elecciones de oficios municipales y por providencias de los Ayuntamientos, de denuncias por malversación de caudales públicos y por infracciones constitucionales, la formación

⁵⁸ CDC, 4, pp. 105-126 y 10, pp. 171-222.

⁵⁹ 24 de marzo y 23 de mayo de 1821. SARRIÓN GUALDA, J., «La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la rebelión de sus Diputaciones», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, 2, 1977, pp. 1.205 y 1.206 (nota 15).

⁶⁰ Artículo 334 de la Constitución. La Instrucción de 1813 (artículos 8, 9, 11, 12, 14 y 17 del capítulo 2, y 15, 16, 22 y 26 del capítulo 3) preveía que cuidasen de las obras públicas de interés provincial y lo mismo de los terrenos comunes, que fomentasen la agricultura, la industria, las artes y el comercio, lo que también correspondía al Jefe político, y les otorgaba un papel de órganos auxiliares del Jefe político en materia de salud pública.

de censos y estadísticas, la división del territorio y la organización de las milicias nacionales y locales⁶¹. La historiografía especializada coincide en considerar que, a partir de la Instrucción de 1823, las atribuciones ya eran propias y no delegadas ni consultivas; aunque lo cierto es que, en general, se dejaba la concreción a la legislación de desarrollo de los distintos ramos de gobierno.

Durante el Trienio, la Diputación asturiana siguió aprovechando al máximo las posibilidades de participación en la prosperidad de la provincia. Aun no siendo superior de los Ayuntamientos y aun sin clara potestad normativa para su gobierno interno, doméstico o administrativo, dictó provisiones generales sobre el dominio de la tierra, el trabajo comunal (sextaferias) y los serenos⁶². En el caso de Asturias, esto resulta interesante porque desde el último cuarto del siglo XVIII la Diputación histórica había luchado como nunca por elevarse de corporación de corporaciones locales a cuerpo de provincia con sus ordenanzas propias, entendidas ya no solo como costumbres y prácticas institucionales, sino como «cuerpo de leyes», en ejercicio de su jurisdicción gubernativa –nunca tuvo potestad ni legislativa ni contenciosa–, sin la limitación que siempre había tenido, en este sentido, por la fuerza a las potestades locales. Estas siguieron, no obstante, mostrando su rechazo a esa superposición de poder e impidieron el buen fin de dos interesantes proyectos de ordenanzas provinciales elaborados en 1781 y en 1805. En el caso de la Diputación provincial liberal, informaba y daba el visto bueno a las ordenanzas municipales, antes de su elevación a las Cortes (artículo 321.8 de la Constitución). Durante estos años, se limitó a insistir en la necesidad de elaboración de las mismas, sin ni siquiera promover un modelo común, como hicieron otras Diputaciones⁶³.

III.1 OBRAS PÚBLICAS

Las obras públicas pasaron a ser nacionales. Las Diputaciones provinciales velaban por su mantenimiento, por la reparación y construcción de caminos, puentes y puertos con los fondos provenientes de los sobrantes de los propios de los pueblos o de un tanto por ciento de estos. También podían solicitar arbi-

⁶¹ Artículos 111, 113-118, 126, 127, 128 y 133.

⁶² Diputaciones de 16 y 24 de febrero de 1821. AHA, libro 138. *Reglamento para los serenos de la ciudad de Oviedo*, Oficina de Pedregal y C., Oviedo, 1820.

⁶³ En la Biblioteca de la Universidad de Oviedo se conserva un ejemplar del *Modelo de ordenanzas municipales del pueblo, circulado por la Diputación de la provincia de Cádiz a los Ayuntamientos de su distrito*, Imprenta de la Casa de Misericordia, Cádiz, 1821.

trios a las Cortes y aun imponerlos interinamente, y también fondos extraordinarios para obras locales⁶⁴.

En el Antiguo Régimen, el sustento fundamental de tales obras era mediante arbitrios sobre la sal; el Principado de Asturias alegó siempre su privilegio para no contribuir a obras ajenas a cambio de financiar las propias.

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, la obra más importante en Asturias era la carretera de Castilla, declarada camino general del Reino en 1769. En un primer momento, la Diputación provincial heredó de la Diputación histórica la dirección de la obra y los fondos destinados a la misma (seis reales en fanega de sal, réditos de censos y remates de portazgos), que desde 1816 ingresaba la tesorería principal de hacienda de la provincia, con posterior traslado a la depositaria del Principado. En septiembre de 1820, las Cortes solicitaron todos los documentos sobre la obra a la Secretaría del Despacho de la Gobernación, en concreto, a la Dirección General de Correos y Caminos⁶⁵. Una vez declarada carretera nacional, se destinaron 250.000 reales para la parte correspondiente de Asturias. Parecida suerte corrió el muelle de Ribadesella, con un arbitrio de dos reales sobre la sal y un presupuesto mensual de 10.000 reales, cuyo coste de finalización se calculó en 1822 en 700.000 reales⁶⁶.

En cuanto a las obras locales, durante el Trienio, la Diputación recibió solicitudes de los Ayuntamientos para la reparación y construcción sobre todo de puentes y muelles, que atendió cuando consideró que tenían interés para la provincia⁶⁷. Sobre los caminos y carreteras que necesitaba la provincia debatió ampliamente la Diputación

⁶⁴ Artículos 321.7, 322 y 335.4 de la Constitución, 6 del capítulo 1 y 8, 9 y 10 del capítulo 2 de la Instrucción de 1813. Una Orden de 29 de septiembre de 1820 encargó a las Diputaciones provinciales la promoción de todas las obras públicas que considerasen útiles en sus territorios, en concreto, para proporcionar ocupación y trabajo a los jornaleros; también recordó la facultad de las Diputaciones para proponer los arbitrios necesarios para atender a esos gastos. Por Orden de 7 de noviembre de 1820 se impuso un diez por ciento sobre los productos de propios que percibiese el Crédito público para la reparación y continuación de los caminos de las provincias. *CDC*, 6, pp. 154 y 300. La Instrucción de 1823 varió estas previsiones (artículos 19 a 21, 36 a 38 y 113 a 118), de modo que para las obras públicas provinciales se aplicaba el cinco por ciento sobre el producto de los propios y arbitrios (artículo 114). En cuanto a las obras locales, si se necesitaban más fondos que los de propios y arbitrios destinados a las mismas y la obra en cuestión era urgente, los Ayuntamientos podían imponer interinamente arbitrios si no sobrepasaban de tantas pesetas como vecinos. Si sobrepasaban dicha cantidad o se oponía el síndico del Ayuntamiento, los arbitrios debían ser impuestos por la Diputación provincial (artículos 36 a 39). Esta también era la competente para acudir a las Cortes en solicitud de la aprobación de tales y otros arbitrios (artículo 115 a 117).

⁶⁵ Oficio de 13 de septiembre de 1820. *ACD*, Sección general, legajo 36, número 194.

⁶⁶ Cortes de 6 de mayo de 1822. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 2, p. 1.214.

⁶⁷ Destacan los muelles de Tapia, Vega de Ribadeo, Luanco y Cudillero. *Vid.* artículo 6 del capítulo 1 de la Instrucción de 1813. La Instrucción de 1823 ordenaba a los Ayuntamientos avisar a la Diputación, y no al Jefe político, de cualquier asunto relativo a las obras públicas de interés provincial (artículos 19 y 20).

en agosto de 1820, cuando elaboró un plan con cuatro principales: carretera del oriente, de Ribadesella a Castilla⁶⁸; del poniente, de Navia a Leitariegos; del interior, para conducir el carbón de Langreo a Gijón; y de la costa, de Santuiste a Castropol. En septiembre, los diputados asturianos en las Cortes presentaron ante las mismas una exposición sobre la necesidad de carreteras en Asturias para el tránsito de productos de agricultura, industria y comercio⁶⁹. En febrero de 1822 la Diputación insistió ante José Canga Argüelles.

La única carretera cuya construcción se inició fue la que partía de San Esteban de las Arenas de Pravia y, pasando por Miranda y Somiedo, llegaba a la Vega de los Viejos, en León. La Diputación asturiana propuso a su director, Diego Cayón, que efectivamente fue nombrado como tal por Real Orden de 20 de octubre de 1820. Al tratarse de una carretera nacional, y carecer la Diputación de fondos, se solicitaron estos del Gobierno, aunque, en la práctica, la Diputación libró algunas cantidades, por lo menos para los sueldos de dicho director⁷⁰.

III.2 AGRICULTURA Y DOMINIO DE LA TIERRA

La atribución genérica a la Diputación del fomento y promoción de la agricultura, compartida con los Ayuntamientos y el Jefe político, se encauzó en Asturias hacia la distribución del dominio de la tierra, a raíz de los fundamentales cambios provocados por la desamortización y desvinculación y, en general, la configuración del derecho de propiedad y los principios de libertad y autonomía de la voluntad en la contratación, concretamente en los arrendamientos.

La Diputación intervino activamente en el proceso de reducción a propiedad particular de los terrenos concejiles, tanto comunes (en concreto baldíos) como de propios, iniciado en Cádiz (Decreto de 4 de enero de 1813), continuado por Fernando VII e impulsado en el Trienio (Real Orden de 8 de noviembre de 1820 y Decreto de 29 de

⁶⁸ La venía solicitando el Ayuntamiento de Ribadesella para facilitar así la obtención de la habilitación de su puerto y contó con el apoyo de la Diputación, que acudió al Ministerio de la Gobernación para que del fondo general de carreteras y por medio de un arbitrio de 6 reales en fanega de sal que gravase por igual a todas las provincias se extrajese lo necesario para dicha carretera. No se mostró, sin embargo, favorable a la habilitación del puerto, por lo menos hasta que no estuviese construida la carretera. Varios documentos sobre este asunto se custodian en *AHA*, Fondo histórico, caja 2.933.

⁶⁹ Sesión de 25 de septiembre de 1820. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 2, p. 1.218.

⁷⁰ El 3 de octubre de 1820 se leyó una Real Orden, que mandaba levantar el plano; la Diputación propuso a Cayón como director, quien poco después solicitó escribientes y jóvenes con conocimientos matemáticos. Entonces aprovechó aquella para manifestar el carácter nacional de la obra y para solicitar fondos al Gobierno. El 13 de noviembre se presentó el plano y en febrero de 1821 comenzaron las obras.

junio de 1822)⁷¹. En los pueblos y provincias, debían obtenerse los datos necesarios sobre los mismos, para proceder a la enajenación de la mitad correspondiente al Crédito público, preferentemente a sus entonces poseedores; al repartimiento y a la adjudicación por suertes entre los particulares que hubiesen servido en la Guerra de la Independencia («premios patrióticos») y los vecinos sin tierras propias; y, en fin, a su conservación para uso comunal en lo procedente. Los expedientes iniciados en los Ayuntamientos se centralizaron en la Diputación, que examinó su legalidad antes de elevarlos al Gobierno. A ella acudieron los particulares sin tierras propias, fundamentalmente soldados. También aprobó la venta de tierras de propios de los concejos para hacer frente, sobre todo, a los gastos de las milicias nacionales y también de sanidad.

A pesar del celo de la Diputación en este asunto, la aplicación de las previsiones normativas para esta desamortización tuvo muchas dificultades en Asturias. La Diputación lo advirtió pronto para los concejos de montaña, cuya única riqueza eran sus pastos. Por su parte, promovió la formación de códigos rurales, ordenanzas o normas municipales específicas para la regulación de los terrenos de uso comunal⁷².

No intervino la Diputación provincial en la venta de las demás tierras desamortizadas y desvinculadas, pues no le correspondía. Aun así, antes de que se promulgase el Decreto de 27 de septiembre de 1820 que suprimió toda especie de vinculaciones, la Diputación asturiana acordó exponer a las Cortes, tras recibir un oficio de la Diputación de Murcia en el mismo sentido, la urgencia de la abolición de los mayorazgos para la prosperidad nacional, con argumentos como el que sigue, tan propios del pensamiento liberal —e incluso ilustrado— y su defensa de una Monarquía limitada y constitucional: «Establecen como axioma (los defensores de los vínculos) que en una Monarquía es esencial un cuerpo intermedio entre el Monarca y el pueblo; que este, por su naturaleza, es la nobleza, que no puede subsistir sin vínculos. Cuando estos princi-

⁷¹ Además de las normas citadas sobre terrenos concejiles comunes y de propios, una Orden de 29 de junio de 1821 facultó a las Diputaciones provinciales para tomar de los bienes de propios, pósitos y cualesquiera otros caudales públicos disponibles en sus territorios, lo necesario para la distribución de los terrenos comunes y de propios. Incluso podían proceder a un repartimiento vecinal, aunque con calidad de reintegro. *CDC*, 3, pp. 189-193, 6, pp. 345-347, 7, pp. 230-231 y 9, pp. 562-569.

⁷² En la Diputación de 26 de octubre de 1820 el Ayuntamiento de Valdés expuso la necesidad de formar una ley municipal que evitase la ruina de las tierras labrantías situadas en los terrenos pendientes, ocasionada por la conservación de surcos intermedios de tierras en sierras y huertas de la comunidad; acompañaba un proyecto de ley para que se elevase a las Cortes. Este pasó a examen de Ramón Fernández Reguera, catedrático de agricultura en el Seminario de la Vega de Ribadeo, que presentó su informe el 31 de octubre. La Diputación encargó entonces a Valdés la elaboración de un código rural completo, que debía ser una parte de sus ordenanzas municipales.

prios fuesen ciertos en las Monarquías absolutas, no así en las representativas, donde la ley establece los derechos que corresponden a la Nación, al Rey y a los cuerpos que ella misma establece, y los órganos por donde deven comunicar»⁷³.

En cuanto a los arrendamientos, es interesante destacar que su perpetuidad era considerada consuetudinaria en Asturias y se debatía desde el último cuarto del siglo XVIII, cuando una Real Cédula de 6 de diciembre de 1785 confirmó dicho derecho consuetudinario, una norma conocida en la provincia como de «ley de protección de colonos», muy querida por los cultivadores arrendatarios y denunciada, sin embargo, por los hacendados, que, al fin, eran los que ostentaban la representación y el gobierno de la provincia⁷⁴. Estos la presentaron como el origen de los numerosos conflictos entre los poseedores del dominio directo y los poseedores del dominio útil, que hasta entonces habrían sido de paz y amistad. La contradicción se puso en evidencia cuando los mismos –con alguna ilustrada excepción– defendieron, paralelamente a la libertad y naturaleza temporal de los arrendamientos, la perpetuidad de los foros, en los que los nobles hacendados invertían su papel porque ya no eran propietarios y arrendadores sino foros/foratarios que subrogaban su dominio útil (como subforistas), sin pensar en las necesidades ni de los arrendatarios ni de los sub-

⁷³ La exposición, de 2 de septiembre de 1820, elevada a las Cortes, se conserva en el AHA, Fondo histórico, caja 2.933. El Decreto de 27 de septiembre de 1820 puede consultarse en CDC, 6, pp. 145-149.

⁷⁴ Una copia de la Real Cédula, impresa en Oviedo en 1786, se custodia entre los fondos de la Junta General, en el AHA, libro 31, fols. 189 r.-192 r. Fue consecuencia directa del Real Decreto de 29 de junio de 1785 con el nuevo reglamento de rentas provinciales, que, además de revisar los encabezamientos de rentas reales, creó una nueva contribución de frutos civiles, que gravaba las rentas que percibían los hacendados por los arrendamientos de sus tierras, casas y demás propiedades, lo que constituía un equivalente a las alcabalas y cientos que pagaban los demás vasallos por los frutos naturales e industriales. Para evitar posibles fraudes por parte de los arrendadores que podían desviar la contribución incluyéndola en la renta del arrendamiento, cargándosela así a los arrendatarios, se dictó la normativa que comentamos, que prohibía a los propietarios modificar las condiciones de los arrendamientos o realizar nuevos pactos por los que se aumentase la renta. Además, se prohibía la expulsión de los arrendatarios o colonos de las tierras arrendadas, aun cuando terminase el contrato, salvo en el caso de que el propietario justificase su intención de cultivar la tierra por él mismo, y esto siempre que hubiese sido labrador, tuviese ganado de labor y fuese residente en el pueblo en cuestión. Además, indirectamente, se contemplaban otras dos causas por las que el propietario podía desahuciar al arrendatario: cuando el arrendatario hiciese un mal uso de las tierras arrendadas y cuando el arrendatario faltase de algún modo al cumplimiento del contrato, caso en el que se incluiría el impago de la renta. Estas tres causas –el cultivo de la tierra por el propietario, el impago de la renta durante dos años seguidos y el cese en el cultivo de la tierra, dejando un año de labrar la mitad–, eran las únicas causas que se consideraban como justas para el cese de los arrendamientos en el «Informe al Consejo sobre la Ley Agraria» de Pablo de Olavide (1768). Puede consultarse en *Informes en el Expediente de Ley Agraria*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990.

foreros/subforatarios poseedores del dominio o del subdominio útil de la tierra.

La liberalización de la propiedad y los arrendamientos por los liberales dejó también al margen los foros indefinidos (Decreto de 8 de junio de 1813)⁷⁵. En abril de 1820, la Diputación provincial escribió a la Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península para manifestarle que la normativa en favor de los propietarios y el libre uso de sus facultades «tiene la mayor trascendencia en esta provincia. Es el punto de apoyo de que se valen los enemigos de la Constitución para sorprender e incomodar a los labradores, idolatrados de una orden sorprendida al Conde de Campomanes (se refiere a la Real Cédula de 1785) con falsos supuestos y que les es sumamente perjudicial por la ojeriza que inspira a los dueños contra sus caseros y multitud de litigios, largos y costosos, en los que los llebadores se aniquilaban, y casi siempre eran vencidos por ser muy pocos los despojados que no debiesen atrasos considerables»⁷⁶. En Asturias, se intentó evitar esta prevista oposición a través de la publicación y difusión de impresos y catecismos, como el editado en Oviedo, en abril de 1820, firmado por Ramón María Acevedo, en el que un cura explicaba a un labrador la justicia de la libertad de arrendamientos, por respetuosa con el sagrado derecho de propiedad, que en ningún caso legitimaba la arbitrariedad del propietario ni la indefensión del colono⁷⁷. No se olvidaba de recordar que la norma no era una novedad liberal y que dicha libertad había sido confirmada por el todavía deseado Fernando VII:

«Labrador: ¿Quién había de creer que esta Constitución era tan buena y tan santa? Así lo fuera ella con los pobres caseros [...]; Cura: La Constitución, Roque, no trae tal ley de caserías; Labrador: ¡No! ¿Cómo no la ha de traer?; Cura: No trayéndola. Ese fue un decreto que salió después conforme a la ley que regía sobre el particular antes del año 1785. En este consiguió el Señor Campomanes ese privilegio para Asturias en grave daño del derecho de propiedad; mas las Cortes, respetando este derecho sagrado, espidieron el decreto de colonos, que es un decreto muy justo; Labrador: ¡Justo, Señor! ¿Es justo que el amo cuando se le antoje me diga, estás despachado, des-

⁷⁵ CDC, 4, pp. 80-82.

⁷⁶ Esta exposición, fechada el 22 de abril de 1820, puede consultarse en AHA, Fondo histórico, Caja 2.933.

⁷⁷ *El buen cura y sus feligreses. Diálogo patriótico, acomodado a la inteligencia del pueblo para fijar su opinión extraviada sobre Constitución y dirigir su conducta en el delicado e importantísimo asuntos de las elecciones*, Oficina de Don Francisco Cándido Pérez Prieto, Impresor del Principado, Oviedo, 1820. El 22 de abril de 1822 Pedro Canel, como Procurador General de Castropol, firmó un informe en el que volvía a criticar la normativa protectora de colonos de 1785. Lo he consultado el *Archivo de Marcenado*, Casa de Navia, Caja 86 (*Archivo Municipal de Gijón*).

pués que me he desvivido en trabajarle la hacienda! Vaja, Señor, que me espanto de Vos; Cura: ¿Y de quién es la hacienda, Roque?; Labrador: La hacienda es del amo; Cura: Bien, pues si es del amo, el amo podrá usar de ella como amo, y si no puede, no lo es; Labrador: El amo ya se ve que es dueño; pero yo también seré merecedor de estar en la casería, cuidándola bien; Cura: Por eso estás y estarás mientras cuides así. El principal interés del Señor, Roque, es mantener al casero que trabaja y paga bien. Si este no lo hace ¿por qué el amo le ha de tener en la casería?; Labrador: Ya lo veo, mas antes de la Constitución le tendría por fuerza, con tal que el casero cumpliese, y desde ahora aunque cumpla, acabado el arriendo, le despide si le da la gana; Cura: Es verdad que antes del decreto no podían los amos despedir por capricho al colono; pero podían hacerlo si debía algo o cultivaba mal las tierras, y, sobre todo, podían arruinarle con pleitos, como lo hizo Don Facundo con Manolo del Río; ¿y qué hizo este después que quedó perdido?; Labrador: Dexó la casería porque no podía pagar; Cura: Ves ahí lo que buscaba Don Facundo. Con que quiere decir que antes del decreto arrojaba un amo malo a su colono a fuerza de arruinarle, y después del decreto, aunque puede echarle, a lo menos no le arruina, y esta siempre es una ventaja. Y ¿cuántos conoces tú que hayan despojado a sus caseros después del decreto de las Cortes?; Labrador: Don Facundo a Pedro Huerta; Cura: Ese ya echara a Manolo antes del decreto ¿Y cuándo despojó a Huerta?; Labrador: Después que vino el Rey; Cura: Pues ahí verás tú que el Rey no había derogado ese decreto ¿No te haces cargo?; Labrador: Bien lo conozco. Ello es que por jurar el Rey la Constitución ni perdimos ni ganamos por esa parte; y supuesto que Vos dice que el tal decreto se dio después de la Constitución, aunque fuera malo para nosotros, no había motivo para echarle la culpa a ella; Escusador: Por supuesto que no; Labrador: [...] Yo creía que esa ley de colonos nunca la había habido en España antes del decreto, pero ya veo que la hubo y que en todas partes rigió hasta ahora, regular es que todos seamos iguales».

En este asunto tan delicado, se manifestó de nuevo la contradicción entre la libertad de arrendamiento en las tierras particulares desvinculadas, libremente enajenadas, y la preferencia por la distribución de las tierras desamortizadas a la Iglesia y de las comunes concejiles, en parte. Así, en un informe elevado por la Diputación asturiana en 1822 al Ministerio de la Gobernación, tras la adjudicación de varias fincas del monasterio de San Vicente a sesenta y tres labradores, se manifiesta que de este modo «la causa de la libertad y de la Constitución tendría a su favor la clase más numerosa y morigerada del Estado». En caso de enajenación, al contrario, acu-

muladas en «cuatro o seis capitalistas ricos», que desahuciaban a los colonos o les subían las rentas, «aunque acaso no a un precio excesivo, sí muy desproporcionado a la baratura con que disfrutaban durante generaciones enteras, y de ahí la única oscilación que se presentó con aspecto algo temible en esta provincia tomó su principal fuerza en parroquias que pertenecían casi exclusivamente a monasterios, pues a los motivos especiosos de que se valen los fanáticos e hipócritas para seducir al sencillo pueblo, se añadía el del propio interés a que es difícil resistir, particularmente cuando depende el bien estar del sugeto y de su familia»⁷⁸.

El derecho de propiedad, en este caso como determinante de la libre voluntad y del derecho de sufragio, enfrentó, por su parte, también a los propios liberales escindidos. Los exaltados de la tertulia patriótica de Oviedo denunciaron al Jefe político por una proclama publicada por este con motivo de las elecciones de 1821. Nada más y nada menos que por infractor de la Constitución porque habría promovido la elección solo de propietarios de tierra (hacendados), con exclusión de comerciantes, industriales y en general burgueses, aparte del resto de estados, ya casi clases sociales⁷⁹. Lo cierto es que en tal proclama, propia de un liberalismo moderado, el Jefe político mostraba una preferencia por la elección de aquellos propietarios por considerar que su «existencia, comodidades e influxo están íntimamente unidos con la tranquilidad pública, estabilidad de las cosas, obediencia a las leyes y respeto a las autoridades». No recomendaba elegir, por su dependencia, a empleados ni literatos, ni a eclesiásticos, estos últimos porque «se pueden engañar hasta el extremo de persuadirse que una nueva revolución les recuperaría las inmensas propiedades que disfrutaban y les restituiría la omnipotencia que habían ejercido». Pero sí que se mostraba favorable a la elección de comerciantes: «también son acreedores a vuestra confianza aquellos comerciantes que son conocidos por su honradez, patrimonio y luces en un ramo que tiene tan íntima conexión con la organización de la hacienda pública».

⁷⁸ MORAL RUIZ, J., *Hacienda y Sociedad en el Trienio Constitucional, 1820-1823*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1975, pp. 149-151.

⁷⁹ La Constitución (artículos 91, 92 y 93) exigía a los diputados de Cortes ser varones ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de veinticinco años, nacidos en las provincias de elección o avecindados con residencia de al menos siete años y una renta anual proporcionada procedente de bienes de propios, aunque esto último estaba suspendido. La proclama del Jefe político sobre las elecciones de 20 de agosto de 1821 se conserva en el ACD, Sección General, legajo 43, número 22. Diversos documentos sobre el expediente, en legajos 43, número 22 y 130, número 37. Del conflicto dio detallada cuenta el periódico de la tertulia patriótica de Oviedo llamado *El Aristarco. Periódico Político*. Reproducción facsimilar. Ed. Bibliófilos Asturianos, Luarca, 1975, números 20, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40 y 41.

III.3 INDUSTRIA Y COMERCIO

La intervención de la Diputación en el ámbito de las actividades industriales y comerciales fue escasa, no solo por lo limitado de sus atribuciones, básicamente promover ante el Gobierno lo que considerase beneficioso para la provincia, sino porque no fueron temas de especial relevancia para la misma. Tampoco lo habían sido para la Diputación histórica, de quien heredó, por un lado, la fábrica de hoja latas de Fontameña (Parres), a la que se había opuesto frontalmente el Principado por la aplicación a la misma de su escaso fondo de propios. En el Trienio se declaró disuelta y se puso a la venta⁸⁰. Por otro, la carretera carbonera de Langreo Gijón, promovida a fines del siglo XVIII por Jovellanos, ignorada en su día por la Diputación histórica pero que la Diputación provincial incluyó, como hemos visto, entre las cuatro carreteras urgentes y necesarias para la comunicación de la provincia⁸¹.

Sobre la promoción de la industria en general, solo conocemos una exposición del marqués de Vistalegre, bastante simple, sobre la necesidad de activar una industria «muy atrasada en la provincia», que, además, consideraba todavía dicha industria solo como un medio para «precar la ociosidad y dar ocupación a los brazos sobrantes»⁸².

La única novedad a destacar es la instalación, por Decreto de 29 de junio de 1822, de una fábrica de cigarros en Gijón, a propuesta del Intendente de la provincia, apoyado, eso sí, por la Diputación provincial; medida más hacendística, en principio, que industrial⁸³.

⁸⁰ En la Diputación de 6 de noviembre de 1820 se acordó elevar al Rey, por medio del Jefe político, una exposición sobre «la urgencia de librar a esta provincia de una carga que no puede soportar y que sufre hace diez y seis años sin ninguna utilidad, agotando los escasos recursos que necesita para sus precisas atenciones». De nada sirvieron las representaciones elevadas a las Cortes por su director, José Vicente Pereda, apoyado en este caso por el Jefe político, primero en 1814 y ahora en 1820. El mismo director publicó una «Memoria que demuestra el cuadro ruinoso de la Fábrica Nacional de hoja de lata, causas que han intervenido y medios que se proponen para su restablecimiento, y establecer las que se necesitan en la Nación, por su fundador y director el presbítero Don José Vicente Pereda, dirigida al Señor Gefe Superior Político de la Provincia de Asturias, julio 30 de 1820. Al fin de esta se pone otra que compuso el mismo autor sobre la historia, estado y adelantamiento de la Fábrica en 1814» (Oficina de Prieto, Oviedo). Un ejemplar se custodia en *ACD*, Papeles reservados de Fernando VII, tomo 51, pp. 259 r.-301 v. La memoria elevada por el Jefe político llegó a las Cortes, que el 27 de agosto de 1820 la trasladaron a la Comisión de Comercio. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 1, p. 685.

⁸¹ Se incluyó en el presupuesto de gastos presentado en marzo de 1822.

⁸² Aproveché para poner a disposición de la Diputación ocho telares completos para el tejido del lino y la lana y tornos para hilar esta última, reservándose la distribución de otros instrumentos entre los colonos. Diputación de 4 de agosto de 1820.

⁸³ La Diputación acordó apoyar la iniciativa del Intendente el 23 de febrero de 1822. La exposición que se elevará al Gobierno se leyó el día 28. *AHA*, Libro 138. En la sesión de 26 de junio de 1822 la Comisión de Hacienda presentó a las Cortes su dictamen sobre tal solicitud, favorable a la misma. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 3, p. 2.183. El Decreto de 29 de junio de 1822, en *CDC*, 9, p. 618.

En cuanto al comercio, solo estaba habilitado el puerto de Gijón, e insistió mucho en lograrlo Ribadesella⁸⁴. Por su parte, fueron continuas durante los tres años las solicitudes a la Diputación de ferias y mercados por los concejos, que debía informar antes de elevarlas al Gobierno⁸⁵.

En materia de pesca, conoció reclamaciones de los vecinos de algún pueblo marinero en defensa de la libertad que tenían a su favor los vizcaínos, que, al fin, fue declarada por las Cortes al extinguir las matrículas de mar (Decreto de 8 de octubre de 1820). Las Diputaciones quedaron encargadas de delimitar la pesca terrestre en el interior de los ríos hasta la desembocadura del mar; en este sentido, a la asturiana acudieron los gremios de mareantes de Ribadesella, los celadores de mar de San Esteban de Pravia y Navia en solicitud de la delimitación de sus zonas de pesca⁸⁶. En mayo de 1822 varios vecinos del puerto de Cudillero, con el apoyo del Jefe político, acudieron a las Cortes para solicitar permiso de pesca, unos por ser hijos y nietos de matriculados, otros por mayores de cuarenta años y otros «inútiles». La Comisión de Comercio informó favorablemente solo para los marineros mayores de cuarenta años o «inútiles» que hubiesen servido a la armada, sin matrícula a la entrada en vigor del Decreto de 8 de octubre de 1820⁸⁷.

III.4 SANIDAD Y BENEFICENCIA

Este ramo de gobierno era prácticamente el único que quedaba al margen de la autoridad del Jefe político, que, en principio, solo tenía el encargo de tomar medidas en caso de epidemia o enfermedad contagiosa y endémica, con el auxilio además de la Diputación, lo que se ejecutó en Asturias de manera eficaz con motivo del peligro de las epidemias expandidas en el verano de 1820 y entre fines de ese año y comienzos de 1821⁸⁸; no obstante, debe tenerse

⁸⁴ Una representación de Ribadesella, con dos informes de la Diputación provincial, de 20 de julio y de 21 de agosto de 1820, se conservan en el AHA, Fondo histórico, caja 2.933.

⁸⁵ Orden de 22 de febrero de 1812. *CDC*, 2, pp. 83-84.

⁸⁶ Dichas delimitaciones se acordaron en las sesiones de la Diputación de 29 de enero, 27 de febrero y 9 de marzo de 1821. El Decreto de 8 de octubre de 1820, en *CDC*, 6, pp. 180-191.

⁸⁷ Sesión de 6 de mayo de 1822. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 2, p. 1.215.

⁸⁸ En la Diputación de 15 de junio de 1820 se levó un oficio del Ministro de la Gobernación con la noticia de un germen de contagio en el pueblo de San Cervera, en Mallorca. Lo mismo informaba el Jefe político respecto de La Coruña. El 18 de septiembre se notificó el acuerdo de la Junta provincial de sanidad de equipar una lancha para reconocer los buques que llegasen al puerto de Gijón, con el objeto de prevenir la introducción de la peste de Jerez y de Cádiz, y la Diputación libró fondos para la junta de sanidad de la villa. El 27 de noviembre se advirtió del peligro continuo de contagio de las epidemias de Andalucía, endémicas en África y Filadelfia. Entonces se solicitó a las Cortes la imposición de un derecho a todos los barcos nacionales, doble para los extranjeros. En las sesiones de 29 y 30 de

en cuenta que era el presidente de las Juntas provinciales de sanidad y beneficencia. Las Diputaciones, por su parte, tenían a su cargo la dotación de médicos y cirujanos de los pueblos, el nombramiento de varios miembros de la Junta y el cuidado de los hospitales y establecimientos de beneficencia en la provincia, y la elaboración de un plan de beneficencia⁸⁹.

En junio de 1820 se formó la Junta provincial de sanidad y en octubre de 1821 la Junta provincial de beneficencia. En la primera participaban, además del Jefe político, el Intendente, el Gobernador del Obispado, un diputado, dos facultativos (los médicos primero y segundo de Oviedo) y dos vecinos; en la de beneficencia, además, dos regidores⁹⁰.

Pocos Ayuntamientos solicitaron a la Diputación medios para la dotación de sus médicos y cirujanos. En noviembre de 1820, se acordó pedir a las Cortes un derecho sobre buques nacionales, el doble para los extranjeros, como causantes de las epidemias. No aprobó la Diputación ningún ingreso extraordinario. En el segundo año económico, desde julio de 1821, los presupuestos generales establecieron una partida para sanidad y beneficencia de ocho millones de reales; pero la falta de fondos siempre se consideró el principal problema para la configuración de una sanidad y una beneficencia, cada vez más separadas, públicas.

La Diputación provincial heredó de la histórica el gobierno del Real Hospicio de Oviedo, creado en 1752, que en 1821 pasó a denominarse Hospital provincial⁹¹. La mayor preocupación fueron sus fondos. En 1817 se habían sustituido los precedentes de la venta del aguardiente por un sobrecargo de 250.000 reales en la contribución general; seguían y siguieron en 1820 los arbitrios sobre aguardiente y licores en las capitales de provincia y puertos habilitados. En el segundo año, cesada esa contribución y negado un arbitrio solicitado por la Diputación de un real en cuartillo de aguardientes y licores, esta dejó en manos del propio Hospicio la

enero de 1821 se debatió con el Intendente sobre los aranceles, aduanas y contrarregistros establecidos, entre otras cosas, para tomar medidas y evitar contagios de las enfermedades que asolaban Andalucía. El 26 de agosto la Junta de sanidad avisó de la posible propagación de la peste, como venía ocurriendo en los últimos años.

⁸⁹ Artículos 321.1 y 6 y 335.8 de la Constitución; 1, 3, 4, 5 y 7 del capítulo 1, 9 y 11 del capítulo 2 y 22 del capítulo 3 de la Instrucción de 1813; 1 a 3, 10 a 14, 111, 126 y 264 de la Instrucción de 1823; Ley General de Beneficencia de 6 de febrero de 1822.

⁹⁰ Diputación de 15 de junio de 1820 y comunicación a los asturianos el 10 de octubre de 1821 (esta última en *AHA*, Fondo histórico, caja 2.938).

⁹¹ Había perdido la dirección en 1799, pero la recuperó en 1815. La Ley de 20 de febrero de 1821 rigió para el nuevo Hospital provincial. Una reseña histórica del hospicio-hospital se puede consultar en el *Archivo General de la Administración*, Sección Gobernación, caja 6.797.

persecución de los caudales que le correspondieran del presupuesto general de sanidad y beneficencia.

Otro importante establecimiento de sanidad y beneficencia a cargo de la Diputación histórica y luego la provincial era la casa de baños de Las Caldas, creada en 1776. Siguió administrando los fondos y manteniendo a su médico. En marzo de 1821 se presentó un nuevo Reglamento para dicho establecimiento⁹². En los presupuestos provinciales para el tercer año, la Diputación estableció una partida para gastos de 8.000 reales para su médico, 1.430 para su capellán y 4.000 para reparos y mejoras⁹³. Por su parte, en estos presupuestos aparecen suprimidos los fondos que tradicionalmente se destinaban al traslado de los dementes asturianos al Hospital de Zaragoza, de lo que se ocupaba desde antiguo el órgano de gobierno de Asturias; en 1820 la Diputación asturiana costeó el envío de varios.

III.5 INSTRUCCIÓN

Más incluso que la sanidad y beneficencia, la educación fue la única materia en la que la legislación liberal no dio ninguna participación al Jefe político. Divididas las enseñanzas en tres etapas, que de hecho ya existían, las Diputaciones estaban encargadas fundamentalmente de la primaria⁹⁴: establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los pueblos con más de cien vecinos (al menos con lectura, escritura, aritmética, catecismo, buena moral y derechos y obligaciones civiles, ampliables a geometría y dibujo), de otros modos de educación para los de menor vecindario y de escuelas de niñas (leer, escribir y contar); examen y expedición de los títulos de los maestros, cuya dotación quedaba a cargo otra vez de los Ayuntamientos, con aprobación del Gobierno, tras el correspondiente informe de la Diputación, y fijación de rentas anuales y jubilaciones. También conocía de las reclamaciones contra la remoción de los maestros por los Ayuntamientos. Por otra parte, en general, de la promoción de la educa-

⁹² El 26 de octubre de 1820 el médico Cayetano Blanco Casariego expuso sus «Observancias sobre las aguas, la necesidad de analizarlas, lo mismo que la fuente Santa, en Nava» y propuso mejoras en el establecimiento, como ya había hecho en 1819. El 9 de marzo de 1821 se presentaron las cuentas de la casa de baños, el nuevo Reglamento elaborado por su médico y las «Observancias» del mismo. Dicho Reglamento, firmado el 29 de mayo de 1821 por Isidro Suárez del Villar y Marcos Bernaldo de Quirós, puede consultarse en el *AHA*, Fondo histórico, caja 2.905/7.

⁹³ El presupuesto, firmado el 23 de marzo de 1822, puede consultarse entre la documentación de la Diputación provincial, en el *AHA*, libro 67, fols. 27 r.-31 r.

⁹⁴ Artículos 321.5 y 335.5 de la Constitución; 14 del título 1 y 12 del título 2 de la Instrucción de 1813; 48, 127 y 128 de la Instrucción de 1823; Reglamento general de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821. *CDC*, 7, pp. 362-381.

ción de la juventud y de la formación de mujeres adultas en labores y habilidades consideradas propias de su sexo.

La Diputación asturiana se encargó durante estos tres años de los exámenes y títulos de los maestros de primeras letras, de cuya preparación se ocupaba una Comisión de instrucción pública y beneficencia; los examinadores eran otros maestros en ejercicio. También se encargó de tomar medidas para que los Ayuntamientos cumplieren con su obligación de dotar a dichos maestros, para lo cual ya sabemos que podían solicitar arbitrios⁹⁵. Así, en noviembre de 1820, se puso de manifiesto que los maestros de latinidad y primeras letras de Oviedo llevaban sin cobrar sus sueldos desde hacía más de siete meses. Ante su reclamación, la Diputación, que miraba el asunto «como uno de los que más interesan y comprometen el decoro de esta ciudad», buscó respuesta del Ayuntamiento que, por falta de fondos, solicitó para tal asunto la venta de una casa de la obra pía destinada a dichas atenciones, lo que autorizó aquella.

Respecto al establecimiento de escuelas, según el informe que manejaron las Cortes para la elaboración del Reglamento de 1821, con los estados generales sobre la enseñanza primaria, había entonces en Asturias cuatrocientas escuelas de niños, incluidas algunas de niñas, con ocho mil seiscientos noventa alumnos varones y ocho mil cuarenta y ocho niñas respectivamente. Su presupuesto era de 53.098 reales. Desde la provincia, se consideraba el mal estado de dicha enseñanza, con la previsión de mejora por el cuidado de la Diputación⁹⁶.

Por lo que se refiere a otros niveles de educación, la Diputación provincial heredó, de nuevo, de la histórica algún establecimiento. En el caso del Instituto de Gijón, que siempre había ignorado esta, y que pasó a Instituto nacional. La Diputación provincial no hizo más que notificarle que, con la supresión de la contribución general cesaba el recargo de 9.433 reales de que gozaba⁹⁷. Más atención prestó a la Escuela de Dibujo de la Sociedad Económica de Amigos del País, abierta en 1785 y dotada con un arbitrio sobre la avellana exportada. El Reglamento de instrucción pública preveía que las escuelas de dibujo existentes se unieran a los establecimientos de segunda enseñanza previstos en todas las provincias en los que se impartiría Gramática castellana y latina, Geografía y Cronología,

⁹⁵ El Decreto de 29 de junio de 1822 estableció los medios y arbitrios que se aplicarían a la enseñanza pública, fijando su atención en los fondos de las obras pías adscritos a las enseñanzas. *CDC*, 7, p. 554-556.

⁹⁶ Orden de 20 de diciembre de 1820. Tomo los datos de DÉROZIER, A., *Manuel Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, Turner, Madrid, 1978, pp. 712-715.

⁹⁷ Los presupuestos del Estado para el tercer año económico, que comenzaba en julio de 1822, establecieron una partida específica para el Instituto de Gijón, dotado con 40.000 reales. Decreto de 28 de junio de 1822. *CDC*, 9, pp. 507-528.

Literatura e Historia, Matemáticas puras, Física, Química, Minerología y Geología, Botánica y Agricultura, Zoología, Lógica y Gramática general, Economía política y Estadística, Moral y Derecho natural, Derecho público y Constitución.

Por su parte, la Diputación ayudó al mantenimiento de la Cátedra del Seminario de Agricultura de la Vega de Ribadeo, cuyo titular solicitó ser empleado dependiente de la misma Diputación⁹⁸.

Queda la Universidad. El segundo año económico cesó el sobrecargo en la contribución general (48.330 reales y 30 maravedís) de que gozaba en sustitución del arbitrio sobre el vino que la sustentaba con anterioridad. Recurrió a las Cortes y estas solicitaron, en junio de 1821, un informe a la Diputación, que propuso un nuevo sobrecargo, esta vez sobre la contribución de consumos, que efectivamente aprobaron aquellas (78.330 reales)⁹⁹.

Lo más trascendente fue que en el Trienio peligró no solo el mantenimiento de su dotación sino su propia existencia; siempre tuvo a su lado la Universidad al órgano de gobierno del Principado, en su defensa y protección. Iniciado el debate del nuevo plan de Instrucción pública en las Cortes en 1814, en un principio se pensó en dividir a las Universidades del reino en dos clases. La Universidad de Oviedo pertenecería al grupo de las Universidades menores, las que más tarde quedaron como establecimientos de segunda enseñanza, con lo que dejaría de existir como tal Universidad y quedaría incluida en la de Burgos, que era una de las nueve Universidades mayores, junto a Salamanca, Santiago, Zaragoza, Barcelona, Valencia, Granada, Sevilla y Madrid. Por este motivo, nada más instalarse el régimen liberal, en 1820, el claustro de la Universidad de Oviedo preparó una exposición a las Cortes para la defensa de su permanencia, circulada por los concejos de la provincia, especialmente Oviedo y Gijón. La Diputación decía que «nunca perderá de vista un establecimiento tan útil, que tanto lustre ha dado a la provincia y a la nación»; y a través de la Diputación llegó a las Cortes la correspondiente representación firmada el 26 de julio de 1820, que pasó a la Comisión de Instrucción el 20 de agosto¹⁰⁰.

⁹⁸ Vid. Diputaciones de 5 de noviembre de 1820, 11 y 15 de mayo de 1821.

⁹⁹ La Universidad firmó su representación a las Cortes el 24 de abril; pasó a las Comisiones de instrucción pública y de hacienda, que, en junio, solicitaron el correspondiente informe de la Diputación provincial. Tras ello, las Cortes resolvieron aumentar la contribución de consumos. Distintos documentos sobre este asunto se conservan y los he consultado en el ACD, Sección general, legajos 5, número 64 y 45, número 153. Efectivamente, se cobró ese sobrecargo en la contribución de consumos. En enero de 1823 la Universidad reclamó, por ejemplo, al Ayuntamiento de Gijón el tercio vencido en octubre que ascendía a 1.923 reales y 14 maravedís. Ayuntamiento de 21 de enero de 1823. *Archivo Municipal de Gijón*, Actas de sesiones, 1823.

¹⁰⁰ A la Diputación provincial celebrada el 9 de junio de 1820 asistieron los comisionarios de la Universidad, Piquero y Caval, con la exposición preparada por el claustro. El

Finalmente, el nuevo Reglamento general de Instrucción pública no dividió las Universidades en mayores y menores. Habría establecimientos de enseñanza secundaria, llamados Universidades de provincia, en todas las provincias, y Universidades propiamente dichas, para la tercera enseñanza, en diez ciudades, entre las que se incluía Oviedo¹⁰¹. Sobre las enseñanzas impartidas durante el Trienio en la Universidad de Oviedo diremos solamente que, en abril de 1821, se representó a las Cortes para solicitar la asistencia de Sierra Pambley a la cátedra de Constitución ese mismo año, según ordenaba el artículo 368 de la Constitución¹⁰².

7 de agosto la Diputación acordó elevar a las Cortes dicha representación en nombre de la Universidad. Se custodia en el *AHA*, Fondo histórico, caja 2.933. Las Cortes la recibieron y la pasaron a la Comisión de instrucción el 20 de agosto. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 1, p. 581.

¹⁰¹ Artículo 40. Las Universidades eran las que siguen: Salamanca, Santiago, Oviedo, Valladolid, Zaragoza, Barcelona, Valencia, Granada, Sevilla, Madrid, Palma (Baleares) y Laguna (Canarias). En Ultramar, Méjico, San Luis de Potosí, Guadalajara, Mérida de Yucatán, Saltillo, Chihuahua, Valladolid de Mechoacán, Durango, Oajaca, Santa Fe de Nuevo Méjico, Guatemala, León de Nicaragua, Manila, Habana, Lima, Charcas, Santiago, Santa Fe de Bogotá, Quito, Cuzco, Panamá y Cartagena de Indias.

¹⁰² Sesión de 23 de abril de 1821. *Diario de sesiones de las Cortes...*, 2, p. 1.227-1.228. El primer catedrático fue en 1812 Antonio de Prado Valdés.

SECCIÓN III
DIPUTACIONES PROVINCIALES
Y COMPETENCIAS

La Diputación Provincial de Jaén (1820-1823)

MIGUEL ÁNGEL CHAMOCHO CANTUDO
Universidad de Jaén-Instituto de Estudios Giennenses

RESUMEN

Este breve trabajo pretende reconstruir la vida orgánica y competencial de la Diputación de Jaén durante el trienio constitucional. Superviviente a la primera etapa constitucional, e igualada al resto de diputaciones provinciales que nacen con ocasión de la aprobación provisional de la división en provincias en 1822, pretendemos aportar, siguiendo los escasos rastros documentales que se conservan de la Diputación giennense, quienes fueron sus protagonistas, sus presidentes en su condición de Jefes Políticos, sus diputados, así como las distintas competencias que reguladas en las normas, pudieron ejercer, insisto en función de la documentación conservada.

PALABRAS CLAVE

Diputación provincial, Jaén, estructura orgánica, sistema competencial, trienio liberal

ABSTRACT

This brief work intends to reconstruct the organic and competent life of the Provincial Council of Jaén during the constitutional triennium. Surviving the first constitutional stage, and equal to the rest of the provincial councils that were born on the occasion of the provisional approval of the division into provinces in 1822, we intend to contribute, following the few documentary traces that are preserved from the Giennen Council, who were its protagonists, their presidents in their capacity as Political Leaders, their deputies, as well as the different powers that regulated in the regulations, they could exercise, I insist based on the documentation preserved.

KEY WORDS

Provincial Council, Jaén, organic structure, jurisdictional system, liberal triennium

SUMARIO: I. *La reinstalación de la Diputación Provincial de Jaén (abril de 1820/junio de 1823).* I.1 La estructura orgánica. I.2 El sistema competencial. I.2.1 Competencias políticas: tutela de la Diputación de Jaén en el establecimiento de ayuntamientos. I.2.2 Competencias

económico-fiscales: presupuesto provincial y fiscalidad municipal.
I.2.3 Competencias asistenciales: la beneficencia.—II. *La supresión de la Diputación Provincial de Jaén (junio de 1823).*

Durante el trienio liberal español se vuelven a reinstalar aquellas diputaciones provinciales que habían surgido al amparo de la Constitución de 1812, en la primera etapa constitucional. Y a partir de 1822, con ocasión de la división provisional de España en provincias, se terminan de instalar el conjunto, más o menos homogéneo, de las diputaciones provinciales que desde entonces y hasta ahora, han jalonado la administración intermedia, provincial, en el solar español.

Jaén, como provincia y con su Diputación provincial al frente, nace precisamente en aquella primera posibilidad constitucional, emanada al amparo del reconocimiento territorial que el texto gaditano da a Jaén en su artículo 10, sin perjuicio de una futura división provincial articulada en el artículo 11. A esta consideración de Jaén como provincia, el artículo 325 permitirá su dotación de una Diputación provincial «para promover su prosperidad», a partir del Decreto de 23 de mayo de 1812 que permite su establecimiento¹.

Con estos mimbres, y en aquella primera etapa constitucional, nace la Diputación provincial de Jaén un martes, 29 de junio de 1813, tras varios intentos de instalación en enero y marzo que, por vicios de procedimiento derivado de una falta de instrucción adecuada para poner en marcha esta institución constitucional, fueron declarados nulos de pleno derecho. Apenas un año después de instalarse la Diputación de Jaén, Fernando VII recibe las muestras de patriotismo absolutista de quienes firmaron el Manifiesto de los Persas el 12 de abril de 1814, nada menos que 69 diputados de las Cortes de Cádiz, de los considerados realistas, poniendo en valor la vieja ideología de la Monarquía absolutista.

El resultado no se deja esperar, Fernando VII, mediante Decreto de 4 de mayo de 1814 abolió toda la obra de las Cortes de Cádiz, así como la propia Constitución, y con ello el edificio liberal, del que también se beneficiaba la Diputación provincial de Jaén. Efectivamente, apenas un mes después, por Real Decreto de 15 de junio de 1814 se suprimían las Diputaciones provinciales², pasando los

¹ El Decreto que permite el establecimiento de diputaciones provinciales puede verse en *Colección de Decretos y órdenes de las Cortes de Cádiz*, vol. I, Madrid, 1987, pp. 523-525. También en FERNÁNDEZ, T. R., y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, doc. 170, pp. 692-693.

² Gaceta de Madrid, núm. 88, de 21 de junio de 1814, p. 690 [<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1814/088/A00690-00690.pdf>]

papeles de su gestión a las Contadurías de provincia. Con la supresión de la Diputación provincial de Jaén, que la vemos extinguida antes del 30 de junio de 1814, se deshizo todo el entramado provincial que las Cortes constitucionales habían gestado.

El objetivo de esta breve aportación que pretende reivindicar la importancia del trienio constitucional en materia de organización provincial, no sólo por la aprobación de la división provincial provisional en 1822, sino por la recuperación de las diputaciones provinciales nacidas bajo el primer período constitucional, y la generalización de todas ellas conforme a la nueva división del territorio en provincias³. En este sentido, y tras la reinstalación de la Diputación de Jaén en abril de 1820, trataremos de pergeñar su estructura orgánica, y el ejercicio de su sistema de competencias, siempre bajo el paradigma de la conservación del patrimonio documental de la institución provincial giennense, que en puridad, ni conserva las actas de sus reuniones entre 1820 y 1823, y apenas conserva unos cuarenta expedientes. No obstante, aportamos en este breve opúsculo todo lo que, hasta ahora, hemos podido reconstruir de este trienio constitucional en relación a la Diputación de Jaén.

I. LA REINSTALACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE JAÉN (ABRIL DE 1820 / JUNIO DE 1823)

El pronunciamiento del primero de enero de 1820, llevado a efecto por el comandante Rafael de Riego, del Regimiento de Asturias, en la localidad sevillana de Cabezas de San Juan, proclamaba la vigencia de la norma suprema gaditana. El juramento de Fernando VII de la Constitución en marzo, restablecía el régimen liberal. Un Decreto de 11 de marzo de 1820 rehabilitaba la figura del Jefe Político, que tras muchos avatares fue ocupado en Jaén en la persona de José Serrano y Soto; y por Real orden de 30 de marzo de 1820 se determina la constitución de las Diputaciones con los

³ Reivindicación de la importancia del trienio liberal en materia de organización de la gobernanza provincial que ya realizamos en la obra colectiva *Las Diputaciones provinciales (1820-1823). Garantes de la Constitución, vertebradoras del nuevo orden provincial*, Chamocho Cantudo, Miguel Ángel (coord.), ed. Diputación provincial de Jaén, Bicentenario 1813-2013, Jaén, 2019. Junta a esta obra colectiva, otras manifestaciones congresuales, pero también publicistas han reivindicado la importancia de este trienio liberal. Al respecto, es necesaria la lectura de la obra de CHUST, M., y PÉREZ JUAN, J. A., *Ayuntamiento de Ayuntamientos. Los orígenes de la Diputación Provincial de Castellón, 1812-1823*, Col·lecció Universitària, ed. Diputació de Castelló, Castellón, 2022, véase también el opúsculo de CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Instalación de la primera Diputación Provincial de Orense», en *Glossae. European Journal of Legal History*, núm. 12, 2015, pp. 802-831.

vocales que las formaban en 1814, y con las competencias que le otorgaba la Instrucción de 1813, dándose orden para preparar la futura corporación provincial, a partir de las elecciones provinciales convocadas para el 22 de mayo de 1820⁴.

Fue así, José Serrano y Soto, nombrado interinamente como Jefe Político, el encargado de ejecutar el Real Decreto anterior por el que se promocionaba la instalación de la Diputación provincial de Jaén con los vocales de 1814, la cual debió estar de nuevo instalada entre el 18 y el 27 de abril de 1820, con los mismos miembros que habían cesado en junio de 1814, a la espera de la celebración de las nuevas elecciones para el 22 de mayo.

Un nuevo proceso electoral conforme a lo prescrito en la Constitución de 1812 y bajo el modelo de sufragio universal masculino indirecto en cuarto grado, se realizará el 22 de mayo de 1820, y la jura y toma de posesión de los nuevos diputados el día 26, y presidida por José Manuel de Vadillo, quien ya había sido Jefe Político entre abril y septiembre de 1813 en la Diputación de Jaén, y que desde el 18 de mayo de 1820, había tomado posesión en un segundo mandato, en sustitución de José Serrano y Soto. Al lado de Vadillo, ejercía de Intendente interino Dionisio Olarte, hasta la llegada del titular, Pedro Miranda Flores, quien nombrado el 16 de mayo, había tomado posesión, tras las elecciones, el 22 de junio de 1820. Las elecciones del 22 de mayo dieron como resultado, el que se completara la Diputación de Jaén con los siete miembros que establecía el texto constitucional, a saber: en representación del partido de Jaén, Joaquín de Molina; por el partido de Andújar, dos miembros, Francisco Javier de Vargas, Marqués de la Merced, y José de Tavira, Marqués del Cerro; por Alcalá la Real, Francisco de Paula Serrano; por Baeza, Pedro Jacinto Ogayar; por Martos, Francisco Bravo de la Rosa, y por el partido de Úbeda, José Caro de las Peñas.

I.1 LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

Como es bien sabido, la Constitución de 1812 era la norma fundamental que marcaba la estructura orgánica de la Diputación giennense, como la del resto de diputaciones provinciales, compuesta en este sentido por un Jefe Político (art. 325), que ejercería la presidencia, y al que le acompañaría el Intendente y siete diputados provinciales (art. 326).

⁴ Gaceta de Madrid, núm. 60, de 4 de abril de 1820, pp. 386-387 [<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1820/060/A00386-00387.pdf>]

En el período estudiado, y por sorprendente que pudiera parecer, la característica más llamativa del oficio de la Jefatura Política fue la de su escasa temporalidad, al menos en Jaén, de tal manera que en apenas tres años, nada menos que nueve personas ocuparon la citada Jefatura Política, y por ende la presidencia de la Diputación provincial de Jaén⁵.

De José Serrano y Soto, que había sido nombrado de forma interina Jefe político en marzo de 1820, estuvo en dicho cargo hasta el 18 de mayo de ese mismo año. Serrano y Soto fue una persona con sólida formación universitaria, pues había cursado los grados de bachiller en Filosofía por la Universidad de Baeza, y el de Derecho Civil por la de Granada completando sus estudios en 1794, abriendo despacho como abogado, y siendo nombrado en 1796 como miembro de la judicatura y con el tiempo reconocido como magistrado honorario, además de haber sido auditor de guerra. Fue asimismo un activista político liberal giennense. Ya en la lucha de liberación contra los franceses ocupó la Secretaría de la Junta Suprema Gubernativa del Reino de Jaén entre 1808 y 1810. Ya durante el primer régimen constitucional, ejerció de procurador síndico, entre 1812 y 1814, compatibilizando dicho cargo con el honor de ser elegido por la Junta provincial como diputado a Cortes por Jaén en la primera legislatura de 1813, cuando contaba con 50 años de edad. Ya en la segunda etapa constitucional, como se ha indicado, fue el primer presidente de la Diputación de Jaén, al ser nombrado Jefe Político e impulsar su restablecimiento.

El segundo Presidente de la Diputación de Jaén, por su condición de Jefe Político fue el ya conocido José Manuel de Vadillo, quien ejerció la citada presidencia en los dos períodos constitucionales. Natural de Cádiz donde nació en 1771, fue un hombre político de ideología liberal por excelencia. Además de la Jefatura Política en Jaén y Presidente de su Diputación entre abril y septiembre de 1813, y luego entre marzo y mayo de 1820, De Vadillo fue además Diputado a Cortes por Cádiz en octubre de 1813, y nuevamente en 1820, 1834, 1836, 1841 y 1843. A la importante trayectoria parlamentaria súmese el haber ejercido de Senador durante 1839 y 1840. Igualmente, aceptó las propuestas de los distintos Jefes de Gobierno español, quienes confiaron en De Vadillo para ser titular del Ministerio de Ultramar entre 1822 y 1823, tam-

⁵ Para evitar reiteraciones de cita, los datos prosopográficos de todos los miembros que compusieron la estructura orgánica de la Diputación provincial de Jaén, Jefes Políticos en su calidad de Presidentes, Intendentes y Diputados provinciales, emanan de los trabajos de CHAMOCHO CANTUDO, M. A., *La Diputación provincial de Jaén en el primer Estado constitucional (1813-1868). Historia política y jurídica*, ed. Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 2004; y del mismo autor, *Evolución institucional de la Diputación provincial de Jaén (1813-1868)*, ed. Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 2008.

bién de Estado, ejerciéndolo de forma interna, en 1823, y finalmente Ministro de las Gobernación en 1837.

El tercer Presidente de la Diputación giennense, aunque de forma interina, dado que en puridad era Intendente, fue Dionisio Olarte, entre mayo y junio de 1820. Poco conocemos de este personaje, apenas que era Administrador de rentas estancadas en Jaén, además de Intendente en ese mismo año, y por ende, y en sustitución del Presidente de la Diputación, ejerció dicho cargo apenas unas semanas.

En situación similar tendríamos que referirnos al siguiente Presidente de la Diputación de Jaén, Pedro Miranda, quien era Intendente de Jaén en sustitución de Olarte, y hasta la llegada del nuevo Presidente, la ejerció de forma interina en junio de 1820, marchando luego a ejercer el oficio de intendente a Granada.

Con un rol en el cargo también muy escueto, llegó a la Jefatura política de Jaén, Jacinto Manrique, tomando posesión en julio de 1820, estando apenas unos meses al frente de la presidencia de la Diputación de Jaén, no más allá del mes de noviembre.

Fue sustituido en el cargo por Domingo Puertas, quien tomó posesión en noviembre de 1820, y ejerció el cargo de Presidente de la Diputación hasta abril de 1822. Era la segunda vez que ejercía la Jefatura política de Jaén, pues en la primera etapa constitucional lo fue también, de forma interina, en septiembre de 1813, aunque en puridad, nunca llegó a tomar posesión del cargo.

Le sustituyó en el cargo Juan Manuel Subrié, un giennense natural de Santisteban del Puerto, que vino al mundo un 22 de diciembre de 1774, desarrollando una amplia formación académica, dado que se licenció en Derecho Civil y Cánones en la Universidad de Granada. Ejerció puestos de representación local como los cargos de regidor municipal entre 1811 y 1812. Ya durante el trienio liberal, y previo al ejercicio de la Presidencia de la Diputación de Jaén, ostentó la representación a Cortes en 1820, como previamente lo había ostentado en 1813 (del que llegó a ser Secretario del Parlamento), y lo volverá a ostentar en 1836. Para la Jefatura Política de Jaén fue nombrado el 31 de marzo de 1822, tomando posesión el 22 de abril, hasta justo un año después, cesando el 8 de abril de 1823.

Fue sustituido por otro insigne giennense, Bartolomé María Marín y Tauste, natural de Baeza donde nació en 1773. Su trayectoria es fundamentalmente política, dado que en 1813 había sido encargado por la Regencia del Reino para formar los Ayuntamientos constitucionales de dos municipios que procedían a su segregación, como eran Priego de Córdoba, Almedinilla y Fuente Tójar. Un año después, en 1814, le vemos como auditor de guerra honorario,

ejerciendo también de juez de primera instancia en Baena, en la provincia de Córdoba. Ya durante el trienio liberal, y con una ideología liberal, aunque del ala más moderada, fue electo como diputado a Cortes por Jaén en 1820, por primera vez, donde ejerció la Vicepresidencia del Congreso; y más tarde vuelto a elegir en la legislatura de 1837. Marín y Tauste ejerció la Presidencia de la Diputación de Jaén, en su calidad de Jefe Político, con nombramiento de 30 de agosto de 1822, momento en el que toma posesión, hasta el 20 de diciembre de ese mismo año.

El último representante al frente de la Presidencia de la Diputación de Jaén, durante este trienio liberal, fue el ciudadrealeño Diego Medrano, quien nació en la ciudad manchega un 11 de noviembre de 1784. Su primer cargo conocido fue el de diputado en las Cortes por la Mancha, durante la legislatura de 1820, y apenas terminó pasó precisamente al frente de la Jefatura Política de Jaén a la que fue nombrado un 1 de marzo de 1823, tomando posesión el 8 de abril, y hasta la disolución de dicha institución en junio de ese mismo año. Durante el período de la Regencia de la pequeña Isabel, y bajo el Estatuto Real ejerció como representante del Estamento de Procuradores en 1834 en representación de su ciudad natal, siendo reelegido ya en sede de Cortes parlamentarias, y en representación de la provincia de Castellón en 1837, y finalmente, una nueva legislatura en 1840 en representación de su provincia natal.

El segundo miembro nato de la Diputación provincial de Jaén era la figura del Intendente, ejerciendo este cargo durante el trienio liberal un total de seis miembros, por lo que de nuevo se reitera la escasa duración de estos oficiales en los puestos a los que son nombrados. El primero de ellos, y al que ya hemos hecho referencia es Dionisio Olarte, que lo ejerció de forma interina entre marzo y junio de 1820, al que le siguió Pedro Miranda Flores, del que también hemos hecho ya referencia. Le sustituyó al frente de la Intendencia y como miembro nato de la Diputación de Jaén, Juan de Aumente, nombrado de forma interina un 7 de diciembre de 1820, y cesando apenas dos semanas después, un 23 de diciembre. Tres días antes, el 20 de diciembre se había producido el nombramiento del nuevo Intendente de Jaén, Francisco Javier Sánchez, quien tomó posesión el 23 de diciembre de 1820, del que apenas tenemos datos y tampoco conocemos la fecha de cese, de la misma manera que tampoco conocemos ni el nombramiento y toma de posesión de su sucesor, Florencio Pérez, quien sabemos que cesó en marzo de 1823, y quien una década antes, en 1813, sólo sabemos que había ejercido la Intendencia en Cáceres. El último intendente y miembro nato de la Diputación de Jaén, nombrado en febrero

de 1823, y tomando posesión el 8 de marzo, fue Antonio Trujillo y Chacón. Fue el encargado, junto al Presidente de la Diputación, Diego Medrano, en ver la desinstalación de la Diputación de Jaén en junio de 1823.

En cuanto a los representantes orgánicos electos mediante sufragio, los diputados provinciales, y en número de siete, y siguiendo la normativa que permitió la reinstalación de la Diputación de Jaén, en abril de 1820, los diputados que lo fueron en la primera etapa constitucional, así fueron restablecidos como tales entre el 18 y el 27 de abril de 1820, hasta el inicio del nuevo proceso electoral. Aquellos diputados eran los diputados provinciales que vieron constituir la Diputación provincial de Jaén aquel 29 de junio de 1813, a saber, Segundo Cayetano García, Gobernador, Provisor y Visitador General del Obispado y canónigo de la Santa Iglesia Catedral de Jaén, quien ya fuera miembro de la Junta de Seguridad Pública creada en mayo de 1808, así como también de la Junta Suprema Gubernativa del Reino de Jaén, creada también en junio de 1808. Nos encontramos con un miembro de la institución eclesiástica que ha disfrutado de algunos de los oficios políticos del Jaén liberal de los últimos años, teniendo el honor de ser uno de los primeros diputados provinciales, electo por el partido de Jaén. También tuvo el honor de ser nombrado caballero de la Real y distinguida orden de Carlos III; José Grande, Prior de la Iglesia parroquial de San Pablo de la ciudad de Baeza, electo por este partido; Isidro María de Medinilla y Toledo, Marqués del Cerro, vecino de la ciudad de Úbeda y alcalde primero constitucional de dicha ciudad de cuyo partido fue elegido; Antonio de Aguilera, vecino de Porcuna, licenciado en leyes y de profesión abogado, y electo por el partido de Andújar; Gabriel de Velbis y Alvalá, vecino de Alcaudete, también licenciado en leyes y de profesión abogado, electo por el partido de Martos; y Bartolomé Guerrero y Moya, vecino de la Torre de Pedro Gil.

Tras las elecciones de mayo de 1820, tomaron posesión aquel día 26, los siete nuevos diputados provinciales de Jaén, a los que ya hemos hecho referencia. El primero de ellos, Francisco de Paula Serrano nos es bien conocido. Elegido diputado provincial por el partido de Alcalá la Real, para la nueva Diputación giennense que se constituye el 26 de mayo de 1820, nos encontramos con un hombre ya maduro, que cuenta con 44 años cuando accede al cargo de diputado, no en vano nace en Lopera, el 2 de enero de 1776. Su padre, Francisco Serrano Domínguez, Conde de San Antonio y Duque de la Torre, pronto involucrará a su hijo en el quehacer militar, convirtiéndolo en un profesional de la caballería, llegando a ser Capitán de la Guardia Nacional de caballería de su ciudad Alcalá la

Real, y en 1834 Comandante General de Huelva. Su compromiso con el sistema liberal y constitucional lo llevó a efecto a partir de su participación en las procesiones que permitieron exaltar, retrato en mano del General Riego, la nueva ola de libertad y compromiso patriótico, lo que a la larga le llevó a ser encausado, aunque finalmente quedara absuelto. Como hemos indicado, su primera andadura como diputado fue durante el trienio liberal, cesando en el cargo con la supresión de la institución en junio de 1823. Muerto Fernando VII, participó activamente en la política nacional, siendo nombrado Procurador en las Cortes de 1834, y también en la política provincial, participando en las Juntas revolucionarias de 1835 para la consecución de una España progresista ante la tibieza pusilánime de un Gobierno indeciso, siendo inicialmente miembro de la Junta de Gobierno provincial de Jaén, y su Presidente desde el 18 de octubre de 1835. La reinstalación de la Diputación provincial, a partir de la Instrucción de Mendizábal, llevó a Francisco de Paula Serrano a ejercer el derecho de sufragio pasivo electoral, siendo de nuevo elegido Diputado provincial por su partido, Alcalá la Real. No pudo participar en la constitución de la Diputación provincial de Jaén, que se efectuó el 15 de noviembre de 1835, pero apenas unos días después, el 21, se personó en la institución tomando posesión, hasta su cese en agosto de 1836. Si la Junta de Gobierno provincial giennense, en la que participa nuestro personaje, había nacido también con ánimo de defensa ante la amenaza carlista, este compromiso seguirá inescrutable en Francisco de Paula Serrano, asumiendo un nuevo reto como miembro de la comisión de guerra que la Diputación giennense formó en noviembre de 1835, aprovechando la coyuntura, para que junto al resto de diputados que formaron la citada comisión, propusieran una laudatoria de virtudes de amor a la patria, lealtad a la causa isabelina, y rechazo al pretendiente Carlos. En plena promoción y desarrollo político personal, Francisco de Paula Serrano será nombrado Diputado a Cortes por la provincia de Jaén en la segunda legislatura de 1836. Pero sin duda, uno de sus éxitos personales fue el nombramiento de Ministro del Tribunal Supremo de Guerra y Marina, sin duda, un mérito por el que supe- ditaba toda su formación militar al servicio de la Nación. Entre 1839 y 1840, este luchador liberal incansable, retorna a su provincia natal, cuando contaba con la edad de 65 años, y aún le quedará un último aliento para presentarse, y salir elegido por tercera vez, como diputado provincial por su partido Alcalá la Real. Esta nueva aventura durará poco, ya que tomará posesión el 30 de abril de 1840, y apenas unos meses después, el 18 de septiembre solicitará el cese voluntario del cargo de diputado. Lastrado, cansado, agotado, y

venido a menos económicamente, solicitará a la Diputación, con la angustia que desprende su escrito, «la exoneración (del cargo) solicitándola de la Diputación fundándose en indisposición personal, enfermedad de algún individuo de su familia y falta de recursos para sostenerse fuera de ella y de su casa». Morirá en Alcalá la Real el 27 de diciembre de 1840.

El segundo diputado provincial al que hacemos referencia, y perteneciente al ámbito nobiliario, Francisco Javier de Vargas, quien era Marqués de la Merced, y que había nacido en Andújar un 5 de junio de 1794, ciudad a la que representaba como cabecera de partido hasta en dos ocasiones, en esta primera, durante el trienio liberal, y luego entre 1843 y 1846. Tras dejar el cargo electo de diputado provincial, Francisco Javier de Vargas fue nombrado diputado a Cortes en 1822, cuando contaba con la edad de 28 años. Su raigambre nobiliaria, y su condición de gran propietario, no en vano era uno de los más ricos de la provincia, le permitió en pleno período de moderantismo político acceder a la alcaldía de Andújar, primero en 1843 y posteriormente en 1854. De hecho, dejó la alcaldía de su ciudad natal para acceder como miembro del Senado, momento en el que tras dejar dicho cargo de Senador, volverá al ejercicio del cargo de diputado provincial una segunda vez.

También en representación del mismo partido, otro ilustre andujareño, José de Tavira y Velluti, ejercerá el cargo de diputado en este período. Tuvo un primer cargo de responsabilidad política al frente de la alcaldía de Andújar en octubre de 1812, si bien, su talante de gran propietario y de rancio nobiliario (no en vano, a su marquesado del Cerro de la Cabeza, le unió los honores y privilegios de Alcaide perpetuo del Castillo y fortaleza de Andújar), le permitió el ejercicio de la figura de regiduría durante los años de restablecimiento fernandino entre 1814 y 1820. Posteriormente, y en lo que nos afecta a nosotros, fue elegido diputado provincial durante el trienio liberal.

De Pedro Jacinto Ogayar, diputado provincial por Baeza, y años más tarde por Mancha Real entre 1843 y 1847, así como de Joaquín Molina, diputado provincial por Jaén, apenas si tenemos más datos que los indicados como representantes electos para la corporación provincial. Bien es cierto que de este segundo, Joaquín Molina, nos consta que fue vocal de la Junta Suprema Gubernativa del Reino de Jaén entre 1808 y 1810, y en 1813, se le cita en el Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias como vocal de la Junta de Censura de Jaén.

En el mismo sentido, de Francisco Bravo de la Rosa, diputado provincial por Martos, y de José Caro de las Peñas, diputado provin-

cial por Úbeda, no tenemos más datos que los referentes a su elección como miembros de la corporación provincial de Jaén.

I.2 EL SISTEMA COMPETENCIAL

Las competencias que constitucionalmente corresponden a las diputaciones provinciales en general, y a la Diputación de Jaén en particular, se encuentran reguladas en el artículo 335 del texto constitucional gaditano, en el que siguiendo al malogrado profesor Sarrión Gualda, podrían sintetizarse en competencias de carácter político, económico-fiscales y de fomento y estadística⁶.

Entre las competencias de marcado carácter político se encuentran las correspondientes a servir de celadoras para con aquellas denuncias que se presentaran por infracciones contra la Constitución, asunto éste que ya ha sido tratado en otro capítulo de este libro⁷; además de la referida al cuidado en el establecimiento de Ayuntamientos constitucionales, del que veremos inmediatamente algunos ejemplos, junto con la demarcación de sus términos municipales y también la participación de la Diputación de Jaén en la nueva división de la provincia y de sus partidos judiciales.

⁶ SARRIÓN GUALDA, J., «Representatividad, atribuciones y actividades políticas de las Diputaciones provinciales durante la vigencia de la Constitución de Cádiz», en *Rudimentos Legales*, 4-2002, pp. 45-151.

⁷ En la documentación conservada en el Archivo de la Diputación provincial de Jaén (en adelante ADPJ) no existe ningún expediente referente a esta función de celadora del orden constitucional, pero como ya ocurriera en el primer período constitucional, sí que se convierten en garantes de dicho orden constitucional y, en este sentido, instan a todas las organizaciones sociales y políticas giennenses a jurar la Constitución de Cádiz, recientemente rehabilitada en marzo de 1820. Al respecto, se conservan dos expedientes, el primero trata de un edicto de fecha 20 de marzo de 1820, por el que el Obispo de Jaén, Andrés Esteba Gómez, insta al juramento constitucional al estamento eclesiástico giennense, identificando una comunicación de 16 de marzo del Capitán General del Reino y Costa de Granada, el Marqués de Campoverde en el que se indica que el Rey ya había jurado la Constitución, e incorpora además el citado edicto de 20 de marzo por el que el Sr. Obispo ordena a los hermanos religiosos de la diócesis de Jaén la justificación para que procedan al juramento constitucional. ADPJ, Expedientes, leg. 2117/16. El segundo de ellos, de 22 de abril de 1820, hace referencia al traslado a la comunidad de San Juan de Dios de Jaén, por parte de su Vicario, el Sr. Fray Juan Roso, del Decreto de 5 de abril de 1820, por el que el Ministerio de Gracia y Justicia insta a que se jure la Constitución. El expediente se compone del Decreto de 16 de marzo de 1820 que establece el juramento constitucional, la comunicación a la Orden hospitalaria de 5 de abril para que se haga el citado juramento, así como una carta de Fray Juan Roso a los hermanos hospitalarios de Jaén para que cumplan con el mismo, con el siguiente tenor: «En consecuencia de tan justa Real determinación deberán VV. RR., sin pérdida de tiempo, realizar el juramento de la Constitución política de la Monarquía española, sancionada en la ciudad de Cádiz por las Cortes generales y extraordinarias en el año 1812; recordándoles la obligación que como religiosos tenemos de ser un testimonio anticipado de subordinación a las leyes civiles y de respeto a la Real persona, a quien desde el siglo XIV hacia el presente debemos tantas muestras de adhesión y reconocimiento». ADPJ, Expedientes, leg. 2117/11.

Desde el punto de vista económico-fiscal, las competencias de la Diputación de Jaén se centran en la intervención y aprobación de los repartimientos de las contribuciones de los pueblos que conforman la provincia, así como la correcta fiscalización en la inversión de los fondos públicos, y finalmente la competencia de proponer al Ejecutivo las inversiones que la Diputación considere necesarias para la restauración de edificios. Por su parte, y desde el punto de vista del fomento y de la estadística provincial, competencias en materia de instrucción pública, como el nombramiento de maestros, en materia de fomento de la agricultura, la industria, el comercio, también en referencia a la formación del censo y la estadística provincial, así como la fiscalización y gestión de los establecimientos de beneficencia provinciales.

Los artículos constitucionales que configuraron este sistema competencial fueron luego desarrollados mediante las Instrucciones de 23 de junio de 1813⁸ y la de 3 de febrero de 1823⁹. A continuación trataremos aquellas competencias desarrolladas por la Diputación de Jaén y de las que ha quedado rastro documental.

1.2.1 Competencias políticas: tutela de la Diputación de Jaén en el establecimiento de Ayuntamientos

Ya en la primera etapa constitucional, se establecía como competencia propia de la Diputación el vigilar y tutelar la efectiva aplica-

⁸ La Instrucción que polariza el desarrollo legislativo del sistema competencial de las diputaciones provinciales, tras un debate en sede parlamentaria de un mes de duración, se lleva a efecto mediante Decreto fechado el 23 de junio de 1813, titulado: «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias». Dividido en tres capítulos de 25, 18 y 35 artículos, regula las obligaciones de los Ayuntamientos, de las diputaciones provinciales, y la figura del Jefe Político. Así en 18 artículos se desarrollan las competencias de las diputaciones provinciales. El Decreto en *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, Ed. Imprenta Real, Cádiz, T. II, vol. IV, pp. 105-126. Ha sido reproducido por FERNÁNDEZ, T. R., y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, doc. 172, pp. 693-701. Ha sido estudiada por SARRIÓN GUALDA, J., «La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la rebelión de sus Diputaciones», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 67, 1997, vol. II, pp. 1195-1216; y más recientemente por ORDUÑA PRADA, E., «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 *Las Diputaciones provinciales (1820-1823)*, pp. 15-35.

⁹ Instrucción publicada como ley el 2 de marzo del mismo año, que contempla, frente a los 78 artículos de 1813, un total de 291 artículos que tienden a aclarar, desarrollar e interpretar, en atención a la práctica institucional, la Instrucción anterior. Publicada en la *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias (1820-1823)*, ed. Imprenta Nacional, Madrid, 1823. También ha sido reeditada por FERNÁNDEZ, T. R., y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, doc. 175, pp. 703-724. Igualmente ha sido estudiada por ORDUÑA PRADA, E., «La legislación de las diputaciones provinciales durante el trienio liberal», en *Las Diputaciones provinciales (1820-1823)*, *ob. cit.*

ción del Real Decreto de 23 de mayo de 1812 sobre las fórmulas establecidas por las Cortes de Cádiz para la formación de Ayuntamientos constitucionales¹⁰, que luego se completará por la Instrucción de 1813. Esta Instrucción, en su artículo I del capítulo II, dedicado a las obligaciones y cargos de las Diputaciones provinciales, reserva a estas instituciones la obligación de tutelar el exacto establecimiento de Ayuntamientos en los pueblos donde no los haya, con unas exigencias establecidas en el propio precepto: «Siendo del cargo de las Diputaciones provinciales cuidar del establecimiento de ayuntamientos en los pueblos donde no le haya (...), deberán tomar razón exacta del vecindario de cada pueblo donde haya de establecerse Ayuntamiento (1000 almas), y si no llegare a ese número, pero por otras razones de bien público conviniere establecerlo, se forme expediente instructivo que las haga constar: este expediente y el que la Diputación forme también instructivamente, y previos los convenientes informes de los pueblos sobre señalamiento de términos a cualquier pueblo donde haya de establecerse de nuevo Ayuntamiento, serán remitidos por el Gefe Político, con el parecer de la misma Diputación al Gobierno». Esta normativa será luego desarrollada por los artículos 83 a 87, de la Instrucción de 3 de febrero de 1823, para el gobierno económico y político de las provincias. El artículo 83, que reproduce en parte el precepto I del capítulo II, anteriormente citado de la Instrucción de 1813, establece que es de «cargo de las Diputaciones provinciales cuidar del establecimiento de los Ayuntamientos en los pueblos donde no le haya, según previene el artículo 335 de la Constitución, deberán tomar razón exacta del vecindario de cada pueblo donde haya de establecerse Ayuntamiento, para que si llegase por sí ó con su comarca à mil almas, se establezca desde luego; y si no llegare á este número, pero por otras razones de bien público conviniere establecerlo, se forme el expediente instructivo que las haga constar». Le sigue el artículo 84, que también reproduce el precepto I del cap. II de la Instrucción de 1813, al regular que «este expediente y el que la Diputación forme, también instructivamente, y previos los informes de los pueblos sobre señalamiento de término a cualquier pueblo donde se haya de establecer Ayuntamiento de nuevo, se pasarán con el parecer de la Diputación al Gefe Político, que los remitirá

¹⁰ Un Decreto de 23 de mayo que no hace otra cosa que desarrollar el artículo 310 de la Constitución de Cádiz que establecía que «se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan (...), no pudiendo dexar de haberle en los que por sí ó por con su comarca lleguen à mil almas, y también se les señalará término correspondiente»; así como el artículo 335.3, que indicaba que tocaba a las diputaciones el «cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310». El Decreto en *Colección de los Decretos y Órdenes*, vol. I, pp. 519-522. Ha sido reproducido por FERNÁNDEZ, T. R., y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, doc. 169, pp. 691-692.

prontamente al Gobierno». El artículo 85 continúa con la regulación de esta competencia en manos de las diputaciones indicando que «también instruirán expediente las diputaciones provinciales, y los remitirán del mismo modo, acerca de aquellos pueblos en que con venga suprimir el Ayuntamiento y agregarlos a otros inmediatos, por la cortedad del vecindario o porque lo soliciten ellos mismos». Sobre la cortedad del vecindario, es el artículo 86 el que trata de regularlo al indicar que se entenderá que habrá cortedad del vecindario «cuando los vecinos no exceden del número de cincuenta», es decir, unos 250 habitantes aproximadamente. En suma, esta regulación, de forma implícita, ya establece las tipologías de alteración municipal, al regular la segregación en sí misma, la segregación de una villa respecto de su matriz para agregarse a otra que le es más cercana, y por qué no también la fusión de municipios que no superan los criterios indicados, para que ambos, unidos, puedan constituir una única municipalidad con ayuntamiento propio¹¹.

Procesos que culminan con la formación de un Ayuntamiento constitucional, en la que la Diputación provincial ejerce de tutela y superior jerárquica para el desarrollo de esos procesos. La mayor parte de las diputaciones provinciales, como se verifica también para Castellón, asumieron «un papel fundamental en la creación y delimitación territorial de nuevos Ayuntamientos»¹². Y entre los inaugurados entre los municipios giennenses, y de los expedientes conservados durante este período, la Diputación de Jaén ejerció, al menos, de superior jerárquica en la constitución de Ayuntamientos en Ibros, y en otros tantos procesos que comenzarán su tramitación a partir de la reinstalación a finales de 1835.

Traemos ahora a colación el caso del término de Ibros en el convivían desde el siglo XIV dos jurisdicciones, una de realengo –Ibros del Rey–, que abarcaba la mayor parte del pueblo tanto en extensión como en población, y otra de señorío –Ibros del Señorío– más reducida y dependiente en gran medida de la primera, con la que con frecuencia mantenía disputas¹³. Con la llegada de la construcción del régimen liberal, una de las decisiones más importantes adoptadas por las Cortes de Cádiz consistió en la abolición de los señoríos

¹¹ SIGO CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., «La tutela de las diputaciones provinciales en la formación de ayuntamientos constitucionales», en Orduña Prada y Jordà Fernández, Antoni (coord), *Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro*, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2018, pp. 105-140.

¹² De la misma manera que nosotros traemos para este trabajo algunos ejemplos de cómo la Diputación giennense concedió más poder local a los ayuntamientos convirtiéndolos en constitucionales, el mismo procedimiento han seguido para Castellón CHUST, M., y PÉREZ JUAN, J. A., *Ayuntamiento de Ayuntamientos. Los orígenes de la Diputación Provincial de Castellón*, pp. 148-151.

¹³ ARCO MOYA, J. del, *Historia de la Villa de Ibros*, Ibros, Jaén, 1995, pp. 83 ss.

jurisdiccionales por Decreto de 6 de agosto de 1811, que implicaba la incorporación a la Corona de la jurisdicción señorial. El señorío territorial pasaba a convertirse en propiedad particular, con lo que los dueños mantenían así innumerables censos y gravámenes sobre las tierras, por lo que Ibros del Señorío, que conformaba un señorío jurisdiccional-territorial tal y como consta en la carta de concesión, debería pasar a manos particulares con la consiguiente implicación de la anexión del señorío por parte del realengo, circunstancia ésta que no se produjo. Siguiendo a Cebreiros Álvarez, Ibros del Señorío se convirtió en un nuevo Ayuntamiento constitucional, independiente de otro municipio –Ibros del Rey– con el que compartía unos términos difícilmente separables y que supondrían continuos conflictos. Lógicamente, las quejas por parte de Ibros del Rey sobre la ilegalidad producida provocarían un cambio de la situación y el inicio de la acción tutelar de la Diputación Provincial de Jaén en el proceso de incorporación de ambas poblaciones, proceso que comenzó en la primera etapa constitucional, en 1813. No obstante, en febrero de 1814, el Ayuntamiento de Ibros del Rey continuaba quejándose de los males que ocasionaba la existencia de las dos jurisdicciones y pedía al Jefe Político una solución al problema, que no pudo resolverse en esta primera etapa constitucional.

Retomado el asunto de la unificación de Ibros en el segundo período liberal, comprueba Cebreiros Álvarez que las Actas de Cortes de 1820 nos informan que en la sesión de 27 de septiembre de ese año se decidió pasar a la Comisión de Legislación una exposición dirigida por la Diputación giennense en la que se pedía la unión de los dos Ayuntamientos. El 23 de noviembre de 1822 se reunieron conjuntamente las dos corporaciones locales bajo la dirección de Simón Fernández Gallardo, Alcalde 1.º de Baeza y comisionado por la Diputación –el 14 de octubre– para ejecutar la Orden de 18 de mayo de 1822 por la que se acordó se uniesen los dos territorios¹⁴. El comisionado pone en práctica el acuerdo de la Diputación que consiste en conformar el nuevo Ayuntamiento con la inclusión de todos los oficiales de ambos pueblos, lo que dará lugar a un Ayuntamiento formado por tres alcaldes, 8 regidores, dos procuradores y un secretario. Presidiría como alcalde 1.º el que lo era de Ibros del Rey, colocándose como segundo el de Ibros del

¹⁴ Los datos que poseemos de la incorporación de Ibros del Señorío a Ibros del Rey durante el Trienio proceden del expediente correspondiente a 1835-1836, según denuncia Cebreiros Álvarez, por lo tanto, se trata de una documentación indirecta pero muy relevante, pues atestigua la primera unión de las dos poblaciones, aunque durará tan solo un año, debido a la reacción absolutista que determinó la anulación de todo lo actuado durante la vigencia de la Constitución. Al respecto véase CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «La tutela de la Diputación provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Ibros», en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, núm. 182, julio-diciembre 2002, pp. 153-185.

Señorío y como 3.º el 2.º del realengo. Con relación a los regidores se formaliza el lugar de cada uno en atención a la edad, ocupando los regidores de Ibros del Señorío los regimientos 2.º y 7.º En cuanto a los procuradores, resultaría ser el primero el que ejercía el oficio en Ibros del Señorío. Por último, continuaría como Secretario el que lo era de Ibros del Rey. Simón Fernández Gallardo deja claro en la reunión que esa situación era transitoria, puesto que sólo debía afectar a ese año, procediéndose al siguiente a celebrar las elecciones municipales correspondientes que darían lugar a una corporación local diferente, para la que se atendería al número de vecinos y a la legislación sobre el tema, lo que implicaba el nombramiento de dos alcaldes y tres regidores, así como un procurador síndico¹⁵. Sin embargo, Fernando VII volvió a dar al traste con estos avances constitucionales.

El fin del tortuoso camino, como lo definió Cebreiros Álvarez, y que permitió la definitiva unión de las dos jurisdicciones y la conformación de un único ayuntamiento, se produjo con la reinstalación de las diputaciones a partir de la Instrucción de Mendizábal, una vez instalada la Diputación de Jaén, y que llevará fecha de Real Orden de 18 de enero de 1836. Así, tras el correspondiente cuidado de la Diputación de Jaén, el nuevo Ayuntamiento se producirá, siguiendo el mismo procedimiento de fusión que en 1823, en el mes de febrero de 1836¹⁶.

I.2.2 Competencias económico-fiscales: presupuesto provincial y fiscalidad municipal

Una de las atribuciones de todo órgano colegiado, al que la Diputación de Jaén no podía excusarse era la formación de su propio presupuesto anual, que debía ser propuesto por la Jefatura política y la Intendencia, aprobado en pleno, y luego autorizado por la Secretaría de Estado correspondiente. Igualmente, las diputaciones provinciales en general, y la giennense en particular, «estaban obligadas a remitir durante el mes de marzo a las Cortes la previsión de sus gastos y recursos, acompañando una relación circunstanciada y motivada de las concesiones que hubiesen hecho para repartos vecinales y cualquier clase de arbitrios»¹⁷. Al igual que ocurre, por

¹⁵ ADPJ, Expedientes, leg. 2900/3. CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «La tutela de la Diputación provincial de Jaén», pp. 164-166.

¹⁶ CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «La tutela de la Diputación provincial de Jaén», pp. 166-172.

¹⁷ CHUST, M., y PÉREZ JUAN, J. A., *Ayuntamiento de Ayuntamientos. Los orígenes de la Diputación Provincial de Castellón*, p. 174. De la misma manera, y así lo denuncia Cebreiros Álvarez para la Diputación recién creada en Orense, su preocupación inicial es

ejemplo, con la Diputación de Castellón, como indican sus autores en la nota anterior, para Jaén, tampoco se conserva ningún expediente en esta materia para la Diputación provincial de Jaén durante el trienio liberal. No obstante esta afirmación, quien fuera depositario de la institución giennense durante el trienio, Juan José Forcada, quien también concurrió como diputado suplente en las elecciones de mayo de 1820, hubo de rendir cuentas del presupuesto de la Diputación de Jaén correspondiente al ejercicio 1821 a 1823. Dicha rendición de cuentas le es solicitada mediante misiva remitida por el Contador general fechada el 23 de octubre de 1832, exigiendo «el examen practicado de las cuentas rendidas por D. Juan José Forcada, vocal que fue de aquella Diputación provincial y su depositario desde 4 de mayo de 1821 hasta 22 de igual mes de 1823». La orden que habilita dicha misiva lleva fecha de 29 de abril de 1831, en función de la cual el Contador general debe dirigirse «al Contador de rentas, a los diputados y secretario que fueron de dicha provincia, se fijen los edictos que en caso necesario se previeren en averiguación del paradero de sus libros y demás papeles». En el caso de que dicha documentación no se encontrara o hubiera desaparecido, se deberá proceder «a la competente justificación en que se acredite la imposibilidad con arreglo todo a lo prevenido en los artículos 18, 19 y 20 de la Real Instrucción del Tribunal mayor de Cuentas de 14 de diciembre de 1818, para tomar si es posible, las certificaciones de cargo, puesto que sin ellas no puede tenerse por legítimo el que a su arbitrio se hace Forcada, sin saberse la procedencia de las cantidades, lo cual dará a conocer la oficina a quien corresponda el conocimiento de su inversión». En la dación de cuentas se verifica una suma superior al millón de reales, de las cuáles los gastos procedían «a saber 587.004 a las comisiones de vestuario y armamentos de los quintos desde 17 de febrero hasta 5 de mayo de 1823 y 472.715 reales y 11 maravedíes a la de la milicia nacional desde 22 de este último mes hasta 9 de junio siguiente»¹⁸.

Adjuntos a esta petición, se conservan otros tantos expedientes en los que Juan José Forcada, en su condición de tesorero de la Diputación de Jaén durante el trienio liberal, nos transmite la siguiente información hacendística: en primer lugar, la existencia de un libro de intervención por cargo que lleva la citada contaduría de propios de todos los pagos que hace los municipios de la provincia de Jaén por el 10% correspondiente a 1823, y que se transfiere a la tesorería general. Dicho libro de cargos, incorpora anotaciones de

el económico, sobre todo en materia de formación de cuentas de propios y arbitrios. Al respecto CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Instalación de la primera Diputación Provincial de Orense», pp. 814-815.

¹⁸ ADPJ, Expedientes, leg. 2862.

distintos municipios en el que se identifican los cargos de los que queda constancia a la Tesorería general de rentas¹⁹.

Igualmente, Juan José Forcada, tesorero de la Diputación de Jaén, confecciona y custodia, y así se conservan en los correspondientes expedientes, libros donde se asientan las cantidades percibidas por recaudación de débitos de propios municipales. Se trata de libros donde se asientan las cantidades que percibe el citado tesorero, Juan José Forcada, sobre la recaudación de débitos sobre los productos de propios y arbitrios de los pueblos de la provincia, así por los descubiertos por sus cuentas presentadas, como por los que se fuesen presentando²⁰.

También se conserva en el archivo de la Diputación de Jaén un expediente muy voluminoso que contiene los reglamentos de las cargas y gastos que se deben de satisfacer del caudal de propios y arbitrios de algunos municipios de la provincia de Jaén, con consideración al producto anual, en cumplimiento del apartado cuarto del artículo 335 de la Constitución de 1812, y el artículo V, del capítulo II, de la Instrucción de 1813. El expediente, incorpora a su vez expedientes individualizados para diversos municipios de la provincia, en total expedientes para 24 municipios (con independencia de su volumen de población, pues los hay muy pequeños como Escañuela, o muy grandes como Andújar o Úbeda). Se incorpora «el reglamento de las cargas y gastos que deberán satisfacerse del caudal de propios y arbitrios de la ciudad de Andújar (por identificar el de un municipio) con consideración al producto anual que tienen y consta al Consejo (de Hacienda) por los documentos y noticia que se han remitido». Y así identifica, por cada uno de los 24 municipios los bienes de propios y su valor, los arbitrios que usa con facultad real, la dotación fija y anual para las cargas y gastos que se han de satisfacer de los propios y arbitrios del municipio, los censos correspondientes, así como festividades económicas y limosnas voluntarias, también gastos ordinarios y extraordinarios, y finalmente algunas partidas que deban considerarse excluidas²¹.

¹⁹ Por poner un ejemplo, en el citado libro de cargos, con fecha 20 de octubre de 1823, y para el municipio de Arjonilla, queda constancia que «se constituye cargo a la Tesorería General de la Renta de setecientos setenta y cuatro reales, ocho maravedíes de vellón que ha satisfecho la Justicia y Junta de Propios de la villa de Arjonilla por mano de su depositario Francisco García Asensio por cuenta de mayor cantidad a que asciende el 10% impuesto a los valores de propios y arbitrios del año pasado de 1820». Y como este ejemplo se reproducen en el citado libro de intervención, asientos similares para otros tantos municipios giennenses. ADPJ, Expedientes, leg. 3040/4.

²⁰ En distintos expedientes aparecen los asientos referentes a un total de 21 municipios, con la descripción de las cuantías referenciadas. ADPJ, Expedientes, leg. 3041/1 para los municipios de Iznatoraf y Noalejo; leg. 3040/3 para 17 municipios, y un último expediente, leg. 3040/4, correspondiente a otros tres municipios, Jabalquinto, La Iruela y Albanchez.

²¹ ADPJ, Expedientes, leg. 2832/3.

Es igualmente competencia de las diputaciones, y en particular de la Diputación de Jaén, desde el punto de vista económico y fiscal, el tener pleno conocimiento de la administración e inversión de los bienes de propios y arbitrios de los Ayuntamientos de la provincia. Así lo establece el artículo XI, del Capítulo I, de la Instrucción de 1813, en función del cual, es competencia del Ayuntamiento la administración e inversión de propios y arbitrios. Y «si el Ayuntamiento necesitare para gastos públicos, o de objetos de utilidad común, de alguna cantidad más de las que le estuvieren asignadas de estos fondos, acudirá al Gefe Político, haciéndole presente la utilidad o necesidad del gasto; todo o que éste comunicará a la Diputación provincial». En este sentido, se conservan varios expedientes durante el trienio liberal, entre la documentación de la Diputación de Jaén, que afectan a la aprobación de las cuentas y libranzas de los bienes de propios de algunos de los ayuntamientos de la provincia de Jaén, tales como Pontones²² y Orcera²³. Igualmente, y siguiendo lo dispuesto en el indicado precepto, la Diputación de Jaén custodia expedientes por los que los ayuntamientos de la provincia, con arreglo a los fondos de propios, solicitan el señalamiento de determinados sueldos a determinados oficios, o para el peculiar caso de repartir terrenos de propios para la concesión de premios patrióticos a militares de la guerra de la Independencia. Esta última competencia, la de repartir terrenos baldíos, realengos y de propios como premio patriótico fue regulado por las Cortes españolas mediante Decreto de 29 de junio de 1822²⁴, que no es ni más ni menos que la reproducción de leyes de concesión de premios patrióticos aprobadas en la primera etapa constitucional. En aquella primera etapa, las Cortes gaditanas, tendentes a disminuir las tierras que en los muni-

²² En este sentido, y para el municipio de Pontones, su Ayuntamiento constitucional adjunta a la Diputación unas cuentas de propios correspondientes a los años de 1820 y 1821 con el importe que las justifican, para que pueda obtenerse el finiquito correspondiente, haciendo referencia a la relación de cuentas y caudales de 1820, el reparto vecinal correspondiente, los productos de propios de los que se abonarán salarios municipales, y otros gastos, tanto ordinarios como extraordinarios. ADPJ, Expedientes, leg. 2979/2. Un expediente similar se conserva en relación a las cuentas que Gabriel de la Fuente Palomares, mayordomo y depositario del Ayuntamiento de Pontones, ha ingresado en las arcas de propios durante 1821, en el que se incluyen todas las libranzas que se despacharon por el Ayuntamiento, e igualmente como el anterior, detalla nítida y claramente los salarios, los gastos ordinarios, los extraordinarios y otros gastos accidentales que pudieran haber surgido. ADPJ, Expedientes, leg. 2979/3.

²³ Idéntico expediente encontramos para el municipio de Orcera, en el que se ofrece una relación de las cuentas y libranzas correspondiente a 1821, a cargo de Isidoro Gómez, mayordomo y depositario de la villa. Queda constancia cómo de los fondos de propios se hace frente al salario anual del juez de primera instancia de aquel partido judicial, así como al del secretario del ayuntamiento y el del alguacil mayor, así como otra serie de gastos ordinarios y extraordinarios. ADPJ, Expedientes, leg. 2979/4.

²⁴ Editado por FERNÁNDEZ, T. R., y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, doc. 273, pp. 1235-1238.

cipios se consideran comunes, y por tanto enajenadas del tráfico, decidió mediante decreto de 4 de enero de 1813, que para fomentar la agricultura y la industria, estas tierras pasaran a dominio particular, bajo los controles de las corporaciones municipales y la tutela de la Diputación provincial²⁵. Con esta medida, los Ayuntamientos previa incoación de un expediente que remitirán para su aprobación a las Diputaciones provinciales, podrán reducir a propiedad particular todos los terrenos baldíos o realengos, para que se distribuyan en régimen de plena propiedad a aquellos que quieran hacerse con una porción de tierras, con preferencia a los vecinos, pero con la prohibición de volver a vincular, ni pasarlos mediante título a manos muertas, que era precisamente lo que se pretendía evitar. La transmisión de algunos de estos terrenos baldíos a los particulares llevarán la consideración de «premio patriótico», consistente en la cesión gratuita de una suerte de tierras a aquellos individuos que «sirvan o hayan servido en la presente guerra, o en la pacificación de las actuales turbulencias en algunas provincias», comprendiendo también «a los individuos no militares, que habiendo servido en partidas, ó contribuido de otro modo á la defensa nacional de esta guerra (..), hayan quedado ó queden estropeados é inútiles de resultas de acción de guerra».

La Diputación provincial de Jaén ejerce en este asunto un papel trascendental por ser la receptora de los expedientes incoados por los Ayuntamientos para el establecimiento de las suertes que tocarán como premio patriótico. Es por esta razón que se incoaron varios expedientes a partir de aquella primera instalación de la Diputación de Jaén en junio de 1813, pero también, a partir de su reinstalación durante el trienio liberal. A este respecto, y siguiendo el mismo procedimiento de gestión, y dado el primer paso por los particulares y vecinos de los municipios giennenses, quienes estén interesados por una suerte de tierras, y presentando los documentos que acrediten su buen servicio militar en la Guerra de la Independencia, las secuelas que le han quedado de la misma, o bien su retiro forzoso, junto con una instancia dirigida al Ayuntamiento del que es vecino, decidirá la Diputación.

Un único expediente se conserva durante el trienio liberal en la Diputación de Jaén de concesión de premio patriótico con cargo al reparto de bienes de propios. Así, previa incoación del expediente por varios vecinos del municipio de Mancha Real, el ayuntamiento de aquella localidad, en cumplimiento del Decreto de 29 de junio de 1822, comunica mediante oficio de 24 de octubre de 1822 a la Diputación, el dossier del expediente por el que se solicita el citado

²⁵ *Colección de Decretos y órdenes de las Cortes de Cádiz*, III, pp. 174-178.

repartimiento. Se adjunta para ello, certificación de las suertes y documento de distribución practicado mediante oficio de 21 de octubre de 1822²⁶. Al respecto, se identifican los vecinos que participaron acreditadamente en la Guerra de la Independencia, ahora en su consideración de nuevos propietarios de una suerte de tierras; igualmente se identifican el número de las suertes por cada propietario, su cabida en fanegas y celemines, así como su valor en reales. En el mismo expediente, se incorporan además y en formulario documental idéntico el mismo procedimiento de reparto de suertes para el municipio de Porcuna, fechado el 31 de octubre de 1822²⁷. Y de la misma manera, también para Cazalilla, fechado el 13 de diciembre de 1822²⁸.

1.2.3 Competencias asistenciales: la beneficencia

En materia de beneficencia, el apartado octavo del artículo 335 de la Constitución de 1812, expresa que corresponde a la Diputación provincial de Jaén «cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que se observaren». Una doble función se deduce por ende: en primer lugar, tutelar de la beneficencia en la provincia de Jaén, y en segundo lugar, denunciar y proponer al Gobierno la corrección de los posibles abusos que se pudieran producir²⁹. No obstante, la importancia de la beneficencia permitió que el legislador liberal y progresista, durante las Cortes del Trienio liberal, articulara una legislación específica para esta materia, aprobada mediante ley general de Beneficencia, de 6 de febrero 1822³⁰. Esta ley creaba

²⁶ En dicha certificación se expresa que «Juan Ildefonso Herrera, escribano público del número y secretario del Ayuntamiento constitucional de Mancha Real certifica que habiéndose remitido a este ayuntamiento por S. E. la Diputación de esta provincia con oficio de diez y seis de septiembre anterior el expediente formado por esta villa para redimir a dominio particular los terrenos de propios y arbitrios manifestando que ha venido en aprobarlo en la manera que había propuesto la comisión auxiliar que tiene nombrada al efecto, y en los términos que aparecían de sus dictámenes que obran en el mismo expediente». ADPJ, Expedientes, leg. 2850/2.

²⁷ ADPJ, Expedientes, leg. 2850/2.

²⁸ En el citado expediente se identifican las suertes «comprehensivas de los cinco premios patrióticos a los militares que están calificados como derecho a el y treinta y seis socorros, como no propietarios, nueve de ellos sin sujeción a sorteo por hoy, ante posesionados de los repartibles y veintisiete con sujeción a solemne sorteo según está prevenido por el Decreto de 4 de enero de 1813 y demás superiores de las Cortes, parecen de la Junta preparatoria en sus informes y aprobación de su Excelentísima la Diputación provincial de este Reyno –de Jaén–». ADPJ, Expedientes, leg. 2850/2.

²⁹ Precepto constitucional que es desarrollado con similar contenido en el artículo IX, del capítulo II, de la Instrucción de 1813; y también por el artículo 111 de la Instrucción de 1823.

³⁰ *Colección de Leyes y Decretos de las Cortes*, ed. Imprenta Nacional, Madrid, T. XX, pp. 119-137.

unas juntas municipales, presididas por el Alcalde, y parroquiales para aquellos municipios más grandes, y presididas por el cura párroco. Al menos, habrá en cada provincia una casa de maternidad con tres departamentos (de refugio para embarazadas y paridas, de lactancia y un tercero para la educación de los menores de seis años o casas de expósitos). Igualmente habrá en cada provincia una o más casas de socorro para el acogimiento de huérfanos desamparados y menores de las casas de maternidad mayores de seis años. Habrá también hospitales públicos, al menos en la capital de la provincia, y casas de hospicio³¹.

De entre los expedientes conservados de este período para la provincia de Jaén, se conservan un total de catorce expedientes, en el que se hacen referencia al hospital general para pobres enfermos, llamado de la Misericordia, cuya gestión dependía de los hospitalarios de San Juan de Dios, hoy sede del Instituto de Estudios Giennenses³².

Respecto del hospicio para adultos y niños que dependía de la Junta General de Beneficencia, y de la que era presidente el Jefe Político, ascendía su población a un total de 90 personas, de ahí que la preocupación de la Junta, y de la Diputación provincial sea la de sufragar los gastos diarios que conlleva el mantenimiento del mismo. Un total de cinco expedientes se conservan en el archivo de la Diputación giennense, entre los que se tratan los gastos menores diarios que se originan en dicho Real Hospicio de Pobres de Jaén³³, también las nóminas despachadas por la Contaduría del Hospicio para pago de los salarios de sus dependientes³⁴, o los cupos corres-

³¹ Al respecto véase GARCÍA SÁNCHEZ, A., *La organización de la Beneficencia en la provincia de Jaén en el siglo XIX: 1822-1852*, ed. Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 2007, pp. 23-83.

³² En este sentido, en un expediente que lleva fecha de 6 de diciembre de 1823, el provincial de la Orden de San Juan de Dios traslada a la comunidad de Jaén, tres reales órdenes sobre celebración de funerales, por los que, desde 1820 han muerto por sostener la Monarquía. Se insta, en este sentido, a la formación del citado expediente de gracias para sus huérfanos y viudas. ADPJ, Expedientes, leg. 2117/24.

³³ Los gastos de que se hacen mención en el citado expediente son de enero a abril de 1820, y se indica que serán abonados por el presbítero, Manuel María Cañada, que es el administrador sustituto del Real Hospicio. Los gastos vienen identificados en 25 folios, día a día, desde el 1 de enero hasta el 30 de abril de 1820. ADPJ, Expedientes, leg. 2118/15. En algunos otros expedientes encontramos la cuenta que se forma por parte del presbítero Manuel María Cañada, administrador sustituto del Real Hospicio para presentarla a la Junta de Gobierno con los gastos acaecidos en la manutención de los pobres, salarios y otros gastos devengados desde el primero de enero hasta finales de diciembre de 1820. Se identifican los cargos, el importe de cada uno de ellos, así como los datos a ingresar. ADPJ, Expedientes, leg. 2118/1, leg. 2118/6, leg. 2118/15, leg. 2118/18.

³⁴ En este caso hacen referencia a los extractos salariales correspondientes a las nóminas devengadas desde el primero de enero hasta finales de abril de 1820, identificándose las cantidades a que ascienden los citados salarios por mensualidades, por personas que los perciben, incluidas las mujeres, así como los recibís firmados. Y en el mismo sentido, otro expediente idéntico pero desde el primero de mayo hasta finales de diciembre de 1820, completando así el año. Ambos expedientes en ADPJ, Expedientes, leg. 2118/9 y 2118/10.

pondientes a cada pueblo por el arbitrio de diecisiete maravedíes en arroba de aceite que deben satisfacer al Hospicio de Jaén, y en este caso correspondiente a 1821³⁵.

Existía también una casa de expósitos que corría a cargo de los cuidados del Sr. Obispo, quien obviamente hubo de ceder sus derechos de patronato y dirección a la Junta de la Beneficencia. En este sentido se conserva tres expedientes al respecto, el primero incorpora una serie de documentos justificativos de las cuentas que rinde Bernardo de Vargas como Rector administrador que fue de la Casa de Expósitos de Jaén de los beneficios que a dicho establecimiento están agrupados en calidad de depósitos por Orden del Obispo³⁶. Un último expediente incorpora la notificación al Presidente de la Junta de Expósitos de Jaén, fechada el 14 de septiembre de 1823, de una circular del Secretario del Despacho de Hacienda de 12 de agosto de 1823 por la que se procede a la resolución sobre imposición de nuevos arbitrios para ayudar a la citada Casa de Expósitos de Jaén³⁷.

II. LA SUPRESIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE JAÉN (JUNIO DE 1823)

De nuevo la experiencia de la Diputación de Jaén se ve salpicada por la insurrección absolutista de los Cien mil hijos de San Luís al mando del duque de Angulema, de abril de 1823, que dio al traste con otra experiencia constitucional. En el mes de junio, la entrada en la provincia de Jaén de los ejércitos del Duque de Angulema, es un hecho. Los acontecimientos se precipitan. El Jefe político Diego Medrano se vio en la obligación de salir a la palestra y emitir una proclama fechada el 14 de junio de 1823, en la que se conminaba a que no hubiera desordenes entre la población, respetándose la paz y sosiego entre los propios vecinos, sin más odio y rencor por aquellos que intentan interrumpir y amargar la paz y seguridad pública, para finalmente advertirles que sigan los dictados de la autoridad, a fin de poder mantener y no interrumpir el orden, la tranquilidad y el sosiego del que felizmente

³⁵ En dicho expediente se identifican los cupos de cada municipio, los pagos hechos por cada uno de ellos, los débitos que resultan y los excedentes correspondientes. ADPJ, Expedientes, leg. 2106/11.

³⁶ Las referencias anuales corresponden a 1820, 1823 y también a 1824, y sólo hacen referencia a varios municipios, no a todos, así como a las iglesias y hospicios de pobres municipales. ADPJ, Expedientes, leg. 2039/1, leg. 2039/15.

³⁷ Según la citada resolución, el arbitrio debería de cubrir a aquellos municipios que se sirven de este servicio de hospicio de pobres. ADPJ, Expedientes, leg. 2110/33.

goza Jaén³⁸. Creemos que la Diputación de Jaén habría dejado de funcionar ya desde el mismo mes de junio, máxime si tenemos en cuenta que la formación del nuevo Ayuntamiento realista tiene fecha de 28 de junio de 1823³⁹.

El segundo edificio liberal construido a partir de la Constitución española de 1812, había vuelto a desmoronarse. Fernando VII es liberado de su supuesto cautiverio por las Cortes en Cádiz a finales de septiembre, desembarcando ya libre en el Puerto de Santa María el 1 de octubre de 1823, siendo así restablecido en su trono absoluto y declarando la nulidad de todos los actos del gobierno llamado constitucional.

³⁸ La proclama se encuentra en el Archivo Municipal de Jaén, Actas Capitulares de 14 de junio de 1823, s.f.

³⁹ El día 28 de junio de 1823 se reunían a las ocho de la mañana, y a petición del Alcalde constitucional, los munícipes del último Ayuntamiento realista de 1820, para hacerles entrega del Ayuntamiento, cesando así el Constitucional. A partir de este día el Ayuntamiento habilita un segundo volumen de Libro de Actas donde inserta a partir de este 28 de junio los acuerdos capitulares, encontrándose dicha documentación sin foliar. Archivo Municipal de Jaén, Actas Capitulares de 28 de junio de 1823, s.f.

La Diputación Provincial como guardiana del orden constitucional

EDUARDO GALVÁN RODRÍGUEZ

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

RESUMEN

La aportación analiza las competencias de las Diputaciones provinciales en tanto que guardianas del orden constitucional en sus territorios.

PALABRAS CLAVE

Diputación provincial, control constitucional

ABSTRACT

The contribution analyzes the powers of the Provincial Councils as guardians of the constitutional order in their territories.

KEYWORDS

Provincial council, constitutional control

SUMARIO: I. *Los prolegómenos: El caso del Obispo de Orense.*—II. *Control administrativo de los ayuntamientos.*—III. *Control sobre órganos judiciales.*—IV. *Control sobre otros aspectos del orden constitucional.*

Las Diputaciones provinciales son hijas del régimen constitucional. A sus madres, las Constituciones, les deben la vida. Y por eso también serán encargadas de cuidarlas, de guardar su existencia. Las Diputaciones son enclave y base fundamental de la estructura administrativa que el Estado constitucional pretende implantar. El gobierno constitucional tiene tres brazos ejecutores en el territorio: El delegado gubernativo, la Diputación y los ayuntamientos. Pero, en sus inicios, solo puede confiar en los dos primeros. Y tampoco del todo, pues el primero preside a la segunda. Y he aquí subyacente el principal desafío: ¿Cómo salvaguardar la Constitución sin violar la libertad civil proclamada por ella? ¹

¹ He intentado respetar el sentido de la intervención en las Jornadas. Más información en GALVÁN RODRÍGUEZ, E., «La Diputación provincial de Puerto Rico (1812-1898):

I. LOS PROLEGÓMENOS: EL CASO DEL OBISPO DE ORENSE

Pedro Benito Antonio de Quevedo y Quintano, obispo de Orense y cardenal, al frente de la diócesis orensana durante más de cuarenta años, era conocido por su devoción hacia los pobres². Entre otras aportaciones, fundó la cuna de expósitos, un colegio para niñas o el seminario conciliar. Rehusó el arzobispado de Sevilla en dos ocasiones. Trece años después de fungir como obispo de Orense, Quevedo había dado refugio a más de trescientos eclesiásticos franceses que huían de las medidas revolucionarias dictadas en el país vecino (reguladas en la constitución civil del clero fran-

Entre derechos, poderes y fronteras», *GLOSSAE European Journal of Legal History*, 19 (2022), 346-407; del mismo autor, *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial. 1813-1925*, MAP, Madrid, 1996; también en *Historia de la Diputación provincial de Canarias*. El caso del obispo de Orense será objeto de un tratamiento más exhaustivo en una aportación a un libro colectivo de próxima aparición.

La problemática conciliación entre la libertad y nuestros textos constitucionales del XIX ha sido abordada por el suscribiente, entre otros trabajos, en *Del dicho al hecho: Sobre tabaco y esclavitud en el XIX español*, Editorial Comares, Granada, 2020 y en *Historia y Derecho en los debates de las Constituciones de 1837 y 1845*, Editorial Dykinson, Madrid, 2020.

² JUANA LÓPEZ, J. de, *D. Pedro Quevedo, obispo de Orense y regente de España (1736-1818)*, Orense, 2018. Asimismo, se ha dado cuenta de *La biografía inédita del cardenal Quevedo de don José de Uruga*, en libro publicado por el Archivo Capitular de Orense, con ocasión del ya mencionado bicentenario. Ese mismo año, la revista anual de estudios históricos, editada por los archivos eclesiásticos de Orense y los amigos de la catedral, le dedicó en el número 13 de *Diversarum Rerum* una sección especial (http://www.obispadodeoreense.com/doc/archivo/diversarum_rerum_13.pdf; 29 de junio de 2022). En el siglo XIX, cuando corría el año 1835, un canónigo de la catedral de Orense, Juan Manuel Bedoya, dio a luz un *Retrato histórico* de nuestro protagonista de casi cuatrocientas páginas (disponible en la Biblioteca Digital Hispánica acogida en www.bne.es; 29 de junio de 2022). En 1918, cuando se cumplía el centenario del deceso del cardenal, el Centro de Estudios Históricos de la Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas editó el libro *El Obispo de Orense en la regencia del año 1810: Planteamiento de los problemas fundamentales de la vida constitucional de España*, obra de LÓPEZ AYDILLO, E., La diócesis orensana amparó la publicación, en 2012, de un libro de RAMÓN HERNÁNDEZ, J., bajo el título *El cardenal Pedro de Quevedo y Quintano en las Cortes de Cádiz*. Sobre los días de destierro en el actual Tourem (término del reino de Portugal dentro del territorio diocesano de Orense, situado a poco más de 64 kilómetros de la capital diocesana y de dos kilómetros de la frontera española), véase GÓMEZ ANTÓN, P., *El cardenal Quevedo en Tourem*, Orense, 1997.

De interés también *Fiestas y obsequios del Ilmo. Sr. Deán y Cabildo de la Santa Iglesia Catedral de Orense a su dignísimo obispo el eminentísimo señor D. Pedro Quevedo y Quintano en celebridad de haber sido creado presbítero cardenal de la Santa Iglesia Romana*, Madrid, 1817; *Oración fúnebre a la buena memoria del Eminentísimo Sr. D. Pedro de Quevedo y Quintano, presbítero cardenal de la S. I. R., obispo de Orense que en las solemnes exequias que celebró su familia en la iglesia catedral de esta ciudad el día 15 de abril de 1818 dijo el Dr. D. Juan Manuel Bedoya, canónigo catedral de la Santa Iglesia de Orense, de la Real Academia de la Historia*, Santiago, 1818; *Sermón en la dedicación del panteón del Eminentísimo Señor Cardenal de Quevedo y Quintano, obispo de Orense, le predicó el doctor don Juan Manuel Bedoya, deán de la misma, de la Academia de la Historia*, Orense, 1840 (disponibles en la Biblioteca Digital Hispánica, www.bne.es; 4 de agosto de 2022).

cés), a quienes acogió y defendió frente a los intentos gubernamentales de enviarlos a Mallorca y Canarias. Esta experiencia vital con sus pares galos pudo influir en su proceder durante los sucesos gaditanos. Recibió el capelo cardenalicio dos años antes de su muerte, acaecida en 1818. Su epitafio reza «Insigne emperador de pobres y de todos los desconsolados».

En 1808, con más de setenta años de edad, Quevedo rehúsa la invitación de Napoleón para formar parte de la Diputación General de Españoles que sería reunida en Bayona y redacta una respuesta que ve la luz de la imprenta³. En ella cuestiona la validez de las renunciaciones regias y sugiere a Napoleón que devuelva a la familia real a España. En sentido similar responde al Consejo⁴. Comprometido con la causa nacional, Quevedo presidirá la Junta de armamento y defensa de Orense y será miembro de la Junta Suprema de Galicia. Desde el 29 de agosto de 1808 encontramos al obispo de Orense como componente de la Junta reunida de Castilla, León y Galicia⁵.

A finales de enero de 1810, la Junta Central Suprema crea un Consejo de Regencia del que forma parte Quevedo⁶. Sus miembros deben jurar, entre otras cuestiones, defender la vuelta al trono del rey Fernando «según las leyes fundamentales de la Monarquía», además de «no quebrantar, ni permitir que en manera alguna se quebranten, antes sí que religiosamente se observen, las leyes, usos y costumbres de la Monarquía». El 19 de febrero, la regencia escribe al obispo de Orense instándole «por su pronta venida». El prelado orensano llega a Cádiz a finales del mes de mayo, tras superar dolencias que lo mantuvieron en cama y diversas vicisitudes propias de toda travesía marítima. Desde el 1 de agosto de 1810, Pedro Quevedo y Quintano preside el Consejo de Regencia⁷.

El caso del obispo de Orense comienza el mismo 24 de septiembre de 1810, fecha de constitución de las Cortes de Cádiz⁸. Manos a la obra, la cámara delibera y comienza a adoptar acuerdos. El primero, su constitución legal como Cortes Generales y extraordinarias «en quienes reside la soberanía nacional». El segundo reconoce y proclama Rey «de nuevo» a Fernando VII y declara nula la cesión de la Corona. El tercero establece la separa-

³ *Respuesta dada a la Junta de Gobierno por el Ilmo. Sr. Obispo de Orense D. Pedro Quevedo y Quintano, con motivo de haber sido nombrado diputado para la Junta de Bayona*, Orense, 29 de mayo de 1808 (disponible en la Biblioteca Digital Hispánica acogida en www.bne.es; 11 de julio de 2022).

⁴ *Gaceta de Madrid*, 23 de agosto de 1808, pp. 1058-1063.

⁵ Archivo Histórico Nacional (en adelante, AHN), Estado, 76, B.

⁶ AHN, Estado, 84, A y B.

⁷ *Gaceta de la Regencia de España e Indias*, 31 de julio de 1810, p. 453.

⁸ Diario de Sesiones de las Cortes, 24 de septiembre de 1810, 2 ss. (en lo sucesivo DSC; www.congreso.es; 5 de julio de 2022).

ción «de los tres poderes, reservándose las Cortes el ejercicio del legislativo». El cuarto declara que quienes ejerzan el poder ejecutivo en ausencia del monarca serán responsables ante la nación. El quinto acuerdo habilita a los miembros actuales de la regencia para que «interinamente» ejerzan el poder ejecutivo; «lo que era tanto más conveniente declarar, como que el Consejo de Regencia debía ser rehabilitado, y había manifestado en su papel sus deseos de dejar el mando». El sexto acuerdo dispone que los componentes de la regencia acudan a la sala de sesiones «a reconocer la soberanía nacional de las Cortes».

Entre las diez y las once de la noche, tres diputados previnieron al Consejo de Regencia para que permaneciera atento al aviso de acudir a la sala a prestar el juramento y no «se recogiesen sus individuos». El diario de sesiones relata que «llegó el Consejo de Regencia cerca de la media noche; pero solo vinieron cuatro de sus cinco individuos... quedando en su casa por lo intempestivo de la hora y lo delicado de su salud el Sr. Presidente, obispo de Orense». Al día siguiente, las Cortes sancionaron que «todos los jefes y autoridades civiles, militares y eclesiásticas, residentes en las provincias, hiciesen allí el reconocimiento y juramento prescrito en el decreto del día anterior»⁹.

Al día siguiente, Quevedo insiste en su renuncia a presidir la regencia y a su condición de diputado por Extremadura¹⁰. Alega su avanzada edad, sus achaques de salud, la enorme distancia a su diócesis y el abandono de ella el que le obligan estas responsabilidades. Deseoso de retomar sus obligaciones episcopales, reitera su decisión, pues «su edad, la debilidad de su salud y, más aún, la mutación de circunstancias y, en particular, el Decreto ya insinuado y el juramento en él prescrito, ponen un obstáculo insuperable».

En la noche de ese mismo 25 de septiembre, en sesión secreta, las Cortes levantan acta de que «algunas expresiones de esta memoria... llamaron la atención de éstas; y habiéndose hablado algo sobre el asunto, se acordó que se trataría en secreto al día siguiente sobre la contestación que convendría dar al Sr. Obispo»¹¹.

El asunto fue discutido «largamente» la mañana del 26 de septiembre, también en sesión secreta¹². En la reunión, «algunos diputados hicieron la observación de que no había prestado aún el jura-

⁹ DSC, 25 de septiembre de 1810, p. 5.

¹⁰ *Manifiesto del obispo de Orense a la nación española*, Coruña, 1813 (disponible en la Biblioteca Digital Hispánica, www.bne.es; 28 de julio de 2022). Salvo indicación en contrario, los hechos recogidos a continuación figuran en los documentos reproducidos en este original.

¹¹ DSC, sesión secreta, 25 de septiembre de 1810, p. 1.

¹² DSC, sesión secreta, 26 de septiembre de 1810, p. 2. Ese mismo día las Cortes acordaron negar la entrada a las mujeres en el recinto asambleario.

mento prescrito en el decreto del 24 de septiembre; otros revelaron ciertas expresiones de su memoria que daban a entender que no se hallaba muy dispuesto a prestarlo». A partir de aquí comienza un tenso tira y afloja entre las Cortes y el obispo, con intercambio de nutrida correspondencia y la intermediación del también diputado por Extremadura, Antonio Oliveros. Un tribunal nombrado por las Cortes forma causa al dignatario eclesiástico, en un tortuoso proceso que también tocó al marqués del Palacio y a Miguel de Lardizábal. Después de más de cuatro meses de detención obligada del obispo en Cádiz, el tribunal nombrado para procesarle presentó su «determinación y consulta» en la sesión secreta nocturna del 29 de enero de 1811, que contó con una «larga exposición del fiscal del Consejo Real»¹³. La cámara decide reservar para otro día «el resolver sobre este grave asunto».

Tras dos días, la noche del 31 de enero, después de ser «leída por tres veces» la «determinación definitiva consultada» a las Cortes por el tribunal, «no llegó a votarse»¹⁴. Finalmente, la cámara acuerda que el obispo de Orense comparezca ante las Cortes a las doce de la mañana del domingo siguiente para prestar el juramento «según la fórmula prescrita por las Cortes categóricamente». La orden le es comunicada el día 1 y el prelado responde al día siguiente que prestará «el juramento y reconocimiento según la fórmula prescrita lisa y llanamente como se previene, sin variación o alteración alguna». En efecto, el 3 de febrero Quevedo juró conforme estaba prescrito¹⁵. El lunes 4 de febrero, los secretarios de la cámara presentan la certificación sobre el juramento prestado por Quevedo el día y a la hora fijados, por lo que la asamblea decide sobreseer el expediente, «que se archive en las Cortes y que se permita al Rdo. Obispo de Orense el trasladarse a su diócesis, proporcionándole buque seguro para ello»¹⁶.

Pero aquí no acabó todo. Las resultas de este proceso afectaron también a Miguel de Lardizábal. Un tribunal nombrado por las Cortes, entre personas que no fueran diputados ni jueces, dicta sentencia por un manifiesto publicado por quien fuera miembro de la regencia, y el 14 de agosto de 1812 le condena a «que salga expulso de todos los pueblos y dominios de España en el continente, islas adyacentes y Ultramar y al pago de las costas del proceso; y mandaron que los ejemplares del manifiesto que se han recogido y los demás que exis-

¹³ DSC, sesión secreta, 29 de enero de 1811, p. 164.

¹⁴ DSC, sesión secreta, 31 de enero de 1811, p. 168.

¹⁵ DSC, 3 de febrero de 1811, p. 492. El obispo fue autorizado a abandonar Cádiz el día 6 de febrero.

¹⁶ DSC, sesión secreta, 4 de febrero de 1811, p. 171.

ten en la secretaría del tribunal se quemen por mano del ejecutor de la justicia en una de las plazas públicas de esta ciudad»¹⁷.

El problema para el obispo de Orense renacería con la jura de la Constitución de 1812. En la sesión secreta del 17 de marzo de 1812, el diputado Pedro González Llamas manifiesta que «sus principios y sentimientos no le permitían firmar ni jurar la nueva constitución»¹⁸. La cámara había dispuesto que los diputados acudiesen «sin excusa alguna» los días 18 y 19 para firmar y jurar el texto constitucional. Cinco diputados más también aparecen remisos a firmar ni jurar. Ante ello, el diputado García Herreros propone que la cámara acuerde que «cualquier individuo del Congreso que se niegue a firmar la Constitución política de la Monarquía española y jurar lisa y llanamente guardarla, sea tenido por indigno del nombre español, privado de todos los honores, distinciones, prerrogativas, empleos y sueldos y expelido de los dominios de España en el término de veinticuatro horas». Tal propuesta fue aprobada. Como se ve, solo afecta a los miembros de la cámara (por ahora).

Le llega el turno a nuestro protagonista. En el momento de jurar la Constitución, el 19 de julio de 1812, el obispo de Orense hace pública una exposición sobre el sentido con que presta el juramento¹⁹. Tras valorar la nueva Constitución como «un monumento de la sabiduría y celo del bien público que ha dirigido a sus autores», ruega a Dios por Fernando VII y por los diputados «arquitectos de la grande obra de la Constitución». A continuación, hace notar que todo juramento, en tanto que instituto de raíz religiosa, «exige la justicia, la verdad y necesidad; y todo dolo, duplicidad y falta de sinceridad es forzoso estén muy lejos de un acto de los más serios y religiosos, y de tanta importancia a la nación».

Seguidamente, objeta que «la publicación en el día anterior y la lectura en el siguiente de una Constitución que contienen 384 capítulos, no es fácil de a la multitud, que apenas oye algo, la instrucción e inteligencia necesarias». De ahí que ruegue a Dios que evite que «un juramento tan común y general degenera y ocasiona perjuros».

Al mismo tiempo –prosigue en su exposición–, advierte que «para jurar la observancia de la Constitución no es necesario jurar la verdad o certeza de los principios en que estriba, ni de las aser-

¹⁷ DSC, 15 de agosto de 1812, p. 3550. Esta decisión de la cámara fue revocada por el Tribunal Supremo en virtud de sendas sentencias de 29 de mayo de 1813 y 18 de mayo de 1814 (*Gaceta de Madrid*, 7 de junio de 1814, pp. 624-626).

¹⁸ DSC, sesión secreta, 17 de marzo de 1812, p. 597.

¹⁹ *Exposición que el Excmo. Sr. Obispo de Orense hizo por escrito al tiempo de prestar su juramento de obediencia a la Constitución española y en que S. E. expresa el verdadero sentido en que debía prestarlo y efectivamente lo prestó*, Cádiz, 1812 (disponible en la Biblioteca Digital Hispánica, www.bne.es; 28 de julio de 2022).

ciones que contiene al que jura y debe obedecer; lo que corresponde es cumplir lo que se le manda en ella, y a esto se obliga por el juramento, obligado ya, por otra parte, por la obediencia debida a las leyes». En suma, el juramento «no es sino de cumplir lo que me corresponde, sujetándome a su observancia en cuanto dispone y manda, y hacer que se observe y ejecute por los que dependen de mi jurisdicción y están sujetos a ella».

Y como jurar la Constitución no implica estar de acuerdo con su contenido, el obispo hace expresa reserva y protesta de «proceder por medios legítimos y de derecho, por representaciones y oficios que en nada se opongan al respeto y subordinación al gobierno presente y futuro, ni puedan perturbar en manera alguna la pública tranquilidad, a que sean atendidos los derechos legítimos de que no desisto y, en cuanto pueda, justamente debo promover». Pues –recuerda–, a ello le obligan los juramentos que prestó al ingresar al obispado, al príncipe de Asturias, a la regencia y su fidelidad al rey. Finalmente, jurará la Constitución «con toda sinceridad», con arreglo a la fórmula prescrita por las Cortes, «sin restricciones y ocultaciones ilícitas o peligrosas», y «con el testimonio del juramento se unirá o precederá el de este escrito».

Las Cortes reciben esta noticia en la sesión de 15 de agosto, con detalles sobre el juramento de la Constitución por el obispo y la exposición que hizo pública al explicar el sentido de su juramento²⁰. El certificado del juramento explica que el obispo leyó su exposición y, seguidamente, juró conforme a lo prescrito por la Real orden, «lisa y llanamente». En seguida, Argüelles pidió que fuera leído el acuerdo adoptado en la sesión secreta de 17 de marzo relativo a los diputados refractarios a jurar la Constitución. A continuación, el asturiano solicita que «en atención a las circunstancias del día», dicho acuerdo «se haga extensivo a todos los españoles, porque creo que un diputado no ha descendido a clase inferior a la de los demás españoles; y ya que nosotros nos hemos impuesto esta ley, justo es que se haga extensiva a todos».

Finalmente, la propuesta de Argüelles es aprobada, en votación nominal, por ochenta y cuatro votos a favor, frente a veintinueve votos en contra; por lo que es aplicable al obispo de Orense y a «cualquier persona que se hallare en este caso de negarse a jurar lisa y llanamente guardar la Constitución» la medida adoptada con anterioridad respecto a los diputados: Ser tenido por indigno del nombre español, privado de todos los honores, distinciones, prerro-

²⁰ DSC, 15 de agosto de 1812, pp. 3550-3559.

gativas, empleos y sueldos; y expelidos del territorio de las Españas en el término de veinticuatro horas²¹.

En la sesión del 17 de agosto, la secretaría de las Cortes presenta la minuta de decreto a expedir para ejecutar el acuerdo adoptado por la cámara²². La norma sostiene que las protestas, reservas e indicaciones manifestadas por el obispo son «contrarias al espíritu de la misma Constitución y al decreto de 18 de marzo de este año, y repugnantes a los principios de toda sociedad». Según tales principios –prosigue– «no puede ni debe ser reputado como miembro de ella ningún individuo que rehúse conformarse con las leyes fundamentales que la constituyen». De ahí que declare que Quevedo es «indigno de la consideración de español, quedando por consecuencia destituido de todos los honores, empleos, emolumentos y prerrogativas procedentes de la potestad civil». Asimismo, ordena que sea «expelido del territorio de la Monarquía en el término de veinticuatro horas, contadas desde el punto en que le fuere intimado el presente decreto». Finalmente, extiende esta misma resolución a «todo español que en el acto de jurar la Constitución política de la Monarquía usare o hubiere usado de reservas, protestas o restricciones, o no se condujere o hubiere conducido de un modo enteramente conforme a lo prevenido en el decreto de 18 de marzo del corriente año y, en el caso de ser eclesiástico, se le ocuparán además las temporalidades».

El 20 de septiembre de 1812, Quevedo dirige una exposición al Consejo de Regencia desde «San Pedro de Torey, diócesis de Orense, reino de Portugal»²³. El prelado critica que el decreto de 17 de agosto «le trata sin oírle, ni hacerle cargo alguno, como pudiera hacerse con un reo de Estado, convencido de graves delitos contra él y de una verdadera traición».

El obispo objeta que no se le ha hecho cargo alguno en debida forma; no ha sido oído; el decreto no le ha sido notificado; que prestó el juramento de observar y hacer observar la Constitución; y solo expresó unas reservas «legítimas, de derecho, y en los términos más modestos y respetuosos»; que las Cortes han ejercido «a un tiempo con el obispo el poder legislativo, ejecutivo y judicial»; que jurar la Constitución «no es jurar la certeza y verdad de los

²¹ Los diputados que votaron en contra hicieron constar sus votos particulares en las sesiones siguientes, cuyos textos literales no obran en el diario de sesiones. En la sesión del 19 de agosto de 1812, la cámara acordó «que se imprimiese todo cuanto tuviese relación con la citada causa» (p. 3593).

²² DSC, 17 de agosto de 1812, p. 3563. El decreto fue publicado en la *Gaceta de la Regencia de las Españas*, 8 de septiembre de 1812, pp. 995-996.

²³ *Representación del Excmo. Sr. Obispo de Orense, dirigida al Supremo Consejo de Regencia*, Cádiz, 1812 (disponible en la Biblioteca Digital Hispánica, www.bne.es; 28 de julio de 2022).

principios en que se funda, ni de las aserciones contenidas en ella», luego, en esta afirmación, «¿qué se opone al espíritu de la Constitución o es contrario a la nueva sociedad?... ¿es el espíritu de la Constitución que los que la juren mientan y juren ser cierto y verdadero lo que saben no ser cierto y lo que tienen por falso?... ¿qué autoridad, no siendo la de Dios mismo, puede obligar a los hombres a que tengan por cierto e infalible lo que se les dice y renuncien del todo a sus luces y a su propio juicio?»; que su ejemplo puede animar a muchos españoles a prestar el juramento debido a la Constitución sin «restricciones mentales»; que las Cortes pretenden «libertar y precaver del despotismo posible y eventual de un soberano y se la sujeta al de doscientos y más representantes que pueden abusar tanto y más que una sola persona del poder que se les da»; que no es posible afirmar la libertad si el mero disenso hace indigno a su autor del nombre de español y le priva de cuanto tiene, «condenado a una muerte civil».

Finalmente, «si el obispo no ama la Constitución, ama a su nación; y admitida y establecida por ella, y siendo una ley del Estado, e ínterin lo sea, la observará y hará observar por su parte en cuanto le corresponda». En resumen, entiende el obispo que «juzgar que se debe obedecer la Constitución, siendo una ley del Estado, y quererla observar es debido y necesario. Pero juzgar que ella es buena, cuando se opina lo contrario, y amarla como hermosa, creyéndola fea, sería un empeño tan inasequible como irrazonable».

Por su parte, los argumentos de los diputados que apoyan la decisión, básicamente sostienen que la religión es la primera ley de la Constitución; que la Constitución asegura el gobierno de la monarquía «de un modo grande e indestructible sobre las leyes sabias que dictaron nuestros mayores»; que un juramento con restricciones, protestas y reservas no es un juramento y supone desobedecer las normas que el resto de los españoles obedecen, incluyendo los eclesiásticos (cuyo honor cuestiona la postura de Quevedo, pues implica que o unos u otros están errados en materia religiosa); que implica incumplir las decisiones de las Cortes y, en consecuencia, quiebra el juramento que el propio obispo prestó sobre el decreto de 24 de septiembre de 1810; que el obispo no guarda la Constitución que jura guardar y hacer guardar; que la postura del obispo carece de fundamento legal y un individuo «no sujeto a la ley se haría superior a todos los demás»; que Quevedo debe obedecer la ley como ciudadano y como obispo; que «si en lugar del Obispo de Orense hubiese sido un pobre artesano o labrador, la ley se hubiera cumplido, no se hubiera andado con sutilezas, y solo se hubiera atendido a que era un verdadero refractario». En

caso de tolerar la postura de Quevedo, los españoles «murmurarán con razón que la ley castiga al infeliz, dejando impune al poderoso» y la posición del obispo puede disparar un enfrentamiento civil, incompatible con el ejemplo que debe dar un cristiano que defiende privilegios particulares de su condición eclesiástica y de su obispado orensano frente a la voluntad general de la nación. En suma, entienden que «el que quiera vivir en España ha de sujetarse a las leyes de Vuestra Majestad y convenir con el sistema establecido... porque no quiere ni puede ser contado entre los españoles el que no se conforma con las leyes fundamentales del Estado, ni reconoce la soberana autoridad de la Nación»²⁴.

Este es el panorama inicial en el que acontecen los debates gaditanos que dieron fruto al texto constitucional, en medio de una sangrienta guerra contra el ejército más poderoso de Europa, con una Cádiz sitiada, repleta de refugiados, asolada por una epidemia y que dependía de la armada británica para impedir el bloqueo del puerto y garantizar la llegada de suministros. Unas Cortes de Cádiz cuya misión principal era ganar una guerra en una situación casi desesperada.

En tal contexto, una simple ojeada a las competencias de las Diputaciones nos coloca en antecedentes de su importancia para salvaguardar el orden constitucional. Ante todo, el nuevo orden necesita dinero y hombres para defenderse. Y ahí está la Diputación. Con un papel protagonista para recaudar todo tipo de contribuciones, controlar los presupuestos provinciales y municipales, y verificar los reemplazos de hombres para la defensa del Estado.

Además, desempeña un papel clave en los nuevos procesos electorales. Es ella también la que organiza el territorio *ex novo*, la responsable del mapa municipal y de partidos judiciales, la ejecutora práctica de la nueva ordenación administrativa sobre el terreno. ¿Y qué decir de las competencias de fomento (incluidas, por supuesto, las educativas y benéficas), de cuyo éxito depende la consolidación efectiva del orden constitucional en los bolsillos, en los estómagos y en las mentes de sus destinatarios?

Valga un ejemplo. La Diputación interviene en el nombramiento de los maestros de primeras letras. Si nos acercamos a la Diputación provincial de Puerto Rico, nos encontramos que en una fecha tan tardía como la del 12 de septiembre de 1871, el gobernador insular comunica al Ministerio de Ultramar que ha suspendido acuerdos de la Diputación provincial «en el nombramiento y separación de los maestros de instrucción primaria». El alto mando cuestiona que la Diputación ostente dicha facultad y alega que los nombrados por la

²⁴ El obispo regresaría a su sede la noche del 20 de agosto de 1814.

corporación son «personas desafectas a la nacionalidad española». Entiende que la competencia para nombrar y separar a los maestros corresponde al mismo gobernador, único capaz de valorar «si el profesor de instrucción primaria reúne las condiciones de suficiencia y patriotismo necesarias», de modo que «no sea el magisterio un elemento de propaganda antinacional».

El alto mando ultramarino asegura que «proveerá las escuelas reglamentariamente en personas de probidad e inteligencia y, sobre todo, amantes de la Patria». Llegados los papeles a Madrid, el negociado ministerial es favorable a las tesis del gobernador, pero advierte que le corresponde el nombramiento «a propuesta de los municipios que los sostienen». El dictamen del Consejo de Estado confirma los pareceres del gobernador y ministerial, y dictamina que «el nombramiento de maestros y profesores públicos corresponde al Gobernador Superior Civil, no puede atribuirse esta facultad la Diputación». El Gobierno resuelve de conformidad con el parecer del alto órgano consultivo el 24 de octubre de 1872. Y a partir de ahí, las plazas de maestros en Puerto Rico las convoca, promueve y decide el gobernador, ya sea bajo la monarquía de Amadeo I, bajo la república o bajo la monarquía restaurada.

Sin embargo, siendo todos estos aspectos cardinales para establecer el nuevo Estado constitucional, permítanme que hoy nos acerquemos a aquellas competencias que de un modo más palmario muestran las atribuciones sobre defensa del orden constitucional y jurídico que competen a las Diputaciones. Esto es, las relativas al control administrativo de los ayuntamientos, al control sobre órganos judiciales y sobre otros aspectos del orden constitucional.

II. CONTROL ADMINISTRATIVO DE LOS AYUNTAMIENTOS

Tan claro es este control que la primera reacción de muchos ayuntamientos, en particular de los principales (así en Canarias, como en Puerto Rico), consiste en desobedecer las primeras decisiones adoptadas por sus respectivas Diputaciones provinciales, en un intento por limitar el control de quien ahora aparece como su superior jerárquico. Esta intervención provincial sobre la vida local es especialmente clara en tres aspectos: Las oficinas municipales, las elecciones de concejales y las facultades de sanción y suspensión de cargos municipales.

El control sobre las oficinas municipales. La primera ocupación de las Diputaciones radica en que los ayuntamientos estén debida-

mente constituidos y, sobre todo, que dispongan de secretario, oficio fundamental para cumplir las nuevas obligaciones locales. Sin secretarios no es posible recibir por correo las órdenes escritas que lleguen desde la capital. Si las órdenes no llegan no es posible recaudar las contribuciones, realizar los reemplazos de tropas, verificar los procesos electorales, y un larguísimo etcétera de funciones necesarias para el nuevo Estado constitucional.

Pero encontrar un secretario, en muchas ocasiones, no es tarea sencilla. Primero, tiene que saber leer y escribir y en algunos pueblos (no pocos) nadie sabe leer ni escribir. En la isla de Puerto Rico el porcentaje de la población que sabía leer y escribir escasamente llegaba al diez por ciento. En Canarias, nada menos que en el año 1889, el alcalde del pueblo de Fasnía (un pequeño municipio de la isla de Tenerife), era un jornalero pobre y analfabeto que estaba procesado judicialmente al no haber podido verificar todos los procesos administrativos de quintas, contabilidad, recaudación de contribuciones, etcétera. Ningún vecino de este pueblo quería ser concejal.

Segundo, el cuerpo provincial debe garantizar que el ayuntamiento dote la consignación presupuestaria para su salario. Tarea tampoco sencilla en un mapa municipal multiplicado y escaso de recursos para atender a las nuevas necesidades (como mínimo, cada municipio debe dotar un secretario, un maestro y parte del sueldo del juez de primeras letras del partido judicial).

Tercero, la Diputación interviene en el nombramiento del secretario, pudiendo llegar a destituir al designado por el cuerpo municipal y nombrar otro que cumpla con las condiciones requeridas por el organismo provincial; o defenderlos frente a posibles abusos de mayorías políticas caprichosas. A la hora de elegir un secretario, su «conducta moral y política» era un elemento fundamental.

En este punto, la Diputación también puede inspeccionar el estado de los servicios municipales, en cuanto a instalaciones, oficinas, desempeño de sus obligaciones y depuración de las responsabilidades correspondientes. De ahí que no extrañe que, en torno a la década de los cuarenta del siglo XIX, en Canarias acaeciese una continua sucesión de incendios «accidentales» que acabaron con buena parte de los archivos municipales. Sin archivos, ya no es posible el control. Así, en 1842 arde el archivo del segundo ayuntamiento de la provincia, resultando judicialmente investigado el secretario municipal.

En el caso de la Diputación provincial canaria, ella misma levanta acta de su fracaso en este ámbito competencial en un informe de 23 de junio de 1889: Los ayuntamientos «venían acostum-

brados a no cumplir ninguno de los servicios que las leyes les imponen... aquí no se rendían cuentas municipales, no se formaban presupuestos de ninguna clase... el caos y el desorden reinaban en todos los ramos de la administración».

El control sobre las elecciones de cargos concejiles. Es sabido que las Diputaciones resuelven las reclamaciones referidas a elecciones municipales. Estos expedientes suelen ocasionar algunos encuentros tensos entre los propios diputados provinciales. En el caso de la Diputación canaria, es frecuente que admita recursos presentados contra elecciones concejiles en las que habían resultado electas mayorías diversas a las del cuerpo provincial y, al contrario, desoiga los planteados contra mayorías triunfantes cercanas a las dominantes en el organismo capitalino. Asistimos incluso al caso en que la Diputación anula tres procesos electorales sucesivos del municipio de la villa de El Hierro, hasta que, a la cuarta, resultó elegida la mayoría deseada. Como dato curioso, procede reseñar el caso de algún ayuntamiento que impugna las elecciones para concejales celebradas en otro ayuntamiento limítrofe (es el caso del de Guía, que recurre las del municipio vecino de Gáldar, en la isla de Gran Canaria).

Las facultades de sanción y suspensión de cargos municipales. La Diputación puede imponer sanciones pecuniarias a los ayuntamientos y a sus miembros por incumplir sus deberes legales. Así constan sanciones mancomunadas a los ayuntamientos, personales a los concejales, e incluso a los secretarios por incumplimientos en materia de pósitos, reemplazos, contabilidad, etcétera. Incluso, en Canarias, la Diputación remite una circular a todos los alcaldes recordándoles que continúan siendo responsables de los perjuicios que ocasionen al servicio público por su «negligencia y apatía» aunque acontezcan elecciones y sean reemplazados en sus cargos.

Más allá de la sanción, el cuerpo provincial puede suspender el ejercicio efectivo de concejales concretos, de alcaldes, o incluso del cuerpo municipal en pleno. A finales de 1854, la Diputación canaria destituyó a todos los miembros de los ayuntamientos de La Laguna y Realejo Bajo, decisión suspendida después por el gobernador.

Otro tipo de controles. El principal control, más allá del ejercido sobre los componentes de los ayuntamientos, pesa sobre sus recursos, sus presupuestos, su contabilidad. Quien controla los recursos, al final, controla lo que puede o no puede hacer el ayuntamiento. Por ejemplo, en 1840, el ayuntamiento de Los Silos (isla de Tenerife) manifiesta que al carecer de fondos de propios y arbitrios, y dado que el secretario sirve gratuitamente su destino, no formará presupuesto municipal.

Pero el control puede ir incluso más allá. Un caso curioso acontece cuando la Diputación canaria advierte al ayuntamiento capitalino que exija a los vendedores de pescado salado (conocido por sus «gratos» efluvios) que solo vendan en los puestos habilitados en el mercado, y no en cualquier esquina de la ciudad. Ante la negativa municipal, el cuerpo provincial decreta la orden. Entonces, el ayuntamiento dicta un bando que contradice la orden provincial y autoriza la venta fuera del mercado.

III. CONTROL SOBRE ÓRGANOS JUDICIALES

En compleja lidia con el principio de división de poderes, la Diputación ejerce algunas competencias administrativas para asegurar que los órganos encargados de administrar justicia son fieles al orden constitucional. Es sabido que las Cortes de Cádiz mantuvieron en sus responsabilidades a los jueces del Antiguo Régimen. Ahora toca a las Diputaciones garantizar que estos jueces cumplirán con sus obligaciones con respeto al nuevo marco jurídico.

De ahí que una orden del Consejo de Estado de 5 de noviembre de 1813 ordene a las Diputaciones informar anualmente sobre «la buena conducta, aptitud y puntualidad en la observancia de la Constitución y de las leyes de los magistrados de todas las Audiencias de la Monarquía, y jueces de primera instancia de ella, comprendiéndose en los últimos los que hasta ahora han ejercido la jurisdicción bajo el título de corregidores de letras, alcaldes mayores o cualquiera otros».

Contamos con el primer informe emitido por la Diputación canaria el 14 de febrero de 1814. En él examina a los ministros de la Audiencia, a los fiscales y a los jueces de primera instancia. Respecto de su aptitud la califica como distinguida, mediana o suficiente, salvo la del juez de primera instancia de Las Palmas de Gran Canaria, a quien califica con «pocas luces». En cuanto a su conducta, en todos ellos la calificación es «buena», salvo el aludido juez de primera instancia, quien sostiene una conducta «consiguiente a su talento». Por último, en cuanto a la observancia de la Constitución y las leyes, en todos ellos también la calificación es «buena», salvo en nuestro singular protagonista grancanario, de quien señala que «no hay hecho en contrario».

En esta línea, durante el trienio liberal, las Diputaciones provinciales incluso emiten informes con propuestas de sujetos aptos para cubrir las plazas de magistrados y jueces. Una orden del mismo Consejo de Estado de 11 de agosto de 1820 solicita a los ayunta-

mientos que remitan a las Diputaciones provinciales informes sobre la conducta y circunstancias de los jueces.

Asimismo, en la medida en que a las Diputaciones compete cuidar la inversión de los fondos municipales, ello incluye aprobar sus gastos de justicia, que contemplan, por ejemplo, el pago a los jueces de letras o el alimento para los presos pobres. En este punto, la Diputación canaria solicita que los sueldos de los jueces de letras corran a cargo de las Cajas Nacionales, como los de los magistrados de las Audiencias. Tal decisión solo llegará gracias a Real orden de 2 de mayo de 1838.

Otra cuestión atinente a la administración de justicia es el nombramiento de los treinta y dos jueces de hecho que conforman el jurado que conoce de los delitos de imprenta, conforme Decreto de las Cortes de 22 de octubre de 1820. Tal nombramiento compete a las Diputaciones provinciales. Cuando a partir de 1838 la normativa exija el pago de una contribución superior a los doscientos reales para poder ser jurado, en las islas Canarias surge un problema, pues, dada la pobreza de la provincia, no existen las setenta y dos personas requeridas por la norma que paguen tal cantidad. Tres años después aún las islas carecían de jurado de imprenta.

IV. CONTROL SOBRE OTROS ASPECTOS DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

El artículo 335.9 de la Constitución de Cádiz otorga a las Diputaciones la atribución de dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que noten en sus territorios. Es claro que la salvaguarda del régimen constitucional supone para las Diputaciones la de su propia supervivencia como institución. Máxime en un entorno social plagado de elementos personales provenientes del Antiguo Régimen y que aún ostentan poder institucional.

Marta Lorente ya evidenció en su día que la posibilidad de calificar como infracción de la Constitución el comportamiento de cualquier alcalde, jefe político, autoridad militar o concejal... supone un formidable instrumento de acción política en manos de las Diputaciones. Máxime si tenemos en cuenta que la Orden de 30 de marzo de 1813 establece la suspensión de funciones de todos aquellos a quienes se les mande formar causa por infractores del texto constitucional.

Ya hemos visto cómo la Diputación canaria ejerció este control sobre jueces y magistrados. Un segundo grupo de afectados serán los empleados de la hacienda pública, recurso vital para el nuevo Estado

(para todo Estado en general). Una Real orden de 9 de mayo de 1820 solicita a las Diputaciones que remitan noticias para evitar que se provean destinos a favor de empleados de hacienda que no merezcan el favor de la opinión pública por su adhesión constitucional. En ejecución de esta orden, la Diputación canaria reclama a los ayuntamientos de las islas informes reiterados sobre el mérito, circunstancias y adhesión al actual sistema constitucional de los empleados de la hacienda pública de sus jurisdicciones.

Otro grupo subjetivo objeto de la atención de las Diputaciones serán los eclesiásticos. Antes de que una Real orden de 9 de septiembre de 1822 recomiende a las Diputaciones que informen mensualmente acerca de la conducta política de eclesiásticos y empleados públicos, la Diputación canaria ya había pedido explicaciones al obispado sobre las expresiones inconstitucionales de algún que otro párroco, invitándole a poner remedio y sin perjuicio de comunicar los hechos a la autoridad judicial competente.

Pero la Diputación canaria también ejerce un control algo más difuso. En unas comunicaciones advierte que los ciudadanos deben ser «dóciles a la Ley y sumisos a las autoridades constituidas». Y es que este control puede llegar también a los más altos órganos. El 4 de mayo de 1821, la Diputación canaria acuerda comunicar a las Cortes que el Comandante General de la provincia no ha asistido a la función fúnebre celebrada dos días antes, el 2 de mayo, en memoria de los primeros mártires de la libertad española. La máxima autoridad militar de las islas tampoco acudió al Tedeum del 19 de marzo en recuerdo de la promulgación del texto constitucional gaditano. También comunica que otros jefes militares concurren sin el riguroso uniforme y traje de ceremonia propio de funciones de igual naturaleza. La Diputación canaria enfatiza que «la exterioridad y pompa en las funciones públicas hace más fuerte impresión» entre las «gentes vulgares» que «los razonamientos y discursos de mayor energía». Sin embargo, estamos ante una comunicación *interrupta*, pues el 15 de junio, ante la falta de acuerdo de los diputados provinciales en torno al texto concreto a remitir a Madrid, se dejó pendiente acordar sobre esta espinosa cuestión para un futuro que nunca llegó.

Si las tensiones del trienio liberal fueron pródigas en este tipo de acciones, las circunstancias de las guerras carlistas vuelven a poner a las Diputaciones en primera fila. Son frecuentes las solicitudes de informes a los cuerpos provinciales «acerca de la conducta moral y política» de ciertos ciudadanos, para lo cual abre informaciones entre los vecinos de los pueblos, las autoridades locales o los mismos párrocos. Es más, a veces, los propios ciudadanos acu-

den a la Diputación para que esta certifique su correcta conducta moral y política de cara a poder optar, por ejemplo, a un oficio público. Paradójicamente, el controlado deviene así en el primer interesado en el control.

En suma, observamos así un proceso en cuya virtud unos organismos administrativos concebidos para traer la libertad y la prosperidad a todas y cada una de las esquinas del territorio nacional, devienen también en celosos guardianes del sistema que las hace posible mediante limitaciones conscientes a esa misma libertad. Los casos del obispo Pedro de Quevedo y Quintano o del nuncio Pietro Gravinga pueden ser paradigmáticos al respecto, tal y como reconoció el propio Agustín de Argüelles en los debates constituyentes del 37. También es indicativo del enorme peso de la guerra en el establecimiento del Estado constitucional en España. Guerra y derecho, *vis* y *iuris*, la eterna contradicción irresoluta. Las Diputaciones provinciales también fueron actores y víctimas de ella.

Una Diputación para el fomento de la provincia. Estudio particular de los territorios valencianos (1812-1823)

JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN
Universidad Miguel Hernández de Elche

RESUMEN

Las Diputaciones provinciales surgen en la Constitución de Cádiz con una evidente vocación de fomento y desarrollo económico de sus territorios. Hasta la fecha no se había realizado un estudio detallado de dichas funciones. Este trabajo analiza el marco legal tanto general como específico que les asigna estas atribuciones. Este trabajo analiza el marco legal, tanto general como específico, que les asigna estas atribuciones, al tiempo que constata su vigencia y aplicación en el ámbito territorial del Reino de Valencia durante el período histórico de las Cortes gaditanas y el Trienio Liberal.

PALABRAS CLAVE

Administración pública, Diputaciones provinciales, Competencias, Fomento

ABSTRACT

The Provincial Councils emerged in the Constitution of Cadiz with a clear vocation for the promotion and economic development of their territories. To date, there has been no detailed study of these functions. This work analyzes both the general and specific legal framework that assigns them these powers. This work analyzes both the general and specific legal framework that assigns them these powers, while at the same time confirming their validity and application in the territorial scope of the Kingdom of Valencia during the historical period of the Cadiz Cortes and the Liberal Triennium.

KEY WORDS

Public Administration, Provincial Councils, Attributions, Development

SUMARIO: I. *Isagoge.*—II. *Las atribuciones de las Diputaciones en materia de fomento.* II.1 Marco constitucional y desarrollo legislativo. II.2 La normativa específica.—III. *La actividad provincial en los territorios valencianos.*

I. ISAGOGE

El estudio de la Administración provincial decimonónica, en general, y de las Diputaciones provinciales, en particular, ha sido objeto de atención por la doctrina en diversas ocasiones¹. Empero, hasta la fecha, no se ha realizado un análisis detallado o particular de cada una de las atribuciones que ejercieron estas instituciones. Se trata de una cuestión pendiente de abordar y que constituye una prioridad del grupo de investigación que coordina el doctor Chamocho Cantudo desde Jaén sobre esta importante temática. En esta línea, y en el marco de un congreso internacional organizado por la Universidad mexicana de Zacatecas, el profesor Cebreiros, al analizar los discursos y proclamas publicados con motivo de su instalación o puesta en funcionamiento, resaltó las cuestiones más relevantes que proponían abordar, calificándose ellas mismas como «garantes de la felicidad y prosperidad de la provincia»². De este modo, la Diputación provincial del reino de Valencia, al constituirse en 1813, ensalzaba su papel en el nuevo orden constitucional, al corresponderles, además del reparto de las contribuciones y la fiscalización de las cuentas municipales, el progreso de

¹ Dejando a un lado los estudios históricos o generales, debemos reseñar los trabajos realizados desde la perspectiva de la historia del Derecho y de las instituciones. Entre otros muchos, y sin ánimo de ser exhaustivos, reseñar las siguientes publicaciones, a saber: CHAMOCHO CANTUDO, M. A., *La Diputación provincial de Jaén en el primer Estado constitucional historia política y jurídica de la Diputación provincial de Jaén (1813-1868), entre el modelo liberal-constitucional y el modelo-isabelino*, Jaén, 2004; *Las Diputaciones provinciales (1820-1823). Garantes de la Constitución, vertebradoras del nuevo orden constitucional. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación provincial de Jaén (1813-2013)*, Jaén, 2019; GALVAN RODRIGUEZ, E., *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación provincial (1813-1925)*, Madrid, 1995; CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Instalación de la primera diputación provincial de Orense», *Glossae. European Journal of Legal History*, 12, 2015, pp. 801-831; ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y Diputaciones. La Construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)*, Santander, 2006; JUAN-TO JIMÉNEZ, C., «Navarra en la Administración provincial de España del siglo XIX. La Diputación Foral», *Rudimentos Legales*, 4, 2002, pp. 197-2016; JORDÁ FERNÁNDEZ, A. *Las Diputaciones provinciales en sus inicios. Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Madrid, 2002; GONZÁLEZ DÍEZ, E., «Génesis y primera trayectoria histórica de la Diputación Provincial de Palencia: el periodo fernandino», *Actas del II Congreso de Historia de Palencia*, Vol. 4, Palencia, 1990, pp. 287-330; ORTEGO GIL, P. *Historia de la Diputación provincial de Guadalajara (1813-1845)*, 2 vols., Guadalajara, 2002; PÉREZ JUAN, J. A. *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante 1812-1874*, Madrid, 2005; SARRIO i GUALDA, J., «Crónica de una Diputación efímera: Játiva (15-7-1822 / 2-10-1823)», *Anuario de Historia del derecho español*, 71, 2001, pp. 123-160; SANTANA MOLINA, M., *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, 1989.

² Congreso internacional *La Revolución de las provincias. Las Diputaciones provinciales en ambos hemisferios, 1820-1824*, Zacatecas, 23, 24 y 25 de marzo de 2022. La intervención del profesor Cebreiros en este encuentro tuvo el siguiente título: «El gobierno provincial en los discursos de los jefes políticos con motivo de la instalación de las primeras diputaciones en España».

la provincia³. En términos similares, y para la etapa del Trienio Liberal, se pronunciaba la de la reciente creada provincia de Alicante al dirigirse por primera vez a sus ciudadanos. Decía.

«Habitantes de esta nueva Provincia: manifestad francamente a la Diputación los males que os aquejan, y hacedlo con toda confianza que debe inspiraros una corporación compuesta de ciudadanos elegidos por vosotros mismos y autorizados por la Constitución para procurar vuestro bienestar; decidla los obstáculos que se oponen a los progresos de la industria y el modo de proveerlos»⁴.

Al hilo de estas proclamas surgió la curiosidad de analizar el papel de las Diputaciones en materia de fomento. Sin duda, nos encontramos ante un tema novedoso con el que pretendemos abordar un primer análisis de las atribuciones que la normativa les asigna en este ámbito durante el primer tercio del siglo XIX, constatando su aplicación efectiva en los territorios que conformaban por aquellas fechas el antiguo reino de Valencia. Debe destacarse esta última cuestión. Nuestro estudio no ha querido limitarse al marco legal vigente. Se ha descendido a la praxis institucional, identificando las acciones que desplegaron los entes provinciales de Alicante, Valencia y Castellón para el desarrollo económico y social de sus respectivas jurisdicciones.

Antes de abordar nuestro objetivo resulta necesario delimitar el concepto de fomento o, mejor dicho, a quien se atribuye esta función en la organización administrativa e institucional de la etapa histórica que nos ocupa. Al respecto, resulta cuanto menos sorprendente que habiendo aparecido las primeras Secretarías de Estado y del Despacho a principios del siglo XVIII, consagradas básicamente a las distintas ramas de la Administración (Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina)⁵, no será hasta 1832 cuando se cree una dedicada exclusivamente a «las tareas de progreso, bienestar, desarrollo y promoción, a la elevación del nivel moral, cultural y material, a la administración interior, civil, general, fundamental, social o de fomento»⁶. Hasta entonces el texto fundamental gaditano asigna a las secretarías de Gobernación del reino, una para la Península y otra para Ultramar, lo referente a los ramos de correos,

³ PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, p. 37.

⁴ PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pp. 54-55.

⁵ Para el estudio de la Administración central en esta época, *vid.* ESCUDERO LÓPEZ, J. A., *Los secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, 1976; *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Sevilla, 1975; «La reconstrucción de la Administración central en el siglo XVIII», vol. XXIX de la *Historia de España* de Menéndez Pidal, dir. por J. M. Jover, Madrid, 1985, pp. 79-175; y BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1968.

⁶ PÉREZ JUAN, J. A., *El ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas (1847-1851)*, Madrid, 2008, p. 20.

caminos, canales, postas, mostrencos e imprenta», asumiendo las competencias de policía, instrucción pública, *caminos y canales, así como de promoción y fomento del comercio, la industria y la ganadería*⁷. Funciones que en el ámbito territorial serán ejecutadas por las respectivas Diputaciones provinciales.

II. LAS ATRIBUCIONES DE LAS DIPUTACIONES EN MATERIA DE FOMENTO

II.1 MARCO CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO

La Constitución de Cádiz configura las Diputaciones como una institución clave para el fomento de sus respectivos territorios⁸, atribuyéndoles, entre otras cuestiones, el «impulsar la agricultura, la industria y el comercio»⁹. Dichas funciones quedarán delimitadas en la normativa de desarrollo provincial y tendrán su reflejo, igualmente, en numerosa legislación específica, ya sea en materia de minas, agricultura o comercio, como veremos más adelante.

En la época que nos ocupa son conocidas dos importantes disposiciones legales a nivel territorial y local, a saber: la instrucción de 23 de junio de 1813¹⁰ y la ley de 3 de febrero de 1823 para el gobierno económico-político de las provincias¹¹. La primera de las referidas normas dedica su capítulo II, denominado «De las obligaciones y cargos de las Diputaciones», a exponer las competencias de estas Corporaciones. En lo que a nosotros respecta interesa señalar el papel que les atribuye en relación con las obras públicas. Sin duda, la normativa les asigna un rol fundamental, tanto para su proyección,

⁷ El subrayado es nuestro. Las atribuciones específicas de la secretaría de la Gobernación de la Península se fijaron por decreto de 6-IV-1812. Sobre esta cuestión *vid.* PÉREZ JUAN, *El ministerio de Comercio...*, p. 21.

⁸ Artículo 325: «En cada provincia habrá una Diputación llamada Provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior», *Constitución española de 1812*. Las referencias al articulado constitucional se han tomado de la obra ESTEBAN, J. *Las Constituciones españolas*, Madrid, 2000.

⁹ «(...) fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos», artículo 335, párrafo quinto, *Constitución española de 1812*.

¹⁰ Un estudio detallado sobre esta disposición en SARRIÓN GUALDA, J. «La instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico de las provincias y la rebelión de sus Diputaciones», *Anuario de Historia del Derecho*, 67, 1997, pp. 1193-1213.

¹¹ Con esta norma se establecían las líneas básicas del modelo territorial progresista articulando un sistema en el que se atribuían amplias facultades a las Corporaciones provinciales», PÉREZ JUAN, J. A., «Evolución histórica del régimen provincial», *El papel de las Diputaciones provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Javier Reig Mullor y José A. Pérez Juan (coord.), Pamplona, 2008, p. 19.

como para su financiación y ejecución con independencia de su carácter nacional, provincial o local. De este modo, en las construcciones que «por su extensión e importancia, y por interesar al reino en general están inmediatamente a cargo del Gobierno, y por tanto emprendidas a costa del erario nacional», tendrán los entes provinciales, además de las atribuciones especiales que le asigne el Estado central, el deber de supervisar el proyecto, notificando a las instancias superiores cualquier anomalía o abuso que detectaren en su ejecución «sin entrometerse en ningún caso en la dirección de las obras, ni embarazar de modo alguno a sus directores»¹². En el caso de las infraestructuras provinciales la normativa se limita a señalar los recursos económicos que se destinarán a su construcción o reparación. Dichos gastos se financiarán por los ingresos de propios y arbitrios, tanto de los remanentes de los ya existentes como de los nuevos que las Cortes hayan autorizado¹³. En el ámbito local, como superiores jerárquicos de los municipios, deberán garantizar que éstos conserven de manera adecuada todos sus viales, caminos y travesías, así como cualquier otra de utilidad pública, fiscalizando el cuidado de los montes y plantíos¹⁴. Junto a estas tareas la referida instrucción de 1813 incluye una cláusula general en la que reserva a estas Corporaciones el desarrollo económico y social de la provincia al atribuirles la capacidad de elevar al Gobierno los planes y proyectos que estime convenientes para «fomentar la agricultura, la industria, las artes y el comercio»¹⁵. Por su parte, la ley de febrero de 1823 apenas introduce cambios en este punto, conservando su participación en las obras públicas tanto de carácter nacional¹⁶ como provincial¹⁷. De igual modo, incluye en el articulado una referencia genérica a su labor en el desarrollo y fomento de la actividad económica del territorio¹⁸. Sin embargo, debemos reseñar dos importantes novedades. De un lado, se deja en manos de los municipios la obligación de mantener y conservar sus infraestructuras¹⁹, sin atribuir expresamente a los entes provinciales un deber de supervisión. En nuestra opinión esta cuestión resulta irrelevante pues, aunque no exista esa llamada expresa a fiscalizar la actuación de los Ayunta-

¹² Artículo IX, Cap. II, instrucción, 23-VI-1813.

¹³ Artículo X, Cap. II, instrucción, 23-VI-1813.

¹⁴ «Toca también a la Diputación velar en la observancia de lo que previene a los Ayuntamientos en los artículos VI, VII y VIII del capítulo I de esta instrucción», artículo IX, cap. II, instrucción, 23-VI-1813.

¹⁵ Artículo XIV, instrucción, cap. II, 23-VI-1813.

¹⁶ Artículo 118, decreto, 3-II-1823.

¹⁷ Artículo 113, decreto, 3-II-1823.

¹⁸ «Las diputaciones se ocuparán con el mayor esmero en fomentar por todos los medios posibles la agricultura, la industria, las artes y el comercio», artículo 133, decreto, 3-II-1823.

¹⁹ Artículo 19, decreto, 3-II-1823.

mientos en esta materia, la misma resulta implícita al seguir articulándose las Diputaciones como superiores jerárquicos de estos²⁰. De otro lado, y quizá el cambio más importante que se detecta, es la obligación que se impone a los entes provinciales de destinar, al menos, el cinco por ciento de sus ingresos sobre los productos de propios para la construcción y conservación de este tipo de proyectos²¹. En el supuesto de que dichos arbitrios no sean suficientes podrán solicitar a las Cortes la creación de otros nuevos que permitan sufragar dichos gastos²².

II.2 LA NORMATIVA ESPECÍFICA

Junto a la legislación general, que hemos analizado en el apartado anterior, localizamos otras disposiciones en materia de fomento durante el periodo que nos ocupa. Sin ánimo de ser exhaustivos vamos a referirnos a aquellas que, de un modo u otro, atribuyen a las Diputaciones alguna función o participación en su puesta en práctica.

Como es sabido, el régimen gaditano derogó los vestigios gremiales propios del Antiguo Régimen y dispuso el reconocimiento del derecho a la propiedad y la libertad de industria y comercio²³. Estos axiomas tuvieron un desarrollo jurídico desigual, destacando, entre otros, el decreto de 8 de junio de 1813 sobre «el libre establecimiento de las fábricas y el ejercicio de la industria útil»²⁴. Empero, la atención del Gobierno a la actividad terciaria fue testimonial²⁵. Al respecto, debemos tener en cuenta que en esta época el sector prima-

²⁰ De hecho, la Diputación sigue siendo la responsable de aprobar nuevos arbitrios municipales para ejecutar obras, artículo 96, decreto, 3-II-1823.

²¹ Artículo 114, decreto, 3-II-1823. Esta cuestión resulta relevante ya que, unos años antes, se había aprobado una Orden, 8-XI-1820, que *generaliza la resolución acordada sobre la solicitud de la Diputación provincial de Madrid, acerca de que el diez por ciento sobre Propios, aplicado a la reparación de caminos se entienda respecto del que los pueblos tienen devengado*.

²² Artículo 115, decreto, 3-II-1823.

²³ MALILLA, M. J. y FRAX, E., «Libertad de industria y comercio. El derecho de propiedad», *Ayer. Revista de Historia contemporánea*, 34, 1999, p. 20.

²⁴ «Todos los españoles y extranjeros avecindados o que se avecinden en los pueblos de la Monarquía, podrán libremente establecer las fábricas ó artefactos de cualesquiera clase que les acomode, sin necesidad de permiso ni licencia alguna, con tal de que se sujeten á las reglas de policía adoptadas, ó que se adopten para la salubridad de los mismos pueblos», artículo I, decreto CCLXII, 8-VII-1813 *sobre el libre establecimiento de fábricas y ejercicio de cualquier industria útil*. Asimismo, debe reseñarse, el decreto CCLXXVII, 19-VII-1813 denominado *declaración del decreto de 6 de agosto de 1811 sobre la abolición de los privilegios exclusivos* que liberaba a los poseedores de hornos y molinos, entre otros «artefactos» del pago de pensiones y cualquier gravamen. Al respecto, *vid.* YVORRA LIMORTE, J. A., «La libertad de industria en las Cortes de Cádiz», *Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América*, Antonio Colomer Viadel (coord.), Editorial EdUPV, Valencia, 2011, pp. 265-279.

²⁵ El tardío desarrollo de la revolución industrial en la Península condicionó el contexto económico de la época en el que el sector de producción que recibirá mayor atención

rio, en general, y especialmente, la agricultura y la ganadería eran las principales fuentes de riqueza del país²⁶. Este hecho justifica que las medidas más importantes adoptadas en estas fechas para impulsar la economía estuvieran centradas en estos dos ámbitos²⁷. De un lado, destaca la ampliación de los campos de cultivo reduciendo las tierras baldías o comunes para que pasaran a titularidad de los particulares²⁸. En este punto, las Diputaciones asumen la responsabilidad de elaborar, en cada una de sus provincias, la distribución adecuada de los terrenos para que los nuevos propietarios pudieran destinarlos al uso y cultivo más idóneo para las características del feudo²⁹. De otro, se adoptan varias medidas de exención fiscal que afectarán a las actividades agropecuarias. Al respecto, se suprimen los gravámenes establecidos para el traslado del ganado³⁰, al tiempo que se exime a los agricultores del pago del impuesto sobre los pósitos³¹. La puesta en práctica de esta resolución supuso la supresión de la contaduría general ligada a la recaudación y gestión de este último recurso, obligando a las Corporaciones provinciales a asumir los recursos materiales y personales de dichas oficinas³². No se agota aquí la participación de esas instituciones en el fomento de la agricultura y la ganadería. Por el contrario, asumirán un papel muy relevante en la formación e instrucción del campesinado al tutelar la creación de las «cátedras de agricultura y de sociedades económicas»³³. Esta medida ordenaba la fundación de escuelas

será la agricultura, NADAL, J., *El fracaso de la Revolución industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, 1994, p. 226.

²⁶ TUÑÓN LARA, M., *El movimiento obrero en la historia de España*, Madrid, 1985, p. 43.

²⁷ SAIZ PASTOR, C. Y VIDAL OLIVARES, J., *El fin del Antiguo Régimen (1808-1868). Economía*, Madrid, 2001, p. 39.

²⁸ Decreto CCXIV, 4-I-1813, *sobre reducir los baldíos y otros terrenos comunes á dominio particular: suertes concedidas á los defensores de la patria y á los ciudadanos no propietarios*. Interesa reproducir una parte del preámbulo de esta disposición. Decía: «Las Cortes generales y extraordinarias, considerando que la reducción de los terrenos comunes á dominio particular es una de las providencias que más imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura e industria (...)».

²⁹ «Las Diputaciones provinciales propondrán á las Cortes por medio de la Regencia el tiempo y los términos en que más convenga llevar á efecto esta disposición en sus respectivas provincias, según las circunstancias del país, y los terrenos que sea indispensable conservar á los pueblos, para que las Cortes resuelvan lo que sea más acomodado á cada territorio», artículo IV, decreto, 4 de enero de 1813.

³⁰ Decreto CCLXXIX, 3-VIII-1813, *exención de los impuestos que se exigían á los ganados*.

³¹ Decreto CCLXXIV, 3-VII-1813, *supresión del impuesto sobre los pósitos*.

³² Orden, 28-VII-1813, *medidas consiguientes a la supresión de la Contaduría general de pósitos*.

³³ «Las Cortes generales y extraordinarias, ocupadas en procurar todo el beneficio posible a la agricultura y demás ramos de la industria, que constituyen principalmente la felicidad de la Nación, y bien convencidas de que la ilustración de los que se dedican a ellos, y la protección y auxilios que el Gobierno les dispensa, son los medios más a propósito para fomentarlo, decretan (...), decreto CCLXI, 8-VI-1813, *sobre el establecimiento de cátedras de agricultura y de sociedades económicas*.

prácticas en las capitales de provincia y pueblos más importantes para formar a los ciudadanos en las labores y técnicas del campo. Con este objetivo debían confeccionar cartillas para difundir entre la población técnicas y habilidades dirigidas a la promoción y mejora de la actividad agraria, así como la cría de ganados. En este sentido, les incumbía, entre otras funciones, la publicación y explicación «de los secretos y máquinas que puedan ser convenientes a la distribución gratuita de semillas y plantas», así como la convocatoria de premios³⁴. Dichas escuelas, en el desarrollo de sus tareas, debían contar con el apoyo y respaldo de las Diputaciones provinciales, a quienes correspondía dotarlas del personal más ilustrado en la materia y señalar los arbitrios necesarios para su sustento y financiación³⁵. Por último, y no por ello menos relevante, debe reseñarse el decreto de 8 de junio de 1813 en el que se incluyen diversas acciones «para el fomento de la agricultura y la ganadería» como el cercamiento de los terrenos, la erradicación de viejas prácticas que limitaban los derechos dominicales y el reconocimiento de la libertad de comercio interior de granos y otros productos³⁶. Además, y con el objeto de proteger al sector primario, se facultaba a los entes provinciales a adoptar las medidas más adecuadas para extinguir a los lobos y demás animales carnívoros «por los grandes estragos que causan en la ganadería»³⁷.

Con el inicio del Trienio liberal el papel de las Diputaciones en esta materia no sólo se mantiene, sino que se verá reforzado. En primer lugar, observamos que se conservan buena parte de las medidas adoptadas para incentivar la agricultura, al tiempo que se consolida la participación de las Corporaciones provinciales en la amortización de los terrenos baldíos³⁸. En estos casos, serán responsables de supervisar la redacción del expediente correspondiente, encargándose de la

³⁴ Artículo V, decreto CCLXI, 8-VI-1813.

³⁵ Artículo IV y VI, decreto CCLXI, 8-VI-1813, *sobre el establecimiento de cátedras de agricultura y de sociedades económicas*.

³⁶ Resulta cuanto menos curiosa la cláusula de cierre de esta normativa en la que se afirma: «Se observará puntualmente todo lo demás que se halla prevenido por las leyes á favor de los labradores y ganaderos, en cuando no sea contrario a lo que manda este decreto», decreto CCLIX, 8-VI-1813, *varias medidas para el fomento de la agricultura y la ganadería*.

³⁷ «Que en caso de que por la concurrencia de manadas de lobos á alguna provincia se vean amenazados los habitantes o viajeros en sus personas, ó expuestos á la devastación sus ganados, á juicio de la Diputación provincial pueda esta por sí aumentar el premio por cabeza de lobo, loba y lobezno, impuesto sobre los propios, ó gastar del mismo fondo lo que sea necesario para su persecución y exterminio, valiéndose de los medios que crea más oportunos para conseguirlo, y evitar semejantes daños, dando aviso de todo al Gobierno», artículo II, orden, 19-VII-1813, *para la persecución de los lobos*.

³⁸ «Cada pueblo de la Monarquía formará en el tiempo que las Diputaciones provinciales prescriban un expediente instructivo de cada uno de los terrenos baldíos, ó sean realengos, y de propios de su término», Artículo 1, Orden, 8 de noviembre de 1820, *medidas para la ejecución del repartimiento de terrenos baldíos y de propios de los pueblos*.

distribución y la adjudicación de los terrenos³⁹. Para garantizar la correcta ejecución de estas funciones, poco tiempo después, se publicaba otra disposición en la que se les autorizaba a aprobar los repartos vecinales necesarios para financiar la distribución de los baldíos⁴⁰. Sin duda, su tarea resultaba necesaria y quedó confirmada en una nueva disposición dictada el 29 de junio de 1822⁴¹. En segundo término, destaca su participación en el fomento del empleo y la construcción de obras públicas⁴². Las carestías de la población obligaron al Gobierno a articular medidas que atenuaran las dificultades de los jornaleros y las clases menesterosas. En este sentido, se encomendó a los entes provinciales la ejecución de nuevos proyectos que dieran empleo a los grupos sociales más desfavorecidos⁴³. Asimismo, para mejorar la situación económica de estos colectivos vulnerables, apenas unos meses más tarde, se aprobaba una moratoria o perdón de las deudas que tuvieran en materia de pósitos⁴⁴.

Finalmente, me gustaría señalar que estas funciones se desarrollan en un contexto histórico en el que detectamos ciertos cambios en la política económica del Estado liberal. En estas fechas asistimos a la promulgación de diversas disposiciones que tratan de blindar el mercado nacional para los productos extranjeros⁴⁵ e

³⁹ Artículos. 4 y 7, orden, 8-XI-1820, *medidas para la ejecución del repartimiento de terrenos baldíos y de propios de los pueblos*.

⁴⁰ Orden, 29-VI-1821, *por la que se autoriza a las Diputaciones provinciales para que de los bienes de propios, pósitos destinen las cantidades precisas para llevar á efecto la distribución de baldíos*.

⁴¹ Decreto CXXII, 29-VI-1822, *sobre repartimiento de terrenos baldíos y realengos y de propios y arbitrios del reino*.

⁴² Entre otras, *vid.*, orden, 8-XI-1820, *en la cual se manda que las solicitudes de los Ayuntamientos para obras de pública utilidad vengán dirigidas é informados por las Diputaciones provinciales* o las órdenes de 29-VI-1821 una, que aprueba el arbitrio propuesto por la Diputación provincial de Vizcaya para costear ciertos caminos de la misma provincia y otra, *la tarifa de derechos establecida en la provincia de Guipúzcoa sobre caminos*.

⁴³ «Exmo. Sr: Las Córtes han acordado que el Gobierno excite el zelo de las Diputaciones provinciales á que en el desempeño de sus atribuciones, promuevan todas las obras públicas que consideren útiles en sus territorios respectivos, para proporcionar ocupación y trabajo a los jornaleros, proponiendo los arbitrios que tengan por convenientes para atender á estos gastos», orden, 29-IX-1820, *Para que el Gobierno excite á las Diputaciones provinciales, á fin de que proporcionen trabajo a los jornaleros*.

⁴⁴ Éstos eran lugares «donde se guarda cierta cantidad de trigo en algunas ciudades, villas y lugares (...) con el fin de tener un repuesto y prevención para el socorro de los labradores y surtimiento público del pan en los tiempos de necesidad y carestía». Su gestión estaba a cargo de los respectivos Ayuntamientos, no obstante correspondía a las Diputación fiscalizar sus cuentas. En este sentido localizamos algunas disposiciones que reducen la presión del ente provincial sobre los municipios en este punto, entre otras, *vid.* orden, 8-XI-1820, *Se hacen varias declaraciones favorables á los labradores indigentes ó menesterosos*.

⁴⁵ Entre otras, señalar el decreto V, 5-VIII-1820, *se prohíbe la introducción de granos y harinas extranjeros* y la orden, 9-IX-1820 *se manda que la Marina militar no use de otros cáñamos que los del Reino para sus compras y contrata*s. De manera excepcional, se permitía la entrada de ciertos géneros extranjeros, como el algodón o aperos de hierro para la agricultura en tierras de Ultramar. En este último supuesto la autorización correspondía

impulsar la creatividad y la mejora de las técnicas industriales con la protección de los inventores⁴⁶. En este punto resulta relevante señalar el papel de los entes provinciales en el sector de la minería. Para fomentar este tipo de industria, a mediados de 1821, se concedía el derecho a explotar dichos recursos a cualquier español o extranjero que «descubriera» una fuente de minerales. En estos casos, el reconocimiento de la explotación y los ingresos que esta generaba requería la tramitación de un expediente gubernativo en el que estas instituciones desempeñaban un papel activo⁴⁷. De igual modo, se les atribuye la facultad de reducir ciertos tributos, como es el caso de la contribución de patentes, en aquellos municipios en que sus circunstancias y la situación de su industria así lo aconsejaran⁴⁸.

III. LA ACTIVIDAD PROVINCIAL EN MATERIA DE FOMENTO EN LOS TERRITORIOS VALENCIANOS

Una vez expuesto el marco jurídico, interesa descender a los pormenores de su aplicación práctica. Es decir, resulta necesario conocer cuál fue el grado de atención que las Corporaciones provinciales prestaron a sus atribuciones en materia de fomento durante sus primeros años de existencia. Para resolver esta cuestión nos vamos a centrar en la actividad desplegada por las ubicadas en los territorios que, por aquel entonces, ocupaba el reino de Valencia. No debemos olvidar que estas tierras serán unas de las primeras en las que se ponga en marcha el organigrama territorial diseñado en el texto constitucional gaditano. Además, se trata de uno de los lugares en el que la división provincial promulgada durante el Trienio tuvo una mayor repercusión al transformarse la antigua Diputación en cuatro provincias, a saber: junto a Valencia, aparecen Alicante, Castellón y Játiva⁴⁹.

a las Diputaciones provinciales, decreto, XCVI, 9-XI-1820, *Se permite la introducción de géneros extranjeros con ciertas modificaciones.*

⁴⁶ Decreto, XLIII, 2-X-1820, *asegurando el derecho de propiedad á los que invienen, perfeccionen o introduzcan algún ramo de industria.*

⁴⁷ Decreto, III, 22-VI-1821, *Ley que permite á todo español ó extranjero explotar y beneficiar la mina de todo metal que descubra, precedidos los requisitos que se expresan.*

⁴⁸ Esta reducción de impuestos nunca podía exceder «de la tercera parte de la designada por las Cortes», decreto LXXXVI, 26-VI-1822, *contribución de patentes.*

⁴⁹ Hemos tenido ocasión de analizar el proceso de segregación e instalación de estas Diputaciones en tierras valencianas en PÉREZ JUAN, J. A. «De la Diputación única de Valencia a las tres Diputaciones provinciales», *Las Diputaciones provinciales (1820-1823), Garantes de la Constitución, vertebradoras del nuevo orden provincial*, M. A. Chamacho (ed.), Diputación provincial de Jaén, 2019, pp. 237-256.

Durante la contienda contra el francés la capital del Turia se encontraba ocupada por las tropas enemigas. Esta situación no fue óbice para que las autoridades valencianas, desplazadas a la ciudad de Alicante, adoptaran las medidas necesarias para la instalación de la Diputación del reino de Valencia durante los primeros días de 1813⁵⁰. Desde sus inicios se ocupó de instruir a la población sobre el significado del nuevo sistema político diseñado en el texto fundamental y la tarea que en este escenario iban a desarrollar los entes provinciales. Al respecto, destaca una circular en la que se explicaba como las instituciones del Antiguo Régimen habían constreñido el progreso social y económico de la población. Decía:

«El Congreso Soberano de la Nación (...) ha roto con la mano impávida, y en medio de pretensiones exclusivas, de contradicciones pasmosas (...), las trabas que esclavizaban la agricultura, que aherrojaban las artes y los ingenios, que encadenaban la industria, y que interponía una valla de bronce entre el pueblo y la prosperidad»⁵¹.

Continuaba este mismo manifiesto resaltando la labor que iban a desplegar las Diputaciones para el fomento de la sociedad valenciana, obligadas a incentivar el progreso de la agricultura, la industria y la educación. De este modo, afirmaba como la erradicación del feudalismo acrecentaría «los dones de la naturaleza con cosechas abundantes, y con una población más numerosa». Igualmente, se anunciaba la reactivación de la industria y el comercio renovando «los antiguos días en que el pabellón de vuestra costa llevaba su comercio y sus producciones a los climas más remotos del mediterráneo y del océano»⁵².

Lo cierto es que poco más pudo hacer esta institución en materia de fomento. Las difíciles circunstancias que estas tierras sufrieron como consecuencia de la guerra obligaron a que, durante esta primera etapa, todos sus esfuerzos, tanto personales como económicos, se dirigieran al sustento y suministro de las tropas⁵³.

Con la llegada del Trienio Liberal asistimos a un nuevo escenario en el que, como sabemos, se recupera el marco constitucional y, con él, la actividad de las Diputaciones. De este modo, el 29 de mayo de 1820 tenía lugar la instalación de la Corporación del reino de Valencia. Se iniciaba una etapa en la que, gracias a la finalización del con-

⁵⁰ PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, p. 30.

⁵¹ *Archivo del Congreso de los Diputados*, Serie general, Legajo 18-82.

⁵² CHUST, M. y PÉREZ JUAN, J. A., *Ayuntamiento de Ayuntamientos. Los orígenes de la Diputación provincial de Castellón*, Castellón, 2022, p. 68.

⁵³ PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pp. 37-38.

flicto armado, pudieron adoptarse las primeras decisiones en favor del desarrollo económico y social de las tierras valencianas. Es cierto que en estos meses gran parte de sus esfuerzos se centrarán en la mejora y recuperación de la hacienda pública⁵⁴. No obstante, será en estas fechas cuando preste atención a la agricultura, en general, y en particular, al aprovechamiento y gestión de riegos. Con frecuencia, las comunidades de regantes denunciaban las arbitrariedades que se cometían en la utilización del agua⁵⁵. En este sentido, y a título de ejemplo, señalar un acuerdo de 12 de abril de 1822 en el que, ante los continuos robos y abusos observados en en la gestión del riego, instaba a la Junta gubernativa de las aguas del pantano de Alicante a cumplir sus ordenanzas de 1711 y sancionar de forma ejemplar este tipo de excesos⁵⁶.

Afortunadamente la atención hacia las cuestiones de fomento fue incrementándose de manera paulatina. En nuestra opinión, la promulgación de la división territorial el 27 de enero de 1822, y con ella, la articulación de un mapa peninsular más racional y proporcionado ayudaron en buena medida a este cambio⁵⁷. A partir de este momento, el inmenso territorio gobernado por la antigua Diputación del reino de Valencia pasaba a organizarse en cuatro nuevas Corporaciones, a saber: Alicante, Castellón, Játiva y Valencia. Sin duda, la reducción en la extensión de estas entidades administrativas permitió a las autoridades tener un mejor conocimiento de las necesidades de sus territorios y gestionar de manera más eficaz los escasos recursos disponibles. Empero, esta afirmación debe ser matizada. En estos años, como veremos, la atención que pudieron dedicar a las cuestiones de fomento fue dispar. La situa-

⁵⁴ El 25 de febrero de 1822 acordaba publicar una memoria de las actividades realizadas desde sus primeros pasos en 1820 hasta el 28 de febrero de 1822. El citado informe daba comienzo explicando el lamentable estado en el que se encontraba la hacienda provincial en los comienzos del Trienio liberal. *Archivo de la Diputación provincial de Valencia* (en adelante ADPV), Actas, A.1.1/1, sesión de 25 de febrero de 1822. Chust, en su obra sobre la Diputación de Valencia señala la gravedad de la situación económica en estas fechas y las tensiones que dicha carestía generaba con las autoridades militares, CHUST, M. y SEBASTÍA, E., *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, p. 45.

⁵⁵ Así, por ejemplo, la Junta de regantes del pantano de Alicante, ante las irregularidades observadas en el uso del agua, solicitaba autorización para sancionar a los infractores, ADPV, Actas, A.1.1/2, sesión de 5 de abril de 1821.

⁵⁶ ADPV, Actas, A.1.1/3, 18 de abril de 1822. Apenas unos meses más tarde, la recién instalada Diputación de Alicante ratificada este mismo acuerdo al continuar produciéndose anomalías en la gestión del agua, *Archivo de la Diputación provincial de Alicante* (en adelante, ADPA), Legajo 24475, Actas, 1822, 17 de mayo.

⁵⁷ Sobre este proceso de división territorial constituyen un clásico de inexcusable consulta, entre otros, los siguientes trabajos, a saber: GUAITA, A., «La división provincial y sus modificaciones», *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 309-351; MARTÍNEZ DÍEZ, G., «Génesis histórica de las provincias españolas», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 51, 1981, pp. 523-593; CALERO AMOR, A., *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, 1987 y BURGUEÑO RIVERO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, 1996.

ción de cada provincia, como señala Sarrió para el caso de Játiva, fue distinta «y de diferente modo se vieron obligadas a gastar sus energías y recursos en el cumplimiento de sus atribuciones». En el caso de la Corporación setabense su atención se centró, fundamentalmente, en el «auxilio a la defensa nacional y la lucha contra los realistas, que constantemente ponían en peligro el Régimen liberal»⁵⁸. No obstante, y al igual que aconteciera en la etapa anterior, la gestión del agua y la protección de la agricultura merecieron su atención⁵⁹.

Algo similar acontecía en el caso de Alicante. A finales de mayo de 1822, la Diputación informaba de las ventajas que la nueva división territorial tendría, al permitir ejercer su autoridad sobre un «circulo más reducido», y dedicarse exclusivamente «a promover y fomentar vuestro bien». En dicho manifiesto, al que ya hemos tenido ocasión de referirnos al inicio de este trabajo, al tiempo que expresaba sus deseos de acercamiento a los ciudadanos, anunciaba la importancia de las nuevas instituciones para el progreso de la provincia⁶⁰. Lamentablemente, todo quedó en una mera declaración de intenciones. Las excepcionales circunstancias en las que se desarrollaron los años finales del Trienio liberal determinaron que su acción estuviera condicionada por la resolución de los expedientes en materia de reemplazo del ejército. Cerca de doscientas reclamaciones tramitadas en apenas nueve meses nos dan una imagen bastante clara de cómo fueron estas primeras sesiones de la institución alicantina⁶¹. En estas fechas, los acuerdos más relevantes que se adoptaron en materia de fomento versaron sobre la gestión de los recursos hídricos y, muy especialmente, acerca de la construcción de importantes obras públicas. Entre otras, reseñar la edificación de casas en los solares del convento de San Francisco⁶² y el puente de San Roque⁶³ en la ciudad de Alcoy.

En esta misma línea trabajó la Diputación de Valencia durante estos años. El aprovechamiento del riego y la mejora de las infraestructuras centraron parte de sus atenciones. La Corporación valenciana fue una acérrima defensora del tráfico mercantil,

⁵⁸ Lo anterior en SARRIO I GUALDA, «Crónica de una Diputación efímera...», p. 145.

⁵⁹ Se trata de problemas puntuales en el riego de la Partida del Pla en el pueblo de Canals, así como incidentes en las aguas de la acequia correspondiente a los términos de Poliña, Riola, Fortaleny y Corbera, SARRIO I GUALDA, «Crónica de una Diputación efímera...», pp. 148-149.

⁶⁰ PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pp. 54-55.

⁶¹ Sobre las reclamaciones de quintas y el papel de la Diputación en su tramitación vid. PÉREZ JUAN, J. A. «Reclamaciones en materia de quintas: Alicante 1820-1823», *Las guerras en el primer tercio del siglo XIX en España y América*, Paulino Castañeda Delgado (coord.), vol. 2, Madrid, 2005, pp. 119-136.

⁶² ADPA, Legajo 24475, Actas 1822, 21 de octubre.

⁶³ ADPA, Legajo 24475, Actas 1822, 22 de diciembre.

apostando por la mejora de las comunicaciones y la reforma de los aranceles de los artículos textiles con el fin de proteger las manufacturas⁶⁴.

Más relevantes son las decisiones adoptadas por la Diputación de Castellón para el fomento de su agricultura. Esta institución provincial ocupó buena parte de sus esfuerzos en la gestión de los recursos hídricos⁶⁵ y la defensa de la agricultura. En este último ámbito destaca la difusión de nuevas técnicas de cultivo⁶⁶ y el respaldo a las explotaciones agrícolas frente a los excesos del sector ganadero. Al respecto, y a título ilustrativo, interesa señalar un expediente iniciado por varios pastores del pueblo de Burriana en el que solicitaban el cese de los guardas de campo. La petición estaba fundada en una circular dictada por el jefe político de la provincia de Valencia en la que suprimía los empleos de «lugartenientes de campos y otros cualesquiera celadores para cuidar las heredades de dominio particular»⁶⁷. La medida fue calificada como «injusta y repugnante al espíritu de nuestro Código fundamental». Para esta Corporación, se trataba de una decisión que vulneraba el derecho a la propiedad y, en consecuencia, atentaba contra la riqueza económica generada por la agricultura⁶⁸.

⁶⁴ CHUST y SEBASTIÁ, *Historia de la Diputación...*, pp. 50-51.

⁶⁵ Entre otros, *vid.*, la petición del Ayuntamiento de Onda «para hacer obras en la azequia de Sorella a costa común» que fueron autorizadas por la Diputación si «redundaran en beneficio general de la población o si serán solo a favor de los terratenientes o regantes de las aguas de ella», *Archivo de la Diputación provincial de Castellón* (en adelante, ADPC), Actas, 7 de diciembre de 1822. También resulta interesante la exposición conjunta de Burriana y Nules para la reparación del Azud, ADPC, Actas, 11 de diciembre de 1812.

⁶⁶ «Otra en que SM ha protegido la impresión de la cartilla agraria de D. José Espinosa, enviando de ella egemplares para que la Diputación les distribuya en los pueblos en que puedan ser más útiles, estimulando a los demás a que se suscriban pues que el autor rebajará un 25 p 100 del valor en que se vende en las provincias», ADPC, Actas, 23 de octubre de 1822.

⁶⁷ El jefe político de Valencia, Francisco Plasencia, basaba su decisión en el hecho de que la Constitución de Cádiz únicamente contemplaba en los ayuntamientos los cargos de alcalde, regidor y síndico personero. No obstante, la Diputación de Castellón, muy crítica con esta decisión, denunciaba la pasividad de la máxima autoridad gubernativa para defender el derecho a la propiedad y evitar «los daños causados en heredades de dominio particular», ADPC, Actas, 8 de junio de 1822.

⁶⁸ «Por una suerte de fatalidad hemos observado hasta el nuevo régimen constitucional que el sagrado derecho de propiedad lejos de tener las garantías más vigorosas ha sido hollado y atacado cuasi a discrección y estos excesos que devieron ser mirados con indignación se llegaron a consagrar por máximas legales y hasta los mismos pueblos los aprobaron en sus ordenanzas municipales. Fácil sería hacer una enumeración estensa de tales absurdos sino los juzgase la Diputación de una notoriedad y evidencia general. Bastará decir contrayéndose al ramo de agricultura que al dueño y al colono apenas se le daba tiempo para estraer la cosecha de su heredad cuando aparecía transformada en el uso general y libre de personas y ganados, dejándole sin acción para impedir el que esas disfrutasen a su antojo los restos de las cosechas que quedaban tendidos o las nuevas hierbas y pastos que producía. Nuestra ley fundamental no puedo consentir un trastorno semejante, y para darle un golpe decisivo, promulgó por obligación rigurosa de la nación la conservación y protección de la propiedad particular, y deseando libertarla no solo de los insultos de sus

La Diputación castellonense era consciente de la importancia de la actividad agraria para el progreso y la riqueza de sus ciudadanos, anteponiendo los intereses de los cultivadores sobre la ganadería. Decía:

(...) la Agricultura forma el recurso más seguro y el fondo más sólido de riquezas, y de comercio que merece una particular protección del gobierno el cual debe evitar no solo las trabas que embarazen su adelantamiento, si que también cuanto pueda desalentar al labrador y separarle de su trabajo. Debió no confundir que la ganadería es una industria o cuando más un ramo del cultivo, y que debe gobernarse con aquel nivel inferior que merece la parte respeto del todo, o una de las hijas en consideración a su madre⁶⁹.

De este modo, la Corporación acordó no sólo autorizar la existencia de los celadores de campo, sino que, además, reguló sus funciones al encargarles «rondar por el término y cuidar el que sea guardada la propiedad particular de sus campos o heredades y las del común, por las personas y por los ganados». Asimismo, debían evitar las rapiñas de los frutos u otros excesos, supervisando el cumplimiento de «cuanto sobre ello tengan dispuesto las leyes generales y providencias de buen gobierno que acordarse el Ayuntamiento». En el desempeño de sus funciones estaban legitimados para retener «infraganti a cualquier delincuente», pasando el detenido de manera inmediata a disposición del alcalde⁷⁰.

El desarrollo económico de la provincia, necesariamente, iba ligado a la construcción de las comunicaciones. Al respecto, son numerosos los expedientes tramitados en los que se autorizaba la creación de nuevas exacciones locales para la mejora de los caminos vecinales. Entre otras, señalar la petición del Ayuntamiento de Villareal para que se le concedieran el estanco sobre la saladura, el pan y el arroz, entre otros artículos, «para componer sus caminos»⁷¹. De igual modo, en aquellas mismas fechas, las autoridades de Cervera presentaban un plan de infraestructuras viales

individuos si que también de los ataques del mismo rey, en la décima de las restricciones de su autoridad, estableció que no puede tomar la propiedad de ningún particular ni corporación alguna, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella» (el subrayado es nuestro), ADPC, Actas, 8 de junio de 1822.

⁶⁹ Continúa el discurso en favor de la agricultura en estos términos: «Y si es la mayor importancia el remover cuanto pueda perjudicar a la agricultura también es evidente que de toda injuria que se le cause no solo se ofende al particular dueño o colono de la heredad donde se irroga, si que también al gobierno y por consecuencia aun cuando aquel descuidase o reusase reclamarle debe este por si interponer su eficacia y autoridad para evitarle y castigarle. Así es que tiene un interés directo en que las leyes dictadas para el fomento de la labranza se observen escrupulosamente y se refrenen con severidad sus contraventores», ADPC, Actas, 8 de junio de 1822.

⁷⁰ Lo anterior en ADPC, Actas, 8 de junio de 1822.

⁷¹ ADPC, Actas, 2 de diciembre de 1822.

locales acompañado de su correspondiente propuesta de financiación⁷². Pese al notable interés de la Corporación en la mejora de los transportes, las circunstancias económicas y políticas del momento impidieron desarrollar un ambicioso proyecto de obras provinciales. De hecho, en estas fechas, la única carretera que pudo iniciar su tramitación fue la que debía unir la capital de la Plana con la ciudad de Zaragoza. La propuesta era expuesta en las primeras sesiones. El 8 de junio de 1822 el pleno conocía las razones que llevaban a diseñar esta vía. Decía:

Con deseos de promover la fácil comunicación entre esta Diputación y la de Zaragoza para la mejore espedición y comercio de los frutos de ambas, atendiendo en parte a la necesidad en que se hallan los jornaleros de las dos provincias y utilidad mutua que les deve reportar (...) ⁷³.

Para llevar a cabo este ambicioso proyecto se acordó, conjuntamente con su homónima maña, solicitar al Gobierno una aportación económica de quinientos mil reales⁷⁴. La respuesta del Gabinete ministerial no se hizo esperar. Apenas veinte días después se ordenaba la formación del expediente gubernativo para su estudio, encargando a los entes provinciales elaborar las cuentas de la inversión, supervisadas por la contaduría mayor, e incluyendo los nuevos arbitrios concedidos por las Cortes para el trazado de la nueva carretera⁷⁵.

Sin duda, los esfuerzos que realizó la Diputación castellanense para el desarrollo y el fomento de su territorio fueron ejemplares.

⁷² «De otra del Ayuntamiento de Cervera sobre composición también de caminos, supresión de algunos de ellos y renta del terreno que resulte de esta operación. Se resolvió que manifieste que caminos son los que quiere recomponer cual el gasto que se podrá ocasionar, que caminos ó pasos de ganado pretende inutilizar, cuantos quedaran para los mismos, que esto lo haga saber al público por bando y que admita las reclamaciones que se hagan», ADPC, Actas, 2 de diciembre de 1822. En términos similares y para Almenara, *vid.*, ADPC, Actas, 7 de diciembre de 1822.

⁷³ ADPC, Actas, 8 de junio de 1822.

⁷⁴ ADPC, Actas, 8 de junio de 1822.

⁷⁵ «Se leyó un oficio del Sr. Gefe Político fecha 26 del corriente en que está inserta la resolución de SM: a la esposición que esta Diputación le hizo en 13 del mismo solicitando el libramiento de 500 mil reales para rehabilitar la carretera de Aragón a esta provincia por la parte de Alcañiz. Previene en aquella S. M que se forme espediente que instruya de la dirección que ha de tener, del coste que puede ocasionar, y que se ha de hacer por el medio que dispone el artículo 10 del capítulo segundo del decreto de Cortes de 23 de junio de 1813; y en la misma resolución hace mérito SM. que se recomiende al Ministerio de Marina la compra de cañamos en esta provincia como antes se havía egecutado (...)», ADPC, Actas, 28 de junio de 1822.

Diputaciones provinciales y poder territorial en la España del siglo XIX (1812-1870)*

MANUEL ESTRADA SÁNCHEZ
Universidad de Cantabria

RESUMEN

Aunque en su origen los diputados del Cádiz de las Cortes concibieron las diputaciones provinciales como un mero órgano colaborador de los delegados de la Nación en el territorio, con facultades de índole económico y administrativo, pronto, sin embargo, también acabaron asumiendo competencias políticas. Y en este ámbito fue importante, y en ocasiones hasta determinante, el protagonismo que tuvieron en la dinámica electoral del período, no solo durante la vigencia de determinadas leyes de sufragio censitario, sino incluso tras la instauración del sufragio universal, en tanto que las diputaciones y sobre todo unos diputados provinciales que eran elegidos a través de los partidos judiciales fueron, como concededores del medio, una pieza esencial en el engranaje de la maquinaria política del Ministerio de turno.

PALABRAS CLAVE

Diputaciones, diputados provinciales, elecciones, partido judicial, derecho de sufragio.

ABSTRACT

Although the deputies of the Congress of Cadiz originally conceived the provincial councils as a mere collaborating body of the delegates of the Nation in the territory, with powers of an economic and administrative nature, soon, however, they also ended up assuming political powers. In this area, the role they played in the electoral dynamics of the period was important, and sometimes even decisive, not only during the validity of certain census franchise laws, but even after the establishment of universal franchise, while the deputies and especially some provincial deputies who were elected through the judicial parties were, as experts of the medium, an essential cog in the political machinery of the Ministry of the day.

KEY WORDS

Deputies, provincial deputies, elections, judicial party, right of franchise

* Este trabajo se enmarca en el proyecto I+D+i *Conflictos singulares para juzgar, arbitrar o concordar (siglos XII-XX.)* (PID 2020-117702GA-I00) Financiado por la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación.

SUMARIO: I. *Las diputaciones provinciales: una propuesta liberal para la organización de la administración territorial de la España contemporánea.*—II. *Diputaciones y diputados provinciales: la construcción del sentimiento provincial.*—III. *Epílogo.*

I. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: UNA PROPUESTA LIBERAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL DE LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

La descentralización se refiere a las funciones propias del Estado, y por eso el problema consiste en saber qué funciones de esas exigen una organización unitaria y burocrática, como Correos, por ejemplo, y qué funciones demandan una corporativa y social en lo propio del Estado; pero hay que librarse por completo del prejuicio de suponer que regiones o provincias y Municipios son órganos administrativos dependientes del Estado y para servicio suyo (...) Para mí, en lo propiamente administrativo, se divide España en distritos fiscales, judiciales, mineros, navales, etc.; eso es lo que el estado cambia y organiza según lo estima conveniente, pensando en su finalidad y en su eficacia, y reparad bien, cuando se hacen cambios, modificaciones en esas divisiones, hay quejas; pero ¿de qué género? De esas que surgen aquí desgraciadamente, a toda hora, del interés particular, del consumo, etc. (...) pero si mañana viniera un Gobierno tan insensato que dijera «Se suprime la provincia de Navarra, y se repartirá entre Guipúzcoa, Álava, Lérida (sic), y Zaragoza» ¿qué diríais si dijera «Asturias se distribuirá entre León, Santander y Lugo» ¿qué diría Asturias? «No, diría Asturias; yo puedo decir: yo (no) por mi tradición, por mi configuración, por mi raza, por mi dialecto, por mi historia». Contra eso protestaría con sobrada razón, porque como dijo Burke, el orador ilustre de la contrarrevolución, eso es desgarrar cuerpos vivos¹.

Aunque las palabras del jurista, historiador y político, Gumer-sindo de Azcárate, se referían a unas circunscripciones de arraigada historia como lo eran la hoy Comunidad Foral de Navarra o la entonces conocida como provincia de Oviedo y en la actualidad Comunidad del Principado de Asturias, las mismas palabras y con parecido significado se pueden aplicar a cualquiera de las provincias de la España del presente. Y ello, no obstante, a pesar de que

¹ AZCÁRATE, G. de, en la *Contestación al Discurso de la Corona*, en DSC. 21 de junio de 1907, p. 655. Intervención también recogida en AZCÁRATE, G. de. *Municipalismo y regionalismo* (edición de 1979. Estudio preliminar de Justino de Azcárate y Enrique Orduña), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, pp. 270-271. Sobre esta intervención, CARANTOÑA, F., «Ni tan recientes ni tan prescindibles: la constitución de 1812, las diputaciones y el (re)nacimiento de las provincias», en *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 15 (2016), p. 176.

en su origen estas demarcaciones fueron concebidas con la única finalidad de facilitar la racionalización administrativa del nuevo y aún en formación Estado liberal. Así las proyectaron los padres, la parte «europea» y más decididamente liberal, del texto constitucional de 1812, y así las forjó dos décadas después Javier de Burgos. Con las provincias, desde que definitivamente fueron decretadas el 30 de noviembre de 1833 (con la excepción canaria de 1927) se puso el punto final a un proceso durante mucho tiempo pretendido y repetidamente fracasado que tenía como misión principal la de hacer presente al Estado en el territorio². Una división, la definitiva, la de 1833, que se operó respetando la historia, el perfil territorial de los tradicionales reinos históricos de la Monarquía, por lo que las nuevas demarcaciones que se formaron lo fueron como producto de la división de los mismos, en tanto que se entendía que su contorno no debía romper con el pasado, con la tradición: tenían que alejarse de la pura racionalidad revolucionaria en la que se fundó el modelo de administración territorial napoleónico. De ahí que el flamante secretario del despacho de Fomento, también urgido a acometer la necesaria reforma de la administración territorial, se sirvió de los trabajos que a partir de la segunda mitad de la Década Ominosa llevó a cabo una heterogénea comisión que se promovió a instancia del absolutista responsable del despacho de Gracia y Justicia, Francisco Tadeo Calomarde.

Javier de Burgos aspiraba, con esta división, a sentar las bases que sirvieran para acometer la necesaria reforma del esclerotizado aparato de la administración territorial heredada del Antiguo Régimen, aunque en modo alguno bajo unos postulados liberales, en tanto que la idea de gobierno que tenía el motrileño era en esencia preconstitucional, simplemente reformista. Como ha dicho el profesor Juan Pablo Fusi, en 1833 Javier de Burgos *no pretendía imponer un proyecto nacional y mucho menos nacionalista*, solo quería racionalizar la administración³. Un sistema que se fundaba en el principio de una administración territorial activa, vigorosa y eficaz, que se debía ejecutar a través de los también nuevos subdelegados de Fomento, quienes en sus destinos actuarían según criterios científicos y por lo tanto alejados de cualquier propuesta de debate ideológico. De ahí su breve recorrido teórico, la corta presencia cronológica de estos subdelegados de

² Sobre el proceso de división provincial, BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996. CEBREIRO NÚÑEZ, J. I., *Los orígenes de la división provincial en España*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

³ FUSI AIZPURÚA, J. P., *La evolución de la identidad nacional*. Madrid. Temas de Hoy, 2000. p. 175.

Fomento en el andamiaje institucional español. Cuando en abril de 1834 se promulgó el Estatuto Real y Burgos fue sustituido por uno de sus subdelegados, un liberal moderado y ministro de Gobernación con Martínez de la Rosa en el Trienio Liberal, como era el caso de José María Moscoso de Altamira, la política definitivamente entró en escena. Y con ella se abandonó la propuesta administrativista de Javier de Burgos, el ministerio de Fomento fue reemplazado por el de lo Interior (que poco después, con las connotaciones políticas que tenía, adoptó la liberal denominación de Gobernación) y desaparecieron los subdelegados de Fomento que fueron sustituidos por el nuevo gobernador civil, a quien a partir de 1836 suplió el otra vez recuperado doceañista jefe político⁴. Por ello, teniendo en cuenta este planteamiento, en 1833 Javier de Burgos no calibró la importancia que en *sus provincias* iba a tener en un cercano futuro una institución de raigambre liberal a la que tan poco aprecio tenía el motrileño como eran las diputaciones provinciales, pues, como dejó constancia en 1841 en sus conferencias de Granada, estas eran *instrumentos de pasiones en vez de agentes de prosperidad*, por lo que *no servían como útiles resortes de la maquinaria administrativa, sino (como) añadiduras superfluas y embarazosas*⁵.

En todo caso, tampoco para los constituyentes de Cádiz estas instituciones de nuevo cuño debían tener mayor presencia en el orden provincial que la de ser simples colaboradoras de quienes se preveía que fuesen los poderosos delegados de la nación en el territorio: los jefes superiores o políticos, por lo que a las mismas a lo sumo les fueron reconocidas unas parcas atribuciones que se ceñían al estricto marco económico y administrativo. Como señaló Muñoz Torrero en los debates de Cortes en los que se trató el origen de esta institución, las diputaciones eran unos meros *agentes o instrumentos del Gobierno para promover la prosperidad de los pueblos*⁶, de ahí que a juicio de otro ilustre liberal como José de Zorraquín, se debía tratar de *un cuerpo que reciba directamente las órdenes del Gobierno*⁷. Con argumentos como estos, la parte más numerosa de los legisladores de 1812 no reconocieron atribución política alguna a las mismas.

⁴ ARTAZA MONTERO, M. de, y ESTRADA SÁNCHEZ, M., «Más política y menos administración. La actuación sobre el territorio de los «Subdelegados de Fomento». *Historia Iuris. Estudios dedicados al profesor Santos M. Coronas González*. (vol. 1) Oviedo, KRK ediciones y Universidad de Oviedo, 2014, pp. 379-390.

⁵ Recogido en *Las ideas de Administración de Javier de Burgos*. Estudio preliminar de ROCA ROCA, E., en *Carlos III y la Ilustración*, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, pp. 155 y 157.

⁶ DSC. 13 de enero de 1812. p. 2619.

⁷ DSC. 12 de enero de 1812. p. 2611.

Y si la mayoría de los constituyentes gaditanos impusieron el criterio de concebir a las diputaciones como una institución sin aparente potestad política, también estos coincidieron en negar a las mismas cualquier carácter representativo. Nueve eran los miembros que en esta su primera época de vigencia formaban parte de ella, siendo tanto el presidente como el vicepresidente de la diputación los respectivos jefe político e intendente provincial: es decir, su teórica dirección recaía en los dos principales magistrados de la provincia, quienes en sus destinos eran nombrados por el poder ejecutivo de la nación. Y los restantes siete vocales eran elegidos por el mismo y amplio cuerpo electoral que establecía la Constitución, solo por los españoles que fuesen ciudadanos y por lo tanto que disfrutasen de derechos políticos, como lo era el de sufragio, que ejercerían según un sistema indirecto en tres grados (juntas de parroquia, partidos y provincia). Un método de elección a través del que cada dos años eran nombrados tanto los diputados nacionales de la provincia, como la parte correspondiente de los siete diputados provinciales y además por medio de unas operaciones que se ejecutaban de forma correlativa: el primer domingo de diciembre se votaban los diputados a Cortes, al siguiente día, el lunes inmediato, los provinciales de carácter electivo. De este modo, y en tanto eran los mismos compromisarios que integraban la junta electoral quienes elegían a ambos, se pretendía que hubiese una sintonía ideológica entre los diputados que representaban en las Cortes a la circunscripción y los diputados provinciales.

Y, como era previsible, también en este punto se confrontaron las dos diferentes propuestas que, en el orden de la administración territorial, se dieron cita en el Cádiz de las Cortes. Por un lado, aquellos que desde las bancadas que ocupaban los más combativos diputados liberales de la metrópoli defendieron con firmeza la propuesta de la comisión, que negaban cualquier carácter representativo a los diputados provinciales, como así se manifestaron Muñoz Torrero, Zorrquín, Argüelles o el también asturiano Conde de Toreno. Por otro lado, los indianos, pues las propuestas de los liberales de la metrópoli provocaron no pocas protestas entre estos, descollando las de Larrazábal, Ramos Arizpe, Mendiola, Leiva o Castillo, quienes, además, en sus reivindicaciones contaron con el apoyo de la mayor parte de aquellos que procedían de las circunscripciones que representaban a los territorios de la antigua Corona de Aragón, entre los que destacaron las intervenciones de Creus, Borrul y Aner⁸. La clave

⁸ A este debate se refiere, MUÑOZ DE BUSTILLO, C., «Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles» (2010), en Vallejo, Jesús (coord.) *Historia, Derecho, Territorio*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2014, p. 539.

estribaba en si el número de diputados que representaban a la provincia, es decir aquellos vocales que debían ser elegidos por la ciudadanía, era el mismo para todas las diputaciones, sin distinguir su tamaño y población, como se proponía en el proyecto constitucional; o bien, si como poco este se acomodaba al número de partidos judiciales en los que iba a estar dividida cada una de las nuevas provincias, como entre otros abogó el novohispano Mendiola, quien acertadamente entendía *que en el caso de triunfar la propuesta de los peninsulares, habrá partidos que carezcan de diputados*⁹. Claro que, si se optaba por que hubiese tantos diputados provinciales como partidos judiciales, los liberales de la metrópoli entendían que ello suponía equiparar a los diputados provinciales con los nacionales y, por lo tanto, conferir a las diputaciones provinciales un carácter representativo que solo se debía reconocer a la única instancia que era depositaria de la soberanía de la nación, a las Cortes. El temor, en suma, a que por el vasto territorio de la monarquía surgiesen una serie de pequeñas cortes provinciales que aspirasen a equipararse con las Cortes de la nación. Como dijo Argüelles en una rotunda cita a la que de forma reiterada acude la historiografía para resaltar la posición de los sectores más liberales de la Cámara en el debate territorial, *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*¹⁰.

Debido a este miedo y a la sospecha que anidaba entre los sectores liberales de la España europea a que en las diputaciones que se pudiesen establecer en los extensos territorios indianos arraigase una conciencia federal, incluso abiertamente secesionista, el peligroso *provincialismo*, se optó por reconocer el mismo número de diputados, siete, además de los dos natos, para todas las diputaciones provinciales, sin tener en cuenta ni el tamaño de las provincias, ni el número de habitantes de cada una de ellas. Cifra esta, los siete vocales que establecía el artículo 326 de la Constitución, que en un futuro, como el mismo artículo señalaba, se podía modificar si *las Cortes lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11*, como se llevó a cabo en 1835, cuando por segunda vez se restablecieron las diputaciones provinciales.

Pero los diputados del Cádiz de las Cortes y, en particular, una vez más los liberales metropolitanos, no solo se detuvieron en negar un carácter representativo a las diputaciones. También con el fin de vedar su presencia en el ámbito político y así ajustar la actua-

⁹ DSC. 13 de enero de 1812, p. 2616.

¹⁰ DSC. 12 de enero de 1812, p. 2610.

ción de estas instituciones al estricto marco económico-administrativo, acotaron de forma significativa su campo de actuación, como de ello dio cuenta el texto constitucional doceañista a través de los artículos 335, en cuanto a sus competencias y 336, en este caso facultando al poder ejecutivo para suspender a aquella que *abusare de sus facultades*¹¹.

Ahora bien, si nos detenemos en el contenido del mencionado artículo 335 de la Constitución, y en la ulterior Instrucción de junio de 1813 a través de la que se desarrollaron las competencias que el código doceañista confirió a las diputaciones, se puede afirmar que estas también estuvieron en condiciones de ejercer ciertas y no menores atribuciones de índole político. Entre las de estricto carácter económico-administrativo destacaban todas aquellas que estaban relacionadas con las obras públicas, tanto en lo que se refiere a su conservación como a la construcción de nuevas obras, dar auxilio al jefe político en materia de sanidad, vigilar que los ayuntamientos cumplieren sus cometidos en materia de atención de las escuelas de primeras letras, o todo lo relativo al fomento de la agricultura, la industria, las artes y el comercio, elaborando los correspondientes planes que debían presentar al ministerio¹².

Sin embargo, y aunque no estaba previsto, también estas primeras diputaciones acabaron teniendo un protagonismo, y no menor, en asuntos que tuvieron un alcance político. Así, políticas se pueden considerar atribuciones como fueron las correspondientes al reparto de las contribuciones entre los pueblos; la de la formación, establecimiento y tutela de los nuevos ayuntamientos liberales; la potestad de dar parte al Gobierno de los abusos que detectasen en la administración de las rentas públicas; el cometido que tenían de denunciar ante las Cortes las infracciones a la Constitución en sus respectivas provincias; la competencia de seleccionar y otorgar los correspondientes títulos a los maestros de las escuelas; o la facultad que durante el Trienio Liberal (1820-1823) tuvieron los diputados provinciales de

¹¹ La Instrucción de junio de 1813 al desarrollar este precepto constitucional en su artículo XXIV señalaba que *para que pueda tener efecto, si alguna vez ocurriere con urgencia o gran distancia (en clara referencia a las ultramarinas) la facultad que la Constitución da al Rey en el artículo 336 de suspender a los individuos de la Diputación provinciales cuando abusaren de sus facultades, los Gefes políticos se limitarán en esta parte a ejecutar puntualmente las órdenes que preventivamente les haya comunicado el Gobierno*. Esta Instrucción en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., y SANTAMARÍA DE PASTOR, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. 693-701.

¹² Una detallada descripción de estas en ORDUÑA PRADA, E., «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)*, Jaén, Diputación Provincial de Jaén, 2019, pp. 26-27.

ser los encargados de administrar los bienes de los conventos suprimidos y que aún estaban pendientes de enajenar. Y políticas fueron también, o al menos como tal se deben entender, las atribuciones que tenían para formar los censos y la estadística de cada provincia, información que fue fundamental para determinar el perímetro y la extensión que debían abarcar tanto los nuevos partidos judiciales como, aunque en este caso también atendiendo a la historia, los ayuntamientos liberales que estaban en proceso de creación. Demarcaciones ambas, partidos y ayuntamientos, en los que, como hemos visto, se asentó el método de elección de diputados a Cortes y de diputados provinciales con el sistema de sufragio indirecto que rigió durante la vigencia del texto de 1812.

Y este conjunto de atribuciones a través de las que las diputaciones también estuvieron en condiciones de disfrutar de un protagonismo en materia política, se filtró entre las laxas costuras de la legislación gaditana y se ejecutó en el diario discurrir de la vida política y administrativa durante el Trienio Liberal. Una etapa, la que comprendió de 1820 a 1823 en la que, como en muchas otras materias, se puso en práctica la reglamentación que se promulgó durante el bélico y cronológicamente breve primer período liberal. Años, los del Trienio, que, como afirma Juan Francisco Fuentes, *bien se pueden considerar como 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*¹³.

Y todo ello, a pesar de un texto como era la Instrucción de 1813, que proponía un modelo de administración manifiestamente centralista. De ahí que los legisladores del Trienio acometiesen y pronto, el 29 de julio de 1820, *a los veinte días de constituirse la nuevas Cortes*¹⁴, la labor de revisar la misma, en la línea de reconocer un mayor protagonismo a los entes provinciales en aquellos asuntos que, se entendía, debían ser de su exclusiva o al menos primordial competencia, aunque comportase una rebaja en la autoridad de los jefes políticos.

¹³ FUENTES, J. F., «La formación de la clase política del liberalismo español: análisis de los cargos públicos del Trienio Liberal», *Historia Constitucional (revista electrónica)* 3, 2002.

¹⁴ ORDUÑA PRADA, E., «La legislación de las Diputaciones provinciales durante el Trienio Liberal», *op. cit.* p. 29. También en SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la diputación provincial en España, 1812-1845*. La Diputación Provincial de Guadalajara, Madrid, Universidad Complutense, 1990.

Se ha destacado que la nueva Instrucción de 1823, a través de la cual las diputaciones *ya no se limitaron a ser un órgano consultivo del jefe político*, dotó a estas de los suficientes instrumentos y recursos a través de los que estuvieron en condiciones de ejercer, o al menos de intervenir en el control de la vida provincial: *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*¹⁵. Una Instrucción que ampliaba y recogía de forma detallada las atribuciones que en el futuro caracterizarán a la institución, no solo en asuntos administrativos, como podían ser los de fomento, sanidad, educación o beneficencia, sino también en materias puramente políticas, en este caso con una doble vertiente: *reforzando y dando fluidez a su relación con las instituciones jerárquicamente superiores (ministerio y cortes), como robusteciendo su autoridad sobre las inmediatamente inferiores (ayuntamientos), dotándolas en este caso de los necesarios instrumentos a través de los que estuvieron en condiciones de tutelar la vida municipal*¹⁶, convirtiéndose así en los ojos y también en los oídos del régimen en el territorio; en garantes, en suma, de que en la nación se cumpliese la praxis del dogma liberal. De ahí que, con esta Instrucción, las diputaciones alcanzasen ante los ayuntamientos un efectivo protagonismo en materia política, de lo que dio cuenta el artículo 134 de la misma, que las otorgaba exclusivas competencias *en el conocimiento de los recursos y dudas que ocurran sobre las elecciones de Ayuntamientos, y las decidirán gubernativamente por vía instructiva, sin ulterior recurso*. Un destacado poder, que se añadía al amplio decálogo de competencias que la misma confería a las diputaciones en materias como la creación de ayuntamientos, el control de su actividad económica o, por ejemplo, en asuntos correspondientes a la organización de la milicia nacional, que las convirtió, y ello a pesar de la vigilante presencia del jefe político, en una herramienta necesaria para fiscalizar la vida política de la nación.

Ahora bien, el marcado carácter descentralizador que en materia de administración provincial destiló la Instrucción de 1823, también se debió a dos circunstancias que se dieron en el contexto político que vivió España durante su segundo período liberal, entre 1820 y 1823 y a las que ya en su momento nos referimos. Era esta, como recogía el artículo 291, una norma que solo estaba dirigida a la

¹⁵ ORDUÑA PRADA, E., «La legislación de las Diputaciones provinciales durante el Trienio Liberal». op. cit, p. 32

¹⁶ CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., «El modelo liberal-constitucional de Diputación Provincial (1812-1814/1820-1823)», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., *Modelos históricos de Diputaciones provinciales*, Jaén, Diputación de Jaén, 2013, pp. 113-155.

península, islas y posesiones adyacentes, a la España europea, donde no había temor a que brotase cualquier demanda *provincialista* y en el caso que ello pudiese ocurrir, esta deriva sería fácil de revertir. Incluso, el empaque descentralizador que transmitía la Instrucción de 1823 también se pudo deber a la necesidad que tuvieron los legisladores del Trienio de otorgar, en una nación demasiado familiarizada con episodios juntistas, un papel principal, no solo administrativo, sino también político, a las elites periféricas. Para *desarraigar el provincialismo*, como apunta Fernández Sebastián, *a través de una administración descentralizada que, como en la Constitución de Cádiz, otorgase a las nuevas provincias y ayuntamientos un papel importante en la gestión de los asuntos de interés local y provincial*¹⁷. Pero tampoco nos debemos olvidar del principal alcance municipal de este texto, un ámbito, el que incumbía al gobierno de los pueblos, al que el liberalismo, y no solo en España, siempre prestó una particular y preferente atención. Y además, también este, el local y en particular en aquellos núcleos más populosos era donde las nuevas ideas contaban con sus más nutridos, fieles y decididos apoyos, en tanto que el proyecto político que postulaba el liberalismo más avanzado del Trienio, que fue el de los autores de esta Instrucción, proponían un modelo de administración territorial significativamente uniformista y descentralizador. De ahí que si la Instrucción de 1823 iba a premiar a la base social del liberalismo más combativo, reconociendo a los ayuntamientos una destacada capacidad de actuación, era evidente que, de forma recíproca, este protagonismo se debía trasladar a ese ayuntamiento de ayuntamientos, al ayuntamiento general de la provincia que como tal eran consideradas las flamantes diputaciones¹⁸.

Pero los liberales de esos años, los del Trienio, no calibraron el amplio poder, al menos en un plano teórico, que a través de esta Instrucción estaban poniendo en manos de diputaciones y de ayuntamientos. Una propuesta, en su literalidad profundamente descentralizadora, cuyo carácter se puso de manifiesto a partir de 1836 tras la (provisional) restauración de la Constitución de Cádiz y, salvo puntuales casos como ocurrió con la ley electoral de 1837 que se estableció con el fin de acomodar esta materia al método de elección directo

¹⁷ FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., «Provincia y Nación en el discurso político del primer liberalismo. Una aproximación desde la historia conceptual», en Forcadell, C. y Romeo, M. C. (eds.) *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico. Diputación de Zaragoza, 2006, p. 37.

¹⁸ Sobre ello nos hemos detenido en ESTRADA SÁNCHEZ, M., «La nueva planta liberal. Definición normativa y funcionamiento real», en *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*. Edición a cargo de BERAMENDI, J., y VEIGA, X. R., Santiago de Compostela. Universidade de Santiago de Compostela, 2014, pp. 131-133.

que confirmaba el artículo 22 de la nueva Constitución, la puesta en vigor del corpus normativo que vio la luz durante el Trienio y entre ellas la Instrucción de 1823. Una Instrucción, esta, que brotó en el convulso ambiente que vivió España entre 1820 y 1823, que se restauró en agosto de 1836 y que fue la que rigió durante los años de gobierno progresista, durante la vigencia del texto constitucional de 1837, es decir, entre 1837 y 1845 y de 1854 a 1856. Este es el motivo por el que, de forma errónea, tradicionalmente se ha identificado a la Instrucción de 1823 con el progresismo español isabelino, cuando tampoco la mayor parte de quienes se adscribieron al liberalismo avanzado de mediados del siglo XIX se sintieron cómodos con la misma, como de ello da cuenta el artículo 71 de la Constitución de 1837 que abría la puerta a una nueva ley que *determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos*. Hubo, sí es cierto, quienes apelaron a la Instrucción de 1823. En este sentido se manifestó el procurador progresista en las Cortes del Estatuto Real, Miguel Calderón de la Barca, cuando en la contestación al discurso de la Corona que inauguraba la corta legislatura de 1836, al tachar de poco ambicioso el reciente decreto de septiembre de 1835 sobre diputaciones provinciales, exhortaba a la Cámara y en particular al ministerio Mendizábal a que dado el carácter provisional del vigente decreto, cuando se presentase un nuevo proyecto de ley provincial y municipal, se tuviese *muy presente la Instrucción de 3 de febrero de 1823*¹⁹. Pero tener presente, no significa restablecer. Sería la referencia, un modelo a seguir, para nada apelaba a su implantación.

Y además, tampoco fue esta la actitud mayoritaria del progresismo. Al contrario, siempre recelaron del texto de 1823. Y si no llegaron a reformar el mismo no fue por falta de voluntad, sino, en particular, por causa de la compleja situación política que se vivió en la España de esos años. Convulsiones que en un plano interno también afectaron al partido progresista, de ahí que sus cuadros directivos se vieses obligados tanto a prestar atención a otros campos, como, en particular, a no llevar a cabo ninguna actuación en una administración tan compleja y en ocasiones ideologizada como la provincial y, sobre todo, la municipal, por lo que una acción en la misma podía tener imprevisibles consecuencias en el orden político. Sin embargo, también amplios sectores progresistas entendían que era preciso llevar a cabo una reforma de la Instrucción de 1823 para orientar esta legislación en un sentido más centralizador, como de ello dieron cuenta los fracasados proyectos de reforma de la administración provincial que en 1842, durante la regencia de Espartero, propusie-

¹⁹ DSC. 13 de abril de 1836, pp. 194-196.

ron los sucesivos ministros de Gobernación: primero Facundo Infante, tras él Mariano Torres Solanot, que en síntesis proponían reforzar la autoridad del jefe político ante los poderes locales. Una tercera vía, una propuesta templada que, sin éxito, se postuló como la alternativa del progresismo isabelino tanto a la Instrucción de 1823, como al uniformista y señaladamente centralizador modelo moderado que vio la luz en enero de 1845 con las enérgicas leyes de ayuntamientos y diputaciones²⁰.

II. DIPUTACIONES Y DIPUTADOS PROVINCIALES: LA CONSTRUCCIÓN DEL SENTIMIENTO PROVINCIAL

Y entre aquellas cuestiones que los constituyentes de 1812 consideraron que eran una materia administrativa estaban las que correspondían a los asuntos electorales, facultad esta que tendrá una notable trascendencia, pues depositó en las diputaciones provinciales tan sobrada autoridad que en no pocas ocasiones permitió su arbitraria injerencia en esta materia. Una parcial intromisión que lo fue no solo en los comicios municipales e incluso en los provinciales, sino también en las elecciones de diputados a Cortes, en particular en los años en los que, rigiendo la Constitución de 1837, estuvo en vigor la Instrucción de 1823.

Como de ello ya hemos dado cuenta²¹, la parcialidad con la que las diputaciones provinciales actuaron en este campo se desplegó a través de las manipulaciones que, merced a una ley censitaria pero no en exceso rigurosa en cuanto a los criterios que establecía para acceder al cuerpo electoral, estuvieron en condiciones de ejercer por dos vías: por un lado, en la confección de los censos electorales; por otro, al tiempo de fijar los distritos y las correspondientes cabeceras electorales. No son pocos los ejemplos que ponen de manifiesto este parcial modo de actuar. La revisión de los censos electorales, cuya labor solo a ellas le correspondía y que además la ley permitía que se llevase a cabo quince días antes de la celebración de los comicios, dejó en sus manos un poderoso recurso que permitió su arbitraria injerencia en los mismos. Y ello, además, teniendo en cuenta que alguno de los artículos de la ley electoral de 1837 facilitaban la incorporación o la exclusión de los censos a gran parte de los posibles electores, en concreto a

²⁰ ESTRADA SÁNCHEZ, M., «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*. Claves 24. Serie Claves del Gobierno Local, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2018, p. 85.

²¹ ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Ibidem*, pp. 77-104.

través de los que reconocían este derecho, en condición de inquilino, a quienes habitasen una casa o cuarto destinados exclusivamente para sí o su familia²² y, sobre todo, a los labradores que posean una yunta propia destinada exclusivamente a cultivar las tierras de su propiedad, sin necesidad de justificar su renta; o a aquellos que tengan dos yuntas propias y que cultivasen tierras en arriendo o aparcearía, sin necesidad de probar el arrendamiento que pagan²³. Criterios, estos, a través de los que el censo electoral de España creció hasta alcanzar las más altas cifras porcentuales que se conocieron en la Europa del momento, pues situó en torno a 600.000 los ciudadanos con derecho de sufragio para los comicios de 1844, e incluso se acercó a los 700.000 en 1854²⁴. Es evidente, no obstante, que tamaño número de electores con un sistema de sufragio censitario tan laxo en cuanto a sus exigencias contributivas como el de 1837, significaba que muchos de aquellos a quienes les fue reconocido este derecho no eran verdaderos electores, sino simples números que variaban en función de los intereses de los grupos de poder local, de esas *aristocracias periféricas* de las que se servían las diputaciones provinciales para llevar a cabo estas espurias operaciones. De ahí que, como en esos años denunció Posada Herrera, el mismo que en poco tiempo desde el ministerio de la Gobernación se caracterizó por cometer todo tipo de manipulaciones electorales al servicio del gobierno, *suben o bajan estas listas, como sube o baja el papel de la bolsa, según circunstancias y partidos políticos que dominan*²⁵.

El mejor y más llamativo y escandaloso ejemplo de una estrategia como esta y que sistemáticamente se urdió desde las diputaciones provinciales, fue el caso de la Provincia de Orense. Una circunscripción que con más de 350.000 habitantes era por entonces una de las más pobladas de España, de modo que para las elecciones de 1837, las primeras que se oficiaron con la nueva ley, a los 5.447 ciudadanos con derecho de sufragio le correspondiese elegir nueve diputados en Cortes. De los cambios que se operaron en el cuerpo electoral a partir de esta fecha da cuenta que tres años después, en la consulta de 1840, ese censo fue de 20.818 y aún creció más para las de 1841 en las que alcanzó la cifra de 23.913 individuos con derecho

²² Artículo 7.4 de la Ley Electoral de 20 de julio de 1837.

²³ Artículos 7.2 y 7.3 de la Ley Electoral de 20 de julio de 1837.

²⁴ Por esos años, en la Francia de Luis Felipe no tenía derecho de sufragio más allá del 0,6% de la población, en Bélgica el 1,1% y en el Reino Unido de la Reform Act se quedó en un 3%. SANTIRSO, M., *Progreso y libertad. España en la Europa liberal (1830-1870)*, Barcelona, Ariel, 2008. AQUILLUÉ, D., «La Constitución de 1837: ¿una Constitución transaccional?», en *Revista Historia Autónoma*, 6 (2015), pp. 55-56.

²⁵ POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, Edic. del Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 334.

de sufragio, lo que supuso que en torno al 7% del total de la población de la provincia disfrutase del mismo.

Un recurso, el de manipular los censos, que se completó con la facultad que también la ley atribuía a las diputaciones para señalar tanto los distritos electorales en los que, con el vigente sistema plurinominal, se debía dividir la provincia y cuyo tamaño y número no era infrecuente que se modificase en cada elección; algo que también a veces ocurría al fijar la correspondiente capital, el pueblo en el que se emplazaba la única mesa electoral del mismo²⁶. Operaciones, estas, a través de las que una vez más los consistorios provinciales podían influir de forma directa en los comicios, pues en función de su interés no solo situaban la capital del distrito en aquellos ayuntamientos en los que no tenían duda de la inquebrantable lealtad de los poderes locales, del favor y de la connivencia del correspondiente alcalde, sino también servía para acercar o alejar de la urna a los posibles elementos adictos u opositores.

Un papel, el que en esta materia desempeñaron las diputaciones provinciales, que como en otras tantas mermó a partir de 1845 con la política robusta que imprimieron los moderados y que en el plano electoral tuvo su reflejo en la ley electoral de 1846 que redujo de forma sensible el número de individuos con derecho de sufragio, hasta llevarlo a una cifra que nunca superó los 190.000 electores en toda España²⁷. Un cambio que se completó, en cuanto a la distribución del electorado, con la instauración del sistema de distritos uninominales, que si bien mermó el protagonismo que en este campo tuvieron las diputaciones con el método plurinominal de la ley de 1837, por el contrario acrecentó el de los notables locales.

Un texto, el de 1846, que se enmarca en la estrategia que diseñaron los moderados en orden a construir una administración no solo uniforme, sino también fuertemente centralizada, que en el marco de la administración territorial se plasmó en las leyes provincial y municipal de 1845, la inmediata creación de los Consejos Políticos Provinciales y, en particular, con la aparición en 1850 del todopoderoso gobernador de provincia. Instituciones y magistraturas que si bien actuaron en el territorio como fieles servidores de los intereses

²⁶ El artículo 19 de la ley electoral de 1837 señalaba que las diputaciones provinciales serían las encargadas *de dividir sus respectivas provincias en los distritos electorales que más convenga a la comodidad de los electores, señalando para cabezas de distrito los pueblos donde más fácilmente se pueda concurrir a votar* (aunque estos fue algo que no siempre se cumplió), *sin atenerse precisamente esta operación a las divisiones administrativa o judicial; pero nunca el número de distritos electorales podrá ser menor que el de los partidos judiciales*.

²⁷ En un postrero y baldío intento por rescatar para la lucha legal al Partido Progresista, en 1865 la Unión Liberal modificó la ley electoral de 1846. Un nuevo texto por el que se restablecieron los distritos plurinominales y se incrementó el censo hasta unos 400.000 electores.

del Estado, para llevar a cabo esta política también se debieron servir de los grupos de poder local, de quienes el ministerio no se pudo desprender ni con la restrictiva legislación moderada, ni, por supuesto, a partir de 1868, tras la instauración del sufragio universal masculino. Poderes locales, y no meros notables de campanario, que pronto tuvieron una activa presencia en la diputación provincial, ante la que asumieron su condición de representantes de una concreta y determinada demarcación: el partido judicial, en tanto que el sistema de elección de los diputados provinciales se basó en ellos, pues con la excepción de lo que sucedió a comienzos del liberalismo, el legislador se esmeró en promover que los diputados fuesen o al menos tuviesen una cierta vinculación con el distrito por el que resultaban elegidos.

Como más arriba hemos apuntado, en el transcurso de los debates constitucionales de 1812 se impuso la propuesta que avalaron los diputados liberales de la metrópoli de señalar un número fijo de siete diputados electivos para todos los consistorios provinciales, sin tener en cuenta el tamaño, la población, ni el número de partidos judiciales de la provincia. De ahí que los diputados provinciales que lo fueron durante la vigencia de la Constitución de 1812, en cuanto a vecindad solo debiesen cumplir el requisito de ser naturales o vecinos de la provincia y con siete años de residencia en la misma, como se recogía en el artículo 330 de la Constitución. Un criterio, este, que mudó en 1835, año a partir del que el partido judicial de modo definitivo se coinvirtió en la demarcación nodal en el entramado de la vida política y administrativa de la provincia.

En efecto, en el contexto del general levantamiento del verano de 1835, y con el fin de dar una pátina de legalidad a las numerosas juntas que al tiempo se formaron por toda España, un decreto del recién estrenado ministerio Mendizábal de fecha de 21 de septiembre de 1835 que estaba suscrito por el (interino) secretario de Despacho de Interior, Martín de los Heros, restableció las diputaciones provinciales. Disposición, esta, que en su primer artículo recogía que *habrá en cada provincia una Diputación compuesta, por ahora, del Gobernador civil o de quien sus veces haga (...) el cual será su Presidente nato; del Intendente (...) de un Vocal por cada uno de los partidos judiciales en que esté dividida la provincia*. Exigiendo, además, como fijaba el artículo 5.3 *haber residido cuatro años en la provincia y dos en su respectivo partido con actual vecindad*²⁸. Dos años después, ya durante la vigencia de una Constitución como la de 1837 que definitivamente desterró el doceañista método indirecto y consagró el sistema de elección directa de los diputados, el decreto

²⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., y SANTAMARÍA DE PASTOR, J. A., op. cit, p. 736.

de Cortes de 13 de septiembre de 1837 sobre *Organización de las diputaciones provinciales* y a efectos de su sistema de elección estableció que las diputaciones contarían, además de con el correspondiente jefe político e intendente, *con un número de diputados igual al de los partidos judiciales en el que se divide, siempre que estos no bajen de siete, que ha de ser el mínimun de los diputados*²⁹. Ahora, cuando ya la España americana se había emancipado y teniendo en cuenta que se trataba de una ley de exclusiva aplicación en la metrópoli, pues, además del ya referido artículo 291 de la vigente Instrucción de 1823, la Constitución de 1837 recogía en su adicional segunda, que *las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales*, los diputados, aunque lo eran de la provincia, en la práctica asumían la responsabilidad de velar por los intereses de sus correspondientes partidos judiciales. Incluso, sin llegar a exigir su vecindad, la mayor parte de los diputados provinciales que lo fueron durante el reinado de Isabel II, o residían, o eran naturales o al menos tenían una efectiva vinculación con el distrito electoral por el que resultaron elegidos, como lo hemos comprobado para el caso de la Provincia de Santander. Una circunscripción, esta, en la que de los más de 110 diputados provinciales que formaron parte de los consistorios que se constituyeron entre 1835 y 1868, no más allá de 25 de los mismos no tenían vinculación alguna con el distrito al que representaban y ello incluso sin tener en cuenta los intereses económicos que alguno de estos diputados tenían en la circunscripción por la que habían sido elegidos³⁰.

Un carácter representativo, el de los diputados provinciales, que se acrecentó de forma notable durante el Sexenio Democrático. Al margen de otras consideraciones derivadas de un contexto político que en el plano electoral estuvo presidido por la implantación del sufragio universal y la irrupción en la vida política de las nuevas corrientes de pensamiento, también en este período los partidos judiciales fueron la demarcación de referencia para la elección de los diputados provinciales. En efecto, si bien para las elecciones de diputados provinciales la circunstancial Ley Orgánica Provincial de octubre de 1868 dividió las provincias en distritos electorales de 25.000 almas cada uno, la Ley Provincial de 1870 recuperó en esta materia la referencia de los partidos judiciales. Una ley, esta, que amplió de forma notable el número de diputados provinciales, fijando un mínimo de 25 en cada uno de los consistorios e incrementando este número en función de su población (artículo 7), pero siendo

²⁹ *Ibidem*, p. 740.

³⁰ GARRIDO MARTÍN, A. (dir.). *Diccionario Biográfico de los Parlamentarios de Cantabria (1813-1901)*, Santander, Parlamento de Cantabria, 2006.

el partido judicial la base sobre la que se fundó el método de representación territorial. Así se contempla en el artículo 17 cuando señala *que se dividirá la provincia en tantos distritos electorales como Diputados provinciales tenga que elegir; procurando hasta donde sea posible, que la formación de estos distritos se haga con pueblos pertenecientes a un mismo partido judicial*. Una ley que además fomentó la vinculación del diputado con el distrito por el que era elegido, en tanto que, no solo reconocía este derecho a quienes llevasen *ocho años consecutivos de vecindad dentro de la provincia*, sino también facultaba para ser diputado provincial a los *naturales del distrito por el que fueren elegidos y llevasen cuatro años consecutivos de vecindad en la provincia*, como se recogía en el artículo 22 de la misma³¹.

III. EPÍLOGO

En palabras de Pérez Garzón, las diputaciones provinciales en su ya dilatada historia de más de dos siglos *han configurado no solo espacios de poder político, sino también redes socioeconómicas, instituciones de cultura, fórmulas de sociabilidad y, en definitiva, referencias de identidad*³². Ha sido, es, una institución que ha cumplido y aun desempeña un papel que va más allá de aquel para el que inicialmente fueron concebidas por los liberales españoles de 1812, en tanto que con el tiempo, y pronto, dejó de ser un mero órgano colaborador del delegado del ministerio, para adquirir un protagonismo, una dimensión que en no pocas ocasiones fue determinante en la vida administrativa y política de la provincia y por extensión de toda la nación.

De ahí que debido a este cada vez más crecido poder que en momentos y en materias concretas fueron asumiendo las diputaciones, tanto con la vigencia de la Constitución de 1837 como, en particular, durante el Sexenio Democrático, entre 1868 y 1874, fue primordial el papel que desempeñaron los diputados provinciales en su condición de representantes de unos partidos judiciales convertidos en demarcaciones de influencia política, hasta incluso hacerse común el reconocimiento de esta vinculación al denominar al electo como *diputado del partido* (judicial). Una circunscripción, el partido judicial, que también para estos menesteres esta-

³¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., y SANTAMARÍA DE PASTOR, J. A., *op. cit.* p. 878.

³² PÉREZ GARZÓN, J. S., «El nacimiento de la provincia como espacio de poder», en Barrajón Muñoz, J. M., y Castellanos López, J. A. (coords), *La provincia: realidad histórica e imaginario cultural*, Madrid, Sílex, 2016, p. 71.

blecieron los padres de nuestro primer liberalismo y que, con éxito, se ha perpetuado hasta el tiempo presente como demarcación de referencia electoral, cierto es, no obstante, con el agravante que en la actualidad el protagonismo recae en los partidos políticos, en tanto que en estas elecciones, que además ahora los son en segundo grado, *los concejales*, y no los ciudadanos de forma directa, *no son llamados a votar en calidad de representantes municipales, sino por su vinculación partidista*³³.

Una destacada presencia, la que tuvo la institución provincial, que estuvo en consonancia con la flaqueza de un Estado en formación, un Estado que no fue tan enérgico como tradicionalmente se ha pensado. Como dicen Justo Beramendi y Antonio Rivera, *el Estado decimonónico ha sido algo bravucón y nos hemos creído varias de sus bravatas*³⁴. Estamos ante una administración escasa de recursos, pobre y macilenta que adolecía del suficiente músculo, para, como poco, hacerse presente en el territorio. Y fue en este contexto en el que los diputados provinciales adquirieron una destacada importancia en el engranaje de la maquinaria política del ministerio de turno, tanto durante el período isabelino, entre 1834 y 1868, como, e incluso hasta más determinante, tras la adopción en 1868 del sufragio universal. Se entabló así un debate, en ocasiones fluido, en otros momentos tenso entre el centro del poder y la periferia, entre el ministerio y los poderes locales, entre el representante de la nación en el territorio y los diputados provinciales. Y es que estos, teniendo en cuenta el detallado conocimiento que tenían del medio; su presencia y arraigo en él; los vínculos que le unían al mismo a través de unos lazos que tanto podían ser económicos, como endogámicos o deferenciales, fueron la necesaria figura que facilitó al aún balbuceante y en construcción aparato del Estado su presencia y posterior despliegue en el conjunto de la nación. Fueron un elemento imprescindible para el correcto funcionamiento del entramado político-administrativo en el ámbito de la administración territorial de la España de esos años.

Un poder, el de las diputaciones provinciales y en particular el de sus diputados, que se dio, al fin, debido a la necesidad que el Ministerio tuvo de servirse de estos notables locales, arraigados o con fuerte ascendencia en sus partidos judiciales, para poner en práctica su estrategia política, pues solo ellos eran quienes tenían un

³³ GARRIDO LÓPEZ, C., «El sistema electoral de segundo grado de las diputaciones provinciales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124 (2022), pp. 75-105.

³⁴ BERAMENDI, J. y RIVERA, A., «La nacionalización española: cuestiones de teoría y método», en Luengo, Félix y Molina, F. (eds.), *Los caminos de la nación. Factores de nacionalización en la España contemporánea*, Granada, Comares, 2016, pp. 3-32. Recogido en VEIGA ALONSO, X. M., «Poderes locales y construcción del Estado en el siglo XIX (1808-1874)», en *Ayer*, 108 (2017), p. 293.

detallado conocimiento de las necesidades y de las ambiciones de los administrados. Una actuación, la de las diputaciones y la de sus diputados, que contribuyó no solo a desmontar las caducas estructuras del Antiguo Régimen y de forma recíproca a extender, hemos dicho, los nuevos usos políticos y las flamantes formas de pensamiento³⁵, sino también a crear un sentimiento de identidad provincial, inexistente allá por 1812 en muchas de las que estaban llamadas a ser las nuevas provincias de España.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- AQUILLUÉ, D. «La Constitución de 1837: ¿una Constitución transaccional?», en *Revista Historia Autónoma*, 6 (2015).
- DE ARTAZA MONTERO, M., y ESTRADA SÁNCHEZ, M. «Más política y menos administración. La actuación sobre el territorio de los «Subdelegados de Fomento». *Historia Iuris. Estudios dedicados al profesor Santos M. Coronas González*. (vol. 1) Oviedo, KRK ediciones y Universidad de Oviedo, 2014.
- DE AZCÁRATE, G., *Municipalismo y regionalismo* (edición de 1979. Estudio preliminar de Justino de Azcárate y Enrique Orduña), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.
- BERAMENDI, J. y RIVERA, A. «La nacionalización española: cuestiones de teoría y método», en Luengo, Félix y Molina, Fernando (eds.), *Los caminos de la nación. Factores de nacionalización en la España contemporánea*, Granada, Comares, 2016.
- BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- CARANTOÑA, F., «Ni tan recientes ni tan prescindibles: la constitución de 1812, las diputaciones y el (re)nacimiento de las provincias», en *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 15 (2016).
- CEBREIRO NÚÑEZ, J. I., *Los orígenes de la división provincial en España*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., «El modelo liberal-constitucional de Diputación Provincial (1812-1814/1820-1823)», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., *Modelos históricos de Diputaciones provinciales*, Jaén, Diputación de Jaén, 2013.
- ESTRADA SÁNCHEZ, M., «La nueva planta liberal. Definición normativa y funcionamiento real», en *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*. Edición a cargo de Beramendi, J., y Veiga, X. R., Santiago de Compostela. Universidade de Santiago de Compostela, 2014.
- ESTRADA SÁNCHEZ, M., «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*. Serie Claves del Gobierno Local, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2018.

³⁵ Un brillante estudio en el ámbito político y administrativo sobre la Galicia previa a estos años, es el de VEIGA ALONSO, X. R., *Poder e política na Galiza Vilega 1790-1833. Provincias de Lugo e Mondoñedo*. Santiago de Compostela, Bolanda, 2017.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., y SANTAMARÍA DE PASTOR, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., «Provincia y Nación en el discurso político del primer liberalismo. Una aproximación desde la historia conceptual», en Forcadell, C., y Romeo, M. C. (eds.), *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico. Diputación de Zaragoza, 2006.
- FUENTES, J. F., «La formación de la clase política del liberalismo español: análisis de los cargos públicos del Trienio Liberal», *Historia Constitucional (revista electrónica)* 3, 2002.
- FUSI AIZPURÚA, J. P., *La evolución de la identidad nacional*. Madrid. Temas de Hoy, 2000.
- GARRIDO LÓPEZ, C., «El sistema electoral de segundo grado de las diputaciones provinciales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124 (2022).
- GARRIDO MARTÍN, A. (dir.). *Diccionario Biográfico de los Parlamentarios de Cantabria (1813-1901)*, Santander, Parlamento de Cantabria, 2006.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, C., «Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles» (2010), en Vallejo, J. (coord.), *Historia, Derecho, Territorio*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2014.
- ORDUÑA PRADA, E. «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. Á. (coord.), *Las diputaciones provinciales (1820-1823). Estudios conmemorativos del Bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)*, Jaén, Diputación Provincial de Jaén, 2019.
- ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la diputación provincial en España, 1812-1845*. La Diputación Provincial de Guadalajara, Madrid, Universidad Complutense, 1990.
- PÉREZ GARZÓN, J. S., «El nacimiento de la provincia como espacio de poder», en Barrajon Muñoz, J. M., y Castellanos López, J. A. (coords), *La provincia: realidad histórica e imaginario cultural*, Madrid, Sílex, 2016.
- POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, Edic. del Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.
- ROCA ROCA, E., Estudio preliminar a *Las ideas de Administración de Javier de Burgos*. En *Carlos III y la Ilustración*, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.
- SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- SANTIRSO, M., *Progreso y libertad. España en la Europa liberal (1830-1870)*, Barcelona, Ariel, 2008.
- VEIGA ALONSO, X. M., «Poderes locales y construcción del Estado en el siglo XIX (1808-1874)», en *Ayer*, 108 (2017).
- VEIGA ALONSO, X. R., *Poder e política na Galiza Vilega 1790-1833. Provincias de Lugo e Mondoñedo*. Santiago de Compostela, Bolanda, 2017.
- Diario de Sesiones de Cortes (DSC). 12 de enero de 1812; 13 de enero de 1812; 13 de abril de 1836; 26 de julio de 1907.

Constitución y control: a propósito de la suspensión y disolución de las Diputaciones Provinciales (1812-1823)

ENRIQUE ORDUÑA PRADA
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El epílogo de la regulación de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812 es el artículo 336, según el cual el rey podía suspender a las diputaciones que abusaren de sus facultades, pero sólo las Cortes podían disolverlas. El texto analiza esta previsión constitucional desde las perspectivas normativa, doctrinal e institucional. A tal fin, se analizan los siguientes aspectos: las normas de relevancia constitucional, legal y ejecutiva (aspecto normativo), las posiciones políticas que se vertieron a propósito de esta figura (aspecto doctrinal) y la aplicación práctica de las previsiones constitucionales al caso de la Diputación de Extremadura, única ocasión en que se aplicó el artículo 336 de la Constitución (aspecto institucional).

PALABRAS CLAVE

Constitución de 1812, diputaciones provinciales, control político, Extremadura

ABSTRACT

The epilogue of the regulation of the provincial councils in the Constitution of 1812 is article 336 according to which, the king could suspend the councils that abused their powers, but only the Cortes could dissolve them. The text analyzes this constitutional provision from three normative, doctrinal and institutional perspectives. To this end, the following aspects are analyzed: The rules of constitutional, legal and executive relevance (regulatory aspect), the political positions that were expressed regarding this figure (doctrinal aspect) and the practical application of the constitutional provisions to the case of the Diputación de Extremadura, the only occasion in which Article 336 of the Constitution (institutional aspect) was applied.

KEY WORDS

Constitution of 1812, provincial councils, political control, Extremadura

SUMARIO: I. Premisa.–II. El artículo 336 de la Constitución de 1812.
II.1 La comisión constitucional. II.2 El debate del proyecto constitu-

cional.—III. *Presupuestos de la disolución de las diputaciones.*—IV. *La regulación de la disolución de las diputaciones en el Trienio.*—V. *La aplicación del artículo 336 de la constitución a la Diputación Provincial de Extremadura.* V.1 Constitución de la Diputación Provincial. V.2 Las denuncias de abusos cometidos por la Diputación. V.3 Representaciones de la Diputación Provincial ante las Cortes. V.4 La repetición de las elecciones a diputados de cortes y provinciales. V.5 Epílogo: la suspensión de los vocales de la Diputación.

I. PREMISA

Entre las novedades incluidas en la Constitución de 1812 destacan la división territorial del Estado, que acepta a las provincias como demarcaciones territoriales, y la configuración de la diputación provincial como su órgano de gobierno y administración¹. Ambas cuestiones, se ha señalado, responderían a la preocupación para compatibilizar las necesidades de homogeneidad propias de una división del territorio nacional que sirviera a la causa revolucionaria, con el respeto a las diferentes zonas del país cuyas leyes, costumbres, etc., se consideraban que podían ser beneficiosas para el régimen constitucional y colaboradoras en la unidad de éste².

Teniendo en cuenta la nueva división territorial determinada en el artículo 10, así como su carácter transitorio derivado del artículo 11, el originario esquema institucional de la provincia se diseña en los artículos 324 a 337 de la Constitución, completándose en este momento fundacional con dos normas dictadas en su desarrollo. La primera de ellas, el *Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, de establecimiento de las Diputaciones provinciales en la península y ultramar*³, y la segunda, el *Decreto CCLXIX, de 21 de junio, de 1813,*

¹ Para los antecedentes de la provincia constitucional *vid.*, BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional, La división provincial*, CEC, Madrid, 1996, pp. 19-64; *ibídem*, *La invención de las provincias*, Los Libros de la catarata, Madrid, 2011, pp. 11-36.

² En este sentido, GONZÁLEZ CASANOVAS, J. A., *Las Diputaciones Provinciales en España. Historia de las Diputaciones, 1812-1985*, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986, p. 23.

³ El artículo 1 de este Decreto, tras especificar «que mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español, de que trata el artículo 11 de la Constitución», prevé el establecimiento de las siguientes diputaciones provinciales en la península e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara con Molina, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, Islas Baleares e Islas Canarias. Por su parte, en los territorios de Ultramar, además de las mencionadas expresamente en el artículo 10 de la Constitución, se prevén «en la América Meridional, en el Perú la de Cuzco, en Buenos-Ayres la de Charcas, y en la de Nueva-Granada la de Quito; y en la América Septentrional, en Nueva-España la de San Luis Potosí, á que se agregue Guanaxuato; en Goatemala otra que se fixará en Leon de Nicaragua con la provincia de Costa-Rica, y en la Isla de Cuba otra en Santiago de

aprobando la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, que desarrolla aspectos relacionados con la forma de elección, funciones y naturaleza de dicha institución. El gobierno político de la provincia corresponde a un jefe superior, nombrado por el rey, que preside la diputación provincial –artículos. 324 y 325–. Junto a él, componen la diputación el intendente y siete diputados provinciales elegidos en la forma descrita en los artículos 327 a 331, así como tres vocales suplentes –artículo 329–.

La institución creada por los constituyentes gaditanos adopta el modelo del consejo general del departamento existente en Francia⁴. De modo que, en esta primera fase del constitucionalismo doceañista, la diputación provincial actúa como órgano consultivo del jefe político, figura inspirada también en su equivalente francés del prefecto. Como se ha observado, la dependencia de las diputaciones del jefe político tenía un marcado carácter unitario, centralista y jerárquico, según se deduce del artículo 324 de la Constitución⁵.

Desde esta perspectiva originaria pueden advertirse dos importantes consecuencias con relación a la provincia y su órgano de gobierno. Por una parte, aquélla no es una demarcación soporte de una entidad local propiamente dicha, sino por el contrario se trata de una circunscripción territorial para la acción de la Administración estatal⁶; y por otra parte, y en lógica consecuencia con lo anterior, es posible apreciar el concepto inequívoco de órgano periférico de la administración del Estado que se confería a la diputación, en tanto y cuanto su presidencia se atribuía en primer lugar a un funcionario designado por el gobierno y para sustituirle asumía la representación del Estado el intendente, quedando relegado a un tercer lugar el primer vocal, que debía ser electo.

El epílogo de la regulación constitucional sobre el gobierno de la provincia se concreta en el artículo 336 de acuerdo con el cual el rey podía suspender a las diputaciones que abusaren de sus facultades, pero sólo las Cortes podían disolverlas. Como sigue,

«Si alguna Diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda; durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes.»

Cuba». Se ha manejado la edición facsímil de la *Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de Cadiz* publicada por las Cortes Generales, Madrid, 1987. El Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812 figura en el Tomo I, pp. 523-525.

⁴ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La Provincia en el régimen local español», *Problemas actuales de Régimen local*, 2.^a Ed. Sevilla. 1986, p. 32.

⁵ Cfr. GONZÁLEZ CASANOVAS, *Las Diputaciones Provinciales...*, op. cit., p. 24.

⁶ Cfr. PAREJO, L., «La región y la legislación histórica de régimen local», *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, Fernández, T. R. (dir.), Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, p. 36.

En las páginas que siguen a continuación nos proponemos analizar esta modalidad de control sobre las diputaciones desde una perspectiva metodológica que parte de una triple perspectiva: normativa, doctrinal e institucional⁷, deteniéndonos, en consecuencia, en las normas de relevancia constitucional, legal y ejecutiva (aspecto normativo), las posiciones políticas que se vertieron a propósito de esta figura (aspecto doctrinal) y la aplicación práctica de las previsiones constitucionales (aspecto institucional). De acuerdo con ello, y desde una perspectiva sistemática, en la exposición trataremos de responder a diferentes preguntas que se suscitan en torno a la disolución de las diputaciones provinciales en el primer constitucionalismo doceañista. Así, comenzaremos formulándonos cuál es el origen y antecedentes de la previsión contemplada en el artículo 336 de la Constitución y cuáles fueron las posturas que manifestaron las distintas tendencias políticas en el debate constitucional (2); a continuación, nos centraremos en conocer cuáles son los presupuestos que motivan la aplicación de una medida tan extrema (3); seguidamente, tendremos nuestra atención en desgranar cuáles fueron las novedades introducidas en la regulación de la figura que ahora nos ocupa en la tarea legislativa del trienio (4); y, finalmente, dedicaremos nuestra atención al examen de la aplicación práctica de esta previsión constitucional al caso específico de la Diputación Provincial de Extremadura en la primavera de 1813, única ocasión en que se adoptó esta extrema medida coercitiva en los distintos períodos de vigencia del constitucionalismo doceañista (5).

II. EL ARTÍCULO 336 DE LA CONSTITUCIÓN

La inclusión de este precepto en el texto gaditano es el resultado de un proceso de decantación que se desarrolla tanto en la comisión constitucional como en los debates en Cortes del referido artículo, tarea a la que dedicamos los siguientes epígrafes⁸.

II.1 LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL

La comisión constitucional examinó el capítulo 2.º del título 6.º del proyecto constitucional en las sesiones celebradas desde el 19 de

⁷ En este sentido, VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., «Algunas reflexiones metodológicas sobre la Historia Constitucional», *Historia Constitucional*, núm. 8, 2007, pp. 245-259.

⁸ Vid. CALONGE VELÁZQUEZ, A., y ORDUÑA PRADA, E., *La disolución de ayuntamientos. El caso singular del ayuntamiento de Marbella*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 19-35.

noviembre al 4 de diciembre de 1811. En este capítulo, rubricado «Del Gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales», se contemplan el grueso de las previsiones que, con el tiempo, pasarán a formar parte del definitivo texto constitucional.

En el proyecto constitucional examinado y debatido por la comisión no se hace mención alguna ni a la facultad del monarca de suspender a los vocales de la diputación provincial, ni a la atribución a las Cortes del poder de disolverla⁹. Asimismo, a pesar del laconismo de las actas de la comisión, no hay ninguna intervención de sus miembros sobre la oportunidad y conveniencia de incluir ambas posibilidades. Las menciones a la facultad disolutoria a la que nos venimos refiriendo no aparecerán hasta que, una vez concluido el examen de todo el proyecto constitucional, la comisión proceda a una nueva revisión del mismo.

En efecto, en la sesión de 19 de diciembre de 1811 se propone que en el capítulo de las diputaciones se redacte un precepto «estableciendo que si sucediere que una Diputación excediese sus facultades y faltase a su deber, puede el Rey suspenderla dando parte a las Cortes, que solas podrán decretar la remoción, si hubiere lugar, y mandar que se proceda a nueva elección»¹⁰.

La comisión constitucional, como puede apreciarse, pretende pergeñar un procedimiento bifásico en el que intervienen dos poderes del Estado: de una parte, se atribuye al rey la posible suspensión de la diputación cuando concurren los supuestos de hecho de exceso en el ejercicio de sus facultades o faltas en sus deberes — habrá que entender constitucional y legalmente establecidos—, reservando a las Cortes, en un segundo momento, la disolución de la diputación y la provisión de nuevos miembros a través de la correspondiente convocatoria electoral.

Para llevar a cabo tal cometido, la comisión adopta dos decisiones. La primera fue encomendar a Ranz Romanillos la redacción del artículo definitivo¹¹. Texto articulado que presenta en la sesión de 20 de diciembre siendo incorporado al proyecto como artículo 334, y que a la postre se convertiría en el definitivo artículo 336 al no variar la redacción propuesta.

La segunda decisión tomada por la Comisión consistió en encargar a los responsables de la elaboración del *Discurso Preliminar* del texto constitucional la redacción justificativa de esta novedad, comprometiéndose a presentarla a la comisión una vez estu-

⁹ Vid. *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*, estudio preliminar de Diz-Lois, M.^a C., IEP, Madrid, 1976, pp. 207-215.

¹⁰ *Ibidem.*, pp. 227-228.

¹¹ Sobre Ranz Romanillos, que no era miembro de la Comisión ni ostentaba la condición de diputado, véase el «Estudio preliminar» de Diz-Lois, *Actas...*, *op. cit.*, pp. 30 ss.

viera concluida. Los diputados Argüelles y Espiga, que habían sido designados por la propia comisión para dicha labor¹², cumplieron el mandato formulado incluyendo dos referencias expresas a la facultad de la que nos ocupamos, relacionadas, en ambos casos, con los límites al ejercicio de las funciones atribuidas a las diputaciones. Así, en primer lugar se planteará que no cabe recelar que las facultades de la Diputación «puedan nunca exceder los límites que se les prescribe, pues en caso de abuso ó resistencia á las órdenes del Gobierno, podrá este suspender á los vocales, dando parte á las Córtes para resolver lo que convenga. De esta disposición resultará un freno recíproco, que conservará el justo equilibrio que puede desearse». Insistiéndose más adelante en la idea de que la acción de las diputaciones queda subordinada a las leyes, «sin que en nada puedan entorpecer, y menos oponerse a las órdenes y providencias del Gobierno, estando este autorizado para suspender á los vocales en casos de abuso ó desobediencia»¹³. Quedan de esta manera afirmadas en el *Discurso Preliminar* dos ideas sobre la configuración constitucional de las diputaciones: por un lado, se aprecia la tímida descripción del principio de la vinculación de su actividad a la Constitución y, por otro lado, funge la idea, en consecuencia, de que las tareas y funciones que desarrolla quedan preordenadas por la Constitución.

La cuestión que se suscita de inmediato consiste en determinar cuál es el origen y la fuente de inspiración de la redacción del entonces artículo 334 del proyecto constitucional. Para afrontar dicha tarea podemos partir del examen de la regulación de una figura preconstitucional, que se ha considerado como antecedente o preludio de la diputación provincial. En concreto, estamos haciendo referencia a las Juntas Provinciales, cuya primera regulación se dicta al inicio de la guerra a través del *Reglamento de la Junta Central de 1 de enero de 1809*. Ahora bien, en este texto no se menciona en ningún momento la posible facultad suspensiva del monarca de dicho órgano, circunstancia que no ha de extrañar si se toman en consideración tanto las funciones que tenía encomendadas como el crítico momento de la contienda bélica. E igual conclusión se alcanza tras la lectura del *Decreto XLIII, de 18 de marzo de 1811, por el que se aprueba el Reglamento provisional para el gobierno de las Juntas Provinciales*¹⁴, anticipo, con todas las cautelas, de la diputación provincial y en el que se trataba de resolver un problema de la admi-

¹² ARTOLA, M., «Estudio preliminar», *La Constitución de 1812*, Iustel, Madrid, 2008, p. 59.

¹³ Cfr. ARGÜELLES, A. de, *Discurso Preliminar a la Constitución de Cádiz de 1812*, CEC, Madrid, 1981, pp. 118-119.

¹⁴ *Colección de Decretos... op.cit.*, pp. 116-129.

nistración periférica condicionada por una guerra que se extendía por gran parte del territorio nacional¹⁵.

Descartados los antecedentes inmediatos de derecho nacional, la fuente de inspiración de la propuesta planteada en la comisión constitucional, y de la definitiva redacción de la misma, se encuentra en dos textos franceses que, presumiblemente, debió manejar Ranz Romanillos para preparar la misma, dados sus antecedentes como copartícipe en la redacción del Estatuto de Bayona y su adscripción política afrancesada que no le impidieron adherirse a las filas liberales en las Cortes de Cádiz. Se trata, siguiendo un orden cronológico, de la Ley 8 de enero de 1790 que estableció la organización definitiva de los departamentos y distritos y la Constitución de 3 de febrero de 1791. El sistema general del texto gaditano presenta claras analogías con el de la Constitución francesa de 1791¹⁶, circunstancia que no debe extrañar en lo que atañe a los perfiles estructurales de la provincia y de su órgano de gobierno. Ahora bien, que existan dichas semejanzas no implica que en la regulación gaditana de la provincia y su órgano de gobierno se asumiese acríticamente el modelo francés en toda su extensión.

Respecto del primero de los textos aludidos, en la Ley de 8 de enero de 1790, y a los efectos que ahora interesan, se preveía que el rey podía suspender en sus funciones a los órganos que configuraban la estructura institucional departamental –*Conseil Général, Directoire du département permanent* y *Procureur général syndic*–, atribuyéndose la facultad suspensiva de los mismos a la asamblea legislativa.

Mientras que en el segundo de los textos que presumiblemente sirvió de referencia a Ranz, la Constitución de 1791, se encuentran dos alusiones a la figura que ahora importa en la sección segunda del capítulo IV del título III, relativo al ejercicio del poder ejecutivo, que aborda lo atinente a la administración interior, siguiendo el esquema de la Ley de 8 de enero de 1790. De una parte, su artículo 5 establece que el rey tiene derecho a anular los actos de los administradores de departamento contrarios a las leyes o a las órdenes que hubiera dirigido y «en caso de que perseveren en la desobediencia o si comprometen por sus actos la seguridad o la tranquilidad públicas, puede suspenderlos en sus funciones»; de otra parte, y como corolario del

¹⁵ ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y Provincias*, CEPC, Madrid, 2003, p. 320. Un detallado examen comparativo de las funciones atribuidas a las Juntas Provinciales por el Decreto de 18 de marzo de 1811 y las contempladas en el artículo 335 del texto gaditano correspondientes a las diputaciones provinciales en ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la Diputación Provincial en España 1812-1845. La Diputación Provincial de Guadalupe*, tomo I, UCM, Madrid, 1990, pp. 71-93.

¹⁶ POSADA, A., *Tratado de Derecho Político*, tomo II, 4.ª ed., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1929, pp. 288-289.

supuesto de hecho descrito, el artículo 8 consagra el deber del monarca de informar al cuerpo legislativo sobre el citado acuerdo o confirmación de suspensión, atribuyendo al órgano del poder legislativo la facultad de levantar la suspensión, confirmarla o «incluso disolver la administración culpable, y si ha lugar, enviar a todos los administradores o a algunos de ellos ante la justicia penal, o dictar contra ellos un decreto de acusación».

Como puede inferirse de los preceptos transcritos, en consonancia con los principios inspiradores de la revolución, el constituyente francés de 1791 configura un modelo de control gubernativo de las entidades infraestatales en el que intervienen, además del monarca, dos poderes del Estado: el rey puede anular los actos de los administradores de los departamentos y, en su caso, suspenderlos en sus funciones; al poder legislativo se le atribuye la facultad de levantar la suspensión o disolver a dicha administración; y, por último, el poder judicial interviene en los supuestos de concurrencia de un ilícito penal¹⁷. En sustancia, la redacción del artículo 334 del proyecto de Constitución encuentra su fuente de inspiración en esta regulación, si bien se aparta de su modelo, de una manera más aparente que real, en cuanto a la ausencia de mención alguna a la intervención del poder judicial, puesto que esa laguna se cubrirá en el desarrollo y en la aplicación práctica del precepto constitucional mediante el reenvío del expediente a los Tribunales como veremos *infra*.

II.2 EL DEBATE EN LAS CORTES

El alcance del precepto de referencia fue explicitado con toda claridad desde las filas del liberalismo moderado por Argüelles, al estimar que debía entenderse como una providencia preventiva para evitar que las diputaciones «se hagan insolentes, temiendo siempre que las suspenda el rey ó su delegado»¹⁸. La atribución al monarca de un poder de esta naturaleza en el artículo 334 del proyecto constitucional suscitó la objeción de algunos diputados sobre el alcance mismo de la suspensión y disolución. En este sentido se manifestó el canónigo Larrazabal, diputado por Guatemala, quien, para evitar futuras interpretaciones incorrectas del precepto de referencia, plan-

¹⁷ Sobre ello, MESTRE, J-L., «L'affaire Tournal: un exemple du contrôle de l'administration et de la justice départementales en 1792», en Constable, G., et Rouche, M. (dir.), *Auctoritas. Mélanges offerts à Olivier Guillot*, PUPS, 2006, pp. 771-778; y SÉGALA, S., «Le conseil d'État de 1791 et l'annulation d'actes administratifs pour illégalité et inconstitutionnalité», *Droit prospectif. Revue de la recherche juridique*, PUAM, 1993-2, pp. 551-564.

¹⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias* de 14 de enero de 1812, p. 2626.

teó que se aclarase que la suspensión se dirigía a los sujetos que habían delinquido, pues en caso contrario se podría pensar que «el Rey puede suspender sin causa á toda la Diputación»¹⁹. Objeción a la que se sumaron las dudas del sr. Zorraquín acerca del posible desempeño de las obligaciones de la junta por los tres suplentes en el caso de que se suspendieran a todos sus vocales.

Ambas objeciones fueron replicadas por Argüelles aclarando la posible casuística a la que podría dar lugar la aplicación del precepto. Según el diputado asturiano, de una parte, «una Diputación no puede delinquir sin que delinca el mayor número, y la minoría entonces no habría delinquido. En este caso les quedaba el camino para hacer el recurso competente». Mientras que, de otra parte, «si se trata de providencias gubernativas, en que el rey da una orden y no se cumple, en este caso es preciso un acuerdo; y si se produce acuerdo, ya es el mayor número, porque si no, no puede haberlo. Por eso se dice la Diputación, que solo la forma la mayoría. En este caso los tres suplentes bastan para desempeñar los cargos de la Diputación que es la dificultad propuesta por el Sr. Zorraquín»²⁰.

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que las dudas interpretativas relacionadas con este asunto quedarán solventadas posteriormente en la contestación de una consulta que, ya vigente el texto constitucional, realizó la Regencia a la Secretaría de Despacho de Gracia y Justicia sobre si en todos los casos en que el rey, o el gobierno, decretase haber lugar a la formación de causa por infracciones de la Constitución habría de suspender de sus funciones a los individuos o corporaciones a quienes se mandase formar causa. En concreto, en la Orden de 30 de marzo de 1813 se sostendrá «que todos aquellos, contra quienes declare ó haya declarado haber lugar á la formación de causa por infracciones de la Constitución ó de las leyes, deben por el mismo hecho quedar suspensos en el ejercicio de sus empleos [...] verificándose lo mismo quando la Regencia haga igual declaracion: bien que por lo respectivo á los magistrados y jueces, y á las Diputaciones provinciales»²¹, debiendo ser juzgados, por expreso mandato legal, por el Tribunal Supremo de Justicia²². Al margen del reconocimiento expreso de esta garantía

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Orden de 30 de marzo de 1813 por la que quedan suspensos de sus funciones todos aquellos á quienes se les manda formar causa por infracciones de la Constitución, en Colección de Decretos y Ordenes...*op. cit.*, II, p. 832.

²² Según se desprende del artículo VII, del capítulo II, del decreto CCXLIV, de 24 de marzo de 1813, sobre reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos, solo ante las Cortes, el rey o la Regencia podían ser acusados los individuos de las diputaciones provinciales por los delitos de la propia clase, añadiendo su artículo viii que serán juzgados por el Tribunal Supremo de Justicia en el caso de que las Cortes declaren que ha lugar a la formación de causa, con lo cual quedarán suspensos «los individuos

jurisdiccional, del tenor literal de la citada Orden de 30 de marzo de 1813 cabe advertir la trascendencia de la misma, al convertir al procedimiento por infracción de la Constitución en una potente arma política²³, como veremos con detalle en el caso de la diputación de Extremadura.

Un segundo asunto de cierto calado, relativo a la competencia orgánica para aplicar la suspensión, lo planteó el diputado Sr. Creus, canónigo de Urgel, con relación a las diputaciones provinciales de América. Ante la lejanía de éstas y la complejidad de las comunicaciones a la hora de trasladar órdenes de suspensión y disolución desde la península, planteó que se autorizase a los virreyes de las provincias para que tuviesen la facultad de suspender a los que delinquiesen en América. A este planteamiento se unió el sr. Zorraquín, mientras que Argüelles, por su parte, no suscitó inconveniente alguno pues, según manifestó, a los diputados provinciales «los jefes de América podrán igualmente suspenderlos si el rey les delega su poder»²⁴.

A pesar de que formalmente las intervenciones de los distintos diputados se centraron en procurar deslindar los sujetos destinatarios de la disolución –diputaciones y/o sus miembros–, debate que se reproducirá en el trienio y en la regencia de María Cristina, así como la competencia orgánica para efectuar la suspensión en el caso de las diputaciones americanas, en el trasfondo de esta discusión subyace una cuestión de mayor calado que afectaba a la propia estructura política del Estado. En concreto, estamos haciendo referencia al conocido debate sobre el carácter representativo de las provincias y el riesgo federalizante denunciado por el Conde de Toreno. Peligro que debía evitarse a toda costa, sobre todo en las provincias de ultramar, porque de producirse, insensiblemente se deslizarían hacia la formación de Estados independientes. Como ha señalado De Castro, las intervenciones al discutirse el contenido del artículo 336 de la Constitución resultan exacerbadas por la situación de enfrentamiento con la oposición americana a la centralización de la metrópoli²⁵, y que, como veremos a continuación, se reprodujeron al discutirse en las Cortes el texto de la Instrucción de 1813.

de las Diputaciones provinciales, si ya no lo estuviesen por el Rey ó la Regencia, conforme al artículo 336 de la Constitución. Para que las Córtes hagan la expresada declaración con respeto á una Diputación provincial que haya sido acusada ante el rey, ó suspendida por este, se les dara parte de los motivos, con arreglo al propio artículo».

²³ Vid. LORENTE SARIÑENA, M., *Las infracciones a la Constitución de 1812*, CEC, Madrid, 1988, p. 101.

²⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias* de 14 de enero de 1812, p. 2626.

²⁵ DE CASTRO, C., *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza Editorial, Madrid, 1979, pp. 84-85 y 91.

III. LOS PRESUPUESTOS DE LA DISOLUCIÓN DE LAS DIPUTACIONES

Aprobada la Constitución, el régimen de la suspensión de los vocales de la diputación se completa con las funciones que, en esta materia, atribuye a los jefes políticos el artículo XXIV de la Instrucción de 1813. En este punto concreto la Instrucción es taxativa al señalar que

«Para que pueda tener efecto, si alguna vez ocurriere con urgencia ó gran distancia, la facultad que la Constitución da al Rey en el artículo 336 de suspender á los individuos de las Diputaciones provinciales cuando abusaren de sus facultades, los Gefes políticos se limitarán en esta parte á executar puntualmente las órdenes que preventivamente les haya comunicado el Gobierno.»

En la tramitación de la instrucción de 1813 en las Cortes se reprodujo la discusión entre los diputados de procedencia americana y los peninsulares en torno al alcance de esta facultad suspensiva²⁶. No cabe duda alguna que el artículo XXIV, sin perjuicio de su aplicación en el territorio peninsular, estaba previsto para aplicarse en los territorios de ultramar —«*si alguna vez ocurriera con urgencia o a gran distancia*»— debido a los temores frente a eventuales desviaciones federalistas y, en última instancia, independentistas que, a la postre, triunfaron pocos años más adelante. Desde esta perspectiva resultaba necesario atribuir amplias facultades a los jefes políticos que, en el caso de la ejecución puntual «*de las órdenes que preventivamente les haya comunicado el Gobierno*» en el supuesto de la suspensión de los individuos de las diputaciones provinciales, se configuraba como manifestación de una de las naturalezas del jefe político, a saber, la de ser mero agente de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno.

Junto a los temores independentistas de las diputaciones de ultramar es posible identificar otro presupuesto de hecho en que se concreta la genérica noción de «abuso de facultades» que podría motivar la aplicación del artículo 336 de la Constitución. Para su determinación debemos recordar que el objetivo principal de las diputaciones consistía en promover la prosperidad de la provincia bajo la presidencia del Jefe político, teniendo encomendadas la ejecución de actividades propias del gobierno en las provincias. Las competencias de las diputaciones provinciales se recogen en el artículo 335 de la Constitución, siendo desarrolladas, de manera ciertamente exhaustiva, en los artículos I a XVIII de la Instrucción de 1813.

²⁶ ORTEGO GIL, *Evolución legislativa...*, op. cit., pp. 216-217.

Atendiendo a un criterio material, pueden sistematizarse en seis ámbitos concretos:

a) con relación a los ayuntamientos, les correspondía velar por lo relativo al establecimiento de ayuntamientos, intervenían en el repartimiento de las contribuciones efectuado por las Cortes —en virtud del cual eran las diputaciones las que determinaban la cantidad económica que correspondía a cada pueblo—, disponían de facultades en el nombramiento de secretario, intervenían en la inversión, disposición y cuentas de los fondos de propios y arbitrios de los pueblos y en las cuentas de los pósitos; b) con relación a las obras públicas, debían velar por la conservación de las existentes y promover la construcción de nuevas obras y establecimientos, asimismo, en el caso de tratarse de obras a cargo del gobierno, éste debía asignar a las diputaciones una intervención especial; c) en materia de salud pública, debían auxiliar al jefe político cuando se declarase alguna enfermedad contagiosa o epidémica, y uno de sus miembros formaba parte de la junta de sanidad constituida en cada provincia; d) con relación a la instrucción pública, tenían atribuido velar por el cumplimiento de los ayuntamientos sobre el establecimiento de escuelas de primeras letras e instrucción de la juventud, correspondiéndoles competencias en materia de selección de maestros públicos; e) en materia de fomento, tenían encomendada la elaboración de planes y proyectos, que debían presentar al gobierno, para fomentar la agricultura, la industria, las artes y el comercio; y, por último, f) con relación a la población de la provincia, se les encomendaba la elaboración de formación del censo y la estadística de su respectiva provincia, que debían ser remitidos al gobierno.

En este listado de atribuciones se entremezclan algunas competencias de naturaleza política con funciones de estricto carácter económico. Por ello, no puede dejar de advertirse que en este momento fundacional las diputaciones se configuran, en suma, como unos organismos claramente dependientes del poder central que actúan como corporaciones económico-administrativas para la ejecución de actividades y administración de los intereses del gobierno en las provincias, con una clara finalidad de racionalización de los recursos y de la acción ejecutiva al objeto de superar la grave crisis política, institucional y económica que se arrastraba desde el Antiguo Régimen, configurándose, como advirtió Posada, esencialmente en una dependencia del Estado²⁷.

Insistiendo en esta idea de orden económico, el *Discurso Preliminar* de la Constitución de 1812 resulta vehemente al afirmar que

²⁷ Vid. POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España: 1812-1909*, IEAL, Madrid, 1982, p. 56.

con la concepción constitucional de la provincia, y de su aparato institucional, «no podrán menos de cesar las extorsiones y fraudes en el reparto y recaudación de los impuestos, y el perjudicial influjo de los falsos principios y equivocadas providencias en punto de economía pública, que emanaban de autoridades que por su instituto jamás debieron ser llamadas á dirigir ni promover los intereses de los particulares»²⁸.

Desde este planteamiento, no suscita excesiva controversia sostener el carácter instrumental del que se va a dotar a las diputaciones provinciales para ejecutar los planes económicos de las Cortes gaditanas. Veamos dos ejemplos de ello.

El primero es el *Decreto CCIV de 4 de enero de 1813, relativo a la venta a particulares de los terrenos de baldíos o realengos y los de propios y arbitrios de los pueblos*, dictado con el propósito de fomentar la riqueza agrícola, aumentar el número de propietarios, atender al pago de una parte de la deuda pública generada por la guerra contra el ejército napoleónico y, por último, premiar a los soldados que hubiesen prestado servicio en la guerra de independencia. La ejecución práctica de esta medida, ante los obstáculos y adversidades presentadas, fue desempeñada, a la postre, por las diputaciones provinciales que debían señalar el tiempo y términos para llevarla a cabo²⁹, pues únicamente «acomodando las providencias...á la situación de cada provincia, y prefiriendo en cada una las más convenientes», podían obtenerse ventajas de la enajenación de los baldíos y los propios³⁰. La materialización práctica de estos premios patrióticos a quienes hubieran participado en las guerras contra Napoleón podemos verlos en el caso de la provincia de Jaén, cuando su Diputación aprobó, previa incoación del expediente oportuno por los ayuntamientos respectivos, la entrega en propiedad particular de ciertos terrenos baldíos o realengos a estos patriotas, «pero con la prohibición de volver a vincular, ni pasarlos mediante título a manos muertas, que era precisamente lo que se pretendía evitar»³¹.

El segundo ejemplo alude a que las diputaciones van a ser la herramienta idónea para, a través del Nuevo Plan de contribuciones públicas de 13 de septiembre de 1813 y la Instrucción para las dipu-

²⁸ ARGÜELLES., *Discurso Preliminar...op. cit.* p. 119. Afirmación que, como observó en su momento SÁNCHEZ AGESTA, guarda una estrecha relación con los Decretos de las Cortes posteriores a la Constitución estableciendo los supuestos de una economía fundada en el impulso libre de la industria y del comercio. Vid. «Introducción», en *Agustín de Argüelles. Discurso Preliminar... op. cit.*, pp. 34-35.

²⁹ CONDE DE TORENO, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, CEPC, Madrid, 2008, pp. 1179-1181.

³⁰ *Colección de Decretos...op. cit.*, tomo II, pp. 738-742.

³¹ Cfr. CHAMOCHO CANTUDO, M. A., *La Diputación Provincial de Jaén en el primer Estado constitucional. Historia política y jurídica (1813-1868)*, Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 2004, p. 137.

taciones provinciales que lo acompañaba, poner en práctica el reparto de la contribución directa, pilar de la reforma tributaria emprendida por los legisladores de Cádiz, y recogida en el proyecto de Ley de 6 de julio de 1813, síntesis de la herencia reformista del siglo XVIII, en el que, entre otras cuestiones, se suprimían las rentas provinciales y estancadas y se sustituían por una contribución directa de acuerdo con la riqueza de los contribuyentes³².

En definitiva, la naturaleza instrumental de la diputación en el sentido acabada de reseñar sucintamente, así como las atribuciones de índole económica encomendadas por mandato constitucional, proporcionan un segundo presupuesto de hecho que motiva la aplicación práctica de las previsiones del artículo 336 de la Constitución. Sobre ello volveremos con detalle al examinar el procedimiento de disolución de la Diputación de Extremadura en la primavera de 1813 al existir un evidente nexo causal entre las decisiones de política económica adoptadas por las Cortes y la actuación de dicha corporación provincial que se estima como infracción de la Constitución.

IV. LA REGULACIÓN DE LA DISOLUCIÓN DE LAS DIPUTACIONES EN EL TRIENIO

La vigencia de la obra normativa del liberalismo doceañista fue efímera, pues con ocasión de la reacción absolutista y la vuelta al Antiguo Régimen, se derogó expresamente todo el edificio legal elaborado hasta esa fecha, mientras que las diputaciones provinciales fueron suprimidas por Real Decreto de S. M. de 15 de junio de 1814, disposición ratificada por la Real Cédula de 25 de junio de 1814.

El retorno al constitucionalismo doceañista no se produciría hasta seis años más tarde, con motivo del éxito del levantamiento militar iniciado por el General Riego en Cabezas de San Juan. Ahora bien, el regreso a la legitimidad constitucional implicó no sólo que se repudiese en toda su extensión la legislación de las Cortes gaditanas, sino también una férrea reacción de oposición política a cuanto significaba el absolutismo. En este sentido, en la sesión de las Cortes Extraordinarias de 17 de octubre de 1822, ante el peligro de invasión de las potencias extranjeras y las ope-

³² Vid. el ya clásico trabajo de FONTANA, J., *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español: 1823-1833*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973, pp. 53-72, que destaca cómo esta cuestión de la contribución directa fue una de las causas decisivas que enfrentaron a la España rural contra la Constitución, pp. 60-61.

raciones de financiación externa de las facciones contrarias al constitucionalismo liberal, Alcalá Galiano dio lectura al dictamen de la comisión especial sobre la memoria presentada por los Secretarios de Estado y de Despacho el 12 de octubre, en el que se planteaba la adopción de un extenso listado de medidas de naturaleza dispar³³, entre las que figuraba, en lo que ahora importa, la autorización al Gobierno, previo informe de las diputaciones provinciales y jefes políticos, para «*que pueda suspender a los individuos de los Ayuntamientos, reemplazándolos con otros que lo hayan sido de ellos en años anteriores después de restablecida la Constitución*»³⁴. Se trata, sin duda, de una medida de reacción frente a los desafectos al régimen constitucional carente de regulación positiva específica previa, que daría pie a las críticas formuladas a esta época de dominio liberal por algún autor de la época calificándola como «escasa de gloria y rica de incidentes tristes, y de miserias políticas»³⁵.

En este contexto político se va a plantear en fecha temprana la revisión de la Instrucción de 1813 dado que, a los veinte días de constituirse las nuevas Cortes, el 29 de julio de 1820 comenzaron los trabajos de desarrollo de la legislación provincial que se recogieron en un dictamen de 7 de junio de 1821, elaborado por una comisión constitucional designada al efecto. Tras el fracaso de esta propuesta, al año siguiente se presentaron dos nuevos proyectos, uno de procedencia gubernamental de 13 de mayo de 1822 y otro por las Cortes el 29 de abril de 1822. En todos estos casos la suspensión y disolución de las diputaciones provinciales va a estar presente en las reformas planteadas.

Con relación al primero de los proyectos citados, las Cortes acordaron el nombramiento de una comisión especial para llevar a cabo la reforma de la Instrucción de 1813, presentando sus conclusiones a las Cortes en un dictamen de 7 de junio de 1821 para

³³ Las medidas se sistematizaban en veinte artículos, abarcando materias tan dispares como la fijación de la suerte del clero y su arreglo definitivo, el traslado de diócesis de los párrocos separados de su ministerio, el traslado de unas provincias a otras de los empleados cesantes que gozaban sueldo del erario, la pérdida de dos terceras partes del sueldo de los empleados de los pueblos que no hiciesen frente a los facciosos, etc. *Vid. Gaceta de Madrid*, núm. 305, de 18 de octubre de 1822, pp. 1515-1516.

³⁴ PAREJO, «La región y la legislación histórica de régimen local», *op. cit.*, pp. 40-41.

³⁵ Cfr. COS-GAYON, F., *Historia de la Administración Pública de España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976 (edición facsimil del original de 1851), que continúa señalando: «En ningún tiempo está tan borrada la idea del derecho público como en aquellos en que mas se proclama: por lo común cuando se pide libertad para todas las opiniones, se dan ejemplos inauditos de intolerancia: se impone á las masas su mismo poder en nombre de la fuerza, se las violenta para que proclamen la fraternidad: se exige toda clase de libertades por medio de una tiranía declarada: una minoría atrevida suele ser la que predica á todos los demas la soberanía comun, y la ley de las mayorías», p. 235.

arreglar el gobierno económico-político de las provincias³⁶. Como ha estudiado Ortego Gil, se trataba de reformar la Instrucción de 1813, siguiendo el orden de la misma, añadiendo soluciones para nuevos casos que pudieran plantearse, pero no de redactar una nueva ley. Partiendo de ello, en el dictamen de la comisión especial se delimitaban dos bases en función de las cuales debían formularse las variaciones: de una parte, era necesario clarificar las facultades de las diputaciones provinciales y, de otra parte, se precisaba la directa y mutua comunicación de los ayuntamientos y particulares con las diputaciones en todos los negocios que fuesen de su atribución³⁷.

Uno de los elementos centrales en que la comisión va a detener su atención será el del alcance de las funciones del jefe político con relación a las diputaciones provinciales. En este sentido, el mencionado dictamen de 7 de junio de 1821, tras recordar que la Constitución sólo se limitaba a establecer la figura de los jefes políticos y no a regular su intervención, sostendrá que la asistencia y cooperación de estos en el gobierno provincial se reducía a la presidencia de las diputaciones y ayuntamientos, criticando la suspensión prevista en el artículo 336 de la Constitución, dado que si, por una parte, sus facultades precisan de la remisión y aprobación superior, y de otra, sus acuerdos requieren la intervención del jefe político para proveer todos sus efectos, «*las Diputaciones no tienen por sí mismas una acción propia para resolver con independencia en uso de las facultades que las confía la Constitución, (y) jamás puede esperarse que abusen de ellas*»³⁸.

De acuerdo con estos presupuestos ideológicos liberales, la comisión pretende deslindar las atribuciones y potenciar las diputaciones, dejando en sus manos la gestión de aquellas materias que la Constitución les encomendaba, al mismo tiempo que reducía la intervención de los agentes del gobierno. En este sentido, en el artículo 22 del proyecto elaborado se limitaban las facultades del jefe político para suspender a las diputaciones de acuerdo con las órdenes que hubiera recibido del gobierno, de conformidad con el artículo 336 de la Constitución. De modo que al suprimirse la expresión «*si alguna vez ocurriere con urgencia o en gran distancia*» prevista en el artículo XXIV de la Instrucción de 1813³⁹, se establecía la regla general de que «la suspensión deberá recaer úni-

³⁶ ORTEGO GIL, *Evolución legislativa...*, op. cit., pp. 232-233.

³⁷ *Ibidem.*, pp. 234-235.

³⁸ *Ibidem.*, p. 237.

³⁹ El motivo de suprimir este inciso no es otro que la paulatina y sucesiva declaración de independencia de las provincias de ultramar determinadas en el Decreto CLXIV, de 23 de mayo, que hacían inoperante el empleo de una cláusula referida a la lejanía de las mismas.

camente sobre los vocales que hubieran abusado y constituyan mayoría conforme a lo prevenido en los artículos 36 y 46 del capítulo segundo de esta instrucción»⁴⁰.

Fracasado el primer intento de reforma de la legislación provincial de 1821, al año siguiente se presentaron dos proyectos normativos, aunque sólo uno de ellos, el de 29 de abril, llegó a discutirse en las Cortes, convirtiéndose a la postre en la Instrucción de 1823. La existencia de dos proyectos se justifica porque la concurrencia de una mayoría liberal en las Cortes, opuesta al partido moderado, motivó una crisis ministerial integrándose en el gabinete primeras figuras del moderantismo como Martínez de la Rosa. Una vez más, se enfrentaban dos visiones de la política que, en el caso que ahora nos ocupa, se reflejó en la presentación de sendos proyectos de legislación provincial por el gobierno y las Cortes con notables diferencias conceptuales.

En el proyecto gubernamental sobre Instrucción del gobierno económico de las provincias se dedican dos preceptos a la suspensión de diputados provinciales, que no de la diputación tal y como literalmente se prevé en el artículo 336 de la Constitución. El primero de ellos es el artículo 19, que con cierta amplitud en su literalidad preveía que «*si alguno de los individuos de la Diputación provincial abusare de sus facultades, hará el Gobierno la correspondiente exposición documentada para que resuelva lo que tuviera por conveniente*». El segundo de los preceptos que se dedican a esta cuestión es el artículo 20, en el que se lleva a cabo una concreción de la responsabilidad de los diputados provinciales que carece de antecedentes en la Instrucción de 1813. En concreto, el precepto de referencia disponía que

«Cuando los individuos de las Diputaciones sean requeridos por los jefes políticos a reunirse dentro del plazo señalado por la ley, o porque las circunstancias extraordinarias u órdenes del Gobierno lo exigiesen, estarán obligados a cumplir y si así no lo hicieran podrá el jefe político compelerles a ello por los medios que estén en sus facultades, dando además parte al Gobierno para las providencias que haya lugar.»

La asistencia de los diputados a las sesiones se configura como una prescripción de carácter obligatorio, previéndose que las ausencias o faltas de respuesta a la convocatoria puedan corregirse por el jefe político y, esto es lo importante, pueda llegar a trasladarse al gobierno la determinación de las posibles consecuencias ante la ausencia de los diputados. Tal y como ha señala-

⁴⁰ ORTEGO GIL, *Evolución legislativa...*, op. cit., pp. 252-253.

do Ortego Gil, el último inciso del artículo transcrito se trataría de la aplicación específica de la represión frente abusos prevista en el artículo 336 de la Constitución⁴¹. Con ello, en suma, se pretende clarificar uno de los presupuestos de hecho que pueden dar lugar a la suspensión de diputados por el rey, concretando con ello el concepto de «abuso de sus facultades» que aparece en el reiterado artículo 336 de la Constitución.

Mejor suerte corrió el proyecto presentado por las Cortes el 29 de abril de 1822, que se convertiría en el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. Esta Instrucción reforma ampliamente la precedente de 1813, con la finalidad de resolver problemas concretos derivados de la aplicación práctica de la misma, con un doble objeto. Por un lado se trataba de abordar el descontento de las diputaciones y las constantes intervenciones del poder central en las elecciones municipales, mientras que por otro, pretendía dar respuesta a la necesidad de elaborar una norma que recogiera las soluciones a las dudas y quejas planteadas por las diputaciones provinciales, ayuntamientos, jefes políticos y restantes autoridades⁴².

La Instrucción de 1823, influida en este extremo por el proyecto presentado en 1821, retrotrae a los debates constitucionales sobre el alcance de la suspensión de vocales de la diputación provincial. En efecto, si en el artículo XXIV de la Instrucción de 1813 únicamente se preveía el supuesto de suspensión de vocales de la diputación, el artículo 265 de la Instrucción de 1823 incluye además a la diputación. Como sigue:

«Los Gefes políticos se limitarán á ejecutar las órdenes que preventivamente les haya comunicado el Gobierno, si ocurriese alguna vez que el Rey tenga que usar de la facultad que le da el artículo 336 de la Constitución para suspender á las Diputaciones ó a sus individuos que abusaren en el ejercicio de sus funciones.»

Superando las dudas formuladas por Larrazabal en el debate de las Cortes de Cádiz sobre el artículo 336 de la Constitución, puede apreciarse una evidente vocación clarificadora en el precepto transcrito desde el momento en que incorpora al contenido de la Instrucción la distinción de dos supuestos de suspensión que ya se había planteado en la Orden de 30 de marzo de 1813: el de las diputaciones y el de sus miembros.

⁴¹ *Ibidem.*, pp. 281-282, en donde se recoge el artículo reproducido en el texto.

⁴² DE CASTRO, *La Revolución liberal...op. cit.*, p. 98 y ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa...op. cit.*, p. 291.

V. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 336 DE LA CONSTITUCIÓN A LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE EXTREMADURA

A diferencia del elevado número de conflictos municipales que se suceden en el primer periodo de vigencia del texto gaditano, «que llegaran a abrumar a las Cortes»⁴³, la previsión contemplada en el artículo 336 de la Constitución sobre la suspensión de los vocales de las diputaciones provinciales solo se llevó a efecto en una ocasión. En el caso de su aplicación a la Diputación de Extremadura en junio de 1813, y a partir de la sistematización de distintas fuentes⁴⁴, podemos entretejer un mosaico que revela, en sus dimensiones política, social, económica y jurídica, la complejidad del momento histórico en el que se trata de implantar un nuevo modelo de Estado que, además, se lleva a cabo en paralelo al curso de la guerra contra el ejército napoleónico.

Las múltiples piezas que componen ese mosaico, que se suceden simultáneamente en un breve periodo de tiempo de poco más de seis meses, guardan relación con cuestiones dispares que comienzan, una vez instaurada la diputación provincial en el otoño de 1812, con distintas denuncias formuladas por particulares de presuntas infracciones constitucionales cometidas por la institución provincial, continúa con la denuncia que lleva a cabo esta última a propósito de unas presuntas irregularidades en la intendencia militar de la provincia, sigue con la presentación a las Cortes de una propuesta normativa de la diputación en materia agrícola que, a la postre, pondrá el punto final a la situación de crisis institucional al considerarla las Cortes contraria a la Constitución, desemboca en la anulación de la elección de los diputados provinciales que conformaron la primera diputación y, finalmente, concluye con la suspensión de todos los vocales de la corporación provincial por el Consejo de regencia en junio de 1813. Como sigue.

V.1 CONSTITUCIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

Antes de celebrarse la Junta Electoral de Provincia, en sesión preparatoria de 30 de septiembre de 1812, su presidente, el Marqués

⁴³ Cfr. DE CASTRO, *La Revolución liberal...*, *op. cit.*, p. 92.

⁴⁴ Como ha advertido el profesor Sánchez-Lauro, en la actualidad se mantiene un vacío iushistoriográfico de las diputaciones extremeñas en su proyección jurídico-institucional, vacío que, a nuestro modo de ver, además de por otros motivos, puede obedecer a la dispersión de las fuentes documentales y a las dificultades para su localización. Vid. SÁNCHEZ-LAURO, S., «Las Diputaciones de Extremadura», Chamocho Cantudo, M. A. (coord.), *Las Diputaciones Provinciales (1820-1823). Garantes de la Constitución, vertebradoras del nuevo orden provincial*, Diputación Provincial de Jaén, Jaén, 2019, p. 225.

del Palacio, a la sazón Capitán General de la Provincia, planteó a los electores presentes cómo debían proceder ante la ausencia de los electores del partido de Villanueva de la Serena. En concreto, el Marqués de Palacio sometió a la consideración de los asistentes si debía continuarse con el acto de elección, dado que el artículo 78 de la Constitución disponía que las Juntas Electorales de Provincia estarían compuestas por los electores de todos los partidos de ella. La respuesta de los electores fue positiva⁴⁵, de modo que una vez resuelto el óbice procesal, que en última instancia devino en causa de la repetición electoral, el procedimiento de elección continuó con las formalidades exigidas por su normativa específica.

El 1 de octubre de 1812 se llevó a cabo la elección de los diputados a Cortes y, en aplicación de las previsiones contempladas en el artículo 328 de la Constitución, el siguiente 2 de octubre se procedió a realizar la elección de los diputados provinciales y de los suplentes. También en esta ocasión surgieron controversias con relación a la interpretación de la normativa electoral aplicable. Al contar la provincia de Extremadura con ocho partidos⁴⁶ y ser siete los diputados provinciales a elegir, resultaba de aplicación la regla segunda del *Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, de establecimiento de las Diputaciones provinciales en la península y ultramar*, relativa a que en el caso de ser mayor el número de partidos de una provincia que el de diputados que habían de nombrarse, debía quedar sin representación el partido de menor población. Con el fin de cumplir con la normativa de procedimiento electoral la Junta adoptó dos decisiones. Por una parte, descartó mediante votación de los electores de partido que ante la ausencia de los de Villanueva de la Serena debía ser este partido el que se quedase sin diputado provincial. Y, por otra parte, al desconocerse la cifra oficial de población de los partidos que se presumía que contaban con menor número de ella –Trujillo y Cáceres– y ante lo infructuoso de las pesquisas destinadas a aclarar tal circunstancia, se decidió que por sorteo se descartase a uno de los dos, recayendo tal suerte en el de Cáceres⁴⁷.

⁴⁵ Vid. la transcripción del acta de la sesión en DUARTE, L., «Extremadura en el régimen constitucional. Las primeras elecciones 1812-1813», *Revista del Centro de Estudios Extremeños*, núm. 1, 1927, pp. 67 a 72.

⁴⁶ Se trataba de los partidos de Badajoz, Llerena, Alcántara, Mérida, Plasencia, Villanueva de la Serena, Trujillo y Cáceres.

⁴⁷ Según figura en el acta de la sesión, tras requerirse infructuosamente la consulta sobre la cifra de población de los partidos al Intendente, al Contador de la provincia, al Gobernador, al Contador del ejército, «se trató de sugetar a la suerte entre los dos Partidos el que debiese quedar sin diputado punto que por de pronto sufrió alguna alteración que hizo forzosa la votación de que resultó a pluralidad de votos debe procederse al sorteo p.^a el qual el Exmo. Señor Presidente convocó un niño de tierna edad que sacando de dos cédulas contentivas del nombre de cada Partido, la una, que habia de ser la del que disfrutase en esta elección, de Diputado, fue la del de Trujillo, quedando por consecuencia excluido el de Cáceres», cfr. DUARTE, L., «Extremadura en el régimen

Disipadas las incertidumbres procedimentales planteadas, se llevó a efecto sin mayor contratiempo la elección de los diputados provinciales⁴⁸, así como de los suplentes⁴⁹. De este modo, el siguiente 24 de octubre de 1812 se constituyó la Diputación Provincial de Extremadura, bajo la presidencia del Marqués del Palacio, disolviéndose en consecuencia la Junta Superior de Extremadura, fecha en la que «se instaura el régimen político constitucional» en la provincia⁵⁰. Ahora bien, la definitiva puesta en funcionamiento de la institución provincial tuvo un comienzo accidentado al ser advertido por el Marqués de Palacio, siguiendo las órdenes de las Cortes, que sus miembros no habían prestado el juramento requerido en los términos del artículo 337 de la Constitución. Corrección a la que dio respuesta un oficio suscrito por el Conde de Canilleros en el que justificaba de manera prolija el cumplimiento del juramento por parte de cinco de los vocales de la Diputación, entre los que se encontraba él mismo⁵¹.

V.2 LAS DENUNCIAS DE ABUSOS COMETIDOS POR LA DIPUTACIÓN

Las Cortes Generales y Extraordinarias que desarrollaron su cometido desde septiembre de 1810 a octubre de 1813 poseían, a juicio de los liberales, una particularidad propia: su carácter constituyente y soberano. Sin entrar en ulteriores disquisiciones, valga dejar apuntado en este momento que esta interpretación, que se extenderá tras la promulgación del Código gaditano, tiene como consecuencia que aquellas Cortes no van a tener más límites que los que las mismas propusieran darse. Planteamiento que, sin perjuicio de tratar de superar las reticencias de la Regencia y del aparato judicial en la aplicación de la Constitución, va a desembocar en su intromisión en la dimensión funcional de la división de poderes, al intervenir en los restantes poderes estatales, y de manera singular en el orden judicial. En consecuencia,

constitucional. Las primeras elecciones 1812-1813», *Revista del Centro de Estudios Extremeños*, núm. 2, 1927, pp. 159-161.

⁴⁸ Fueron elegidos: Francisco Zorrilla (Badajoz), Joaquín Ayala de Fuente de Cantos (Llerena), Antonio María de Porres y Topete Conde de Canilleros (Alcántara), Diego Henao (Mérida), Felipe Montoya (Plasencia), Pedro Porro (Villanueva de la Serena) y José Calzada Moreno (Trujillo).

⁴⁹ Se trataba de Joaquín Ovando, José de Mendoza y Alonso Bootello.

⁵⁰ Cfr. GÓMEZ VILLAFRANCA, R., *Extremadura en la guerra de la independencia española. Memoria histórica y colección diplomática*, Talleres de Tip. Lit. y Encuad. de Uceda Hermanos, Badajoz, 1908, p. 304. La transcripción de las actas de constitución de la Diputación y de la disolución de la Junta en pp. 429-430.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 430-431.

las Cortes admitieron en la práctica «cuantas quejas y reclamaciones llegaron a su seno», cuyo elevado número generó una sobrecarga de trabajo que interfirió en el ejercicio de sus funciones más características, singularmente la constituyente y la legislativa⁵². Con este planteamiento teórico-político expansivo del poder legislativo, que tiene por fundamento el temor a que el ejecutivo monárquico hiciera uso de sus privilegios para retornar a los privilegios del Antiguo Régimen, va a convertirse en una práctica habitual el ejercicio del derecho de petición contemplado en el artículo 373 de la Constitución, concebido como un derecho de los españoles a iniciar un procedimiento destinado a la averiguación de la existencia de una infracción constitucional⁵³ y, en consecuencia, reclamar ante las Cortes la observancia de la misma. Este es, en suma, el medio empleado por los afectados por los presuntos abusos y arbitrariedades cometidos en el desempeño de sus competencias por la Diputación Provincial de Extremadura, que elevaron una alta cifra de representaciones a las Cortes denunciando tales conductas.

A lo largo del primer cuatrimestre de 1813 se trasladaron, al menos, cinco representaciones a las Cortes Generales y Extraordinarias sobre abusos cometidos por la Diputación extremeña que inciden sobre ámbitos de actuación dispares –la elección de ayuntamientos, la libertad de imprenta o la compra de tierras–. Siguiendo un criterio cronológico, podemos comenzar mencionando dos representaciones denunciando distintos abusos cometidos por la Diputación de Extremadura en el ejercicio de sus funciones constitucionales que, tras examinarse por las Cortes en su sesión de 29 de marzo de 1813, se remitieron al día siguiente a la Regencia. La primera de ellas se trata de una representación de D. Francisco Landero que, en nombre de D. José Antonio Contreras, alcalde constitucional de Santa Marta, se queja de una infracción de la Constitución cometida por la Diputación extremeña por abuso de sus facultades contempladas en el artículo 335 de aquella disposición, en relación con las propias del poder judicial. En concreto, en la representación se denuncia que la diputación había enviado a Santa Marta a un comisionado quien, después de formar causa criminal contra el alcalde con el apoyo de varios enemigos políticos, le despojó de su jurisdicción «ignominiosamente», anuló la elección del ayuntamiento, nombró otro y,

⁵² Cfr. FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *Los primeros parlamentos modernos de España (1780-1823)*, CEPC, Madrid, 2010, pp. 121-131.

⁵³ Vid. LORENTE SARIÑENA, M., *Las infracciones a la Constitución de 1812*, op. cit., p. 45.

finalmente, le condujo a «un calabozo de las cárceles de Zafra, cargado de grillos y sin comunicación»⁵⁴.

Mientras que en la segunda representación, remitida por el procurador síndico de Medellín, D. Juan Ignacio Durán, se denuncia la publicación de una gaceta por parte de la diputación que debían sufragar los ayuntamientos de la provincia que, a su modo de ver, supondría una infracción de la Constitución en relación con la libertad de imprenta y el manejo de fondos de propios municipales. En esta ocasión, la diputación había anunciado la publicación de una gaceta, invitando a los ayuntamientos a que se suscribiesen pagándolo de sus fondos. A juicio del procurador síndico se trataría de una infracción de la Constitución tanto por la utilización de esos fondos para el pago, como porque supondría coartar la libertad de imprenta, «estableciendo que no se publicará en la Gazeta artículo que ofenda, injurie o perturbe el orden»⁵⁵.

En la sesión de las Cortes de 1 de abril de 1813 se acordó pasar a la Comisión de Justicia la representación del Alcalde de Calamonte, D. Juan Jose Barrena, en la que se denunciaban los atentados y arbitrariedades cometidas por la Diputación Provincial de Extremadura con ocasión de la venta en pública subasta de dos tierras de dicho término municipal y de las reclamaciones que hacían de ellas dos vecinos a quienes se las había concedido anteriormente un vocal de la Junta Superior de Extremadura⁵⁶.

Pocos días más tarde, el 8 de abril de 1813, el Sr. Calatrava, diputado a Cortes, presentó una representación documentada de D. Francisco Javier Arenas, vecino de la villa de Orellana la Vieja, en la que después de exponer los violentos arbitrios y procedimientos anti-constitucionales de la diputación con motivo de la elección del ayuntamiento constitucional de aquella villa, pedía que se declarasen nulas y atentados las providencias de la diputación, que sus individuos fuesen responsables en sus personas de los perjuicios y costos que habían originado; que sus comisionados devolvieran las dietas percibidas, y que la institución provincial remitiese a la Audiencia Territorial todos los «papeles relativos á este negocio para que se continuasen los procedimientos». Después de formular el diputado Calatrava las observaciones oportunas, y haber expuesto que según tenía entendido la Audiencia ya había consultado a la Regencia sobre este asunto, se aprobó «que la indicada representación, con los docu-

⁵⁴ Vid. Archivo del Congreso leg. 17, núm. 47, y también *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, de 29 de marzo de 1813, núm. 809, p. 4908.

⁵⁵ Vid. Archivo del Congreso leg. 17, núm. 48, y también *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, de 29 de marzo de 1813, núm. 809, p. 4908.

⁵⁶ Vid. Archivo del Congreso, leg. 18, núm. 48 y también *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, de 1 de abril de 1813, núm. 812, p. 4946.

mentos que la acompañaban, pasase a la Regencia para que informase á las Cortes con remisión de cualesquiera antecedentes, sin perjuicio de que S. A tomase por sí las providencias que considerase oportunas en uso de sus facultades»⁵⁷.

Mayor complejidad tiene la representación remitida por el Alcalde de Medellín, D. Juan González de Mendoza, el 28 de abril de 1813. En esta ocasión la queja se centra en la actuación de un comisionado de la diputación que, acompañado de una escolta de quince soldados del regimiento de usares de Galicia al mando de un sargento, se presentó en la casa del alcalde con el propósito de imponerle una multa de 200 ducados. El origen de esta sanción era un juicio que se seguía en su jurisdicción sobre la nulidad de la venta de una dehesa en tiempos de la ocupación, «en cuyo negocio puramente contencioso se empeña en conocer la Diputación», según manifestaba el munícipe⁵⁸. La Comisión de Infracciones de la Constitución dictaminó que para enjuiciar la actuación de la diputación debía pedirse, a través del jefe político, una copia certificada del acuerdo de la misma en virtud del cual se facultó al comisionado para dicha tarea, con inclusión de su contestación a aquella corporación.

El interés de esta representación estriba en que se trata de una fuente detallada para conocer de primera mano cómo se percibe el rechazo de las autoridades municipales afectas al régimen constitucional liberal a la actividad desempeñada por la diputación, tanto desde su constitución como en el caso denunciado. La prolija explicación del alcalde de Medellín, en lo que ahora importa, se centra en advertir sobre los excesos competenciales cometidos por la diputación desde su constitución, conocidos y comentados en toda la provincia. De este modo, sostiene que dicha corporación, que sólo debía tratar de la prosperidad de la provincia al ser su único objeto y «arreglarse a lo literal de las atribuciones» determinadas en el artículo 335 de la Constitución, en un sentido contrario, se «ha mezclado desde el principio de su instalación en el conocimiento de asuntos que no le tocan», hasta el extremo de transformarse en Tribunal

⁵⁷ Vid. Archivo del Congreso leg. 17, núm. 64 y también *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, de 8 de abril de 1813, núm. 819, p. 5012.

⁵⁸ El Alcalde de Medellín desgrana en su representación, con abundante lujo de detalle y cierto barroquismo estilístico, cómo la municipalidad del gobierno intruso compuesto por los primeros hacendados, después de haber afligido al vecindario de Medellín con derramas y repartimientos ejecutados a la bayoneta, acordó, sin necesidad ni utilidad, la venta de las tierras más «preciosas y pingües» de la dehesa de Remondo, correspondientes a los fondos de propios y en cuyas tierras se hallaban posesión sus naturales labradores. Tras la huida del ejército invasor, continúa narrando el alcalde, el gobierno constitucional procuró restaurar el estado de cosas al momento anterior a la venta de las dehesas de Remondo por las «muchas nulidades que se advirtieron en su venta opuesta a las superiores ordenes de nuestro gobierno legítimo». De este modo, el Síndico de Medellín reclamó la nulidad de la venta en el Juzgado de dicha localidad, formándose expediente entre él y los compradores de las tierras. Vid. Archivo del Congreso leg. 18, núm. 83-001.

de Justicia imponiendo multas. Abundando en esta idea, con relación al caso concreto que es objeto de la representación y perseverando en los excesos competenciales, indica más adelante que la diputación «quiso también meter la hoz en mies ajena», y correspondiendo el asunto a un Tribunal de Justicia, estaba empeñada en llevar adelante con la fuerza armada su providencia de que el comisionado requiriese al alcalde la multa de 200 ducados. Finalmente, el Alcalde de Medellín llama la atención de las Cortes sobre el hecho de que las «atropelladas disposiciones» de la corporación y haberse mezclado en negocios ajenos a sus atribuciones dan lugar a exigirse responsabilidad, de manera que «por aquellos defectos era ya llegado el caso de lo prevenido en el artículo 336 de la Constitución»⁵⁹. Esto es, tomando como referente los antecedentes previos de arbitrariedades denunciadas y lo acaecido en el caso concreto de Medellín, el alcalde solicita expresamente a las Cortes la aplicación de las previsiones constitucionales en orden a la suspensión de los vocales de la diputación.

V.3 REPRESENTACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL ANTE LAS CORTES

El recurso de acudir a las Cortes en busca de amparo no resulta privativo de los particulares afectados por las presuntas irregularidades, arbitrariedades y quebrantos cometidos por la Diputación extremeña. Esta misma corporación emplea dicha vía para trasladar a la sede de la soberanía nacional sus propias representaciones en torno a dos cuestiones que revelan la compleja situación político-económica de la provincia y que alteran la estabilidad en el pacífico orden de las relaciones de la institución provincial con el ejército y con los agricultores y ganaderos.

Con relación a la primera, el 29 de febrero de 1813 la diputación traslada a las Cortes una exposición denunciando los graves abusos que estima se han llevado a cabo en la saca de raciones y en el manejo de caudales de la hacienda pública en la provincia⁶⁰. La reclamación tiene su origen en una solicitud que la propia institución provincial remitió al Capitán General en la que, tras denunciar la existencia de un importante número de bandoleros que hacían intransitables los caminos de la provincia, solicitaba el auxilio de la fuerza armada mediante el envío de 200 soldados, petición que la autoridad militar denegó alegando que carecía de efectivos. La

⁵⁹ *Vid.* Archivo del Congreso leg. 18, núm. 83-001.

⁶⁰ *Vid.* Archivo del Congreso leg. 17, núm. 42.

diputación cuestiona esta decisión argumentando que en aquella época se suministraban sólo en Badajoz 110 raciones de pan y 2.485 de cebada diarias, lo que ponía en tela de juicio la afirmación de la autoridad militar de que no existía la tropa solicitada. En estas circunstancias, la institución provincial solicitó al Capitán General un estado de las tropas de la provincia y a los Intendentes los fondos y empleados con el fin de conocer la proporción de aquellos con los consumidores. El Capitán General declinó proporcionar la información requerida dado que, argumentó, en tiempo de guerra no podía facilitar los estados de la fuerza militar. Un mes más tarde, el 29 de marzo, la comisión especial de las Cortes encargada de examinar la exposición de la diputación acuerda remitirla a la Regencia para que tome las providencias que crea convenientes.

Entretanto, tres diputados provinciales –Felipe Montoya, Diego Henna y el Conde de Canilleros– remiten una representación a las Cortes de fecha 8 de marzo de 1813, que pasó el siguiente 17 de marzo a la Comisión de Agricultura⁶¹. Tras un exordio sobre las complejas relaciones entre agricultura y ganadería con el escenario de la guerra como telón de fondo, concluían pidiendo a las Cortes la aprobación de un reglamento provisional de labores y rompimientos de terrenos cuyo texto acompañaban⁶².

La representación suscrita por los tres diputados provinciales comienza exponiendo a las Cortes que tiene «el dulce consuelo» de ver a la agricultura de la provincia libre de las «cadenas y yugo» en que la habían mantenido durante largo tiempo los ganaderos trashumantes agrupados en torno a la Mesta. Libertad de la agricultura que obedece, según su parecer, a tres circunstancias. La primera guarda relación con la desaparición de las grandes cabañas que todo lo ocupaban con los pastos de sus ganados, menguadas, no cabe albergar excesivas dudas, por la presencia de tropas amigas y enemigas que necesitaban alimentarse. Recordemos, en efecto, que el resultado de la guerra en los ramos de la agricultura y la ganadería no podía ser más desalentador, pues además de atender a las exigencias de los ejércitos enfrentados, sufrieron un proceso de descapitalización consecuencia de la tala de bosques, quema de cosechas y matanza de ganado⁶³. La segunda circunstancia que mencionan los tres diputados en su escrito estriba en la abolición de todas las jurisdicciones de Corregidores, Alcaldes de Cuadrilla

⁶¹ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, num. 797, de 17 de marzo de 1813, p. 4838.

⁶² *Vid.* Archivo del Congreso Leg. 17, núm. 96.

⁶³ *Cf.* ARTOLA, M., *La burguesía revolucionaria (1808-1868)*, Alianza Universidad, Madrid, 1973, pp. 58-59.

y Achaqueros⁶⁴ como consecuencia de la aprobación del texto constitucional. Y, por último, la tercera, y quizás la más importante en lo que ahora interesa, porque las grandes disputas entre ganadería y agricultura de la provincia ya se habían decidido para esta última, dado que a su favor habían trabajado «los Ministros mas sabios que la Nación tuvo en el siglo pasado» y contra ella se encontraba la «sagacidad, la intriga» de más de cuarenta mil hermanos del Concejo de la Mesta.

Con el rigor que requiere el manejo de las fuentes y con las debidas cautelas, puede sostenerse razonablemente que, al mencionar a los Ministros que habían trabajado a favor de la agricultura extremeña en el siglo anterior, los tres diputados provinciales se están refiriendo a los Ministros del Consejo Real de Castilla integrantes de la Junta de Ministros creada por Real Orden de 18 de octubre de 1783 de Carlos III, para concordar y consultar los intereses del Honrado Concejo de la Mesta con los de la provincia de Extremadura. A esta Junta, combinando los intereses de la Mesta y de la provincia de Extremadura con el general del Estado, se le encomendó examinar los daños producidos en distintos ámbitos económicos y promover la solución que considerase más acorde⁶⁵. No será hasta una década más tarde, bajo el reinado de Carlos IV, cuando la tarea desarrollada por la Junta de Ministros produzca resultados al dictarse la Real Cédula de 24 de mayo de 1793, que manda guardar y cumplir el decreto de 28 de abril del mismo año por el que, entre otras cuestiones atinentes al aprovechamiento de montes, al repartimiento de los terrenos incultos y a su cerramiento, declara, en lo que ahora interesa, de pasto y labor todas las dehesas de la provincia de Extremadura, a excepción de las que se probasen instrumentalmente ser de puro pasto y las que los dueños disfrutaban por si mismos o con ganados propios⁶⁶. Norma que se

⁶⁴ Se trata del Juez del Concejo de la Mesta que imponía los achaques o multas contra quienes quebrantaban los privilegios de los ganaderos y ganados trashumantes.

⁶⁵ Integrada por el Conde de Campomanes, don Juan Acedo Rico, don Antonio Inclán y Valdés, don José Manuel de Herrera y Navia y Don Tomás Gargollo. En particular, la Junta tenía por objeto examinar «los daños que hubiere, vean los modos de evitarlos radicalmente en los puntos citados [población, agricultura, plantío de árboles, industria, comercio interior y exterior] con respecto a la Cabaña Real y ganados privilegiados, y con el menor perjuicio posible de los particulares, y consulten con la posible brevedad los medios que juzguen mas oportunos en la práctica para el beneficio general y público y cortar los pleitos y desavenencias ocurridas», cfr. BRIEVA, M., *Colección de Leyes, Reales Decretos y órdenes, Acuerdos y Circulares pertenecientes al ramo de Mesta desde el año de 1729 al de 1827*, Imprenta de Ripollés, Madrid, 1828, pp. 223-224.

⁶⁶ El decreto de 28 de abril de 1793 disponía en este punto que «Declaro de pasto y labor todas las dehesas de Extremadura, à escepcion de aquellas que los dueños ó los ganaderos probasen instrumentalmente, y no de otra suerte, ser de puro pasto, y como tales auténticas y comprendidas en la Ley 23, tít. 7, lib. 7 del Señor Don Felipe II, espedida en la ciudad de Badajoz; entendiéndose solo de puro pasto las que no se hubiesen labrado veinte años antes, ó despues de la publicacion de la espesada ley, entrando por consiguiente á

incardina en un conjunto de disposiciones legales de tímida dirección reformista, que corrigen aspectos triviales, nunca esenciales, de los privilegios de la trashumancia⁶⁷.

Retomando el contenido de la representación provincial, tras afirmar y defender la libertad de la agricultura en la provincia, a continuación lleva a cabo una dura crítica de la tarea desarrollada por los agricultores. Abusando de la libertad en que se encontraba la agricultura frente al tradicional yugo impuesto por la ganadería, aquéllos, según proclama con cierto tono apodíctico la representación, se habían lanzado a cometer todo tipo de atropellos en las dehesas sin contar con sus dueños o con títulos que habilitasen para su uso, cometiendo desafueros caprichosos a la hora de realizar la siembra, que habían terminado en altercados y quebrantamiento de la seguridad⁶⁸. Por estas razones, en consecuencia, y para no abandonar a la agricultura a los desórdenes de que se resentía la provincia, la diputación había decidido, a la espera de la elaboración de uno general, adoptar un reglamento provisional, que acompañaba a su representación, titulado *Propuesta de Reglamento provisional de labores y pastos y rompimiento de terrenos hasta que salga el General de Agricultura, cria de ganados y pastos de los estantes y riberriegos y de los trashumantes y merinos*.

El reglamento provisional se trataba de un texto breve, de apenas once artículos o reglas, con un claro sesgo continuista de lo adoptado en tiempos de Carlos IV en el decreto de 18 de abril de 1793 antes mencionado. Su contenido incidía, en términos generales, sobre dos aspectos: las garantías del derecho de propiedad y la atribución de nuevas funciones o competencias a los ayuntamientos de la provincia.

Entre las garantías del derecho de propiedad, contemplaba la regla general de que todas las dehesas y terrenos descansados y en sazón

labrarla en la parte que corresponda los vecinos, por el precio del arrendamiento: que en las dehesas de pasto y labor, sea la parte que se señale para esta la mas inmediata á los pueblo, haciéndose los repartimientos con proporción a las yuntas, y siendo comprendidos en pequeñas porciones los pegujaleros: (...)», cfr. BRIEVA, *Colección de Leyes, Reales Decretos y órdenes...*, op. cit., pp. 254-257, el párrafo reproducido en p. 256.

⁶⁷ Cfr. GARCÍA SANZ, Á., «La agonía de la Mesta y el hundimiento de las exportaciones laneras: un capítulo de la crisis económica del Antiguo Régimen en España», publicado originariamente en el núm. 6 (1978) de *Agricultura y Sociedad* y reproducido posteriormente en García Martín, P. (ed.), *Contribución a la historia de la trashumancia en España*, 2.^a ed., Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1996, pp. 453-454 por donde se cita.

⁶⁸ En palabras de los diputados provinciales, los agricultores «Se introducen de propia autoridad en las dehesas, derraman en ellas lo que se les antoja, todo lo desfloran: aquí toman un trozo alla otro, este pedazo labran, aquel siegan; y al fin es mas lo que inutilizan que lo que aprovechan: mas el fruto abandonado que el cogido, resultando de este trastorno alborotos y no parar de venir a las manos con desgracias de funestas consecuencias, quejas, clamores y recursos de propietarios ganaderos y aun de los mismos labradores (...)», cfr. Archivo del Congreso leg. 17, núm. 96.

para sembrarse disfrutaban de naturaleza de labor –regla 1.^a–; reconocía el derecho de todos los dueños de dehesas y terrenos particulares de disponer libremente de su pasto y labor, bien por sí mismos, bien a través de arrendamiento –regla 3.^a–; asimismo, garantizaba el derecho de los propietarios de verse respetados en el uso y disfrute de sus propiedades, rechazando que los labradores pudieran introducirse por propia autoridad en los mismos o romper terrenos de dominio ajeno sin contar con el propietario o fijando el precio y condiciones en que se obligasen en caso de arrendamiento –regla 5.^a–; los labradores no podían, de propia autoridad, proceder al rompimiento de terrenos de propios y baldíos y demás de pertenencia común, sin que previamente los ayuntamientos les hubieran arrendado o repartido las porciones correspondientes –regla 6.^a–.

Por lo que respecta a la atribución de nuevas funciones o competencias a los ayuntamientos y a la propia diputación, desbordando con creces las previsiones constitucionales y legales⁶⁹, se preveía que aquéllos interviniesen en el arrendamiento o distribución de los terrenos de propios, baldíos y demás de pertenencia común, dando preferencia a los pegujaleros y labradores de una yunta a los de dos, a estos a los de tres y así sucesivamente –regla 4.^a–; asimismo, en cumplimiento de la garantía del derecho de propiedad contemplado en la regla 5.^a, eran responsables de velar y contener los excesos y atentados que cometiesen los labradores –regla 5.^a–; correspondía al ayuntamiento en cuya jurisdicción y alcabaltorio se hallasen las dehesas o partes de las mismas que se encontrasen en sazón para labrarse que no hubiesen sido arrendadas por el dueño antes de expirar el tiempo de los desahucios de las labores, fijar el número de fanegas y precio que para cada uno debería satisfacerse –regla 7.^a–; se atribuían a los ayuntamientos funciones cuasi judiciales en orden a la solución de las disputas entre los propietarios de terrenos y labradores sobre el tiempo de descanso o sazón de las tierras, previos los dictámenes de los peritos designados por las partes –regla 10.^a–; y, finalmente, se asignaba a la propia diputación la resolución de todos aquellos asuntos que los ayuntamientos no fuesen capaces de solucionar, y sólo en caso de que esta lo considerase conveniente se remitiría al gobierno o a las Cortes para su conocimiento –regla 11.^a–, facultades estas últimas que dotaban de poderes exorbitados a la institución provincial, confiriéndole el control político y económico sobre el territorio de la provincia.

La Comisión de Agricultura de las Cortes Generales y Extraordinarias en su sesión de 28 de marzo de 1813 aplazó emitir su dic-

⁶⁹ Tanto las previstas en el artículo 335 de la Constitución como las contempladas en los artículos I a XVIII de la Instrucción de 1813.

tamen sobre el proyecto de reglamento, elaborándolo el siguiente 14 de mayo de 1813. El motivo de ese retraso no es otro que, en el entreacto, las Cortes habían tramitado un texto normativo que afectaba directamente al contenido de la norma extremeña que, una vez aprobado, se convirtió en el *Decreto CCLIX, de 8 de junio de 1813, de medidas para el fomento de la agricultura y ganadería*. Esta disposición legal, que arremete directamente contra los privilegios seculares de la Mesta⁷⁰, arbitraba medidas destinadas a favorecer la libertad de cultivo, de cercamiento, de comercialización y de arrendamiento; declaraba cerrados y acotados todas las dehesas y demás tierras pertenecientes a particulares, disfrutando sus dueños de total libertad para arrendarlas o no y para aprovecharlas para pasto o cultivo; asimismo, derogaba expresamente el sistema de tasación de pastos y el derecho de posesión y, lo que resulta más importante para el caso que nos ocupa, cualquier ley que prefijase la clase de disfrute a que debían someterse las fincas⁷¹.

A juicio de la Comisión, las reglas del reglamento provisional entraban en contradicción manifiesta con el Decreto recientemente aprobado por las Cortes. Por una parte, considera la Comisión que la previsión de su artículo 1.º de que todas las dehesas y terrenos descansados y en sazón para sembrar serán de labor, resulta contraria a la Ley que proporciona a los dueños la facultad de disponer libremente y destinar sus propiedades al producto que bien visto le sea, sin que nadie pueda impedirlo contemplada en el artículo 1 del Decreto⁷². Asimismo, estima que por el artículo 3.º se coarta más las facultades del derecho de propiedad, puesto que expresamente previene que los dueños de terrenos y dehesas puedan arrendarlos con tal que no excluyan los rompimientos y labores a los tiempos oportu-

⁷⁰ Cfr. GARCÍA SANZ, «La agonía de la Mesta y el hundimiento de las exportaciones laneras: un capítulo de la crisis económica del Antiguo Régimen en España», *op. cit.*, p. 455.

⁷¹ De la trascendencia de este Decreto da cuenta GARCÍA MONERRIS al advertir que será inmediatamente restablecido tras el levantamiento de Riego en 1820 por cuanto, frente a cualquiera otras medidas, se imponía la urgencia de legitimar e impulsar la base del pensamiento económico liberal; libertad del trabajo, de contratación y de comercialización, en «El trienio liberal (1820-1823): desarrollo y límites de una revolución», Chust, M., y Marchena, J. (coords.), *Los ecos de Riego en el mundo hispano (1820-1825)*, CEPC, Madrid, 2022, p. 50.

⁷² El artículo 1 del Decreto de 8 de junio de 1813, tras declarar cerradas y acotadas perpetuamente las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase, de dominio particular, define el contenido del derecho de propiedad en términos muy amplios, al prever que sus dueños o poseedores podrán cercarlas sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías, y servidumbres –con clara afectación a la actividad ganadera trashumante–, disfrutarlas libre y exclusivamente o arrendarlas, o destinarlas a labor y pasto o a plantío, o al uso que más les acomode, previendo, por último, una última y definitiva garantía al disponer «derogándose por consiguiente cualesquiera leyes que prefixen la clase de disfrute á que deban destinarse estas fincas, pues se ha de dexar enteramente al arbitrio de sus dueños», *Colección de Decretos y Ordenes...*, *op. cit.*, II, p. 882.

nos. De esta manera, considera, que producen más discordia que los privilegios que se han abolido todos los artículos que han previsto que nadie se propase a hacer rompimientos en terrenos de otro sin consentimiento del dueño –reglas 5.^a y 6.^a–, o disponen lo contrario de lo ordenado por la Ley que acaba de sancionarse, o dan lugar a las contiendas más reñidas haciendo jueces a los ayuntamientos porque a ellos atribuyen la facultad de declarar el tiempo de descanso y sazón de las tierras para sembrarlas –reglas 10.^a, 11.^a–.

Concluye su dictamen la Comisión de Agricultura con el parecer de que se anule el proyecto provincial, sin que las Cortes deliberen sobre él. Esta decisión no debe extrañar, dado que la norma provincial resultaba a todas luces incompatible tanto con el Decreto de 8 de junio de 1813 como con el pensamiento económico y las pretensiones políticas de los liberales respecto de la Mesta. En el primer caso, como ya se ha visto, por la evidente contradicción del contenido de ambas disposiciones. En el segundo, porque los grandes ganaderos que controlaban el Honrado Concejo de la Mesta eran furibundos enemigos del sistema constitucional al considerar, con toda la razón, que solo la superveniencia del Antiguo Régimen podía permitirles disfrutar de sus privilegios⁷³.

Llegados a este punto, 14 de mayo de 1813, los acontecimientos se suceden con extraordinaria celeridad. Por una parte, porque en paralelo a lo expuesto hasta ahora, las Cortes han analizado el proceso de elección de los diputados provinciales efectuado en el otoño de 1812 y concluyen acordando su anulación y repetición. Por otra parte, el cúmulo de denuncias realizadas frente a la actuación irregular de la diputación en el desempeño de sus funciones constitucionales, la variedad de los asuntos concernidos y, no podemos obviarlo, el enfrentamiento político latente entre la diputación y los ayuntamientos constitucionales, induce a las Cortes a apreciar un patrón de conducta en la actuación de la corporación provincial que justifica la aplicación del artículo 336 de la Constitución. Veamos cada uno de ellos con algo más de detalle.

V.4 REPETICIÓN DE LAS ELECCIONES A DIPUTADOS DE CORTES Y PROVINCIALES

Las previsiones constitucionales sobre el procedimiento de elección de diputados a Cortes y diputados provinciales suscitaron no pocas dudas en el momento aplicativo, no siendo extraño que las

⁷³ GARCÍA SANZ, «La agonía de la Mesta y el hundimiento de las exportaciones laneras: un capítulo de la crisis económica del Antiguo Régimen en España», *op. cit.*, p. 456.

Cortes ordenasen la repetición de la elección de tales individuos por infracción de la normativa de procedimiento electoral⁷⁴.

En el caso de la corporación extremeña las Cortes anularon la elección a diputados de Cortes y provinciales llevada a cabo en octubre de 1812, ordenando elegirlos de nuevo al advertir vicios en el procedimiento electoral respecto, como ya se ha apuntado *supra*, a la ausencia en el proceso de los electores del partido de Villanueva de la Serena. Mediante Orden de 13 de mayo de 1813 de las Cortes Generales y Extraordinarias se resolvió, entre otras cuestiones, que el partido de la Serena debía concurrir con los demás partidos de Extremadura a la elección de diputados, pues no había causa alguna que le privase de ello, y que, de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución, en relación con el 65, debía llevarse a efecto un nuevo reparto del número de electores de partido⁷⁵. El jefe político de Extremadura, Álvaro Gómez Becerra, por su parte, circuló entre los partidos de la provincia la Orden de las Cortes convocando la reunión previa de la Junta provincial para el posterior 14 de agosto, señalándose para la elección el siguiente 15 de agosto de 1813⁷⁶.

Llegado el día de la sesión preliminar, la Junta dedicó su parte inicial a debatir en torno a la admisión o no en la misma de los electores de los partidos de Plasencia y Alcántara –D. Felipe de Montoya y el Conde Canilleros, respectivamente–, pues en el ínterin, por Orden de la Regencia del Reino de 29 de junio de 1813, se había declarado formar causa a los vocales de la diputación provincial y ambos fungían como vocales de la misma como veremos más adelante. Sometido el asunto a votación, por mayoría de los asistentes, a excepción de D. Laureano Escamilla, se declaró que «no estando o no constando aún principiado el proceso nó se suspendían los dros. de ciudadano y como tales Electores deben concurrir», incorporándose ambos en ese momento a la sesión de la Junta pues hasta entonces no habían comparecido⁷⁷.

El 15 de agosto se llevó a cabo la elección de diputados a Cortes y suplentes, y el siguiente 16 de agosto se realizó la de los siete diputados provinciales y los tres suplentes con plena normalidad⁷⁸.

⁷⁴ A mero título de ejemplo, pueden mencionarse los casos de repetición de las elecciones de las Diputaciones Provinciales de Soria, Orden de 6 de marzo de 1813; de Valencia, Orden de 2 de junio de 1813; y de Jaén, en la que tuvieron que celebrarse tres procesos de elección, *vid. CHAMOCHO CANTUDO, La Diputación Provincial de Jaén...op. cit.*, pp. 96-121. Sobre ello, resulta esclarecedor LORENTE SARIÑENA, *Las infracciones a la Constitución de 1812, op. cit.*, pp. 271-285.

⁷⁵ *Colección de Decretos y Ordenes... op. cit.*, tomo II, p. 869.

⁷⁶ DUARTE, L., «Extremadura en el régimen constitucional. Las primeras elecciones 1812-1813», *Revista del Centro de Estudios Extremeños*, núm. 2, 1927, pp. 162-163.

⁷⁷ *Ibidem.* p. 166. El acta de la sesión, en pp. 165-167.

⁷⁸ Entre los primeros figuraban Pedro Manuel Bravo de Rivero (Cáceres), el Marqués de Encinares (Llerena), Alonso Bootello (Mérida), Juan Antonio Donoso (La Serena),

En apenas diez meses se habían producido dos elecciones a diputados provinciales, aunque los problemas de índole electoral no fueron los únicos a los que debió enfrentarse la corporación provincial. La crisis institucional se extendió a la actividad ordinaria que se desarrolló en el mandato de la primera diputación elegida con constantes quejas de los vecinos y representaciones trasladadas a las Cortes, en los términos ya vistos, que darán lugar a la aplicación del artículo 336 de la Constitución.

V.5 EPÍLOGO: LA SUSPENSIÓN DE LOS VOCALES DE LA DIPUTACIÓN

Ante el cúmulo de quejas y recursos formulados por particulares, ayuntamientos, e individuos de éstos, lamentándose de los excesos y arbitrariedades cometidas por la Diputación extremeña trasladadas a las Cortes y a la Regencia, esta última va a remitir todos aquéllos al Consejo de Estado con el objeto de que manifestase lo que creyera conveniente. A estos efectos, en el expediente correspondiente a la representación del alcalde de Calamonte que hemos mencionado *supra*⁷⁹, figura un oficio de 23 de junio de 1813 de la Gobernación de la Regencia dirigido al secretario de las Cortes en el que le traslada todo lo actuado hasta ese momento, que nos proporciona información de primera mano acerca de los aspectos de índole procedimental relacionados con la aplicación del artículo 336 de la Constitución.

El Consejo de Estado, en su dictamen de 19 de junio de 1813, estimó comprobados los actos arbitrarios y excesos de autoridad de la diputación, conducta que habría dado lugar, en su opinión, a sembrar el desorden absoluto en el gobierno de la provincia con la finalidad de extender la autoridad de aquélla a todos los ramos en que entendía la preconstitucional Junta Superior, desconociendo y despreciando erróneamente, en consecuencia, los límites que tenían señalados las diputaciones en la Constitución. De manera que, concluye, considerando que ha lugar a la formación de causa a todos los vocales que hasta ese momento habían compuesto la Diputación extremeña, debiendo quedar suspensos en el ejercicio de sus funciones.

Desde una perspectiva procedimental, el Consejo de Estado no hace sino aplicar las previsiones que tanto sobre la suspensión de diputados se contemplan en el artículo 336 de la Constitución, como

Agustín Martín Carrasco (Plasencia), Manuel Navarro de Uquía (Alcántara), y Joaquín de la Rocha (Badajoz). Mientras que como suplentes fueron elegidos Martín Rodríguez Ojea, Deogracias Gómez Bravo y Juan Antonio Andrés de la Cámara.

⁷⁹ *Vid.* Archivo del Congreso, leg. 18, núm. 48.

respecto de la formación de causa se disciplinan en la Orden de la Regencia de 30 de marzo de 1813 anteriormente citada. Pero las cuestiones de orden procesal no se agotan aquí, dado que la Regencia, si bien se conformó con el dictamen del Consejo de Estado, trasladó a las Cortes todo lo actuado al apreciar la concurrencia de dos circunstancias adicionales de distinta naturaleza. Por una parte, la Regencia estimó que la suspensión de la diputación ya no sería necesaria al haber sido declarado nulo el procedimiento de elección de los diputados provinciales por resolución de las Cortes de 13 de mayo de 1813, como ya nos consta. Y, por otra parte, como consecuencia de que el artículo 25 del Reglamento de las facultades de la regencia preveía que cuando alguna diputación provincial abusare de sus facultades se diese pase a las Cortes para determinar lo que correspondiese, trasladó todo lo actuado a aquellas para que resolviesen lo que tuviesen por conveniente⁸⁰.

Una vez cumplido este último trámite procesal, lo cierto es que poco tiempo después la Regencia modificó su parecer originario y por Orden de 13 de julio⁸¹, dirigida al decano del Tribunal Supremo, tras exponer su parecer sobre algunas de las reclamaciones dirigidas contra la Diputación extremeña, suspendió a los diputados provinciales en el ejercicio de sus funciones, trasladando a aquel Tribunal la formación de causa. De este modo, con esa misma fecha los diputados provinciales cesaron en el ejercicio de sus funciones en la diputación, celebrándose el siguiente 15 de agosto la elección de nuevos diputados provinciales como ya hemos tenido ocasión de exponer con anterioridad.

⁸⁰ Reglamento de las facultades de la Regencia de 8 de abril de 1813, *Suplemento a la Gazeta de la Regencia del sábado 22 de mayo de 1813*, p. 531.

⁸¹ *Vid.* Orden de 13 de julio de 1813 de la Regencia, Secretaría de Despacho de Gracia y Justicia, Libro 17, Archivo Histórico Nacional, Consejos L3731, folios 97-98 vto.

SECCIÓN IV
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
EN EUROPA

Los consejos locales en los departamentos franceses (1789-1870): Diversas manifestaciones de una tradición centralizadora

TIPHAINE LE YONCOURT

Université de Rennes, Institut de l'Ouest: Droit et Europe

RESUMEN

En 1789, los revolucionarios franceses vertebraron el territorio del reino de Francia en 83 «départements». En aquel momento, esta nueva circunscripción se diseña para permitir una administración igualitaria y uniforme de todo el territorio. Con su institucionalización, el departamento francés es concebido, más bien como un instrumento de unidad nacional, una correa de transmisión entre los ciudadanos franceses y la asamblea nacional, y no tanto como un espacio de autonomía local. Así lo muestra nítidamente, tanto el modo de composición como el sistema competencial del consejo departamental establecido en 1790.

Las reformas napoleónicas llevadas a cabo a comienzos del siglo XIX, reforzaron aún más esta concepción, consolidando al departamento como un espacio vertebrador a favor de la centralización francesa. Y los consejos departamentales –el consejo general y el consejo de prefectura– fueron los instrumentos de aquella concepción centralizadora. Incluso los movimientos liberales de las décadas de 1830 y 1860, tuvieron poco efecto sobre las competencias del consejo general para una mayor apertura hacia una posible descentralización, de tal manera que el departamento siguió siendo un engranaje del estado central.

PALABRAS CLAVE

Departamento, Consejo General de Departamento, Centralización, sistema electoral, sistema competencial

ABSTRACT

In 1789, the French revolutionaries divided the kingdom into 83 «départements». This new constituency was then designed to allow an equal and uniform administration of the entire territory. At its creation, the French «department» was therefore conceived as an instrument of national unity, as a relay between French citizens and the National Assembly, not as a space of local autonomy. The mode of composition and the powers of the departmental council established in 1790 show this unambiguously.

The Napoleonic reforms of the early nineteenth century further reinforced this situation: the department imposed itself as the framework of French centralization. The departmental councils –«conseil général et conseil de prefecture»– are its instruments. Even the liberal movements of the 1830s

and 1860s had little effect on the powers of the general council: the department remained above all a cog in the central state.

KEY WORDS

Department, «conseil général de département», centralization, electoral system, powers.

SUMARIO: I. *Los consejos departamentales del período revolucionario: una institución bajo control en aras de la uniformidad nacional.*—II. *El Consejo General de Departamento en el Sistema Napoleónico: una institución consultiva bajo el poder central.*—III. *La reforma del Consejo General bajo la Monarquía de Julio: un órgano del Estado nuevamente electivo.*—IV. *El consejo general de departamento de la segunda mitad del siglo XIX: las ambigüedades de la «descentralización».*

El año pasado 2022, Francia celebró el cuarenta aniversario de la ley de 2 de marzo de 1982 sobre los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones¹. Este texto fue el primero de una serie de leyes y decretos de desarrollo legislativo adoptados durante los años 80 y 90 formando, lo que desde entonces, se ha llamado en Francia acto 1 de descentralización². Desde entonces, en materia de descentralización, en Francia hablamos de que ha habido un acto 2.º, veinte años después³, un acto 3.º en 2010⁴ e

¹ Ley núm. 82-213 de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones, *Journal officiel de la République Française* (en adelante *JO*) núm. 52 de 3 de marzo de 1982, p. 730.

² La ley de 2 de marzo establece el marco institucional para la posterior transferencia de nuevas competencias del Estado a las autoridades locales (Ley núm. 83-8 de 7 de enero de 1983 relativa al reparto de competencias entre municipios, departamentos, departamentos, regiones y el Estado, *JO* de 9 de enero de 1983, p. 215, y ley núm. 83-663 de 22 de julio de 1983 por la que se completa la Ley núm. 83-8 de 7 de enero de 1983 sobre el reparto de competencias entre municipios, departamentos, regiones y el Estado. *JO* de 9 de enero 1983, p. 2286). Todo el sistema se basa en el principio de la libre administración de los municipios, departamentos y regiones, bajo la responsabilidad de los representantes locales elegidos mediante sufragio.

³ El acto 2.º de la descentralización francesa se llevó a efecto bajo una ley de reforma constitucional: Ley constitucional núm. 2003-276 de 28 de marzo de 2003 sobre la organización descentralizada de la República, *JO* de 29 de marzo de 2003, p. 5568. Se trataba entonces de una reforma legislativa destinada a dar mayor flexibilidad a las comunidades en el ejercicio de sus competencias y a promover la expresión directa de los ciudadanos a nivel local: ley orgánica núm. 2003-705 de 1.º de agosto de 2003 sobre el referéndum local, *JO* de 2 de agosto de 2003, p. 13218; ley orgánica núm. 2003-704 de 1 de agosto de 2003 sobre la experimentación por las autoridades locales, *JO* de 2 de agosto de 2003, p. 13217; ley orgánica núm. 2004-758 de 29 de julio de 2004 en virtud del artículo 72.2 de la Constitución, sobre la autonomía financiera de las autoridades locales, *JO* de 30 de julio de 2004; y por último, la ley núm. 2004-809 de 13 de agosto de 2004, sobre las libertades y responsabilidades locales, *JO* de 17 de agosto de 2004.

⁴ El acto 3.º de la descentralización introdujo una reforma de las elecciones locales (ley núm. 2013-403 de 17 de mayo de 2013 sobre la elección de concejales departamentales, con-

incluso un acto 4.º a comienzos del pasado 2022⁵. Esta lógica jurídica descentralizadora habla por sí sola, en la medida en que antes de la década de 1980, Francia era un país centralizado y la centralización era, antes que cualquier otra cosa, la característica histórica de la organización administrativa local francesa.

Esta concepción política francesa de gobernar desde la centralidad dejando a las autoridades locales un poder limitado y supervisado por representantes del soberano ya era perceptible bajo la monarquía borbónica⁶. La Revolución Francesa de finales del siglo XVIII y el régimen napoleónico de los primeros años del siglo XIX, heredaron esta aspiración antes incluso de patentar su invención. Ahora bien, estos últimos regímenes políticos, tuvieron sin duda, un protagonismo especial en la historia de la centralización francesa, en la medida en que transformaron la ambición secular de unificación del reino, por una uniformización y control del territorio y de su administración por el poder central. En este sentido, la Revolución dio a la centralización francesa su principal marco territorial: el departamento⁷, y el consulado napoleónico su institución emblemática: el prefecto⁸.

Sin perjuicio de que desde 1789, hubo consejos locales en cada departamento, no parece que éstos tuvieran gran influencia en la naturaleza centralizadora del sistema, a pesar de que contribuirían, en cierta medida, a dicha centralización. Esta breve contribución pretende volver la mirada hacia la historia de estos consejos departamentales desde 1789 hasta 1870, fecha de la proclamación

cejales municipales y concejales comunitarios y por la que se modifica el calendario electoral, *JO* de 18 de mayo de 2013) y una transformación del mapa de regiones (ley núm. 2015-29 de 16 de enero de 2015 sobre la delimitación de las regiones, de las elecciones regionales y departamentales y por la que se modifica el calendario electoral, *JO* de 17 de enero de 2015).

⁵ De hecho, el término Acto IV se usa a veces para evocar la llamada ley « 3DS », ley núm. 2022-217 de 21 de febrero de 2022 sobre diferenciación, descentralización, desconcentración y diversas medidas para simplificar la acción pública local, *JO* de 22 de febrero de 2022.

⁶ Véase BIGOT, G., *L'administration française, politique, droit et société*, t. 1: 1789-1870, 2.º ed, París, LexisNexis, 2014, p. 15-18. Sobre el la figura del intendente, con competencias en materias de justicia, policía y finanzas, y que representa la encarnación más emblemática de esta tendencia centralizadora, véase. BARBICHE, B., *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne. XVI^e-XVIII^e siècle*, Chap. XX – Les intendants et les subdélégués, PUF, 2012, p. 383-406.

⁷ Ley de 22 de diciembre de 1789, por la que se establecen asambleas primarias y administrativas, «Artículo 1.º. Il sera fait une nouvelle division du royaume en *départements*, tant pour la représentation que pour l'administration. [...] ». DUVERGIER, J.-B., *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements et Avis du Conseil d'État*, publicada sobre las ediciones oficiales del Louvre; de la Imprenta nacional, por Baudouin; y del *Bulletin des lois*; (desde 1788 por orden cronológico), París, A. Guyot, 2.ª ed., 1838, 38 tomos (un tomo por año), t. 1, p. 86.

⁸ Ley de 28 pluviôse año VIII (17 de febrero de 1800) relativa a la división del territorio francés y su administración, «artículo 2. Il y aura dans chaque département un préfet [...] artículo 3: Le préfet sera chargé seul de l'administration ». DUVERGIER, J.-B., *op. cit.*, t. 12, p. 78-99.

de la Tercera República Francesa y, en particular, volver a teorizar sobre el inicio de la reforma de la administración local que conducirá, en los departamentos, a la adopción de la ley del 10 de agosto de 1871 sobre los consejos generales⁹. En menos de un siglo, los consejos departamentales adoptaron cuatro formas diferentes, tanto en su modo de composición como en la delimitación de sus competencias, pero nunca dejaron de llevar la marca de la tradición centralizadora francesa.

I. LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES DEL PERÍODO REVOLUCIONARIO: UNA INSTITUCIÓN BAJO CONTROL EN ARAS DE LA UNIFORMIDAD NACIONAL

Durante el verano de 1789, la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de llevar a buen término la revolución en Versalles desde principios de mayo, debió enfrentarse a numerosos movimientos insurreccionales, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Durante este período, conocido en la historia francesa bajo el nombre de «grande peur», los franceses se armaron y se organizaron en milicias, con el ánimo de expulsar a los que, hasta ese momento, habían liderado los poderes locales, siendo sustituidos por otros poderes, ahora de facto, impulsados por estas masas sociales, asentándose en los centros de poder de ciudades y pueblos¹⁰. Se evidenciaba la exigencia de una reforma de la administración local. En este sentido, fueron muchos los proyectos que se presentaron en esta dirección desde hacía varias décadas¹¹, por un lado, las reformas emprendidas por Luis XVI desde su acceso al trono, y por otro, las demandas contenidas en los libros de agravios escritos por los franceses durante el invierno de 1788-1789, mostraban, sin ambages, esta pretensión de reforma. A pesar de ello, y a finales del verano de 1789, la reorganización de la administración local francesa se había convertido en una emergencia, en la medida en que era la única manera de que la Asamblea Nacional francesa recuperara el control de un reino que se le estaba escapando. Fue

⁹ Ley de 10 de agosto de 1871 sobre los Consejos Generales, DUVERGIER, J.-B., *op. cit.*, 1871, p. 181.

¹⁰ Bajo la denominación de «Gran miedo», subyace en su base un pavor colectivo, a veces infundado, que movilizó a al campesinado a armarse, entre julio y agosto de 1789. Al respecto, véase la reedición de la obra clásica: LEFEBVRE, G., *La grande peur de 1789*, A. Colin, 2021.

¹¹ Véase MERGEY, A., *L'Etat des physiocrates: Autorité et décentralisation*, PUAM, 2010.

en esta atmósfera de ambiente insurreccional que el Comité constitucional de la Asamblea Nacional preparó, de forma urgente, un proyecto de ley sobre esta cuestión a finales del verano de 1789, que con la misma urgencia fue discutido en otoño¹². El resultado final de esta labor parlamentaria fue la creación de los departamentos franceses, y en su seno, el establecimiento del primer modelo de consejos departamentales en la historia administrativa francesa. Por lo tanto, para comprender el papel de estas asambleas locales, es necesario comprender el origen de la nueva circunscripción en la que están inscritas: el departamento.

Unificar Francia dividiéndola en departamentos¹³

El objetivo principal de los revolucionarios franceses en esta división territorial era trazar el mapa electoral de Francia. De hecho, incluso si la redacción de la constitución del reino acababa de comenzar, ya desde el 10 de septiembre de 1789, se había establecido en su texto que sólo habría una única asamblea nacional, modelo unicameral, compuesta por diputados de carácter electivo y, con mandato representativo, pues son responsables de conformar la voluntad general y traducirla en leyes¹⁴. Dividir Francia en departamentos significaba establecer las circunscripciones dentro de las cuales se organizaría la circunscripción electoral de estos diputados. Por lo tanto, la operación, no sólo es constitucional, sino también de gran calado político y de gran importancia administrativa, en la medida en que la Asamblea Nacional Constituyente quería que el « département » fuera la vertebración del territorio para encuadrar a las administraciones (justicia, impuestos, ejército, iglesia, policía, educación, gestión de dominios, etc.). En este sentido, el departamento fue concebido por el legislador como un marco territorial en el que debían coincidir, tanto la representación de la Nación, como las diversas actividades públicas, cuya prestación de servicio debían llevarse a cabo de manera uniforme y equitativa en todo el territorio. Pero, y esto es importante, en ningún momento se trata de dar a luz o crear

¹² Asamblea Nacional Constituyente, sesión de 29 de septiembre de 1789, Informe Thouret sobre la base de la representación proporcional y sobre el establecimiento de asambleas administrativas y municipios. Madival, J., et Laurent, E. (dir.), *Archives Parlementaires de 1787 à 1860. (A. P.) Recueil complet des débats législatifs & politiques des Chambres françaises imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés*, París, P. Dupont, primera serie (1787 a 1799), segunda serie (1799 a 1860), 1.ª serie, t. 9, p. 201.

¹³ Véase OZOUF-MARIGNIER, M.-V., *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIème siècle*, ed. Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales, París, 1989.

¹⁴ Véase MORABITO, M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, ed. LGDJ, 17.ª edición, París, 2022, pp. 69-70.

una comunidad social dotada de identidad propia ni organizada para gestionar sus propios intereses.

Más bien al contrario, los revolucionarios querían que los departamentos sirvieran para descomponer los viejos modelos de vertebración territorial existentes con anterioridad, y especialmente con las viejas «provincias». Es necesario aclarar que este término de «provincias», no estaba asociado a ningún tipo específico de circunscripción en el viejo régimen, aunque era un lugar común en la época moderna, describir los antiguos grandes feudos territoriales unidos a la Corona de Francia. También se utilizaba para designar territorios que, no habiendo tenido ningún tipo de vinculación feudal, sí que habían adquirido y habían sido reconocidos con una cierta coherencia jurídica y política al tener un parlamento, o un gobernador, o un intendente, o al conformar un estado particular. En cualquier caso, una «provincia» tenía su propia identidad y era una circunscripción que formaba una unidad particular dentro del territorio del reino. Es por esta razón, que los revolucionarios franceses percibían a las provincias como una amenaza contraria a la unidad nacional.

La concepción del departamento era otra, y era muy clara, estaban destinados a ser circunscripciones territoriales pequeñas con el objetivo de no acarrear demasiado poder. Se pretendía así, que fueran nuevas entidades territoriales establecidas sobre criterios racionales y científicos, dejando atrás aquellos otros criterios históricos y tradicionales. Esto condujo, a principios de 1790, al establecimiento de 83 departamentos en los que, a menudo, reconocemos las huellas de las antiguas circunscripciones del Antiguo Régimen, pero cuyos nombres se inspiran en la geografía para no recordar las antiguas provincias¹⁵. El departamento era concebido como una circunscripción basada en el triunfo de la razón científica frente al tradicionalismo, negándole cualquier vestigio de vertebración territorial diferenciada de la Nación francesa, entendida como un espacio de libertad local. Éste y sólo éste fue el espíritu que instituyó los consejos de departamentos.

Estandarizar la administración sometiendo los consejos departamentales a los poderes centrales.

La organización administrativa de los departamentos fue fijada por la ley de 22 de diciembre de 1789. De acuerdo con la lógica

¹⁵ Sobre la discrepancia entre la «tabula rasa» reivindicada por los revolucionarios y la realidad de los cambios introducidos por la nueva división administrativa de Francia, véase *Atlas de la révolution française, tomes 4 et 5: «le territoire»*, ed. Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales, París, 1989.

que regía la división del territorio en departamentos, esta ley reguló, en primer lugar, la organización de las elecciones de representantes para formar parte del cuerpo legislativo; y en segundo lugar, se abordó el nombramiento de los miembros de las asambleas administrativas locales y sus funciones.

La ley de 22 de diciembre de 1789 establecía que, después de elegir a sus representantes en la Asamblea Nacional, los electores del departamento debían nombrar a 36 consejeros que debían formar la administración del departamento¹⁶. Esta asamblea de consejeros electos del departamento celebraba una sola sesión anual, estrictamente limitada en el tiempo¹⁷. También nombraba a 8 de sus miembros para formar el Directorio o Junta Ejecutiva, que operaba con carácter permanente¹⁸. Con este órgano, la administración del departamento estaba garantizada, a través de este Directorio que era el responsable de «la expedición de los asuntos corrientes», quedando al Consejo Departamental unas competencias más limitadas, y circunscritas a ordenar los gastos de trabajo y generales para el año siguiente y recibir la cuenta de gestión del Directorio del año anterior, con ocasión de su breve período de sesiones anual.

Las disposiciones de la ley de 22 de diciembre de 1789 que más revelan el carácter centralizado de la organización departamental establecida por los revolucionarios franceses se encontraban en la tercera sección dedicada a las atribuciones de las administraciones departamentales. Estas funciones se dividían en dos categorías: las ejercidas bajo el control de la Asamblea Nacional y las ejercidas bajo el control del Rey. Ya fuera la Asamblea, ya fuera el Soberano, las administraciones departamentales estaban bajo la supervisión de las autoridades centrales y no tenían ningún tipo de autonomía en el ejercicio de sus funciones, reguladas de forma restrictiva.

De hecho, bajo el control de la Asamblea, la administración departamental era responsable de competencias esencialmente financieras y fiscales, tales como, distribuir impuestos, establecer, organizar y controlar su recaudación y hacer cumplir las obligaciones fiscales ordenadas por la Asamblea¹⁹. Sin embargo, la ley establecía expresamente que no podían imponer ningún impuesto, ni tampoco establecer ningún préstamo u ordenar ninguna obligación fiscal sin la autorización de la asamblea²⁰. Bajo la autoridad del Rey, las administraciones departamentales elegidas eran responsa-

¹⁶ Ley de 22 de diciembre de 1789 *op.cit.*, Sección 2. De la formación y de la organización de las asambleas administrativas; artículo 2.

¹⁷ Artículo 21. *Ibid.*

¹⁸ Artículo 22. *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, sección 3.ª De las funciones de las asambleas administrativas; artículo 1.

²⁰ *Ibid.*, artículo 6.

bles de la aplicación de las leyes²¹. Pero el texto de la norma dejaba claro que las deliberaciones de las asambleas departamentales sobre estos temas no eran ejecutivas salvo después de la aprobación del Rey²². Era con ocasión de este artículo, previendo esta obligación, que la Instrucción que desarrolla la ley establecía: «El Estado es uno: los departamentos no son más que sección de un mismo todo: una administración uniforme debe abarcarlos a todos en un mismo régimen común. Si los órganos administrativos fueran independientes, y de alguna manera soberanos en el ejercicio de sus funciones, tendrían el derecho de variar a su antojo los principios y las formas de la administración, de tal manera, que la contrariedad de sus reformas parciales, pronto destruirían la regularidad del movimiento general, provocando la anarquía más cobarde»²³. Este párrafo lo muestra claramente: la gran preocupación de los revolucionarios franceses era sobre todo la unidad y la uniformidad nacional. Y con esos fines se habían establecido los departamentos, de tal manera que los consejos departamentales estaban bajo la estricta supervisión de las autoridades legislativas y ejecutivas centrales para garantizar una administración uniforme en todo el país.

Las disposiciones adoptadas en diciembre de 1789, pronto se presentaron como insuficientes para garantizar al poder central, y en particular el rey, el control de las administraciones departamentales elegidas. Para llenar este vacío, se articuló la ley de 15 al 27 de marzo de 1791, adoptada un año y medio después, que fue la que permitió anular los actos de las administraciones departamentales reacias e incluso suspender a los funcionarios electos locales que violaran la ley²⁴. Esta disposición debería permitir hacer realidad el principio centralizador.

En 1793, el gobierno revolucionario de la República dudó del fervor patriótico de las administraciones departamentales y decidió excluirlas de la aplicación de leyes revolucionarias y medidas de seguridad pública²⁵. De forma aún más radical, los consejos departamentales fueron abolidos y, hasta el final del período revolucionario, la administración de los departamentos se redujo a direcciones solamente, que se convirtieron en meras correas de transmisión entre el centro y los municipios.

²¹ *Ibid.*, artículo 2.

²² *Ibid.*, artículo 5.

²³ Instrucción de 8 de enero de 1790 sobre la formación de las asambleas representativas y órganos administrativos, DUVERGIER, J.-B., *op.cit.*, t.1 p. 88.

²⁴ DUVERGIER, J.-B., *op.cit.*, t. 2, p. 257. Estas disposiciones se recogen en el capítulo 4, sección 2 de la Constitución de 3 de septiembre de 1791.

²⁵ Ley de 14 - 16 frimaire an II (4-6 de diciembre de 1793) sobre el modo de gobierno provisional y revolucionario, sección III, artículos 5 y 6. DUVERGIER, J.-B., t. 6, p. 317.

II. EL CONSEJO GENERAL DE DEPARTAMENTO EN EL SISTEMA NAPOLEÓNICO: UNA INSTITUCIÓN CONSULTIVA BAJO EL PODER CENTRAL

El régimen consular establecido por Napoleón después de su golpe de estado a finales de 1799, fue crítico con el sistema administrativo local revolucionario heredado. Lo acusó de ser costoso, ineficiente, anárquico y, en última instancia, una fuente de inestabilidad administrativa y política²⁶. No eran los departamentos los que estaban siendo cuestionados. De hecho, y a pesar de que el régimen napoleónico hubiera podido modificar el mapa departamental diseñado en 1790, el Consulado, no sólo lo conserva, sino que convalida la división departamental revolucionaria. Ahora bien, en lo que se refiere a la organización administrativa de los departamentos ésta sí que fue transformada por la famosa ley de 17 de febrero de 1800 o ley de 28 pluviôse año VIII. Todo el sistema del año VIII giraba en torno a la idea de que toda la administración debía depender del Jefe del Estado y en los departamentos, era el prefecto quien encarnaba esta autoridad central. La segunda forma de los consejos departamentales en la historia administrativa francesa, los consejos generales creados por esta ley, reflejaron a la perfección la lógica de esta concepción centralizadora, ya que eran nombrados por el gobierno central, pero se encontraban desprovistos de sus propias competencias.

Consejeros Generales nombrados que no electos.

Mientras que los revolucionarios de 1789-1790 estaban muy apegados a la elección de los administradores locales, la Constitución de 1799 disponía que era el primer Cónsul el encargado de nombrar a los administradores locales²⁷. Antes incluso de ser instituido por la ley de 28 pluviôse año VIII, la característica esencial de los consejos departamentales del consulado ya había sido establecida: estarán compuestos por miembros designados por el primer cónsul.

La ley de 28 pluviôse año VIII establecía dos consejos diferentes en los departamentos. El consejo de prefectura que tenía competencias casi exclusivamente contenciosas²⁸, y que se fundamen-

²⁶ Véase la exposición de motivos presentada por Roederer al órgano legislativo, el 18 de pluviôse año VIII., *A. P.*, 2.^a, t. 1, pp. 148-171.

²⁷ Constitución de 22 de frimaire año VIII – 12 de diciembre de 1799, artículo 41. – El Primer consul [...] nombrad y revocad a voluntad [...] los miembros de las administraciones locales [...] », DUVERGIER, J.-B., *op.cit.*, t. 12, p. 20.

²⁸ Sobre los consejos de prefecturas, véase, CHAMOCHO CANTUDO M. Á., *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Dykinson, 2014.

taba en la idea de que la administración debía ser el hecho de uno, pero juzgar el hecho de varios. Al juzgar las controversias administrativas, el prefecto lo hacía rodeado de consejeros, miembros del consejo de prefectura, cuya ley de 28 pluviôse ya especificaba que eran nombrados por el Jefe del Estado. Concretamente, eran nombrados por recomendación del prefecto, encargado de proponer uno o más nombres cuando un puesto se encontraba vacante. Tanto fue así, que el propio prefecto se encargaba de reclutar a «sus» consejeros de la prefectura²⁹.

El otro consejo del departamento creado por la ley del año VIII es el llamado consejo general de Departamento. Al igual que los consejos departamentales del período revolucionario, los consejos generales se reunían una sola vez al año, mediando convocatoria del Ejecutivo y por un período aún más corto que sus predecesores, de 15 días como máximo³⁰. En este punto como en otros tantos, los consejos generales parecían una especie de resurrección del consejo departamental de los primeros años de la revolución, aquellos que luego desaparecieron en 1793. Y si bien es cierto que hubiera un cierto parecido, no es menos cierto que hay entre ellos una diferencia esencial en relación con la designación de los consejeros, dado que, estos consejeros generales no son elegidos mediante sufragio, sino nombrados.

En el año VIII, el Ejecutivo central nombraba a los consejeros generales sobre la base de listas departamentales elaboradas por los ciudadanos³¹, mientras que, dos años más tarde, en el año X (1802), lo haría a propuesta de los colegios electorales³². La reforma de 1802 alejó un poco más a los consejeros generales de los ciudadanos al introducir un segundo grado de carácter censitario entre ellos y las propuestas hechas a las autoridades centrales para la composición de los consejos departamentales³³. Además, la ley de 28 pluviôse año VIII fijó en 3 años el mandato de los consejeros generales de departamentos, luego elevado a 5 años por la reforma de 1802, encar-

²⁹ Sobre la composición de los consejos de prefectura franceses en el siglo XIX, véase BOUVET, M., « La composición de los consejos de prefectura (1800-1851) », *Ibid.*, p. 303.

³⁰ Artículo 6 de la ley de 28 Pluviôse año VIII, *op.cit.*

³¹ Artículos 7, 8 y 9 de la Constitución de 22 frimaire an VIII – 12 de diciembre de 1799, DUVERGIER, J.-B., *op.cit.*, t. 12, p. 20.

³² Senado-consulta de 14 thermidor año X – 2 de agosto de 1802, DUVERGIER, J.-B., *op.cit.*, t. 13, p. 262. « Artículo 30. – Los colegios electorales de departamento presentan al Primer cónsul dos ciudadanos domiciliados en el departamento por cada vacante en el consejo general de departamento. [...] »

³³ « Artículo 25. – Para proceder a la formación de los colegios electorales de departamento, será dirigido en cada departamento, bajo las órdenes del Ministro de Finanzas, una lista de seiscientos ciudadanos mayores contribuyentes [...] Artículo 26. – La Asamblea de Cantón tomará de esta lista los miembros que deberá nombrar para el colegio electoral del departamento. », *Ibid.*

gada de realizar esta renovación de las asambleas de departamento por terceras partes³⁴. Lo que venía a evidenciar que los consejos generales de departamento franceses nunca fueron renovados del todo durante los quince años de régimen napoleónico.

En teoría, los consejeros generales eran elegidos por el Jefe del Estado, aunque en la práctica, eran los prefectos quienes, a menudo, se encargaban de nombrar a los miembros de su consejo general, así como a sus consejeros de prefectura. Esta fórmula compositiva de los consejos generales departamentales les impedía cualquier tipo de legitimidad electoral y cualquier pretensión de representatividad, lo que evidenciaba que su auténtica naturaleza era esencialmente de órgano consultivo.

Consejos generales sin competencias propias.

Mientras que los revolucionarios abogaban por la colegialidad y la deliberación, el Consulado afirmó que administrar «debe ser el hecho de un solo hombre». Es por esto que en los departamentos, el prefecto era el único responsable de la administración, mientras que el consejo general carecía de poderes efectivos. De tal manera que, al igual que los antiguos consejos departamentales de 1789, los consejos generales de 1800 eran los principales responsables de la distribución de los impuestos cuyo montante se decidía en el Ejecutivo, estando destinados al presupuesto estatal³⁵.

Los asuntos departamentales eran administrados únicamente por el prefecto, que era el responsable del presupuesto departamental. La competencia del consejo general era la de determinar la cuantía adicional que se podía recaudar y utilizar para la administración del departamento, correspondiendo al prefecto la decisión sobre el gasto. En la sesión siguiente del órgano colegiado, el Consejo General oiría el informe de la cuenta anual de gastos que la ley obliga al prefecto a presentar, sobre aquellos gastos realizados y procedentes de la cuantía adicional votada por el Consejo³⁶. Sin embargo, la ley no preveía ninguna fórmula por la que el Consejo General pudiera cuestionar al prefecto por el uso indebido de aquellos recursos. De tal manera que el

³⁴ « Artículo 30. [...] Los consejos generales de departamento se renovarán por terceras partes cada cinco años. » *Ibid.*

³⁵ « Artículo 6. [...] Se encargará del reparto de contribuciones directas entre los distritos del departamento. Resolverá sobre las demandas interpuestas sobre reducciones realizadas por los consejos de distrito, ciudades, villas y aldeas. [...] » Ley de 28 pluviôse año VIII, *op.cit.*

³⁶ « [...] Oirá la cuenta anual que el prefecto dará respecto del empleo de la cuantía añadida que habría sido destinada a gastos. [...] » *Ibid.*

escaso margen que le quedaba al Consejo General es aquel que evidenciaba la aceptación sistemática de todas las demandas de las prefecturas, de aquel otro que las rechazaba, siendo éste, el del rechazo, sinónimo de una confrontación que sólo se dirigía a un callejón sin salida, sin solución aparente, por la naturaleza demasiado desequilibrada de la indicada confrontación. Por esta razón, su radio de acción, en la gestión de los asuntos departamentales, era una cuestión más de diálogo, que de competencias marcadas por el derecho.

De acuerdo con esta naturaleza esencialmente consultiva de las competencias del Consejo General, la ley de 28 pluviôse año VIII, le permitió ser oído sobre las necesidades de su departamento y emitir anualmente las necesidades del mismo para su gestión³⁷.

Así, el Consejo General, a partir de esta posibilidad de expresar opiniones derivado de su carácter consultivo, puede concebirse, no sólo como un mero engranaje más de la vasta administración tributaria del Estado, sino como un representante del departamento y de sus intereses, ya sea frente, ya sea junto al prefecto. La práctica efectiva demostrará esto último, y es justo ahí, donde en última instancia, residirá su mayor poder. De hecho, estos informes de necesidades anuales eran transmitidos por los prefectos al Ministerio del Interior y, durante los dos primeros años, el Ministerio del Interior los publicaba. Los informes de los consejos generales formaban así un compendio anual que ofrecía una visión general de la situación de Francia³⁸. Aunque tuvo un carácter bastante efímero, pues el Ministerio del Interior dejó de publicar estos informes anuales a partir de 1802, con el objetivo de no visibilizar ningún tipo de espacio político a los consejos generales.

A diferencia de los consejos departamentales de la revolución, los consejos generales no fueron abolidos por el Consulado. Daba igual, tenían muy poca capacidad a nivel local y sus informes desoídos a nivel nacional. Sin embargo, el consejo general de este primer tercio del siglo XIX no estaba totalmente desprovisto de peso, pero su hipotético poder no residía en sus competencias jurídicas, sino en la capacidad de influencia de sus miembros. Ahora bien, como institución, el Consejo General seguía siendo un órgano colegiado menor en la gestión y administración del departamento.

³⁷ « [...] Expresará su opinión sobre el estado y las necesidades del departamento, y las dirigirá al Ministro del Interior. » *Ibid.*

³⁸ Véase MOULLIER, I., *Le ministère de l'Intérieur sous le Consulat et le Premier Empire (1799-1814) Gouverner la France après le 18 brumaire*, Tesis doctoral, Lille 3, 2004.

III. LA REFORMA DEL CONSEJO GENERAL BAJO LA MONARQUÍA DE JULIO: UN ÓRGANO DEL ESTADO NUEVAMENTE ELECTIVO

Tras la caída de Napoleón en 1815, su organización administrativa local fue severamente criticada. Era lógico que el sistema de la ley de pluviôse año VIII fuera duramente criticada bajo el reinado de Luis XVIII de Borbón. De un lado, porque la restablecida monarquía mostró su deseo de reencontrarse con las libertades provinciales propias de la revolución; de otro lado, porque el régimen de Luis XVIII, pronto se definió como representativo y liberal, todo lo contrario del sistema precedente del año VIII. A pesar de todas las críticas dirigidas contra el sistema napoleónico, tanto por tradicionalistas como por liberales, la organización administrativa napoleónica permaneció intacta durante los quince años siguiente de la Restauración monárquica (1814-1830). Los defectos que giraban en torno a la centralización eran bien conocidos y a menudo contestados; y quizá por esta razón, nos abrimos a un período en el que el término « décentralisation » aparece, a menudo, en el vocabulario francés para expresar el rechazo hacia el sistema administrativo napoleónico, eminentemente «centralisé». Ahora bien, la nueva Monarquía recién restaurada, también experimentó con las ventajas de aquel modelo de organización local, de tal manera que la existencia del cuerpo prefectoral en cada departamento del reino permitió mantener un relativo dominio político y administrativo de una Francia profundamente transformada por la revolución y por el posterior régimen napoleónico.

No fue, por lo tanto, hasta la revolución de 1830 y el advenimiento de la Monarquía de Julio de Felipe de Orleans (1830-1848) cuando se accedió a la reforma de la organización de la administración local francesa. En 1830, los liberales franceses, que habían estado pidiendo la descentralización durante años, llegaron al poder y comenzaron la reforma esperada, aunque de una manera muy mesurada. La esencia de las demandas liberales se centraba en la abrogación del nombramiento de los consejeros generales en favor de su carácter electo. Y poco más, dado que, la administración de los asuntos departamentales seguía al margen de sus competencias, manteniéndose en manos del prefecto.

La elección de los consejeros generales en 1833.

La carta constitucional de agosto de 1830 aprobada por la Monarquía de Julio prometió la rápida adopción de un cuerpo de

legislación que permitiera establecer «instituciones departamentales y municipales basadas en un sistema electivo»³⁹. La promesa se mantuvo en 1831 para los municipios, de tal manera que, a partir de entonces, los consejeros municipales serían, en adelante, de carácter electo⁴⁰. Dos años más tarde, fue el turno de reforma de los consejos generales.

La reforma no afectó a los consejos de prefectura, que mantuvieron la composición heredada de la época napoleónica, a saber, por consejeros nombrados por el gobierno central, y en la gran mayoría de los casos, a propuesta del prefecto del departamento correspondiente. Desde su creación a comienzos del siglo XIX, los consejos de prefectura se habían convertido gradualmente en tribunales administrativos departamentales, característica ésta que abanderaba su verdadera naturaleza jurídica. Si los consejeros de prefectura eran nombrados por el Ejecutivo, de la misma manera, los Consejeros de Estado eran igualmente nombrados por el Jefe de Estado desde el año VIII y, al menos durante la primera parte del siglo XIX, este principio no se pondrá en tela de juicio. En la medida en que los consejos de prefectura representan el primer nivel del tribunal administrativo responsable de conocer un buen número de controversias en primera instancia, antes de una posible apelación ante el Consejo de Estado, el nombramiento de los consejeros de prefectura por el gobierno central parecía obvio. La Monarquía de Julio no cuestionó, en ningún caso, esta herencia napoleónica.

Pero el otro consejo departamental, el consejo general, tenía una misión diferente, cual era la de representar al departamento, lo que le otorgaba una naturaleza jurídica distinta a la del consejo de la prefectura. Sin embargo, en 1830, se aceptó que esta representación fuera acompañada del carácter electivo de sus consejeros. Parecía lógico que la composición del consejo general fuera de carácter electivo bajo la Monarquía de Julio, lo que fue normativizado bajo la ley de 22 de junio de 1833⁴¹. Concretamente, la nueva ley preveía que se elegiría un consejero general en cada uno de los cantones del departamento. Para ello, se convocaba una asamblea electoral integrada, en primer lugar, por aquellos ciudadanos del cantón que reuniesen las mismas condiciones exigidas para su incorporación en el censo que las previstas para las elecciones legislativas⁴². Junto a éstos, también formarían

³⁹ Artículo 69 de la Carta Constitucional del 14 de agosto de 1830. DUVERGIER, J.-B., *op.cit.* t. 30, p. 110.

⁴⁰ Ley de 21 de marzo de 1831 sobre la organización municipal, DUVERGIER, J.-B., *op.cit.* t. 31, p. 83.

⁴¹ Ley de 22 de junio de 1833 sobre la organización de los consejos generales de departamentos y distritos, DUVERGIER, J.-B., *op.cit.* t.33, p. 201.

⁴² Ley de 19 a 23 de abril de 1831 sobre las elecciones a la Cámara de Diputados: «Todo francés que goce de los derechos civiles y políticos, mayor de 25 años cumplidos, y

parte de la asamblea electoral aquellos ciudadanos del cantón que hubieran sido seleccionados para formar parte de la lista del jurado, si antes no estuvieran en lista de votantes⁴³. Finalmente, los ciudadanos que normalmente no son votantes pero que están en la lista de mayores contribuyentes del cantón podían ser llamados a votar para que la asamblea electoral alcanzara el número mínimo de 50 votantes⁴⁴. Lógicamente, la ley de 1833 imponía condiciones censitarias para quienes fueran electos al consejo general⁴⁵. Al igual que la ley de diciembre de 1789, la de 1833 también estableció incompatibilidades entre ciertas funciones administrativas y las de consejero general⁴⁶, aspectos estos que la ley de 18 pluviôse año VIII no había previsto, lo que permitía confirmar el cambio en la naturaleza de esta función introducido por la nueva legislación.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque el consejo general fuera ahora electo mediante sufragio, seguía permaneciendo bajo el estricto control del gobierno central, encargado de controlar su funcionamiento. Un control que se observa, en primer lugar, porque el consejo no podía reunirse sin haber sido convocado por el prefecto y por orden del Rey, a quien los consejeros generales debían prestar juramento antes de comenzar a deliberar⁴⁷. A diferencia de la legislación revolucionaria y napoleónica, la ley de 1833 no limitaba la duración de las sesiones del consejo departamental, pero especificaba que cada ordenanza real que convocaba al consejo era la encargada de fijar el plazo temporal de reunión. Lógicamente, cualquier reunión, y por ende, deliberación del consejo general, al margen de una convocatoria oficial, procedente del soberano, es nula de pleno derecho, no produciendo ningún efecto ni valor lo allí acordado. Además, a la nulidad de los actos realizados en estas condiciones de ilegalidad, la ley de 22 de junio de 1833, añadía la posibilidad de sanciones penales y políticas contra los consejeros, e incluso contra aquellos otros que imprimieran y difundieran aquellos actos⁴⁸. Al hacerlo, la Monarquía de Julio adquirió instrumentos mucho más poderosos que la monarquía constitucional de 1791 para asegurar el control de los consejos departamentales electos. En la misma línea, la ley de 1833 no solo le dio al Rey el poder de derogar acuerdos que irían más allá de la

contribuyente de más de doscientos francos de contribución directa, es elector [...] » DUVERGIER, J.-B., *op.cit.* t. 31, p. 177.

⁴³ Sobre la composición de la lista del jurado: véase los artículos 382 y siguientes del Código de Procedimiento Penal de 1808.

⁴⁴ Artículo 3 de la ley de 22 de junio de 1833, *op.cit.*

⁴⁵ Artículo 4, *Ibid.*

⁴⁶ Artículo 5, *Ibid.*

⁴⁷ Artículo 12. *Ibid.*

⁴⁸ Artículos 15 y 19, *Ibid.*

definición estricta de las atribuciones de la asamblea, sino también la posibilidad de disolver un consejo general, lo que el Rey no podía hacer bajo la legislación de la revolución⁴⁹.

Pero también hubo vínculos de conexión entre ambos legisladores separados en el tiempo. Efectivamente, un punto en el que los legisladores de 1833 estuvieron de acuerdo con sus predecesores revolucionarios fue en la concepción centralista, o más bien en el miedo a posiciones o visiones contrarias al centralismo, y es que ambos legisladores, seguían temiendo que los departamentos pudieran servir de trampolín para una forma de federalismo o resurgimiento de viejas reminiscencias provinciales. Con el fin de evitar esta posible tentación, se prohibió cualquier comunicación entre consejos generales, bajo pena de nulidad de dichos acuerdos, mediando incluso la posibilidad de sanciones penales⁵⁰.

Todas estas precauciones ya indicaban que, a pesar de la elección de sus miembros, el consejo general del departamento reformado bajo la Monarquía de Julio permanecía bajo la supervisión del poder central. En este sentido, el consejo general, y sus consejeros como representantes del departamento, no habían sido diseñados como un espacio para la discusión política, ni siquiera sobre asuntos locales. La ley aprobada unos años más tarde para establecer sus competencias confirmaba que seguían siendo, ante todo, un engranaje al servicio del Estado.

Las atribuciones de los consejos generales de 1838: una reforma muy tímida

Después de establecer el principio de la elección de los consejos locales, la Monarquía de Julio legisló sobre su sistema competencial. Una vez más, la reforma comenzaba con los municipios. Después de largos y complejos debates, la ley de 18 de julio de 1837 reconoció ciertas competencias a los funcionarios electos municipales. Sin perjuicio de que el alcance de la reforma preveía que habría muy pocas cuestiones locales sobre las que los consejos municipales podía deliberar y acordar de forma vinculante por sí mismos, al menos esta capacidad existía por primera vez⁵¹.

Al considerar la evolución de las competencias de los consejos generales departamentales, los parlamentarios y los gobiernos fueron aún más reacios a otorgarles cualquier tipo de autonomía

⁴⁹ Artículos 9 y 14, *Ibid.*

⁵⁰ Artículos 16 y 18, *Ibid.*

⁵¹ Ley de 18 de julio de 1837 sobre la organización municipal, DUVERGIER, J.-B., *op.cit.* t. 37, p. 227.

que, aquella que habían concedido a los consejos municipales. Es cierto que reformar las competencias de los consejos generales implicaba plantear por primera vez, desde 1800, la cuestión del papel de esta asamblea local, toda vez que se había configurado su naturaleza electiva como principio desde 1830 y luego en la ley de 1833. Y no es menos cierto que, en el marco del departamento, la administración es responsabilidad exclusiva del prefecto, por lo que estas reformas nunca cuestionaban el tenor del artículo 3 de la Ley de 28 pluviôse año VIII, que así lo establecía. Pero los reformadores de la Monarquía de Julio estaban obligados a definir el nuevo papel del consejo general. Y para ello, ¿debería el consejo general, siempre bajo el control del prefecto y junto con la administración de la prefectura, hacerse cargo de parte de la administración estatal en el departamento, especialmente las cuestiones fiscales, como lo habían hecho los consejos departamentales desde 1790? ¿Debería únicamente asistir y ayudar al prefecto en sus deliberaciones y consejos, basados en su sólido conocimiento de la circunscripción departamental? ¿Debería más bien gestionar algunos de los intereses departamentales teniendo la posibilidad, como los consejos municipales desde la ley de 1837, de adoptar deliberaciones vinculantes por sí mismos sobre ciertos objetos que así serían confiados a los representantes del departamento? La cuestión era delicada de resolver porque, más allá del alcance de las competencias de los consejos generales, este debate cuestionaba la naturaleza del propio departamento. Confiar al Consejo General algunos de sus intereses específicos era, de hecho, admitir que no era sólo una subdivisión de la Nación, sino que tenía su propia identidad, el departamento, de la misma manera que lo tenía el municipio. Normativamente hablando, esto implicaría reconocer al departamento como una forma de personalidad jurídica y, en particular, al consejo general como su titular, existiendo así una especie de «dominio departamental» claramente distinto del dominio del Estado y cuya gestión se confiaría al consejo electo que representa al departamento, de la misma manera que la administración de la propiedad del municipio estaba regulada por el consejo municipal.

Tras varios años de debate, los diputados y grandes señores (Pares) de Francia, durante la Monarquía de Julio, optaron finalmente, por un lado, por la continuidad de una concepción del departamento desprovisto de cualquier tipo de personalidad propia que pudiera haber heredado de la revolución, y por otro lado, bajo el arquetipo de que el departamento debía ser administrado exclusivamente por el representante del poder central heredado del período

napoleónico⁵². La ley de 10 de mayo de 1838, relativa a las atribuciones del consejo general del departamento no reconoció la existencia expresa de ningún tipo de intereses específicos del departamento que debieran ser confiados a su asamblea representativa⁵³. El texto dividía los poderes de los consejos generales en tres categorías. El primero agrupaba los asuntos sobre los cuales la asamblea departamental podía, por sí misma, adoptar acuerdos vinculantes. Como era de esperar, estas eran las competencias fiscales que ya pertenecían a los consejos antes de 1838 y con los que participaban en la administración general del Estado, como eran, la distribución de contribuciones directas, el conocimiento de los créditos sobre este tema y el voto de posibles sumas adicionales⁵⁴.

En su artículo 4, la ley de 1838 enumeraba una lista de asuntos sobre los que el consejo general podía deliberar y tomar acuerdos sin poder, no obstante, tomar ningún acuerdo, en la medida en que dichas deliberaciones eran controladas y validadas por el poder ejecutivo⁵⁵. Por consiguiente, los nuevos consejeros electos departamentales no estaban excluidos de la gestión de las propiedades y edificios departamentales, ni de la labor que había de llevarse a cabo en la circunscripción departamental, no obstante, se seguía considerando que estas cuestiones eran competencia del Estado. El Consejo General, a pesar de su carácter electo y representativo, no tenía la consideración de institución autónoma ni responsable de administrar los intereses propios del departamento, lo que se confirmaba a través de la incapacidad para emprender acciones legales en nombre y representación del departamento⁵⁶.

Por otra parte, el Consejo General seguía siendo un órgano consultivo. La ley de 1838 obligaba al prefecto a consultarles sobre un número creciente de cuestiones, aunque siguiera siendo el prefecto, el único competente para tomar un acuerdo final⁵⁷. Además, la

⁵² Véase BACOT, G., « Sur les conceptions respectives des municipalités et des départements dans les débats parlementaires de la Monarchie de Juillet », *Études à la mémoire du Professeur François Burdeau*, Paris, Litec, 2008, p. 40.

⁵³ Ley de 10 de mayo de 1838 sobre las competencias de los consejos generales y de distrito, DUVERGIER, *op.cit.* t. 38, p. 287.

⁵⁴ Artículos 1-3, *Ibid.*

⁵⁵ « Artículo 5. Las deliberaciones del consejo general son sometidas a la aprobación del rey, del ministro competente o del prefecto, según los casos determinados por las leyes o por los reglamentos de administración pública ». *Ibid.*

⁵⁶ « Artículo 36. Las acciones del departamento son ejercidas por el prefecto, en virtud de las deliberaciones del consejo general y con la autorización del Rey en su consejo de Estado. El departamento no puede recurrir ante ninguna jurisdicción más que en virtud de autorización. El prefecto puede, en virtud de las deliberaciones del consejo general, y sin otra autorización, defender cualquier tipo de acción. En caso de urgencia, el prefecto puede plantear cualquier tipo de acción y defenderla, sin necesidad de deliberación del consejo general, ni tampoco autorización previa. Igualmente, realizará todos los actos cautelares o de interrupción de la caducidad. » *Ibid.*

⁵⁷ Artículo 6. *Ibid.*

ley de 1838 confirmaba la posibilidad de que el Consejo General expresara necesidades para el departamento, así como dirigir sus quejas, ante la administración central, sobre la forma en la que el departamento se estaba administrando⁵⁸. Cabe señalar a este respecto que, a partir de 1839, el Ministerio del Interior elaboró y difundió un informe anual de las necesidades expuestas por los consejos generales del país, encargándose el Boletín Oficial del Ministerio, cuya publicación mensual comenzó en 1838, de hacerse eco anualmente de estos informes.

IV. EL CONSEJO GENERAL DE DEPARTAMENTO DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX: LAS AMBIGÜEDADES DE LA «DESCENTRALIZACIÓN»

La Revolución de febrero de 1848, artífice de la caída de la Monarquía de Julio, criticó duramente el sistema administrativo local que ésta había establecido. No obstante, este rechazo es, ante todo, una forma instintiva de criticar al sistema monárquico, y no tanto, como la expresión, al menos por ahora, de una profunda aspiración de los republicanos de 1848 en favor de la descentralización. La legislación de la década de 1830 fue impugnada porque fue obra del régimen monárquico depuesto. De esta manera, si la centralización, desde un principio, estaba asociada con el autoritarismo del régimen napoleónico, la joven República quería distanciarse de aquella lógica administrativa. Ahora bien, una vez superadas sus posiciones mecánicas, los republicanos de 1848 aparecieron como herederos de la primera República, la de 1792, que había hecho de la centralización administrativa uno de los instrumentos de la unidad de Francia.

Por esta razón, la Segunda República (1848-1852) no llevó a cabo una labor descentralizadora de la administración, sino que transformó los consejos generales de departamento en órganos aún más democráticos, al regular la elección de sus miembros mediante sufragio universal masculino, dándoles así, una legitimidad representativa que no habían poseído hasta ahora. Fue durante el segundo imperio napoleónico, en vigor desde 1852 que, en la segunda mitad del siglo XIX, mostrarán oficialmente una voluntad descentralizadora. Sin embargo, el significado conferido a este término por el régimen de Napoleón III sigue siendo muy ambiguo y el alcance de sus llamadas reformas «descentralizadoras», fueron muy limitadas.

⁵⁸ Artículo 7. *Ibid.*

Los consejos generales elegidos por sufragio universal bajo la estricta vigilancia del poder central

Desde los primeros días de marzo de 1848, el gobierno provisional nacido de la revolución que acababa de derrocar a la Monarquía de Julio y proclamar la Segunda República Francesa, consagró el sufragio universal masculino⁵⁹. La asamblea constituyente elegida en mayo, bajo este modelo de sufragio electoral, pronto mostró su deseo de extender el sufragio universal al nombramiento de los miembros de las asambleas locales. Unas semanas más tarde, se aprobó el decreto del 3 de julio de 1848 que consagraba el principio electoral en el ámbito local, de tal manera que los consejos locales y, en particular, los consejos generales de departamento, serían elegidos en adelante por sufragio universal⁶⁰. Esta ley, que nació de forma provisional, quedaba a la espera de la aprobación de una reforma integral de toda la administración interior francesa. Pero la Segunda República no logró establecer esta reforma y las leyes heredadas de la Monarquía de Julio continuaron aplicándose, salvo esta modificación de las reglas de composición de los consejos generales de departamento.

Cuando el 2 de diciembre de 1851, Luis Napoleón Bonaparte, el Presidente de la República elegido por sufragio universal directo en diciembre de 1848, dio un golpe de Estado, proclamando un año después el segundo Imperio (1852-1870), que provocó la abolición de la constitución de noviembre de 1848, lo hizo en gran medida en nombre del respeto debido al sufragio universal. El mismo día del golpe de Estado, recuperaba la ley de 31 de mayo de 1850 que permitía una considerable reducción del número de franceses que realmente podían acceder al voto, prometiendo eso sí, recuperar en un futuro la plena soberanía del pueblo francés⁶¹. Por lo tanto, fue difícil para Napoleón III cuestionar el nombramiento de los consejos generales por sufragio universal, toda vez que se encontraba consolidado, incluso si su gobierno consideraba que las elecciones nacionales y las elecciones locales no eran de la misma naturaleza. Sin embargo, en los albores del Segundo Imperio, se adoptó la ley de 7

⁵⁹ Decreto de 5 de marzo de 1848, « Artículo 5. El sufragio será directo y universal. 6. Son electores todos los franceses mayores de veintiún años, con seis meses de residencia en el municipio, no habiendo sido privados o suspendidos judicialmente del ejercicio de sus derechos civiles. 7. Son elegibles todos los franceses mayores de veinticinco años, que no estén privados o suspendidos del ejercicio de sus derechos civiles », DUVERGIER, J.-B., *op.cit.* t. 48, p. 70.

⁶⁰ Decreto de 3 de julio de 1848 sobre la renovación de los consejos municipales, de distrito y departamentales, DUVERGIER, J.-B., *op.cit.* t. 48, p. 358. Esta disposición fue luego confirmada por el artículo 79 de la Constitución de 8 de noviembre de 1848, que, sin embargo, preveía una excepción para el departamento del Sena.

⁶¹ Ley de 31 de mayo de 1850, DUVERGIER, J.-B., t. 50, p. 206

de julio de 1852, que colocaba a los consejos generales de departamento, que seguían siendo elegidos mediante sufragio universal, bajo la estricta supervisión del poder central⁶².

Esta ley mantiene, en beneficio del Jefe de Estado, un amplio poder de disolución de los consejos generales, tal y como el Soberano ya disponía en la ley de 1833⁶³. Esta ley de julio de 1852 también especificaba que una vez elegidos los consejeros departamentales, era el Jefe de Estado el responsable de nombrar a los presidentes, vicepresidentes y secretarios de los consejos generales que, según la ley de 1833, fueron elegidos por la asamblea departamental⁶⁴. No fue hasta 1870, cuando el Segundo Imperio volvió a restaurar para las asambleas departamentales el derecho de nombrar a su presidente y a los miembros de su gabinete⁶⁵.

Comprobamos que, sin perjuicio del nombramiento por sufragio universal directo, éste no confería ninguna forma de independencia a los consejos generales de departamento, más bien al contrario, alentaba al gobierno central a estrechar aún más la vigilancia. A pesar de la aporía, y de las afirmaciones descentralizadoras que proyectaba el régimen del segundo imperio, seguíamos todavía bajo la égida de la centralización departamental.

De la falsa «descentralización» de 1852 a las reformas liberales del final del Segundo Imperio.

El 25 de marzo de 1852, Luis Napoleón Bonaparte aprobó un decreto sobre la descentralización administrativa⁶⁶. No obstante, el título no debe inducir a confusión, puesto que esta norma no confería ninguna atribución nueva a los consejos generales de departamento. Lo que sí hacía era transferir a los prefectos las atribuciones administrativas del departamento que anteriormente eran responsabilidad del Jefe del Estado y de los ministros, o que al menos requerían su autorización. Este primer texto fue complementado, a principios de la década siguiente, por un segundo decreto que amplió aún más los poderes de los prefectos en sus departamentos⁶⁷. En 1861,

⁶² Ley de 7 de julio de 1852 sobre la renovación de los consejos generales, de los consejos de distrito y de los consejos municipales, y sobre el nombramiento de alcaldes y tenientes de alcalde, DUVERGIER, J.-B., t. 52, p. 461.

⁶³ Artículo 6, *Ibid.*

⁶⁴ Artículo 5, *Ibid.*

⁶⁵ Ley de 23 de julio de 1870 por la que se modifican diversas disposiciones relativas a los consejos generales y municipales, DUVERGIER, J.-B., t. 70, p. 217

⁶⁶ Decreto de 25 de marzo de 1852 sobre descentralización administrativa, DUVERGIER, J.-B., t. 52, p. 253.

⁶⁷ Decreto de 13 de abril de 1861 por el que se modifica el de 25 de marzo de 1852 sobre descentralización administrativa, DUVERGIER, J.-B., t. 61, p. 164.

como en 1852, la reforma consolidó una vasta empresa de desconcentración, que no descentralización, en beneficio de la administración de la prefectura, basada en la famosa convicción napoleónica de que «si gobernamos bien desde lejos, administramos mejor desde cerca». Como se ha dicho, en ningún caso, estas normas abordaron una reforma descentralizadora que implicara confiar poderes reales a los consejos departamentales electos.

Hubo que esperar a los últimos años del régimen para que se iniciara una tímida descentralización a favor de los consejos departamentales. Empujado por la oposición liberal, que exigía una reforma de calado de la administración interior, el Segundo Imperio adoptó, al respecto, la ley de 10 de julio de 1866 que modificaba la ley de 1838 sobre las atribuciones de los consejos generales de departamento⁶⁸. Consiguieron con esta ley, el derecho a pronunciarse definitivamente sobre muchos casos de interés departamental, realizándose el control de la prefectura a posteriori⁶⁹. También podían acordar, de forma más amplia, sobre préstamos y recaudación de contribuciones para financiar gastos de interés local⁷⁰.

La Tercera República que se inaugura en 1870, impulsará aún más la reforma de los consejos generales de departamento, sin embargo y a pesar de estas reformas de finales del siglo XIX, el departamento y su consejo permanecieron con competencias limitadas durante mucho tiempo, estrechamente asociados a la tradición centralizadora francesa, al menos hasta finales del siglo XX y los primeros «actos» de descentralización.

⁶⁸ Ley de 18 de julio de 1866 sobre los Consejos Generales, DUVERGIER, J.-B., t. 66, p. 326.

⁶⁹ Artículos 1 y 3, *Ibid.*

⁷⁰ Artículo 2, *Ibid.*

Entre el centralismo y la autonomía. Las Diputaciones provinciales en la historia constitucional italiana

MARCO FIORAVANTI
Universidad de Roma «Tor Vergata»

RESUMEN

Las Diputaciones Provinciales en Italia se inscriben en una concepción de largo plazo que excluye una función democrática latente de las entidades.

A raíz de la Unificación de Italia, las Diputaciones provinciales debieron enfrentar serios problemas tanto políticos como sociales, como la protección de los Municipios y la supervisión de las administraciones de obras piadosas, con funciones relevantes de mejoría de la industria, agricultura, comunicaciones. De hecho, la Diputación tuvo que afrontar de inmediato grandes dificultades económicas y serios problemas, incluida la liquidación de antiguos conflictos administrativos y económicos.

En la Asamblea Constituyente, entre 1946 y 1948, el debate sobre la división de la República en regiones, provincias y municipios estuvo muy acalorado y se dividió entre quienes consideraban a la provincia un remanente del pasado napoleónico y fascista, y otros que en realidad la consideraba una institución que respondía a las necesidades del territorio.

PALABRAS CLAVE

Administración pública, Napoleón, unificación legislativa italiana, fascismo, Constitución republicana

ABSTRACT

The Provincial Councils in Italy are part of a long-term conception that excludes a latent democratic function of the entities.

Following the Unification of Italy, the Provincial Councils had to face serious political and social problems, such as the protection of the Municipalities and the supervision of the administrations of pious works, with relevant functions of improving industry, agriculture and communications. In fact, the Deputation immediately had to face great economic difficulties and serious problems, including the settlement of old administrative and economic conflicts.

In the Constituent Assembly, between 1946 and 1948, the debate on the division of the Republic into regions, provinces and municipalities was very heated and divided between those who considered the province a remnant of the Napoleonic and Fascist past, and others who actually considered it an institution that responded to the needs of the territory.

KEYWORDS

Public administration; Napoleon; Italian legislative unification; fascism; republican constitution

En la tradición napoleónica de la historia de la administración pública italiana, las Provincias siempre han representado autoridades subordinadas derivadas del Estado o de órdenes superiores sin autonomía propia¹.

Dentro de la lucha por la constitución que caracterizó al *Risorgimento* italiano, los patriotas prestaron atención a los aspectos de las libertades individuales y las autonomías locales, así como a las cuestiones políticas y nacionales². Con las sublevaciones de 1820 y 1831 la cuestión constitucional pasa a primer plano cuando los insurgentes, tanto del Sur como del Norte, reivindican la dimensión constitucional de las revueltas y piden, más o menos cumplidas, la independencia. Los levantamientos de 1820 en Nápoles y Sicilia –verdaderas revoluciones constitucionales– así como el breve período contemporáneo de reforma piamontesa, se desarrollaron bajo la bandera de la unión entre constitución y libertad y de una importante apertura a las reivindicaciones democráticas, demostrada por la promulgación de constituciones inspiradas en la de Cádiz de 1812, no concedidas por el soberano sino fruto de un proceso constituyente más abierto a la participación popular, *lato sensu*, en comparación con la Carta francesa de 1814 obtenida por Luis XVIII.

En esta situación se encuadra la breve experiencia constitucional siciliana de 1820, que tomó como modelo la constitución española de 1812. Las Diputaciones provinciales, en particular, aparecen por primera vez en el lenguaje constitucional y administrativo italiano con la Constitución del Reino de las dos Sicilias del 7 de julio de 1820, con el encargo de intervenir y aprobar la distribución de las contribuciones para las Provincias, vigilar el buen uso de los fondos públicos de los municipios, proponer al gobierno los impuestos necesarios para las obras provinciales, ocuparse de la educación de los jóvenes, comunicando al gobierno los abusos verificados en las obras públicas.

¹ «De los dos tipos de circunscripción previstos, la Provincia y el Municipio, el último fue históricamente más importante. Pero las competencias atribuidas a los municipios no sólo eran escasas (obras públicas, construcción, policía local, mercados, comercio local, educación primaria, vigilancia) sino que, a raíz de la ampliación de las funciones estatales, el Estado invadió paulatinamente el ámbito competencial de los municipios», MAIORINI, M. G., *Storia dell'amministrazione pubblica*, Torino 1997, p. 166 (donde no se indique lo contrario, las traducciones son mías).

² En la vasta literatura, véase el importante volumen de SCOCA, F. G., *Risorgimento e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2021.

Una ley dictada en Nápoles el 25 de noviembre de 1820 dispuso que el primer deber de las Diputaciones provinciales es promover la prosperidad de las Provincias, quitando los obstáculos que se interponen en el camino³. En concreto, dos diputados provinciales, apelando a las Cortes Nacionales del Reino de las Dos Sicilias para mejorar las condiciones de la Basilicata dividiendo la Provincia, recordaron que «nuestros modelos españoles se tomaron en serio la división de su territorio»⁴.

La cuestión de la autonomía local pronto se entrelaza con la de la representación política. A mediados del siglo XIX algunas hipótesis de reforma constitucional enfatizaron la necesidad de vincular la representación al territorio, como la de Gino Capponi quien en 1848 no excluyó la elegibilidad de una segunda Cámara e involucró a los consejos provinciales y departamentales para la elección del Senado, o la un poco posterior de Vito D'Ondes Reggio más atenta a un modelo federal⁵.

El constitucionalista Luigi Palma que, como Capponi, había propuesto inicialmente la elección de senadores entre los miembros más autorizados de los consejos provinciales, había reconsiderado posteriormente esta posición por tender a favorecer excesivamente a las Diputaciones provinciales, con la fácil acumulación en las mismas personas de senador, concejal y diputado provincial, presidente de obras pías, hasta el punto de hacer del Senado el órgano de las clientelas y oligarquías locales⁶.

Lejos todavía del modelo federal, con la unificación italiana hubo una legislación básicamente francesa sobre las Provincias: ya después de la unidad, el 13 de marzo de 1861, el ministro Marco Minghetti había presentado en el Parlamento cuatro proyectos de ley sobre la distribución de las autoridades del reino y del gobierno, administración municipal y provincial, consorcios y administración regional.

Las Diputaciones provinciales no son una excepción a esta tradición de poder. De hecho, cuerpo moral colegiado sin personalidad jurídica, fue instituida por ley municipal y provincial en 1859 n. 3072 (Ley Rattazzi), y después de la proclamación del Reino de Italia en 1861, regida por la ley orgánica del 20 de marzo de 1865 n. 2248, anexo A, como órgano ejecutivo de la Provincia y guardián de los Municipios y Obras Pías comprendidas en la Circunscripción.

³ Ministero degli Affari Interni del Regno delle Due Sicilie, encontrado en la «Biblioteca di storia moderna e contemporanea» de Roma, en la siguiente ubicación: 22.8. I.29/10.

⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁵ AIMO, P., *Bicameralismo e regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, pp. 31 ss.

⁶ *Ibidem*, p. 406.

Estaban formados por 4 a 8 consejeros provinciales, según el número de habitantes, y presididos por el Prefecto⁷.

Los distintos niveles de la cadena de ministros se organizaron cada uno según módulos estrictamente uniformes, absolutamente impermeables a la diversidad de condiciones que los caracterizaba (diversidad geográfica, de dimensión territorial y demográfica, de experiencias históricas)⁸. Un estricto sistema de controles, encabezado por el prefecto y la diputación provincial, limitó severamente la autonomía municipal desde el principio. La Provincia también se dividía en el mismo esquema de círculos concéntricos: uno mayor (el consejo provincial, elegido según criterios de riqueza), otro menor (la diputación provincial, presidida por el prefecto y compuesta por miembros elegidos por el consejo provincial por mayoría absoluta de votos). Un fuerte condicionamiento, por lo tanto, que el centro todavía ejercía sobre todo el sistema periférico.

La ley orgánica de 1865, que representó un primer pero fundamental hito en la construcción del Estado unitario, ordenó disposiciones nacionales uniformes sobre la administración municipal y provincial, la seguridad pública, la salud pública, el Consejo de Estado, la justicia administrativa y las obras públicas. La ley dividía el Reino en Provincias, Distritos, Mandamientos y Municipios (art. 1). Todas las administraciones públicas, como representante del poder ejecutivo, tuteladas por el prefecto (art. 3), asistidas por el Consejo de Prefectura (art. 2), integrado por un número máximo de tres miembros (art. 6).

Central quedó, según la ley de 1865, la figura del prefecto como piedra angular sobre la que gravitaba toda la administración periférica del Estado. En esta última figura, el poder gubernamental y el poder electivo local se fusionaron según un modelo puramente francés⁹, por lo menos formalmente: en la tradición administrativa

⁷ «La ley municipal y provincial, publicada como anexo A de la Ley de unificación administrativa del Reino de Italia del 20 de marzo de 1865, n. 2248, reafirmó que en cada provincia habría un prefecto y un Consejo de Prefectura, también confirmó las atribuciones de este último, redujo el número máximo de sus miembros de cinco a tres. La misma ley asignó a la Diputación Provincial, órgano ya previsto por la legislación anterior, la tarea de aprobar las resoluciones de los cabildos municipales en materia de aumento de tributos, los reglamentos de tasas e impuestos municipales. El reglamento de esta ley, dictado con r.d. 8 de junio de 1865, n. 2321, estableció que la Secretaría de Prefectura prestaría también el «servicio necesario en el Consejo de Prefectura». Las funciones jurisdiccionales de los cabildos (salvo raras excepciones) fueron suprimidas por la reforma de lo contencioso administrativo promulgada con las leyes de unificación (20 de marzo de 1865, n. 2248, anexo E), las facultades de protección frente a los municipios, anteriormente encomendadas a la Diputación provincial, luego a los consejos administrativos provinciales, los poderes de los consejos de prefectura siguen siendo principalmente de carácter consultivo», MAZZARELLI, V., *Prefetto e prefettura*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 952-972.

⁸ MELIS, G., *L'amministrazione centrale*, Enciclopedia Treccani, 2011.

⁹ Cfr. BONAUDI, E., *Deputazione provinciale*, Enciclopedia italiana, 1931, *ad vocem*.

italiana, pero también se podría pensar en la española, siempre ha habido una gran diferencia entre el derecho legal y el derecho aplicado. La estructura administrativa diseñada en 1865 confirmó la injerencia del gobierno en la gestión de las autoridades locales a través de la figura del prefecto. Representante del ejecutivo y titular de la administración estatal de la Provincia, el prefecto como presidente de la Diputación Provincial, participaba en la administración local sobre la que ejercía acción de intervención y control limitando severamente su autonomía.

Las Diputaciones provinciales que se inscriben en una concepción de largo plazo que excluye una función latentemente democrática de la entidad no escapan a esta tradición de poder centralista y verticalista. Sin embargo, cabe subrayar, como acertadamente sostiene Piero Aimo, que en la experiencia administrativa «no siempre debemos equiparar, de forma simplista, centralización con «conservación» y descentralización con «democracia»; en definitiva, también hay que tener en cuenta la diversidad de intereses sociales tutelados y protegidos por las dos fórmulas organizativas contrapuestas. [...] «poder local», que también existe de hecho en los sistemas centralizados, no debe confundirse con la verdadera autonomía local»¹⁰.

Desde el punto de vista electoral, en los albores del estado italiano el sistema era estrictamente censitario, con la consecuencia de la exclusión de la ciudadanía activa de la gran mayoría de la población masculina y la totalidad de la población femenina. El sufragio administrativo municipal y provincial, en cambio, reservado igualmente a los hombres alfabetizados, establecía un umbral de riqueza a superar muy inferior al nacional¹¹.

Vincular la ciudadanía a los distritos administrativos se justifica aún más por el hecho de que originalmente la gran parte de la población estaba excluida del sufragio político, mientras que el sufragio administrativo municipal y provincial, igualmente reservado para hombres alfabetizados, pero mucho más amplio tanto en

¹⁰ AIMO, P., *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 102.

¹¹ En la vasta bibliografía ver MORI, S., *Disegno territoriale e cittadinanza nei percorsi dello Stato italiano: qualche nota in chiave storico-istituzionale*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», XXXI, Fascicolo 2, luglio-dicembre 2019, pp. 83-94 y los datos allí señalados: La ley política electoral del 17 de diciembre de 1860 permitió votar a los ciudadanos varones de 25 años o más y contribuyentes de al menos 40 liras por año; la ley municipal y provincial de 20 de marzo de 1865 reconocía el voto administrativo municipal y provincial a los ciudadanos varones de 21 años o más y pagando un impuesto directo total entre 5 y 25 liras dependiendo de la consistencia demográfica del municipio (alrededor de 4.000 municipios, para el 30% de la población, tenía un umbral de 5 liras, mientras que este era de 10 liras en otras 3.500, equivalentes a alrededor del 60% de la población).

términos de riqueza como de edad, era la principal forma de ejercer la función electoral¹².

Pero, en lugar del modelo tradicional franco-napoleónico que preveía una secuencia jerárquica municipio-prefecto-ministerio, sin embargo, se estableció un sistema, de facto, que seguía la secuencia personal: alcalde-deputado-ministro. Así, se activó casi de inmediato un circuito impropio¹³ (en el sentido de ser fundamentalmente ajeno al diseñado en la ley municipal y provincial) paralelo al prescrito por la normativa: es decir, una «constitución material en la sombra». Y en ese circuito, estrictamente político más que administrativo, transitaron intereses, alianzas entre la estrecha clase dirigente nacional y los exponentes locales de los notables, e incluso (frente a las disposiciones más decididas del nuevo estado) una cierta inclinación a mitigar el efecto más riguroso de las nuevas leyes en el momento de su aplicación en la Provincia, de manera de modular su eficacia según las regiones, los contextos económico-sociales, las solicitudes de los grupos de poder locales¹⁴. En suma, la vocación abstractamente centralista del ordenamiento jurídico contrastaba con las condiciones de facto, con las apremiantes razones geográficas, de un mercado económico aún no unificado, con el condicionamiento del embrionario sistema de comunicaciones, con la persistencia de fuertes divergencias culturales en ellos, una vez arraigados en la larga duración de las divisiones de la península¹⁵.

Las peculiaridades y los celos territoriales, correspondientes a los antiguos estados pre-unificación, dibujan una representación gráfica en la pluralidad de tribunales de casación: cuatro tribunales de casación ordenados según una ubicación en una escala territorial que reproducía las capitales de los estados pre-unificación (en Turín, Florencia, Nápoles y Palermo, luego desde 1875 también en Roma) se habría unificado tardíamente (pero sólo en materia penal) en 1888, mientras que para la Casación civil habría tenido que esperar hasta 1923¹⁶.

Una ambigüedad básica típica del centralismo a la italiana: una clase dominante auténticamente liberal y autonomista que se encuentra construyendo un estado centralizador y tendencialmente anti-liberal¹⁷.

¹² Así MORI, S., *Disegno territoriale e cittadinanza*, cit., p. 86.

¹³ Según las palabras de MELIS, G., *L'amministrazione centrale*, cit.

¹⁴ Así Guido Melis, *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Sobre el punto fundamenta MECCARELLI, M., *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Milano, Giuffrè, 2005.

¹⁷ ROMANELLI, R., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988.

El artículo 153 de la ley de 1865 establecía que el Consejo provincial y la Diputación debían administrar la Provincia. Los miembros del Consejo, cuyo número variaba en relación con los habitantes del distrito, eran elegidos por todos los que tenían derecho a voto en los distritos.

En cuanto a las atribuciones de la Diputación, ésta, de conformidad con el artículo 172 de la ley de 1865, podía deliberar sobre los siguientes temas: creación de establecimientos públicos provinciales; contratos de compra y aceptación de donaciones y legados; asuntos del patrimonio de la Provincia; educación secundaria o técnica; instituciones públicas en beneficio de la Provincia; pensiones para alumnos de escuelas normales e inspecciones en escuelas primarias; caminos provinciales y obras en torno a ríos y arroyos; corte de maderas; subsidios a favor de municipios y consorcios, para la educación pública o de utilidad pública; la elaboración del presupuesto, el traspaso de una categoría a otra de los gastos asignados, el examen de la caja del tesorero, la cuenta administrativa de la Diputación y la aplicación de los fondos disponibles; acciones a ser presentadas o sostenida en la corte; el establecimiento de peajes en puentes y caminos provinciales; a la contribución de la Provincia a las obras y gastos que le sean obligatorios en los términos de la ley; la creación de préstamos; los reglamentos de las instituciones pertenecientes a la Provincia y de los intereses administrativos de la misma; fiscalizar las instituciones y establecimientos públicos en beneficio de la Provincia o de una parte de ella; aun cuando tengan su propia administración especial; el nombramiento, suspensión y revocación de los empleados adscritos a oficinas y establecimientos provinciales; la conservación de monumentos y archivos provinciales; la determinación del tiempo dentro del cual se puede practicar la caza y la pesca, sin perjuicio de las demás disposiciones de las leyes relativas; la conservación de los edificios de titularidad provincial y los archivos administrativos de la Provincia.

La Diputación provincial se componía del prefecto que la presidía y de los vocales elegidos por mayoría absoluta en el seno del Consejo. La mitad de sus miembros se renueva cada año (art. 186). Las facultades fueron fijadas en estos términos por el artículo 180: 1) representa al Consejo durante el intervalo de sus reuniones; 2) prevé la ejecución de las resoluciones del Consejo provincial, con derecho a ser representado por uno o más de sus miembros; 3) preparar los balances de ingresos y gastos; 4) suspende a los empleados de las oficinas y establecimientos provinciales, informando al Consejo; 5) nombra, suspende, revoca a los empleados asalariados de la Provincia; 6) estipula los contratos y determina las condiciones de acuerdo

con las resoluciones de la Junta; 7) decide sobre el desembolso de las cantidades asignadas en el presupuesto para gastos imprevistos y sobre la transferencia de un artículo a otro de la misma categoría; 8) hace las escrituras de conservación de los derechos de la Provincia; 9) en caso de urgencia toma los actos y da las opiniones reservadas a la Junta, remitiéndolas a la misma en primera reunión; 10) realiza los estudios preparatorios de los asuntos a ser sometidos a las deliberaciones del Consejo provincial; 11) informa anualmente a la misma sobre su administración; 12) ejerce las atribuciones que le atribuye la ley respecto de los municipios, consorcios y obras piadosas; 13) deberá recoger cada año en un informe general todas las estadísticas relativas a la administración de la Provincia y presentarlo tanto al Gobierno como a la Diputación provincial, en las formas que se determinarán reglamentariamente.

Con la ley del 30 de diciembre de 1888, n. 5865, absorbida por la Ley orgánica del 10 de febrero de 1889 n. 5921, la protección de las autoridades locales pasó al consejo administrativo provincial, presidido por el prefecto que dejó de formar parte de la Diputación provincial, abriéndose así, aunque tímidamente, a una democratización del organismo. De hecho, la nueva ley, en sintonía con el reformismo, aunque tímido, de la Izquierda Histórica, preveía la ampliación del electorado administrativo y la elegibilidad tanto de los alcaldes de las capitales y centros mayores de provincia como de los presidentes de las Diputaciones provinciales.

A raíz de la Unificación de Italia, las Diputaciones provinciales tuvieron que hacer frente a graves problemas tanto políticos como sociales, como la protección de los Municipios y sobre todo la supervisión de las administraciones de las Obras Pías, con funciones relevantes de protección, promoción y mejora de la industria, agricultura, comunicaciones. De hecho, la Diputación tuvo que afrontar de inmediato grandes dificultades económicas y serios problemas, incluida la liquidación de antiguos conflictos administrativos y económicos.

Con la nueva ley municipal y provincial (texto único del 4 de febrero de 1915, n. 148), se formalizó, en lo que atañe a la diputación provincial, una estructura que se había ido consolidando durante los primeros sesenta años de la Italia unida, que siguió, en los artículos 246-256, las funciones previstas por el texto de 1865, modificadas por real decreto de 30 de diciembre de 1923, n. 2839. Último acto de matriz liberal antes del giro autoritario, el decreto de 1923 elevó a seis el número de miembros de la Diputación provincial para cualquier Provincia. Sin embargo, el mecanismo electoral nunca entró en vigor ya que el fascismo fue reduciendo pro-

gresivamente el derecho al voto hasta su abolición tanto a nivel local como nacional.

El fascismo –que pretendía rediseñar el territorio italiano de manera funcional a su plan hegemónico y antidemocrático– con la ley del 27 de diciembre de 1928, suprimió las Diputaciones provinciales que fueron restauradas sólo con el Real Decreto de 4 de abril de 1944 (*Regla transitoria para la administración de Municipios y Provincias*)¹⁸, que preveía el nombramiento prefectoral por recomendación de los Comités de liberación nacional.

La situación socioeconómica de Italia surgida de la guerra civil y de la lucha por la liberación del nazi-fascismo era tal que requería fuertes intervenciones a nivel local. Las malas carreteras, los daños a las infraestructuras, los bienes escolares, los servicios y la estructura económica de muchas Provincias italianas requirieron una intervención repentina de los órganos gubernamentales provinciales. Compuesta por exponentes antifascistas, su principal objetivo era la reconstrucción del país.

Sin embargo, el debate en la Asamblea Constituyente sobre la posible abolición de la Provincia, anhelada por unos y rechazada por otros, repercutió en el funcionamiento de los diputados provinciales que, faltos de fondos y de personal, continuaron con dificultad en su labor. Los constituyentes, en vista de una mayor autonomía de los municipios y de la institución de la Región, querían reducir el papel de la Provincia, sin poder, sin embargo, socavar una geografía política napoleónica que, entre las muchas limitacio-

¹⁸ Real Decreto-Ley núm. 111 de 4 de abril de 1944 (Boletín Oficial del Estado, serie especial, 22 de abril de 1944, núm. 21). – Normas Transitorias para la Administración de los Municipios y Provincias. Visto el artículo 18 de la Ley n° 129 de 19 de enero de 1939; Visto el Texto Refundido de Derecho Municipal y Provincial aprobado por Real Decreto n° 383 de 3 de marzo de 1934; Visto el Real Decreto-Ley n° 2/B de 30 de octubre de 1943; Considerando que, a la espera de la celebración de elecciones locales, es necesario establecer normas transitorias para la administración de los municipios y provincias; Considerando que existe un estado de necesidad debido a la guerra; Previa consulta al Consejo de Ministros; A propuesta del Ministerio del Interior, Hemos decretado y decretamos: Artículo 1. Cada municipio tendrá un alcalde y un consejo municipal. El alcalde y los concejales municipales serán nombrados por el Prefecto. Podrán ser revocados por el Prefecto por incumplimiento del deber oficial o por razones de orden público. Contra las órdenes de revocación no cabe recurso alguno ante los tribunales ni ante los juzgados administrativos. [...] Artículo 4. La Administración de cada Provincia se compone de un Presidente y de una Diputación provincial. El Presidente y los Diputados provinciales son nombrados por el Prefecto. Se les aplicará lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 1. Artículo 5. El presidente puede nombrar un vicepresidente entre los diputados provinciales y confiarles tareas especiales en la administración de la provincia. El vicepresidente asiste al presidente y le sustituye en caso de ausencia o impedimento legítimo. El nombramiento del vicepresidente debe ser aprobado por el presidente. El presidente también convoca y preside la diputación provincial, establece los asuntos a tratar en las reuniones individuales y ejecuta las resoluciones de la diputación provincial.

nes, había tenido el mérito de reflejar, más que otras divisiones, las diferentes tradiciones de la península.

El debate en la Asamblea Constituyente, en la elaboración de la estructura administrativa de la República dividida en Regiones, Provincias y Municipios, de que trata el Título V, es instructivo de las distintas posiciones políticas y responde más en general a distintas ideas de administración, constitución y, quizás, de democracia.

Emblemática la posición de Emilio Lussu – jurista, abogado y antifascista¹⁹ – que, el 27 de julio de 1946, consecuente con sus posiciones autonomistas y partidario de una acentuada descentralización, se expresó por la abolición de la Provincia, como inútil y nociva: «Quien ha sido parte de los consejos provinciales sabe que la Provincia se ocupa sólo de caminos, asilos y algunas cosas más: la prefectura hace todo. La vida y la muerte de la Provincia están en manos del prefecto –el barón– que es el representante del estado centralizador, con su burocracia que suprime toda posibilidad de vida, aplasta toda iniciativa con un boicot permanente. [...] Si las prefecturas no desaparecieran, bien podríamos mantener el estado centralizador: no se lograría ningún progreso»²⁰.

El mismo día, el diputado del partido «Democracia cristiana» Francesco Chieffi, como Lussu proveniente de Cerdeña, siempre en posiciones autonomistas pero interpretadas de manera diferente, dijo:

La entidad autosuficiente debe tener sus propios medios, es decir, debe tener sus propios bienes. No debemos olvidar que el patrimonio de las Provincias se creó a través del sacrificio de los ciudadanos que habitan en ese territorio particular, a través del pago de impuestos y a través de las donaciones que allí hayan podido. Ahora bien, querer limitar la Provincia a una circunscripción territorial, como hace el proyecto de Constitución, desvirtúa por completo el sentido del organismo autónomo que tiene patrimonio propio. La Provincia, en las configuraciones que le atribuye nuestro derecho público, aparece como distrito administrativo del Estado y como organismo autárquico destinado a realizar determinadas actividades en un territorio determinado. A menudo hay confusión cuando se habla de la Provincia y de las funciones que le son inherentes. A veces se cree que la Diputación provincial es una oficina de la Prefectura, y el consejo administrativo provincial y el consultorio médico provincial son órganos de la Provincia como cuerpo administrativo y electivo²¹.

¹⁹ Ahora está disponible, sobre Lussu abogado, el valioso volumen de BIROCCHI, I., *Emilio Lussu giurista (1910-1927), La formazione giovanile, a concezione autonomistica e l'esercizio dell'avvocatura*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

²⁰ *Atti dell'Assemblea costituente*, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, 27 luglio 1946.

²¹ *Ibidem*.

Más adelante, el diputado continúa cuestionando la opinión de Lussu de que, como hemos visto, hizo coincidir la institución de la Provincia con el centralismo administrativo, invirtiendo, no sin razones, el razonamiento:

El amigo Lussu dijo que los que están por la preservación de la Provincia pertenecen a una oligarquía federal de intereses, amenazando la autonomía regional. Digo, querido Lussu, que precisamente quienes apoyan la supresión de la Provincia amenazan inconscientemente con comprometer la autonomía; porque el problema de la «Provincia» es quizás más sentido que el problema de la «Región» en algunas Regiones.

Chieffi captó una cuestión que se habría replanteado en varias ocasiones en la historia constitucional y administrativa italiana y, en cierta medida, habría quedado sin resolver: si las Provincias respondían mejor a las identidades, culturas, economías e historias de los territorios individuales del País o si esta necesidad sería más acertada atribuirla a las Regiones que habrían rediseñado la geografía italiana de forma más moderna, menos ligada al orden napoleónico y más abiertas a nuevas instancias de autogobierno.

La propuesta del constituyente, que no habría encontrado su formalización en el texto constitucional ni en la práctica durante la implementación de la Constitución, era mantener las Provincias con su representación electiva al servicio de la autonomía regional. Todavía las dos instituciones habrían funcionado por separado (casi ignorándose), hasta la implementación del acuerdo regional en los años setenta por un lado y la abolición de las provincias en la primera década de los 2000.

La conservación de la Provincia – continúa Chieffi – como organismo autónomo es de gran importancia para la reforma que queremos llevar a cabo a través de la Región [...]. Pues don Sturzo [el fundador del partido popular, es decir democrático-cristiano] no se pronunció en contra de la supresión de la Provincia, pero afirmó la necesidad de reconocerle bien otras funciones y la representación permanente de los intereses municipales. No podemos negarle a este hombre, que luchó durante tantas décadas por esta idea, un espíritu anti autonómico, aun cuando se manifestó por la preservación de la Provincia. Sostengo que la Provincia debe tener constitucionalmente su propia representación electiva. Sólo así se puede prestar un servicio a las autonomías regionales, que deben realizar una colaboración sincera y concreta entre las distintas Provincias y que, por otra parte, puede verse comprometida por una nueva centralización en la capital regional».

Tras las elecciones del 18 de abril de 1948 –como es sabido, ganadas por la Democracia Cristiana y los partidos de centro contra-

rios al Frente popular de izquierda– surgió una cuestión jurídica y política de gran trascendencia, pero descuidada por la historiografía: cómo comportarse frente a las Diputaciones Provinciales designadas, en espera de las elecciones, por el CLN, con base en la referida ley de 1944, cuando con la entrada en vigor de la Constitución democrática todos los cargos públicos debían tener una legitimidad ligada al voto popular. Frente a la ley municipal y provincial que preveía la duración de la Diputación provincial por 4 años, el Ministerio del Interior se preguntó si este término también se aplicaba a las Diputaciones provinciales nombradas bajo la ley de 1944.

Mario Scelba –ministro del Interior que habría terminado en agrias polémicas en la década de 1950, pero que en esta etapa asumió una posición de garantía institucional– el 13 de octubre de 1948 informó a la Cámara de Diputados y optó por la disolución pues debía incluirse en el concepto de «funcionamiento» el plazo de inicio y de caducidad, de conformidad con el principio básico del derecho administrativo según el cual los órganos administrativos no pueden durar indefinidamente. Por lo tanto, los Prefectos, despertando la ira de la izquierda, en particular del Partido Comunista, habrían previsto la recomposición, en base a los resultados políticos de las elecciones del 18 de abril²².

De hecho, tras la elección de la Asamblea Constituyente el 2 de junio de 1946, a petición del Partido Comunista (que, junto con el Partido Socialista, había obtenido un consenso muy elevado), fueron disueltas (no renovadas por caducidad, como señaló el ministro) cuatro diputaciones provinciales: Savona, Arezzo, Pistoia y Grosseto, basándose en la necesidad de adaptar su composición a la voluntad popular. Los presidentes de estas Diputaciones provinciales, pertenecientes a la Democracia Cristiana, tuvieron que dimitir en favor de miembros del Partido Comunista²³.

La cuestión pasó entonces, como deseaba el líder socialista Pietro Nenni, a la necesidad de convocar elecciones provinciales rápidamente. Scelba también estaba entre los que pensaban que, una vez logrado el orden regional, la Provincia debía desaparecer, pero de cara a su mantenimiento y a la espera de la implementación constitucional (espera que duró mucho...), antes de organizar las elecciones provinciales, fue necesario resolver problemas sustanciales de la estructura de las administraciones locales.

El debate continuó pocos días después, el 26 de octubre de 1948, en el Senado de la República, cuando el ministro fue objeto

²² Atti parlamentari, *Camera dei Deputati, Discussioni*, Seduta pomeridiana de 13 ottobre 1948, pp. 3157-3158.

²³ Atti parlamentari, *Senato della Repubblica, Discussioni*, Seduta del 26 ottobre 1948, p. 3230.

de las mismas críticas y disputas²⁴. En particular, en este foro se le reprochó reiteradamente al Ministerio del Interior no haber organizado nuevas elecciones en poco tiempo después del mandato de los diputados provinciales designados en 1944, en pleno estado de guerra. En particular, el político socialista Giuseppe Romita, ex ministro del Interior en la fase de transición y durante las elecciones a la Asamblea constituyente, reprochó a Scelba no haber organizado de inmediato las elecciones administrativas provinciales. También en este caso la respuesta del ministro recurrió al mismo argumento según el cual no procedía proceder a las elecciones provinciales, independientemente de las autonómicas.

Sólo en 1951 se restableció finalmente la democracia provincial y las Diputaciones provinciales dieron paso a las Juntas provinciales: con la ley del 8 de marzo, núm. 122, se restableció el sistema electivo en las Provincias y se reconstituyeron los tres órganos (Consejo, Junta ejecutiva y presidente de la Junta ejecutiva). Órgano colegiado permanente de la administración provincial, la Junta tiene funciones ejecutivas respecto de las resoluciones del consejo provincial; sin embargo, también tiene competencia directa para asuntos de menor importancia y, en caso de urgencia, puede reemplazar al consejo en asuntos de su competencia, previa ratificación. Lo preside el presidente de la provincia y de 2 a 8 regidores y dura en el cargo 4 años.

En 1993 se introdujo la elección directa del presidente de la Provincia y consecuentemente el nombramiento por éste de los miembros de la Junta, manteniendo la relación de confianza con el cabildo (parecería una forma de semi-presidencialismo, a nivel local). Todavía la ley de 2014, que cambió el funcionamiento de las provincias en Italia, suprimió los consejos presentes en las Provincias de las regiones con estatuto ordinario.

De esta genealogía de la constitución italiana se concluye que las posiciones a favor del mantenimiento de la Provincia y sus órganos no son fácilmente rastreables entre autonomistas y centristas: abogados de la descentralización administrativa defendieron la Provincia y sus diputaciones, así como otros denunciaron las distorsiones centrales y gubernamentales. La cuestión, si acaso, era precisamente el déficit de democracia y de representación de intereses locales provenientes de abajo que padecía la Provincia desde su establecimiento, amplificado por el fascismo, al que los constituyentes democráticos y la nueva clase dominante republicana no pudieron dar una respuesta definitiva.

²⁴ Atti parlamentari, *Senato della Repubblica, Discussioni*, Seduta del 26 ottobre 1948, pp. 3229-3230.

O estado liberal e o poder local. Portugal, entre o pombalismo e a reforma de Passos Manuel, 1772-1836¹

JOSÉ SUBTIL

Universidade Autónoma de Lisboa

RESUMEN

El reformismo ilustrado (1750-1807) ensayó el proceso de (de)-construcción de la red organizativa periférica de la monarquía corporativa, pero sería el Estado Liberal el que alcanzaría este objetivo con la reforma de Passos Manuel (1836). Después de revisar el modelo organizativo de los municipios y comarcas del Antiguo Régimen, así como las iniciativas para contrarrestar el sistema, terminaremos con un análisis del proceso político liberal, con énfasis en el cambio de Mouzinho da Silveira (1832) y, finalmente, la reforma efectiva de Passos Manuel (1836) que creó un nuevo sistema administrativo.

PALABRAS CLAVE

División Administrativa, Municipio, Pombal, Mouzinho da Silveira, Passos Manuel

ABSTRACT

Enlightenment reformism (1750-1807) rehearsed the process of (de)-construction of the peripheral organizational network of the corporate monarchy, but it would be the Liberal State to achieve this objective with the reform of Passos Manuel (1836). After reviewing the organizational model of the municipalities and comarcas of the Ancien Régime, as well as the initiatives to counteract the system, we will end with an analysis of the liberal political process, with emphasis on the change of Mouzinho da Silveira (1832) and, finally, the effective reform of Passos Manuel (1836) that created a new administrative system.

KEYWORDS

Administrative Division, Município, Pombal, Mouzinho da Silveira, Passos Manuel

¹ Conferência no encontro *El Origen de las Diputaciones Provinciales en el siglo XIX: dos siglos fomentando la prosperidad*, Jornadas Internacionales conmemorativas del bicentenario de la Diputación Provincial de Ourense: 1822-2022. Ourense, 26-27 mayo 2022. Centro cultural Marcos Valcárcel.

SUMARIO: I. *Introdução.*—II. *A pluralidade política e jurisdicional.*—III. *As reações do estado de polícia.*—IV. *A radicalidade do modelo liberal.*—V. *Conclusão.*

I. INTRODUÇÃO

Proceder a um balanço crítico sobre o poder local e o conhecimento territorial das suas jurisdições, em Portugal durante o final do Antigo Regime e os inícios do liberalismo (1772-1836), num encontro comemorativo do bicentenário da *Diputación Provincial de Ourense* (1822-2022) tem, sobretudo, dois objetivos. O primeiro, respeita a novas análises que reinterpretam a relação entre o poder central e o modelo espacial das periferias e, o segundo, permite uma comparação com a realidade administrativa de Espanha, muito próxima e recíproca, neste caso com a província da Galiza.

Embora o espaço como território seja uma realidade física, geográfica, é, sobretudo, uma realidade simbólica, formada por laços de reciprocidade entre as comunidades que ocupam esses espaços e as suas instituições administrativas. Os ritmos de circulação de ideias e de pessoas, os processos de identidade e identificação, as interdependências e reciprocidades, constituem as forças constituintes dos espaços, por isso, ao pensar em políticas públicas e nos territórios que pretendem influenciar, o poder político atua para se apropriar das múltiplas territorialidades (Moreira, 2006; Hespanha, 1993; Haesbaert, 2006).

Se a organização do poder ao centro dependeu, nas sociedades com baixo índice de mobilidade de pessoas e bens, e com fragilidades dos meios de comunicação, das formas de convívio e sociabilidade, como foi o caso, por exemplo, da sociedade de Corte, a organização do poder à periferia foi marcada, sobretudo, pelo facto de ser o espaço a «fazer» a política e não a política a «fazer» o espaço, como aconteceu com a intervenção autoritária do Estado².

Perceberemos, ao longo do texto, que, num primeiro momento, até à revolução liberal, foi o espaço que condicionou a política e, inclusive, moldou a sua atuação e intervenção e, num segundo momento, com a revolução liberal, foi a política que fez o espaço, justamente para o dominar e manipular de acordo com a ideia de que

² Orientação teórica em Foucault, 2008, 2012; Bourdieu, 1997; Hespanha, 1993; bibliografia em Chevallier, 1978; Claval, 1978; Haesbaert, 2006, Hespanha, 1986. Para uma aproximação às consequências na administração da justiça, ver, Subtil, 2021a. Sobre o *ethos* e o *pathos* da nova elite dirigente do Estado Liberal ver, Bourdieu, 1989.

o poder se manifesta ao centro e se derrama e materializa até à periferia, segundo o princípio de que o Estado, como ente supraindividual, não pode ter concorrentes no monopólio do poder.

Começaremos por uma sistematização sobre o modelo de organização do poder periférico ao longo do Antigo Regime, assente no governo dos municípios e na auditoria exercida pelos corregedores e provedores que se correspondiam, durante as suas itinerâncias de correição, com o poder central, sobretudo, com o tribunal do Desembargo do Paço (Hespanha, 1986; Subtil, 2011).

Faremos, depois, uma análise sobre algumas alterações ao modelo durante o Estado de *Polícia*, primeiro no período pombalino devida a um programa de interesse público como foi a criação da rede do ensino primário e, depois, na conjuntura mariano-joanina, com a apropriação de jurisdições aos donatários (sobre o Estado de *Polícia*, ver, Subtil, 2020; 2013).

Finalmente, serão abordadas as iniciativas liberais em duas versões. Uma falhada, mas premonitória, a reforma de Mouzinho de Silveira (Manique, 1989) e outra, que realmente vingou, durante o período setembrista cujo responsável foi o ministro Passos Manuel (Oliveira e Manique, 2020).

Se a grande transformação na divisão administrativa do território e no modelo de governo municipal se deveu ao liberalismo, ficando os governos iluministas por tentativas sem sucesso, percebemos como esta reforma era absolutamente essencial para a supremacia do Estado. Foi esta reforma que permitiu, de seguida, que o Estado Liberal pudesse começar a montar a máquina de recolha de impostos, tanto a nível das repartições de finanças como das alfândegas, pudesse regular as intervenções políticas e financeiras nas câmaras e, por esse modo, controlar os modos de produção e distribuição do poder a nível local.

Sabemos que o processo foi conflituoso e gerou tensões políticas e sociais até sedimentar e interiorizar disciplinas de cumprimento, provocando inclusive revoltas e até a guerra civil. Contudo, o modelo de Passos Manuel, com poucas modificações, perduraria ao longo de toda a monarquia constitucional e continuou pela república (Hespanha, 2019a, 2004).

A única reforma estruturante que podemos referir, teve lugar, recentemente, com a extinção dos governos civis e a junção de freguesias para ajustar recursos dispersos, sem interferir na identificação das mesmas. Isto quer dizer que não deixam de ser sintomáticas as dificuldades para alterar o quadro geral do poder local, como está patente na tão debatida e adiada «regionalização», um exemplo da incapacidade e da dificuldade para se pensar a mode-

lação da organização do poder local e a sua relação com o governo central (Tomás e Valério, 2013).

II. A PLURALIDADE POLÍTICA E JURISDICIONAL

O modelo espacial do Antigo Regime era confuso, diverso e incoerente, dominado por uma ordem estabelecida aprioristicamente, uma constituição natural, irregular e desigual, tanto em termos geográficos como demográficos (sobre a população ver Serrão, 1993,1996). A que acresce uma diversidade de estatutos jurisdicionais (concelhos, senhorios, comunidades) e de sobreposição de poderes (municipais, comarcais, provedorias e ouvidorias (Silva, 1998; Hespanha, 1988, 1986 e 2019b)³.

No final do Antigo Regime, o Reino estava dividido em 26 comarcas, divisões meramente de circunscrição administrativa e auditoria (ver representação cartográfica, Figura 2) e, por cerca de 800 concelhos (ver representação cartográfica, Figura 1), que eram efetivamente as áreas de dominação sobre as populações, com fronteiras jurisdicionais, por vezes encravadas noutras comarcas e concelhos, o que fazia da distribuição geográfica um retalho de territórios emaranhados com imensos problemas jurisdicionais (Monteiro, 1996).

Para além das comarcas régias, que pressupunham a nomeação de corregedores, havia também as comarcas de donatários (11 ouvidorias) que não estavam sujeitas à fiscalização dos corregedores nomeados pelo tribunal do Desembargo do Paço (sobre este importante tribunal e a comunicação política a montante e a jusante, ver Subtil, 2011)⁴.

O mesmo acontecia com os concelhos que podiam ter presidentes de câmara nomeados pelo Desembargo do Paço (juizes de fora), ou

³ Até às reformas pombalinas, a miniaturização dos poderes à periferia baseou-se na tradição, na legitimidade das pequenas comunidades, na autonomia de juizes e estruturas organizativas dos tribunais de primeira instância e, nas terras dos donatários, na capacidade jurisdicional dos ouvidores (honras e coutos). A formulação genérica das *Ordenações* e dos fundamentos do *ius commune*, o procedimento dos processos judiciais, os recursos de apelo e agravo correram ao longo deste período sem interferência política (Hespanha,1988). Ver, para as Casas de Primeira Grandeza, a Casa de Bragança, Farrica, 2011; Cunha, 2000; Monteiro, 1998.

⁴ Para efeitos de auditoria das contas das câmaras, misericórdias, hospitais, confrarias e irmandades, o Reino estava dividido em 25 provedorias, com áreas semelhantes às comarcas, mas ligeiramente diferentes. Eram tuteladas por um provedor, oficial régio letrado e nomeado, também, pelo Desembargo do Paço. Os magistrados desembargadores que desempenhavam funções nos tribunais superiores da Relação do Porto, da Casa da Suplicação e do Desembargo do Paço eram, em grande parte, recrutados no contingente dos corregedores e provedores. Sobre a carreira destes ministros régios, ver, Subtil, 2011.

presidentes eleitos pelas comunidades (juizes ordinários) ou, ainda, confirmados pelos donatários (juizes letrados ou ordinários).

O governo do município, para além do presidente, era constituído por três vereadores e um procurador eleitos. As eleições podiam prever a escolha de um tesoureiro e de um ou outro oficial camarário, dependendo das tradições (sobre o processo eleitoral ver Subtil e Gaspar, 1998) Se o juiz de fora era o presidente do governo era, também, o presidente de um tribunal de primeira instância que funcionava junto à câmara, apoiado pelos mesmos oficiais que desempenhavam funções camarárias, eventualmente por outros oficiais autónomos dos municípios como, por exemplo, o meirinho, que tinha a seu cargo a segurança do juiz e das cadeias adstritas ao tribunal, e o escrivão do judicial. Algumas cidades maiores tinham, ainda, juizes de órfãos que se dedicavam a cuidar dos órfãos abandonadas e das viúvas⁵.

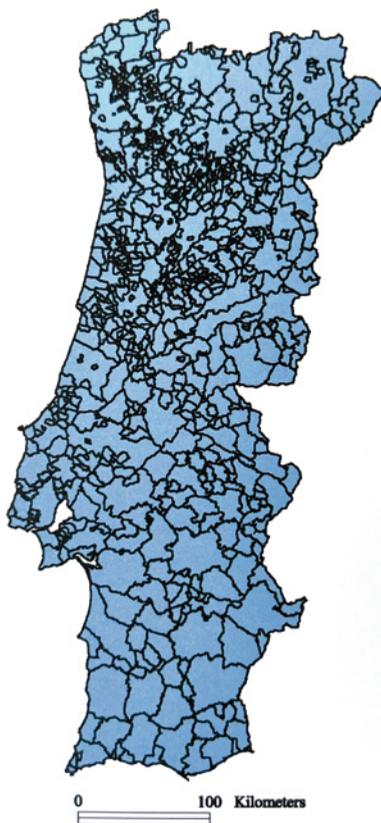
O *ratio* de controlo régio sobre a rede concelhia era muito baixo, ou seja, os concelhos ordinários dominavam o quadro municipal. Depois das eleições, o juiz ordinário, eleito pelos povos, era confirmado pelo tribunal do Desembargo do Paço ou pela Casa e Estado do donatário se o concelho estivesse no território de uma ouvidoria. O donatário não só confirmava o presidente da câmara como confirmava, também, os restantes elementos do governo (vereadores), procurador e escrivão, meirinho, almotacé e outros oficiais. Os três grandes donatários da Coroa, a Casa de Bragança, a Casa do Infantado e a Casa das Rainhas, tinham mais prerrogativas, inclusive chancelarias próprias, e os seus ouvidores contavam o tempo de serviço para, no caso de quererem transitar para a Coroa, ficarem na tutela do Desembargo do Paço. Estas Casas dos Grandes e outras (ducados, marquesados e condados), tinham, portanto, diversas terras espalhadas pelo Reino que constituíam os seus «Estados» o que implicava, por vezes, a necessidade de terem mais do que um ouvidor (sobre estas Casas, ver, Monteiro, 1998 e Cunha, 2000).

A distribuição geográfica dos concelhos (ver Figura 1) não era racional, era marcada por fronteiras tradicionais decorrentes de doações, mercês e heranças, muitas das vezes, os territórios municipais estavam espalhados por outras comarcas e contíguos a concelhos diferentes, formando um mapa político complexo (sobre

⁵ O caso de Lisboa, como cabeça do Reino, era diferente até porque a câmara exercia funções na área coberta, também, pela jurisdição régia, O Presidente, em regra, era um alto representante da Nobreza, e os vereadores eram recrutados entre os desembargadores da Casa da Suplicação, portanto, não havia eleições, uma situação alterada no tempo de Pombal. Sobre o caso de Lisboa ver Fernandes, 1996 e, para o final do Antigo Regime, Fernandes, 1999.

este modelo, ver Hespanha, 1986; 1993; sobre o caso de Viana do Minho, ver Subtil e Gaspar, 1998) ⁶.

Figura 1. Distribuição geográfica dos concelhos no final do Antigo Regime

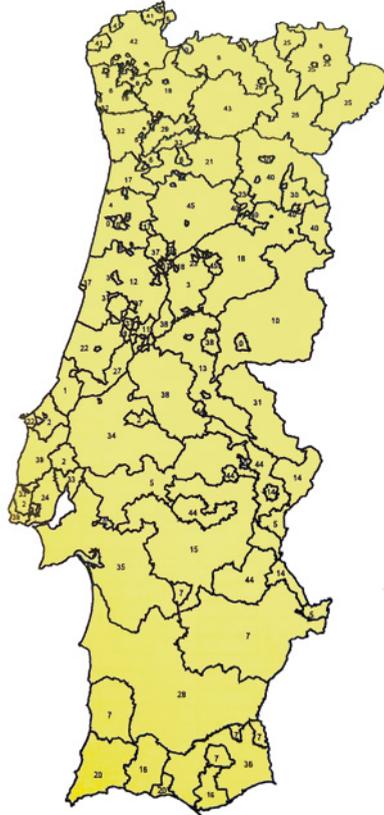


Fonte-Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

No início do século XVI, a capacidade régia de dominação do território cobria 215 concelhos, entre juízes de fora e juízes ordinários, num total de 762 concelhos. Na época da Restauração (1640) os números subiram, respetivamente, para 261 da Coroa e 860 no geral para, no ano de 1811, somarem 445 num total de 841 (Subtil, 1999; 2011, Manique, 2020).

⁶ Sobre a divisão administrativa e a reforma dos municípios ver Lousada, 1991, 2005; Manique, 2020; 2018; Monteiro, 2001, 2003 e 1996; Silveira, 1997.

Figura 2. Distribuição geográfica das comarcas no final do Antigo Regime



Fonte-Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

Se, porém, excluirmos as câmaras de juízes ordinários e contarmos, apenas, as governadas por magistrados letrados (juízes de fora), a área de dominação da Coroa correspondia, em meados do século XVIII, a 114 concelhos num conjunto de cerca de 800 concelhos, ou seja, aproximadamente 15% de cobertura política do território (Subtil, 2011)⁷, um número superior ao avançado por

⁷ A média de nomeações anuais de juízes de fora no reinado de D. Pedro II foi de 13,9, de 8,0 para corregedores e 9,5 para provedores quando, no anterior reinado de D. João IV, as nomeações foram superiores: 15,3 para juízes de fora, 9 para corregedores e 10,8 para provedores. Se compararmos com D. João V notamos uma subida para 16,5 no que se refere aos juízes de fora, 8,6 para os corregedores e 13,4 para os provedores. Todavia, estes números mantêm um nível de estabilidade bastante grande no que se refere ao crescimento do oficialato

António Manuel Hespanha para meados do século XVII, cerca de 8% (65 concelhos) de jurisdição régia (Hespanha, 1994).

Para além desta fragmentação jurisdicional, a área da maioria dos concelhos eram micro espaços dominados por relações de vizinhança, por laços de parentesco e por uma população diminuta (média de 80 a 100 fogos) que não facilitava a transferência de poderes.

III. AS REAÇÕES DO ESTADO DE *POLÍCIA*

Para ultrapassar este estado de coisas, o pombalismo procurou dominar artificialmente o território contra a naturalidade e a tradição, através de um novo traçado que fizesse o equilíbrio entre população, a extensão do território e os recursos naturais e, sobretudo, contemplasse a equidistância das freguesias aos centros administrativos, garantisse a circulação de pessoas e a continuidade espacial. Tudo isto passava, necessariamente, por uma nova definição de limites, uma gestão de recursos adequada às necessidades e um plano para a construção de estradas, requerendo, a montante, um conhecimento aturado das regiões e territórios o que, de todo, não era património político dos poderes centrais.

A primeira reação, no âmbito do conhecimento sobre o território, partiu dos inquéritos do início do século XVIII, continuados pelo trabalho do Padre Luís Cardoso (1741-1751) que publicou dois volumes do projeto para o célebre *Dicionário Geográfico*⁸ que contemplou, apenas, as letras A a C. O resto do inquérito, e parte do trabalho, foram destruídos pelo incêndio de 1755, pelo que houve necessidade de lançar um novo inquérito que acrescentou conhecimento sobre os efeitos sentidos pelo terramoto. A partir do ano de 1758 foram compiladas as respostas aos questionários elaboradas pelos párocos de cada paróquia. Embora a qualidade das respostas seja desigual, o certo é que constituíram e, ainda hoje constituem, uma enorme massa documental com informações sistematizadas (44 volumes manuscritos à guarda do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, ver *Memórias Paroquiais de 1758*)⁹.

régio à periferia, não se verificando, portanto, nenhum fenómeno de massificação das elites letradas que possa evidenciar uma mudança no sistema que era, jurisdicionalmente, plural, autónoma e autorregulado. Por outro lado, na justiça honorária, um conjunto muito grande de oficiais locais, desde vereadores a escrivães e escriturários, meirinhos, almotacés, porteiros, tabeliães, procuradores, alcaides e juizes ordinários, num total de cerca de 90% dos ofícios, os seus rendimentos não dependiam da Coroa (ver, Subtil, 1999).

⁸ *Dicionário Geográfico* ou notícia histórica de todas as cidades, vilas, lugares e aldeias, rios, ribeiras e serras dos Reinos de Portugal e Algarve, Lisboa, Régia Oficina Silvana, 1747 e 1752.

⁹ D. João V incumbiu a Academia Real de História Portuguesa, criada pelo decreto de 8 de dezembro de 1720, de escrever a história eclesiástica de Portugal, com o título de *Lusitania*

Pela mesma altura surgem os primeiros esboços, pouco fundados na realidade, para traçar uma nova divisão do território. Os projetos pertenceram a José de Figueiredo Seixas (*Tratado de Ruação*, 1759-1769) que pretendia fazer uma reforma na base da figura da «quadrícula», cada comarca seria uma quadrícula cujo centro político devia ser equidistante às freguesias. Uma proposta transhistórica fundada na ideia de que a sociedade ideal podia e devia ser uma sociedade geométrica. Outro projeto, de Monsenhor Horta¹⁰, consistiu na apresentação de uma nova divisão de Portugal feita em léguas. São propostas que traduzem a utopia racionalista do iluminismo. O que ressalta, porém, das soluções posteriores foi a conjugação de critérios para manter a coesão social (Silva, p. 70-71)¹¹.

Os responsáveis pombalinos puderam, por conseguinte, acumular conhecimento sobre o território e apreciar as pouco propostas que emergiram para alterar o quadro geopolítico. É com esta configuração que podemos apreciar a reforma dos «Estudos Menores» no que respeita à primeira intromissão do poder central nos limites e poderes locais com o argumento de que o projeto era do «interesse público», uma vocação do Estado de *Polícia*¹².

A lei de 6 de Novembro de 1772 invocava o dever para o «contínuo cuidado que tenho dilatado a vigilância da Minha Real Inspeção sobre tudo o que pode ser do Bem Commum», referindo-se aos dois longos séculos em que as «Letras arruinadas» tomaram conta do Reino e as Escolas Menores «em que se formam os primeiros elementos de todas as Artes, e Sciencias, achando-se destruídas por efeitos das maquinações, e dos abusos, com que os temerários Mestres,

Sacrae, e, também, o que pertencesse ao secular. A Academia fez, por isso, um inquérito às autoridades religiosas, que repetiu no ano de 1732, porque as respostas ao primeiro inquérito de 1720 foram poucas. O objetivo era produzir um dicionário geográfico e económico para um maior conhecimento do Reino. Com o terramoto desapareceram estas informações. Houve, em consequência da tragédia de 1755, a necessidade de saber o que teria acontecido no Reino e, em janeiro de 1756, foi remetido outro inquérito, aos párocos, com três grupo de questões. O primeiro, com 27 perguntas, de ordem genérica (estragos do terramoto, população, mortes, definição de áreas da paróquia, etc.); o segundo, por 13 perguntas, sobre as serras; e, o terceiro, com 20 perguntas, sobre os rios. A publicação destas memórias está a ser feita de forma dispersa, merecendo relevo o trabalho de José Viriato Capela sobre as *Memórias da Província de Entre-Douro-e-Minho*. Ver, sobre as perguntas do inquérito e o «projeto de edição e transcrição das Memórias Paroquiais de 1758», Centro de História da Universidade de Lisboa, consultado em 5 de maio de 2022 <http://www.centrodehistoria-flul.com/memorias-paroquiais.html>.

¹⁰ *Testamento político ou a experiencia legada à Patria deduzida dos diferentes ramos da publica administração, herança que offerta ao interesse nacional*, 1816, Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

¹¹ Outros exemplos foram as intervenções na reconstrução da cidade de Lisboa, racionalidade das ruas e comunicação entre elas, bem como as reformas no Algarve (1773-74), a criação da Vila Real de Santo António, Monchique e Lagoa, e a supressão de Cacela e Alvor.

¹² O que não tinha acontecido com a reforma dos Estudos Maiores (Estatutos de 28 de agosto de 1772) porque a Universidade de Coimbra detinha o monopólio do ensino superior, não havendo necessidade de segmentar espaços para atender a especificidades de intervenção comunitária.

que por todo aquelle dilatado período se arrogarão as sobreditas Escólas», em vez de ensinarem e promoverem os alunos¹³.

São ainda reconhecidas mais duas particularidades. Uma, de que não é possível um plano que sirva todo o Reino, embora seja fundamental atender ao maior número de habitantes. Outra, de que nem todos os estudantes poderão ir para os Estudos Maiores porque muitos são precisos nos «serviços rústicos» e nas «Artes Fabris» para os quais bastariam as «Instruções dos Párocos»¹⁴.

A estratégia da reforma implicava uma ação ampla da Coroa para intervir no território e torná-lo disponível para a implantação da rede das «escolas primárias» (Adão, 1997). Uma iniciativa para intervir nas jurisdições de donatários, leigos e eclesiásticos, e de concelhos comunitários, evidenciando a prioridade da política sobre a tradição, do reformismo sobre o conservadorismo.

Com esta captura territorial de espaços que fugiam ao compromisso de políticas públicas, estamos no momento de transição do paradigma corporativa para o paradigma político e, conseqüentemente, da intervenção para manipular jurisdições e impor dispositivos de controlo e intervenção para a gestão do território, neste caso à maioria da população¹⁵.

Mas a reforma pombalina comprometeu-se com o espaço político existente ao sobrepor a nova rede de domínios educacionais com a divisão tradicional através da concentração e segmentação dos territórios. O que não aconteceria com a reforma liberal que eliminou o tempo histórico para adotar a objetivação da

¹³ Tal como referido nas *Apologias*, segundo Pombal, o período da monarquia, identificado como de «ruína» e atraso, terá começado após os reinados de D. Manuel e D. João III.

¹⁴ O programa de reforma incluía dois ciclos. Um primeiro ciclo para saber «ler, escrever e contar» e, também, a «boa forma dos caracteres», as regras da ortografia e da sintaxe, a aritmética simples, o catecismo, e regras de civilidade. Um segundo ciclo para a «instrução da Língua Latina». Os que pretendessem ingressar na universidade teriam um ano de filosofia para aprenderem a Lógica e a Ética, seguindo-se um exame de admissão aos Estudos Maiores. Este era o «Plano, e Cálculo Geral, e Particular» para as cidades e vilas onde se formarão os centros escolares «nos quais os meninos possam ir com facilidade instruir-se». Para além do ensino público, admitia-se o ensino particular nas próprias casas, desde que os mestres fossem acreditados pela Real Mesa Censória, através de um exame, como acontecia, também, com os mestres do ensino público. A execução da reforma foi entregue ao tribunal da Real Mesa Censória com jurisdição para implantar as escolas e nomear os mestres cujo provimento era feito por Editais para convocar os opositores para os exames feitos pelo Presidente da Mesa, ou por um deputado delegado com mais dois examinadores, nomeados pelo presidente. Em Coimbra, Porto e Évora onde se faziam os restantes exames, ficavam à responsabilidade de um Comissário e dois examinadores, nomeados pelo Presidente. Cada professor ficava obrigado a entregar, no final de cada ano, um relatório sobre o progresso dos seus alunos. Só a Real Mesa Censória podia expedir certidões de aproveitamento escolar. Em Lisboa, eram nomeados ministros inspetores para, de 4 em 4 meses, visitarem as escolas e avaliarem o ensino (Santos, 2014).

¹⁵ A dominação política requerida por um projeto educativo exigia uma mediação do território ou, em alternativa, um processo de segmentação, tendo em vista a reprodução do sistema educativo a implantar na maior parte do Reino.

demografia, da estatística e da cartografia, daí as reações que tiveram por parte das câmaras (Manique, 2020; Monteiro, 1996; Marins, 2017).

O mais relevante na implantação da rede das «escolas primárias» foi, porém, a dificuldade em conjugar a divisão do território com a densidade populacional, as redes de comunicação e as relações tradicionais (sobretudo camarárias e paroquiais), a que acresceu a justaposição de jurisdições¹⁶.

Tabela 1, Comarcas e Ouvidorias intervencionadas pelo Estado de Polícia, 1772
Lei de 6 de Novembro de 1772

Província	Comarcas	Ouvidorias	Totais
Entre Douro e Minho	4	3	7
Trás-os-Montes	2	2	4
Beiras	7	-	7
Estremadura	6	2	8
Alentejo	5	3	8
Algarve	2	1	3
Totais	26	11	37

Todas as comarcas régias de nomeação de corregedores, no total de 26 (Tabela I) e todos os concelhos de juízes de fora, no total de 114 (Tabela II), foram providos com «escolas» nas principais vilas e cidades. O mesmo aconteceu com as comarcas dos donatários, no total de 11 (Tabela I) e os concelhos de jurisdição delegada, no total de 55 (Tabela II) e os concelhos comunitários, em número de 156 (Tabela II). Sobram, ainda, 485 concelhos de juízes ordinários em que a Coroa não colocou «escolas» porque o baixo índice demográfico (cerca de 20% dos concelhos) não justificava esse investimento.

Isto quer isto dizer que os concelhos cuja presidência eram de nomeação régia ou pertenciam aos donatários da Coroa, constituíram centros de escolhas primárias, a que se juntaram parte dos concelhos de juízes ordinários, o que faz aumentar a rede de escolas primárias para 40% dos municípios e quase 80% da população, ficando de fora uma percentagem reduzida da população distribuída por pequenos concelhos (60% do total) entregues ao tradicional ensino dos párocos ou mesmo sem qualquer apoio (Subtil, 2011).

¹⁶ Os primeiros projetos pertenceram a José de Figueiredo Seixas (*Tratado de Ruação*, 1759-1769) e Monsenhor Horta (Silva, 1998, p. 70-71).

Tabela 2. Concelhos intervencionados pelo Estado de *Polícia*, 1772
Lei de 6 de Novembro de 1772

Concelhos			Total	Concelhos isentos	Total geral
Coroa	Donatários	Ordinários			
114	55	156	325	485	810
14%	7%	19%	40%	60%	100%

A cobertura da rede de «escolas primárias», implantada pelo pombalismo é, deste modo, muito significativa do ponto de vista da intervenção da Coroa porque os concelhos onde intervinha jurisdicionalmente (114), correspondentes aos que era expectável manter a influência no sistema de ensino «primário», foram acrescentados quase todos os concelhos dos donatários (55) e, ainda, 156 concelhos de juizes ordinários, fazendo subir a rede municipal intervencionada para 325 concelhos, anunciando, a reforma das ouvidorias (1790) e a reorganização municipal (Silva, 1996, 1998).

Outra dimensão desta territorialização do espaço, por parte do poder central, foi a criação de intendentes, inspetores e superintendentes, com missões específicas, que obtiveram poder de tutela sobre todos os ministros territoriais, de nomeação régia e dos donatários, nos concelhos e comarcas abrangidos pelos regimentos de cada cargo. A conflitualidade e os focos de tensão com corregedores, ouvidores e juizes de fora foi frequente porque a assunção governativa sobre a jurisdição declarou, abertamente, o domínio da política sobre a justiça e o traçado de territórios fora dos limites tradicionais (Subtil, 1997).

No mesmo sentido, a aposta nas vias de comunicação que permitissem o acesso de populações aos centros administrativos e apoiassem o desenvolvimento económico (Santos, 2014)¹⁷. Em 11 de março de 1791 foi criada a Superintendência Geral das Estradas do Reino sendo nomeado, para a sua direção, o magistrado José Diogo Mascarenhas Neto (Araújo, 2017; Martins, 2017). Era uma reforma fundamental visto que a divisão do território de nada serviria se as populações não conseguissem deslocar-se para aceder às escolas e aos centros administrativos e, no caso da economia, os bens não pudessem transitar para serem comercializados ou exportados.

Por outro lado, foi na mesma altura, no governo de José de Seabra da Silva, que se iniciou a reforma das comarcas e ouvidorias (lei

¹⁷ O Corpo de Engenharia Militar forneceu quadros técnicos para recolher os dados e organizar os planos e, os magistrados régios, foram encarregues de levantar tombos, memórias, cadastros, mapas de província, comarcais, sítios e lugares (Araújo, 2017; Martins, 2017).

de 19 de julho de 1790, ver Hespanha e Silva, 1998; e, sobretudo, Silva, 1998 e 1996) para ajustar a organização do território aos poderes jurisdicionais da Coroa, sendo nomeados juizes demarcantes (1793)¹⁸ para, nas seis províncias do Reino, proporem novas limitações comarcais, a sua reorganização e extinção das ouvidorias, depois de procederem ao levantamento de um conjunto apreciável de informações sobre as terras e as populações¹⁹.

A reforma não teve seguimento por razões conjunturais, devido à crise de regência de D. João VI e, posteriormente, por razões externas por causa das invasões francesas e a fuga da família real para o Brasil com a conseqüente instabilidade política e institucional no Reino (Subtil, 2008). Seria o regime liberal que acabaria por herdar este objetivo essencial para a construção do Estado.

IV. A RADICALIDADE DO MODELO LIBERAL

Entre a revolução liberal (1820) e o início do setembrismo (1836), os números oficiais sobre o total de concelhos revelam as dificuldades do poder central para controlar o território.

As «Instruções» para as eleições dos deputados (outubro de 1820) apresentavam uma lista de 777 concelhos. Em 1822, a lista para as novas eleições indicava 785 concelhos e, as «instruções» para as eleições de 1826, apontavam para 816 concelhos. Os mapas referentes às reformas de Mouzinho da Silveira, publicados no ano de 1833, fixavam em 796 o total dos concelhos. Um pouco mais tarde, o decreto de 18 de julho de 1835, que estabelece os novos distritos e elenca os concelhos que pertenciam a cada um, apresentava um total de 799 concelhos. Três meses depois da sua publicação, o mapa sobre o decreto eleitoral de 9 de junho apresentava 780 concelhos. E, finalmente, o decreto de 8 de outubro de 1836

¹⁸ Os juizes demarcantes concordaram que a legislação régia não se observava por causa dos costumes e privilégios, por ignorância dos juizes ordinários e por desleixo dos corregedores. Por causa desta situação Bacelar Chichorro propunha um intendente provincial de polícia e economia política para «vigiar a felicidade publica», com autoridade sobre todos os magistrados da província. Junot, por decreto de 1808, acabou por criar o lugar de corregedor-mor, semelhante ao ministro proposto por Bacelar Chichorro (sobre a influência francesa no projeto de Bacelar Chichorro, ver, Manique, 2011).

¹⁹ Os relatórios que se conhecem são de Columbano Ribeiro de Castro para Trás-os-Montes, José Abreu Bacelar Chichorro para a província da Estremadura e Custódio José Gomes de Vilas-Boas para a província do Minho. Não se conhecem os relatórios para as províncias do Alentejo, Beiras e Algarve. Em 1801, José António de Sá publicava as *Instruções Geraes para se Formar o Cadastro ou Mappa Arithemtico Politico do Reino* e Manuel Travassos da Costa Araújo as *Taboas Topograficas e Estatisticas de todas as Comarcas de Portugal e das terras de cada huma em ordem alfabética. Com a povoação existente no anno de 1801*. (ver Araújo, 2017; sobre o enquadramento e crise, ver, Araújo, 2022).

que convoca novas eleições adotava um mapa de 816 concelhos (Manique, 2018, 2020; Silveira, 1997).

Este desconhecimento sobre a organização do território constitui, sem dúvida, o maior indicador sobre a dificuldade para «territorializar» o espaço à periferia durante o Antigo Regime e inícios do liberalismo (ver síntese sobre as «indicações» do total de concelhos, desde 1640 a 1836, na Tabela 3).

A desigualdade na distribuição demográfica (ver Figura 3) não beneficiava, também, uma intervenção racional no espaço municipal. A região Norte litoral mantinha, a par de uma grande fragmentação do território, uma densidade populacional que acumulava propensões para a conflitualidade e para as tensões entre as freguesias. Ao contrário, o Sul, correspondendo a grandes áreas jurisdicionais da Coroa e das grandes casas senhoriais, com um baixo índice demográfico, apresentava uma configuração mais adaptável às reformas (Silveira, 1997; Serrão, 1993, 1996).

Tabela 3. Variabilidade do conhecimento de concelhos (1640-1836)

Anos	Coroa	Total	Abrangência régia (%)
1640	79	860	9.2
1650	65	762	8.5
1706	93	805	11.6
1740	124	795	15.6
1772	114	810	14.1
1790	149	805	18.5
1793	166	841	19.7
1811	168	841	20.0
1820	172	777	22.1
1822	–	785	
1826	–	816	
1828	–	793	
1833	–	796	
1835	–	799	
1835	–	780	
1836	–	815	
1836	–	351	

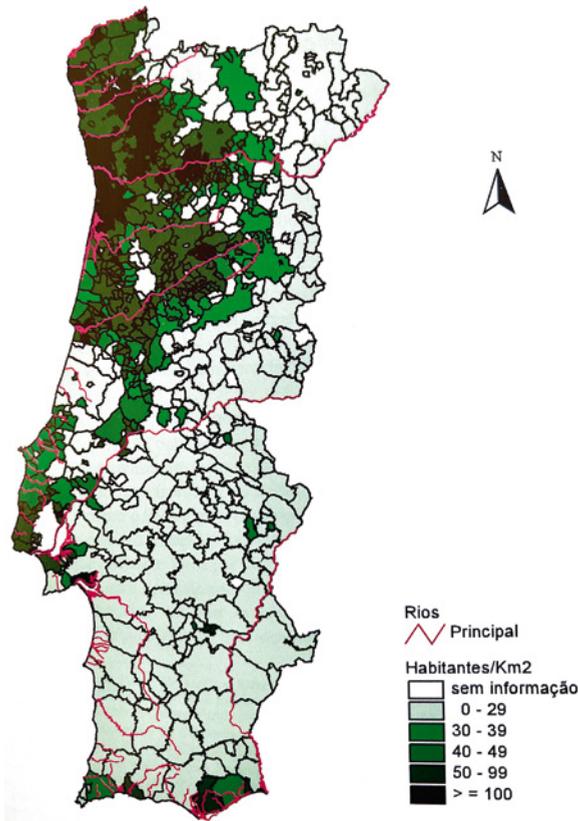
O trabalho político dos liberais para recriar o mapa administrativo começou cedo e foi indispensável à construção do Estado. Depois da revolução liberal (1820), após as primeiras eleições para deputados, a Comissão de Estatística do Congresso (1821-

1823) apresentou um projeto de organização administrativa, prevendo uma tipologia fundada em províncias, comarcas, julgados e concelhos.

Mais tarde, as Cortes de 1826 nomearam duas comissões para estudar a divisão do território e outra para o código administrativo, mas as propostas (1827) ficaram congeladas devido ao golpe miguelista e à dissolução das Cortes (Manique, 2020; Oliveira e Manique, 2020).

Desta vez, o modelo pressupunha a divisão em províncias, comarcas e concelhos, tendo, respetivamente, como responsáveis, administradores-gerais, subadministradores-gerais e administradores de municipalidade, os dois primeiros de nomeação régia e os últimos nomeados pelo ministro do Reino.

Figura 3. Densidade demográfica por concelho, 1828



Fonte-Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

O debate foi recuperado nas Cortes de 1828 (18 de Janeiro), sem consequências, embora tenha inspirado a reforma de Mouzinho da Silveira que, no decreto completar do ano de 1833, previa 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos e direções administrativas nomeadas pelo governo central, nomeadamente Prefeitos (Províncias), Subprefeitos (comarcas) e provedores (municípios) assistidos por juntas eleitas, respetivamente, Junta Geral da Província, Junta de Comarca e Mesa da Vereação (Tabela 4)²⁰.

Tabela 4. Reforma de Mouzinho da Silveira
Decretos núm. 23 e 24 de 16 de maio de 1832 e 28 de junho de 1833

PROVÍNCIA Prefeito (Junta Geral da Província)	Capital	COMARCA Subprefeito (Junta de Comarca)	CONCELHOS Provedor (vereação)
Beira Baixa	Castelo Branco	4	134
Beira Alta	Viseu	4	156
Trás-os-Montes	Vila Real	4	76
Estremadura	Lisboa	5	77
Alentejo	Évora	5	78
Algarve	Faro	5	45
Minho	Braga	5	75
Douro	Porto	8	155
Total		40	796

A legislação de Mouzinho da Silveira seria muito contestada e rejeitada nas Cortes de 1834, mas, pela primeira vez, separou o poder judicial do poder administrativo que, como foi dito, estava concentrado no presidente da câmara (Oliveira, 2020; Manique, 1989). No relatório que acompanhou o decreto com a apresentação do «mapa», afirmava-se que a divisão administrativa proposta é o «único meio que o Governo tem de fazer descer aos povos as providências e benefícios da sua administração» e os critérios a seguir devem ter por fundamento «as necessidades e os interesses desses povos».

²⁰ O decreto de 16 de maio de 1832 dividiu o Reino em províncias, comarcas e concelhos. A província, com um Prefeito e com um delegado na comarca (Subprefeito). E o concelho dirigido por um Provedor, todos nomeados, mas assistidos, respetivamente, por uma Junta Geral da Província, por uma Junta de Comarca e vereação municipal, ou seja, um modelo influenciado pelo sistema napoleónico. Contudo, o «mapa» administrativo só viria a ser publicado através do decreto de 28 de junho de 1833 (número 65), consagrando a existência de 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos (Tabela 4), acompanhado por um relatório da responsabilidade de Cândido José Xavier, ministro do Reino, tendo Mouzinho da Silveira abandonado o governo em 3 de dezembro de 1832.

Entre 1834 e 1836 foram mais de 140 representações municipais a protestarem contra a supressão e reordenamento dos concelhos (ver, Manique, 2020), e o problema seria retomado depois da revolução setembrista (1836)²¹ e da recuperação do texto constitucional de 1822 (Hespanha, 2004, 2019a).

O argumento de peso na contestação às reformas de Mouzinho da Silveira foram de carácter constitucional uma vez que a Carta Constitucional (1826), outorgada por D. Pedro IV, prescrevia que haveria câmaras municipais «em todas as cidades e vilas» que existiam e viessem a ser criadas. Esta orientação constitucional não permitia, portanto, a abolição de concelhos e câmaras, nem a criação de novas que não fossem incluídas nestes preceitos.

Mas, como a revolução setembrista não adotou a Carta Constitucional, tendo iniciado o processo de revisão constitucional com a preparação de uma nova constituição²², permitiu criar novas bases políticas para a reforma administrativa uma vez que se passou a considerar que a existência de câmaras devia ter lugar «em todos os povos onde assim convier ao bem público», permitindo suprimir concelhos (Manique, 2020).

Tabela 5. Reforma de Passos Manuel
Decreto de 8 de novembro de 1836

Distrito	Concelhos	Freguesias	Concelhos extintos	Total
Viana	11	293	18	29
Braga	15	524	42	57
Porto	19	393	44	63
Vila Real	24	274	18	42
Bragança	17	431	29	46
Aveiro	25	173	23	48
Coimbra	32	238	48	80
Viseu	33	313	65	98
Guarda	30	398	48	78
Castelo Branco	14	152	25	36
Leiria	15	112	22	37
Lisboa	36	207	12	48
Santarém	19	135	13	32

²¹ Pela carta de lei de 25 de abril e decreto de 18 de julho de 1835, ainda são tentadas novas orientações que acabaram por ser úteis para a reforma setembrista que se lhe seguiu.

²² No estilo da Constituição de 1822, embora tenha sido aprovada no ano de 1838, ver *Diário do Governo*, de 24 de Abril de 1838, núm. 98.

Distrito	Concelhos	Freguesias	Concelhos extintos	Total
Portalegre	17	92	23	40
Évora	14	115	14	28
Beja	17	107	16	33
Faro	13	60	4	17
Totais	351	4.017	464	815

O processo, desencadeado pelo governo de Passos Manuel (Manuel da Silva Passos) e no qual participou ativamente o seu irmão (José da Silva Passos), iniciou-se com a nomeação de uma Comissão para, sem perda de tempo, apresentasse um projeto de divisão administrativa que devia ter em conta todos os trabalhos realizados por diversas comissões e, sobretudo, pelas Juntas Gerais dos distritos administrativos²³ que tinham elaborado relatórios para «evadirem os seus limítrofes territoriais com o fim de se engrandecerem», o que manifestamente desacreditava o trabalho das juntas, compostas por notáveis das terras, permeáveis a pressões e influências.

A Comissão produziu o seu relatório, nem sempre respeitando os propósitos das juntas gerais, num espaço de tempo muito curto, servindo o relatório de base ao decreto de 6 de novembro de 1836 que extinguiria 464 concelhos e fixava o quadro municipal em 351 concelhos (Tabela 5).

Como se pode ver (Figura 4) a nova imagem da distribuição dos concelhos passou a evidenciar uma maior coerência de espaços e confluências de limites, tanto porque as áreas se alargaram como as populações se concentraram e distribuíram de forma diferente, embora o número de freguesias se tenham mantido, mas com uma distribuição concelhia equivalente a quase o triplo do que era tradicional.

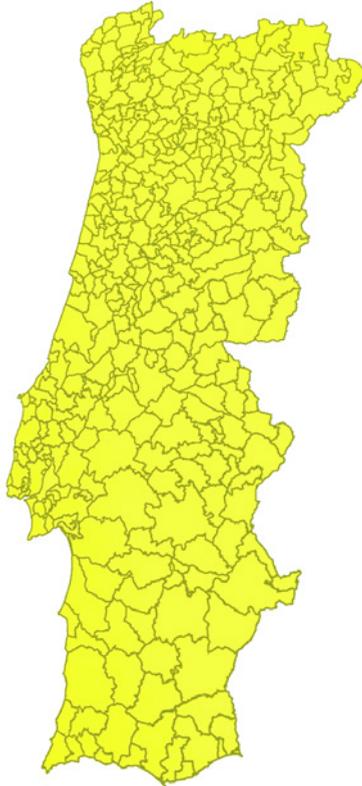
Na sequência desta reforma administrativa, em linha com o novo recorte territorial, o governo setembrista decretava outra grande reforma, com consequências nos municípios, para organizar o sistema da justiça (decreto de 29 de novembro de 1836, da autoria do Visconde de Sá da Bandeira, Manuel da Silva Passos e António Manuel Lopes Vieira de Castro).

Esta nova reforma enunciava, no relatório que a sustentava, dois objetivos a atingir, ou seja, a proximidade da justiça aos cidadãos, daí a concentração dos esforços numa nova territorialização administrativa e o objetivo da clareza dos procedimentos devido à confusão legislativa.

²³ Estas juntas eram compostas por treze procuradores, eleitos de entre os indivíduos com capacidade censitária para serem eleitos deputados, ou seja, os mais abastados e influentes (ver decreto de 18 de julho de 1835, Manique, 2020). Sobre as dificuldades políticas dos sistemas eleitorais, ver Subtil, 2021a.

A divisão do novo espaço político judicial ficou definida no decreto de 13 de janeiro de 1837²⁴ com os mapas das 48 comarcas e concelhos, 351 julgados e freguesias, os três tribunais de segunda instância, o de Lisboa (com 21 juizes), do Porto (com 21 juizes) e de Ponta Delgada (com sete).

Figura 4. Distribuição dos concelhos, Reforma de Passos Manuel, 1836



Fonte-Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

As comarcas dividiam-se, por sua vez, em julgados, sob jurisdição de um juiz ordinário, eleito pelos povos, com exceção de Lisboa e Porto onde não haveria juiz ordinário²⁵. Estes juizes ordiná-

²⁴ *Reforma judiciária aprovada pelos Decretos de 29 de novembro de 1836 e 13 de janeiro de 1837*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837. O decreto-lei de 13 de janeiro de 1837 viria a estabelecer as regras do processo civil e criminal.

²⁵ Eram eleitos pelo povo, por dois anos, podendo ser reeleitos. A eleição era feita por pautas apuradas pelo juiz de direito.

rios julgavam as causas de menor valor, conheciam o recurso dos juízes eleitos das freguesias e preparavam os processos destinados ao juiz de Direito. Os julgados dividiam-se em freguesias onde um juiz eleito julgaria as causas mínimas.

Tínhamos, ainda, um juiz de paz (eleito) que podia intervir numa só freguesia ou mais, dependendo da população, mas pelo menos haveria um juiz de paz por 200 fogos, cabendo-lhe, com caráter obrigatório, tentar chegar a um entendimento entre as partes antes de os processos entrarem nos tribunais²⁶. E, finalmente, os jurados que seguiam as orientações já definidas (Subtil, 2021a).

É certo que tanto a reforma judiciária como a razia na extinção de concelhos teve por base um problema que foi a arquitetura e a concretização dos processos eleitorais de forma que os mesmos pudessem dar garantias de mobilidade e renovação dos atores políticos e permitissem, efetivamente, a organização de assembleia eleitorais, suficientemente amplas e diversificadas, para se escolherem eleitos e eleitores, descontadas as mulheres, os menores e os diminuídos censitariamente.

A previsão de uma série de eleições para a escolha de vários responsáveis, no poder legislativo, judicial, municipal, teve um desfecho que se mostrou contrário aos objetivos «democráticos» dos liberais porque a capacidade para, em períodos eleitorais sucessivos, renovar e transmitir poderes ficou bloqueada (sobre os problemas causados pelos modelos eleitorais, ver, Subtil, 2021a; Vargas e Ribeiro, 1993; Domingos e Monteiro, 2018).

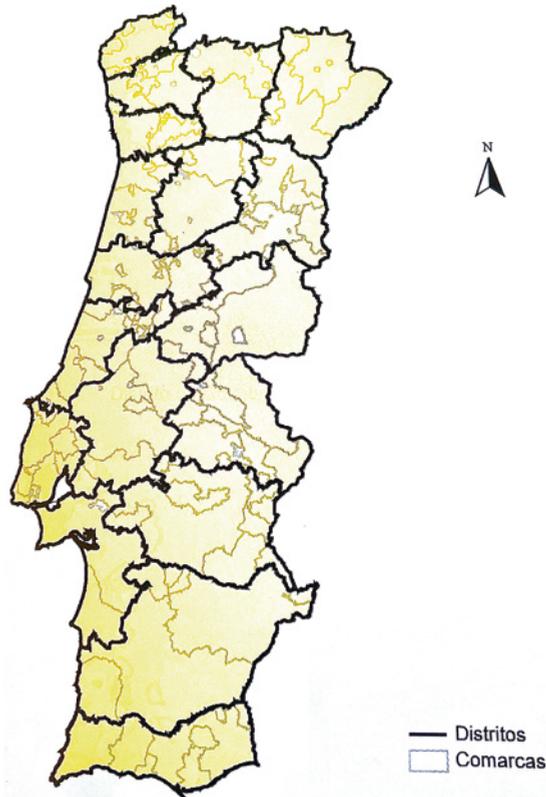
O caso do excesso de municípios, na generalidade autênticos micropoderes, com populações reduzidas em que na maioria de concelhos a média populacional oscilava entre 80 a 100 fogos (perto de 50 a 60% da totalidade) não dava, de forma alguma, garantias de escolhas sérias e amovíveis nos prazos cobertos pelas eleições, tanto mais que muitas decorriam em simultâneo para apurar responsáveis para o parlamento, governo das câmaras, freguesias e uma grande variedade de juízes eleitos²⁷.

²⁶ Os juízes de paz, ordinários e juízes eleitos das freguesias não careciam de confirmação régia. A eleição era igual à dos vereadores.

²⁷ Este foi o maior problema da reforma da justiça por causa da implantação de juízes populares que o liberalismo previa para várias funções e tipologias de ação. É claro que, desde muito cedo, os legisladores liberais se aperceberam que estava despoletado um sério problema para definir o modelo eleitoral em várias circunstâncias, incluindo, a escolha de juízes, deputados e do governo local. A começar por uma das inovações do novo regime liberal, «os juízes de facto», para as causas crime e cíveis e, também, para os delitos de abuso de liberdade de imprensa. Estes juízes seriam eleitos, em cada distrito, através da constituição de listas de pessoas com as qualidades legais para o efeito. Os «juízes eletivos», escolhidos para as subdivisões dos distritos, seriam eleitos pelos cidadãos da mesma forma que os vereadores das câmaras. Os «juízes árbitros», que podiam ser nomeados pelas partes para decidirem «nas causas cíveis e nas penas civilmente intentadas», dependiam, portanto, do acerto dos envolvidos em cada processo. E, finalmente, «os juízes de

Era, por conseguinte, fundamental e imprescindível acentuar a reforma administrativa do território para se conseguir dar resposta às exigências das eleições, à comunicação entre o centro e a periferia e tornar expectável o respeito pelas leis, uma obsessão política dos liberais que consideravam o seu incumprimento como sinal da falência do Estado. ,

Figura 5. Sobreposição - Comarcas e Distritos
(Traçado leve, comarcas, Antigo Regime– traçado cheio, distritos, Liberalismo, Passos Manuel)



Fonte-Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

Este objetivo foi conseguido durante o governo de Passos Manuel (Manuel da Silva Passos) que recriou o modelo espacial e

conciliação» que podiam ser acionados pelos juízes eletivos nas causas e pelo modo que a lei viesse a determinar (ver Subtil, 2021a)

administrativo em rutura total com o passado. Primeiro pelo decreto de 6 de novembro de 1836 que organiza a divisão do território e, depois, pelo decreto de 31 de dezembro do mesmo ano, que aprova o Código Administrativo Português (Tabela 5).

Para uma visualização geral sobre a dimensão desta rutura, a Figura 5 expõe a sobreposição entre as áreas das anteriores comarcas (num total de 26) com as áreas dos novos distritos (no total de 17).

A um nível mais específico, a tipologia orgânica da reforma de Passos Manuel eliminou a «província» e a «comarca», substituídas pela divisão do «distrito», num total de 17 distritos, cujo responsável passou a ser o «administrador do distrito» (mais tarde governador civil), de nomeação do governo.

Figura 6. Distribuição geográfica dos distritos, Reforma de Passos Manuel, 1836



Fonte-Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

A demarcação dos concelhos ficou reduzida a um total de 351 municípios, dirigidos por um administrador de concelho (Manique, 1989; 2018)²⁸. As freguesias mantiveram, na generalidade, a sua configuração geográfica (para um conhecimento detalhado da divisão administrativa posterior, entre 1836 e 2013, ver Tomás e Valério, 2013).

A distribuição geográfica dos distritos (Figura 6) pode ser comparada com a distribuição geográfica das comarcas (Figura 2) e com a sobreposição de ambas as divisões, como já foi anotado anteriormente (Figura 5).

Quadro 1. Cargos e divisões administrativas, 1750-1836

Divisão	1750-1833	1833 (Mouzinho da Silveira)	1836 (Passos Manuel)
Província		Prefeito* (e Junta da Província)	—
Comarca	Corregedor*	Subprefeito* (Junta da Comarca)	—
Distrito			Administrador Geral*(Junta de Distrito)
Concelho	Juiz Carreira*/ Popular	Provedor* (Vereação)	Administrador (Vereação)
Central	Estado de Polícia	Estado Liberal	Estado Liberal

* Cargos nomeados pelo Poder Central.

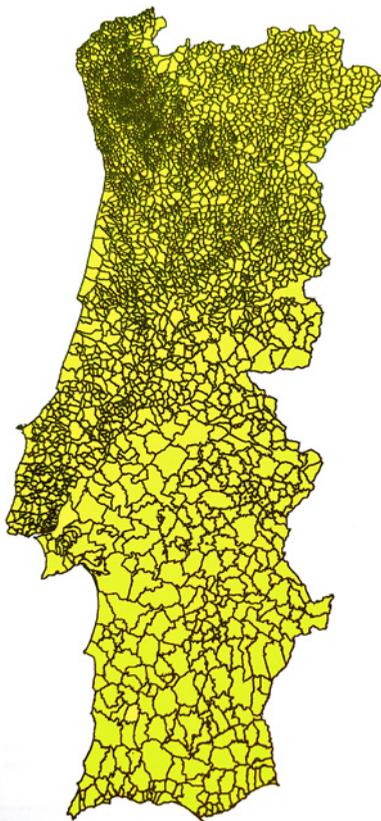
O Quadro I resume as tipologias das divisões administrativas entre 1750 e 1836, isto é, entre o pombalismo e o setembrismo, notando-se uma permanência absoluta pela municipalidade, mas uma oscilação sobre a instância supramunicipal, variando entre a comarca, a província e o distrito, evidenciando, por um lado, a incapacidade para concretizar as reformas e, por outro lado, as hesitações do Estado Liberal para alterar a herança do Antigo Regime e reformar administrativamente o território.

A grande conclusão que podemos retirar acerca dos modelos administrativos que vigoram ao nível da periferia é que, desde o Anti-

²⁸ E, mais tarde, o código administrativo de 1836 seria substituído pelo de 1842 até ao código de 1879. Sobre as divisões administrativas no liberalismo e o seu mapeamento ver, por todos, Lousada, 1991; Manique, 2020. E sobre o espaço urbano de Lisboa e a intervenção da ciência da polícia, ver, Lousada, 2005; Fernandes, 1996,1999.

go Regime até ao final da monarquia constitucional (séculos XVI a XIX), a célula municipal manteve a sua prominência governamental e institucional, bem como o presidente e a vereação foram sempre eleitos. Durante o Antigo Regime o presidente acumulava o governo com a presidência do tribunal de primeira instância²⁹.

Figura 7. Distribuição geográfica das freguesias, Reforma de Passos Manuel, 1836



Fonte-Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

O que irá surgir de novo, com o setembrismo, para além da razia na abolição de 57% dos concelhos, foi a separação da função judicial

²⁹ No caso de ser um presidente letrado (juiz de fora), os recursos só podiam subir ao tribunal da Relação do Norte ou da Casa da Suplicação, conforme a localização do concelho. Se e fosse um juiz ordinário, a maioria dos recursos podiam ser apreciados pelo corregedor durante a correição.

da função administrativa, ou seja, o presidente da câmara passou, apenas, a exercer a função governativa (poder executivo). Depois, a mudança nas instâncias supramunicipais que passou a incluir o distrito em vez da comarca e, no lugar do corregedor, surgiu o administrador geral do distrito (futuro governador civil) assistido, em consulta, por uma Junta de Distrito cujos membros eram eleitos.

A freguesia (Figura 7), como unidade constituinte do município, não sofreu alteração ao longo do período referido. O total das freguesias continuou o mesmo desde o início da idade moderna, ou seja, um pouco mais de 4 mil, o que significou que, com a extinção dos municípios as freguesias por concelho passaram de cerca de cinco freguesias por concelho, para 12 freguesias por concelhos, ou seja, cada concelho triplicou, em média, as freguesias que lhe couberam na divisão administrativa.

O que, também, nos mostra a distribuição das freguesias, com a maior concentração e miniaturização acima da linha do Tejo, em particular, na região do Norte, especialmente na província do Minho, o que acompanha, igualmente, a concentração demográfica (Figura 7).

Não abundam na historiografia portuguesa estudos que nos permitam saber como terá corrido a relação de poderes entre o município e as suas freguesias, nem estudos de caso sobre freguesias em particular, como já acontece com trabalhos que nos dão conta da relação entre o município e o poder central, o que, de um ponto de vista da produção da centralidade, tem, aliás, o mesmo sentido, embora com dimensão diferentes (Saraiva, 2004; e, para o caso de Lisboa, Alves, 2004; Silva, 1943).

V. CONCLUSÃO

Um dos factos mais significativos do modelo de governação no Antigo Regime reside na memória dos atos administrativos, isto é, só há arquivos municipais e arquivos da administração central. Não existem arquivos comarcais o que quer dizer que os corregedores não geravam produção administrativa própria, mas funcionavam como agentes na tramitação burocrática entre o centro e a periferia, ou seja, ministros em trânsito que preparavam os despachos a fazer ao nível das instituições centrais, muito em particular, do tribunal do Desembargo do Paço.

Diferente foi o caso dos distritos, sendo que, a partir de então, se organizaram arquivos distritais o que releva da ação dos administradores-governadores civis assumirem um controlo burocrático

sobre os seus próprios atos administrativos, o que não aconteceu com os corregedores.

A intervenção pombalina é reveladora da mudança política na organização do território devido à sedimentação histórica dos ajustes de jurisdições que os donatários obtiveram e que o monarca concedeu para compensar, com mercês e privilégios, os serviços prestados³⁰. As próprias Casas dos donatários acrescentaram, ainda mais, disfunções jurisdicionais por causa de aquisições de bens alodiais e adjudicações que incorporaram nos vínculos para grandeza dos seus Estados.

Para o reformismo iluminista só restavam três vias: intervir na reorganização radical do território municipal, forçar o retorno das jurisdições dos donatários à Coroa ou proceder a expropriações. O caminho adotado revelou prudência e uma criatividade surpreendente. O pombalismo (Serrão, 1989) escolheu a duplicação das áreas de influência e a exautoração das existentes para a implantação da rede das escolas primárias (Subtil, 2022). Com esta estratégia foi possível interferir, sem alterar os limites territoriais, nas áreas de maior relevância populacional, independentemente de pertencerem à Coroa, aos donatários ou às comunidades.

O que de mais interessante revela esta intervenção política foi, sem dúvida, o argumento e a justificação de que a reforma se destinava a cumprir um programa de interesse público, ou seja, levar o maior número de população a saber ler, escrever e contar, competências mínimas para elevar a capacidade de recursos humanos na alavancagem do desenvolvimento económico social (Santos, 2014).

Esta intervenção do Estado de *Polícia* não se ficou pela intervenção nos concelhos e comarcas. Teve uma tradução inovadora com a criação de novas áreas de administração que fugiram aos limites tradicionais e se ajustaram às missões conferidas aos novos administradores, como intendentos, superintendentes e inspetores, a quem foi conferida autoridade para interferirem, sem constrangimentos, nos territórios afetos às sua missões.

No reinado de D. Maria I e no governo de José de Seabra da Silva, um comprometido pombalino, assistiremos à tentativa das reformas das comarcas e ouvidorias (1790) que, através dos relatórios dos juizes demarcantes, acabaram numa demonstração de conhecimentos sobre a demografia das populações, modos de viver, recursos materiais e naturais. Um conhecimento sobre o território que já tinha começado no reinado de D. João V e teve como ponto crucial, os inquéritos paroquiais de 1758. O manancial de infor-

³⁰ Sobre a economia da «graça» e os dispositivos disciplinares associados ver, Hespanha, 1993b; Subtil, 2021b, 2021c.

mações, à entrada da revolução de 1820, acabou por ser usado nos trabalhos das comissões parlamentares no apoio às iniciativas legislativas de Mouzinho da Silveira (1832) e, sobretudo, de Passos Manuel (1836).

Por tudo o que foi dito, percebe-se que o conhecimento sobre o território, a divisão administrativa e a definição funcional dos responsáveis pelos órgãos de poder local, constituíram o núcleo central das reformas políticas e administrativas para a construção do Estado, tanto no que respeitou aos poderes executivos como aos poderes judiciais.

BIBLIOGRAFIA

- ADÃO, Á. (1997), *Estado Absoluto e ensino das primeiras letras: as Escolas Régias (1772-1794)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- ALVES, D. R. (2004), *Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX*, FCSH, UNL, consultado em 12 de maio de 2022, http://atlas.fcsh.unl.pt/docs/DanielAlves_2004_Evolucao_das_freguesias_da_cidade_de_Lisboa_ao_longo_do_seculo_XIX.pdf
- ARAÚJO, A. C. (2017), «Território e redes de comunicação em finais do século XVIII. Ideias e projetos do superintendente José Mascarenhas Neto», *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 17, 2017, pp. 155-183.
- (2022), *Resistência Patriótica e Revolução Liberal 1808-1820*, Coimbra, Imprensa Universitária de Coimbra, 2022
- BOURDIEU, P. (1989), *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1989.
- (1997), *Razões Práticas: sobre a teoria da acção*, Oeiras: Celta Editora, 1997
- CLAVAL, P. (1978), *Espace et pouvoir*, Paris, PUF, 1978
- CUNHA, M. S. da (2000), *A Casa de Bragança: 1560-1640: Práticas Senhoriais e Redes Clientelares*, Lisboa, Estampa, 2000.
- DOMINGUES, J. (2018) e Monteiro, Manuel, «Sistemas Eleitorais e Democracia Representativa no Limiar do Constitucionalismo Português», *História Constitucional*, núm. 19, pp. 593-639.
- FARRICA, F. (2011), *Poder sobre as periferias. A Casa de Bragança e o governo das terras no Alentejo (1640-1668)*, Lisboa, Colibri, 2011.
- FERNANDES, P. J. (1996), «A Organização Municipal de Lisboa», César de Oliveira (dir), *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.
- (1999), *As Faces de Proteu. Elites Urbanas e o Poder Municipal em Lisboa de finais do século XVIII a 1851*, Lisboa, Camara Municipal, 1999.
- FOUCAULT, M. (2008), *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- (2012), *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2012.
- HAESBAERT, R. (2006), «Concepções de território para entender a desterritorialização», Santos, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- HESPANHA, A. M. (1986) «Centro e periferia nas estruturas administrativas de Antigo Regime», *Ler História*, n. 8, 1986.

- (1988), *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*, Lisboa, Edição do Autor, 1988 (2 vols.); *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*, Coimbra, Almedina, 1994
- (1993), «L'espace politique dans l'Ancien Régime», *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra, 1983.
- (1995), *História de Portugal Moderno, político e institucional*, Lisboa, Universidade Aberta, 1995.
- HESPANHA, A. M. e SILVA, A. C. (1998), «O quadro espacial», *História de Portugal*, direção de José Mattoso, Círculo de Leitores, vol. IV, *Antigo Regime*, p. 39-45.
- HESPANHA, A. (2004), *Guiando a Mão Invisível, Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Almedina.
- (2019a), *Uma Monarquia Constitucional: a Constituição Monárquica Oitocentista*. S.l.: Kindle-Amazon.
- (2019b), *Uma Monarquia Tradicional, Imagens e Mecanismos da Política no Portugal Seiscentista*. S.l.: Kindle-Amazon.
- LOUSADA, M. A. (1991), «As divisões administrativas em Portugal do Antigo Regime ao Liberalismo», *Atas do V colóquio ibérico de geografia*, Leão, 1991.
- (2005), «Una Nuova Grammatica per lo Spazio Urbano: la Polizia e la Città a Lisbona, 1760-1833», *Soria urbana*, 108, 2005, pp. 67-85.
- MANIQUE, A. (1989), *Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte.
- MANIQUE, A. P. (2011), «Junot e as influências francesas na reforma da administração pública em Portugal, o papel dos corregedores-mores», *Ler História*, 60, 2011, p. 73-99.
- MANIQUE, A. (2018), «A reforma concelhia setembrista e o modelo espacial do Liberalismo. Contestações municipais e alterações ao Decreto de 6 de novembro de 1836», AAVV, *Os Irmãos Passos. Da Política ao Poder Local, Os 180 anos das reformas administrativas de 1836*. Lisboa: Leya e-book. p. 6-56.
- (2020), «A Génese da Rede Concelhia Moderna, As reformas concelhias Oitocentistas e o modelo espacial do Liberalismo», in Oliveira, António Cândido de, e Manique, António Pedro, *O Mapa Municipal Português (1820-2020), A Reforma de Passos Manuel*. Porto: AEDREL, 2020, pp. 121-159.
- MARTINS, C. M. (2017). «A aplicação da ciência política do território na transição do século XVIII para o século XIX», in Araújo, Ana Cristina e Fonseca, Fernando Taveira (coord.) *A Universidade Pombalina. Ciência, território e coleções científicas*. Coimbra: IUC, 245-312.
- MONTEIRO, N. G. (1996), «Os poderes locais no Antigo Regime», César de Oliveira (coordenação), *História dos Municípios e do poder local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.
- (1998). *O Crepúsculo dos Grandes – A Casa e o Património da Aristocracia em Portugal (1750-1850)*. Imprensa Nacional. 1998.
- MOREIRA, R. (2006), «O espaço e o contra espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa», Santos, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- OLIVEIRA, A. C. de, e MANIQUE, A. P.(2020), *O Mapa Municipal Português (1820-2020), A Reforma de Passos Manuel*. Porto: AEDREL, 2020, pp. 121-159.
- SANTOS, A. C. de Almeida (2014), «As ciências não podem florescer sem que o Estado se aperfeiçoe: reformas do Ensino no Setecentos Português», *Questões & Debates*, Curitiba, núm. 60, pp. 39-63, 2014.
- SARAIVA, J. H. (2004), direção, *História das freguesias e concelhos de Portugal*, Lisboa, QuidNovi, 2004, 20 vols.

- SERRÃO, J. V. (1989), «Sistema político e funcionamento institucional no Pombalismo», *Do Antigo Regime ao Liberalismo (1750-1850)*, organização de Fernando Marques da Costa e outros, Lisboa, Veja, 1989, pp. 11-21.
- (1993), «O Quadro Humano», José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. IV, O Antigo Regime, coordenação de António Manuel Hespanha, Lisboa, Círculo de Leitores/Editorial Estampa, 1993, pp. 49-69.
- (1996), «População e Rede Urbana em Portugal nos séculos XVI-XVIII», César de Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, pp. 63-77.
- SILVA, A. C. Nogueira da (1996), «O conhecimento do território», César de Oliveira (coordenação), *História dos Municípios e do poder local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.
- (1998), *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Reorganização territorial em Portugal nos finais do Antigo Regime*, Lisboa, Editorial Estampa, 1998.
- SILVA, A. Vieira da Silva (1943), *As freguesias de Lisboa*, Lisboa, Câmara Municipal, 1943.
- SILVEIRA, L. E. da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.
- SUBTIL, J. (1997), «Inspecteurs, intendants et surintendants, structures administratives portugaises au XVIIIe siècle», *Les Figures de L'Administrateur, 16e-19e siècles*, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997, pp. 133-150.
- SUBTIL, J. e GASPAS, A. (1998), *A Câmara de Viana do Minho nos Finais do Antigo Regime (1750-1834)*. Viana do Castelo: Câmara Municipal (1.º volume).
- SUBTIL, J. (1999), «Modernidades e Arcaísmos do Estado de Quinhentos», *A Génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)*, Lisboa, Edual, 1999, pp. 317-370.
- (2007), *O Terramoto Político (1755-1759), Memória e Poder*, Lisboa, Edual, 2007.
- (2008), «Portugal y la Guerra Peninsular. El maldito año 1808 (Portugal and the Peninsular War. The damned year 1808)», *Cuadernos de Historia Moderna*, 2008, VII, pp. 135-177 (<http://hdl.handle.net/11144/2504>).
- (2011), *O Desembargo do Paço, 1750-1833*. Lisboa: Edual.
- (2013), «O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal». In: Ricardo Marcelo Fonseca (coord). *As Formas do Direito, Ordem, Razão e Decisão, Experiências Jurídicas antes e depois da Modernidade*. Curitiba, Juruá, 2013.
- (2020), Estado de *Polícia*, Revolução e Estado liberal (1760-1865): «em homenagem a António Manuel Hespanha». *Cadernos do Arquivo Municipal* [Em linha]. 2a Série No 14 (julho-dezembro 2020), p. 15-40. http://arquivomunicipal.cmlisboa.pt/fotos/editor2/Cadernos/2serie/14/03_hespanha.pdf
- (2021a), «Juizes populares e juizes letrados no liberalismo. Portugal (1820-1841)», *Janus.net, e-journal of international relations*. Dossiê temático 200 anos depois da Revolução (1820-2020), Dezembro de 2021, pp. 146-165. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0121.8>
- TOMÁS, A. e VALÉRIO, N. (2013), *Autarquias locais e divisões administrativas em Portugal (1836-2013)*, Gabinete de História Económica e Social, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, 2013.
- VARGAS, I. (1993) e RIBEIRO, M. «Estruturas Políticas: parlamentos, eleições, partidos políticos e maçonarias», in *História de Portugal*, Direção de José Mattoso. Lisboa: Círculo de Leitores, vol. V.

Con motivo del bicentenario de la creación, el 26 de mayo de 1822, de la Diputación Provincial de Ourense, ese mismo día de 2022 se inauguraron unas Jornadas Internacionales, que tuvieron como objetivo básico reflexionar sobre el papel histórico de estas instituciones territoriales, y su proyección en el presente y en el futuro.

Este libro recoge las ponencias expuestas en las diferentes sesiones de trabajo, que tuvieron lugar en el Centro Cultural Marcos Valcárcel de Ourense, los días 26 y 27 de mayo de 2022, en las que participaron profesores universitarios, tanto españoles como extranjeros, todos ellos especialistas en el estudio de la historia de las instituciones político-administrativas.

Se lleva a cabo en la obra un análisis de las diputaciones durante el trienio liberal, en especial en Galicia, Asturias, en la efímera provincia de El Bierzo, en Jaén y en Valencia. A ello se añaden aportaciones del derecho comparado de Francia, Italia y Portugal.

Finalmente, la obra realiza propuestas de mejora en la coordinación de provincias limítrofes y en la financiación de los entes locales, especialmente en provincias aquejadas de despoblación o de reducida dimensión de sus entes.