

LOS ANTECEDENTES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES O LA PERPLEJA LECTURA DE UN PERTINAZ LECTOR

1. En los últimos años hemos asistido a un considerable desarrollo en la producción de títulos que tienen a las diputaciones provinciales por principales protagonistas. Incremento, apreciable en el mercado editorial, que sólo es la consecuencia más evidente del interés que entre historiadores viene despertando una institución cuyo análisis ha sido por mucho tiempo privilegio casi exclusivo de administrativistas. Ahora, por ejemplo, son fácilmente localizables estudios, los menos, que con carácter general *«pretende(n) acercar al lector desde una concreta perspectiva histórico-jurídica a la problemática fundamental que presidió y condicionó el nacimiento de la institución y sus más importantes fases evolutivas...»*¹; otros, más numerosos y menos ambiciosos (que no de menor valía) en cuanto a contenido, nos aproximan *«al difícil proceso de surgimiento y paulatina consolidación de las Diputaciones provinciales gallegas tras el advenimiento del constitucionalismo»*², o a la *«evolución histórica de la Diputación provincial de Segovia»*³, o a la trayectoria *«histórico-política-legislativa de la Diputación pro-*

¹ M. SANTANA MOLINA: *La Diputación provincial en la España decimonónica*. Madrid, Instituto de Administración Pública, 1989, p. 13. También de carácter general, J. A. GONZÁLEZ CASANOVAS *Las diputaciones provinciales en España historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985* Madrid, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, 1986.

² P. GONZÁLEZ MARÍÑAS: *Las Diputaciones provinciales en Galicia del Antiguo Régimen al Constitucionalismo* La Coruña, Diputación Provincial de La Coruña, 1978, p. 15

³ E. ORDUÑA REBOLLO *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia 1833-1990*. Segovia, Excma. Diputación Provincial de Segovia, 1991. Obra que, no obstante estar limitada cronológicamente desde su propio título, nos ofrece, y sólo en relación con Segovia, tres capítulos sobre los oportunos antecedentes aunque, eso sí, de extensión bastante breve.

vincial de Canarias»⁴. Incluso no falta en este elenco el que participa de las características de unos y otros pues si, desde una perspectiva general y en una primera parte, Ortego Gil se centra en «*el régimen común de las Diputaciones provinciales*» auxiliándose «*para ello de la normativa legal, de los debates parlamentarios, de aquellos textos que sirvieron para su redacción, y de otros que permiten asomarnos a la concepción institucional de aquéllas*», desde «*una perspectiva realista*», y en una segunda parte, aborda el estudio «*de una Diputación concreta. la de Guadalajara, para poder contemplar el nivel real de aplicación de las normas de carácter general*»⁵. También están los que por motivos diversos son difíciles de encasillar: en ocasiones es la materia misma la que marca las pautas diferenciales⁶; otras veces es el autor, al decidirse por un legítimo aunque para el caso inusual método de trabajo, el que origina las diferencias⁷.

Todas, en fin, las expresamente mencionadas y las que a través de ellas pueden ser consultadas⁸, son obras que pretenden reconstruir históricamente la existencia de una institución que, sin duda, fue clave en los inicios del liberalismo español. Poco se avanza, seamos realistas, con afirmaciones de esta índole. Más que ese objetivo último, de formulación tan imprecisa, lo que importaría de verdad saber es cómo, de qué manera y con qué instrumentos se ha venido reconstruyendo aquella existencia. Es información que tendrían que ofrecer indudablemente las obras dichas.

Debe entenderse que en las páginas que siguen no se cuestiona el valor o la efectiva localización de unos datos que, en términos generales y en esta ocasión, apenas si serán examinados. Lo discutible, más que el dato, es el modo de trans-

⁴ E. GALVÁN RODRÍGUEZ. *El origen de la autonomía Canaria Historia de una Diputación provincial (1813-1925)* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995, p. 14.

⁵ P. ORTEGO GIL. *Evolución legislativa de la Diputación provincial en España (1812-1845) La Diputación provincial de Guadalajara* Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1990, pp. 11 y 12.

⁶ Es el caso de Vizcaya donde Diputaciones provinciales y forales, a veces, se solapan. J. PÉREZ NUÑEZ. *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1869)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (*Historia de la Sociedad Política*), 1996.

⁷ J. SARRIÓ I GUALDA. *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814 i 1820-1822)*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991. En el conjunto, toda una novedad y no sólo porque el núcleo central lo conforma una serie de documentos, al efecto, bastante ilustrativos, sino también y sobre todo porque el objetivo último de la publicación no es otro que el de «*verificar i provar la hipòtesi i la intuició que la Diputació provincial establerta per la Constitució de 1812 gaudeix d'un caure representatiu i d'una significació política que no va tenir en les constitucions polítiques posteriors*» (pp. 23 y 24) Carácter representativo de las diputaciones doceañistas, en el que ya había insistido algo antes, B. CLAVERO *Manual de Historia Constitucional de España*. Madrid, Alianza Editorial, 1989, pp. 32-35

⁸ Por ser una de las más recientes, basta con repasar la relación bibliográfica que adjunta E. Galván Rodríguez. En ella, posiblemente por la coincidencia en el año de publicación, no se incluye la *Historia de la Diputación de León* (F. Carantoña Alvares y Gustavo Puente Feliz, directores). León, Instituto Leonés de Cultura, 1995.

mitir una información que, aunque en apariencia pormenorizada, en lugar de esclarecer confusos planteamientos iniciales, termina por sumir al interesado en el más absoluto de los desconciertos. La perplejidad, que se instala en el obstinado lector a medida que avanza en su lectura, sólo desaparece cuando descubre por fin que las advertidas contradicciones son producto en exclusiva de unos reiterados argumentos de los que el autor en cuestión, sea el que sea, no consigue desligarse, aderezados, eso sí, con sugerencias y opiniones propias que convierten el conjunto en una especie de ensalada difícil de digerir. Pero no adelantemos las que podrían parecer precipitadas conclusiones sin antes aclarar al menos cuál sea la cuestión que principalmente aquí nos atañe: los supuestos y muy reiterados antecedentes de la diputación provincial de cuño doceañista, de forma global, es en definitiva el único tema que nos ocupará a reglón seguido. Delimitado el interés, pasemos sin más a su desarrollo.

2. Es común en esos títulos que se refieren a las diputaciones provinciales limitar cronológicamente la materia objeto de análisis. El autor, en cada caso, es el único que puede decidir en qué fecha o a causa de qué circunstancia su labor investigadora concluye justamente entonces y no antes ni después. Sin embargo, y en teoría, poco o ningún protagonismo le cabe cuando de lo que se trata es de determinar el momento inicial de sus investigaciones. La fecha y el lugar vienen dados: ni antes de 1812 ni en *provincia*⁹ distinta a Cádiz podemos localizar una institución similar a la creada por los constituyentes gaditanos. Sirva por todos el testimonio de Ortego Gil en este sentido: «*su verdadero origen* (el de la diputación provincial) *se encuentra en el Título VI de la Constitución de 1812*», aunque, y sirva también por todos, «*los posibles antecedentes de aquellos cuerpos provinciales*»¹⁰, se busquen afanadamente.

Dejemos las citas y sigamos la lectura que tanto parecía desconcertar a nuestro hipotético lector. Antecedentes, influencias o fuentes son algunos de los términos que se utilizan para calificar todo aquello que recuerde, peor o mejor, poco o mucho, a las diputaciones provinciales de origen doceañista. El lector, en este caso lectora pues tan imaginaria no es, se encuentra ante la posibilidad primera de elegir entre unos precedentes de raigambre genuinamente española o decantarse por la opción gala en todas o en algunas de sus variantes. Si el espíritu

⁹ Condición que realmente alcanza cuando las Cortes, en diciembre de 1812, disponen que Cádiz debe estar comprendida entre las provincias establecidas con anterioridad y constituirse en ella, por tanto, una diputación provincial. El decreto puede localizarse en *Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz*. Madrid, Cortes Generales, 1987, v II, p. 733. Sobre las reformas y divisiones territoriales sin las que, en realidad, no tendría mayor sentido que estuviésemos hablando de diputaciones provinciales, J. BURGUEÑO: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (*Historia de la Sociedad Política*), 1996.

¹⁰ P. ORTEGO GIL: *Op. cit.*, p. 5, nota 3.

patrio prevalece, la oferta que se presenta es de lo más nutrida: desde unas diputaciones históricas que se establecen siglos atrás hasta las juntas revolucionarias que a partir de 1808 comienzan a instalarse a lo largo y ancho del territorio, sin que se descarten en ningún momento otras muchas iniciativas intermedias. Claro es que a la lectora también le está permitido optar por la solución menos comprometida, es decir, si todas las alternativas, aunque de distinta manera y en diferente grado, terminan convenciéndola, porque todas parecen significativamente probables, por qué no combinarlas hasta conseguir el producto deseado. No tiene especiales problemas en identificar unos ingredientes que hasta la saciedad se repiten; tampoco es dificultad insalvable diferenciar los productos originales de algún que otro sucedáneo que también cabe. Sin embargo, la duda le asalta en cuestión de proporciones. Las medidas no siempre coinciden, encontrándose así ante una mezcla que, al tiempo que vieja por conocida, es de lo más versátil. Veámos algunos supuestos que, a mero título de ejemplos, pueden ilustrar lo dicho.

En la década de los 70, Martínez Sospedra, en uno de los intentos, según todos los indicios más influyente a la postre, por delimitar la esencia de la institución que nos viene ocupando, afirmaba que *«las Diputaciones instituidas por la Constitución tienen una triple fuente: la imitación de las instituciones preexistentes en algunas provincias, el precedente de las juntas provinciales y, muy en segundo plano, los consejos generales del constitucionalismo francés postrevolucionario»*¹¹.

Así pues, influencia *«plur uninstitucional»*, que diría Ortego Gil, a la que él mismo se adhiere por considerarla *«la que más se aproxima a la realidad histórica e institucional de las Diputaciones»*¹². Ahora bien, la adhesión, aunque dicho así lo parezca, no puede entenderse en términos absolutos porque, en su opinión, no fueron las *«diferentes instituciones de composición reducida y competencias político-administrativas»* de los territorios septentrionales, los antecedentes que *«guiaron las discusiones constitucionales en Cádiz»*¹³. Afirmación previa que, por la lógica del conjunto, tiende luego a matizar. Al final, todos los elementos se reproducen y ampliamente se desarrollan aunque, eso sí, el grado de responsabilidad de cada uno de ellos en el desenlace no coincide exactamente con la inicial propuesta de Martínez Sospedra.

Otro es el caso de Santana Molina. Cuando de antecedentes se trata, el *sincretismo* es el término que con mayor frecuencia utiliza, y es que, para este autor, en última instancia, en el apartado de conclusiones para ser más exactos que no a

¹¹ M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español* Valencia, 1978, p. 351

¹² P. ORTEGO GIL. *Op. cit.*, pp. 102 y 103, que transcribe el párrafo que, de Martínez Sospedra, se incluye en texto

¹³ *Ibid.*, p. 95

lo largo del texto al menos con igual nitidez, todos los ingredientes que venimos diciendo, ahora mezclados en similar proporción, «confluyeron en la conformación de las Diputaciones provinciales»¹⁴.

La lectora sigue sin saber a ciencia cierta a qué atenerse. Pero ya comienza a sospechar que la lectura pudiera ser más compleja de lo que en principio pensaba. Aprecia ausencias significativas en los respectivos análisis, preguntas sin formular y respuestas que no terminan de conseguir acomodo. No obstante, también es verdad, sabe ahora sobre el tema bastante más que cuando inició la lectura: sabe que suelen referirse, cuanto menos, a tres tipos distintos de antecedentes y, aunque con certeza no conozca aún el encaje de las piezas, si es que en efecto lo hay, prevé que al final, y en alguna medida, la razón puede que asista a aquellos que defienden esa múltiple influencia, y no tanto porque sea de la opinión de que «nunca a lo largo de la historia se ha construido nada con materiales enteramente nuevos»¹⁵, como por algunas otras circunstancias, más pragmáticas sin duda, en las que se hace hincapié últimamente. La frecuente utilización por parte de los constituyentes gaditanos de instrumentos procedentes de un *Régimen*, el *Antiguo*, que en absoluto se podía entender entonces completamente en desuso o el que los individuos integrantes de las primeras diputaciones provinciales coincidieran en la práctica con los mismos que vinieran ocupando los cargos de mayor responsabilidad en el ámbito local desde bastante tiempo atrás, son algunas de las circunstancias a las que me acabo de referir. Más tarde se volverá sobre ello, pero, en cualquier caso, no antes de que los supuestos antecedentes identificados por la lectora, de diversos tipos según vimos, puedan ser comprobados a través, siempre, de lo que digan nuestros concretos autores y títulos y en la medida, como es lógico, que permita la breve extensión requerida generalmente a un trabajo de estas características.

3. Sólo volviendo la vista a Francia, que dirían algunos, se pueden localizar los antecedentes más inmediatos de las diputaciones provinciales españolas. Quizá fuera el propio Javier de Burgos el primero que, sin reservas, formulara tal idea. Claro está que algo de sesgo es fácil de imaginar en su planteamiento, y no me refiero tanto a su colaboración con el gobierno de José I, que la hubo, sino más bien al hecho de que fuera el titular de la «*Secretaría del Estado y del Despacho de Fomento General del Reino*», al tiempo que creador de la figura del subdelegado de fomento y responsable político, que no artífice, de la división provincial de España.

Desde entonces, desde que Javier de Burgos, y algún que otro contemporáneo suyo, en aquel sentido se pronunciaran, y hasta la fecha, son muchas las opi-

¹⁴ M. SANTANA MOLINA: *Op cit*, pp 276 y 277.

¹⁵ Son palabras de B. González Alonso con las que plenamente se identifica P ORTEGO GIL (*op cit*, p. 94 y nota correspondiente).

niones que se han inclinado hacia esa posibilidad. Réplicas y contrarréplicas a esa postura inicial se han venido sucediendo y ahora de todo ello nos suelen hacer partícipe sin especiales distingos, es decir, como si se tratara de una suma de partes alícuotas cuyo resultado final fuera siempre la unidad.

No es nuestro propósito insistir pormenorizadamente en las reformas que terminaron afectando a la administración territorial gala¹⁶. Sí será conveniente, sin embargo, recordar que desde el mismo inicio del proceso revolucionario se anuncia ya un nuevo orden que afectará sobremanera a dicha administración. Dividir y ordenar el territorio fueron tareas prioritarias para los revolucionarios franceses; y tanto fue así, que las abordaron incluso antes de iniciar en sentido estricto la elaboración del texto constitucional. Pero ese nuevo orden nacido con la Revolución no va a adquirir hasta años más tarde la estabilidad que le era imprescindible. Fue Napoleón quien, en definitiva, termina por construir, casi a título personal, la sólida administración francesa, y no sólo la implanta allí, sino que también la exporta a buena parte de Europa, ayudado en el empeño, sin duda, por su particular política de *gobiernos familiares*.

El artífice del flamante ideario administrativo galo articula el territorio respetando, aunque no en número, divisiones establecidas en el período cronológico inmediatamente anterior («départements»), creando nuevas subdivisiones («arrondissements») o restableciendo las ya antiguas («communes»), al tiempo que fortalece estas circunscripciones, desde la más férrea perspectiva centralizadora, concibiendo, aquí está la gran novedad, una serie de cargos u oficios («le préfet, le sous-préfet, le maire») que de inmediato se convierten en piezas claves del organigrama institucional francés, y no sólo en el terreno político-administrativo, sino también en el ámbito económico y en el social. La obra administrativa de Napoleón queda finalmente reflejada en la ley de 17 de febrero del año 1800, relativa a «*la división del territorio de la República y de su administración*».

Y es a esta obra, y de paso a su introducción en España, a la que prestan especial atención aquellos que buscan en Francia los antecedentes de las diputaciones provinciales españolas. Y digo a su introducción en España porque José I, en abril de 1810 y mediante decreto¹⁷, siguiendo el modelo legal napoleónico cuyas estructuras institucionales copia al igual que muchos de sus preceptos aunque,

¹⁶ El tema lo desarrolla P. ORTEGO GIL (*op cit*, pp 18-39) inmediatamente antes de entrar en el análisis de las prefecturas de José I. De forma más breve, M. SANTANA MOLINA: *Op cit*, pp 31-39. Como es lógico, la referencia ha de hacerse extensiva al conjunto bibliográfico del que ambos dan cuenta en sus respectivas obras. En todo caso, a partir de ahora también es de lectura obligada, S. MANNONI: *Une et indivisible Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*. Milán, 1994-1996.

¹⁷ El contenido y alcance de dicha disposición son temas ya tratados, C. MUÑOZ DE BUSTILLO: *Bayona en Andalucía: el Estado Bonapartista en la Prefectura de Xerez*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (*Historia de la Sociedad Política*), 1991, pp. 145-168.

entre la ley y el decreto, se termine apreciando más de una diferencia, reparte el territorio hispano en prefecturas, de similar extensión, que divide en subprefecturas y, a su vez, subdivide en municipalidades. El gobierno de las prefecturas y de las subprefecturas se concentra en unos órganos unipersonales, prefectos y subprefectos que, sometidos al más estricto principio jerárquico, tienen encomendadas en sus respectivas circunscripciones funciones claramente ejecutivas. Sin embargo, en el ámbito municipal, y he aquí un primer distanciamiento de la ley que le servía de modelo, es un cuerpo formado por el corregidor y los regidores, y no un solo individuo como tendría que ser en la lógica del sistema napoleónico, el que funcionaría como ejecutivo. También, y al mismo tiempo, se regulan los órganos colegiados: juntas, en este caso, con las principales funciones de auxiliar y asesorar a las piezas claves del sistema, es decir, al prefecto (junta de prefectura), al subprefecto (junta de subprefectura) y al órgano ejecutivo de las municipalidades (junta municipal).

Es la junta de prefectura, similar, por otra parte, al «conseil général» establecido en Francia por Napoleón, la que aquí más pueda interesar. Sus miembros, veinte individuos mayores de 25 años y con elevadas rentas, son designados por el rey a propuesta de los «consejos abiertos de vecinos contribuyentes». Entre sus funciones, a desarrollar en una sola sesión anual que podía prolongarse un máximo de veinte días, además de las de asesorar y auxiliar al prefecto, como queda dicho, están las de repartir las contribuciones directas entre las subprefecturas, decidir sobre el exceso en las cuotas de contribuciones y examinar, a año vencido, las cuentas de gastos que, con los fondos puestos a su disposición, realizaran los prefectos.

Visto así, no hay duda de que esta junta de prefectura o, si se quiere, el «conseil général» con el que de hecho se identifica, recuerda inevitablemente a la diputación provincial creada en Cádiz, al menos, en lo que respecta a algunas de las funciones que ambas instituciones tienen que asumir.

Pero, analizando de este modo el tema, ¿no estamos abocados irremisiblemente a caer en la misma trampa en la que antes se vio cogida nuestra lectora? Me temo que sí¹⁸. En algún momento de la exposición se nos olvidó que, más allá de cualquier parecido formal, que indudablemente existe pues no en vano siempre y en todo lugar se anduvo buscando simplificar y ordenar la administración territorial y racionalizar el sistema financiero del Estado, hay cuestiones obvias que generalmente no se plantean y que, sin embargo, podrían ser la clave para cotejar mejor la distancia, mayor o menor, que en efecto separa a las diputaciones españolas de factura doceañista de las juntas o consejos de origen galo y diseño napoleónico.

¹⁸ C. MUÑOZ DE BUSTILLO: «Remarks on the Origins of Provincial Organisation in Spain», en *Parliaments, Estates and Representation*, v. 14, núm. 1, 1994, pp. 47-55.

Volvamos con nuestra lectora y con los interrogantes que le plantea una lectura que, aunque lenta y sin paso firme, sigue avanzando. Se pregunta cuál es la razón por la que, en esto de los antecedentes, no suele tenerse en cuenta que la organización, funciones y elección de los miembros de las diputaciones gaditanas, a diferencia de lo que ocurría con las juntas y consejos franceses, eran materias reguladas en sede constitucional. Reflexiona y sospecha que el asunto, este de la sede, y en materia de antecedentes, tendría algún tipo de consecuencia. Sus sospechas van en aumento cuando comprueba quiénes eligen y de qué manera son elegidos los diputados provinciales: Cortes y diputaciones proceden en definitiva de unas mismas juntas, también ellas de alcance constitucional. La conclusión de inmediato le obliga, por un lado, a reconocer unas diferencias que, si antes ya intuía, ahora se le comienzan a mostrar más que probables y, por otro, a preguntarse si no serían algunas otras las relaciones que, entre diputaciones y Cortes, se llegaron a establecer.

La diputación, a la que de forma genérica se le encomienda *«promover la prosperidad de la provincia»*, se nos presenta en principio, y desde el propio *discurso preliminar* que acompaña al texto, como un *«cuerpo(s) puramente económico(s)»*, dependiente por completo del gobierno, según se nos viene diciendo. Ciertamente es que su presidencia la ejerce el jefe superior, en el que también reside, por mandato constitucional, *«el Gobierno político de la provincia»*; cierto también que en el debate constitucional se insistió sobremedida en que las diputaciones sólo eran agentes o instrumentos del gobierno para promover, como la Constitución finalmente diría, *«la prosperidad de la provincia»*; cierto que se les negó carácter representativo y funciones de gobierno, o al menos esa parece ser la opinión que prevaleció en el debate, especialmente polémico en este punto; y cierto, sin duda, que cualquier iniciativa en defensa de una descentralización de carácter político y/o administrativo quedaría abortada con la entrada en vigor de los artículos XVII del capítulo II de la Instrucción de 23 de junio de 1813 *«para el gobierno económico-político de las provincias»*, según el cual, las diputaciones debían *«consultar con el Gobierno y esperar su autorización para todas las providencias en que la ley exige este requisito, y en general para todos los casos y medidas de mayor importancia, se dirigirán todos sus recursos y comunicaciones por el conducto del jefe político su presidente»*, y su complementario, el XVI del capítulo siguiente: *«El Jefe político será el único conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y la Diputación provincial, como asimismo entre esta y el Gobierno..., quedando responsable de cualquiera omisión ó dilación que hiciere con el fin de que (los proyectos, propuestas, informes y planes) no lleguen al Gobierno»*.

Después de tales afirmaciones, es inevitable que aquella primera idea del modelo galo tome nuevos bríos en nuestra lectora. Sin embargo, y en esta ocasión, ante tal evento, se encuentra mejor pertrechada; cree saber cómo contrarrestarlo.

Los argumentos, a tal fin, los localiza justamente en aquellos, autores y títulos, que, haciéndolos constar primeramente en sus escritos, luego no los terminan de aprovechar o, mejor, no los hacen valer en el lugar y momento oportunos.

Y así, sin ir más lejos, le consta ahora que las funciones de la diputación, aquellas de sustrato económico, resultarán a la postre ser funciones específicas de gobierno; y esto, porque responsabilidad de ella serán, y no de su presidente, «*las providencias*» que, acordadas por la mayoría de los diputados provinciales, según dejaba establecido el artículo XV del capítulo III de la Instrucción ya aludida, «*versen en la intervención y aprobación de cuentas y repartimiento de contribuciones*»; las otras, las que proceden cuando la diputación sólo está encargada «*por la Constitución y las leyes*» de «*cuidar, velar, ó promover ó fomentar las cosas pertenecientes al bien público*», son resoluciones del jefe político y, en consecuencia, de su exclusiva responsabilidad.

De igual manera nuestra lectora ya sabe, por ejemplo, que no siempre, ni en toda ocasión, tuvieron las diputaciones que comunicarse a través del jefe político y de forma exclusiva con el Gobierno. Cabía también la posibilidad de comunicación con las Cortes, y si en 1813 esa posibilidad podía verse algo limitada con la intervención del jefe político en calidad de único cauce de transmisión, en 1823, en la Instrucción de 3 de junio «*para el gobierno económico-político de las provincias*», tan desarrollo ésta del título VI de la Constitución como aquella otra de 1813, el asunto queda definitivamente resuelto a favor de la comunicación directa de las diputaciones con las Cortes, «*cuando sea en queja del Gobierno ó del Gefe político*», con el Gobierno, «*cuando sea en queja del mismo Gefe político*», o con unas u otro «*cuando lo estimen conveniente, por motivos graves o circunstancias particulares...*» (art. 164).

En cualquier caso, tanto en el primer período de vigencia de la Constitución como en el segundo, siempre hubo entre las diputaciones y el legislativo una cierta comunicación que en algunos supuestos se prevé obligatoria, pues no en vano a ellas, a las diputaciones, «*tocará... dar parte á las Córtes de las infracciones de la Constitucion que se noten en la provincia*» (art. 335.9 de la Constitución de 1812)¹⁹. Es esta una función, de inequívoco carácter político, que en la práctica viene a dar al traste con mucho de lo que se ha dicho y escrito sobre la naturaleza puramente económico-administrativa de las diputaciones.

Se diría que en el diseño original, en el de la diputación provincial doceañista y con respecto a esa función, algún grado de afinidad pudo existir entre ella y la Diputación Permanente de Cortes que, constituida también por siete miembros, tendría entre sus facultades la de «*velar sobre la observancia de la Constitucion y de las leyes, para dar cuenta á las próximas Córtes de las infracciones*

¹⁹ M. LORENTE *Las infracciones a la Constitución de 1812*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

que haya notado» (Constitución de 1812, art. 160.1). La Junta de Legislación, cuyos acuerdos tanta influencia tuvieron en los redactores de la propia Constitución²⁰, de alguna manera también las conecta: el penúltimo párrafo del último de los acuerdos, de redacción poco afortunada, vendrá a decir que «... *estará a cargo de una Diputación Provincial..., la cual se corresponderá directamente en todo lo relativo a sus ramos con la Diputación Permanente del Reyno*».

Sea como fuere, y si de identificarlas se trata, bastaría con comprobar que, grosso modo, las diputaciones, cada una en su respectiva provincia, tuvieron en esta materia una función similar a la del órgano que, entre Cortes y Cortes, recibía para después tramitar los expedientes sobre infracciones. Hasta ahí, no más, llega la analogía. La Permanente es delegada de Cortes, y sus miembros antes de ellas que de la diputación; la Provincial, con un ámbito de competencia limitado geográficamente, trae su origen de un proceso electoral que, por otra parte, coincide con el de las elecciones de los diputados a Cortes.

Algunas páginas más de las que aquí podemos utilizar, necesitaría el desarrollo de tal hipótesis. Así pues, retengamos sólo la idea de que las diputaciones provinciales gaditanas se concibieron, ciertamente, como instrumentos auxiliares del poder ejecutivo, pero además, y con la misma certeza, se les atribuyó también concretas funciones de gobierno. Si a esto añadimos que en materia de infracciones actuaron como especies de cuerpos delegados de las propias Cortes y que su carácter representativo, se quiera o no, sobre todo durante el trienio, fue evidente, sólo le queda a la lectora descartar decididamente la posibilidad de que en el modelo administrativo galo, napoleónico para ser más exactos, se hallen los más inmediatos antecedentes de las diputaciones diseñadas en Cádiz.

4. Entre los antecedentes patrios que se ofrecen, los hay de distinto alcance y significado. Algunos responden a la más fidedigna tradición hispana: las históricas diputaciones constituidas siglos atrás en los territorios del Norte peninsular; otros, las *supremas juntas provinciales*, son de signo por completo revolucionario. Los puntos de arranque, pues, no pueden ser más dispares.

Si el anterior apartado se iniciaba con las opiniones vertidas por Javier de Burgos sobre las diputaciones, éste, en el que estamos ahora, suele comenzar, recuerden que seguimos en manos de los mismos autores y títulos, con las palabras que el conde de Toreno escribiera en la *«Historia del levantamiento, guerra y revolución de España»*. En su opinión, las diputaciones provinciales *«se formaron... a ejemplo de las de Navarra, Vizcaya y Asturias...; todas las otras provincias habían perdido sus fueros y franquezas desde el advenimiento al Trono de las Casas de Austria y Borbón»*. Se nos plantea la duda de si creer en el conde de Toreno de 1837, fecha en la que terminó su obra, o en el diputado por Asturias

²⁰ F TOMÁS Y VALIENTE: «Génesis de la Constitución de 1812. De muchas Leyes Fundamentales a una sola Constitución», en *AHDE*, 65, 1995, pp 13-125.

de 1812. Claro está que, si salvamos lugar y circunstancias, quizá sea posible admitir la validez de ambos asertos. Expliquemos el galimatías.

Durante el debate constitucional, fue el conde de Toreno uno de los diputados, por no decir el primero, que de plano rechazó el carácter representativo de las diputaciones provinciales; carácter que, sin embargo, sí apreciaron algunos otros de sus compañeros de *tribuna*. Los discursos de Toreno sobre la materia, junto con los pronunciados por Argüelles, se reiteran como muestra, si no de la opinión general, sí de la predominante. Sin embargo, no es común que se cotejen aquellas intervenciones y sus escritos de veinticinco años más tarde. De emprender tal comparación, se comprobaría, al final, que aquellos discursos, en cuanto a contenido, perdieron con los años por completo su valor, pues cuando el Conde afirma que las provinciales se constituyen a ejemplo de las históricas, no hace más que conferir a las primeras aquella naturaleza que con tanta insistencia antes les había negado; aún más, al relacionarlas, también y de forma inevitable, relaciona a las instituciones de las que en definitiva dependen: vínculos semejantes se habrían de establecer entre diputaciones históricas y Juntas generales, por un lado, y diputaciones provinciales y Cortes, por otro. Las contradicciones en las propuestas de Toreno son tan manifiestas como, quizá, explicables: el temor a las tendencias federalistas, evidente en 1812, no tiene en 1837 el menor predicamento.

En cualquier caso, el inciso de los años 30 de Toreno despierta la suspicacia en quien, insistentemente, sigue leyendo. El conde de Toreno como diputado de Cortes, y además bastante activo, tuvo que conocer bien los entresijos del debate, aparte su condición de asturiano y su pertenencia a uno de los linajes más significativos de Asturias, no olvidemos que los Queypos de Llano ocupan desde 1659 el oficio de Alférez Mayor del Principado con voz y voto en las Juntas generales y diputaciones, lo convierten en un excepcional protagonista y testigo de los hechos. No se pueden obviar ni desestimar, en consecuencia, las observaciones que hiciera sobre el tema.

Vayamos, pues, a comprobar qué eran y qué funciones tenían aquellas diputaciones históricas. Son instituciones, y me refiero en concreto a las de las provincias vascas y Asturias, que dependen en su origen de las respectivas Juntas. De éstas emanan las facultades y prerrogativas de unas diputaciones que, con los siglos, adquieren tanto o más protagonismo que las propias Juntas. Sus funciones, de las Juntas y sus diputaciones, son diversas; intervienen en las más variadas materias: hacienda y fiscalidad, obras públicas, abasto, asuntos militares, fomento del comercio y de la industria. Son algunas de ellas, quizá no las de mayor relevancia²¹, pero sí las que ahora más nos puedan interesar pues, al fin y

²¹ Las relativas al «pase foral» o a la utilización de la fórmula castellana «obedézcase pero no se cumpla», o las relacionadas con la creación de un derecho de alcance y límites provinciales, fueron en otra ocasión objeto de análisis, C. MUÑOZ DE BUSTILLO: «De Corporación a Constitución: Asturias en España», en *AHDE*, 65, 1995, pp. 345-371

al cabo, son las que mejor se adecuan al caso que nos ocupa. Todas, de una manera o de otra, nos animan a pensar que las diputaciones provinciales pudieron muy bien proceder de aquéllas que, en los inicios del XIX, estaban aún muy presentes en la vida política, social y económica de los territorios españoles más septentrionales.

La lectora, que creía haber llegado por fin a algún tipo de conclusión, se encuentra sin embargo con un obstáculo insalvable. Imbuida hasta ahora en situaciones revolucionarias y posrevolucionarias había perdido de vista que la idea de representación, trasladada a otros tiempos, no puede en ningún caso ser la misma. En efecto, a las juntas o, si se quiere, a las diputaciones, concurren los apoderados o procuradores que representan específicamente a las respectivas villas, hermandades, concejos, cotos, jurisdicciones o ciudades²². La representación corporativa es la que prevalece; el individuo no está representado en un marco en el que ni tan siquiera es políticamente identificable. Mucho menos lo son los derechos que le asisten según la Constitución de 1812. Y tampoco vale aquí traer a colación el supuesto gallego que, distinto a los restantes, se caracterizaba por la actuación, en el histórico Reino, de unas asambleas o juntas en las que el elemento local al que antes aludíamos había quedado sacrificado por la voz de las siete ciudades tenidas por cabeceras.

Nos hallamos, en realidad, ante modelos o sistemas políticos diferentes; tan distintos que, en la práctica, son imposibles de casar aunque, también es verdad, algunos intentaron el acoplamiento²³. Los términos en los que se redacta el *discurso preliminar* de la Constitución gaditana fueron las mejores armas en manos de aquellos que defendían una continuidad de hecho insostenible frente al propio Texto constitucional.

Llegado a este punto, sólo le resta a la lectora comprobar si en las que se denominaron *juntas supremas provinciales* pudieran estar los precedentes inmediatos de la diputación gaditana. De partida, la posibilidad parece poco probable. Las *supremas* o *superiores* provinciales asumen prerrogativas tan extraordinarias como lo eran las circunstancias mismas que las propiciaron. La guerra y el vacío institucional les permite arrogarse poderes en uso de una soberanía que, como dirían los encabezamientos de las resoluciones de la Junta suprema del Principado de Asturias, sólo ejercerán hasta que «*pueda reasumirla el legítimo monarca, Fernando VII*». Soberanía que las legitima, por ejemplo, para declarar la guerra, celebrar acuerdos con países extranjeros, crear cuerpos castrenses, conferir gra-

²² El asunto no es tan simple como aquí se presenta, J M^a PORTILLO: *Monarquía y gobierno provincial Poder y Constitución en las Provincias Vascas (1760-1808)* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (*Historia de la Sociedad Política*), 1991 Para el caso asturiano, me remito al artículo citado en la nota inmediatamente anterior.

²³ Es el caso de Vizcaya en los primeros momentos de vigencia de la Constitución doceañista. J PÉREZ NÚÑEZ: *Op cit.*, pp. 43-86.

dos militares o elaborar leyes de inmediato cumplimiento. Nada más lejos, pues, de las instituciones provinciales que nos vienen ocupando.

No obstante, si la lectura se sigue, de inmediato se descubre que en este apartado, asimismo, están incluidas otras juntas que, aunque también provinciales y procedentes en la mayoría de los casos de las *superiores*, no tienen ya aquel matiz revolucionario. La constitución de la *Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino* a la que enviaron cada una de aquéllas sus respectivos representantes, fue el primer paso en ese sentido, aunque el más importante, sin duda, lo dieran los propios diputados al regularlas, con carácter provisional, por decreto en marzo de 1811²⁴. Aquí, en estas juntas provinciales pensadas para la guerra, sí que la lectora identifica los rasgos que van a caracterizar a unas diputaciones pensadas para la paz²⁵. Pero, ¿es que podía ser de otra manera?, ¿no son unos mismos hombres, los llamados *padres de la patria*, los que con diferencia de pocos meses regulan las juntas y diseñan las diputaciones?, ¿qué tiene entonces de particular la coincidencia? Nada, en definitiva.

La lectura está concluida. Ahora piensa la lectora que podía, muy bien, haber prescindido de ella. Claro está que de no emprenderla jamás hubiera sabido que lo que se viene ofreciendo en calidad de antecedentes son reiteradas citas, ciertamente más eruditas unas que otras, que sin objetivo plausible se suelen aglutinar en unas páginas iniciales entendidas, según parece, de carácter obligatorio. Tampoco, de no empezarla, habría llegado a la conclusión de que, en sentido estricto, no cabe hablar de antecedentes porque, como tales y en este caso, no existen. Sí hay aspectos relativos a estas diputaciones que, desde luego, no surgieron de la nada. La idea, por ejemplo, y no es la única, de poner en orden una caótica administración territorial y de servirse de ella para racionalizar el sistema financiero y hacendístico del Estado, era ya en ese tiempo algo a lo que se aspiraba. Que a este fin se utilizaran modelos más o menos recurrentes, en mi opinión, no es lo importante; en lo que se habría de insistir, según creo, es en cómo sirvieron aquellas instituciones a tal fin.

No obstante esas notas coincidentes e influencias que, sin duda, de todo tipo las hubo, lo cierto es que las diputaciones provinciales de Cádiz fueron tan originales como lo podían ser las Cortes mismas o la Constitución que en ellas se elaboraba. Fueron producto de un Texto constitucional y sólo subsistieron en tanto éste estuvo vigente. Después, y en lo referente a la materia, nada fue igual; por ello es conveniente no perder nunca de vista el marco concreto en el que surgen estas instituciones y, de paso, tampoco olvidar las de ámbito municipal aunque

²⁴ *Colección de Decretos .. cit.*, v. I, pp. 90-103.

²⁵ P. GONZÁLEZ MARIÑAS (*op. cit.*, pp. 36 y 37) es quien con más contundencia defiende que son las juntas, también llamadas de *Subsidios, Armamentos y Defensa*, las que exclusivamente se pueden considerar precedentes de las diputaciones provinciales.

aquí no nos ocupen. Los diputados doceañistas levantaron un soberbio edificio sobre débiles pilares y carcomidas estructuras, y sabiéndolo, pues de ellos era la iniciativa o tal vez la incapacidad, diseñaron al tiempo los instrumentos precisos a los que fiar su mantenimiento. A tal fin, y faltando el soporte del aparato de justicia, qué mejor que confiar su suerte a instituciones electivas y adeptas siempre al nuevo régimen, al menos en teoría. Quizá sea en ideas de esta índole en las que se haya de insistir en adelante. De momento nada más se puede añadir porque, como se advirtió, la lectura se había dado por concluida.

CARMEN MUÑOZ DE BUSTILLO