

Los municipios y el territorio en la obra gaditana

Cortes de Cádiz, Constitución de Cádiz, estas simples palabras aparecen envueltas en una aureola *quasi* mítica. Es más, doscientos años después, la simple mención de la Constitución de Cádiz evoca el comienzo de una nueva época, sugiere el inicio de un mundo de libertades desconocidas hasta entonces, de tal modo que el texto gaditano ha quedado enraizado en el imaginario popular como sinónimo de lo nuevo, de lo diferente. Y, efectivamente, en cierta medida así fue, ya que con las Cortes y la Constitución de 1812 se dio el paso definitivo para la liquidación en España del Antiguo Régimen y los primeros para la implantación, todavía balbuceante, del Estado liberal.

Fueron numerosas e importantes las mudanzas que supuso la obra gaditana, y digo obra gaditana, porque no podemos ceñirnos única y exclusivamente a la Constitución de 1812, sino que debemos referirnos a todo el conjunto de disposiciones que desde 1810 y hasta el retorno de Fernando VII en mayo de 1814 emanaron de las Cortes y que conformaron un *corpus* unitario que fue el instrumento jurídico que posibilitó todos esos trascendentales cambios. Cambios radicales que afectaron a todas las cuestiones que vertebran y articulan la organización institucional de un Estado. Entre ellas la organización local, es decir, la estructuración de los municipios y del territorio, ya que ambos se vieron sustancialmente alterados por las normas gaditanas. En concreto, al mismo tiempo que se intentó una nueva demarcación territorial en provincias que no llegó a cuajar, nuevas autoridades y organismos –jefes políticos, diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales–, se configuraron como encargados del gobierno del territorio y de los municipios.

Mucho es lo que se ha escrito, diría que casi inabarcable, acerca de las Cortes de Cádiz y de la Constitución de 1812. Aportaciones de desigual valía que han servido para conocer mejor la obra gaditana en sí y para entender lo que

supuso para la posteridad. Y más es lo que se escribirá con motivo de la conmemoración de su segundo centenario.

Hasta el momento, los trabajos sobre la organización local gaditana, tanto municipal como territorial, que es la materia objeto de mi análisis, se han limitado a estudios generales y a aportaciones más o menos amplias e interesantes dentro de visiones de conjunto sobre la organización del territorio, sobre el régimen jurídico del municipio, las diputaciones o el jefe político, o a otras contribuciones incluidas en estudios específicos referidos al territorio de alguna provincia en concreto, a algún municipio determinado y a las diputaciones provinciales en particular, limitándose en muchos casos a realizar apenas un esbozo de lo acontecido en estos casi cuatro años transcurridos desde la reunión de las Cortes en septiembre de 1810 hasta el restablecimiento del absolutismo al regreso de Fernando VII en mayo de 1814.

Entiendo que en la esfera local faltan investigaciones en las que a la mera descripción del nuevo modelo gaditano se una el análisis detallado de cómo se estableció efectivamente esa nueva organización institucional y de cómo se aplicaron en las diferentes provincias y municipios por parte de las nuevas autoridades y organismos los mandatos del Gobierno central, ya que sólo aunando implantación, por una parte, e irradiación y cumplimiento, por otra, se puede transcender desde lo local a lo general y valorar hasta qué punto los objetivos perseguidos por la organización liberal fueron alcanzados efectivamente¹.

Indudablemente, para comprender los cambios que introdujeron los textos gaditanos en la organización local es necesario conocer cómo estaban articulados institucionalmente los municipios y el territorio con anterioridad, para así captar y percibir la notable novedad que entrañaba la nueva regulación.

A comienzos del siglo XIX el gobierno de los municipios recaía en unos ayuntamientos absolutistas, integrados por los regidores, los diputados del común y el procurador síndico personero.

Los primeros, surgidos en la Baja Edad Media, dominaban el gobierno municipal, ya que tenían voz y voto en las reuniones consistoriales, y desempeñaban, fundamentalmente a través de las comisiones en las que se distribuía el trabajo concejil, numerosas atribuciones en las cuestiones más importantes del devenir cotidiano de los núcleos de población como mercado, abastos, urbanismo, salud pública, higiene, beneficencia, espectáculos públicos, etc.

Estos regidores, en el tránsito del siglo XVIII al XIX, solían serlo por compra y con carácter perpetuo y hereditario o bien renunciable, y además eran oficios acaparados por miembros de la nobleza local y por burgueses enriquecidos que formaban una oligarquía casi impenetrable, en palabras de B. González Alon-

¹ Tal es la perspectiva propuesta en mi estudio sobre la Salamanca de comienzos del XIX, en R. POLO MARTÍN, *Absolutismo, afrancesamiento y constitucionalismo. La implantación del régimen local liberal (Salamanca, 1808-1814)*, Valladolid, 2008.

so², que manejaba los cada vez más escasos fondos municipales de manera abusiva y corrupta, lo que provocó en ocasiones problemas de abastecimiento en las ciudades. Además, su absentismo respecto a sus obligaciones municipales fue la tónica dominante, de manera que, a pesar de ser muy amplia la nómina de las regidurías existentes en las ciudades, muy pocos eran los que efectivamente ejercían su oficio, obligando incluso a que se eligieran regidores interinos o a que se habilitase como tales a otros oficiales del ayuntamiento.

Para conseguir una cierta participación en la vida municipal de los vecinos, y, sobre todo, para intentar resolver los problemas de carestía y crisis de subsistencia que surgieron en la primavera de 1766, y a la vez para frenar la corrupción de los regidores en materia de abastos, Carlos III en un Auto Acordado de 5 de mayo de ese año creó unas nuevas figuras que pasaron a constituir, junto con los regidores, los ayuntamientos: los diputados del común y el procurador síndico personero³. Eran elegidos por los vecinos por barrios o por parroquias, pero mientras los primeros tenían voz y voto en las reuniones consistoriales, aunque sólo en los negocios relacionados con los abastos, el segundo debía encargarse de la defensa de los intereses del común de vecinos en todos los asuntos con voz pero sin voto, circunstancia que mermó la posibilidad de éxito de su cometido.

Estos ayuntamientos absolutistas estaban presididos por los corregidores, oficio también de origen bajomedieval y de designación regia y, por lo tanto, verdaderos agentes políticos de los monarcas en la esfera municipal. Además de desempeñar numerosas funciones relacionadas con la vida ciudadana, ejercían la jurisdicción civil y criminal en primera instancia, siendo auxiliados cuando no eran corregidores de letras sino de capa y espada por los alcaldes mayores letrados.

En el siglo XVIII, los corregidores, tal como explica González Alonso, experimentaron cambios en su naturaleza y se convirtieron en cargos funcionariales más que políticos⁴. La Real Cédula de 21 de abril de 1783 dividió los corregimientos en tres clases: entrada, ascenso y término, que los titulares recorrían pasando de un escalón a otro por antigüedad y méritos, lo que determinó la existencia de corregimientos de primera, segunda y tercera⁵. A raíz de la aparición de los intendentes surgieron conflictos de competencias entre ambos oficios, de manera que la Real Cédula de Carlos III de 13 de noviembre de 1766 separó definitivamente intendentes y corregidores, encargando a los primeros los ramos de hacienda y guerra y a los segundos los de policía y justicia. Posteriormente, la Instrucción de corregidores de 15 de mayo de 1788 fijó definitiva-

² B. GONZÁLEZ ALONSO, «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», en *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, 1981, p. 207.

³ Estudio detallado sobre éstas en J. ÁLVAREZ GUILLAMÓN, *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980, pp. 25-261.

⁴ GONZÁLEZ ALONSO, «El régimen municipal y sus reformas...», *cit.*, p. 232.

⁵ B. GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano (1384-1808)*, Madrid, 1970, pp. 252 y 285.

mente las atribuciones de estos oficiales⁶, aunque otra Instrucción de 1802 devolvió a los intendentes los ramos de policía y justicia, con lo que los corregidores retornaron a la situación anterior a 1766. Además, a lo largo del siglo XVIII numerosos corregimientos quedaron adscritos a las gobernaciones militares, siendo auxiliados los gobernadores por alcaldes mayores en todas las gestiones relativas a los corregimientos, especialmente las jurisdiccionales.

Corregidores e intendentes nos sitúan en la compleja organización territorial del Antiguo Régimen⁷. En los albores del siglo XIX no existía una división territorial bien definida. Al contrario, se superponían numerosas demarcaciones con la consiguiente confusión en las atribuciones desempeñadas por los diferentes oficiales que se encontraban al frente de éstas.

Desde el punto de vista económico, desde comienzos del siglo XVI la Corona de Castilla se dividió para organizar la exacción y recaudación de los servicios concedidos por las Cortes en provincias, que eran distritos de carácter exclusivamente fiscal, sin funciones administrativas. Estas provincias, dieciocho inicialmente a las que se fueron agregando otras en los siglos siguientes, a su vez se dividían en partidos y éstos en otros distritos inferiores que recibían denominaciones variadas, por ejemplo, sexmos, cuartos, campos, rodas, etc. Además, desde el punto de vista jurisdiccional, el territorio estaba organizado en unas circunscripciones «superiores»: las Chancillerías de Valladolid y Granada y las distintas Audiencias, y en otras «menores»: los corregimientos, a cuyo frente se encontraban los corregidores ya mencionados.

Con la llegada de los Borbones a comienzos del siglo XVIII se produjeron cambios importantes en la estructuración del territorio, fundamentalmente la introducción de la figura francesa de los intendentes y, por lo tanto, la creación de una nueva demarcación territorial, las intendencias⁸.

La implantación de estas nuevas demarcaciones y autoridades fue difícil. El primer intento fallido se realizó en 1711 con la creación de intendentes con competencias fundamentalmente de guerra. En 1718 aparecieron veintiuna provincias-intendencias con la pretensión, no conseguida, de que coincidiesen con las viejas provincias. Además, estos intendentes eran al mismo tiempo los corregidores de las ciudades donde tenían su residencia. Después de este nuevo fracaso, el establecimiento definitivo de los intendentes se produjo con la Ins-

⁶ GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano...*, cit., p. 255.

⁷ Sobre estas cuestiones véanse E. GARRIGÓS PICÓ, «Organización territorial a fines del Antiguo Régimen», en *La economía española a fines del Antiguo Régimen* (ed. e introd. de M. Artola), vol. IV, Madrid, 1982, pp. 1-105; L. GONZÁLEZ ANTÓN, «El territorio y su ordenación político-administrativa», en *Enciclopedia de Historia de España* (dirigida por M. Artola), vol. 2, Madrid, 1988, pp. 61-64 y 68-72; E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*, Madrid, 2003, pp. 196-229.

⁸ Son interesantes H. KAMEN, «El establecimiento de los intendentes en la Administración española», en *Hispania*, 95 (1964), pp. 368-394; E. ESCARTÍN SÁNCHEZ, «Els intendants en el regnat de Carles III», en *Pedralbes*, 8-II (1988), pp. 107-117; F. ABBAD y D. OZANAM, *Les intendants espagnols du XVIII^e siècle*, Madrid, 1992; P. GARCÍA TROBAT y J. CORREA BALLESTER, «Centralismo y administración: los intendentes borbónicos en España», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1997, pp. 19-54.

trucción de 13 de octubre de 1749, en virtud de la cual el territorio se dividió en veintiocho intendencias, de ejército y de provincia, volviendo a acumular el intendente el corregimiento de la capital hasta que la citada Real Cédula de 13 de noviembre de 1766 los separó definitivamente.

Este orden expuesto fue subvertido en los inicios del siglo XIX por las normas emanadas de las Cortes de Cádiz. Así, frente a esta caduca organización absolutista, se configuró una nueva, drásticamente distinta, la constitucional gaditana. ¿Qué disposiciones pergeñaron esa nueva organización local desde el punto de vista estrictamente jurídico-institucional?

La Junta Central, por Decreto de mayo de 1809, creó la Comisión de Cortes a la que se encargó, entre otras muchas, una consulta a diversas instituciones, autoridades, particulares, etc., para recabar información sobre el modo de constituirse las futuras Cortes. En esta Consulta al País ninguna pregunta se refería directamente al régimen local, aunque de las respuestas a otras cuestiones se dedujo el deseo creciente de una nueva división territorial más homogénea y racional, por una parte, y por otra, el anhelo de que los ayuntamientos creados por la futura constitución fuesen instituciones nuevas, integradas por alcaldes y regidores en un número proporcional a los habitantes de cada localidad, todos ellos electivos; el rechazo a la vieja corruptela de la venta de oficios y a los nombramientos por herencia o enajenación; y tímidamente la exigencia de separación entre lo contencioso y lo gubernativo en el ámbito municipal⁹.

Reunidas ya las Cortes gaditanas, la primera disposición que produjo modificaciones en la organización local fue el Decreto de 6 de agosto de 1811 de abolición del régimen señorial¹⁰, en el que se ordenaba la incorporación a la nación de «todos los señoríos jurisdiccionales de cualquiera clase y condición que sean» y que en adelante se procedería al nombramiento de «las justicias y demás funcionarios públicos por el mismo orden según se verifica en los pueblos de realengo». Esta medida supuso la unificación de todo el territorio desde el punto de vista jurisdiccional y la desaparición del derecho de los señores a designar los oficios municipales en las localidades de su señorío, uniformándose todo el territorio para un futuro sistema de provisión común que se pretendía realizar.

Posteriormente, la Constitución de 1812, en los dos capítulos incluidos en el Título VI bajo la rúbrica «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos», estableció una nueva ordenación municipal y territorial.

⁹ E. ORDUÑA REBOLLO, *Historia del municipalismo español*, Madrid, 2005, pp. 126-129.

¹⁰ Decreto LXXXII de 6 de agosto de 1811 de incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Nación: los territorios quedarán como propiedades particulares: abolición de los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos: modo de reintegrar a los que tengan estas prerrogativas por título oneroso, o por recompensa de grandes servicios: nadie puede llamarse Señor de vasallos, ni ejercer jurisdicción (en *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación de 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*, mandada publicar de orden de las mismas, tomo I, Madrid, Imprenta Nacional, año de 1820, pp. 193-196).

Por lo que se refiere a la organización municipal, en los artículos 309 a 323, comprendidos en el Capítulo I titulado «De los ayuntamientos», se trazaron de una manera somera las líneas generales de la composición, régimen jurídico de sus miembros y atribuciones que se pretendían tuvieran los futuros ayuntamientos constitucionales.

La obligación de constituir ayuntamientos en todos los pueblos que «por sí o su comarca» llegasen a las mil almas, con su término correspondiente, además de en aquellos otros en que fuese conveniente establecerlos, según se recogía en el artículo 310, reflejaba claramente el interés de los constituyentes gaditanos por generalizar en todo el territorio español esta nueva configuración de las corporaciones municipales.

Estos nuevos ayuntamientos constitucionales, según se indicaba en el artículo 309, estarían integrados por los alcaldes constitucionales, los regidores y el procurador síndico, y estarían presididos por el jefe político o, en su defecto, por el alcalde o si fuesen dos por el primer nombrado. También habría en cada ayuntamiento, conforme ordenaba el artículo 320, un secretario elegido por el propio consistorio a pluralidad absoluta de votos, cuyo salario se pagaría de los fondos del común.

Nada se decía en el texto gaditano acerca de los corregidores, de lo que se deduce que en este nuevo modelo municipal no tuvieron ya cabida estos viejos oficios. A juicio de González Alonso, dos disposiciones determinaron su desaparición. La primera, el Decreto de 5 de noviembre de 1810 dictado por el rey intruso José I¹¹, que atribuía a los jueces de primera instancia y alcaldes mayores la intervención en los procesos judiciales, privando, por consiguiente, de funciones jurisdiccionales a los corregidores, y la segunda, el texto gaditano con su omisión expresa¹².

En cuanto al número de alcaldes constitucionales, regidores y procuradores síndicos, previsiblemente para evitar los problemas gravísimos derivados del aumento desmesurado de cargos que había caracterizado el panorama de los oficios municipales en el Antiguo Régimen, en el artículo 311 se dispuso que se determinaría por las leyes, pero vinculado a la extensión del vecindario de cada localidad.

Uno de los cambios más importantes que introdujo el texto gaditano, que terminó definitivamente con la concepción patrimonializadora de los oficios municipales que había ido arraigando desde el siglo XIV, fue el procedimiento de designación de esos oficios. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos pasaron a ser de elección popular por los pueblos, tal y como se señalaba en el artículo 312. También hacía hincapié este artículo en la obligación de que cesasen los regidores perpetuos cualquiera que fuese su título y denominación. Es decir, se quería cortar terminantemente con otra de las lacras que habían lastra-

¹¹ «Decreto por el que se fixan las atribuciones de los Jueces de primera instancia y de los Corregidores», en *Prontuario de las Leyes y Decretos del rey Nuestro señor Don José Napoleón I*, del año 1810, tomo II, Madrid en la Imprenta Real Año 1810, pp. 251-252.

¹² GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano...*, cit., p. 260.

do el buen funcionamiento de los ayuntamientos en la época absolutista, que era la perpetuidad en los oficios.

La forma de elección era un sufragio indirecto de segundo grado que se detalló en los artículos 313 y 314. El primero indicaba que todos los años en el mes de diciembre se debían reunir todos los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos un número de electores proporcional a su vecindario, que tenían que residir en el mismo pueblo y estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano. Y el segundo añadía que esos electores a su vez nombrarían, también en diciembre y a pluralidad de votos, los diferentes oficios para que entrasen a ejercer sus cargos el 1 de enero del año siguiente.

La duración de los oficios era diferente, porque, según el artículo 315, los alcaldes constitucionales se tenían que mudar anualmente, los regidores por mitad cada año y el procurador síndico también por mitad si hubiere dos y anualmente si fuere único. Además, para ser reelegidos en aquellas localidades donde el vecindario lo permitiese disponía el artículo 316 que tendrían que haber transcurrido al menos dos años.

Para acceder a estos oficios municipales era necesario el cumplimiento previo de unos requisitos que se especificaban en el artículo 317, exigiéndose ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y vecino y residente en la localidad al menos durante cinco años. Asimismo, el artículo 318 establecía la incompatibilidad para el desempeño de estos cargos municipales a los empleados públicos de nombramiento regio que estuviesen en ejercicio, excluyéndose los que sirviesen en las milicias nacionales.

Quizá para evitar el absentismo de tiempos pasados, afirmaba el artículo 319 que todos los empleos municipales serían carga concejil y que nadie podría excusarse de ellos sin causa legal.

Concluía el texto constitucional con el artículo 323, que señalaba que los ayuntamientos desempeñarían sus encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien anualmente rendirían cuenta justificada de los caudales públicos que hubiesen recaudado e invertido. Lo que significaba que se consagraba a esas instituciones provinciales como superiores jerárquicos de los ayuntamientos en cada provincia.

La sucinta regulación de la Constitución hizo necesario que posteriormente se promulgaran por las Cortes otras disposiciones que la completaron y aclararon muchas de las dudas surgidas *in situ* según se iban constituyendo los nuevos ayuntamientos.

La primera de esas disposiciones aclaratorias fue el Decreto de 23 de mayo de 1812, sobre formación de los ayuntamientos constitucionales¹³.

El artículo 1 profundizaba en lo dispuesto en el 310 de la Constitución, ya que precisaba que los pueblos de menos de mil almas que careciesen de ayuntamiento y que creyesen que debían tenerlo por sus peculiares circunstancias de agricultura, industria o población, tenían que informar a la diputación provin-

¹³ T. R. FERNÁNDEZ y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 691-692.

cial para que enviase un informe al Gobierno y éste proveyese lo que estimase conveniente. Por el contrario, según el artículo 2, los que no estuviesen en estas circunstancias debían continuar agregados a los ayuntamientos a los que pertenecían hasta ahora.

El artículo 3 insistía en que, una vez publicada la Constitución en cada localidad, tenían que cesar los regidores y demás oficios perpetuos de los ayuntamientos, y después debía realizarse la elección conforme se ordenaba en el texto constitucional. Puntualizaba también que si dicha elección se verificase cuatro meses antes de finalizar el año, la mitad del consistorio debía renovarse en diciembre saliendo los últimos nombrados, pero si faltasen menos de cuatro meses continuarían los elegidos hasta finales del año siguiente, y entonces debían cambiarse por mitad.

La remisión a las leyes contenida en el artículo 311 del texto constitucional se resolvió por el artículo 4, que detallaba el número de los oficios del ayuntamiento que debía haber en cada pueblo en función de su vecindario; cifra que oscilaba entre un alcalde, dos regidores y un procurador síndico en los menos poblados hasta, tal y como señalaba el artículo 5, los al menos doce regidores que tenía que haber en las capitales de provincia, aumentándose a dieciséis si superaban los diez mil vecinos¹⁴.

El procedimiento de elección de los cargos municipales contenido en la Constitución se especificaba y ampliaba en los siguientes artículos de este decreto. Así, en relación con los electores, el artículo 6 indicaba que debían ser elegidos por los vecinos que se hallasen en el ejercicio de los derechos de ciudadano en un día festivo del mes de diciembre¹⁵, y una vez elegidos, en otro día festivo del mismo mes, según el artículo 7, se debía formar la junta de electores, presidida por el jefe político, en su defecto por el alcalde más antiguo y a falta de éste por el regidor, asimismo más antiguo, «para conferenciar sobre las personas que puedan convenir para el mejor gobierno del pueblo»; esta junta no podía disolverse sin haber concluido la elección, que se tenía que anotar en un libro destinado al efecto, firmado por el presidente y el secretario del ayuntamiento, debiendo después publicarse de manera inmediata.

Además, tal y como determinaba el artículo 8, para facilitar el nombramiento de electores se tenían que formar juntas de parroquia integradas por todos los domiciliados en ellas, y cada una «nombrará el número de electores que le corresponda con proporción al total relativo a la población de todas». Aunque el artículo 9 prohibía que en los pueblos de menos de cincuenta vecinos se constituyesen esas parroquias.

¹⁴ En concreto, se estableció la existencia de un alcalde, dos regidores y un procurador síndico en los que no pasasen de doscientos vecinos; un alcalde, cuatro regidores y un procurador síndico en los que no superasen los quinientos; un alcalde, seis regidores y un procurador en los que no rebasaran los mil; dos alcaldes, ocho regidores y dos procuradores síndicos en los que no excediesen de cuatro mil, incrementándose los regidores a doce en los que superasen esta última cifra, con la salvedad indicada para las capitales de provincia.

¹⁵ Exactamente, nueve en los pueblos que no llegasen a mil vecinos, diecisiete en los que no pasasen de cinco mil y veinticinco en los que excediesen de este vecindario.

Los dos artículos siguientes solventaban las dudas que pudiesen plantearse sobre la proporción entre número de parroquias y de electores. Así, si fuere mayor la cifra de parroquias que la de electores que correspondiesen a una localidad, a pesar de ello se debía nombrar un elector por cada parroquia según el artículo 10, y si fuere menor, disponía el 11 que cada parroquia debía elegir uno, dos o más hasta que se completase el número requerido; y si todavía faltare un elector lo debía nombrar la parroquia de mayor población y así sucesivamente.

Menos de dos meses después las Cortes elaboraron otra breve disposición, el Decreto de 10 de julio de 1812¹⁶, dirigida a esclarecer cuestiones concretas que se planteaban en el momento de establecerse los ayuntamientos constitucionales. El artículo 1 recalca de nuevo que cesarían en sus funciones los regidores perpetuos y también todos los individuos que en ese momento componían los ayuntamientos, aunque podían nombrarse los cesados en la próxima elección para los cargos de los nuevos consistorios. Y en el artículo 2 se disponía que no era necesaria la calidad de escribano para ser elegido secretario de ayuntamiento.

Y, finalmente, los veinticinco artículos del Capítulo I de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias aprobada por el Decreto de 23 de junio de 1813¹⁷ también regularon cuestiones diversas que atañían a los ayuntamientos constitucionales, sobre todo sus atribuciones y competencias.

No obstante, alguno subrayaba aspectos anteriormente expuestos, como el 21 concerniente al secretario del ayuntamiento, que indicaba que no podía ser uno de sus miembros, a no ser que la escasez del vecindario fuese un obstáculo para ello a juicio de la diputación, y que podía ser removido por el consistorio cuando lo estimase conveniente con el consentimiento de la corporación provincial, siendo lo que ésta resolviese definitivo.

En relación con la organización del territorio, la Constitución gaditana, en primer lugar, en el artículo 11 ordenaba que se tenía que hacer una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional cuando las circunstancias políticas de la nación lo permitieran, y en segundo, en el Capítulo II del Título VI, «Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales», que abarcaba los artículos 324 a 337, se configuró una nueva estructura organizativa que descansaba sobre una nueva autoridad, el jefe político, y una nueva institución, la diputación provincial.

Pese a la importancia que para la vida local debían tener los jefes políticos, la Constitución apenas se detuvo a regular esta figura, limitándose a determinar en el artículo 324 que el gobierno político de las provincias residiría en un jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas. Aparte de esta declaración, se refirió a esta autoridad tangencialmente en el artículo 325 al señalar que las diputaciones estarían presididas por el jefe político; en el 337 al indicar que, tanto los miembros de los ayuntamientos como los de las diputaciones, al entrar

¹⁶ FERNÁNDEZ y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española...*, cit., p. 693.

¹⁷ FERNÁNDEZ y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española...*, cit., pp. 693-696.

en el ejercicio de sus funciones tenían que prestar en manos del jefe político juramento «de guardar la Constitución política de la Monarquía española, observar las leyes, ser fieles al Rey y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo»; y, como hemos expuesto anteriormente, en el artículo 309 al ordenar que también debía presidir el ayuntamiento de la ciudad en donde residiese.

Por el contrario, la Constitución gaditana reguló con más amplitud las corporaciones provinciales. Así, el artículo 325 mandaba que en cada provincia debía existir una diputación para promover su prosperidad, integrada, según el artículo 326, por el jefe político, que la presidía, el intendente y siete diputados «sin perjuicio de que las Cortes en los sucesivos varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11». También, según el artículo 333, la diputación tenía que nombrar un secretario dotado de los fondos públicos de la provincia. Asimismo, debía designar, bajo su responsabilidad, para la recaudación de los arbitrios un depositario tal y como indicaba el artículo 335.4. El artículo 332 precisaba que cuando el jefe político no pudiese presidir lo haría el intendente y en su defecto el vocal nombrado en primer lugar.

En cuanto al mecanismo de elección de los diputados, según el artículo 328 se haría por los electores de partido al día siguiente de haberse nombrado los diputados de Cortes, en el mismo orden en que estos últimos se designaban. Añadiendo el artículo 329 que al mismo tiempo y forma se elegirían tres suplentes para cada diputación. Se trataba de un complejo sistema de sufragio universal indirecto de tercer grado en el que de manera progresiva en cada uno de los escalones en que se articulaba podía votar un menor número de personas. Así, las juntas electorales de parroquia, que se componían «de todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva», elegía unos compromisarios que procedían a nombrar al elector o electores de aquella parroquia. Estos electores parroquiales, que conformaban las juntas de partido, designaban el elector o electores de partido. Y, finalmente, estos electores de partido, que constituían la junta electoral de provincia, nombraban a los diputados provinciales¹⁸.

El artículo 327 especificaba que la diputación provincial se renovarían cada dos años, saliendo la primera vez el número mayor de diputados, es decir cuatro, y la segunda el menor, los tres restantes, realizándose así sucesivamente. Por su parte, el artículo 331 señalaba que para que una misma persona pudiese ser elegida diputado provincial por segunda vez, deberían haber transcurrido al menos cuatro años desde su cese en tales funciones. Se duplicaba, pues, el tiempo exigido para repetir cargo a los diputados con respecto a los miembros del ayuntamiento constitucional.

Los requisitos necesarios para ser individuo de la diputación, enumerados en el artículo 330, eran semejantes a los requeridos para los integrantes de las corporaciones municipales: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos,

¹⁸ Todo este proceso se regulaba detalladamente en los artículos 34 a 103 de la Constitución de 1812.

mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia con residencia al menos de siete años y con medios suficientes para mantenerse con decencia. Quedaban excluidos los empleados de nombramiento regio a que se refería el artículo 318 ya visto.

También reguló la Constitución en su artículo 334 el número de reuniones que tenían que celebrar las diputaciones, en concreto, noventa al año, distribuidas en las épocas que estimasen más conveniente. Por lo tanto, se les daba libertad para organizarse en la forma más apropiada para los asuntos que tenían que resolver. En todo caso, en la Península deberían hallarse reunidas el 1 de marzo y en Ultramar el 1 de junio.

Por último, en el artículo 336 se establecía que si alguna diputación abusaba de su facultades, el monarca podría suspender a sus vocales, dando parte de ello y de sus motivos a las Cortes para la determinación que correspondiese, indicándose que durante la suspensión entrarían en función los suplentes.

Estos preceptos del texto gaditano también fueron desarrollados por otras disposiciones ulteriores que completaron algunos aspectos insuficientemente regulados o solucionaron las dudas que iban manifestándose.

El artículo 11 no pudo ser cumplido en este primer período de vigencia de la Constitución de Cádiz, ya que la división provincial realizada por Felipe Bauzá no llegó a aprobarse.

Bauzá recibió el encargo de elaborar el proyecto de la nueva división territorial a mediados de junio de 1813, cuando casi la totalidad del territorio peninsular quedó fuera del control de los franceses, y con gran celeridad lo presentó el 21 de septiembre de ese año a la Secretaría de la Gobernación. Se trataba de un amplio expediente que contenía la división territorial en provincias, la relación de éstas con descripción de sus límites y un informe con sus opiniones al respecto¹⁹. Proponía la existencia de cuarenta y cuatro provincias diferenciando entre: diez de primer orden, que eran las de mayor extensión, volumen de riqueza y población; dieciocho de segundo orden, de menor extensión, riqueza y población, pero «que siempre se han manejado por sí solas»; y dieciséis de tercera, creadas dentro de las de primera clase, llamadas partidos o gobernaciones, necesarias para facilitar la actuación de las nuevas instituciones, por ejemplo, las diputaciones, dificultada por la excesiva extensión de las primeras²⁰.

El proyecto, que recogía el trabajo de Bauzá, se presentó a las Cortes por el diputado Miguel de Lastarría el 29 de septiembre de 1813 con algunas alteraciones, siendo la más importante la desaparición de las tres categorías, de lo que resultaron treinta y siete provincias superiores y siete inferiores. A continuación, las Cortes solicitaron la opinión de personas e instituciones que conocían la realidad territorial, sobre todo jefes políticos y diputaciones, los cuales fueron enviando sus informes hasta mayo de 1814²¹, por lo que no hubo tiempo para que las Cortes discutiesen y aprobasen la nueva división territorial, pues al

¹⁹ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, cit., pp. 374-375.

²⁰ GARRIGÓS PICÓ, *Organización territorial a fines...*, cit., p. 60.

²¹ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, cit., p. 377.

regreso de Fernando VII con el restablecimiento del absolutismo la obra gaditana quedó dramáticamente interrumpida. Fue en 1822, durante el Trienio, cuando por fin se consiguió la tan ansiada división provincial, que en buena medida estaba inspirada en este proyecto de 1813.

En cuanto a las disposiciones aclaratorias, la primera que se dictó fue el Decreto de 23 de mayo de 1812 sobre el establecimiento de las Diputaciones provinciales en la Península y Ultramar²², que contenía unas normas para «facilitar la ejecución del artículo 325 de la Constitución y el útil establecimiento de las Diputaciones provinciales».

En concreto, el artículo 1 enumeraba los territorios donde se tenían que constituir las diputaciones hasta que se hiciese la nueva división del territorio ordenada en el artículo 11 de la Constitución, y el 2, puesto que había territorios que comprendían más de una provincia, incluía unas normas para la elección de los diputados. Así, se disponía que cada junta electoral de provincia nombraría un diputado si en esos territorios hubiere siete provincias; si el número de provincias era menor de siete, cada una debía elegir uno, dos o más hasta completar los siete requeridos; y si todavía faltare un individuo lo nombraría la provincia de mayor población, y así sucesivamente. Por el contrario, si el número de provincias era superior a siete, la primera vez nombrarían las siete de mayor población; en el bienio siguiente las que no lo habían hecho anteriormente y, además, hasta alcanzar el número de individuos las provincias de mayor población, y así alternarían sucesivamente; pero, en todo caso, las provincias cuyo número de habitantes excediese al menos en la mitad de la de menor población designarían siempre. Añadía el artículo 3 que siempre habría en la diputación un individuo de la misma capital o de su partido.

Por último, la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813 ya citada colmó los vacíos en la regulación de los jefes políticos y de las diputaciones provinciales.

En relación con los jefes políticos, la parquedad de la Constitución gaditana fue suplida por esa Instrucción. Así, los treinta y cinco artículos que comprendía el Capítulo III estaban íntegramente dedicados a esta figura, especialmente, ante el silencio de la Constitución, a sus atribuciones y competencias.

Haciendo referencia al artículo 324 de la Constitución, en el 1 se señalaba de una manera genérica cuáles eran los principales cometidos de este oficial, ya que disponía que en él residía la autoridad superior dentro de la provincia «para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia».

El artículo 2 especificaba que, hasta que no se verificase la nueva división en provincias a que instaba el artículo 11 de la Constitución, debía haber un jefe político en todas las provincias donde hubiese diputación, y además, según el 3, podría haber un jefe político subalterno en los principales puertos de mar que

²² FERNÁNDEZ y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española...*, cit., pp. 692-693.

no fuesen cabezas de provincias y en las capitales de partido de provincias muy alejadas o muy pobladas.

La única mención de la Instrucción a las personas al servicio del jefe político, que integraban su oficina y que debían ayudarle en su tarea, era la del artículo 4, que ordenaba que tendría un secretario nombrado por el rey o la Regencia, cuyo sueldo oscilaría entre quince mil reales y cuarenta mil, y así mismo los subalternos de secretaría que fuesen indispensables propuestos por el Gobierno a las Cortes.

A la duración del cargo se refería el artículo 9, que señalaba que podrían permanecer por tiempo indeterminado, pero que eran trasladables a voluntad del Gobierno, siendo sustituidos en caso de vacante o de imposibilidad temporal, según el artículo 10, por el intendente de la provincia.

Había una serie de artículos que trataban cuestiones diversas, como el 5 que disponía que este oficio estaría como regla general separado de la Comandancia en Armas de la provincia; el 6 que indicaba que tendría su residencia en la capital de provincia, debiendo hallarse en ella los días fijados por la Constitución para el nombramiento de los electores de partido y para la elección de los diputados de Cortes y provinciales, y los días que estuviese reunida la diputación a cuyas sesiones debía asistir como presidente nato; el 7 que precisaba que su salario en la Península oscilaría entre los cincuenta y los cien mil reales anuales; y el 8 que explicaba que tendrían el tratamiento de Señoría.

Finalmente, los requisitos personales que debían reunir las personas que ocupasen este cargo se recogían en el artículo 11: ser español, mayor de veinticinco años, «gozar de buen concepto en el público» y «acreditar desinterés, moralidad, adhesión a la Constitución y a la independencia y libertad política de la Nación».

Respecto a las Diputaciones, la Instrucción de 1813 también dedicó la mayoría de los dieciocho artículos incluidos en el Capítulo II a regular las competencias de estas corporaciones, aunque algunos se referían a otras cuestiones diferentes. Así, en el artículo 4 se reiteraba que las diputaciones nombrarían un secretario que podría ser removido por ellas mismas con asentimiento del gobierno, y en el 18 se determinaba que tendrían el tratamiento de Excelencia.

* * * * *

Como he expuesto, la regulación de los textos gaditanos sobre la organización local configuró un nuevo armazón institucional que se apoyaba en nuevas autoridades y organismos, radicalmente diferentes, en su esencia, a los existentes en el Antiguo Régimen. Pero, además, esa regulación revistió a este armazón de un efectivo ropaje competencial mediante la asignación de una serie de atribuciones y funciones, con el indisimulado objetivo de que con su actuación estas nuevas autoridades y organismos asegurasen la efectiva implantación del modelo gaditano y, por ende, la irradiación y el cumplimiento en la esfera local de todos los mandatos del Gobierno central, lo que a la postre garantizaría el verdadero éxito de esta aventura liberal.

Estas atribuciones y competencias, enunciadas respecto a los ayuntamientos y diputaciones en los artículos 321 y 335 de la Constitución, respectivamente, no así en relación con el jefe político, se detallaron minuciosamente, según ya he indicado, en la Instrucción de 1813, que en casi su totalidad estaba dedicada a pormenorizar estas cuestiones, como veremos a continuación.

El jefe político desempeñó un papel decisivo en la irradiación de las normas emanadas del Gobierno central, ya que se encargó de su circulación periférica; tarea de gran transcendencia, pues era la que permitía que lo ordenado desde las instancias centrales se conociese y pudiese aplicar en las provincias y municipios.

Según Lorente Sariñena, la Constitución de Cádiz, en materia de publicación y conocimiento de las normas, se limitó a «constitucionalizar el legado del Antiguo Régimen [...] dotándolo de una apariencia racional al describirlo de forma articulada en el Capítulo XI del Título III del texto constitucional». Este legado era la transmisión jerárquica de las disposiciones²³.

El rey, en cuanto titular de la función ejecutiva, como explica C. Garriga Acosta²⁴, era el destinatario de los Decretos de las Cortes (que podían tener o no carácter de ley), que publicaba y sobrecartaba mediante la expedición de un real decreto dirigido al secretario del despacho correspondiente por razón de la materia. Este secretario circulaba la disposición de que se tratase normalmente mediante real orden acompañada de un oficio explicativo si era necesario, y después el jefe político, tal y como se ordenaba en el artículo 17 del Capítulo III de la Instrucción de 1813, debía circular por toda la provincia las leyes y decretos expedidos por el Gobierno y para ello tenía que hacer que se publicasen en la capital de la provincia, ponerlas en conocimiento de la diputación y remitirlas a los jefes políticos subalternos si los hubiere o a los alcaldes primeros de las cabezas de partido, debiendo exigir recibos a aquellas autoridades a quienes se lo comunicara. A su vez, según el artículo 19 del Capítulo I de la Instrucción, los alcaldes de las cabezas de partido tenían que circular puntualmente las órdenes comunicadas por el jefe político a los alcaldes de su territorio, quienes debían certificar por el secretario del consistorio su recepción, remitiendo esas certificaciones al alcalde de la cabeza de partido y éstos al jefe político, siendo responsables unos y otros del retraso en la circulación de las órdenes o en la remisión de los certificados. Además, el artículo 20 disponía que los alcaldes de cada pueblo tenían que comunicar inmediatamente las órdenes que se debían publicar a los ayuntamientos y éstos las harían publicar por los medios acostumbrados, que eran los bandos o los edictos.

También el jefe político era el cauce obligado de relación entre las diversas autoridades y organismos constitucionales en el ámbito local, ya que el artículo 16 del Capítulo III de la Instrucción señalaba que era el único conducto de comunicación entre los ayuntamientos y la diputación provincial, y entre ésta y

²³ M. LORENTE SARIÑENA, *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, 2001, p. 34.

²⁴ C. GARRIGA ACOSTA, «Constitución, Ley, Reglamento: el nacimiento de la potestad legislativa en España (1810-1814, 1820-1823)», en *AHDE*, 65 (1995), pp. 487-489 y 492.

el Gobierno, al que remitiría para su determinación los proyectos, propuestas, informes y planes que formare sobre los objetos encargados a su vigilancia, siendo responsable de toda omisión o dilación que hiciera para que no llegasen al Gobierno. Por su parte, el artículo 17 del Capítulo II indicaba que, como la diputación provincial tenía que consultar con el gobierno y esperar su autorización para todas las providencias en que la ley exigía este requisito y, en general, para todos los casos y medidas de importancia, tenía que dirigirle todos sus recursos y comunicaciones por el conducto del jefe político.

Las concretas y distintas atribuciones en las esferas de competencia clásicas estaban asignadas por los textos gaditanos en la inmensa mayoría de los supuestos no a una sino a varias o a todas esas nuevas autoridades y organismos. Por lo tanto, para su cumplimiento se tenían que entremezclar con mayor o menor eficacia el quehacer del jefe político, de la diputación y de los ayuntamientos constitucionales. Veamos cómo se tenían que ejercer esas diferentes atribuciones.

Al establecimiento de una nueva organización judicial se dirigían las principales tareas encomendadas en el ámbito de la justicia, de las que fueron las diputaciones las protagonistas indiscutibles: la división en partidos judiciales y la organización de los juzgados de primera instancia.

El Decreto de 9 de octubre de 1812 que aprobó el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de primera instancia²⁵, en cumplimiento del artículo 273 de la Constitución, que señalaba que «se establecerán partidos proporcionalmente iguales y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras con un juzgado correspondiente», en su artículo 1 del Capítulo II disponía que las diputaciones, o en los lugares donde no estuviesen constituidas las juntas, de acuerdo con la Audiencia, debían realizar la distribución provisional de los partidos judiciales en sus respectivas provincias, poniendo al frente de cada uno a un juez letrado de primera instancia. Estos partidos, según Orduña Rebollo, de ser demarcaciones de carácter fiscal en la Edad Moderna pasaron a ser en el nuevo modelo gaditano divisiones territoriales predominantemente judiciales y electorales²⁶.

El artículo 2 especificaba que se debían formar esos partidos «con tal que no bajen de cinco mil vecinos», utilizando como criterios rectores la mayor intermediación y la comodidad de los habitantes de los pueblos para acudir a que se le administrase justicia, debiendo fijarse la cabeza de partido en los pueblos que «por su localidad, vecindario, proporciones y demás circunstancias sean más a propósito para ello». En previsión de los problemas que pudiesen plantearse, se indicaba en el artículo 4 que siempre que un partido ya formado no

²⁵ Decreto CCI que contiene el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de primera instancia (en *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*, mandada publicar de orden de las mismas, tomo III, Madrid, Imprenta Nacional, año de 1820, pp. 106-130).

²⁶ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, cit., pp. 368-369, y en el mismo sentido R. DE MENDIZÁBAL ALLENDE, «Origen y significado del "Partido judicial"», en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 700, Madrid, 1966, p. 5.

podiese agregarse a otro, las diputaciones harían de él un partido separado o lo conservarían como estuviere aunque no alcanzase el número de vecinos requeridos, mientras que el 5 aclaraba que una población cuyo vecindario equivaliese al de uno, dos o más partidos debía tener el número proporcional de jueces de primera instancia. Las diputaciones, o en su defecto las juntas, además tenían que proponer, igualmente de acuerdo con las Audiencias, el número de subalternos de los juzgados de primera instancia tal y como señalaba el artículo 6. Por último, concluida la distribución, el artículo 7 determinaba que se debía enviar a la Regencia, que con su informe la pasaría a las Cortes y, tras su aprobación, se remitiría de nuevo a la Regencia para que nombrase los jueces de primera instancia.

No obstante, fue necesario que las Cortes dictaran unas directrices aclaratorias en la Real Orden de 2 de mayo de 1813²⁷, ante las dudas suscitadas.

En primer lugar, se decía que esa distribución provisional de partidos y la propuesta del número de subalternos se tenía que hacer, de acuerdo con la Audiencia, en defecto de diputaciones provinciales y juntas, por el jefe político, el intendente y dos miembros del ayuntamiento constitucional de la capital de cada provincia o del pueblo donde residiere el gobierno provincial nombrados por el mismo consistorio. En segundo lugar, se explicaba cómo se debía conseguir el acuerdo con las Audiencias, de manera que cuando este tribunal residiese en un pueblo distinto se le debía remitir la distribución y propuesta por la diputación, junta o jefe político, debiendo devolverla la Audiencia con la mayor brevedad posible con sus observaciones al respecto para que la diputación, junta o jefe político, después de hacer las modificaciones que estimase en vista de lo expuesto por la Audiencia, la dirigiese a la Regencia. Y, en tercer lugar, se disponía que si la Audiencia residía en la misma provincia esta operación debía remitirse a la Regencia en un mes contado desde que se recibiese la orden, y si residía en otra el plazo se ampliaba a dos meses.

A pesar de la diligencia e interés de las diputaciones, este objetivo se consiguió únicamente durante esta primera etapa constitucional en algunas provincias. En concreto, Burgueño²⁸ señala que se aprobó la división en partidos de siete provincias²⁹ y se dictaminaron otras siete, ratificadas ya en el Trienio en julio de 1820³⁰.

²⁷ Real Orden de 2 de mayo de 1813 sobre la distribución provisional de partidos y establecimientos de juzgados de primera instancia (en *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta 14 de septiembre del mismo año en que terminaron sus sesiones* (comprende además el decreto expedido por las Cortes extraordinarias en 20 de dicho mes), mandada publicar de orden de las mismas, tomo IV, Madrid, Imprenta de Repullés, 1820, pp. 62-63).

²⁸ J. BURGUEÑO, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, 1996, pp. 197-198.

²⁹ Se trataba de Galicia en 1813 y en 1814 Extremadura, La Mancha, Mallorca, Jaén, Soria, Asturias.

³⁰ Fueron las divisiones de las provincias de León, Guadalajara, Cádiz, Segovia, Sevilla, Granada y Burgos (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*. Mandada

La racionalización de las cuentas públicas con la creación de nuevos impuestos fue objetivo primordial del nuevo Estado, tarea a la que debían contribuir las autoridades y organismos locales, por lo que en la esfera hacendística el principal trabajo por realizar eran los repartimientos de las contribuciones, y en un ámbito más doméstico las inversiones de los caudales públicos y la rendición de cuentas.

A las diputaciones y ayuntamientos se les encomendó el repartimiento de las contribuciones, que según el artículo 338 de la Constitución de Cádiz, se establecerían o confirmarían anualmente por las Cortes, fuesen directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas hasta que se publicase su derogación o la imposición de otras.

En concreto, competía a las diputaciones, tal y como establecía el artículo 335.1 de la Constitución, intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones correspondientes a la provincia. Para ello, según el artículo 2 del Capítulo II de la Instrucción, las Cortes comunicarían a cada provincia el cupo asignado, y después el intendente, con su contaduría, debía realizar el justo repartimiento de ese cupo entre los pueblos y lo tenía que remitir a la Diputación para que lo interviniese y aprobase si lo consideraba equitativo. Posteriormente, el intendente debía circularlo a los pueblos y cuidar de su ejecución «haciéndola llevar a efecto, si hubiere demora, por los medios legales que estén establecidos». Añadiendo que se observaría el mismo procedimiento para las contribuciones extraordinarias, salvo que hubiese uno especial establecido por ley, en cuyo caso la diputación intervendría según fijasen las Cortes.

También concernía a las diputaciones, conforme disponía el artículo 3 de ese Capítulo II, resolver sin ulterior recurso las quejas o reclamaciones de los pueblos y particulares sobre agravios en los repartimientos .

Por su parte, los ayuntamientos tenían que hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones en cada pueblo y remitirlas a la tesorería respectiva, según ordenaba el artículo 321.4 de la Constitución, ajustándose, según el artículo 13 del Capítulo I de la Instrucción, a lo dispuesto en el texto constitucional o en las leyes o instrucciones correspondientes.

En las inversiones y rendición de cuentas, además de ayuntamientos y diputaciones, también intervenía el jefe político, que a la postre era el que tenía que dar su aprobación.

Así, a los ayuntamiento atañía, según el artículo 321.3 de la Constitución, la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a lo determinado por las leyes y reglamentos, nombrando para ello un depositario. Este cometido se reiteraba en el artículo 11 del Capítulo I de la Instrucción, que, además, en su artículo 16 añadía que cada ayuntamiento debía rendir anualmente cuentas documentadas a la diputación de esa recaudación e inversión a través del jefe político.

publicar de orden de las mismas. Tomo VI, Madrid en Imprenta Nacional, año de 1821, pp. 2-3, 3-4, 9-10, 12, 18, 18-19 y 19-20).

Las diputaciones, sin embargo, veían limitada su tarea a velar sobre la adecuada inversión de los fondos públicos de los pueblos, según el artículo 335.2 de la Constitución, pero después tenían que examinar las cuentas para que con su V.º B.º fueren aprobadas por la autoridad superior. ¿Cómo se llevaba a cabo esta fiscalización de las cuentas en la que estaban involucradas las diputaciones y el jefe político de cada provincia? En el artículo 5 del Capítulo II de la Instrucción se indicaba al respecto que cada diputación debería pasar esas cuentas a la contaduría de propios y arbitrios de la provincia para que las examinase y glosase. Si este organismo las estimaba documentadas y conformes a las leyes y reglamentos, las debía remitir de nuevo a la diputación para que estampase su V.º B.º, y después se sometían a la aprobación del jefe político, quien, según el artículo 25 del Capítulo III de la Instrucción, si tuviese algún inconveniente para su aprobación tenía que consultar con el Gobierno para resolver lo que fuese más conveniente. Después, como seguía diciendo el artículo 5, el jefe político tenía que ordenar a esa contaduría la formación de un finiquito general (en el que debían constar su aprobación y el V.º B.º de la diputación, expresándose los caudales sobrantes en caja) con las cuentas de todos los pueblos de la provincia, que se debía enviar anualmente al Gobierno «para su reconocimiento y efectos que puedan convenir». Las cuentas de pósitos, mientras subsistiesen, también debían ser sometidas al mismo procedimiento como determinaba el artículo 7 del Capítulo II de la Instrucción.

Por último, el artículo 15 del Capítulo III precisaba que cuando se tratasen en la diputación negocios relacionados con la aprobación de cuentas y el repartimiento de contribuciones, se decidiría siempre «aquello en que conviniera la mayor parte de los vocales», y, por ello, la responsabilidad recaía en la diputación y no en el jefe político.

En el ámbito militar, el texto gaditano casi no atribuyó competencia alguna al jefe político, a la diputación y a los ayuntamientos constitucionales, a pesar de lo cual sí desempeñaron funciones importantes en esta esfera.

Las únicas referencias se encuentran en la Instrucción de 1813, que señalaba en el artículo 3 del Capítulo II que la diputación debía resolver sin ulterior recurso las reclamaciones y dudas que se suscitasen en los pueblos sobre reclutamiento o reemplazo para el Ejército, sin perjuicio de que la autoridad militar interviniese acerca de la «aptitud y robustez de los individuos». Esas reclamaciones y dudas se debían dirigir a la diputación a través del jefe político. Y en el 24 del Capítulo I se decía que cada consistorio se ocuparía de que los bagajes, alojamientos y demás suministros de las tropas se repartiesen equitativamente entre los vecinos, y de que se observase «la más exacta cuenta y razón para los correspondientes abonos», cumpliendo con escrupulosidad las órdenes del jefe político, a quien correspondía, según el artículo 30 del Capítulo III, la superior inspección en estas materias.

A pesar de este silencio, dos fueron principalmente las labores en las que participaron especialmente los ayuntamientos y las diputaciones: el reemplazo del Ejército y la Milicia Nacional.

La Constitución en su artículo 9 establecía la obligación de «todo español a defender la patria con las armas cuando sea llamado por ley», y en el 356 que habría una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior. Añadía el artículo siguiente que las Cortes fijarían anualmente el número de tropas necesarias según las circunstancias.

El procedimiento de las quintas o designación por sorteo de un mozo entre cada cinco fue el utilizado durante estos años de 1808 a 1814 para constituir el contingente del reemplazo del Ejército³¹. Los ayuntamientos constitucionales desempeñaron un papel importante, al igual que lo habían hecho los absolutistas, en la preparación y realización del sorteo de esas quintas según señala Borreguero Beltrán³². También las diputaciones y los jefes políticos, que asumieron, respectivamente, las funciones que habían ejercido las Contadurías y las Juntas provinciales y los intendentes.

¿Cómo se efectuaba el reemplazo?³³ En primer lugar, se repartía el contingente previamente fijado por las Cortes entre las provincias que debían suministrar tropas; después ese cupo provincial se distribuía entre los pueblos teniendo en cuenta su vecindario y situación geográfica, basándose fundamentalmente en los padrones, que permitían, al menos en teoría, el conocimiento exacto de la población de cada núcleo. En segundo lugar, se hacía el alistamiento en cada pueblo, que consistía en excluir de los padrones a todos los que por diversas causas, ser nobles, no tener la edad..., no podían incluirse en la quinta. Con esta operación se sabía la cifra de mozos aptos para el Ejército que eran sorteables. Era en este momento cuando comenzaban las innumerables reclamaciones y dudas, tanto de los ayuntamientos como de los particulares, que tenían que resolver las diputaciones de cada provincia como he indicado arriba.

En tercer lugar, se procedía al sorteo, normalmente en el ayuntamiento de cada pueblo, a través del llamado «encantamiento», por el cual se introducían en un cántaro bolas con los nombres de todos los mozos útiles para el servicio, y a la vez, igual número de bolas en otra vasija, escribiéndose, según el cupo de soldados exigido, en unas la palabra soldado, mientras que otras quedaban en blanco. Posteriormente, dos niños iban emparejando las bolas que sacaban de los cántaros, levantándose acta del sorteo. Y, en cuarto y último lugar, correspondía a los consistorios el traslado de los mozos desde sus localidades hasta los lugares de concentración.

En cuanto a la Milicia nacional³⁴, la Constitución estableció en el artículo 362 que en cada provincia habría cuerpos de milicias nacionales compuestos de

³¹ P. CASADO BURBANO, *Las fuerza armadas en el inicio del constitucionalismo español*, Madrid, 1982, p. 39.

³² C. BORREGUERO BELTRÁN, *El reclutamiento militar por quintas en la España del siglo XVIII. Orígenes del servicio militar obligatorio*, Valladolid, 1989, p. 117.

³³ BORREGUERO BELTRÁN, *El reclutamiento militar por quintas...*, cit., pp. 127 y ss.

³⁴ Sobre esta cuestión, J. S. PÉREZ GARZÓN, *Milicia Nacional y Revolución burguesa. El prototipo madrileño 1808-1874*, Madrid, 1978.

habitantes de cada una de ellas en proporción a su población y circunstancias, añadiendo el 363 que se regularía por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos los ramos, el 364 que su servicio no sería continuo, sino sólo cuando las circunstancias lo requiriesen, y el 365 que el rey podría disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia y fuera de ella, pero sólo en este último caso con el otorgamiento de las Cortes.

El Reglamento de la Milicia, en el que se encomendaban importantes atribuciones a los ayuntamientos, no se publicó hasta abril de 1814³⁵, por lo que prácticamente no estuvo vigente, puesto que a su regreso a comienzos de mayo Fernando VII anuló toda la obra gaditana.

En el ámbito gubernativo englobamos numerosas y dispares atribuciones encaminadas a organizar y mejorar sustancialmente la calidad de vida de los ciudadanos, puesto que eran las que más afectaban a su devenir cotidiano y trataban de satisfacer muchas de sus necesidades básicas. El jefe político, la diputación y los ayuntamientos constitucionales aparecen implicados en el desempeño de estas atribuciones, todas ellas detalladas con gran minuciosidad en la Instrucción de 1813.

En relación con la *seguridad y el mantenimiento del orden público*, los ayuntamientos y el jefe político tenían que complementarse para cumplir con éxito esta tarea, de la que quedaba al margen la diputación.

Así, según el artículo 321.2 de la Constitución, los ayuntamientos debían auxiliar al alcalde en todo lo relativo a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público. Explicándose en el artículo 10 del Capítulo I de la Instrucción que, mientras que en el consistorio se tenían que acordar las medidas de buen gobierno para asegurar y proteger esas personas y bienes, la ejecución correspondía a los alcaldes, quienes, tanto respecto de estas medidas como de aquellas otras que estaban autorizados por las leyes a tomar por sí «para conservar el buen orden y tranquilidad de los pueblos», debían de ser asistidos, se insistía, por el ayuntamiento y por cada uno de sus individuos cuando fuesen requeridos para ello.

En el jefe político, tal y como señalaba el artículo 1 del Capítulo III de la Instrucción, en cuanto responsable del gobierno político de la provincia como disponía el artículo 324 de la Constitución, recaía la superior autoridad dentro de su demarcación para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden y de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes. Para ello debía ser respetado y obedecido por todos, podía ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno y tenía facultad para imponer y exigir multas a los que le desobedeciesen o le faltasen al respeto y a todos los que turbaren el orden o sosiego público. Además, al ser responsable

³⁵ Decreto LXXIII de 15 de abril de 1814 sobre el Reglamento para la Milicia nacional expresa (en *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes ordinarias desde 25 de septiembre de 1813, día de su instalación, hasta 11 de mayo de 1814, en que fueron disueltas*, mandada publicar de orden de las actuales, tomo v, Madrid, Imprenta Nacional, año de 1820, pp. 170-182).

del orden interior de la provincia, conforme determinaba el artículo 27 del citado Capítulo de la Instrucción, podía requerir, si fuera necesario, a la Comandancia militar el auxilio de la fuerza armada para conservar o restablecer la tranquilidad de las poblaciones y la seguridad de los caminos. Igualmente, según el artículo 20, podía usar de la facultad otorgada al rey en el artículo 172.11 de la Constitución³⁶, y arrestar a los delincuentes que sorprendiesen *in fraganti*, pero debería entregarlos a disposición del juez competente en el plazo de veinticuatro horas.

Las *obras públicas*, tanto su conservación o reparación como la realización de otras nuevas, fueron actuaciones en las que los ayuntamientos y la diputación debían unir sus esfuerzos para gestionarlas adecuadamente.

A los ayuntamientos les correspondía cuidar de la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes, cárceles, montes del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato según disponía el artículo 321.7 de la Constitución, y precisaban meticulosamente los artículos 5, 6 y 8 del Capítulo I de la Instrucción³⁷.

Y a la diputación competía, según el artículo 9 del Capítulo II de la Instrucción, velar sobre la conservación de las obras públicas de común utilidad para la provincia, y promover, haciéndolo constar al gobierno, la construcción de nuevas obras, especialmente las referidas a la navegación interior de la provincia donde hubiere posibilidad, y asimismo, velar que los ayuntamientos cumpliesen con sus obligaciones sobre el cuidado de los caminos rurales y travesías y de los plantíos y montes. Indicando que respecto de las obras nacionales que estuviesen a cargo del Gobierno y a costa del erario público, las diputaciones tendrían la intervención especial que les señalase el Gobierno, debiendo vigilar para avisarle de los abusos que observasen, sin entrometerse en la dirección de las obras «ni embarazar de modo alguno a sus directores».

³⁶ Este precepto indicaba que el rey no podía privar a ningún individuo de su libertad ni imponerle por sí pena alguna, y sólo en el caso de que el bien y la seguridad del Estado exigiesen el arresto de alguna persona el monarca podría expedir órdenes al efecto, pero con la condición de que en el plazo de cuarenta y ocho horas debería hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

³⁷ En concreto, en el 5 se señalaba que cada ayuntamiento debía cuidar de la conservación de las fuentes públicas y de que hubiese abundancia de buenas aguas para las personas y los animales, del empedramiento y alumbrado de las calles y de hermostrar los parajes públicos en lo que lo permitiesen las circunstancias de cada pueblo. También tenían que cuidar, según el artículo siguiente, de los caminos rurales y travesías de su territorio y de las obras públicas «de utilidad, beneficencia u ornato» que perteneciesen al término de su jurisdicción, pero adecuándose a las leyes militares aquellos pueblos que fuesen «plaza de guerra» o en los que se hallasen castillos o puestos fortificados. Igualmente, cada ayuntamiento debía avisar al jefe político de la necesidad de reparación para su conservación de los caminos, calzadas, acueductos y otras obras públicas que perteneciesen a la provincia o fuesen de carácter nacional como las carreteras generales. En estos supuestos, el Gobierno encargaba a cada ayuntamiento o a cada provincia lo que en cada caso tuviese por conveniente. Asimismo, según el 8, debían cuidar de la vigilancia de los montes y plantíos «procurando con todo esmero la conservación y repoblación de ellos con las más exacta observancia de los reglamentos que rigen la materia».

Para sufragar los gastos generados por el mantenimiento, reparación y construcción de obras públicas, la Instrucción ordenaba en el artículo 10 del Capítulo II que las diputaciones tenían que utilizar el sobrante de los propios y arbitrios una vez satisfechas las necesidades de los pueblos. Después, las cuentas de esa inversión, procedentes tanto de ese sobrante como de los nuevos arbitrios que en su caso concediesen las Cortes, debían ser examinadas por la corporación provincial, remitidas al Gobierno para que las hiciese reconocer y glosar por la contaduría mayor de cuentas y presentadas por el Gobierno a las Cortes para su aprobación.

No obstante, podía suceder, como se indica en el párrafo anterior, que los pueblos necesitasen nuevos arbitrios, en cuyo caso, según el artículo 322 de la Constitución, tendrían que solicitar aprobación a las Cortes a través de la diputación, pudiendo en caso de urgencia usar de ellos interinamente los ayuntamientos con el consentimiento de la diputación mientras llegaba la resolución de las Cortes. Para ello, el artículo 335.4 de la Constitución establecía, en primer lugar, que la diputación debía proponer al Gobierno los arbitrios que considerase más convenientes para la ejecución de obras nuevas de utilidad común o para la reparación de las antiguas, con el objetivo de obtener el correspondiente permiso de las Cortes, y, en segundo, que para la recaudación de esos arbitrios la diputación debía nombrar un depositario y remitir las cuentas de la inversión examinadas por ella al Gobierno para que las reconociese y glosase y después, finalmente, las pasase a las Cortes para su aprobación.

Insistía en esta idea el artículo 6 del Capítulo II de la Instrucción al señalar que cuando un ayuntamiento recurriera a la diputación para solicitar, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Capítulo I de esta Instrucción, alguna cantidad más de la asignada de los fondos de propios y arbitrios para gastos públicos o de objetos de utilidad común, esa diputación podría permitirle, en los términos que le pareciese, disponer de la cantidad de los fondos y arbitrios requerida, siempre que no excediese del doble de la señalada para gastos extraordinarios y alterables, y en el supuesto de que se superase esa cantidad se debía solicitar, a través del jefe político, la aprobación del Gobierno, presentado el informe de la diputación.

La *instrucción pública* fue uno de los asuntos más importantes para los legisladores gaditanos, de modo que en el artículo 366 de la Constitución se ordenaba que en todos los pueblos de la monarquía se tenían que establecer escuelas de primeras letras en las que se enseñaría a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica, «que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles». Para cumplir este mandato constitucional se encargó a las diputaciones y a los ayuntamientos llevar a cabo conjuntamente una serie de tareas.

A las diputaciones les correspondía promover la educación de la juventud, según señalaba el artículo 335.5 de la Constitución y, según el 12 del Capítulo II de la Instrucción, velar sobre el cumplimiento por los ayuntamientos de sus obligaciones acerca del establecimiento de las citadas escuelas conforme a los planes aprobados por el Gobierno y ocuparse de los exámenes de los maestros

de primeras letras hasta que se estableciese la Dirección General de Estudios. Para ello, las personas que esa corporación estimase más adecuadas debían examinar a los aspirantes a ser tales maestros, procurando que reuniesen «la competente instrucción y la moral más acreditada». La propia diputación era la que tenía que aprobar a estos maestros y otorgar el título correspondiente, que se despachaba gratis y servía para enseñar en cualquier pueblo de la provincia, debiendo estar firmado por el jefe político y un individuo de la diputación, y refrendado por el secretario de esta última.

La obligación de cuidar del mantenimiento de las escuelas de primeras letras y otros establecimientos de educación pagados de los fondos comunes recaía en los ayuntamientos según el artículo 321.5 de la Constitución. El 14 del Capítulo I de la Instrucción, que reiteraba esta obligación, añadía que también tenían que preocuparse del buen desempeño de los maestros, especialmente del puntual cumplimiento de lo prevenido en el artículo 366 de la Constitución, y de asegurarse de que se les dotase convenientemente de los fondos del común, previa aprobación del Gobierno, oído el informe de la diputación provincial; y en defecto de esos fondos, de los que acordase la diputación con las formalidades precavidas en el artículo 322 de la Constitución.

Las cuestiones relacionadas con la *sanidad* competían a los ayuntamientos, a la diputación y al jefe político, siendo las principales actuaciones que se les encomendaron el cuidado de los hospitales, la prevención y, en su caso, erradicación de las epidemias y enfermedades contagiosas y la creación de juntas de sanidad.

Atañía a los ayuntamientos, según el artículo 321.6 de la Constitución, el cuidado de los hospitales. Para cumplir este cometido el artículo 7 del Capítulo I de la Instrucción diferenciaba entre los hospitales «que se mantenga de los fondos del común del pueblo», en cuyo caso el cuidado tenía que ceñirse a las reglas que diese el Gobierno, mientras que respecto a los que «fuesen de fundación particular de alguna persona, familia o corporación, o que estuvieren encargados por el Gobierno a personas o cuerpos particulares con sujeción a reglamentos», debían limitarse a dar parte al jefe político si observasen abusos, pero sin perturbar a los directores, administradores y empleados en el ejercicio de sus funciones.

De las epidemias o enfermedades contagiosas debía ocuparse el jefe político, quien, tal y como ordenaba el artículo 22 del Capítulo III de la Instrucción, tenía que adoptar, por sí o con acuerdo de la junta de sanidad o de la diputación provincial si se hallaba reunida, las medidas necesarias para «atajar el mal y procurar los oportunos auxilios». Para ello tenía que informar con frecuencia al Gobierno acerca de lo que ocurriese en cualquier momento, de las precauciones que se tomasen y de los «socorros» que se necesitasen, notificándole al mismo tiempo lo que le indicasen los facultativos de la junta provincial de sanidad acerca de la naturaleza del mal, su curación y la mortandad que provocase a diario. En esta tarea tenía que ser auxiliado por la diputación según el artículo 11 del Capítulo II, mientras que los ayuntamientos, como establecía el artículo 3 del Capítulo I, si apareciese en el pueblo alguna enfermedad epidémica, debían avi-

sar inmediatamente al jefe político para que se adoptasen las medidas pertinentes para «cortar los progresos del mal y auxiliar al pueblo con los medicamentos», y tenían que informar semanalmente, o con mayor frecuencia si así se le requiriese, del estado de la salud pública y de los fallecimientos acaecidos.

El arriba mencionado artículo 11 de la Instrucción también mandaba que la diputación debía constituir en la capital de cada provincia una junta de sanidad compuesta por el jefe político, el intendente, el obispo (en ausencia de éste el vicario y a falta de ambos un párroco prefiriéndose al más antiguo), un individuo de la diputación y los facultativos y vecinos que se estimase conveniente; y el 4 del Capítulo I que los ayuntamientos, para cuidar la salud de los pueblos y donde el vecindario lo permitiese, también tenían que formar cada año una junta de sanidad integrada por el alcalde primero o quien hiciese sus veces, el cura párroco más antiguo, uno o más facultativos, regidores y vecinos dependiendo de la extensión de cada localidad, pudiéndose cada año nombrar a los mismos vecinos y regidores, así como aumentar su número cuando el incremento de población lo requiriese.

En los quehaceres relacionados con la *beneficencia* diputación y ayuntamientos debían colaborar, tutelando la primera lo realizado por los segundos.

Así, según el artículo 321.6 de la Constitución, debían cuidar los ayuntamientos de los hospicios, casas de expósitos y establecimientos de beneficencia conforme a las reglas que se estableciesen; obligación que se repetía en el 7 del Capítulo I de la Instrucción, diferenciando, al igual que en el caso de la sanidad, entre los mantenidos con los fondos del común del pueblo y los que fuesen de fundación particular.

Por su parte, la diputación, por mandato del artículo 335.8 de la Constitución, debía vigilar que los establecimientos piadosos y de beneficencia «llenen su respectivo objeto», proponiendo al Gobierno lo que estimasen «conducente para la reforma de los abusos que observaren». El artículo 9 del Capítulo II de la Instrucción insistía en este cometido, señalando que la diputación debía velar sobre las conservación de los establecimientos de beneficencia común y promover la formación de otros nuevos que fuesen útiles, necesarios y beneficiosos para la provincia, pero si el establecimiento fuese de fundación particular y regido por reglas ya establecidas, esa vigilancia debía limitarse a lo dispuesto en el mencionado párrafo 8 del artículo 335. También ordenaba este artículo que competía a la diputación velar sobre que los ayuntamientos observasen lo dispuesto en el artículo 7 del Capítulo I de la Instrucción.

La *policía de salubridad y comodidad* fue atribuida a los ayuntamientos en el artículo 321.1 de la Constitución, detallando las actuaciones que a este efecto debían llevarse a cabo el artículo 1 del Capítulo I de la Instrucción: cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de beneficencia; velar sobre la calidad de los alimentos; asegurarse de que en todos los pueblos hubiese cementerio; cuidar de la desecación, o dar curso, de las aguas estancadas o insalubres; y, por último, «remover todo lo que en el pueblo o en su término» pudiese alterar la salud pública o la de los ganados.

También debían ocuparse los ayuntamientos para procurar la comodidad de los pueblos, según el artículo 5 del Capítulo I de esa Instrucción, de que cada localidad estuviese abastecida de comestibles de buena calidad. A este respecto, el artículo 9 del citado Capítulo les asignaba el cuidado de los pósitos, poniéndose de acuerdo con el jefe político de la provincia y observando las leyes e instrucciones aplicables a la materia.

El *fomento de la agricultura, comercio e industria* fue un cometido encomendado tanto al jefe político como a la diputación y ayuntamientos.

Para ello, el jefe político, según señalaba el artículo 26 del Capítulo III de la Instrucción, debía proponer al Gobierno los medios que estimase convenientes y todo cuanto fuese útil y beneficioso a la provincia. Los ayuntamientos, según el artículo 321.9 de la Constitución, tenían que realizar esta tarea de fomento en función de la localidad y circunstancias de los pueblos y todo cuanto les fuese útil, removiendo los obstáculos y trabas que se opusiesen a su mejora y progreso conforme disponía el artículo 15 del Capítulo I de la Instrucción. Asimismo, la Constitución encargaba en su artículo 335.5 a las diputaciones provinciales este fomento, con la obligación de proteger «a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos», debiendo a este efecto, según el artículo 14 del Capítulo II de la Instrucción, presentar al Gobierno los planes y proyectos que le pareciesen más oportunos.

Los asuntos relacionados con el *censo y la estadística* también requirieron la participación de diputación, ayuntamientos y jefe político.

El artículo 2 del Capítulo I de la Instrucción ordenaba que los ayuntamientos, cada tres meses, debían remitir una nota, de la que conservarían un registro, al jefe político expresando los nacidos, casados y muertos en sus pueblos, extendida por el cura o curas párrocos, en la que tenían que especificar el sexo y las edades. También tenían que enviarle «noticia» de las causas de fallecimiento extendida por un facultativo.

A su vez, según el artículo 21 del Capítulo III de la Instrucción, con la información recibida de los pueblos, el jefe político debía enviar anualmente al Gobierno un «estado de los nacidos, casados y muertos» de cada municipio de la provincia, para que el Gobierno pudiese «tener a la vista en caso necesario los resultados generales sobre esta materia en todo el reino». Debía igualmente preocuparse, según el artículo 31 del mismo Capítulo, de cuidar de que se confeccionase por la diputación el plan estadístico de la provincia, que tenía que remitir al Gobierno en enero de cada año, y que éste comprendiese todos «los objetos» que el Gobierno le indicase, sin perjuicio de que pudiese añadir todas las noticias y datos que creyese conveniente.

Por lo tanto, la diputación debía elaborar el censo y la estadística de la provincia según señalaba el artículo 335.7 de la Constitución. Para realizar esta tarea con la mayor exactitud, establecía el artículo 13 del Capítulo II de la Instrucción que debía utilizar las noticias remitidas por los ayuntamientos periódicamente al jefe político y los demás datos que podía solicitar a través de ese jefe político, según fuese necesario, a las personas, corporaciones y pueblos. Los

censos y planes de estadísticas tenían que enviarse al Gobierno y las diputaciones debían conservarlos en sus archivos.

La *presidencia de las funciones públicas*, según el artículo 35 del Capítulo III de la Instrucción, correspondía al jefe político, y si acudía también la diputación tendría lugar preferente al ayuntamiento. Igualmente, debía preocuparse el jefe político, según este mismo artículo, de que las funciones públicas decretadas por las Cortes se celebrasen con el decoro conveniente y en los días señalados, y que eso mismo se ejecutase por los ayuntamientos en los pueblos.

Cierra la enumeración de estas competencias gubernativas las cuestiones relativas a las *reclamaciones, dudas y quejas*, a las que ya nos hemos referido en las páginas precedentes.

Así, ya hemos mencionado cómo, según el artículo 3 del Capítulo II de la Instrucción, las diputaciones debían resolver, sin ulterior recurso, en primer lugar, las quejas o reclamaciones de los pueblos y particulares sobre agravios en el repartimiento del cupo de contribuciones; en segundo lugar, las reclamaciones y dudas sobre abastos, siempre que conservasen el carácter de gubernativas; y, en tercer lugar, mientras las Cortes no determinasen otra cosa, las dudas y quejas suscitadas en los pueblos, por el pueblo o por los particulares, sobre reclutamiento o reemplazo para el Ejército; reclamaciones, quejas y dudas que se debían dirigir a la diputación a través del jefe político. Para su resolución, la diputación debía examinar maduramente la reclamación, para que en el caso de que se aceptase se procediese a la debida indemnización.

No obstante, correspondía al jefe político el conocimiento de los recursos o dudas relacionados con la elección de los oficios de ayuntamiento según el artículo 23 del Capítulo III de la Instrucción, los cuales debía decidir gubernativamente y por vía instructiva «sin pleyto ni contienda judicial». Además, toda persona que intentase «decir de nulidad de las elecciones, o de tachas en el nombramiento de alguno» tenía para hacerlo los ocho días siguientes a la publicación de la elección, ya que pasado este plazo no se admitirían las quejas, pero en ningún caso se suspendería la toma de posesión de los nombrados so pretexto de la interposición de los recursos y quejas.

Finalmente, las político-constitucionales fueron las competencias, según Sarrión Gualda³⁸, más características atribuidas, sobre todo a las diputaciones, por las Cortes de Cádiz, desaparecidas todas ellas a raíz del establecimiento del modelo moderado.

La Constitución de Cádiz tenía como uno de sus primordiales objetivos la implantación de los ayuntamientos constitucionales y la creación de otros nuevos en localidades de menos de mil habitantes, tal y como se disponía en su artículo 310 ya expuesto. El jefe político, los ayuntamientos y la diputación tenían importantes cometidos que cumplir al respecto.

³⁸ J. SARRIÓN GUALDA, «Representatividad, atribuciones y actividades políticas de las diputaciones provinciales durante la vigencia de la Constitución de Cádiz», en *Rudimentos legales. Revista de Historia del Derecho*, 4 (2002), pp. 104-105.

Así, mientras al jefe político le correspondía, según el artículo 12 del Capítulo III de la Instrucción, cuidar del nombramiento de los ayuntamientos constitucionales de los pueblos de su provincia, de que se realizasen las elecciones para ello periódicamente, y, como ya sabemos, conocer de los recursos o dudas relativos a esas elecciones, los ayuntamientos tenían la responsabilidad, según el artículo 22 del Capítulo I de la Instrucción, de la renovación de sus individuos. Para ello tenían que asegurarse de que se avisase a todos los vecinos con anticipación suficiente al día de la elección «por aquel medio que estuviese en uso», se tenían que nombrar por cada junta parroquial dos escrutadores para que concurriesen a todos los actos de la elección con el presidente y secretario, y, una vez elegidos los electores, éstos debían nombrar de entre ellos mismos a otros dos para que fuesen escrutadores en la elección de los individuos del ayuntamiento.

Por su parte, las diputaciones, conforme ordenaba el artículo 335.3 de la Constitución, debían preocuparse de que se estableciesen los ayuntamientos donde correspondiese, detallando el artículo 1 del Capítulo II de la Instrucción el procedimiento que debían seguir las corporaciones provinciales para constituir ayuntamientos en los pueblos donde no los hubiese. Así, primero tenían que «tomar razón exacta del vecindario de cada pueblo», y si superaba el pueblo o con su comarca las mil almas se debía instituir en todo caso el ayuntamiento, y, si no se alcanzaba esta población, pero por razones de bien público fuere conveniente establecerlo, se debía formar un expediente instructivo explicando esas razones. Este expediente y el que debía formar también instructivamente la diputación, previo los informes de los pueblos comarcanos sobre señalamiento de los límites con el pueblo donde hubiese de establecerse el ayuntamiento, debían remitirse por el jefe político, con el parecer de la diputación, al Gobierno.

La denuncia de los abusos en la administración de rentas públicas y de las infracciones de la Constitución fue otra de las atribuciones político-constitucionales en las que las diputaciones desempeñaron un papel transcendental.

La Constitución mandaba en los apartados 6 y 9 del artículo 335, respectivamente, que la diputación tenía que «dar parte al gobierno de los abusos en la administración de las rentas públicas» y «a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia». Para poder cumplir estos encargos, según el artículo 15 del Capítulo II de la Instrucción, las diputaciones debían recurrir a las Cortes o al Gobierno, presentando datos suficientes y bien calificados, sin que con este pretexto pudiesen entrometerse en las funciones de los empleados públicos.

Estas facultades atribuidas por el texto gaditano a las diputaciones provinciales, que no se repetirían nunca en las posteriores constituciones, ¿en qué se diferenciaban? Sarrión indica que la interpretación que las diputaciones con frecuencia asignaron a la facultad de denunciar los abusos que notasen en la administración de rentas públicas consistía en vigilar que no se exigiesen prestaciones no aprobadas por las Cortes. Pero como esas posibles exacciones ile-

gales constituían también infracciones de la Constitución, fue verdaderamente difícil distinguir en la práctica ambos cometidos³⁹.

Además, los artículos 372 y 373 del texto gaditano se referían explícitamente a la denuncia de las infracciones de la Constitución, explicando el primero que la Cortes en sus primeras sesiones tomarían en consideración las infracciones que se les hubieren presentado para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que la hubiesen contravenido, y el segundo, que todos los españoles tenían derecho a representar a las Cortes o al rey para reclamar la observancia de la Constitución.

Por lo tanto, el cauce utilizado para hacer efectivo estos derechos fueron las representaciones dirigidas a las Cortes o la Regencia del reino, aunque muy frecuentemente las Cortes recibieron no sólo representaciones por infracción de la Constitución, que eran las que le correspondían, sino también relativas a abusos de las rentas públicas que, como hemos mencionado, eran verdaderas infracciones a la Constitución.

Según Lorente Sariñena, «un número importante de representaciones se dirigió directamente a las Cortes, estando o no justificadas», pero en otras muchas «los particulares pudieron utilizar instancias intermedias tanto para ayudarse en la documentación como para que fueran éstas las que, una vez completada la información, enviaran el recurso a las Cortes»⁴⁰. Estas instancias fueron las diputaciones provinciales por un lado, y los jueces de primera instancia y los alcaldes constitucionales, por otro.

Las diputaciones a veces «decidieron por sí mismas enviar la representación», sin haber recibido denuncia alguna de particulares, en cuyo caso realizaban una labor de investigación autónoma a la que estaban obligadas en virtud del mandato constitucional del artículo 335⁴¹. Y en otras muchas ocasiones «cumplieron esta función respondiendo únicamente a los deseos de los particulares que ante ellas tramitaron las justificaciones correspondientes»⁴². En este segundo caso, las diputaciones no eran responsables de la denuncia, sino «que actuaban como simple oficina de correo»⁴³. Los trámites que se seguían habitualmente eran los siguientes⁴⁴: primero esos particulares presentaban ante la diputación el recurso basándose en el artículo 373 de la Constitución; después, la diputación instruía el expediente, pudiendo pedir los informes que estimase convenientes para presentar «los datos suficientes y bien calificados» para fundamentar esas reclamaciones; y en tercer lugar, las diputaciones enviaban el expediente completo a las Cortes a través del cauce del jefe político.

Pero, como explica Lorente Sariñena, las diputaciones «no se limitaron a instruir, sino que adjuntaron por regla general al expediente remitido una valoración de los hechos», y «en los supuestos en que estas corporaciones conside-

³⁹ SARRIÓN GUALDA, *Representatividad, atribuciones y actividades políticas...*, cit., p. 117.

⁴⁰ M. LORENTE SARIÑENA, *Las infracciones a la Constitución de 1812*, Madrid, 1988, pp. 157 y 158.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 159 y 126-127.

⁴² *Ibidem*, p. 159.

⁴³ *Ibidem*, p. 125.

⁴⁴ Seguimos a LORENTE SARIÑENA, *ibidem*, p. 160.

raron que los expedientes presentados ante ellas eran auténticas pruebas de la existencia de una infracción, en la mayoría de las ocasiones la diputación se pronunció positivamente afirmando la existencia del hecho»⁴⁵. Esto tiene gran trascendencia, puesto que estas valoraciones y calificaciones de las diputaciones se supone que influyeron en la decisión de la comisión, que por supuesto no estaba vinculada por ellas, pero que, «a pesar de poder pedir más informes, se conformó por regla general con los ya enviados, de lo que razonablemente se deduce que debió tener problemas para calificar de forma contraria lo instruido por las diputaciones»⁴⁶.

Los jueces de primera instancia y los alcaldes constitucionales fueron las otras instancias utilizadas por los particulares para la tramitación de esos expedientes de denuncia de infracciones de la Constitución tal y como se establecía en el artículo 17 del Capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813, que disponía que cualquier español que tuviese que quejarse ante las Cortes, el rey o el Tribunal Supremo contra algún jefe político, intendente o cualquier otro empleado público podría acudir ante el juez letrado de partido o ante el alcalde constitucional que le correspondiese para que «le admita la información sumaria de los hechos en que funda su agravio y el juez o alcalde deberán admitirla inmediatamente bajo su más estrecha responsabilidad, quedando al interesado expedito el camino para apelar a la Audiencia del territorio por la resistencia, morosidad, contemplación u otro defecto que experimente en este punto». A diferencia de las diputaciones, esas autoridades «se privaron de incluir dictamen alguno sobre la infracción a la Constitución instruida por ellos»⁴⁷.

* * * * *

En definitiva, los textos gaditanos pergeñaron sin lugar a dudas una nueva organización local, esencialmente diferente de la anterior, que descansaba en la esfera municipal sobre los ayuntamientos constitucionales y en la territorial sobre una necesaria nueva división en provincias, con un jefe político al frente de cada una y una diputación encargada de promover su prosperidad. La centralización y la jerarquización fueron los principios rectores que definieron esta nueva estructura, ya que diputaciones y ayuntamientos actuaban como agentes del poder ejecutivo en la provincia y el municipio respectivamente, y este poder ejecutivo estaba representado por el todopoderoso jefe político, que presidía la diputación y el ayuntamiento de la capital donde residía, siendo el delegado del poder central en la provincia. De manera que el intervencionismo y control del Gobierno central a través del jefe político era total, puesto que, aunque ayuntamientos y diputaciones tenían atribuidas unas competencias determinadas, carecían de fuerza ejecutiva respecto a ellas, correspondiendo esa ejecución al jefe político. El contrapeso a esta feroz centralización se basaba en el carácter electivo de los integrantes de las diputaciones y ayuntamientos.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 160-161.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 162.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 163 y 165.

La diputación era el órgano jerárquicamente superior respecto a los ayuntamientos de la provincia, y a su vez diputación y ayuntamientos estaban subordinados al jefe político, que además era el único conducto de comunicación entre los ayuntamientos y la diputación y entre la diputación y el Gobierno central.

Pero una cosa es lo que se dice en la teoría y otra lo que acaece en la práctica, porque las normas no pueden abstraerse de lo que las rodea, es decir, toda regulación es producto y a la vez deudora de las circunstancias de su época, que facilitan o no su aplicación. La aparición de esta nueva organización local gaditana se inserta en un período histórico, desde 1808 hasta 1814, marcado por la Guerra de la Independencia, en el que los acontecimientos se sucedieron de manera vertiginosa. Y la efectiva aplicación del nuevo modelo gaditano en la esfera local, es decir, la implantación de las nuevas autoridades y organismos por un lado, y, por otro, el cumplimiento de sus atribuciones y de las disposiciones emanadas del Gobierno central, estuvieron condicionadas por esa guerra contra los franceses y por sus consecuencias, y frustradas a la postre por el restablecimiento del absolutismo por Fernando VII en mayo de 1814, que cortó de raíz el funcionamiento del mecanismo que se estaba poniendo en marcha. Es decir, las circunstancias políticas generales jugaron en contra del éxito de esta nueva experiencia. La cruda realidad, tozuda, imposibilitó el triunfo en estos momentos de la nueva regulación, de la nueva estructura local, en definitiva, del nuevo modelo de Estado.

Las operaciones militares de esta contienda, con intermitentes avances y retrocesos en la recuperación del territorio invadido, determinaron los tiempos de esa implantación, y sólo desde el verano de 1813, cuando el conflicto estaba prácticamente concluso, se puede decir que se generalizó de manera homogénea esta nueva organización por todo el territorio español. Antes asistimos a un proceso de implantación y aplicación incompleta, con más o menos distorsiones, y de forma discontinua.

Según los datos conocidos hasta ahora, y reitero, como ya indiqué al inicio, que no son muchos, antes o después, con más o menos improvisación, se crearon y sucedieron los ayuntamientos constitucionales en las distintas localidades, se enviaron los jefes políticos a las provincias y en ellas se constituyeron las diputaciones. Y, además, estas nuevas autoridades y organismos una vez implantados intentaron cumplir sus atribuciones en los diversos campos de su competencia y, además, aquellas otras disposiciones, que una vez establecida la estructura que conformaba el armazón político institucional de ese modelo organizativo, iban tejiendo el entramado de una nueva forma de organización totalmente diferente de la absolutista ¿Lo lograron?

De las noticias que al respecto poseemos, contenidas en los escasos estudios sobre lugares concretos, se desprende que no siempre se alcanzó el éxito en esas tareas. Así, por ejemplo, en la Salamanca de la época⁴⁸, aunque sí se nombraron los jueces de primera instancia, por el contrario no se logró una

⁴⁸ Véase con detalle POLO MARTÍN, *Absolutismo, afrancesamiento y constitucionalismo...*, cit., pp. 111-266.

nueva división provincial ni en partidos judiciales. Tampoco, pese al esfuerzo ímprobo de la diputación, se consiguió terminar con éxito el repartimiento de la nueva contribución directa de septiembre de 1813 y la exacción y cobro del tercio que había sido anticipado de la misma. El reemplazo del Ejército solicitado por las Cortes en 1813 tampoco llegó a buen fin, puesto que las operaciones de la quinta quedaron interrumpidas por orden de la Regencia en febrero de 1814. Por lo tanto, en tres de las principales esferas, judicial, hacendística y militar, poco se consiguió por parte de las instancias locales. Ello a pesar de las buenas intenciones y trabajo, en ocasiones arduo, tanto de la diputación como del jefe político, no así de los ayuntamientos constitucionales. Digo esto porque en buena medida fueron esos ayuntamientos de los pueblos, los que, junto con los particulares, con sus incesantes quejas, reclamaciones y solicitud de aclaración de dudas ante las diputaciones, impotentes para su resolución, colapsaron y retrasaron constantemente e impidieron que las tareas relacionadas con la contribución directa y el reemplazo llegaran a concluirse con éxito. En lo relativo a la división en partidos judiciales, el desacuerdo con la Audiencia en cuanto a su número y las mezquinas y constantes disputas entre los pueblos por ser incluidos en uno u otro o por ser o no cabezas de partido retardó y dificultó o frustró ese cometido.

En el ámbito gubernativo, las constantes actuaciones y gestiones de los ayuntamientos y diputación, que se prestaron con entusiasmo a cumplir esas tareas, con el apoyo del jefe político, tampoco fructificaron en resultados positivos en muchas ocasiones, ya que la miseria originada por la guerra lastró en buena medida la posibilidad de éxito de muchas de esas gestiones y propósitos ante la total y absoluta carestía monetaria que se padecía. Así, obras públicas, establecimientos de sanidad, beneficencia e instrucción sufrieron el azote de la extrema pobreza y la falta acuciante de dinero. Quizá fuese en las atribuciones político-administrativas donde se alcanzó un mayor éxito, ya que al vivo proceder de las diputaciones se unió la conducta propicia de las Cortes, auspiciada por el deseo latente de que se respetase el texto constitucional. Así, se tramitaron numerosos expedientes de denuncia de infracciones y de formación de nuevos ayuntamientos constitucionales, cuyo resultado quedó, como en tantas otras cuestiones, en el aire, pues no hubo tiempo suficiente para concluirlos.

Por consiguiente, a pesar de las buenas intenciones del jefe político y de la diputación, que se convirtieron en entusiastas adalides del cumplimiento de las disposiciones gaditanas, no siempre se obtuvo un resultado satisfactorio. La oposición, en muchos casos larvada, de los pueblos representados por sus ayuntamientos constitucionales y de los particulares, que, incluso inconscientemente, obstaculizaron esos quehaceres, la penuria provocada por la guerra y el regreso de Fernando VII impidieron que algunos de los principales objetivos y presupuestos necesarios para la cimentación del nuevo modelo organizativo cuajaran. Al mismo tiempo, la cautela, la actitud acomodaticia y la docilidad y complacencia con las autoridades del poder central fueron los rasgos dominantes en la actitud de la mayoría de las personas que ocuparon destacados oficios de carácter local y provincial en esos años.

No obstante, reitero, faltan estudios concretos sobre lo acontecido en las provincias y municipios para poder extraer conclusiones generalizadoras. En todo caso, se sembró en estos dos escasos años que discurrieron entre marzo de 1812, con la promulgación de la Constitución, y mayo de 1814, con la restauración del absolutismo, la semilla de una nueva y diferente manera de concebir la organización del territorio y de los municipios, que brotó de nuevo en el Trienio, para germinar definitivamente en los años treinta durante la regencia de María Cristina, pero tamizada por los postulados emanados del liberalismo moderado.

REGINA POLO MARTÍN