

LA INSTRUCCIÓN DE 23 DE JUNIO DE 1813 PARA EL GOBIERNO ECONÓMICO-POLÍTICO DE LAS PROVINCIAS Y LA «REBELIÓN» DE SUS DIPUTACIONES

I. INTRODUCCIÓN

Quiero sumar mi modesta aportación al homenaje a la memoria del profesor Tomás y Valiente, al estudiar una cuestión de los inicios de nuestro constitucionalismo.

Dentro del amplio campo de las investigaciones de este destacado historiador del Derecho, al constitucionalismo español ha prestado una atención especial. Sus numerosos artículos y las magistrales páginas de su manual así lo atestiguan.

Recibíamos de él mucho, aún podíamos esperar más, pero lo que nos ha dejado sobra para admirar la extensión y rigor de sus investigaciones, la elegancia de su prosa.

Estudiamos aquí la reacción de las Diputaciones provinciales (bajo la expresión hiperbólica de «rebelión») contra la Instrucción de 23 de junio de 1813, para el Gobierno económico-político de las provincias.

Las exposiciones de las Diputaciones, dirigidas al Congreso para que modifique la Instrucción de 1813 que minimiza la importancia y funciones de las Diputaciones, en beneficio de los jefes políticos, constituyen destellos que contribuyen a esclarecer aspectos de la controvertida naturaleza jurídica de las Diputaciones provinciales, en y durante la vigencia de la Constitución de Cádiz.

Tendríamos que comenzar, al menos, con la discusión del carácter representativo y descentralizador (federalizante) de las Diputaciones y Ayuntamientos que los Diputados americanos y algún peninsular defendieron en las Cortes, frente a los que como Argüelles, Toreno, mantenían la naturaleza ejecutiva y subordinada al Gobierno de las Diputaciones y Ayuntamientos.

Razones de espacio, no permiten estudiar aquí esta cuestión que por otra parte cuenta con abundante bibliografía ¹.

He preferido iniciar el estudio, comentando el discurso preliminar, que invocarán constantemente las Diputaciones, para probar que la Instrucción se desviaba y contradecía los principios de la Constitución.

Si este breve trabajo merece la lectura, será sin duda de algún historiador que conoce, mejor que yo, el proceso de la aprobación del texto constitucional.

2. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL DISCURSO PRELIMINAR

Cuando leemos el discurso preliminar a la Constitución de 1812 ² comprobamos que el apartado que menos se refiere a los antecedentes históricos es el dedicado al gobierno de las provincias. Aquí los redactores del discurso preliminar no nos dejan acreditado que «nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes Cuerpos de la legislación española», como nos atestiguan en la cabecera del discurso.

Solamente el primer párrafo hace una referencia expresa al gobierno de las provincias del Antiguo Régimen ³, pero precisamente para alegar lo infundado e inconveniente de aquel sistema centralizado. Los redactores quieren contrastar la

¹ Para ver con detalle la discusión parlamentaria sobre las Diputaciones y Ayuntamientos remitimos con carácter general a ORTEGO GIL, P. *Evolución legislativa de la Diputación provincial en España 1812-1845 La Diputación provincial de Guadalajara*, Madrid, Universidad Complutense, 1990. SANTANA MOLINA, M.: *La Diputación en la España decimonónica*, Madrid, INAP.-MAP, 1989.

El funcionamiento, de las Diputaciones y Ayuntamientos en CASTRO, C., DE: *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1979. Todavía son útiles para la cuestión de la centralización o descentralización de nuestra organización territorial en el siglo XIX: MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E.: *Descentralización administrativa y organización política Aproximación histórica (1812-1931)* Madrid, Alfaguara, 1973. POSADA, A.: *Evolución legislativa del Régimen local en España 1812-1909* (original de 1910), Madrid, IEAL, 1982. Para estas cuestiones y, sobre todo, para la división territorial en la etapa constitucional, BURGUEÑO, J.: *Geografía política de la España constitucional La División provincial*, Madrid, CEC, 1996. En esta obra se recoge una bibliografía completa que interesa para estas cuestiones.

² Cito por A. de ARGUELLES, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812* (Introducción de Luis Sánchez Agesta), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. Sánchez Agesta matiza la cuestión de la autoría del Discurso al dejar documentada también la participación de Espiga y Gadea.

³ «Confiado el gobierno superior de las provincias al cuidado de jefes políticos y militares y a la dirección de los tribunales bajo nombre de Acuerdos, sujetos unos y otros a la inspección de los Consejos supremos, se daba ocasión a que la prosperidad y fomento de aquellas dependiesen del impulso del Gobierno, que equivocadamente se subrogaba en lugar del interés personal, o que se promoviesen por medios complicados y poco liberales, a causa del espíritu contencioso que necesariamente había de dominar en providencias dadas o aprobadas por tribunales, aun cuando procediesen como cuerpos gubernativos» (p. 117).

nueva estructura descentralizadora de que ha de dotarse el gobierno provincial, con el intervencionismo tradicional del Antiguo Régimen.

Nos confiesa la Comisión que «ha procurado meditar este punto con la detención y escrupulosidad que exige su importancia (y que) se ha hecho cargo de cuanto enseña la historia y la experiencia en nuestra monarquía, para establecer el justo equilibrio que debe haber entre la autoridad del Gobierno, como responsable del orden público y la seguridad del Estado, y la libertad de que no pueda privarse a los súbditos de una nación de promover por sí mismos el aumento y mejora de sus bienes y propiedades⁴.

Leyendo detenidamente los párrafos dedicados al gobierno de las provincias, todos ellos están penetrados del siguiente principio: La intervención del Gobierno, necesaria para que se observen las leyes, se mantenga la paz y la tranquilidad, se ha de detener donde empieza el discernimiento, la libertad civil de los particulares para buscar sus propios intereses. «El verdadero fomento consiste en proteger la libertad individual en el ejercicio de las facultades físicas y morales de cada particular, según sus necesidades y ocupaciones. Para ello nada más a propósito que cuerpos establecidos según el sistema que se presenta». Curioso, o mejor, profundo injerto, que hace la Comisión, de la organización administrativa *en y sobre* el principio de la libertad individual.

La organización administrativa territorial debe sustentarse, según el discurso, sobre una concepción liberal e individualista y el abstencionismo del Gobierno. Por este camino llegamos a establecer la correlación igualitaria de: liberalismo = descentralización.

La intervención del Gobierno tenderá fundamentalmente a proteger la libertad y el libre ejercicio de las facultades físicas y morales de cada particular, según sus necesidades y obligaciones. Así «el régimen económico de las provincias debe quedar confiado a *cuerpos* que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito; cuerpos que, formados periódicamente por la elección libre de sus mismas provincias tengan, además de su confianza, las luces y conocimientos locales que sean necesarios para promover su prosperidad sin que la perpetuidad de sus individuos, o su directa dependencia del Gobierno, pueda en ningún caso frustrar el conato y diligencia de los pueblos en favor de su felicidad».

De aquí que estos cuerpos son establecidos según un «sistema que reposa en dos principios: conservar expedita la acción del Gobierno para que pueda desem-

⁴ El párrafo siguiente insiste más explícitamente en esta idea: «El Gobierno ha de vigilar escrupulosamente la observancia de las leyes. Este debe ser su primer cuidado, mas para mantener la paz y tranquilidad de los pueblos, no necesita introducirse a dirigir los intereses de los particulares con providencias y actos de buen gobierno. El funesto empeño de sujetar todas las operaciones de la vida civil a reglamentos y mandatos de autoridades ha acarreado los mismos y aun mayores males que los que se intentaban evitar» (p. 117).

peñar todas sus obligaciones y dejar en libertad a los individuos de la nación para que el interés personal sea en todos y en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bienestar y adelantamiento».

Señala el discurso preliminar que «en las provincias, el gobierno económico de ellas esté a cargo de una Diputación, compuesta por personas elegidas libremente por los pueblos de su distrito, del jefe político y el de la Hacienda pública». Nótese cómo el discurso subraya la importancia de la Diputación como cuerpo, del cual el jefe político y el intendente son unos miembros más.

Este apartado del Discurso preliminar denomina cuatro veces «*cuerpo*» a la Diputación provincial. Tal reiteración onomástica ha de responder necesariamente a *la naturaleza corporativa*, que los legisladores gaditanos atribuyeron a la Diputación.

Es cierto que el texto constitucional no define la naturaleza de la Diputación, pero el Discurso preliminar aporta, entre otras cosas, un apoyo para su recta interpretación.

No puede dudarse de que la Constitución de Cádiz atribuye personalidad jurídica a las Diputaciones provinciales, y éstas no pueden ser vistas como un mero órgano asesor del jefe político.

El preámbulo parece otorgar entidad propia a los vocales electos de la Diputación, al margen de que los dos vocales natos asistan o no a las sesiones⁵.

Sin duda, toda la parte del Discurso preliminar referente al gobierno de las provincias está redactada, teniendo en cuenta la experiencia de la más reciente historia española: la existencia, organización y funcionamiento de las Juntas supremas, que han pesado a la hora de redactar estos párrafos. La soberanía de hecho, cuando no proclamada de derecho, de estas Juntas obligaba a los redactores del discurso, a decir de las Diputaciones que «su acción queda subordinada a las leyes, sin que en nada puedan entorpecer y menos oponerse a las órdenes y providencias del Gobierno». Advertencia obvia, si tal dependencia no hubiese estado cuestionada. Todo el texto está sembrado de cautelas respecto a la actuación de las Diputaciones; y en dos momentos se dispone que en «caso de abuso o resistencia a las órdenes del Gobierno podrá éste suspender a los vocales»... y que está aquél «autorizado para suspender a los vocales en casos de abuso o desobediencia». Pero esta facultad suspensiva del Gobierno avisa de la verdadera naturaleza jurídica de la Diputación provincial gaditana: no es un órgano dependiente exclusivamente del poder ejecutivo.

⁵ Si los miembros natos conservan «en ejercicio la autoridad del Rey para que no pueda ser desconocida o poco respetada . los demás vocales de la Diputación, nombrados al mismo tiempo y en la propia forma que los diputados en Cortes, se ocuparán, bajo la inspección del Gobierno, de todo lo que pueda promover la prosperidad de la provincia en general y los intereses de sus pueblos en particular. Su periódica renovación y las circunstancias que han de concurrir para el nombramiento atraerán a un centro común las luces y los conocimientos que puedan existir entre los habitantes de las provincias respectivas» (pp. 118-119).

La función del Gobierno en relación con la actuación de la Diputación se detiene y no va más allá de dar «parte a las Cortes para resolver lo que convenga».

Es significativa esta dependencia última de las Diputaciones respecto de las Cortes, sobre la que vuelve a insistir el discurso preliminar, cuando dice que la «facultad de proponer arbitrios para objetos de utilidad común de la provincia» no dará lugar a daños irreparables, pues, «no pasando sus propuestas de la línea de proyectos, las Cortes, al examinarlos, atajarán el mal en su origen».

Sobre las competencias se limita el discurso preliminar a declarar que «las facultades de las diputaciones son conformes en todo a la naturaleza de cuerpos puramente económicos», y establece a continuación algunas cautelas en la inspección de las contribuciones y la propuesta de arbitrios.

En una valoración global, advertimos una mayor «consistencia institucional» de la Diputación en el discurso preliminar que en la letra de la Constitución. Es cierto que el discurso preliminar puede ser la sede de las definiciones, pero tal exigencia técnica no empaña la importancia de que la Diputación sea calificada cuatro veces de *cuerpo*.

Por otra parte, el discurso preliminar sólo menciona al jefe político, como miembro de la Diputación, cuya presidencia ni siquiera establece expresamente; correspondiendo a aquél, junto con el jefe de la Hacienda pública, conservar «en ejercicio la autoridad del rey para que no pueda ser desconocida o poco respetada en todo lo que pertenece a sus facultades».

Luego, en el texto constitucional, la figura del jefe político queda realzada y mejor perfilada. Él abre el capítulo II del título V: «El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el rey en cada uno de ellas» (art. 324).

3. LA DIPUTACIÓN EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

El título VI de la Constitución de Cádiz, que trataba del gobierno interior de las provincias y de los pueblos, destinó el capítulo primero a los Ayuntamientos y el segundo al gobierno político de las provincias y de las Diputaciones. La Constitución establecía una organización territorial en dos niveles: pueblos y provincias, regidos por los Ayuntamientos y las Diputaciones respectivamente.

Esta división era general y uniforme. La Constitución no preveía ningún régimen especial para el Reino de Navarra y las provincias vascongadas, que habían conservado hasta ese momento su organización y administración tradicionales.

El artículo 325 establece al jefe superior como presidente de la Diputación, llamada provincial, a la que corresponde promover la prosperidad de su provincia. Promover la prosperidad o encomendarle el régimen económico puede que sean equivalentes, pero la segunda expresión suena como «imperativo más cate-

górico», y la expresión gobierno económico u otra equivalente, para definir las funciones y competencias de las Diputaciones, está ausente del texto constitucional. Sólo *a sensu contrario* puede deducirse de la previsión legal que al jefe superior le corresponde el gobierno político.

Hay toda una serie de diferencias entre el discurso y el texto constitucional, quizá sólo nominales, pero que, en conjunto, dan la impresión de que no anima exactamente el mismo espíritu la regulación constitucional del gobierno de la provincia por su Diputación que la concepción sobre esta cuestión expuesta en el discurso preliminar. ¿No es indicio de tal diferencia que el jefe, llamado político en el discurso preliminar, aparezca calificado de superior en los artículos de la Constitución? Tanto si es descuido como expresión intencionada queda abonada tal impresión.

Se componía «esta Diputación del presidente, del intendente y de siete individuos en la forma que se dirá...» (art. 326).

La Constitución de Cádiz es la única que otorga rango constitucional a la organización, atribuciones y funcionamiento de las Diputaciones provinciales. Esta elevación a rango constitucional de las normas que regulan las Diputaciones provinciales tiene importancia para la determinación de la propia naturaleza jurídica de las Corporaciones provinciales y proporcionará argumentos a éstas para clamar contra la Instrucción de 1813 que, a su entender, no sólo traiciona el espíritu, sino también la letra del texto constitucional. Las otras constituciones prevén la existencia de las mismas y remiten a la ley ordinaria para su regulación.

En la Constitución aparece la bipolarización del régimen provincial. Al jefe superior, corresponde el gobierno político. A la Diputación (en consecuencia), el económico. El jefe superior es un delegado y agente del Gobierno. Su naturaleza jurídico-administrativa es muy clara. No lo es tanto la de la Diputación. Nos querían hacer ver Argüelles, Toreno y Muñoz Torrero que las Diputaciones no tenían ningún carácter representativo, pero el texto que el Congreso aprueba, tras la discusión parlamentaria, parece desmentirlos. Por lo pronto tienen sus miembros un carácter electivo, excepto los dos natos nombrados por el Gobierno. «La elección de estos individuos se hará por electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes». Desaconsejable sistema para nombrarlos, si no se quiere que tengan o pretendan tener un carácter representativo, cuando los eligen precisamente los mismos electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes y por el mismo orden que éstos se nombran (art. 328).

Una vez elegidos, se renovarán cada dos años por mitad (art. 327). «Para que una misma persona pueda ser elegida por segunda vez, deberá haber pasado a lo menos el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones» (art. 331). Curiosamente el artículo que regula la renovación antecede al que establece la elección.

De estos artículos, y de otros que comentaremos a continuación, comienzan a desprenderse dos consecuencias. Primera.— si la Constitución quería que las Diputaciones estuviesen compuestas de individuos, interesados, ilustrados y conoedores de sus respectivas provincias y que sólo auxiliasen al Gobierno en sus funciones ejecutivas, la elección podía considerarse un buen método para su reclutamiento; pero, su renovación por mitad, cada dos años, concediéndoles tan breve plazo para desarrollar su interés y competencia en asuntos provinciales y su «inhabilitación» o *vacatio* durante cuatro años para poder volver a ser elegido quien gozó de la confianza de sus conciudadanos y que tal vez en el ejercicio de su comisión no la ha defraudado, sino corroborado, no parece que sean exigencias adecuadas para el ejercicio de las funciones ejecutivas y de auxilio del Gobierno.

Segunda.—El Estatuto del diputado provincial establece requisitos paralelos a los exigidos a los diputados nacionales. Prohibición de ser elegidos los empleados públicos en general (art. 97, para los diputados nacionales; art. 330, para los provinciales). Ha de mediar una legislatura entre un mandato y otro posible sucesivo, que ya hemos examinado. El mandato es de dos años, según el art. 108, para los diputados nacionales; según el art. 327, para los provinciales.

«Para ser diputado de Cortes se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que haya nacido en la provincia o esté vecino en ella con residencia a lo menos de siete años...» (art. 91) «... y tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios» (art. 92). «Para ser individuo de la Diputación provincial se requiere ser ciudadano, en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia, con residencia a lo menos siete años y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia...» (art. 330)⁶.

Además del paralelismo que hemos señalado entre los requisitos para ser electo diputado nacional o provincial, otros pueden observarse entre el Congreso y la Corporación provincial. «Las sesiones de las Cortes en cada año durarán tres meses consecutivos, dando principio el día primero del mes de marzo» (art. 106). «Tendrá la Diputación en cada año a lo más noventa días de sesiones distribuidas en las épocas que más convenga. En la península deberán hallarse reunidas para el primero de marzo y en ultramar para el primero de junio» (art. 334). Sabemos el porqué de la limitación temporal y del ejercicio intermitente del cargo de diputado provincial: se entiende que son cargos gratuitos y se les quiere quitar el menor tiempo posible para que puedan ocuparse de sus haciendas y negocios; pero no cabe duda que no parece adecuado ni lógico el que una Corpo-

⁶ Obsérvese cómo el texto constitucional evita llamar diputados a los vocales de la diputación, lo que parecía natural como miembros de la misma, y siempre los denomina individuos (art. 326, 328, 330, 337) o vocales (art. 332).

ración que se ha de ocupar de una multitud de asuntos ordinarios, según el art. 335 de la Constitución, sólo esté autorizada a reunirse a lo más noventa días al año⁷.

El art. 336 de la Constitución de Cádiz establece: «Si alguna Diputación abusase 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». Lo dispuesto para el conjunto de diputados, la Corporación provincial, hemos de entender que se ha de aplicar a cada uno de sus componentes.

En virtud de este artículo se establece una dependencia directa de la Diputación y sus componentes de las Cortes. Sólo las Cortes pueden separar a los Diputados de sus cargos. Así se deduce del sentido del texto. Al ejecutivo, al rey, sólo corresponde la potestad de suspender a los vocales, decisión que había de comunicar a las Cortes, junto con los motivos de aquella decisión «para la determinación que corresponda» (a las Cortes). En última instancia la Diputación se coloca jerárquicamente, bajo la dependencia de las Cortes, correspondiendo únicamente al ejecutivo una intervención de urgencia y provisional, hasta la resolución definitiva del Poder legislativo.

Estamos hablando de los casos de responsabilidad política y administrativa. Cuando se trata de responsabilidad penal, la decisión última de enviarlos a los Tribunales corresponde a las Cortes. Los vocales de las Diputaciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus oficios, han de ser acusados ante las Cortes, el Rey o la Regencia y, declarado por aquéllas que ha lugar a la formación de causa, serán juzgados por el Tribunal Supremo de Justicia⁸.

El estatuto de los individuos de la Diputación contradice la simple concepción de la Diputación provincial como un mero órgano ejecutivo, en dependencia directa y exclusiva del Gobierno. Al menos, en la Constitución de Cádiz, la electividad de los Diputados provinciales, su estatuto jurídico con dependencia de las Cortes y otras notas otorgan a la Diputación provincial un cierto carácter representativo de su provincia que el ejecutivo ha de tener en cuenta.

El que no pueda ser diputado, como tampoco alcalde, regidor, ni procurador síndico, ningún empleado público de nombramiento del rey, trata de preservar a

⁷ De ahí la necesidad de arbitrar mecanismos que, tan pronto como comenzaron a funcionar las Diputaciones, se hicieron necesarios y así solicitó la Diputación de Valencia que funcionase una Comisión permanente de la Diputación provincial. Ver en SARRIÓN, *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814 i 1820-1823)* Generalitat de Catalunya, 1981. La Diputación de Cataluña se da por enterada el 28-7-1813 de que la Diputació Provincial de Galicia ha establecido una Comisión Permanente. SARRIÓN, J.: *La Diputació* p 236.

⁸ Decreto CCXLIV de las Cortes de 24 de marzo de 1813, cap. 2.º arts. 7.º y 8.º. Se reafirma la dependencia de las Cortes por la Orden de 30-3-1813. Estarán suspensos todos los empleados contra quienes declaren las Cortes haber lugar a la formación de causa y se verificara lo mismo cuando el Rey haga igual declaración en cuanto a las Diputaciones. La Orden se remite al Decreto.

las Corporaciones locales de la interferencia del poder ejecutivo en la elección de sus miembros, pero manifiesta, en último término, cierta diferenciación entre órganos meramente burocráticos y dependientes de la voluntad del rey, y aquellos otros que los ciudadanos han elegido.

Ninguna otra Constitución establece unos preceptos tan taxativos por los que la Diputación se vincula con las Cortes. La Constitución progresista de 1869 establece en su art. 99.4.º, «la intervención del rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus funciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes». Precepto reproducido por la Constitución conservadora de 1876, en su art. 84, 3. Aquí la intervención ordinaria corresponde al Rey, al poder ejecutivo y, en su caso, a las Cortes. Supuesto último que no especifica la Constitución, por lo que hemos de acudir a las leyes ordinarias.

El artículo 21 del Real Decreto de 21-9-1835 autoriza no sólo al Gobierno a suspender o disolver la Diputación provincial, sino que también el gobernador civil puede hacerlo dando cuenta y notificación al rey.

La legislación posterior reafirma esta vinculación con el ejecutivo, sin que se prevea que puedan intervenir las Cortes en esta cuestión.

El texto constitucional de 1812 resultante se sitúa en un punto medio, entre ambas tendencias y concepciones (la federalizante y representativa y la centralizadora). No se reconoce oficialmente a las Diputaciones carácter representativo, pero la forma de elección, la renovación de sus vocales son las propias de los cuerpos representativos. Son órganos tutelados por el ejecutivo, pero con cierta dependencia directa de las Cortes, con las que se relacionan directamente en determinadas materias; por lo que parecen encargados de vigilar al resto de las autoridades provinciales. El discurso preliminar denomina constantemente a las Diputaciones *cuerpos*; con lo que las califica de personas jurídicas y al hablar de un equilibrio con otras autoridades alude a su carácter de organismo de vigilancia y control sobre el resto de autoridades provinciales. No en vano las Diputaciones se apoyarán tanto en los artículos de la Constitución como en el texto del discurso preliminar para refutar la interpretación restrictiva que la Instrucción de 1813 hizo de los artículos de la Constitución que se referían a las Diputaciones.

Podemos pensar que las tendencias centralizadoras de una parte y las «federalistas» o descentralizadoras llegaron a cierto punto de compromiso en el texto constitucional, pero a costa de cierto grado de ambigüedad sobre la verdadera naturaleza de las funciones de la Diputación y de las relaciones mutuas entre ésta y su Presidente, el jefe superior.

4. LA INSTRUCCIÓN PARA EL GOBIERNO ECONÓMICO-POLÍTICO, APROBADA POR DECRETO CCLXIX DE LAS CORTES DE 23 DE JUNIO DE 1813

Como se preveía que la nueva división provincial podía tardar, las Cortes extraordinarias, por Decreto CLXIC, de 23 de mayo de 1812, procedieron al establecimiento de determinadas diputaciones que enumera el propio Decreto y determinaron la forma de elección de sus individuos, cuando varias provincias en que se hace elección por separado de diputados de Cortes hayan de proceder a la elección de los vocales de una sola Diputación.

La propia Constitución determinaba que las Diputaciones debían hallarse reunidas para el primero de marzo de 1813; con lo que se constituyeron y comenzaron a funcionar muchas de ellas antes de que se aprobase la Instrucción en junio⁹.

Las Diputaciones no tenían otra norma para organizarse y funcionar que los artículos correspondientes de la Constitución. Cabía esperar que una Ley de las Cortes regulase detalladamente la cuestión. Si el texto constitucional resultaba suficiente para su composición, no era así para su funcionamiento y sus relaciones con el jefe superior, el intendente y otras autoridades.

Las Diputaciones comenzaron a caminar con anterioridad a este Reglamento o Instrucción, que se promulgaría en junio de 1813. Puede aplicarse a las Diputaciones en sus primeros pasos el verso machadiano: hacían camino al andar; o, en lenguaje más prosaico y curialesco, generaban estilos y prácticas, en lo no previsto legalmente.

Es cierto que no todo era camino nuevo y muchas Diputaciones sucedían en cierto modo a las antiguas Juntas, que no sólo les proporcionaron una práctica, los antecedentes documentales y un impulso de gobierno provincial, sino que, en ciertos casos, algunos miembros de las Juntas se incorporaron como vocales a las Diputaciones, tras las elecciones.

⁹ Notemos que la Diputación provincial de Cataluña se *instaló* (en terminología de la época) antes de las previsiones constitucionales. El capitán general de Cataluña, Lacy, quería que se disolviese cuanto antes la Junta Superior del Principado con la que se encontraba en conflicto permanente. La Diputación catalana se constituyó el 30-11-1812 en Vic, por mandato de Lacy que, en calidad de capitán general, la presidió como jefe superior interino. Ver en SARRIÓN, J. *La Diputació ...*, pp. 29-30.

Desde su misma instalación, la Diputación ya debió de echar en falta una reglamentación de las relaciones con el jefe político y de otras cuestiones y así representó a las Cortes desde Vic el 4-12-1813 para que, teniendo en cuenta que las Cortes se han dotado de un reglamento y que son «unas mismas en todo el Reino las incumbencias de las Diputaciones e iguales sus facultades y representación, sean uniformes sus prácticas, así como el régimen interior, como en toda gestión pública.. (y se sirvan las Cortes) decretar para las Diputaciones provinciales las ordenanzas con que se hayan de regir y se evite la diformidad (*sic*) que podía resultar de la diversidad de prácticas», Archivo histórico de la Diputación; en adelante ADB. *Oficios*, Rég. 2, pp. 826-827.

Entre estas prácticas, se encontraba la costumbre de mantener relaciones y correspondencia entre sí las Juntas Supremas provinciales, nacidas cuando se produjo el vacío de poder, con la marcha del monarca en 1808; así como también la relación sostenida luego con la Junta Suprema Central, y finalmente con la Regencia y con las Cortes.

Continuando esta práctica, las Diputaciones entablaron desde su inicio una relación frecuente entre ellas, que comenzaba por comunicarse el acto de su instalación y la proclama que con dicha ocasión dirigían a los ciudadanos de su provincia. En la proclama se comprometían a cumplir fielmente las numerosas funciones para las que habían sido creadas, al tiempo que manifestaban su fe entusiástica en los principios constitucionales, con el empleo de un lenguaje ampuloso y barroco.

La costumbre de comunicarse permitía el asesoramiento y la ilustración mutua, al tiempo que favorecía estados de opinión común y la adopción de posturas convergentes en la defensa de determinadas cuestiones. De ahí que los gobiernos moderados verán con recelo esta práctica y la prohibían a partir de la Regencia de María Cristina.

Precisamente una de las medidas clave de la Instrucción de 1813 consistió en mediatizar, a través del jefe superior, las relaciones que mantenían las Diputaciones con los Ayuntamientos de su provincia y con el Gobierno ¹⁰.

Pero vayamos por partes. La Instrucción era necesaria para regular las relaciones entre los Ayuntamientos, el jefe superior y las Diputaciones, a pesar de que la Constitución dedicaba varios artículos a la administración de los pueblos y provincias.

«En cuanto a la Instrucción de 1813, hay que advertir, ante todo, la escasa conflictividad de discusión, pues el único sector de la Cámara que podía mostrar oposición, los americanos, estaban en situación débil a causa de la extensión de la insurrección en Ultramar y porque la nueva norma debía adaptarse necesariamente a la Constitución» ¹¹.

A pesar de la justificación que da García Fernández, para que los diputados americanos no se opongan, no deja de sorprender que ni los diputados catalanes ni los valencianos manifiesten su oposición a un proyecto tan centralizador.

La Instrucción está plagada de contradicciones y antinomias que revelan poco cuidado en su elaboración y cierta precipitación en su aprobación ¹².

¹⁰ La Instrucción de 1813 mediatiza las relaciones de la Diputación con los Ayuntamientos y con el Gobierno, a través del Jefe político, pero no menciona las relaciones con otras Diputaciones. Esta comunicación mutua se mantuvo entre las Diputaciones sin incidir en la misma el silencio de la Instrucción sobre esta cuestión.

¹¹ GARCÍA FERNÁNDEZ, J. *El origen del Municipio constitucional*, Madrid, IEAL (Estudios de Derecho público), 1983, p. 279.

¹² En opinión de GARCÍA FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, «es una norma técnicamente deficiente, con grandes lagunas, totalmente centralizadora, la lectura... ofrece la impresión de que sus redactores sólo tenían una preocupación: acentuar la dependencia del municipio con relación al poder ejecutivo» ., p. 280.

La Instrucción consta de tres capítulos, dedicados sucesivamente a las obligaciones de los ayuntamientos, a las obligaciones y cargos de las Diputaciones provinciales y a los jefes políticos (en este caso sin alusión a sus obligaciones).

El capítulo I regula fundamentalmente las competencias municipales, que son sometidas a una estricta tutela del jefe político.

El capítulo II regula las funciones de las Diputaciones provinciales. Si se compara el art. 335 de la Constitución con los artículos del capítulo II, las competencias de las Diputaciones coinciden en general. Pero la lectura del texto de la Instrucción, después de hacerlo de la Constitución, nos dejará cierto sabor decepcionante. En primer lugar, observaremos enseguida que casi toda la actuación y comunicación de la Diputación, ya sea con sus Ayuntamientos, ya con el Gobierno, se ha de canalizar a través del jefe político o jefe superior político (la Instrucción no ha sido muy escrupulosa en mantener la denominación de jefe superior que la Constitución le otorgó).

Por otra parte la Instrucción desarrolla detalladamente las atribuciones de los jefes políticos y de las Diputaciones en que se ejerce algún tipo de tutela y control sobre los Ayuntamientos de su provincia.

Se repite la obligación de la Diputación de cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde no los hubiese, la conservación de las obras públicas, etc., pero casi siempre se mediatiza su labor por la intervención, aprobación o transmisión por el jefe político.

Dos de las atribuciones de clara naturaleza política establecidas en el art. 335 de la Constitución: el núm. 6, «dar cuenta al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas», y el 9, «dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia», son reguladas en el art. XV de la Instrucción, pero con una redacción cautelosa y recelosa de las funciones de la Diputación: «deberá recurrir a las Cortes o al Gobierno para reparación de los abusos de que tengan noticia, presentándoles datos suficientes y bien calificados, sin que con pretexto de estos encargos pueda entrometerse en las funciones de los empleados públicos». El art. XVII establece al jefe político como puente general de comunicación entre la Diputación y el Gobierno por donde «se dirigirán todos los recursos y comunicaciones».

La Instrucción contenía deficiencias técnicas e incluso incurría en contradicciones flagrantes, pero no se produjo una reacción generalizada contra la misma entre su entrada en vigor en 1813 y su derogación tras la vuelta del absolutismo al año siguiente. Tan sólo sabemos hasta ahora de dos Diputaciones que opusiesen reparos a la Instrucción. Una fue la de Valencia, que representó a las Cortes contra la Instrucción por cuanto se oponía a la comunicación directa entre las Diputaciones y con el Gobierno. La Diputación de Cataluña se mostra-

ba más prudente al no pedir la modificación de este punto de la Instrucción y representó a las Cortes, pero sólo para exponer las dudas que suscitaba el procedimiento que debía seguirse para cumplir la Diputación la obligación de velar por una buena inversión de los fondos públicos de los pueblos. La consulta tenía un carácter estrictamente técnico-jurídico, tratando de superar las contradicciones en que habían incurrido varios artículos de la Instrucción. No había, ni en la letra ni en el tono de la exposición, ningún rechazo de la intermediación del jefe político en el ejercicio de las facultades de las Diputaciones y el recorte de las mismas ¹³.

No sabemos si las Diputaciones, en el bienio constitucional, cumplieron puntualmente todo lo dispuesto en la Instrucción; especialmente que todas las comunicaciones con los Ayuntamientos se realizasen a través del jefe político. A comienzo de 1821 está acreditado que existía cierta relajación en la aplicación de la Instrucción. La de Cataluña se dirigió por oficio de 24-3-1821 al resto de Diputaciones, preguntándoles por el método de su comunicación con los ayuntamientos y alcaldes de su provincia, en aplicación del art. 16, cap. 3.º, de la Instrucción de 23 de junio de 1813, tanto en las providencias definitivas que recaían en los expedientes, como en las que eran meramente instructivas. Las contestaciones que recibió la Diputación reflejaban la más variada práctica en la interpretación de la Instrucción. Unas dicen que cumplen con lo dispuesto en la Instrucción; otras que se entienden directamente con los Ayuntamientos (León); que no se encuentra en rigurosa observación la Instrucción y la Diputación «se entiende en derechura con los alcaldes presidentes de los Ayuntamientos» (Asturias).

Es común a todas ellas el destacar los inconvenientes de la Instrucción. La de Madrid dice estar de acuerdo con los criterios de la de Cataluña, pero como ha existido armonía con el jefe político superior, no se han hecho sensibles los defectos de la Instrucción «contra la cual han ya representado con tanta energía esa Diputación, y las de Vizcaya, Álava y Valencia». Asimismo se muestra «deseosa... de sacudir la tutela inconstitucional depresiva y contraria al interés popular, cometida a los Jefe políticos por la referida Instrucción» (ADB, L. 20, 9).

¹³ Ver la exposición de la Diputación de Cataluña elevada desde Vic al Congreso el 4-12-1813 en SARRIÓN, J.: *La Diputación*, pp 292-293 La Diputación califica a la Instrucción de «sabia y oportuna ley» pero «se le han ocurrido algunas dudas...» aunque no cree oportuno en otro momento como ya había hecho la de Valencia, «representar a las Cortes para que ordenen a la Regencia que los secretarios del Despacho comuniquen directamente sus órdenes a la Diputación, ni tampoco alterar el orden recientemente establecido por las Cortes... en la Instrucción para el gobierno político económico de las provincias, a menos que una larga experiencia de estos males no muevan el ánimo de SM a variarlo»... en SARRIÓN, J.: *La Diputación...*, p. 244.

A causa de este malestar de las Diputaciones, y en el ambiente descentralizador que el trienio propicia, con el resurgimiento de las Juntas, se produce la reacción contra la Instrucción de 1813 ¹⁴.

5. LAS REPRESENTACIONES CONTRA LA INSTRUCCIÓN DE 1813

5.1 LAS DE MADRID, VIZCAYA, CÁDIZ, CATALUÑA Y OTRAS DIPUTACIONES

Dentro de una línea argumental común –pues comunes son las opiniones y las aspiraciones y además se redactaban teniendo delante las realizadas por otras Diputaciones ¹⁵– hay rasgos específicos de cada una de ellas. La de Madrid es la más extensa y la que va comentando más detenidamente los artículos de la Constitución y de la Instrucción de 1813. La de Cataluña es la que señala medidas más concretas que debe recoger una Instrucción futura. Concisa y contundente se muestra la representación de la Diputación de Vizcaya. La argumentación más trabada corresponde a la de Cádiz.

Esta Diputación y la de Cataluña manifiestan conocer las representaciones elevadas al Congreso por las de Madrid y de Vizcaya.

A juicio de las Diputaciones, la Instrucción de 1813 va contra el espíritu de la Constitución. Quizá el respeto al Congreso y la no generalización del vocablo en la época eviten que la Instrucción sea tachada expresamente de inconstitucional. Se ha dictado esta Instrucción, según la diputación de Madrid, «de

¹⁴ CASTRO, C. DE: *La revolución*, p. 95, da cuenta de algunas Diputaciones que reclamaron contra la Instrucción: Madrid, Murcia, Cataluña, Santander, Vizcaya, Ciudad Real y Cádiz. A ésta se habían de añadir, Álava y Valencia. Nosotros hemos localizado en el ADB sólo las exposiciones de Cataluña (L. 29,9), Madrid, Vizcaya y Cádiz (L. 25,1) y son las que utilizamos especialmente en el apartado siguiente. No existen grandes diferencias entre las mismas, inspiradas por los mismos propósitos y teniendo a la vista algunas diputaciones las representaciones de Madrid y Vizcaya que fueron las pioneras. Las exposiciones están asimismo en el Legajo 38 del archivo del Congreso: núm. 51, Madrid, núm. 52, Cataluña; núm. 54, Murcia, núm. 62, Ciudad Real, núm. 63, Baleares, núm. 64, Vizcaya, y núm. 66, Santander.

¹⁵ No podemos considerar que solamente estaban en contra las Diputaciones que, con este propósito específico representaron a las Cortes, sino en general todas las Diputaciones, que incluían la necesidad de que las Cortes aprobasen una nueva Instrucción junto con otras medidas que reclamaban al Congreso o al Rey. Cuando la Diputación de Galicia, desde La Coruña pide al Rey, el 4-6-1821, la convocatoria de Cortes extraordinarias, porque muchas cuestiones están pendientes de su ley correspondiente alega que: «las atribuciones de los Jefes políticos, de las Diputaciones provinciales, de los Ayuntamientos, y de otras autoridades constitucionales están muy mal demarcadas» (ADB. L. 25,1.) La de Asturias, en su exposición del 23-5-1821, pide al Augusto Congreso que legisle, «decretando 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» (ADB L. 25,1). La Diputación de Baleares elevó una representación, que sin aludir a la Instrucción de 1813 está instando su modificación, como luego veremos.

una manera que no dice conformidad con los principios sancionados en la Constitución».

«La Diputación de Madrid venera, como es justo, las soberanas resoluciones del Congreso, pero faltaría a su deber si, cuando observa que anonadan la esencia de una institución útil y generosa, sofocase sus sentimientos entre el dolor y la timidez de ver frustradas las saludables miras que, al establecerla, se propuso la Constitución; y no se crea que es una paradoja la proposición que acaba de sentar en orden a que por la citada Instrucción de 23 de junio se han desfigurado, deprimido y reducido a la más importante (*sic*) nulidad las Diputaciones provinciales contra el espíritu y sistema adoptado en la Constitución...»¹⁶. Viene a decir la Diputación que la Instrucción es contraria al espíritu y sistema constitucional porque «jibariza» el Cuerpo y las facultades de la institución provincial, especialmente a través del art. 15 del cap. 3.º

Así realiza la Diputación de Vizcaya una interpretación general de la Instrucción: «Mientras aquel Decreto restringe las atribuciones concedidas por la Constitución a las Diputaciones provinciales, amplía de tal manera la autoridad de los jefes políticos que no parece sino que, con arrepentimiento de lo sancionado en la Constitución, se ha querido hacer de los jefes políticos un retrato vivo de los prefectos de Francia, cuya excesiva influencia en los Departamentos ha sofocado el hermoso grito de la *libertad*, alejando el mérito y la popularidad en la elección de los representantes de la Nación, y ha engendrado de consiguiente síntomas de odiosidad que deberían suceder necesariamente en España».

A juicio de la Diputación de Madrid, la Constitución ha establecido a «las Diputaciones como unos Ayuntamientos de provincia... que cierran la entrada a

¹⁶ Representación de la Diputación de Madrid de 27-7-1820 ADB 25,1. Para la Diputación de Cádiz «De esas facultades que la Constitución concede a las Diputaciones, las ha despojado el Decreto de las Cortes extraordinarias de 23 de junio de 1813». Y esta Diputación habla también de la «Tortura que ha sufrido la ley fundamental, recibiendo una explicación tan contraria a su contexto y a su espíritu». (Cádiz, 11-5-1821, ADB L. 25,1). La «Instrucción... desviándose, en cierto modo, de los luminosos textos de la Constitución, amalgamando las bien deslindadas atribuciones de ambos poderes, y poniendo a las Diputaciones, tanto en sus facultades como en los medios de ejércelas, a merced y tutela de los Jefes políticos, complicó la sencilla máquina sobre la que gira majestuosamente el sistema constitucional. Diputación de Cataluña, 11-4-1821» (ADB. L. 29,9) Para la Diputación de Santander, en su exposición de 5-5-1821: «Las atribuciones, aunque bien demarcadas (en la Constitución) se han confundido en la Instrucción (que) coharta el ejercicio de ellas, constituyendo a aquellos cuerpos populares bajo la tutela de los jefes políticos» Para la de Murcia, «en escrito de 30-3-1821» sus facultades «le han sido limitadas a dar consejo a los jefes políticos. ». La Diputación Provincial de Murcia, unida a todas las del Reino, llama la atención sobre el descrédito y menoscabo de su autoridad que les ocasiona el citado decreto Por éste se restringe las facultades de la Diputación provincial, mientras se da un poder ilimitado a los jefes políticos en todos los ramos de la Administración civil. Para la Diputación de Ciudad Real, en su exposición de 30-3-1821, la Instrucción «interpreta la Constitución al parecer con violencia y constituye a las Diputaciones en el estado de la nada, dejándolas con solos sus honores y tratamiento de excelencias, como si, al acto mismo de crearse, recibieran su jubilación por asesores de los jefes políticos».

la pretensión de los jefes (políticos), para caracterizar a las Diputaciones como si fueran un mero consejo suyo que nada puede, ni nada significa sin que sea interpelado por el mismo» y continúa un poco más adelante diciendo que el art. 15, cap. 3.º, de la Instrucción equivale a una «segur que de un golpe destruye las Diputaciones provinciales reduciéndolas a la estrecha esfera de un Consejo privado de los jefes contra el objeto benéfico de su institución constitucional».

Para la Diputación de Vizcaya el «tino y benéfica influencia (de la Constitución) se neutralizan con lo prescrito principalmente en la parte segunda del artículo XV, cap. III, del Decreto de 23 de junio de 1813, en que se declara que cuando se trata de negocios en que estuviere encargado a las Diputaciones por la Constitución o las leyes sólo el cuidar, velar o promover o fomentar las cosas pertenecientes al bien público «la autoridad para las resoluciones y la responsabilidad será toda del jefe político, oyendo en los casos señalados y graves el consejo de la Diputación, y valiéndose de sus luces sin perjuicio de las prontas providencias gubernativas que pueda exigir la urgencia de las ocurrencias. Se reduce, pues, a ninguna significación la autoridad de las Diputaciones: éstas quedan circunscritas en sus funciones a una mera oficina de liquidación; y bien fácilmente se prevé cuanto es poco lo que se necesita de ilustración y merecimientos, para llenar un cargo en que una habitud rutinaria prepondera a los talentos y prendas cívicas»¹⁷.

Para la de Cádiz, la Constitución ha sido mal interpretada por la Instrucción: «Pues de esa libertad, de esas facultades que la Constitución concede a las Diputaciones, las ha despojado el Decreto de las Cortes extraordinarias de 23 de junio de 1813. Todos los que lean en la Constitución los encargos hechos a las Diputaciones provinciales, creerán que les toca ejecutar algo y obrar por sí mismas, cuando se les manda velar, cuidar, promover y fomentar protegiendo los objetos de prosperidad pública; porque esos verbos en la lengua original de donde los hubimos, y en cuantos idiomas los han recibido de ella, significan el ejercicio del celo y diligencia en la autoridad: significan la aplicación del poder en apoyo de los débiles que le necesitan ¿Quién entenderá por fomento, por promoción, por protección, no ya el patrocinio del poder, sino el consejo dado a la autoridad, que exclusivamente lo ejerce? Pues tal es el menguado círculo, a que ha reducido las

¹⁷ La Diputación de Cataluña recapitula y recoge el parecer de las Diputaciones de Madrid y Vizcaya sobre este artículo de la Instrucción: «el artículo de la Instrucción de 25 de junio, que debe absolutamente proscribirse como contrario al espíritu de la Constitución y a la prosperidad de los pueblos, es principalmente el 15 del cap. 3.º, por cuanto, según muy sabiamente ha observado la Diputación provincial de Madrid, es el mencionado artículo la segur que destruye de un golpe a las Diputaciones provinciales, reduciéndolas a la estrecha esfera de un consejo privado de los Jefes políticos, contra el objeto benéfico de su institución constitucional; y, discurriendo la de Vizcaya sobre el mismo punto, sienta con sobrada razón que, por dicho artículo, se reduce a ninguna significación la autoridad de las Diputaciones, quedando estas circunscritas a una mera oficina de liquidación»

facultades de las diputaciones aquel decreto, declarando en el capítulo 3.º, artículo 15, que cuando la Constitución les encarga cuidar, velar o promover o fomentar las cosas pertenecientes al bien público, la autoridad para las resoluciones será toda del jefe político, oyendo el consejo de la Diputación. Tan cierto es que las mejores leyes fundamentales pueden extraviarse de su objeto, eludirse e inutilizarse con disposiciones subalternas y reglamentarias, con una explicación gramatical. Promover y fomentar sólo pueden significar el consejo para que se promueva y se fomente, en un sentido impropio y secundario; mas no es su primera y genuina acepción, en la cual, y no en las trasladadas, ha de entenderse el texto de las leyes; mucho más es el de las leyes fundamentales, cuyo valor y observancia peligran, desde que se admitan semejantes interpretaciones»¹⁸.

Las Diputaciones gozan de unas facultades, reconocidas o concedidas por la Constitución, que son negadas por la Instrucción. Las Diputaciones, en terminología jurídico-administrativa actual, poseen autonomía para el ejercicio de esas competencias o facultades, como unánimemente entienden todas las Diputaciones exponentes. Esa autonomía, traducida entonces por la palabra independencia, es la que quieren recuperar.

«Hiciéronse, pues, independientes las Diputaciones, cuanto a esa diligencia y conato por el bien de sus comitentes, y en las atribuciones que la Constitución les señala para el desempeño de su instituto. El remedio mismo, que se pone en manos del rey, de suspender a los vocales de provincia si alguna Diputación abu-

¹⁸ Las Diputaciones fundan también su competencia en los principios de la economía política (liberal), por cuanto son cuerpos a los que se debe dejar en libertad para que promuevan por sí mismos la prosperidad de su provincia, sin intervención de la Administración y de los Tribunales. Precisamente en el Antiguo Régimen la economía estaba intervenida por el poder público. La prosperidad y fomento de los pueblos «dependían del impulso del Gobierno, que se subrogaba en lugar del interés personal o que se promoviese éste por medios complicados y poco liberales» (Diputación de Madrid) De ahí que las Diputaciones recurran a fundar los argumentos de sus exposiciones en el Discurso preliminar donde estos principios liberales aparecen claramente expuestos. «Depositada toda la acción en los ministros del Gobierno, ¿de qué freno recíproco, de qué equilibrio se nos hablaría en el Discurso preliminar a la Constitución? ¿Cuál será la reciprocidad de freno, si una y otra rienda se ponen en las mismas manos? ¿Cuál el equilibrio, si se colocan de un lado solo todas las fuerzas? ¿Sería esto quedar confiado el *RÉGIMEN ECONÓMICO* de las provincias (como se dice en aquel Discurso), a cuerpos que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamientos de los pueblos de su distrito? Si por régimen económico se entendiese la discusión, la proposición o el consejo sobre los medios de prosperidad, dado a quien puede seguirlo o desecharlo; si regir fuese proponer, nada de nuevo se habría concedido a los españoles sobre este punto en la Constitución: de ese modo las Sociedades de Amigos del País se pudieran decir encargadas del régimen económico de las provincias Mas no la agencia sola de aconsejar o proponer se quiso dar a las Diputaciones, sino la libertad de que no puede privarse a los súbditos de una nación, de promover *POR SI MISMOS* (son las palabras del Discurso preliminar: oídlas, representantes augustos de la España) la libertad, de que no puede privarse a los súbditos, de promover *POR SI MISMOS* el aumento y mejora de sus bienes y propiedades» (Cádiz).

(Las palabras con mayúsculas en el original)

sare de sus facultades, es un testimonio de que hay en ella esa independencia, esa libertad de hacer algo, esas facultades, como las llama la Constitución, de las cuales puede abusar» (Cádiz).

Las facultades políticas de los jefes superiores, y las económicas y de fomento, en general, de las Diputaciones provinciales, claramente definidas y delimitadas en la Constitución aparecen casi confundidas y encomendadas al jefe político ¹⁹.

Según la Diputación de Madrid, la Constitución no «atribuye autoridad alguna (a los jefes políticos) para el régimen económico y administrativo de los pueblos ni de las provincias» (Madrid) ²⁰.

Para esta Diputación, de la interpretación conjunta de los arts. 335.2 y 323 en relación con la facultad de velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, se deduce la superior autoridad económica de las Diputaciones provinciales, sin que para nada se requiera la acción del Gobierno, ni de los jefes políticos...» (Madrid).

Sobre la reducción a solo valor de consejo de las facultades y atribuciones de las Diputaciones, éstas se quejan de que algunos jefes políticos han desconocido la existencia de las Secretarías de las Diputaciones, tratando de tramitar sus asuntos por las Secretarías de la Jefatura política.

5.2 COMUNICACIÓN CON LOS AYUNTAMIENTOS, GOBIERNO Y CORTES

Sobre esta cuestión, nos dice la Diputación de Cádiz: «Ligadas así las manos de las Diputaciones provinciales para los únicos encargos, en que, según la Constitución, pudieran ejecutar alguna cosa, aun se les ha interceptado, por el mismo decreto, la palabra, para que no puedan hablar al Gobierno, ni a los Ayuntamientos en derecho... Intervenga el jefe en las exposiciones y resoluciones de la Diputación, como individuo suyo, fírmelas en buena hora, como su presidente, pero diríjase por la secretaría del Cuerpo, sin pasar a nueva oficina de atribuciones e intereses distintos, cuya interposición sólo puede servir para retardarlas, o acaso para oscurecerlas» y continúa: «Constituidos los jefes superiores en perpetuos intérpretes de las Diputaciones provinciales, se han apoderado tal vez de sus representaciones a las Cortes, remitiéndolas por el Ministerio, como el camino a que están acostumbrados. La de Cádiz ha sufrido esta dirección tortuosa de sus exposiciones, en la cual se han estancado muchas de ellas, no sólo por la multiplicación de

¹⁹ «La emanación inmediata que estos Jefes tienen del Gobierno, y la idea de Superioridad que se les atribuye han hecho, sin duda, que se desconozcan los verdaderos límites de sus atribuciones que debiendo concretarse a las materias políticas.. se abrogan insensiblemente de estas últimas corporaciones, dejándolas reducidas a nulidad» (Madrid)

²⁰ Y entiende esta misma Diputación que La facultad de los Ayuntamientos de nombrar a sus Secretarios (art. 320 de la Constitución), sobre la que la Instrucción concede un poder de fiscalización a la Diputación (art. 2, cap. 1º) puede quedar reducido a nulidad por el art. 15, cap. 3º, de la misma, que contradice al artículo 2º, cap. 1º, de la misma Instrucción

los arcaduces, sino por el tropiezo que deben encontrar en ellos las reclamaciones populares. Representaciones hay suyas sobre asuntos urgentísimos, dirigidas en la legislatura anterior, que hubieron de quedar sumidas en el Ministerio».

Despojadas las Diputaciones de sus atribuciones, reducidas a funciones de asesoramiento del jefe político y mediatizadas sus relaciones con los Ayuntamientos, pasan las Diputaciones a exponer a las Cortes la adopción de unas medidas que sería preciso adoptar: «Mientras no se corrija o enmiende la Instrucción; mientras ésta no se ajuste a la Constitución; mientras no se separen convenientemente las autoridades respectivas; mientras los jefes políticos sean el conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y Diputaciones y entre éstas y el Gobierno; mientras que éstos pretendan ejercer una autoridad inmediata en los negocios económicos y administrativos de los pueblos; mientras no se cohiba dentro de su esfera la representación de los individuos natos de las Diputaciones, todo será choques, todo debates y todo competencias»...; así opina y propone la Diputación provincial de Madrid²¹.

5.3 LAS FUNCIONES DE LAS DIPUTACIONES SEGÚN EL CRITERIO DE LA PROVINCIA DE LAS ISLAS BALEARES

Una exposición de la Diputación provincial de las Islas Baleares de 19 de mayo de 1821 difiere de los anteriores en la forma, el tono del discurso e incluso en el contenido al centrarse fundamentalmente en definir la naturaleza y funciones de las Diputaciones y en dar cuenta de lo que la Diputación de las Islas Baleares ha significado hasta ese momento al constituir para muchos ciudadanos la continuación del Real Acuerdo.

Es indudable que la Instrucción de 1813 motivó en parte el que la Diputación de las Islas Baleares se dirigiese al Augusto Congreso de la Nación Española, pero ni una sola vez protesta contra la Instrucción que ni siquiera resulta mencionada expresamente.

Empieza así esta Diputación: «Un año hace que esta Diputación provincial meditó sobre la grande necesidad de deslindar sus atribuciones y las del jefe

²¹ Por su parte la Diputación de Cataluña proponía la adopción de unas medidas muy concretas, junto a otras generales: «1.^a que los Jefes políticos prestarán solamente su firma e interpondrán su autoridad para el cumplimiento en todos aquellos negocios peculiares de las Diputaciones provinciales que contengan alguna cláusula imperativa a Ayuntamientos, corporaciones y particulares; 2.^a que en este caso se despachen los expedientes por las secretarías de las Diputaciones provinciales con entera independencia de las de los Jefes políticos; 3.^a que se pongan enteramente al cuidado y dirección de las Diputaciones provinciales todos aquellos objetos que les atribuye la Constitución y que están indebidamente confundidos por el artículo 15 del capítulo 3.^o de la citada instrucción, y 4.^a que los Jefes políticos pidan solamente el consejo de las Diputaciones en los negocios arduos y de interés general, a fin de que no se vean éstas sobrecargadas con una multitud de informes particulares que usurpan el tiempo debido a los que son propios de su atribuciones».

político, para que ambas, aunque distintas, fuesen encaminadas en armonía al blanco y objeto de su verdadera institución».

Entra después la Diputación a exponer las diferencias que separan a la Diputación de otras autoridades y el no percibir los ciudadanos sus reales diferencias ha motivado que hayan afluído a la misma muchos asuntos que no le corresponden.

«Deben distinguirse un jefe de un cuerpo, un magistrado político de un civil, un tribunal gubernativo de un cuerpo económico; y débense deducir de este principio las reglas particulares que sirvan de norma a las Diputaciones y jefes políticos, que aunque unidos con vínculos de una correspondencia mutua y necesaria, deben ejercer sus funciones sin embarazarse. Por el olvido de estas máximas han fluído a las Diputaciones la muchedumbre de asuntos privativos antes de Cuerpos y Juntas estinguidos, y principalmente los expedientes del que se llamaba Real Acuerdo en las Audiencias del Reino».

«Las Diputaciones, según la mente de las Cortes, fueron instituidas para facilitar las operaciones del Gobierno... no deben mirarse sino bajo el aspecto de cuerpos económicos, y no gubernativos, ni civiles... no es un funcionario activo que debe fallar en asuntos particulares sino un cuerpo interventor, consultativo (*sic*), proyectador y puramente económico»²².

Y acaba la Diputación:

«Estas reflexiones que el Congreso tendrá en la valía que se merezcan, quizá podrían conducir al deslinde de atribuciones que la experiencia aconseja, y que hace imprescindible la marcha suelta y libre de las instituciones constitucionales. De ellas resulta que las Diputaciones han sido creadas para tomar medidas en grande; que no a ellas sino al magistrado ora político, ora civil toca providenciar lo que convenga a la aseguanza de los derechos y garantía de las propiedades individuales; que su naturaleza es de cuerpos puramente económicos; y que su esfera está ceñida a la facultad de la inspección, y de vigilancia en lo que pertenece al ramo económico de la Provincia, y de proponer al Gobierno los planes en los límites de las atribuciones que la Constitución les confiere».

²² Lo que ocurre es que «a veces las Diputaciones provinciales deben entrar en algunos pormenores: pero estos son casos particulares que la Constitución, y el reglamento determinan. Deberán, por ejemplo, instruirse en los datos que hagan necesario el establecimiento de ayuntamientos donde no los haya, deberán vencer las dificultades que presenta la liquidación de cuentas de los fondos públicos, deberán oír las quejas de los agravios irrogados a los ciudadanos en las contribuciones, etc., pero siempre con preferencia llaman su atención las miras generales del bien presente y futuro de la provincia.

Si se analizan las cosas, no será difícil conocer la manera progresiva con que estos cuerpos se han encontrado de repente envueltos en una muchedumbre de negocios, y transformando, digámoslo así, en un tribunal de apelación. Con el pretexto de que deben intervenir en los fondos públicos, se les dirigen memoriales de pagos, y de gastos, solicitudes de moratorias, y cuantas cosas aun remotamente dicen relación con este objeto, etc ».

6. CONCLUSIÓN

LA INSTRUCCIÓN DE 3 DE FEBRERO DE 1823 PARA EL GOBIERNO POLÍTICO-ECONÓMICO DE LAS PROVINCIAS

La aprobación de esta Instrucción que recogía los anhelos de las Diputaciones representó el triunfo de la tendencia descentralizadora o federalizante. No fue fácil su aprobación por las Cortes, pese al malestar manifestado por las Diputaciones. Frente al provincialismo que alentaba la reforma, dos factores retardaban ésta: la postura contraria de los liberales moderados, que no perderán el poder hasta 1822, y el temor a la independencia de los territorios americanos. Lo sabemos por testimonios de primera mano: «Hace cuatro días que entregue a los señores secretarios la exposición de VE relativa a que se reforme la Instrucción de 23 de junio de 1813, en cuyo asunto está entendiendo hace tiempo una comisión especial, de la que soy individuo, la cual no sólo piensa proponer los que VE desea, si no también otras muchas variaciones dirigidas a dar más *ensanche* e importancia a las Diputaciones provinciales. Pero ¿las aprobarán las Cortes? No lo sé. Desde luego aseguraría que sí, si no tuviéramos Américas; teniéndolas y queriéndolas conservar, habrá sus dificultades en que se aprueben aquellas reformas. El señor presidente, con quien he hablado de esta materia, al entregarle dos ejemplares impresos de dicha exposición (con esto conocerá VE que ya los he recibido), me dijo que VE pedía con mucha razón; y de este modo de pensar son *varios señores diputados, pero no todos*. Me parece superfluo advertir a VE que yo por mi parte así en la Comisión, como en las Cortes, haré cuanto pueda para que se verifique la proyectada reforma»²³.

La Instrucción de 1823 tuvo una larga vida, de forma intermitente, coincidiendo con etapas descentralizadoras y representó para muchos administrativistas e historiadores²⁴ la primera ley de régimen local español.

JOSÉ SARRIÓN GUALDA

²³ Así lo decía a la Diputación de Cataluña, el 28-4-1821, Ginés Quintana, diputado catalán. Sus dudas no eran infundadas, ni sus esfuerzos resultaron fructuosos. El proyecto de 1821 «que delimitaba perfectamente las funciones económicas y las políticas», no se aprobó; asignaba a las corporaciones provinciales la ejecución de sus propios acuerdos en lo que se refiere a materias económicas, y establecía cauces de comunicación entre Ayuntamientos y Diputaciones

²⁴ ORTEGO *ob. cit*, pp 232-412, estudia extensamente tanto el proyecto de 1821 y su fracaso como otros dos proyectos presentados casi simultáneamente. El proyecto gubernamental de 1822 será el que, tras una larga discusión en el Congreso y en el que volvieron a enfrentarse las concepciones contrapuestas, centralizadoras-descentralizadoras, se aprobaría como ley de 3 de febrero de 1823.