

**Ni tan recientes ni tan prescindibles:
la Constitución de 1812, las diputaciones
y el (re)nacimiento de las provincias**

**Neither so Recent nor so Dispensable: The 1812
Constitution, the Provincial Governments and the
(Re)Birth of the Provinces**

Francisco Carantona Álvarez

Universidad de León

francisco.carantona@unileon.es

Recibido: 17-II-2016

Aceptado: 12-V-2016

Resumen

En 2013 se conmemoró el segundo centenario de la constitución de las primeras diputaciones provinciales, paralelamente, los debates sobre la reforma constitucional y la mayor federalización del Estado y la crisis económica han puesto en cuestión la existencia de las provincias. Una revisión de su nacimiento como entidades político-administrativas quizá resulte conveniente. El término “provincia” se utilizaba desde la época medieval tanto para denominar a los viejos reinos o grandes unidades territoriales que integraban la monarquía como a las circunscripciones en que algunas de estas se dividían en la corona de Castilla. Las Cortes de Cádiz procederán a una labor de uniformización y racionalización, que se traducirá en la creación de órganos de gobierno electivos en los niveles municipal y provincial, aunque fuertemente dependientes de la administración central. Era un sistema centralista, pero que incluía, por primera vez en la historia de España, instituciones representativas locales y provinciales para toda la monarquía y, paradójicamente, supuso una descentralización del Estado. En 1822 se completó el mandato constitucional con una división provincial que respetaba las fronteras de los viejos reinos y será casi íntegramente copiada por Javier de Burgos en 1833. Con las diputaciones las provincias alcanzaron una clara personalidad política.

Palabras clave: Provincias, Diputaciones, Constitución de 1812, Descentralización administrativa, Democratización.

Abstract

2013 celebrated the bicentennial of the constitution of the first provincial governments in Spain. Conversely, constitutional reform issues, including an increasing state federalization, and economic crisis put to question the very existence of the provinces themselves. It may be convenient to revise the emergence of those provincial governments as political and administrative bodies. The term 'province' has been used since medieval times to refer both to the old kingdoms, or large territorial units belonging to the Crown, and to territorial subdivisions on the latter. The Cadiz *Cortes* undertook the task of making territorial divisions more uniform and rational, which brought about the creation of elective government bodies at both the municipal and the provincial level, although strongly dependent on the central administration. It was a centralised system which nonetheless envisaged, for the first time in the history of Spain, local and provincial representative bodies all over the country and, paradoxically, it involved a decentralisation of the State. In 1822 the constitutional mandate was completed with provincial divisions which maintained the old kingdoms' boundaries and which would be almost fully maintained in 1833 by Javier de Burgos. With those provincial governments the provinces became distinctive political entities.

Keywords: Provinces, Provincial Governments, 1812 Constitution, Administrative Decentralisation, Democratization.

En 2013 se conmemoró el segundo centenario de la constitución de las primeras diputaciones provinciales; paralelamente, los debates sobre la reforma constitucional y la mayor federalización del Estado y la crisis económica han puesto en cuestión su existencia e incluso la de las provincias, una revisión de su nacimiento como entidades político-administrativas quizá resulte conveniente¹. También puede serlo, a la hora de establecer cambios en la división territorial, recordar que el origen del las actuales es mucho más antiguo en la corona de Castilla que en la de Aragón.

Ni fueron creadas de forma arbitraria por Javier de Burgos ni son inútiles, especialmente en comunidades autónomas que superan en extensión a muchos

1. La historiografía no ha dedicado mucha atención al estudio de las provincias contemporáneas y sus instituciones, la mayoría de las investigaciones proceden del Derecho y de la Geografía. Las primeras centradas en las cuestiones normativas y las segundas en la división del territorio. Los debates de los últimos años, iniciados en Cataluña y Galicia, sobre la posibilidad de suprimir las provincias y las diputaciones han contribuido a la aparición de algunas obras de notable interés como: BURGUEÑO, Jesús, *La invención de las provincias*, Madrid, Catarata, 2011; CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio, *Los orígenes de la división provincial en España*, Madrid, INAP, 2012 y, desde el ámbito de la Historia, FORCADELL, Carlos y ROMEO, María Cruz (eds.), *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006 y BERAMENDI, Justo y VEIGA, Xosé Ramón (eds.), *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, Santiago, Universidade de Santiago de Compostela, 2014. En cualquier caso, son muchas las cuestiones que quedan abiertas para la investigación.

estados europeos. En un sistema federal, o fuertemente descentralizado, las soluciones no tienen que ser necesariamente uniformes, como tampoco lo fue la historia de los territorios que configuraron el Estado español.

La provincia moderna, como entidad político-administrativa, surge en España durante la gran conmoción que supuso la Guerra de la Independencia. Antes, el término se utilizaba para denominar a circunscripciones fundamentalmente fiscales, muy antiguas en las dos Castillas y Galicia, o como sinónimo de lo que hoy llamaríamos regiones o nacionalidades, los viejos reinos y principados que componían la monarquía hispánica. La victoria de Felipe V en la guerra de Sucesión había dejado sin sus instituciones tradicionales a los reinos o provincias de la corona de Aragón, en el siglo XVIII solo las conservaban, con características distintas, las provincias vascas, Navarra, Asturias y Galicia, todas en la antigua corona castellana.

La administración territorial era entonces compleja y fruto de la historia, más que de una planificación racional. Las circunscripciones más importantes eran las capitanías y comandancias generales, que no solo tenían carácter militar, sino gubernativo². Coincidían en buena medida, aunque no exactamente, con los viejos reinos y las audiencias y chancillerías, tribunales que poseían igualmente funciones políticas y, desde 1800, eran presididos por los capitanes generales³. Por debajo estaban los corregimientos, en manos de hombres de leyes o de militares, según los casos, que eran a la vez jueces y gobernadores e incluso presidían los ayuntamientos. Paralelamente, existían en la corona de Castilla provincias de menor tamaño, que servían para organizar el reparto de impuestos y también las milicias provinciales, poseían un regimiento, y el reclutamiento de tropas⁴.

Los Borbones habían realizado reformas importantes, aunque limitadas. Las más radicales fueron las que afectaron a la corona de Aragón, pero, con

2. En el siglo XVIII había 11 capitanías generales: Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Galicia, Extremadura, Sevilla, Granada, Navarra –conservaba el virrey–, Aragón, Cataluña, Mallorca y Valencia. Las comandancias generales eran Menorca, Asturias, Vizcaya, Guipúzcoa, Campo de Gibraltar, Canarias y Ceuta. SALAS LARRAZÁBAL, Ramón, “Ejército y marina”, en ARTOLA, Miguel (dir.), *Enciclopedia de Historia de España*, vol. 2, *Instituciones políticas. Imperio*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 290. Una síntesis reciente sobre la administración territorial a finales del antiguo régimen en MOLAS, Pere, “La organización territorial del poder en la monarquía española en vísperas de la Guerra de la Independencia”, en BERAMENDI, Justo y VEIGA, Xosé Ramón (eds.), *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, Santiago, Universidad de Santiago de Compostela, 2014.

3. Las audiencias y chancillerías eran 12: chancillerías de Valladolid y Granada, consejo real de Navarra y audiencias de Sevilla, Galicia, Extremadura, Asturias, Canarias, Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca.

4. BORREGUERO BELTRÁN, Cristina, *El reclutamiento militar por quintas en el siglo XVIII*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1989, pp. 167 y 363. Los regimientos de milicias eran 42 desde 1767. *Ibid.*, p. 51.

relación a las provincias, para el conjunto de España, la más significativa es la creación de las intendencias. Tras un breve ensayo, que duró de 1718 a 1721, la instrucción de 13 de octubre de 1749 las restableció y, aunque con cambios en las funciones de los intendentes, pervivieron durante un siglo.

Inicialmente, los intendentes de provincia –también existían del ejército– eran una especie de gobernadores con competencias de hacienda, guerra, justicia y policía. Las dos últimas chocaban con las que desempeñaban los corregidores, por lo que se estableció que ejerciesen como tales en las capitales de provincia. Sus funciones judiciales se extendían a todo el territorio provincial, pero, en 1760, se dispuso que se redujesen al corregimiento de la capital. En 1766, tras el motín de Esquilache, que provocó la caída del marqués de la Ensenada, gran defensor de los intendentes, y permitió el ascenso de Campomanes, se separaron de nuevo las funciones de intendentes y corregidores⁵, aunque los primeros volvieron a asumir los corregimientos de las capitales en 1802, pero no siempre sucedió así⁶. El intendente estaba al frente de lo que podríamos denominar provincias económicas, cuyo número aumentó hasta elevarse, en 1799, a 36 o incluso 45⁷. Ahora bien, las verdaderas circunscripciones político-judiciales eran los corregimientos⁸, mucho más numerosos que las provincias.

Como se ha indicado anteriormente, el término “provincia” se utilizaba tanto para denominar a los viejos reinos o grandes unidades territoriales que integraban la monarquía –Galicia, Extremadura, Cataluña...– como a las circunscripciones en que estas se dividían en el caso de la corona de Castilla⁹.

5. CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio, *Los orígenes...* pp. 108-109.

6. GARRIGÓS PICÓ, Eduardo, “Organización territorial a fines del Antiguo Régimen”, en ARTOLA, Miguel (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*, Alianza, Madrid, 1982, pp. 84-85. La provincia de León tendría en 1808 intendente y corregidor en su capital.

7. Según el Nomenclátor de Floridablanca eran 22 las de la corona de Castilla, más Vascongadas, Navarra, Canarias y las Nuevas Poblaciones, es decir, 26 o 35 si contamos de forma separada las 3 provincias vascas y las 7 gallegas, aunque estas últimas suelen ser consideradas “partidos”. De hecho, Galicia tenía un solo intendente para todo el reino. Habría que sumarles las cuatro de la corona de Aragón y, en 1799, las provincias marítimas de Asturias, Cádiz, Santander, Málaga, Alicante y Cartagena. En 1803 se suprimió la provincia de Toro. Algunas provincias tenían al frente a un subdelegado de rentas. *Ibid.*, pp. 40 y 51. CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio, *Los orígenes...*, pp. 112 y ss.

8. Para más confusión, el corregidor también ejercía labores relacionadas con la hacienda.

9. Según González Antón “el término *provincia* reaparece en la Corona de Castilla en las Cortes de Toro de 1371 para designar a cinco circunscripciones territoriales de carácter judicial y gobernadas por uno o dos alcaldes de provincia: son las de Castilla, León, Extremadura leonesa, Toledo y Andalucía”. GONZÁLEZ ANTÓN, Luis, “Provincia”, en Artola, Miguel (dir.): *Enciclopedia...*, vol. 5, p. 990. Sobre los significados del término provincia es muy recomendable: FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier: “*Provincia y Nación* en el discurso político del primer liberalismo. Una aproximación desde la historia conceptual”, en

En la de Aragón, los reinos/provincia solo estaban subdivididos en corregimientos. El doble –incluso triple, a veces se llamaba “provincias” también a los partidos–, sentido del término provoca a veces confusión. En 1808, cuando triunfe el levantamiento popular que iniciará la Guerra de la Independencia, Zamora, por ejemplo, tendría una junta provincial que estaría subordinada a otra, la de León y Castilla –una sola, pero de dos provincias/reino–, y las 16 juntas “provinciales” representadas en la Central, las hasta entonces “supremas”, ni son todas las que había ni tampoco coinciden exactamente con las capitanías generales¹⁰.

La cosa se complica incluso más si tenemos en cuenta las provincias que la Central utilizó en 1810 como circunscripciones electorales. En principio eran 35, las que aparecen en los censos de Floridablanca o Godoy con la exclusión de las Nuevas Poblaciones, las islas Baleares figuraban cada una por separado; más tarde, el consejo de regencia permitirá que también se elijan diputados en la provincia de Cádiz y las Cortes admitieron a otro por Molina de Aragón. En ese listado estaban tanto las provincias “económicas” de las dos Castillas –Zamora, León, Burgos, Cuenca, etc.–, como los reinos de Aragón, Valencia o Galicia. Ahora bien, la instrucción particular para Galicia estableció que sus diputados se eligiesen separadamente en cada una de las 7 provincias en las que se dividía. O sea que los diputados elegidos por la provincia de Tui lo son por la provincia de Galicia, pero fueron votados solo por electores de la de Tui.

Las fronteras de las provincias económicas eran fruto de la historia, no de una planificación racional. No solo su tamaño era muy diverso, sino que estaban plagadas de enclaves y sus límites eran muy irregulares, lo que provocó los intentos de reforma ilustrados, que aquí no podemos analizar, pero preparan la reforma que abordarán las Cortes constitucionales.

Aunque los dos bandos enfrentados en la Guerra de la Independencia acometieron reformas paralelas, la creación de las diputaciones provinciales es fruto de la Constitución de 1812. La redactada en la ciudad francesa de Bayona en 1808 nada decía de la administración territorial del Estado. El gobierno de José Bonaparte, que solo tenía un precario control sobre una zona limitada de España, esperó hasta abril de 1810 para reformarla, después de que la triun-

FORCADELL, Carlos y ROMEO, María Cruz, *Provincia...* pp. 11-47. Burgueño señala como el vocabulario geográfico elaborado por la Academia de la Historia a finales del siglo XVIII diferencia las que “se distinguen por la forma de su gobernación, como las que dependen de un virrey, de una chancillería o audiencia” de “las que, en cuanto a las contribuciones, están baxo la autoridad de un intendente o subdelegado de rentas”. BURGUEÑO, Jesús, *La invención...*, p. 12.

10. En la Junta Central estaban representadas 18 “provincias”, aunque León y Castilla tenían una sola junta y Madrid carecía en aquel momento de ella; por eso las juntas que la constituyeron fueron 16. Jaén y Murcia, consideradas “reinos”, estaban representadas, aunque no tenían audiencias o chancillerías y, como Asturias, tampoco capitanía general.

fal entrada en Sevilla permitiera al rey abrigar esperanzas de victoria en la guerra y, sobre todo, para contrarrestar el decreto del 8 de febrero por el que Napoleón asumía el control directo del territorio situado al norte del Ebro. Tras esa decisión del emperador, la administración del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña había quedado en manos de cuatro gobernadores generales –militares–, que solo debían rendir cuentas ante él, lo que suponía una reducción del poder del rey de España, que perdía también las rentas de otras provincias, y, sobre todo, una violación de la promesa de preservar la integridad del territorio español¹¹. El deseo de anexionar al imperio las provincias del norte del Ebro venía de atrás, ya se lo había planteado a Godoy en 1808¹², y avanzó un paso más con la incorporación formal de Cataluña en 1812, que fue distribuida en cuatro departamentos.

El gobierno de José I dividió España en 38 prefecturas y 111 subprefecturas, tres por cada prefectura, salvo Ciudad Real, Cuenca, Madrid y Teruel, que solo tendrían dos, y Murcia, con cuatro¹³. A su frente ponía a prefectos y subprefectos, nombrados por el ejecutivo, pero no establecía ningún órgano representativo de sus habitantes. En buena parte de España esta nueva administración no llegó a implantarse, no solo en los territorios, como Galicia, Alicante, Canarias y Baleares, que permanecieron en manos de los insurrectos, sino también en las provincias donde el dominio fue siempre inestable, especialmente en el noroeste, como sucederá con la prefectura del Esla, con capital en Astorga.

En 1811 se decidió crear unos “consejos de prefectura” que tenían cierto parentesco con las diputaciones. De acuerdo con la centralista y autoritaria concepción del Estado que caracteriza al bonapartismo, eran designados y su función meramente asesora, destinada a estudiar las necesidades de la provincia y elevar propuestas. Si las prefecturas quedaron en muchos casos sobre el papel, los consejos realmente establecidos fueron todavía menos y su eficacia escasísima¹⁴.

11. MERCADER RIBA, Juan, *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Estructura del Estado Español Bonapartista*, Madrid, CSIC, 1983, pp. 230-231, y *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Historia externa del reinado*, Madrid, CSIC, 1971, pp. 155 y ss. Este autor incide en que esta división territorial no respetaba los límites de los viejos reinos y en que “el fluvialismo no es de extrañar que sea la nota predominante, hasta el punto de que un río, el Ebro, sirve para separar las prefecturas de Santander, Vitoria, Pamplona y Huesca, por una parte, de las de Burgos y Zaragoza, por la otra”. En cualquier caso, nunca estuvieron claros los límites de las nuevas prefecturas, ni siquiera para las propias autoridades josefinas. *Estructura...*, pp. 233-234.

12. LA PARRA, Emilio, *Manuel Godoy. La aventura del poder*, Barcelona, Tusquets, 2002, pp. 376-378.

13. MERCADER RIBA, Juan, *Estructura...*, p. 232.

14. *Ibid.*, pp. 266-269.

Es, por tanto, a la primera Constitución liberal, a la de 1812, a la que se debe atribuir el nacimiento de las diputaciones y, con ellas, de las modernas provincias políticas.

Las juntas que surgieron en 1808 van a ser –salvo en Asturias, Galicia, las provincias vascas y Navarra– los primeros órganos colegiados de gobierno provinciales, en algunos casos en un siglo –la corona de Aragón– y en otros de toda su historia. Es cierto que la mayoría no fueron elegidas por votación popular o solo se eligió así a parte de sus miembros, pero la voluntad del pueblo las legitimaba. Con una vida de duración variable, dependiendo de los avatares de la guerra, existieron en casi todas las provincias –incluso en localidades o partidos–, pero pronto se estableció entre ellas una jerarquía, aunque no siempre sin conflicto, que configuró las 16 supremas que constituirían la Junta Central. En cualquier caso, pueden considerarse un precedente inmediato de los futuros órganos de gobierno provinciales, especialmente tras la aprobación por las Cortes del decreto de 1811 que uniformizaba su composición y competencias y las convertía a todas en electivas¹⁵.

El reglamento de juntas provinciales de marzo de 1811 tiene una importancia política mayor de lo que la historiografía suele reconocerle. En él, las Cortes anunciaban la administración territorial que establecería la Constitución al año siguiente¹⁶. En su preámbulo se indicaba que las juntas “deben tener un conocimiento exacto de los intereses de las provincias, de sus necesidades, de los recursos para remediarlas y de cuanto pueda conducir a su bien y prosperidad”. Tendrían nueve miembros –salvo en el caso de Galicia, en que serían 11, elegidos por las 7 provincias–, que serían votados por los vecinos “por las mismas reglas que se adoptaron para las elecciones de diputados a Cortes”. Por primera vez, todas las juntas serían elegidas y por un sufragio prácticamente universal, aunque solo masculino. Las presidiría el capitán general y formaría parte de ellas el intendente. Elegirían a un vicepresidente, que haría con frecuencia de presidente, con un mandato de un año y no reelegible, se

15. La discusión del decreto que establecía el nuevo reglamento de juntas provinciales había estado precedida por un debate “sobre el arreglo de las provincias” en el que se planteó la supresión de los intendentes y apareció por primera vez la cuestión de la representatividad de las diputaciones. FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, CEPC, 2011, pp. 214-216.

16. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político*, nº 83 (2012), pp. 444-446. También Santana Molina considera que el decreto del 18 de marzo de 1811 es “una pieza clara de enlace entre la tradición juntera y las Diputaciones de la Constitución de Cádiz”, aunque ve en él una clara influencia del sistema administrativo revolucionario francés. SANTANA MOLINA, Manuel, “La diputación provincial en la legislación gaditana”, en VV. AA.: *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 712-715.

renovarían anualmente por terceras partes. Su función fundamental sería recaudar los impuestos y buscar recursos para el ejército, organizar el reclutamiento y auxiliar a las autoridades militares, pero se les añaden otras como realizar los censos de población y riqueza, fomentar el establecimiento de escuelas de primeras letras y formar a la juventud en ejercicios gimnásticos y el manejo de las armas¹⁷.

Las juntas habían perdido progresivamente autonomía desde que se creó la Central. Los avances franceses habían provocado la desaparición de algunas o limitado el territorio bajo el control de otras, pero seguían siendo importantes. De hecho, el decreto no fue suficiente para poner fin a los conflictos entre juntas y jefes militares. El 15 de julio, a propuesta de Argüelles, las Cortes aprobaron: “Que atendida la urgencia de las circunstancias, se autorice al Consejo de Regencia para que pueda suspender el ejercicio de las juntas provinciales en los parajes y en las épocas en que lo juzgue conveniente; exigiendo la más efectiva responsabilidad de los generales, jefes militares y empleados de Real Hacienda de los ejércitos, y sin disimular la menor omisión en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones”¹⁸. Aunque se reconocía su papel, el miedo al “federalismo” estaba presente. También, desde luego, la necesidad de garantizar que las autoridades civiles no entorpeciesen el reclutamiento y el abastecimiento de los ejércitos y sus operaciones.

Provincias y diputaciones en la Constitución de Cádiz

Para los liberales la administración territorial era una cuestión de primer orden, no solo porque fueran en buena medida herederos del reformismo ilustrado, tampoco porque la supresión del régimen señorial lo hiciera inevitable, es que las administraciones local y provincial son las más próximas al ciudadano, las que puede conocer y controlar mejor, también las que gestionan muchas de las cosas que más afectan a su vida cotidiana y su racionalización y democratización eran indispensables para asentar el nuevo sistema¹⁹. Si su importancia

17. Decreto XLIII, de 18 de marzo de 1811, “Reglamento provisional para el gobierno de las juntas de provincia”, en *Colección de decretos y órdenes de las Cortes de Cádiz I*, Madrid, Cortes Generales, 1987, pp. 116-129.

18. DSC, 15/7/1811, p. 1455.

19. Para García Fernández, “afectaba a la ‘infraestructura’ de la sociedad, de la misma manera que la creación de las Cortes y la regulación del Poder Ejecutivo dual afectaban a la ‘superestructura’ del Estado: si al acabar la Guerra se hubieran podido aplicar las reformas gaditanas del régimen local, la estructura social de España se hubiera transformado radicalmente. Lo que ahora llamaríamos ‘tejido social’ de la España de principios del siglo XIX se estructuraba en torno al pueblo o la villa por lo que el modo de gobernar estos pueblos o estas villas tenía incidencia inmediata sobre los habitantes de estos lugares”. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “El municipio...”, p. 441.

no parece discutible, aún destaca más en el periodo de transición del antiguo régimen al sistema liberal.

A finales del siglo XVIII la inmensa mayoría de la población residía en el ámbito rural, en localidades de muy pequeño tamaño, donde gran parte de la vida se hacía en común y la agricultura –en la que el trabajo colectivo y el aprovechamiento de tierras comunales tenían gran importancia– era la actividad económica a la que se dedicaba. La administración de los bienes de propios y comunales era trascendental para la economía campesina y los recursos del municipio, además de un potencial medio de obtener ingresos para los poderosos. Por otra parte, las entidades locales poseían funciones de gran relevancia para la vida cotidiana, que iban desde el reparto de impuestos entre los vecinos a la organización de trabajos colectivos para realizar obras públicas, el reclutamiento de soldados, labores de beneficencia o el control del comercio local. La reforma de estas administraciones era, por lo tanto, imprescindible para los liberales, que la abordarán con profundidad desde la aprobación de la Constitución.

Cuando las Cortes se planteen la organización periférica del Estado que estaban construyendo, procederán a una labor de uniformización y racionalización, que se traducirá en la creación de órganos de gobierno electivos en los niveles municipal y provincial, aunque fuertemente dependientes de la administración central²⁰. Se trata de un sistema claramente centralista, pero que también incluye, por primera vez en la historia de España, instituciones representativas locales y provinciales para toda la monarquía. Así, la Constitución de 1812 seguirá la tendencia antifederalista marcada por la Junta Central cuando, no sin dificultades, impuso su autoridad sobre las provinciales, pero, aunque pueda parecer contradictorio, realizará una ambiciosa reforma descentralizadora y su sistema de administración territorial se convertirá en bandera de progresistas y demócratas frente al centralismo moderado hasta la reforma democrática de 1870²¹.

Los legisladores de Cádiz se inspiraron en la obra realizada por la Asamblea Constituyente francesa desde 1789 y en la Constitución de 1791 que, en palabras de Vandelli, “van a sentar las bases de la primera Administración moderna”. Para este autor: “Las premisas esenciales de esta gran empresa se establecie-

20. BLANCO VALDÉS, Roberto, *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Madrid, Siglo XXI, 1988, p. 270.

21. Gallego Anabitarte ha criticado duramente la definición tradicional del Estado liberal español como centralista desde sus orígenes, para él, “el Estado constitucional español que surge en Cádiz en 1812 debe ser calificado tras este análisis como un Estado unitario, descentralizado en las Provincias y con fuerte desconcentración en los Ayuntamientos”. GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, *Ayer*, nº 1. (1991), pp. 162-63.

ron con la supresión de cualquier privilegio de carácter personal y territorial. Para el logro de esa meta, la Asamblea ideó un nuevo esquema de distribución de poderes entre el centro y la periferia, sobre la base de dos principios, que ya se apuntaban con fuerza en las reivindicaciones, en especial del tercer estado: la uniformidad y la descentralización”²².

Uniformidad –iguales instituciones y competencias, tamaño similar de las provincias– y descentralización definirán también las reformas gaditanas. Es cierto que introducirán en el gobierno provincial y local una figura inspirada en el prefecto napoleónico, el jefe político, y que conservarán –solo con competencias de hacienda, aunque con el rango de jefe político suplente y vicepresidente de la diputación– al intendente, pero su autoridad se verá compensada por diputaciones y ayuntamientos elegidos por sufragio universal masculino y con funciones de importancia. Nada que ver con el autoritarismo administrativo napoleónico –sigo también a Vandelli– que inspirará la política de la derecha liberal, moderados primero y conservadores después, de igual modo que influyó en la del liberalismo doctrinario de la monarquía de julio francesa, a su vez referencia para el moderantismo español.

El *Discurso preliminar* de la Constitución lo expone de manera diáfana:

“Separadas las funciones de los jueces y tribunales de todo lo que no sea administrar justicia [...], el régimen económico de las provincias debe quedar confiado a cuerpos que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito, cuerpos que, formados periódicamente por la elección libre de las mismas provincias, tengan, además de su confianza, las luces y conocimientos locales que sean necesarios para promover su prosperidad, sin que la perpetuidad de sus individuos o su *directa dependencia del gobierno* pueda en ningún caso frustrar el conato y diligencia de los pueblos en favor de su felicidad. [...] Este sistema reposa en dos principios: conservar expedita la acción del gobierno para que pueda desempeñar todas sus obligaciones y dejar en libertad a los individuos de la nación para que el interés personal sea en todos y en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bienestar y adelantamiento. Conforme a ellos, propone la Comisión que *en las provincias el gobierno económico de ellas esté a cargo de una diputación compuesta de personas elegidas libremente* por los pueblos de su distrito, del Jefe político y del de la Hacienda pública. Estos últimos, como individuos natos de la Diputación, conservarán el ejercicio de la autoridad del Rey para que no pueda ser desconocida o poco respetada en todo lo que pertenece a sus facultades”²³.

22. VANDELLI, Luciano, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, MAP, 1992, pp. 27-28.

23. ARGÜELLES, Agustín, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, CEC, 1981, pp. 117-118.

Se busca un equilibrio entre la autonomía de las provincias y la autoridad del poder ejecutivo, del que son agentes y colaboradoras las diputaciones, pero no solo, también tienen capacidad de gestión en los asuntos de interés provincial de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

Ciertamente, la comisión constitucional es consciente de los recelos que despertaban las diputaciones electivas en un Estado imperial, con colonias extensas y lejanas, y una monarquía europea integrada por reinos o provincias que habían tenido instituciones, tradiciones y leyes diferentes hasta no hacía mucho tiempo o incluso las conservaban. El miedo a las tendencias centrífugas estaba muy presente, por eso añade: “*sin que deba recelarse que las [facultades] de la diputación puedan nunca exceder los límites que se les prescribe, pues en caso de abuso o resistencia a las órdenes del Gobierno podrá éste suspender a los vocales, dando parte a las Cortes para resolver lo que convenga*”²⁴.

Aunque es indudable la influencia de la legislación francesa de 1789-1791 en la configuración de la administración territorial de Cádiz, la necesidad de crear instituciones provinciales, más o menos representativas, ya había sido planteada por algunos ilustrados españoles como Jovellanos que, en su *Informe sobre el expediente de la ley agraria*, se quejaba de que las provincias: “no tienen la menor intervención en las obras y empresas de sus distritos [...] siempre dirigidas por instrucciones misteriosas, y por comisionados extraños”, por lo que proponía que se diesen “esos encargos a individuos de las mismas provincias, y si fuera posible a individuos escogidos por ellas: físeles la distribución de los fondos que ellas mismas contribuyen [...] fórmense juntas provinciales compuestas de propietarios, de eclesiásticos, de miembros de las sociedades económicas...”²⁵.

24. ARGÜELLES, Agustín, *Discurso preliminar...*, p. 118. La posible suspensión de los vocales quedó consagrada en el artículo 336 de la Constitución, pero en él se señala también que pasarían inmediatamente a ocupar sus funciones los suplentes mientras las Cortes resolvían. La posterior legislación moderada no solo hurtará al parlamento la decisión sobre la suspensión de uno o todos los vocales, sino que permitirá al gobierno la posibilidad de disolver discrecionalmente las corporaciones provinciales.

25. JOVELLANOS, Gaspar de, *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de la ley agraria*, Palma, imprenta de Miguel Domingo, 1814, pp. 184-185. Fernández Sarasola ha señalado que existían desde finales del siglo XVIII otras propuestas para dotar de órganos de gobierno representativos a las provincias, como las de Manuel de Aguirre en 1787, León de Arroyal en 1794-1795, José Pérez en la *consulta al país* de 1809 o Álvaro Flórez Estrada en la *Constitución para la nación española* que elevó a la Junta Central en 1809 y publicó en Inglaterra el año siguiente. En la obra de Flórez Estrada se nota claramente la influencia de su experiencia entre 1808 y 1809, cuando fue procurador general del principado de Asturias y participó decisivamente en la actividad de las juntas. FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución...*, pp. 211-213.

El propio discurso preliminar, antes citado, se hace eco de la reunión periódica de juntas “en las Vascongadas, reino de Navarra y principado de Asturias”, que, como los ayuntamientos, habían “mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil” durante la monarquía absoluta²⁶. Como a Jovellanos, las juntas y diputaciones asturianas le resultaban muy familiares a Agustín Argüelles.

Desde el punto de vista teórico, para los diputados liberales de la metrópoli la soberanía solo podía residir en la nación, representada por las Cortes, lo que suponía negar el carácter representativo a ayuntamientos y diputaciones, aunque fueran elegidos por los ciudadanos. Rechazaban expresamente el federalismo que, pensando especialmente en las colonias de América, creían que podía conducir a la disgregación de esa nación que querían construir en tierras de cuatro continentes.

A las opiniones de los que, como Toreno, Argüelles y Muñoz Torrero, negaban el carácter representativo de las diputaciones, respondió el chileno Fernández Leiva –como casi todos los americanos, partidario de descentralizar el Estado– afirmando lo evidente:

“No me detendré en examinar la cuestión que promovió el Sr. Conde de Toreno, sobre si las Diputaciones representarían a los pueblos. El diverso objeto de la representación produce sus diferencias. Ciertamente los diputados que componen las Diputaciones provinciales no tienen los poderes y las facultades que los Diputados al Congreso; *pero no se les podrá negar que representan a sus provincias para el fin a que son instituidos*, aunque sean brazos auxiliares del Gobierno Supremo”²⁷.

Para los diputados que apoyaban las propuestas de la comisión, la creación de órganos electivos locales y provinciales no implicaba dotarlos de representa-

26. ARGÜELLES, Agustín, *Discurso preliminar...*, p. 114.

27. DSC, 13/1/1812, p. 2616. En el debate sobre la organización territorial del Estado se pusieron de manifiesto tres concepciones distintas: la de los realistas, que deseaban “organizar la unidad de ‘las Españas’, respetando los intereses y las peculiaridades de sus diferentes reinos y provincias”, por lo que se opondrían a una nueva división provincial; la de los liberales americanos, que entendían la soberanía nacional como “el resultado de un proceso de agregación de unidades singulares soberanas” y, en consecuencia, defenderían la autonomía de las provincias, y la de los liberales de la metrópoli, muy influidos por el concepto de nación de la revolución francesa. VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, “Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo”, en VV. AA., *Las Cortes de Castilla y León 1188-1988*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1990, pp. 218-245. Del mismo autor: “Nación, representación y articulación territorial del Estado en las Cortes de Cádiz”, *Criterio Jurídico*, v. 11, n° 1 (2011), pp. 11-49. Véase también, CHUST, Manuel, *La Tribuna revolucionaria. La Constitución de 1812 en ambos hemisferios*, Madrid, Sílex, 2014.

tividad política y sus funciones debían limitarse a la simple gestión administrativa, el “gobierno económico”, pero en la práctica las cosas resultarán algo distintas. Por un lado, las competencias de ayuntamientos y diputaciones serán amplias y algunas inequívocamente “políticas”, por otro, su actuación política irá mucho más allá de la que sería característica de meros órganos administrativos.

Las atribuciones de los ayuntamientos están recogidas en el artículo 321 de la Constitución y eran muy variadas, aunque su ejercicio estaba tutelado por diputaciones y jefes políticos. Esta tutela se concretaba en la supervisión por las corporaciones provinciales de las cuentas municipales, en la necesidad de que aprobasen el reparto de impuestos y en que fuese preceptivo su informe sobre las ordenanzas, que debían ser remitidas después a las Cortes. Tampoco podía el ayuntamiento aprobar impuestos para satisfacer sus necesidades y era la diputación quien debía hacer de intermediaria para la petición de nuevos arbitrios y autorizarlos provisionalmente en caso de urgencia. Aun así, las corporaciones locales tenían una relativa autonomía presupuestaria y extensa en la gestión de sus recursos, además de competencias que las hacían importantísimas para la vida de los pueblos.

Como insinuaba Leiva, un elemento decisivo en el papel político de ayuntamientos y diputaciones es su carácter electivo. Aunque se les negase la capacidad de *representar* a los ciudadanos, hablaban de hecho en su nombre, puesto que ellos los habían votado. El sufragio para elegir a los regidores era prácticamente universal masculino, indirecto en solo un grado, y los alcaldes serán votados anualmente por los mismos electores que la corporación. A pesar de las pequeñas restricciones al sufragio o para poseer la condición de elegible, el sistema podría definirse como democrático, independientemente de que la brevedad de los mandatos de regidores y alcaldes y la obligación de respetar “huecos” para las reelecciones fuesen medidas insuficientes para impedir el control caciquil por los poderosos de los pueblos.

Las diputaciones fueron establecidas inicialmente en 32 provincias, las económicas existentes en el antiguo régimen, salvo las más pequeñas, como Toro o las Nuevas Poblaciones de Andalucía, y algunas de las creadas en 1799²⁸. Su

28. El decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, disponía la creación de 31 diputaciones en la metrópoli, pero el 19 de diciembre de ese año las Cortes acordaron que también se estableciese una en Cádiz. No es cierto, como indica Santana Molina, que Asturias fuese incluida a pesar de no tratarse de una intendencia, era provincia económica desde 1799, aunque sí es verdad que estaba unida fiscalmente a León en la época de Floridablanca; además, poseía una audiencia desde 1717 y era una de las seis provincias con instituciones propias de gobierno en 1808. De todas formas, el Principado y Cádiz son las únicas de las seis provincias “marítimas” creadas en 1799 que serán dotadas de dipu-

territorio coincide con los viejos reinos, con las excepciones de León y las dos Castillas, divididos en varias provincias, y Andalucía, que era considerada una región con cuatro reinos. Euskadi mantuvo la división en las tres tradicionales, pero Galicia fue considerada una sola. De todas formas, el decreto de 23 de mayo de 1812, que ordenaba el establecimiento de las diputaciones, ya aclaraba que la división territorial era provisional, a la espera de poder realizar una “más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”, según disponía el artículo 11 de la Constitución, mandato que no se haría efectivo hasta 1822²⁹.

A pesar de lo que decía Argüelles, las diputaciones dotaban de entidad política a unas provincias que durante el siglo XVIII habían sido meras circunscripciones de carácter fiscal, subdivididas en partidos y, a la vez, superpuestas a audiencias, capitanías generales, comandancias militares y corregimientos, que eran los que tenían funciones políticas y administrativas relevantes. No se puede olvidar que solo Asturias, Galicia, las tres provincias vascas y Navarra contaban con instituciones particulares de gobierno en el siglo XVIII, por lo que la creación de las diputaciones supone a la vez una descentralización administrativa y el establecimiento de un órgano representativo para el gobierno provincial³⁰.

taciones en 1812. Málaga y Santander se convertirían en provincias, separándose de Burgos y Granada, en 1820, Alicante en 1822 y Cartagena nunca lo fue. SANTANA MOLINA, Manuel, *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, MAP, 1989, pp. 90-91.

29. En el artículo 10, la Constitución hacía una relación de las provincias históricas que incluía a Molina de Aragón y a las de ultramar, pero no mencionaba a las provincias económicas. Esa relación no tenía ningún significado político-administrativo, solo pretendía definir “el territorio español”. El artículo 11 establecía: “Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”. *Colección de decretos...*, vol. I, p. 394. El decreto del 23 de mayo de 1812 señalaba simplemente: “mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español, de que trata el artículo 11, habrá diputaciones provinciales en la Península e Islas adyacentes, en Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara con Molina, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, en cada una de las provincias Vascongadas, en Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, Islas Baleares, e Islas Canarias”. *Ibid.*, p. 523.
30. Es discutible que, como sostiene Javier Pérez Núñez, haya un tratamiento sustancialmente distinto en la Constitución de las provincias y los municipios. Se reconoce el carácter histórico de las primeras y, como ya se ha indicado, en el discurso preliminar hay referencias a sus instituciones, incluso se destaca a “las felices provincias vascongadas y el reino de Navarra”, que conservaron sus fueros. Se quiere democratizar los ayuntamientos, pero el mapa municipal se cambió de forma mucho más radical que el provincial y los gobiernos locales también estarían tutelados por autoridades superiores, en este caso diputaciones y jefes políticos. PÉREZ NÚÑEZ, Javier, “Democracia y poder

Por supuesto, la autonomía de las diputaciones es limitada, pero sus atribuciones –recogidas en el artículo 335 de la Constitución, el decreto de 23 de junio de 1813 y la instrucción de 3 de febrero de 1823– son importantes. Destaca el control de los ayuntamientos, que incluye los presupuestos, revisar sus cuentas y autorizar las enajenaciones de patrimonio, además de la aprobación de su establecimiento de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, tarea que será especialmente relevante cuando comience a implantarse el sistema constitucional y deba generalizarse su existencia por la desaparición de las jurisdicciones señoriales. Una vez instalados, autorizarán los cambios de los términos municipales. También se encargarían de las reclamaciones electorales.

Además de la supervisión de la actividad municipal, corresponde a las diputaciones la realización de las obras públicas de interés provincial³¹ o proponer su realización y solicitar a las Cortes, por medio del gobierno, la aprobación de arbitrios para financiarlas. Debían promover la instrucción pública –la primaria quedaba en manos de los ayuntamientos y las diputaciones la supervisaban–, seleccionar a los maestros y garantizar que se estableciesen las escuelas. También tenían la obligación de impulsar la agricultura, industria y comercio; dar parte a las Cortes de las infracciones a la Constitución y controlar las instituciones de beneficencia. Se financiarían con el sobrante de propios y arbitrios de la provincia, después de satisfechas las necesidades de los pueblos³².

Otras labores importantes las juzgaríamos hoy como “impropias”, efectuadas para el Estado más que para la provincia, aunque Ortego Gil ha señalado, con acierto, que resulta anacrónico, una especie de traslado al pasado de la Constitución de 1978, definir las como “propias” o “impropias”, simplemente era una organización diferente de la administración en la que las diputaciones eran consideradas instrumentos del gobierno³³. Entre ellas destacan los repartos entre los pueblos de los impuestos y del cupo de soldados de reemplazo, ambas decisivas y en las que los agravios no serán infrecuentes, especialmente al no estar necesariamente representados en la diputación todos los

local bajo la Constitución de 1812: entre el centralismo y la descentralización”, en BERAMENDI, Justo y VEIGA, Xosé Ramón (eds.), *Poder y territorio...*, pp. 67-92. ARGÜELLES, Agustín, *Discurso preliminar...*, p. 76.

31. En ocasiones se realizaban forzando la cooperación de varios ayuntamientos, en las etapas iniciales los recursos de las diputaciones constitucionales serán escasos.

32. *Colección de decretos...*, vol. II, pp. 907 y ss. Los “propios y arbitrios” eran las fuentes de financiación municipal. Los “propios” eran tanto bienes inmuebles que pertenecían al ayuntamiento y eran arrendados o explotados para obtener ingresos, como rentas y derechos de origen y características muy diversos; los “arbitrios”, los impuestos que tenía concedidos el ayuntamiento.

33. ORTEGO GIL, Pedro, *Historia de la diputación provincial de Guadalajara 1813-1845*, Madrid, Digibis, 2002, pp. 246-247.

partidos en que se dividían las provincias. Además, se encargarían de resolver los recursos sobre estas cuestiones. Debían colaborar, asimismo, en la realización de censos y estadísticas provinciales.

La instrucción de 3 de febrero de 1823 desarrollará las competencias recogidas en la de 1813 y las ampliará, detallando, entre otras cosas, las obligaciones de la diputación con respecto a la milicia nacional³⁴. Dos días antes había entrado en vigor el reglamento que creaba compañías de “cazadores constitucionales”, organizadas por las diputaciones, para perseguir a bandoleros y “facciosos”, las partidas de realistas contrarios al sistema liberal. Esta implicación en las tareas de orden público puede parecer tardía, cuando el Trienio tocaba a su fin, pero las diputaciones estuvieron vinculadas a la organización de la milicia nacional desde 1820.

Carmen Muñoz de Bustillo ha señalado la importancia política de la obligación que tenían las corporaciones provinciales de dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución, lo que implicaba un control sobre la actividad no solo de las autoridades políticas, sino también de los jueces, a lo que habría que sumar el papel que jugaron en la configuración de los partidos –circunscripciones a la vez electorales y judiciales–, los informes que debían emitir sobre los candidatos para ocupar los juzgados de primera instancia y los puestos de magistrados de las audiencias y que dos diputados provinciales debieran asistir a las visitas periódicas a los presos que realizaban los tribunales³⁵. En cierto modo, se erigían en garantes de la Constitución y de los derechos de los ciudadanos.

-
34. Concepción de Castro, que hace notar como ya en el Trienio los exaltados son más partidarios de la democracia local y la descentralización que los moderados, la define como descentralizadora porque la diputación, concebida como “el ayuntamiento general de la provincia”, se comunicará directamente con los ayuntamientos, se encargará de los recursos electorales y tendrá más capacidad para aprobar impuestos locales. CASTRO, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1979, pp. 98 y ss. De todas formas, parece excesivo afirmar, como hace Pérez Núñez, que, con la instrucción de 1823, “reduciendo su anterior condición de órgano puramente consultivo, la diputación conseguía una importante participación en la administración de la provincia y también en su representación ante el Estado”. Con el sistema de Cádiz, la diputación nunca fue un “órgano meramente consultivo”. PÉREZ NÚÑEZ, Javier, “Democracia y poder local...”, p. 90.
35. MUÑOZ DE BUSTILLO, Carmen, “Los otros celadores del orden constitucional doceañista: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales”, en INURRITIGUI, José María y PORTILLO, José María, *Constituciones en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPYC, 1998, pp. 179-214. Sobre los informes para el nombramiento de jueces véase GÓMEZ RIVERO, Ricardo, *Los jueces del Trienio Liberal*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006. Recientemente, Giacomo Demarchi ha insistido en el fuerte calado político de las competencias de las diputaciones doceañistas, DEMARCHI, Giacomo, *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1812. Las raíces europeas del Estado integral*, Madrid, Dykinson, 2016, pp. 32-33.

La legislación convertía, además, a la diputación en el interlocutor del gobierno, ante el que representaba los intereses de la provincia. Aunque su carácter sea definido como “económico”, este papel le da una gran relevancia política, que se manifestará en el Trienio y, después de su restablecimiento en 1835, hasta el comienzo de la hegemonía moderada a finales de 1843. Tras la década de agitación revolucionaria que se extiende desde la muerte de Fernando VII, en 1833, hasta el final de la regencia de Espartero, 1843, los moderados llegarían, en 1845, a prohibirles expresamente realizar exposiciones o proclamas de carácter político, además de vaciarlas radicalmente de contenido, transformándolas en meros órganos asesores del jefe político, pronto convertido en gobernador civil, pero eso no es lo que sucede con el sistema de Cádiz³⁶.

Es cierto que la instrucción de 1813 dejaba claro, en su artículo 18, que “debiendo la diputación provincial 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*”, lo que limitaba su autonomía política, pero no la eliminaba.

Según lo dispuesto en la Constitución –aunque una ley podía variar el número de diputados–, la diputación estaba integrada por el jefe político y el intendente, ambos nombrados por el gobierno, y por siete diputados elegidos cada dos años por los mismos electores que los diputados a Cortes. Los provinciales se renovaban por “mitades”, por lo que su mandato real, salvo para la primera “mitad” de cuatro que iniciaba el proceso, era de cuatro años.

Los únicos requisitos que se exigían para ser diputado provincial eran tener más de 25 años, ser natural o vecino de la provincia con más de 7 años de residencia y “que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia”, algo realmente necesario para los no residentes en la capital. Al no cobrar cantidad alguna por la realización de sus tareas políticas, quienes tenían su residencia lejos de la sede del organismo se veían obligados a pasar largos períodos fuera de sus hogares, lo que era costoso y les impedía hacerse cargo de sus negocios. Es cierto que las sesiones anuales se limitaban a un máximo de 90 días, que se repartían a lo largo de todo el año, con períodos intermedios de descanso, pero eran bastantes para alejar a los diputados de sus domicilios en una época de comunicaciones difíciles y con provincias, como Extremadura, que superaba los

36. SANTANA MOLINA, Manuel, *La Diputación...*, p. 128. Indudablemente, el centralismo del sistema de Cádiz se nos muestra muy atenuado si lo comparamos con lo que existía antes –otra cosa es la ineficacia de la administración– y con lo que vino después. Quienes realmente copiaron a Napoleón fueron los moderados en 1845. El afrancesado Javier de Burgos, llevando al extremo los planteamientos bonapartistas, llegó incluso a proponer la supresión de las diputaciones.

40.000 km², Galicia y Cataluña, de unos 30.000, o incluso “menores,” como León, con más de 15.000. Habrá que esperar al Sexenio Democrático para que cobren los miembros de la comisión permanente de la diputación, con lo que se abrieron las puertas a quienes tenían recursos limitados, la práctica política gratuita tenía efectos de una moderada selección censitaria.

El presidente de la diputación era el jefe político y su suplente el intendente, por lo que solo en tercer lugar podría recaer la presidencia en uno de los vocales electos, en este caso el elegido en primer lugar, con frecuencia llamado “vocal decano”. El secretario era seleccionado por la propia corporación y no tenía carácter político. También debía contar con un depositario, un oficial mayor y los empleados –oficiales, porteros– que fuesen necesarios, que ella misma contrataría.

El Trienio Constitucional y la división provincial de 1822

Con la revolución de 1820 se inició el periodo más largo de vigencia de la Constitución de 1812. Durante el Trienio Constitucional se completó la división territorial en ayuntamientos y partidos y, en 1822, se implantó la nueva distribución de las provincias, verdadero precedente de la de Javier de Burgos, que la copió con pocos cambios.

El primer proyecto de reorganización de las provincias databa del periodo constitucional anterior. Las Cortes habían encargado a la regencia, en junio de 1813, que lo elaborase y el gobierno se lo encomendó al capitán de fragata Felipe Bauzá, experto cartógrafo que había ingresado en 1807 en la Academia de la Historia con un discurso sobre el mapa de España³⁷. Bauzá entregó su proyecto a la regencia el 21 de septiembre. Dividía la península e islas en 44 provincias, clasificadas como de primera, segunda y tercera, según su tamaño y población. Las de tercera categoría podrían ser independientes o subalternas de las de primera. El proyecto fue revisado por el diputado peruano Miguel Lastarria, que propuso una división en 36 provincias principales y 8 subalternas, y trasladado a las Cortes el 29 de septiembre³⁸. Fue enviado a los jefes políticos y las diputaciones para que lo informasen y pasó al Consejo de Estado el 26 de enero de 1814, este lo trasladó a su comisión de gobernación, que emitió un dictamen el 25 de marzo en el que proponía que las provincias fuesen 39, todas independientes. El pleno del consejo no estuvo de acuerdo, comunicó el suyo el día 30 y en él se inclinaba por aparcar el proyecto porque lo consideraba incompleto y poco elaborado³⁹.

37. CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio, *Los orígenes...*, p. 161.

38. *Ibid.*, pp. 164-165.

39. *Ibid.*, p. 166.

El 8 de marzo, las Cortes habían creado una “Comisión encargada de la división geográfico-política de la Península”, integrada por siete diputados⁴⁰. José Vargas Ponce, su presidente, era un marino que había colaborado con Bauzá en el pasado y se mostró especialmente interesado en que la reforma saliese adelante. Todavía intervino en el pleno el 5 de mayo, cuando Fernando VII había firmado los decretos de Valencia, pero aún no se había producido el golpe de estado, y solicitó que se recordase al gobierno que estaba pendiente la división provincial, se le respondió que el día anterior habían llegado los informes a la secretaría y, el 6, se acordó que pasasen con urgencia a la comisión⁴¹. Los diputados no lo sabían, pero las Cortes tenían los días contados, en la noche del 10 se ejecutó el golpe, los principales políticos liberales fueron detenidos y las Cortes disueltas.

Las diputaciones todavía siguieron funcionando algo más de un mes, fue el 15 de junio de 1814 cuando un decreto las suprimió. Su labor fue apreciada incluso por algunos absolutistas. En Asturias, el 2 de julio, la diputación, antes de disolverse, acordó solicitar al rey el restablecimiento de las tradicionales junta general y diputación del Principado⁴², es decir, se reivindicaba un gobierno provincial, aunque, de acuerdo con las circunstancias políticas, se pedía la vuelta del tradicional; pero en León, donde la primeras instituciones representativas en siglos habían sido las juntas y la diputación constitucional, la corporación acordó, el 19 de junio, felicitar al rey por su regreso a la corte y preparar una exposición sobre “los bienes que se prometían las Provincias con las Diputaciones y los males que se hubieran seguido de suprimirlas”. La propuesta había sido realizada por el presidente, José María Cienfuegos, un absolutista moderado que había formado parte de la diputación constitucional asturiana hasta que, tras el golpe de estado, fue nombrado gobernador de León⁴³.

En cualquier caso, habría que esperar a que triunfase la revolución iniciada por el pronunciamiento de Riego para que las provincias volviesen a contar con diputaciones. La Junta provisional consultiva que se había creado en Madrid tras el restablecimiento de la Constitución propuso, el 29 de marzo, que se repusiesen, con carácter provisional, las diputaciones de 1813, propuesta que fue recogida en el decreto del día 30 que, además, convocaba elecciones

40. Eran Vargas de Ponce, Castanedo, García González, marqués de Palma, Canga Argüelles, Ocaña Crespo y Díaz Labandero. *DSC*, 8/3/1814, p. 81

41. *DSC*, 5-6/5/1814, pp. 333 y 339.

42. CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco, *Revolución liberal y crisis de las instituciones tradicionales asturianas*, Gijón, Silverio Cañada, 1989, p. 188.

43. CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco, “Las primeras diputaciones leonesas (1813-1823)”, en CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco y PUENTE, Gustavo (dir.), *Historia de la Diputación de León*, vol. I, León, Instituto Leonés de Cultura, 1995, p. 17.

para nuevas corporaciones provinciales el día 22 de mayo, el siguiente a la elección en cada capital de provincia de los diputados a Cortes⁴⁴.

Las diputaciones se restablecieron en las provincias que las habían tenido en 1813, pero en los meses siguientes se autorizaría su establecimiento en dos de las marítimas creadas en 1799 que habían sido excluidas de la división provincial de 1812. Por real orden de 8 de mayo de 1820, se añadió Santander, que contaría con diputación provincial aunque no fue reconocida como completamente independiente de Burgos hasta 1822 y, por ello, eligió diputados a Cortes con esa provincia en las elecciones de 1820 y 1821⁴⁵. En el caso de Málaga, previo estudio de una solicitud del ayuntamiento de su capital por una comisión nombrada al efecto, las Cortes acordaron, el 18 de agosto, que se separase de Granada y eligiese una diputación, el texto definitivo del decreto fue aprobado el 20⁴⁶. Málaga sí pudo elegir diputados en 1821 como provincia plenamente independiente.

El 11 de julio de 1820 el nuevo ministro de Gobernación, Agustín Argüelles, cuando leyó la memoria de su ministerio, expuso que para el gobierno era urgente cambiar la “monstruosa” división provincial y anunció a las Cortes la creación de una comisión para estudiarla:

“El Gobierno no puede menos de hacer presente á las Cortes que la base para trabajar con fruto en esta materia, y adelantar las operaciones relativas á la estadística, es la división conveniente del territorio español que se manda hacer en el art. 11 de la Constitución.

Lo monstruoso de la división actual no permite organizar de un modo fijo, uniforme y activo las tareas de las Diputaciones provinciales para las importantes averiguaciones de que se trata. Ni carece de inconvenientes principiarlas en el estado actual para interrumpirlas, y volver a empezarlas de nuevo, verificada que sea la nueva é indispensable división de las provincias. Es, por lo tanto, de suma urgencia atender á este asunto, en que ya se trabajó durante la pasada época del régimen constitucional. Y el Gobierno, con el deseo de contribuir por su parte á acelerar una operación en que tanto interesa el orden y el bien común, ha dispuesto que se forme una comisión, la cual, teniendo presentes los trabajos hechos de orden de la Regencia del Reino, reúna noticias y proponga ideas para establecer una división cómoda de nuestro territorio en la Península é islas adyacentes, en que, contándose con las circunstancias locales, se atienda á facilitar la comunicación y cumplimiento de las órdenes superiores, la administración de justicia y el repartimiento y percepción de las

44. ORTEGO GIL, Pedro, *Historia...*, pp. 33-34.

45. FERNÁNDEZ BENÍTEZ, Vicente, *Burguesía y revolución liberal. Santander, 1812-1840*, Ayuntamiento de Santander, 1989, pp. 72 y ss.

46. DSC, 18/8/1820, p. 567, y 20/8/1820, p. 591.

contribuciones. Luego que sus trabajos hayan adquirido la forma y grado de perfección conveniente, el Gobierno los presentará al examen y resolución de las Cortes⁴⁷.

Tanto quería el gobierno aprovechar los trabajos anteriores y agilizar el proceso que nombró al propio Felipe Bauzá para que, junto al ingeniero José Agustín Larramendi, realizara el proyecto. Su propuesta dividiría el territorio en 47 provincias⁴⁸. En marzo de 1821 pasó a las Cortes y la comisión correspondiente finalizó su dictamen el 10 de junio, el 19 lo presentó al pleno su presidente, Diego Clemencín⁴⁹. La brevedad del periodo ordinario de sesiones, tres meses prorrogables en uno más, impidió que el pleno pudiera debatirlo antes de su cierre, por lo que se abordó en las Cortes extraordinarias que se reunieron en septiembre. La comisión se había renovado parcialmente y el proyecto que presentó el día 29 tenía algunas modificaciones, eso provocó discusiones sobre si se trataba de uno nuevo, pero, finalmente, se decidió comenzar los debates el 30⁵⁰.

El informe de la comisión insistía en la urgencia de la reforma y para ello destacaba el importante papel de las provincias y sus diputaciones en el nuevo ordenamiento constitucional:

“La comisión no se detendrá mucho en probar, no ya la utilidad, sino la urgencia de practicar la división territorial de la Península. Como base física de todas las novedades y reformas, debía, si posible fuese, preceder a todas ellas. El despacho conveniente de los negocios que la Constitución pone al cuidado de las Diputaciones provinciales, entre los cuales se cuentan los que tocan más de cerca a la prosperidad, fomento y bienestar de las provincias del Reino, es de todo punto incompatible con la división actual. Ceñido al espacio forzoso de tres meses el desempeño de sus funciones, las Diputaciones de las provincias de grande extensión no pueden absolutamente desempeñarlos, a pesar de todos sus esfuerzos y del abandono de sus intereses particulares a que esta necesidad obliga a sus individuos. Ni el reparto equitativo de contribuciones, en que tanto interesa el bien de los pueblos y el crédito del sistema constitucional; ni la vigilancia sobre la inversión de los fondos públicos, examen de sus cuentas, obras de utilidad común de las provincias, educación de la juventud, fomento de la agricultura, industria y comercio, formación de censo y estadística, intervención en los establecimientos de beneficencia; ni otras atribuciones que son el fundamento principal de la gobernación del Reino, pueden

47. *DSC*, 11/7/1820, apéndice segundo, p. 47.

48. CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio, *Los orígenes...*, pp. 173-174.

49. *DSC*, 19/6/1821, p. 2354. El proyecto en *DSC*, Cortes Extraordinarias, 1/10/1821, pp. 60-62.

50. *DSC*, Cortes Extraordinarias, 29/9/1821, pp. 32-33.

realizarse con el fruto que se propuso la Constitución para la utilidad pública. De aquí resulta que se entorpece la acción del Gobierno supremo, privado de la conveniente cooperación de las Diputaciones de las provincias; que estas experimentan en sus asuntos interiores una desigualdad tan perjudicial al bien de los particulares como al del común, y que retardándose la época en que los pueblos perciban y disfruten prácticamente los beneficios de la Constitución, se retarda en la misma proporción el consolidamiento y seguridad de nuestro sistema político”⁵¹.

La comisión había aumentado el número de provincias a 51, al incluir a las Canarias, “olvidadas” por el proyecto inicial, y añadir las de Vizcaya –Guipúzcoa continuaba unida a Álava–, Palencia y Játiva. De todas formas, la discusión inicial se centró en si era posible hacer una división razonable del territorio cuando se carecía de datos cartográficos y estadísticos fiables. El último censo era el de 1797, realizado sobre las provincias antiguas, y eso afectaba no solo a la posibilidad de cumplir con el deseo de establecer provincias equilibradas en el número de habitantes, sino también al proceso electoral, pues la población determinaba el número de diputados con que debía contar cada provincia.

Varios diputados dejaron claro que preferían conservar las tradicionales provincias/reino subdivididas en provincias/partido, que contarían con sujetos políticos y diputaciones subordinadas a la provincial. También se argumentó que el aumento del número de provincias podría incrementar los gastos, fue el caso del diputado Ugarte Alegría, que hizo un larguísimo discurso en el que recordaba que, desde la época del Fernando el Santo, las provincias se identificaban con los reinos que integraban la monarquía y lo mismo sucedía en la corona de Aragón que, como Galicia y Andalucía, no había padecido las subdivisiones realizadas en Castilla desde la llegada al trono de Felipe V⁵².

51. DSC, Cortes Extraordinarias, 1/10/1821, p. 52.

52. DSC, Cortes Extraordinarias, 30/9/1821. La oposición a la posible división de las provincias/reino también apareció en el debate de las Cortes de Cádiz. FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución...*, pp. 219-220. Como indica este autor, entonces fueron sobre todo realistas los que defendieron que se conservase la integridad territorial de los antiguos reinos: “puede verse que en realidad el discurso realista y liberal era en esos momentos distinto, ya que el primero parecía preocuparse por la integridad de los antiguos reinos, y el segundo por la de la Nación española”. En 1821, señala Burgueño, “la división provincial no encontró apenas oposición que obedeciese a un sentir de carácter regional” y en Cataluña y Galicia existió un apoyo generalizado a la división en provincias que facilitasen el gobierno y aproximasen incluso a los diputados a Cortes a sus electores, al ser las circunscripciones más pequeñas. BURGUENO, Jesús, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, CEC, 1996, pp.134-136. La diputación de Cataluña solicitó a las Cortes que las fronteras del principado quedasen intactas, pero que se dividiese en provincias “con la mayor prontitud” porque una

Tras largos debates, que finalizaron el 5 de enero, la “minuta de decreto”, el texto definitivo tras incorporar las enmiendas, fue presentada y aprobada el 14 de enero de 1822⁵³. Finalmente, se establecieron 52 provincias que, contra lo propuesto inicialmente por la comisión, que quería que algunas conservasen los nombres tradicionales, se llamarían como su capital, la única excepción reside en las de Canarias y Baleares, que conservaron la denominación de los archipiélagos. La principal diferencia entre la relación de provincias aprobada en 1822 y la de Javier de Burgos de 1833 reside en las de Játiva, Calatayud y Villafranca del Bierzo, que desaparecerían en la segunda. También hay algunas capitales que cambian: en 1822 la de la actual provincia de Pontevedra estaba en Vigo, lo mismo sucede con la de Albacete, que se estableció en Chinchilla.

El debate sobre la división político-administrativa del territorio fue largo e implicó a ayuntamientos y diputaciones, que se pronunciaron sobre sus provincias con informes o exposiciones al gobierno y las Cortes. Las diputaciones serían las encargadas de perfilar los límites definitivos. Como es lógico, algunas fronteras provinciales y, sobre todo, la capitalidad de las nuevas circunscripciones dieron lugar a fuertes discusiones, quizá especialmente intensas en los casos de Pontevedra y Vigo y Ponferrada y Villafranca⁵⁴. Las diputaciones de las nuevas provincias fueron elegidas en los meses siguientes, el gobierno nombró a los jefes políticos y a los intendentes y, contra lo que se afirma en ocasiones, la nueva división provincial se aplicó.

A pesar de las dudas que se suscitaron en la época, puede considerarse que la división de 1822 estaba bien concebida, dentro de los parámetros, inspirados en el proceso francés, que predominaban entre los liberales. En general, respetaba las antiguas fronteras de las provincias/región, lograba bastante equilibrio al combinar los factores de tamaño y población y eliminaba los enclaves territoriales característicos del antiguo régimen. En opinión de Joaquín del Moral:

“Conviene subrayar, al respecto, el débito que esta primera división provincial de España tiene con el estudio del pasado. En efecto, los estudios promovidos por las diversas Comisiones de las Cortes encaminadas a la división territorial de España, realizados entre 1811-1814 y 1821-1822 y que permitieron

sola diputación era insuficiente, CALERO AMOR, Antonio, *La división provincial de 1833, bases y antecedentes*, Madrid, IEAL, 1987, p. 91, la representación íntegra en pp. 183-186.

53. DSC, Cortes Extraordinarias, 14/1/1822, el texto completo en pp. 1780-1799.

54. Burguño ha estudiado algunas de las disputas que se produjeron con relación a Castilla y León, como el intento desde Valladolid de que no se crease la provincia de Palencia o el conflicto sobre Toro y Zamora, también la polémica sobre la capitalidad de Soria, que le disputaba el Burgo de Osma. BURGUÑO, Jesús, “La reforma de la división provincial castellano-leonesa en la revolución liberal”, *Estudios Geográficos*, nº 220 (1995), pp. 497-519.

establecer las bases de esta organización, se inscriben dentro de lo que pudiera denominarse historicismo administrativista, que conjugó las experiencias administrativas del siglo XVIII español –“intendencias provinciales”– con el modelo revolucionario jacobino (“Departamento”) y, en menor medida, con el napoleónico (“Prefectura”) de Francia. Todo ello combinado, por otro lado, con el interés mostrado en todas ellas por conocer la realidad territorial de los reinos españoles durante la Edad Media, así como la de los siglos XVI-XVII y la del reino de España en el siglo XVIII. Este conocimiento resultó imprescindible para trazar una división de España asentada sobre la *provincia* como unidad territorial y administrativa del Estado centralizado [...], pero será a partir de estos estudios y de sus conclusiones cuando la provincia quede anclada sobre la base histórica real de los hombres que habitaban el territorio español en el que convivían usos, costumbre y lenguas diversas. En este sentido, fue una acertada combinación entre la razón, aportada por la Ilustración tardía, y el sentimiento, legado por el Romanticismo emergente⁵⁵.

El Trienio demostró que era inevitable que las diputaciones interviniesen en representación de los ciudadanos de sus provincias. Los impuestos, los señorios, el diezmo eclesiástico, la reivindicación de audiencias o universidades, conflictos locales, pero también el apoyo a determinados políticos o la petición de convocatoria de Cortes extraordinarias son algunos de los motivos que las llevaron a pronunciarse⁵⁶. La provincia era una auténtica entidad política.

La consolidación de la provincia moderna, 1833-1835

En noviembre de 1832 se había creado un nuevo ministerio, que fue llamado de Fomento. En octubre de 1833, tras la muerte de Fernando VII, fue designado para ocuparlo Javier de Burgos, un antiguo afrancesado de ideas conservadoras que había colaborado con el régimen absolutista. Muy pronto, el 30 de noviembre, el consejo de ministros aprobó el decreto de división provincial propuesto por Burgos. El ministro había seguido con atención los debates del Trienio y utilizó también informes elaborados durante la década ominosa⁵⁷.

55. MORAL RUIZ, Joaquín, “Las funciones del Estado y la articulación del territorio nacional: símbolos, administración pública y servicios”, en MORAL RUIZ, Joaquín, PRO RUIZ, Juan y SUÁREZ BILBAO, Fernando, *Estado y territorio en España, 1820-1930*, Madrid, Catarata, 2007, pp. 29-30.

56. Algunos ejemplos en CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco, “Liberalismo y administración territorial. Los poderes local y provincial en el sistema constitucional de Cádiz”, en GIL NOVALES, Alberto (ed.), *La revolución liberal*, Madrid, Ediciones del Orto, 2001, pp. 135-157.

57. Orduña destaca el papel de la comisión creada en diciembre de 1825, a iniciativa de Calomarde, para reformar la administración territorial, de ella formó parte Agustín de Larramendi y, en cierto modo, sirve de enlace entre la división en provincias del Trienio

España quedó distribuida en 49 provincias, las actuales, salvo Canarias, que más tarde se dividiría en dos. Con respecto a las de 1822, desaparecían las de Játiva, Villafranca y Calatayud; cambiaron las capitales de Pontevedra y Albacete; las vascas y Navarra recuperaron sus nombres tradicionales, aunque Asturias no lo consiguió, y, eso sí, se mantuvieron todavía varios enclaves en provincias vecinas.

Aunque hubo algunas pequeñas modificaciones de límites posteriormente, bien puede afirmarse que en 1833 las provincias lograron su estructura definitiva. Eso sí, aquel era todavía un gobierno absolutista, que puso a su frente a subdelegados de fomento, pero no las dotó de ningún órgano representativo. Las diputaciones no se restablecieron hasta que, en 1835, llegó a la jefatura del gobierno el liberal progresista Mendizábal. Las configuró un decreto, promulgado el 21 de septiembre, tras un movimiento revolucionario que había vuelto a poblarlas de juntas. Nunca volvieron a suprimirse. Fueron más o menos representativas –alcanzaron su mayor autonomía y pasaron a ser elegidas por sufragio universal directo en 1870–, tuvieron más o menos competencias, pero siguieron apoyando a los ayuntamientos, realizando obras y representando a las provincias ante las instituciones del Estado. Es verdad que padecieron el caciquismo, como los ayuntamientos y las propias Cortes. La Constitución republicana de 1931, aunque contemplaba la creación de regiones autónomas, garantizaba la autonomía de ayuntamientos y provincias. Incluso el proyecto de Constitución federal de 1873 las mencionaba, si bien dejaba a cada estado federado que organizase su propia administración territorial.

Como todas las instituciones, como ha hecho en estos doscientos años, la diputación debe adaptarse a los tiempos, clarificar sus funciones y quizá mejorar su representatividad, pero continúa siendo necesaria. Es cierto que las comunidades autónomas son distintas entre sí. De hecho, en las uniprovinciales, como era lógico, han desaparecido y en Canarias su función la ejercen los cabildos insulares. Es posible que en alguna otra pueda ser preferible una administración territorial diferente y más acorde con su historia o que responda mejor a su geografía y la distribución de la población, pero parece poco razonable que, por ejemplo, en Castilla y León, 94 226 km², o Castilla-La Mancha, 79.463, mayores que muchos estados europeos, no exista una institución intermedia entre la comunidad y los ayuntamientos. Dejar las funciones de la administración provincial exclusivamente en manos de cargos de designación gubernativa recordaría peligrosamente al sistema anterior a 1812. Además, en la

y la definitiva de Javier de Burgos. ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del Estado español*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp.456-460.

España interior, con una población dispersa en ayuntamientos relativamente pequeños, la desaparición de las diputaciones afectaría negativamente a los servicios que reciben los ciudadanos y, en el mejor de los casos, la distribución de los recursos se haría sin contar con sus representantes. Cosa distinta es que las provincias puedan perder el carácter de circunscripción electoral.

Por otra parte, no debe olvidarse que el arraigo de las provincias españolas es notable⁵⁸. Lo recordaba Gumersindo de Azcárate en 1915, en un debate parlamentario en el que defendió la autonomía y el carácter político de las diputaciones:

“Prueba de ello es que la conciencia pública protesta de muy distinto modo cuando se atenta contra un distrito o contra una de esas Corporaciones. Puede cambiarse la organización fiscal, minera o judicial, y aunque contra ello reclamen los pueblos, ya sabemos que reclaman porque creen que se les quita una comodidad, una ventaja, un pequeño beneficio; pero si el Poder ejecutivo dijera mañana: ‘Se suprime la provincia de Asturias, de la cual se agregará una parte a León, otra a Lugo y otra a Santander’, se levantaría Asturias clamando por su independencia, por su personalidad”⁵⁹.

Como he indicado, aunque hayan sufrido cambios en sus fronteras, en algunos casos fueron pequeños, la mayoría tiene una larga historia que se remonta a los albores de la Edad Moderna o incluso a la época medieval. La revolución liberal modificó la estructura provincial y, sobre todo, la dotó de instituciones y la democratizó, pero no la creó de la nada⁶⁰. Las diputaciones jugaron los dos últimos siglos un papel muy relevante para la actividad económica –especialmente las obras públicas–, social, cultural y política.

BIBLIOGRAFÍA

ARGÜELLES, Agustín, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, CEC, 1981.
 AZCÁRATE, Gumersindo, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.

58. Núñez Seixas ha señalado que “otra cosa es que las provincias [...] no hayan creado identidades de nueva planta, hoy en día casi imposibles de erradicar, como ya notó en su momento Francesc Pi i Margall”. NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel, “Provincia, región y nación en la España contemporánea. Una reinterpretación global en perspectiva comparativa”, en FORCADELL, Carlos y ROMEO, María Cruz, *Provincia...*, pp. 310-311.

59. AZCÁRATE, Gumersindo, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, p. 371. Es cierto que el ejemplo que pone se corresponde hoy con una comunidad autónoma, pero lo mismo podría haber dicho de León o Segovia.

60. Burgueño destaca que las “económicas” de las dos Castillas tenían también cierto carácter político en la Edad Moderna, las 9 capitales de las de León y Castilla la Vieja eran ciudades con voto en Cortes y también varias de Castilla la Mancha, Andalucía y Murcia. BURGUEÑO, Jesús, *La invención...*, p. 13.

- BERAMENDI, Justo y VEIGA, Xosé Ramón (eds.), *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, Santiago, Universidade de Santiago de Compostela, 2014.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Madrid, Siglo XXI, 1988.
- BORREGUERO BELTRÁN, Cristina, *El reclutamiento militar por quintas en el siglo XVIII*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1989.
- BURGUEÑO, Jesús, *La invención de las provincias*, Madrid, Catarata, 2011.
- BURGUEÑO, Jesús, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, CEC, 1996.
- BURGUEÑO, Jesús, “La reforma de la división provincial castellano-leonesa en la revolución liberal”, *Estudios Geográficos*, nº 220 (1995), pp. 497-519.
- CALERO AMOR, Antonio, *La división provincial de 1833, bases y antecedentes*, Madrid, IEAL, 1987.
- Colección de decretos y órdenes de las Cortes de Cádiz*, 2 vols., Madrid, Cortes Generales, 1987.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco, *Revolución liberal y crisis de las instituciones tradicionales asturianas*, Gijón, Silverio Cañada, 1989.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco, “Las primeras diputaciones leonesas (1813-1823)”, en CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco y PUENTE, Gustavo (dir.), *Historia de la Diputación de León*, vol. I, León, Instituto Leonés de Cultura, 1995, pp. 3-35.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco, “Liberalismo y administración territorial. Los poderes local y provincial en el sistema constitucional de Cádiz”, en GIL NOVALES, Alberto (ed.), *La revolución liberal*, Madrid, Ediciones del Orto, 2001, pp. 135-159.
- CASTRO, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1979.
- CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio, *Los orígenes de la división provincial en España*, Madrid, INAP, 2012.
- CHUST, Manuel, *La Tribuna revolucionaria. La Constitución de 1812 en ambos hemisferios*, Madrid, Sílex, 2014.
- DEMARCHI, Giacomo, *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1812. Las raíces europeas del Estado integral*, Madrid, Dykinson, 2016.
- FERNÁNDEZ BENÍTEZ, Vicente, *Burguesía y revolución liberal. Santander, 1812-1840*, Ayuntamiento de Santander, 1989.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, CEPC, 2011.
- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier: “Provincia y Nación en el discurso político del primer liberalismo. Una aproximación desde la historia conceptual”, en FORCADELL, Carlos y ROMEO, María Cruz, *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006, pp. 11-47.
- FORCADELL, Carlos y ROMEO, María Cruz (eds.), *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006.

- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político*, nº 83 (2012), pp. 439-472.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, *Ayer*, nº 1. (1991), pp. 125-166.
- GARRIGÓS PICÓ, Eduardo, “Organización territorial a fines del Antiguo Régimen”, en ARTOLA, Miguel (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*, Alianza, Madrid, 1982, pp. 1-105.
- GÓMEZ RIVERO, Ricardo, *Los jueces del Trienio Liberal*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006.
- GONZÁLEZ ANTÓN, Luis, “Provincia”, en Artola, Miguel (dir.): *Enciclopedia de Historia de España*, vol. 5, p. 990, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- GRANJA, José Luis, BERAMENDI, Justo y ANGUERA, Pere, *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid, Síntesis, 2003.
- JOVELLANOS, Gaspar de, *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de la ley agraria*, Palma, imprenta de Miguel Domingo, 1814.
- LA PARRA, Emilio, *Manuel Godoy. La aventura del poder*, Barcelona, Tusquets, 2002.
- MERCADER RIBA, Juan, *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Estructura del Estado Español Bonapartista*, Madrid, CSIC, 1983.
- MERCADER RIBA, Juan, *José Bonaparte Rey de España, 1808-1813. Historia externa del reinado*, Madrid, CSIC, 1971.
- MOLAS, Pere, “La organización territorial del poder en la monarquía española en vísperas de la Guerra de la Independencia”, en BERAMENDI, Justo y VEIGA, Xosé Ramón (eds.), *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, Santiago, Universidade de Santiago de Compostela, 2014, pp. 19-31.
- MORAL RUIZ, Joaquín, “Las funciones del Estado y la articulación del territorio nacional: símbolos, administración pública y servicios”, en MORAL RUIZ, Joaquín, PRO RUIZ, Juan y SUÁREZ BILBAO, Fernando, *Estado y territorio en España, 1820-1930*, Madrid, Catarata, 2007, pp. 17-358.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Carmen, “Los otros celadores del orden constitucional doceañista: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales”, en IÑURRITIGUI, José María y PORTILLO, José María, *Constituciones en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPYC, 1998, pp. 179-214.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel, “Provincia, región y nación en la España contemporánea. Una reinterpretación global en perspectiva comparativa”, en FORCADELL, Carlos y ROMEO, María Cruz, *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006, pp. 297-312.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del Estado español*, Madrid, Marcial Pons, 2015.
- ORTEGO GIL, Pedro, *Historia de la diputación provincial de Guadalajara 1813-1845*, Madrid, Digibis, 2002.
- PÉREZ NÚÑEZ, Javier, “Democracia y poder local bajo la Constitución de 1812: entre el centralismo y la descentralización”, en BERAMENDI, Justo y VEIGA, Xosé Ramón

- (eds.), *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, Santiago, Universidade de Santiago de Compostela, 2014, pp. 67-91.
- SALAS LARRAZÁBAL, Ramón, “Ejército y marina”, en ARTOLA, Miguel (dir.), *Enciclopedia de Historia de España*, vol. 2, *Instituciones políticas. Imperio*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 239-342.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, Dykinson, 1994.
- SANTANA MOLINA, Manuel, *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, MAP, 1989.
- SANTANA MOLINA, Manuel, “La diputación provincial en la legislación gaditana”, en VV. AA., *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 703-718.
- VANDELLI, Luciano, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en al Europa de las regiones*, Madrid, MAP, 1992.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, “Las Cortes de Cádiz: representación nacional y centralismo”, en VV. AA., *Las Cortes de Castilla y León 1188-1988*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1990, pp. 217-246.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, “Nación, representación y articulación territorial del Estado en las Cortes de Cádiz”, *Criterio Jurídico*, v. 11, nº 1 (2011), pp. 11-49.