

ACERCA DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL GADITANO

JAVIER PÉREZ NÚÑEZ

Universidad Autónoma de Madrid

1. INTRODUCCIÓN.—2. DE LA REBELIÓN DE LAS PROVINCIAS A LA REVOLUCIÓN DE LA NACIÓN.—3. ESPAÑA: ESTADO NACIONAL, UNIFORME Y CENTRALIZADO.—4. DEL GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS Y DEL JEFE POLÍTICO EN LA PROVINCIA.—5. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL CENTRO DE LA DIVISIÓN DEL LIBERALISMO DURANTE EL TRIENIO CONSTITUCIONAL.—6. LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA PROVINCIA O LA AFIRMACIÓN DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DESCENTRALIZADO.

RESUMEN

Reflexiones sobre el Estado nacional, uniforme y centralizado alumbrado por las Cortes de Cádiz y sobre las dificultades para su traslación a la administración territorial, generadas por la diferente significación conferida al municipio y a la provincia. De la consideración del primero como una unidad natural de convivencia deriva el reconocimiento de un autogobierno limitado, ejercido por un ayuntamiento como órgano colegiado y enteramente elegido, y de la reducción de la segunda a una simple escala territorial del Estado resulta la formación mixta de la diputación y su único carácter de instancia consultiva del jefe político. En el trienio liberal la tendencia liberal moderada, más centralizadora, demandará la equiparación del municipio a la provincia, mientras que la radical, más descentralizadora, acabará estableciendo lo contrario.

Palabras clave: Estado liberal, revolución liberal, administración local, Constitución de 1812, trienio liberal.

ABSTRACT

Reflections about the uniform and centralized nation State, established by the Parliament of Cadiz and the difficulties of its implementation in local government as a consequence of the difference in importance it awards the municipality (town) and the province. Considering the municipality/town as a natural unit of coexistence leads to the recognition of a limited self-rule, governed by a town council as a fully elected body. However, considering the province as no more than a simple regional-scale State leads to a mixed formation of the regional delegate government and advisory bodies for the government delegate. In the liberal heyday (1820-23), the moderate liberal tendency, more centralising in nature, required the municipalities to be placed on a par with the provinces, whereas the radical tendency, with its more decentralising focus, ended up establishing the opposite.

Key words: Liberal State, liberal revolution, local administration, 1812 Constitution, trienio liberal.

(...)

Puesto que la Revolución [española] no ha tenido únicamente por objeto cambiar un gobierno antiguo, sino abolir la forma antigua de la sociedad, tuvo que combatir a la vez todos los poderes establecidos, destruir todas las influencias reconocidas, borrar las tradiciones, renovar las costumbres y los usos, y vaciar en cierto modo el espíritu humano de todas las ideas en las que hasta entonces se había basado el respeto y la obediencia. De ahí su carácter tan singularmente anárquico.

Pero apartad esas ruinas: percibiréis un poder [nacional] inmenso que ha atraído y absorbido en su unidad todas las partículas de autoridad y de influencia que antes se hallaban dispersas en una infinidad de poderes secundarios, de órdenes, clases, profesiones, familias e individuos, y como esparcidas por todo el cuerpo social. (...)

(Cita adaptada de Alexis DE TOCQUEVILLE: *El Antiguo Régimen y la Revolución* —1856—, Madrid, Alianza Editorial, 1982, capítulo II del libro I, págs. 58-59).

1. INTRODUCCIÓN

En 1844, la comisión de reforma de la Constitución de 1837 dictaminaba como inexcusable poner fin a «la organización de una democracia civil y otra militar» que, imperante hasta entonces en el ámbito local, habían hecho

de España más que una Monarquía «una federación de Repúblicas independientes». Comprobar esta afirmación es lo que pretende este artículo (*). Para ello se tiene en cuenta, primero, que el contenido descentralizador recogido bajo esas frases grandilocuentes es corregido de forma drástica con la nueva regulación de régimen local rígidamente centralizada establecida por los moderados en las leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845. Segundo, también se tiene presente, que la organización, que hasta aquí había causado tantos desvelos a estos conservadores, se asentaba en la ley de 3 de febrero de 1823 y que esta disposición, recuperada en octubre de 1836 con la restauración dos meses antes del Código gaditano, era la reforma apadrinada por los exaltados en el ocaso del trienio liberal de la primera legislación local de 23 de junio de 1813. ¿Qué es lo que distancia a esta instrucción de la anterior? ¿Son complementarias o contradictorias? ¿En qué ámbito territorial, municipal o provincial, hay más diferencias? La respuesta a estos interrogantes, que constituye el centro de nuestras reflexiones, confirmará, siguiendo la estela del célebre estudio de Adolfo Posada, el paradigma historiográfico de la administración territorial centralizada instaurada por las Cortes de Cádiz o, en su caso, lo matizará o desmentirá, recorriendo el camino abierto ya hace un tiempo por los administrativistas Diego Chacón y Alfredo Gallego Anabitarte (1).

2. DE LA REBELIÓN DE LAS PROVINCIAS A LA REVOLUCIÓN DE LA NACIÓN

En la guerra y la revolución, a la que se refiere el título y contenido de la obra clásica de uno de sus protagonistas más destacados, el conde de Toreno, parece que todo comenzó desde abajo con la *rebelión de las provincias* a través del movimiento *juntero*. Así es, a esta nueva formulación, las juntas, que se convierten en el recurso institucional secular de los procesos de cambio

(*) Este estudio constituye una nueva versión de la comunicación que, bajo el título «Consideraciones sobre el régimen local en el primer liberalismo español. Del gobierno interior de los pueblos a la municipalización de la provincia» se presentó al IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea (Murcia, 17-19/09/2008) y se integró en el taller núm. 3 sobre «El Estado de las provincias: gobernadores, diputaciones y ayuntamientos».

(1) Respectivamente, POSADA, Adolfo [González]: *Evolución legislativa del Régimen Local en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982; CHACÓN ORTIZ, Diego: «Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español», en TUSELL GÓMEZ, Javier, *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, págs. 225-286; y, fundamentalmente, de GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: «España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica», en ARTOLA, Miguel, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003, págs. 125-166.

político decimonónicos, desembocan en los meses de mayo y junio de 1808 las sublevaciones populares contra la defección de las autoridades tradicionales y la ocupación del ejército francés, es decir, son simultáneamente movilizaciones insurreccionales (o revolucionarias) y patrióticas (o nacionales). Este doble carácter, sintetizado en la trilogía «Dios, Patria y Rey», no tiene el mismo significado para todas las Juntas, de la misma manera que tampoco la legitimidad popular en la que se asientan define su composición. Integradas sobre todo por notables provinciales en una combinación variable de antiguos y nuevos, esas instancias presentan profundas divergencias ideológicas, al propugnar, unas, el orden y sistema de valores propios del Antiguo Régimen y, otras, su desmantelamiento y establecimiento de uno nuevo con los principios revolucionarios liberales. Esto mismo acontece con la guerrilla que, desvinculada de las juntas, en su particular lucha popular contra el ocupante francés asume la defensa, en unos casos, de los quebrantados principios de la comunidad tradicional y, en otros, de propuestas de cambio, convirtiendo la guerra a la vez en revolucionaria («la nación en armas»).

Desde el principio las juntas, a la par que gobiernan con plenitud de poderes en sus respectivos territorios, buscan la unión y coordinación. Logradas ambas con el establecimiento a finales de septiembre de 1808 de la junta central, sin embargo no se resuelve la contradicción existente en aquellas entre tradición o revolución, sino que ella también queda envuelta en la misma. Además, agrega otra divergencia, la derivada de su grado de poder con relación a las juntas provinciales, delegado y reducido a una representación territorial o superior y expresión de una única representación nacional, así como la que ya se hace correlativa traducción en el sistema de administración territorial, descentralizado o centralizado. Así, aunque bajo esa institución unitaria progresivamente se van afirmando la ruptura liberal, con la convocatoria de las Cortes, y su autoridad suprema política y administrativa, con los comisarios y el primer reglamento de las juntas provinciales de enero de 1809, claramente centralizadores, nunca dominan a las tendencias antónimas, que estarían en la base de su propia disolución.

Con la instauración de la Regencia en enero de 1810 eclosiona el movimiento juntista de las provincias del territorio americano que, siguiendo el ejemplo, por un lado, de la primigenia rebelión provincial peninsular, que las había excluido, lleva a su expresión más palmaria el principio de la soberanía popular. Este presupuesto republicano reforzado con el federalismo, de acuerdo, por otro lado, con la cercana experiencia emancipadora norteamericana, les acaba conduciendo a una disyuntiva: autonomía o independencia. La respuesta, que ya a partir de la junta central se da, no asumiendo tal dilema y contemplando la realidad casi desde la sola perspectiva y con la pree-

minencia de las provincias peninsulares, contribuye sobremanera a su resolución en un determinado sentido. Así, lo revelan, de una parte, la manifiesta discriminación de las provincias americanas, primero, en el número vocales asignados en la junta central y, después, de diputados a las Cortes. Y, de otra parte, otro tanto sucede con el segundo reglamento de las juntas provinciales de junio de 1810, que las supeditaba más estrechamente al Gobierno a través de los capitanes generales (2).

Este pluralismo político esbozado —realista, republicano federal y, lógicamente, el liberal— participa en las sesiones de las Cortes de Cádiz, que se estrenan el 24 de septiembre, declarándose representantes de la nación y haciendo residir por ello en ésta la soberanía. Esta *revolución de la nación*, apadrinada por el grupo liberal dominante, cancela la viabilidad de la propuesta de la opinión realista, a la par que desbroza el camino para el proyecto más avanzado auspiciado por los diputados americanos. Se abre éste y se cierra el otro, el más o menos clásico de la Monarquía tradicional que, defendido por los diputados realistas, otorga una fuerza normativa y preeminencia a la Constitución histórica (leyes fundamentales de la Monarquía española), hace residir la soberanía en el monarca, pero condicionada a la participación de las Cortes en la gobernación de Estado. Además, concibe a éste o a la nación como una unidad orgánica formada históricamente por estamentos y agrupaciones territoriales con el monarca a la cabeza, y en idéntico sentido entiende la representación.

Los diputados americanos, en términos generales, asientan su propuesta al igual que los anteriores en concepciones pactistas y de corte territorial tradicionales, pero también modernas, y, sobre todo, en revolucionarias formulaciones doctrinales republicano-democráticas. De ahí que establezcan una permanente identificación entre la nación soberana y las Cortes, es decir, que siempre tienen el carácter de constituyentes. A partir de aquí, conside-

(2) Las obras fundamentales de referencia para esta aproximación a las juntas provinciales han sido: la clásica, pero totalmente vigente, de Miguel ARTOLA: *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000 (1.^a ed. 1959), vol. I, págs. 123-243; PORTILLO VALDÉS, José María: *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Fundación Carolina y Marcial Pons, 2006, págs. 53-103; y la actualización de ese tiempo realizada últimamente por PÉREZ GARZÓN, Juan Sisínio: *Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, Editorial Síntesis, 2007, págs. 100-125 y 164-187. También hemos contado con la reflexiones de MORÁN ORTÍ, Manuel: «La formación de las Cortes (1808-1810)», en ARTOLA, Miguel, *Las Cortes...*, págs. 13-33 y de MOLINER PRADA, Antonio: *Revolución burguesa y movimiento juntero en España. (La acción de las juntas a través de la correspondencia diplomática y consular francesa, 1808-1868)*, Lleida, Ed. Milenio, 1997, págs. 35-89.

rando a la primera, la nación, como sinónimo de pueblo, como la suma de todos y cada uno de los individuos de la Monarquía, y a las segundas, las Cortes, como el resultado de la agregación de las distintas representaciones territoriales previas, se quiere dar entrada a modelo de Estado de naturaleza democrática y federal. Y, por último, la forma de gobierno republicana aflora al declarar a las Cortes omnipotentes por sí mismas, sin la participación del monarca.

Frente a esos planteamientos contrapuestos, la voz que con más fuerza se alza es la de los diputados liberales, cuyo modelo de Estado, conforme al adjetivo que los define, queda recogido en la Constitución de 1812. Ésta confiere la soberanía «esencial y exclusivamente» a la nación, entendida como un sujeto político ideal, unitario e indivisible, compuesto de individuos libres, iguales e independientes, es decir, depurados de cualquier vestigio estamental o territorial. De aquí se infiere, primero, que la soberanía no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona y que ninguna parte del territorio puede poseer algo de la misma. Segundo, que la única forma en que la nación puede expresar la soberanía es mediante el régimen representativo, es decir, los diputados no van representar a los electores del territorio por el que han resultado elegidos ni recibir de ellos instrucciones, sino a la nación en su conjunto, incluidos aquellos que por falta de independencia económica (servicio doméstico; esclavos) o por sus orígenes africanos (castas) no son ciudadanos o carecen de derechos políticos. Tercero, que eliminadas las desiguales y diferenciadas estructuras estamentales y territoriales la nación única forma un solo Estado que, para garantizar mejor los derechos individuales, su razón de ser, articula internamente el poder mediante la división y asignación a órganos diferentes, y monopoliza la creación de un solo ordenamiento jurídico: «a un nación corresponde un solo Estado y un mismo y único derecho».

3. ESPAÑA: ESTADO NACIONAL, UNIFORME Y CENTRALIZADO

Se asiste, en definitiva, a un predominio de la nación sobre la monarquía, de manera que es la primera la que define al Estado, «España es un Estado nacional», mientras que la segunda se reduce a su forma de gobierno, «el gobierno de la nación española es la monarquía moderada hereditaria». Por eso, al acercamiento a esta formulación muy al gusto del barón de Montesquieu de «monarquía moderada», se suma la nacionalización (o republicanización) de la figura del rey, mediante su conversión en el «primer magistrado» de la nación y la correspondiente sustitución del adjetivo real por el na-

cional en las instituciones oficiales (hacienda nacional, ejército nacional, milicia nacional) (3).

Pero que el nuevo Estado sea nacional y, por lo tanto, unitario y uniforme, no implica que lo sea centralizado. Este carácter lo adquiere porque para la mayoría de los constituyentes gaditanos de la misma manera que sólo cabía una representación nacional, residenciada en las Cortes, sólo podía existir una administración nacional, atribuida sin fisura alguna al Estado, al ser los intereses nacionales o generales, junto con los predominantes individuales, los únicos que se contemplan. Pues bien, esta equívoca identificación entre la unidad política e igualdad jurídica con la gestión administrativa (la centralización como el proceso de completa unificación del Estado en todos los órdenes), es el instrumento del que se dotan los liberales del doce para superar la diversidad y desigualdad jurídica del Antiguo Régimen y consolidar la revolución liberal. Pero también para evitar que ésta se viera desbordada por las tendencias federalistas, que con claros antecedentes en el movimiento juntero, se encontraban plenamente desarrolladas en la propuesta destacada de los diputados americanos.

Con todo, el Estado unitario-centralizado para los liberales doceañistas no se presenta como una solución dialéctica a esos dos modelos contrapuestos presentes en las Cortes de Cádiz. De ahí que los aglutinen bajo el término entonces peyorativo de «provincialismo», porque para ellos el federalismo, siguiendo el ejemplo norteamericano y aplicado a las provincias de ultramar, no es más que sinónimo de disgregación secesionista. No es contemplado, por tanto, como un proyecto alternativo de construcción estatal, vinculándolo más que nada a arcaicas realidades preestatales o a experimentos aún frágiles ajenos a Europa. Así, la única vía posible, que se revela a los liberales doceañistas para una Monarquía consolidada como la española con una importante trayectoria de integración y para un proceso de cambio que, inscrito en primer ciclo revolucionario europeo, comparte los mismos presupuestos

(3) Para la concretar las propuestas políticas de las distintas familias ideológicas hemos partido de la síntesis realizada por el nunca olvidado Francisco TOMÁS Y VALIENTE en su obra clásica: *Manual de Historia del Derecho Español*, 4.^a ed., Madrid, Tecnos, 1983, págs. 560-563, desarrollada con las fundamentales aportaciones de VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, especialmente, págs. 175-274. También hemos recurrido a: CHUST, Manuel: *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Centro Francisco Tomás y Valiente UNED-Alzira, 1999, págs. 127-150; y PORTILLO VALDÉS, José María: *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, págs. 364-396.

político-ideológicos y tiene como objetivo primordial la desarticulación de la sociedad del Antiguo Régimen y del sistema político de la Monarquía absoluta que la sustentaba, es la del Estado centralizado-unitario (4).

Dado que a esa misma conclusión, partiendo de una situación bastante similar, se había acabado llegando en Francia con la «gran revolución», parece lógico que la institucionalización administrativa de ésta, de la misma manera que acontece con la Constitución de 1791, tuviera influencia en la ordenación que acompaña al Código político gaditano. Y así es. Sin embargo, todo parece indicar que el seguimiento no es tan riguroso y se asienta más en una simbiosis de aspectos descentralizadores de la primera etapa revolucionaria gala con otros de centralismo estricto de la época autoritaria napoleónica. Por ello, de una parte, este último modelo que acaba definiendo al sistema de administración territorial francés, no adquiere ahora el carácter axiomático que tendrá después para el liberalismo moderado. Y, de otra parte, es preciso no olvidar en la construcción de la nueva administración liberal española, las instituciones nucleares y fórmulas organizativas que sustentan el importante proceso de unificación y centralización llevado a cabo a lo largo del siglo XVIII, sobre todo bajo el despotismo ilustrado, así como el esbozado fenómeno juntista y los datos suministrados por la llamada «consulta al país» (5). Lógicamente, a la sistematización de estas fuentes, las Cortes de Cádiz agregan una labor innovadora, especialmente notoria en la configuración del municipio, independientemente del sustrato histórico en que lo quieran asentar.

Como la única forma de alcanzar el reino de la libertad individual, objetivo prioritario de la revolución liberal, es a través de la instauración del reino de la igualdad jurídica, esa asamblea constituyente, tras suprimir los privilegios personales (de especial importancia a nuestros efectos la incorpora-

(4) Para articular el discurso que desemboca en este Estado unitario centralizado hemos seguido a: MORELL OCAÑA, Luis: *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 1988, págs. 55-56, 93-97 y 654-656; CAJAL VALERO, Arturo: *El Gobernador Civil y el estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, págs. 26-29; y ARTOLA, Miguel: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, págs. 39-41. La confusión de los términos políticos y administrativos en CHACÓN ORTIZ, Diego: *op. cit.*, págs. 255-257 y acepción «provincialismo» en CHUST, Manuel: *op. cit.*, págs. 58-62 y 236-238.

(5) Para el haz de las líneas de influencia seguimos las obras citadas de: GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, págs. 154-155, CHACÓN ORTIZ, Diego, págs. 250-253 y CAJAL VALERO, Arturo, págs. 33 y 56. Agregamos SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, págs. 137-146 y SANTANA MOLINA, Manuel: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1989, págs. 75-88.

ción de los señoríos jurisdiccionales a la nación y la despatrimonialización de los cargos públicos), procedió, suprimiendo los regímenes forales de las Vascongadas y Navarra, a la homogeneización territorial mediante la provincia y el municipio. Ambas divisiones, de acuerdo con lo señalado, aparecen primariamente como ámbitos espaciales y uniformes para el mejor y más eficaz ejercicio de la acción estatal. Así es en lo que respecta a la provincia que, aunque no sea una realidad definitiva hasta 1833, sustancialmente nace en Cádiz. Lo hace porque, independientemente de que no pudiera prosperar la ley constitucional que debía recoger la nueva división más conveniente para el territorio español, la concepción subyacente es la misma: base física para el establecimiento de la organización territorial del Estado, entendida ésta no sólo en orden político-administrativo, sino también en el fiscal, militar y judicial. No se contempla, pues, en la provincia proyectada existencia alguna de interés o de administración local propiamente dicha, por más trasfondo histórico en el que se le quiera arraigar (6).

Las cosas, sin embargo, resultan un tanto distintas a la hora de afrontar la realidad municipal porque, el empecinamiento de algunos liberales doceañistas por recuperar las antiguas libertades locales destruidas por el absolutismo, origina que se acabe asentando en el reconocimiento de los pueblos como unidades naturales de convivencia y en el consiguiente otorgamiento de unos intereses privativos. Es verdad que el insistente entroncamiento histórico de la obra constitucional es ante todo un recurso táctico de los constituyentes y, por ello, supone una clara superación del particularismo y diversidad del municipio medieval, pero al mismo tiempo la concesión de sustantividad al nuevo municipio constitucional (7).

(6) La concepción uniforme y centralizada de la provincia en, por un lado, las obras generales de MORELL OCAÑA, Luis: *op. cit.*, págs. 656-660 y de PAREJO ALFONSO, Luciano: *Derecho básico de Administración local*, Barcelona, Ariel, 1988, págs. 60-63. Y, por otro, las específicas del siempre recordado Antonio M.^º CALERO AMOR: *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, págs. 53-57 y 63-66; y de BURGUEÑO, Jesús: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, págs. 81-93.

(7) Al respecto, POSADA, Adolfo [GONZÁLEZ]: *op. cit.*, págs. 54-67, CHACÓN ORTIZ, Diego: *op. cit.*, págs. 253-254 y MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián y ARGULLOL MURGADAS, Enrique: *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I. Aproximación histórica al tema de la descentralización (1812-1931), Madrid, Ed. Alfaguara, 1973, págs. 49-52.

4. DEL GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS Y DEL JEFE POLÍTICO EN LA PROVINCIA

Pues bien, esta diferente consideración del municipio y de la provincia no dejara de afectar a la organización institucional que, articulada respectivamente en torno al ayuntamiento y a la diputación provincial, viene ordenada fundamentalmente por el título VI de la Constitución de 1812 y por la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813. Así, aunque ambas instancias electivas, pero formalmente no representativas, se encuentren incardinadas en el poder ejecutivo, formando por ello parte de la administración del Estado, y se hallen subordinadas y sujetas a la efectiva tutela del delegado gubernativo en la provincia, el jefe político, sin embargo, tanto por las atribuciones conferidas como por el origen de la presidencia y el régimen colegial de actuación adquieren posiciones netamente distintas.

En la concesión a los ayuntamientos del «gobierno interior de los pueblos» se encuentra el primero de los rasgos de esa diferencia. El título VI de la Constitución para intentar integrar dentro de la estructura orgánica del poder ejecutivo a los municipios, reconocidos como realidades histórico-sociológicas insoslayables, producto de las relaciones de vecindad, procede a la distinción de dos ámbitos funcionales: el gobierno político que, fundado en los aspectos relativos a la observancia del imperio de la ley, el mantenimiento del orden público y la vigilancia del ejercicio de las libertades, compete en exclusiva al jefe político; el gobierno interior (o económico-administrativo) que, incumbiendo al interés peculiar del municipio, se otorga al ayuntamiento, pero sin excluir el control y la tutela del Estado. Esto, que para algunos evoca al concepto francés del *pouvoir municipal* y es la expresión de un autogobierno municipal, cuando menos supone la consagración de un estrecho ámbito de actuación de los ayuntamientos para la gestión de sus intereses propios (en aspectos que el artículo 321 de la Constitución despliega en sanidad, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, fomento de la riqueza, administración e inversión de propios y arbitrios, recaudación de tributaria, propuesta de ordenanzas a las Cortes...), bajo la supervisión de la diputación provincial y, sobre todo, del jefe político.

A través del filtro de estas dos instancias porque esa división de ámbitos no tiene cabida en la provincia en la medida que los únicos intereses, organismos y atribuciones contemplados son los del Estado. Y sobre todo bajo el control del jefe político porque, si bien es verdad que el Código político gaditano confiere a la diputación la inspección de los asuntos relacionados con el gobierno interior ejercido por los ayuntamientos, a la hora de su desarrollo

por la instrucción, retractándose de lo dicho, sólo le deja la intervención en el reparto y resolución sin ulterior recurso de las reclamaciones sobre las contribuciones y cupos de reemplazos al ejército, ya que en todo lo encargado a la misma «por la Constitución o las leyes —señala el artículo 15 del capítulo III— sólo cuidar, velar, promover o fomentar las cosas pertenecientes al bien público, la autoridad para las resoluciones y la responsabilidad será toda del jefe político». De esta manera, la diputación se convierte en un mero cuerpo consultivo e informador de éste, porque en él: por un lado, reside la tarea de vigilancia y fiscalización de los asuntos delegados por el Estado a los ayuntamientos, pero también finalmente los privativos; y, por otro lado, se encuentra exclusivamente la facultad ejecutiva, en calidad de agente principal de la administración estatal, de las cuestiones encomendadas a aquélla para el fomento económico y prosperidad de la provincia, convirtiéndose así además en el intérprete de ésta ante el Estado. Por eso es el único conducto de comunicación entre la diputación y los ayuntamientos, como asimismo entre ésta y el gobierno; y, por eso también, se le adjudica la resolución de las reclamaciones sobre las providencias económicas o gubernativas dictadas por los ayuntamientos o por los alcaldes.

El otro rasgo importante que distancia a la diputación del ayuntamiento es el distinto origen de la presidencia, designado o electivo. En principio, el titular de ambas es el mismo, el jefe político, ya que la presidencia forma parte de las facultades del gobierno político, pero dado que no puede concurrir a todos los ayuntamientos, sólo presidirá el de la capital provincial, delegando en los demás en los alcaldes. De esta manera, la diputación se reúne bajo la presidencia del jefe político, pero además los siete vocales que la componen, renovados por mitad cada dos años mediante sufragio universal indirecto en cuatro grados (de la misma forma y a la par de la elección de los diputados a Cortes), saben que, al igual que aquél y sustituyéndole en las ausencias, el intendente (funcionario del departamento de Hacienda a escala provincial), también es miembro nato de la corporación, nombrado por el ejecutivo y con voz y voto. Por el contrario, en el ayuntamiento el alcalde, como el resto de sus miembros, es elegido por el vecindario, en los comicios que anualmente se celebran mediante sufragio universal indirecto (en dos grados), adquiriendo ese carácter en razón al mayor número de votos conseguido. Así, el alcalde asienta su legitimidad en la confianza del vecindario y no en el poder del Estado.

Pues bien, la atribución sin disquisición alguna al ayuntamiento de la administración municipal y esa forma de elección de su presidente de facto, genera que la separación que se produce en la provincia entre la ejecución asignada a un agente monocrático, el jefe político, y la deliberación señalada

a una corporación colegiada, la diputación, no tenga lugar en el municipio. Aquí, el alcalde, por las necesidades funcionamiento de un órgano colegiado preside el ayuntamiento, pero no asume la acción ejecutiva, que corresponde al igual que la decisión a la corporación municipal en su conjunto. Ésta sólo auxilia al alcalde en las funciones, en este caso sí exclusivas, de agente gubernativo, delegadas por el jefe político y a él subordinadas. Bajo este prisma se perfila al alcalde constitucional como una autoridad político-administrativa, en detrimento de su anterior significación judicial, reducida a las competencias conciliadoras y contenciosas civiles y criminales de menor cuantía y entidad.

De lo establecido se puede perfectamente inferir que elemento neurálgico del gobierno y administración territorial planteados por el liberalismo gaditano es el jefe político, «la autoridad superior dentro de la provincia para cuidar la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y los bienes de los 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» —reza el artículo 1.º del capítulo III de la instrucción—. Este ámbito prioritariamente gubernativo —al que hay que agregar la especial intervención en los procesos electorales de todos los niveles— es el que particularmente define al jefe político, marcando así la silueta del futuro gobernador civil, y se articula a través de la relación con los alcaldes. Pero ello no obsta su posición también de vértice en la esfera administrativa, ya que en cuanto agente principal del poder central, no sólo se convierte en el único administrador e interlocutor de la provincia, sino que, desalojando a la diputación, asume la función de tutela de la administración municipal. En definitiva, estamos, en términos generales, ante un modelo de administración territorial centralizado, con un grado de centralización menor en los ayuntamientos que en las diputaciones por los rasgos ya señalados, a los que corresponde, además, la diferencia existente con la relación a la suspensión y disolución, que son imposibles en los primeros, mientras que en las segundas en los casos de abusos pueden hacerse efectivas por el Gobierno y las Cortes, respectivamente (8).

(8) Para reconstruir estos aspectos de la organización administrativa municipal y provincial hemos tomado como punto de partida la obras, general de MORELL OCAÑA, Luis: *op. cit.*, págs. 451-454, 537-544 y 735-746, y la más específica de CASTRO, Concepción: *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, págs. 61-95. Para la distinción entre gobierno político e interior, así como para el alcalde MORILLO-VELARDE PÉREZ, José I.: *El Alcalde en la Administración Española*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1977, págs. 22-32, 42-57, 108-110, 123 y 177-181; y para los ayuntamientos GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: *El origen del municipio constitucional: autonomía y centraliza-*

Como hemos visto, por un lado, las corporaciones municipales y provinciales se integran como simples partes en el poder ejecutivo, pero también, por otro lado, se asimilan en la forma de elección a las Cortes, contando con la misma *auctoritas* democrática, mayor si cabe en los ayuntamientos al ser su sistema menos indirecto. Pues bien, a pesar de contar con igual legitimidad democrática no se les reconoce como órganos representativos, sino sólo como administrativos, pero, contradictoriamente, se les confieren atribuciones políticas que conculcan este carácter. Lógicamente, en el caso de los ayuntamientos lo más notorio es la milicia nacional que, aunque no es una realidad hasta el trienio liberal, formalmente nace ahora vinculada a la concepción constitucional del municipio como una *escuela de ciudadanía*, de enseñanza de los catecismos nacionales y de su defensa mediante ese instituto militar democrático bajo la dirección de la corporación local y de su alcalde. Esta protección del orden constitucional también es uno de los cometidos asignados a las diputaciones, al tener que dar parte de las infracciones que notaran en sus respectivas provincias (tarea nada desdeñable), como de los abusos en la administración de las rentas públicas, que a las corporaciones de ultramar les supone un aumento en las singulares potestades económicas concedidas. En definitiva, se ofrecen a las entidades locales, sumadas a las circunstancias del momento (bélicas y de cambio de régimen), amplias posibilidades de actuación autónoma (9).

ción en Francia y España, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, págs. 261-301. Para las diputaciones: SANTANA MOLINA, Manuel: *op. cit.*, págs. 63-94 y ORTEGO GIL, Pedro: *Evolución legislativa de la Diputación provincial en España, 1812-1845: la Diputación provincial de Guadalajara*, Madrid, Universidad Complutense, 1990, págs. 128-218. Y, para el jefe político: SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José: «Los antecedentes del gobernador civil: el jefe político bajo la Constitución de 1812», en *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997, págs. 175-208; y TURRADO VIDAL, Martín: «El Jefe Político: diseño de su institución en las Cortes de 1811 a 1814», *Boletín de Documentación*, 114 (1988), págs. 49-79.

(9) Para el acceso tocquevilliano a la descentralización por la vía de la democracia GALLEGU ANABITARTE, Alfredo: «Notas histórico-jurídicas sobre el Régimen Local Español», *II Symposium de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares (Madrid), Instituto de Estudios Administrativos, 1969, págs. 538-539 y CHACÓN ORTIZ, Diego: *op. cit.*, pág. 257. Las posibilidades expansivas las apunta MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo*, Valencia, Cátedra Fadrique Furio Ceriol, 1978, pág. 355; los primeros perfiles de la milicia en PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio: *Milicia Nacional y Revolución burguesa. El prototipo madrileño, 1808-1874*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1978, págs. 71-84; y los aspectos políticos de las diputaciones LORENTE SARIÑENA, Marta: *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, págs. 122-129 y 159-161.

Se abren las vías expansivas para unas y se limitan los mecanismos de afirmación para los otros, los jefes políticos. En primer lugar, por la minusvalorada posición en la que se encontrarán la Regencia y el Gobierno, no sólo porque la guerra siguiera absorbiendo principalmente su atención, sino también por su estrecha supeditación a un preeminente poder legislativo, que correspondía bien poco con el modelo de Estado centralizado que se quería erigir. Ello puede servir para explicar mejor las grandes dificultades con las que se enfrentaron algunos jefes políticos a la hora de formar e instalar los nuevos ayuntamientos, en donde cada municipio creó su propio mundo constitucional; o del establecimiento de las diputaciones, ya que, a su postergación en muchas provincias, se añadió en otras la creación de comisiones permanentes o la extralimitación, como ocurrió con la extremeña, que fue disuelta. Problemas para el afianzamiento de la autoridad gubernativa, a los que se suma, en segundo lugar, la dispar y contradictoria política seguida por las instancias centrales en la implantación del nuevo régimen: así, por un lado, en las provincias de ultramar, a la espera que se superara el estado de inquietud y turbulencia, se pospone la generalización del nuevo modelo administrativo peninsular, lo que no hace más que incrementar «los síntomas de disidencia y convulsión»; por otro lado, en las vascongadas para facilitar la transición al régimen liberal se restauran las instituciones forales (juntas y diputaciones generales) suprimidas bajo el dominio francés, pero desde ellas los notables tradicionales, que las controlan, obstaculizan el cambio. En definitiva, se genera un importante desorden y confusión entre lo mantenido y recuperado del orden antiguo y lo correspondiente al nuevo, que, junto a la anterior debilidad, coadyuvan en no poca medida a que en la recta final de la guerra los grupos que abogan por el retorno Monarquía tradicional recuperen anteriores posiciones, facilitando a que Fernando VII tomara una decisión en este sentido reaccionario (10).

(10) Al respecto, de lo general a lo particular, BAHAMONDE, Ángel y MARTÍNEZ, Jesús A.: *Historia de España, siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 1994, págs. 74-79 y CASTRO, Concepción: *op. cit.*, págs. 64-81 y 92-95. Además, para la ubicación y relaciones entre los poderes VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos*, 55 (1987), págs. 165-192 y para los problemas de los jefes políticos BLANCO VALDÉS, Roberto L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Madrid, Siglo XXI, 1988, págs. 278-284, así como nuestro artículo: «Juan Álvarez Guerra, ministro de la Gobernación bajo la Constitución de 1812 y el Estatuto Real», *Revista de Documentación*, 24 (2000), págs. 12-15, donde realizamos un esbozo de las memorias de los ministros de la Gobernación de la península y de ultramar de 1813 y 1814.

5. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL CENTRO DE LA DIVISIÓN DEL LIBERALISMO DURANTE EL TRIENIO CONSTITUCIONAL

El pronunciamiento al inicio de 1820 del ejército del teniente coronel Rafael Riego, acabó posibilitando que este monarca cambiara de opinión y se recuperara la anterior senda constitucional, pero desbarató definitivamente la opción militar para intentar frenar la insurrección independentista americana. A pesar de ello y de las propuestas federales y confederales presentadas como alternativa por los representantes ultramarinos, los planteamientos de los diputados liberales peninsulares de las Cortes del trienio no cambiaron un ápice con relación a los de las de la anterior etapa liberal. Ahora sí, en la medida en que se pudo, se universaliza a América el modelo administrativo liberal y se acepta aumentar el número de las diputaciones provinciales e incrementar su grado de descentralización económica, no así la igualdad en la representación para el legislativo de nuevo solicitada. Pero nada más. No se admite, en principio y siempre desde una preeminente perspectiva peninsular, cuestionamiento alguno de los presupuestos liberales básicos de igualdad legal, individualista de nación y unitario de representación. Son también los que ahora se aplican sin cortapisa alguna a las provincias vascongadas y navarra. Así, a pesar de las propuestas de las elites tradicionales guipuzcoanas y vizcaínas por abrir caminos de transacción para la adecuación constitucional de los regímenes forales, salvo el aplazamiento a 1821 del traslado de las aduanas y del establecimiento de las contribuciones generales, las llamadas «provincias exentas» dejaron de serlo, integrándose en el Estado común mediante su homologación política y administrativa a las demás provincias.

Ante los hechos consumados y la posición de simple cuerpo consultivo al que quedaba reducida la diputación, la corporación provincial de Vizcaya se sumó al frente abierto por las diputaciones de otras provincias, en pro de una reforma de la entonces restablecida instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813, que restituyera e hiciera factible el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución, así como se les confiriera una mayor autoridad en consonancia con su naturaleza electiva y carácter de tutor de los ayuntamientos (11). Pues bien, a diferencia de la una-

(11) Siguiendo el orden temático; FRASQUET, Ivana: «La cuestión nacional americana en las Cortes del Trienio Liberal, 1820-1821», en RODRÍGUEZ O., Jaime E. (ed.), *Revolución, independencia y las nuevas naciones en América*, Madrid, Fundación Mafre Tavera, 2005, págs. 123-157; nuestro libro: *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, págs. 86-115; y CASTRO, Concepción: *op. cit.*, 95-96 y SARRIÓN GUALDA, José: «La instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico político de las provincias y la

nimidad que parece existir entre los dirigentes políticos del trienio sobre la abolición de los regímenes forales vascos y la negativa a conceder autonomía alguna a las provincias de ultramar, la respuesta a esa demanda descentralizadora acabará no siendo unívoca.

No lo será porque dentro del liberalismo se desarrollarán dos formas contrapuestas de entender la revolución y la estructura política del Estado que le debía acompañar. En un lado se encontrarán los moderados o doceañistas que, queriendo templar el proceso revolucionario, rechazarán la democratización o popularización del liberalismo y abogarán por una transacción con las elites del Antiguo Régimen y una reforma constitucional en el sentido monárquico. Interpretarán la división de poderes establecida en el Código gaditano como una neta separación y afirmarán al poder ejecutivo, desligándolo de las Cortes y reduciendo las limitaciones a la Corona. Con ello, lo que harán será adecuar la cúspide al modelo administrativo centralizado vigente, que para ellos si necesitaba algún cambio es en el sentido restrictivo, particularmente en la organización municipal desacompañada con la provincial bajo el mando del jefe político (querían —si vale la expresión— «provincializar el municipio»). En el otro lado se situarán los exaltados que, aunque artífices del cambio, no se hicieron con las riendas del poder hasta 1822, de las Cortes en marzo y del Gobierno en agosto. Abogarán por profundizar en la revolución, preservando la Constitución de 1812 y manteniendo el «gobierno asambleario» o de predominio de las Cortes sobre el ejecutivo, tanto más cuanto el monarca se convierta en un claro adversario al régimen liberal. Considerándose los auténticos intérpretes de la opinión pública, reclamarán el acercamiento del poder al pueblo, mediante la extensión de los espacios de participación, como serían las sociedades patrióticas o la prensa, y a través de las instituciones constitucionalizadas, como los ayuntamientos y diputaciones, y la milicia nacional. De ahí la lectura descentralizadora que realizarán del título VI de la Carta magna, buscando la «municipalización de la provincia», y la presión que ejercerán para el mayor despliegue posible de ese instituto civil armado (12).

Estas tendencias están perfiladas desde el principio, pero no tienen todavía ni definidos sus respectivos idearios ni identificados totalmente a sus se-

“rebelión” de sus diputaciones», *Anuario de Historia de Derecho Español*, 67 (1997), págs. 1206-1212.

(12) Para los perfiles de esas tendencias liberales, fundamentalmente, FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio: *Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, págs. 501-670. También, BAHAMONDE, Ángel y MARTÍNEZ, Jesús A.: *op. cit.*, págs. 128-129 y BLANCO VALDÉS, Roberto L.: *op. cit.*, págs. 317-324.

guidores. Será la tortuosa dinámica sociopolítica del trienio la que se encargará de conformarlos. Señalamos esto porque de igual manera que, en cuanto a miembros de la misma familia liberal, comparten la política de desmantelamiento del orden privilegiado estamental (eliminación del régimen señorial, desamortización eclesiástica...), otro tanto ocurre en origen con otros aspectos, como la propuesta de corrección a favor de las diputaciones provinciales de la instrucción de 1813, siendo la práctica y las distintas ventajas que la realidad local les proporcione, las que les haga optar por los modelos administrativos alternativos antes apuntados.

Esa rectificación descentralizadora mencionada está contenida en el dictamen elaborado por la comisión especial de diputaciones provinciales para arreglar el gobierno económico-político de las provincias que, formada en julio de 1820 por diputados de las dos corrientes liberales, finalmente se presentó un año después en la secretaría de las Cortes. Con este texto, principalmente siguiendo el patrón de la ordenación municipal, se quiere corregir principalmente la discrepancia existente en las diputaciones entre lo señalado en la Constitución y lo desarrollado después por la instrucción. Para ello, de una parte, se delimitan las materias y funciones de naturaleza económico-administrativa y las político-gubernativas, confiriendo las primeras a las diputaciones y ayuntamientos, y las segundas a los jefes políticos y alcaldes. De otra parte, se articulan las relaciones institucionales fundamentales: en la esfera competencial, bajo el principio de subordinación jerárquica, lo que supone permitir al enlace diputación-ayuntamientos la comunicación directa; y en el mismo nivel espacial (municipal: alcalde-ayuntamiento; provincial: jefe político-diputación), bajo el presupuesto del auxilio recíproco.

Este proyecto de 7 junio de 1821, que no llegó a discutirse, recoge los pilares fundamentales sobre los que se levantará la reforma de 3 de febrero de 1823, que luego veremos, y enlaza muy directamente con la división provincial decretada el 27 de enero de 1822. Lo hace porque de manera parecida se amalgaman los diputados de una tendencia con los de la otra, comportándose en esta cuestión más como delegados de las circunscripciones por las que habían resultado elegidos, que como representantes de la nación, y se aúnan más por su origen geográfico que por su adscripción ideológica. Y lo hace, a la vez, porque similarmente esta división provisional del territorio e incremento de 32 a 52 provincias, ateniéndose a criterios uniformadores y racionalizadores, pretende acercar y facilitar la acción administrativa y gubernativa mediante la multiplicación de las diputaciones y jefes políticos, sobre todo en las hasta entonces regiones uniprovinciales de Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia y Valencia. Pero también esta adopción de la nueva escala territorial, que salvo por la reducción a 49 provincias será a grandes

rasgos la vigente a partir de 1833, realiza numerosas concesiones al «provincialismo», entendido como apego a los intereses locales, y, sobre todo, a la posición de ciertas poblaciones que, convirtiéndose en capitales y centros de las provincias (una especie de *hinterland*), las denominan (con excepción de las islas). Estas cesiones son la expresión del peso que está adquiriendo la sociedad periférica que, desde las capitales y vinculada a la propuesta liberal exaltada, acaba dominando el centro político estatal, controlado por la opción moderada (13).

6. LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA PROVINCIA O LA AFIRMACIÓN DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DESCENTRALIZADO

Esta tendencia conservadora desde el principio, lógicamente en aras al mantenimiento de la hegemonía, hizo todo lo posible por impedir el desarrollo de los resortes de afirmación de la alternativa radical. En primer término, la milicia nacional, que, cumpliendo con el doble cometido asignado de defensa del orden público y constitucional, al tiempo de la recuperación del régimen liberal se estableció en los principales núcleos urbanos, pero de forma bastante autónoma, con un carácter voluntario y escasamente restrictivo. Ante esta potencial popularización y conversión en una fuerza de choque del liberalismo avanzado, las Cortes aprobaron un reglamento en agosto de 1820 recogiendo la versión moderada del instituto, fundada en un cuerpo de ciudadanos propietarios, con una orientación dominante al mantenimiento del orden público y una mayor dependencia de los delegados gubernativos. Sin embargo, permitiendo la permanencia de la anterior milicia, si bien no la ampliación, debido a la aleatoria aceptación de esta nueva milicia legal o forzosa y al crecimiento del realismo, con el consiguiente peligro de su penetración en el cuerpo, en mayo de 1821 se accedió a la voluntariedad, pero perpetuando las exigencias censitarias.

En paralelo al desarrollo por primera vez de la milicia nacional, también en el ámbito urbano se asiste a un despliegue considerable de sociedades patrióticas y a una proliferación de periódicos. Estas nuevas fórmulas de sociabilidad y cultura políticas, que difunden noticias y crean opinión, que extien-

(13) Para el proyecto de 1821 ORTEGO GIL, Pedro: *op. cit.*, págs. 232-255 y CASTRO, Concepción: *op. cit.*, págs. 95-96. Y para la división provincial: BURGUENO, Jesús: *op. cit.*, págs. 107-136 y 225-254; CALERO AMOR, Antonio María: *op. cit.*, págs. 31-42 y 63-88; GUAITA, Aurelio: *División territorial y descentralización*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, págs. 44-52; y MORELL OCAÑA, Luis: *op. cit.*, págs. 662-665 y 708-712.

den el debate, organización y reuniones políticas, y que tienen en la petición, agitación y movilización los métodos de acción y presión, se encuentran en línea con la democratización y popularización de la revolución propugnada por la corriente exaltada, a la que están principalmente ligadas. De ahí la actuación en octubre de 1820 de las Cortes moderadas, procediendo: de una parte, por considerarlas incompatibles con los cauces constitucionales de representación, a restringir las actividades de esas sociedades y a establecer sobre ellas un estrecho control gubernativo; y, de otra, a regular de forma más rigurosa la libertad de prensa, enumerando de manera más precisa los abusos punibles y estableciendo la institución del jurado para juzgarlos.

La mayor dificultad para la aplicación estricta de esta norma se encuentra en los ayuntamientos de las capitales, ya que de ellos depende la formación de esos nuevos tribunales (14). El color político de la corporación local es el que los condiciona, siendo muy complicado de controlar al asentarse en un sistema electoral democrático. Por eso aquí se sitúa uno de los principales desvelos de los moderados, ya que, como recogía la memoria del ministro de la Gobernación de marzo de 1822, «en unos pueblos aún no ha llegado a atenuar el influjo antiguo de los pudientes, mientras el aborrecimiento a la anterior preponderancia ha llevado a otros más allá de la línea de lo justo». Así, empieza a cundir el disgusto en determinados sectores acomodados por tener que utilizar «recursos no muy decorosos» para hacer frente a «la tendencia popular contra las personas notables» y a la vez también comienzan a oírse voces a favor de la introducción de correcciones censitarias.

Incrementadas estas demandas después del triunfo de los exaltados en las elecciones legislativas de diciembre de 1821, a ellas se agrega la necesidad de promover reformas en el gobierno y administración territorial en un sentido claramente centralizador, reforzando la posición de los delegados gubernativos frente a las corporaciones locales. Así lo recoge el proyecto de 1 de mayo de 1822 propugnado por el ejecutivo moderado, que se separa drásticamente de la citada propuesta de las Cortes de junio de 1821 porque, aunque mantiene la delimitación material y competencial entre lo económico-administrativo y lo político-gubernativo, la desfigura totalmente al superponer el presupuesto medular del modelo administrativo centralizado francés de separación de las funciones consultivas y ejecutivas, correspondiendo las primeras a los órganos

(14) Siguiendo el orden temático: PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio: *Milicia...*, págs. 104-135; BLANCO VALDÉS, Roberto L.: *op. cit.*, págs. 432-445; GIL NOVALES, Antonio: *Las sociedades patrióticas (1820-1823). Las libertades de expresión y reunión en el origen de los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1975, vol. I, págs. 517-565; y BAHAMONDE, Ángel y MARTÍNEZ, Jesús A.: *op. cit.*, págs. 121-124.

colegiados, ayuntamientos y diputaciones, y las segundas a los agentes unipersonales, alcaldes y jefes políticos. En otras palabras, se reafirma la ordenación provincial de la instrucción de 1813, consolidando al jefe político, ya no sólo como delegado gubernativo, sino como autoridad administrativa provincial y, reducida la diputación a su órgano auxiliar, como superior jerárquico de los ayuntamientos. Además, esta posición de «primera autoridad» se potencia con la subordinación jerárquica de los alcaldes y el traslado del esquema organizador de la provincia al municipio; se *provincializa el municipio*. El escollo de la exclusiva elección del alcalde por los vecinos se superará a partir del tiempo del Estatuto Real, que es cuando esta propuesta, con sus principales protagonistas al frente, se hará realidad (15).

Pero ahora, en que el liberalismo avanzado domina las Cortes, es el momento para otras formulaciones, como la presentada el 29 de abril de 1822 por la comisión de diputaciones provinciales de aquellas, recogiendo una revisión descentralizadora de la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de junio de 1813, en perfecta sintonía con el proyecto de 1821. El debate se inició durante la primera semana de mayo, interrumpiéndose hasta mediados de diciembre. Para entonces, en línea con la afirmación del ayuntamiento y la milicia madrileñas por su actuación resuelta en julio contra la sublevación absolutista de la guardia real y lograda la armonía exaltada entre las Cortes y el Gobierno, se consolida esa reorientación a favor de otorgar un mayor peso a las instituciones locales, quedando finalmente plasmada en la nueva instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823.

Esta norma sigue los principios cardinales ya apuntados de ese proyecto, de delimitación de atribuciones y de relaciones institucionales básicas en la misma esfera competencial (diputación-ayuntamientos; jefe político-alcaldes) y el mismo nivel espacial (jefe político-diputación; alcalde-ayuntamiento). Empezando por éste, por el ayuntamiento, ahora sí, aunque tímidamente, esta instrucción instaura la noción de *pouvoir municipal*, al reconocerle como privativas y exclusivas las atribuciones referidas a la «policía de salubridad y comodidad», en las que cuentan, por consiguiente, de una completa autonomía. Las que superan este ámbito doméstico, pero enmarcadas en el gobierno interior y, por lo tanto, propias (recogidas en la Constitución y refe-

(15) Para estos planteamientos conservadores: Diario de Sesiones de Cortes, 3 de marzo de 1822, núm. 8, apéndice segundo, págs. 81-83; CASTRO, Concepción: *op. cit.*, págs. 112-118; ELORZA, Antonio: «La ideología moderada en el trienio liberal», *La modernización política en España (Ensayos de historia del pensamiento político)*, Madrid, Ediciones Endymion, 1988, págs. 177-190; y ORTEGO GIL, Pedro: *op. cit.*, págs. 271-290.

ridas en la anterior instrucción), y las delegadas, relativas a materias de interés general y provincial, las ejercen fundamentalmente bajo la dependencia de la diputación provincial.

Con ello esta corporación, por su parte, recupera la posición de órgano superior jerárquico y tutelante de los ayuntamientos, que le había conferido la Constitución y arrebatado la instrucción de junio de 1813. Para ello, en las materias de su competencia se le permite comunicarse directamente con los ayuntamientos, desapareciendo la anterior interferencia del jefe político. Pero no sólo eso, porque la nueva lectura descentralizadora incorpora al control económico (particularmente importante en lo que se refiere a los presupuestos municipales y cuentas de propios y arbitrios) y de tribunal gubernativo a él agregado, el control político de los ayuntamientos. Así es, porque a partir de ahora, en lugar de al jefe político, corresponde a la diputación el conocimiento de las reclamaciones y dudas sobre elecciones municipales, que las resuelven por vía inductiva sin ulterior recurso. Además, junto a este carácter de ayuntamiento general de la provincia, la diputación va verse perfilada como un ente local: por un lado, al conferirle competencias propias, específicamente provinciales, referidas a la conservación y construcción de obras públicas, formación del censo y estadística, y fomento de la agricultura, industria y comercio; y, por otro lado, al contar con una importante participación en el desarrollo, financiación y gestión de los establecimientos de beneficencia, carcelarios, de instrucción y salud pública. En definitiva, se produce un desgajamiento de la diputación de la organización administrativa del Estado y con él un reconocimiento de la provincia como algo más, o cuando menos al tiempo, que una mera circunscripción estatal y simple creación legislativa, como una realidad antropológica y asociación natural, a decir por José Posada Herrera.

A esta cierta *municipalización de la provincia* con ese corto reconocimiento de un interés particular, diferente del perteneciente al del Estado, y de la administración interior a él aparejada, corresponde una ordenación de la diputación en línea con la vigente en el ayuntamiento. Así es porque, aunque con esta instrucción se afiance al alcalde (electivo) como agente gubernativo, jerárquicamente subordinado al jefe político, y como presidente del ayuntamiento, en modo alguno implica que se convierta en el único órgano activo municipal y éste en un solo cuerpo consultivo o asesor. A diferencia de lo propuesto por los moderados, aquí no se da entrada a la distinción entre la acción y la deliberación, y su asignación a órganos individuales y colegiados, sino que se sigue el esquema de la anterior norma, de manera que el alcalde auxilia con su autoridad y fuerza coactiva la ejecución y cumplimiento de los acuerdos y disposiciones aprobadas por el ayuntamiento, de la misma

manera que éste le presta consejo y parecer cuando aquél se lo solicita en materias gubernativas de su competencia.

Esta relación interorgánica fundada en el auxilio recíproco se reproduce en la provincia y a ella corresponde una delimitación de los campos de actuación, de forma que la diputación en lo que atañe a sus atribuciones será responsable, debiendo ejecutarse lo acordado, y en idéntico sentido lo será el jefe político en el ámbito de sus competencias, aunque en su resolución haya contado con el concurso de la diputación. En otros términos, reduciendo su anterior condición de órgano puramente consultivo, la diputación consigue una importante participación en la administración de la provincia y también en su representación ante el Estado. Esto no obsta que, tanto como inferior jerárquica que es como por las atribuciones delegadas que ostenta, se encuentre subordinada al Gobierno o a las Cortes, bien directamente o través del jefe político que, aunque esta instrucción reduzca su espacio administrativo y potencie el gubernativo, siga siendo —subraya el artículo 277 de la instrucción— «el agente principal del Gobierno en la provincia, y el conductor más propio y directo por donde éste sabe lo que pasa en ella, encargándose de velar cuidadosamente de todos los ramos de la administración pública, dando cuenta de cuanto considere digno de atención y remedio» (16).

El ingreso de los ayuntamientos y también de las diputaciones *constitucionales* en el modelo de administración descentralizado, que se produce con esa instrucción, se incorpora a la última reglamentación de la milicia nacional de 29 de junio de 1822. Con ella, ajustándose a la ordenación democrática imperante en aquellas corporaciones y facilitándose el libre acceso sin exigencias censitarias, esta institución armada, que tiene ahora como «principal objeto el sostenimiento de Constitución política de la Monarquía», depende en lo relativo a la organización, formación y funcionamiento interno del ayuntamiento, bajo la supervisión y tutela de la diputación, y en lo referente al servicio de la «autoridad superior local», subordinada lógica-

(16) Para desarrollar los rasgos principales de la instrucción de de 1823 hemos seguido las obras generales de: MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián y ARGULLOL MURGADAS, Enrique: *op. cit.*, págs. 68-82; PAREJO ALFONSO, Luciano: «La región y la legislación histórica del régimen local», en *Las autonomías regionales: aspectos políticos y jurídicos*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1977, págs. 39-50; CASTRO, Concepción: *op. cit.*, págs. 98-102; y NIETO, Alejandro: *Los primeros pasos del estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, Ed. Ariel, 1996, págs. 280-281 y 318-321. En cuanto a trabajos específicos hemos tenido en cuenta los ya citados de: MORILLO-VELARDE PÉREZ, José I., págs. 57-64, 295-297 y 305-306; SANTANA MOLINA, Manuel, págs. 94-105; y ORTEGO GIL, Pedro, págs. 391-413. La nueva concepción de la provincia a la que se refiere POSADA HERRERA, José: en sus *Lecciones de administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, págs. 309-310.

mente al jefe político. Este mayor acercamiento del poder a «los de abajo» se afianza con la recuperación de antiguo vigor de las sociedades patrióticas gracias a la nueva normativa de primero de noviembre.

Con este desarrollo legislativo se da entrada en las instancias locales indicadas, junto a los exaltados más o menos centrados, los llamados *masones*, a los que se sitúan en extremo más radical, los que, conocidos como *comuneros*, asumen planteamientos ya propiamente democráticos y republicanos (17). De esta manera, enlazando con las propuestas e ideario defendido desde las Cortes de Cádiz por los diputados sudamericanos, se acaba alumbrando la génesis de lo que los moderados, como señalamos al principio de estas páginas, tildaban de una democracia civil y otra militar. Es verdad que los conservadores se refieren a la situación imperante en la administración local del tiempo inmediato a afirmarse ellos en el poder, pero ésta no es otra que la anterior que, junto a la ordenación de la milicia, la recuperan los progresistas con la restauración provisional en agosto de 1836 de la Carta magna del doce, convirtiéndose en las normas básicas hasta finales de 1843. Así, esta Constitución no desaprovecha su última oportunidad y, como acto postero antes de su definitiva desaparición con la reforma, da nueva vida, haciéndole alcanzar un especial esplendor, a la ideología democrática, republicana cívica y de autogobierno limitado subyacente bajo su autoridad en la órbita local.

(17) Para estos aspectos hemos consultado los libros ya citados de: BAHAMONDE, Ángel y MARTÍNEZ, Jesús A., págs. 143-145; BLANCO VALDÉS, Roberto L., págs. 458-467; GIL NOVALES, Antonio, vol. I, págs. 563-573; y PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio, *Milicia...*, págs. 256-268.