

El Proyecto de Diputaciones Provinciales de 1840: Modelo para la Ley de 8 de enero de 1845

PEDRO ORTEGO GIL

Catedrático de Historia del Derecho (Universidad de Santiago de Compostela)

Tras los acontecimientos de La Granja en 1836, los sucesivos cambios en el Consejo de Ministros, las nuevas concepciones administrativas francesas y su intento de implantación en España en 1838, crecía la necesidad de dar una nueva regulación a las corporaciones provinciales que estuviera en conformidad con la ideología del Partido moderado. El acoso contra la Ley de 3 de febrero de 1823 se fue estrechando y comenzó a ser implacable tras los frustrados Proyectos de Silvela y de la Comisión del Congreso de 1838. La tendencia hacia la centralización estaba enfrentando a progresistas y moderados. La proyectada Ley de ayuntamientos no lograba concluir su discusión; y, los proyectos sobre el régimen provincial ni siquiera habían comenzado a discutirse, a pesar de haber recaído sobre ellos los correspondientes dictámenes.

Dicha cuestión se volvió a abordar en los primeros meses de 1840, desde una proyección general que resolviera la laguna existente en el régimen provincial y municipal. De esta manera el Secretario de Gobernación de la Península, Saturnino Calderón Collantes, iba a presentar a las Cortes cuatro proyectos de ley, a saber: los de organización y atribuciones de los ayuntamientos y Diputaciones provinciales, y los correspondientes de autorización al Gobierno para promulgar los dos anteriores.

Así se verificó en la sesión de 21 de marzo de este año de 1840¹, apenas

¹ Archivo del Congreso (A.C.), serie general, leg. 104, n. 343; publicado en Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados (D.S.C.D.), n. 26, sesión de 21 de marzo, p. 493 y Apéndices sexto y octavo, dedicados a la normativa de las Diputaciones; y también se encuentra en A.C., serie impresos, leg. 44, n. 3, *Proyecto de Ley sobre organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales, presentado a las Cortes y leído en el Congreso de Señores Diputados de Orden de S.M. la Reina Gobernadora por el Ministro de la Gobernación de la Península*, Imprenta Nacional, Madrid, 1840. Referencias en Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen local en España. 1812-1909* (ed. facsímil), Madrid, 1982, pp. 180-181. Tuve la oportunidad de

un mes después de haberse abierto la legislatura, lo que permite pensar que su redacción estaba ya preparada, y que tan sólo se hicieron ligeras modificaciones al Proyecto que había presentado la Comisión del Congreso que había dictaminado sobre el de Silvela en 1838². También es posible pensar que con unas nuevas Cortes sería más fácil promulgar una disposición que afectaba a uno de los principales puntos de enfrentamiento entre progresistas y moderados. Desde una perspectiva general mantuvo la composición de las Diputaciones provinciales —jefe político, intendente y un diputado por partido—, pero al mismo tiempo optó por acercarse en cuanto a su funcionamiento, atribuciones y naturaleza a las propuestas que se hicieron en 1838. Con esta solución, no tan radical como la precedente, se hacían ciertas concesiones al progresismo sin desechar los objetivos moderados.

El principal problema para sacar adelante la reforma y evitar alguno de los problemas que surgieron durante la tramitación legislativa de los proyectos en 1838-1839, era sustraer la discusión del proyecto orgánico a las Cortes y optar por la vía de la autorización legislativa. Si tan sólo se discutía la delegación, pero al mismo tiempo se daba a conocer el texto articulado sobre la organización y atribuciones de estos cuerpos, la propuesta podía aprobarse en muy poco tiempo. Incluso, se reducían las modificaciones a ayuntamientos y Diputaciones, obviando las de jefes políticos y consejos de provincia, que sí había hecho Francisco Agustín Silvela en 1838.

Un Real Decreto de 19 de marzo de aquel año, oído el Consejo de Ministros, autorizaba al Ministro de la Gobernación para someter a la deliberación de las Cortes el proyecto de ley *«que tiene por objeto autorizar al Go-*

estudiarlo en *Evolución legislativa de la Diputación provincial en España. 1812-1845. La Diputación provincial de Guadalajara*, Madrid, 1990, tomo I, pp. 538-558, aunque en estas páginas se aportan nuevos datos, al tiempo que he introducido y actualizado algunas ideas. La finalidad de sacar de nuevo a la luz este Proyecto es la postergación de que ha sido objeto. En este sentido, resulta sorprendente que Manuel Santana Molina (*La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, 1989, p. 115) desconozca la elaboración y contenido del mismo a pesar de que, según él, el Proyecto de la Comisión del Congreso de los Diputados de 12 de mayo de 1838, que confunde con la Proposición de Francisco Agustín Silvela de 22 de febrero de ese mismo año, no pudo ponerse en práctica por «las agitaciones políticas de 1840». Creo que tales afirmaciones erróneas se comentan por sí mismas, sin que le disculpe el no haber consultado los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados de 1840 (vid. p. 287).

² Entre las modificaciones formales, unas afectan a la colocación de la palabra dentro de la misma frase, a nuevas redacciones de estilo, al empleo de Su Majestad en lugar de las referencias al Rey, o a la exclusión de preceptos obvios —como por ejemplo el art. 1 del Proyecto de 12 de mayo de 1838—; y, con referencia a las sustanciales, se derivan del mantenimiento de la composición existente desde 1835 o a la no regulación paralela de los consejos de provincia, por ejemplo.

bierno para poner en planta el que les presentaréis al mismo tiempo sobre organización y atribuciones de aquellos cuerpos». La Exposición de Motivos del proyecto para obtener la autorización parecía seguir la línea anterior iniciada en 1835 al intentar regular primero los ayuntamientos y pasar después a las corporaciones provinciales, aunque a ambos proyectos precedería la oportuna ley de autorización o delegación legislativa al Gobierno³.

En la Exposición del proyecto de autorización el Ministro de Gobernación de la Península reconocía, de forma explícita, como fuente el Proyecto de la Comisión de 1838⁴, al que calificaba de notable por la meditación y acierto con que se había redactado y «del cual aconsejaba la prudencia que se aprovechara el Gobierno, por ser la obra más aproximada a las ideas y deseos de los Diputados que componían aquel ilustre Congreso». Continuaba el texto manifestando que el Gobierno adoptaba como propio la mayor parte del contenido de aquel proyecto, si bien introducía algunas modificaciones para ponerlo en concordancia con la Ley de ayuntamientos. Incluso reconocía que, si bien era preciso fijar la organización y atribuciones de las corporaciones municipales, no era menor la necesidad con relación a las Diputaciones. En su opinión, «la Ley vigente —la de 3 de febrero de 1823— no arregla sino de un modo muy imperfecto las facultades de estas corporaciones, exponiendo al mismo tiempo su ejercicio a muy graves inconvenientes»⁵. Atribuía los servicios que habían prestado estos cuerpos no a la institución, sino a las circunstancias personales de sus individuos⁶.

³ Comienza dicha Exposición manifestando: «Para completar el sistema de la administración interior del Reino después de haber fijado la organización y atribuciones de los ayuntamientos, es menester arreglar a los mismos principios, en sus límites respectivos, las Diputaciones provinciales. Por esta razón, el Gobierno ha creído necesario presentar a la vez a la deliberación de las Cortes un proyecto de ley sobre cada uno de estos dos importantes objetos. Pero si en el primero le trazaban ya el camino las discusiones del Congreso, no ofrecía la misma ventaja el segundo, por no haber llegado el caso de someterlo a una pública deliberación», en *Proyecto de ley*, p. 5. Estudios sobre el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 pueden verse Joaquín Tomas Villarroya, «El decreto de 21 de septiembre de 1835 sobre organización de las Diputaciones provinciales», *La Provincia*, Tomo I, Barcelona, 1966, pp. 53-61. Ortego, *Evolución legislativa*, tomo I, pp. 420-456. Por otra parte, la historia político-administrativa durante la Regencia de la Reina María Cristina ha sido expuesta con sugerentes detalles por Alejandro Nieto, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Madrid, 1996.

⁴ «Por fortuna, un ensayo importante facilitaba, si ya no es que dispensaba, el actual trabajo, puesto que una Comisión del Congreso en la legislatura de 1838», en *Proyecto de Ley*, p. 5.

⁵ *Proyecto de Ley*, p. 6.

⁶ «Es cierto que en la época actual han prestado grandes servicios... pero esto se debe más bien al carácter y circunstancias personales de sus individuos, que a la naturaleza de su constitución

El artículo único del Proyecto de Ley de autorización, de 21 de marzo de 1840, se limitaba a manifestar la misma para que el Gobierno pudiera dictar como Ley el proyecto sobre organización y atribuciones de las Diputaciones que presentaba juntamente con aquel. Contenía el último inciso de este precepto una matización, ya que el Gobierno se comprometía a dar cuenta a las Cortes «*de los resultados de su ejecución*».

Se establecía una prevención muy distinta a la que había determinado la Ley de autorización de 1835, puesto que entonces el Gobierno solicitaba la delegación legislativa para dictar una norma de rango inferior a la ley, en una materia que debía ser regulada por esta. En aquel caso, se concedió la autorización sin conocer el contenido de la norma que correspondía redactar al Gobierno, aunque se establecían unas limitaciones en cuanto a la base electoral y a la obligación que tenía aquel de presentar un proyecto de ley completo y sustancial en la siguiente Legislatura.

Está claro que la delegación legislativa que se pedía ahora lo era para un proyecto determinado y cuyo contenido se daba a conocer con carácter previo a las Cortes. Mediante esta solución no se hacía necesario la presentación de unas bases a las cuales debía atenerse el Gobierno en su redacción. Tan sólo se insertó una prevención, la de informar a las Cámaras sobre los resultados de su aplicación.

Para dictaminar el Proyecto de ley de autorización se nombró la pertinente comisión⁷, aunque su trabajo quedara relegado por la alteración que sufrió en su tramitación parlamentaria⁸. A ello coadyuvó la discusión de la

actual, incompatible con la existencia de toda autoridad central y con los buenos principios de la ciencia administrativa».

⁷ *D.S.C.D.*, s. de 27 de marzo de 1840, n. 31, p. 704. Fueron designados para el Proyecto de Diputaciones provinciales: Caramolino, Armendáriz, Fonseca, Trespalacios, Medrano, Pérez Alce y Roca de Togores. Aunque de una primera lectura del Diario podía parecer que la Comisión se nombró para dictaminar sobre el Proyecto de ley orgánica, en la misma sesión se dio cuenta que «la comisión encargada de examinar el proyecto de ley presentado por el Gobierno de S.M. pidiendo autorización para plantear el relativo a la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales, había elegido presidente al Sr. Medrano, y secretario al Sr. Pérez Alce», en p. 705. Sólo tres vocales designados también integraban la Comisión nombrada para dictaminar el Proyecto de ley sobre ayuntamientos.

⁸ Lo cierto es que la Comisión sufrió algunas vicisitudes. Armendáriz sería sustituido por Alejandro Oliván, en *D.S.C.D.*, sesión de 13 de abril de 1840, n. 43, p. 975. Tras la retirada del Proyecto de ley de autorización pero mantenerse el Proyecto principal para su discusión, este pasó a las Secciones para nombramiento de comisión, en *D.S.C.D.*, sesión de 8 de junio de 1840, n. 93, p. 2.335. Integraron esta segunda Comisión: Carramolino, Oliván, Roca de Togores, Bendicho, Barba, Cobo de la Torre y Benavides, en *D.S.C.D.*, sesión de 14 de junio de 1840, p. 2.490. Fue designado presidente de la misma Alejandro Oliván y como secretario, Cobo de la Torre, *D.S.C.D.*,

Ley de ayuntamientos y el enfrentamiento más general entre las facciones liberales, como veremos más adelante, lo cual desencadenó los acontecimientos del otoño de aquel año que llevaron a la Reina María Cristina al exilio y a Espartero —y con él, a los progresistas— a la Regencia y al Gobierno. No obstante, las circunstancias políticas iban a influir en contra de ambos proyectos. Con respecto al proyecto de autorización, con fecha 6 de junio de 1840, Agustín Armendáriz remitía al Congreso una comunicación en la que manifestaba la voluntad real, de acuerdo con el Consejo de Ministros, de retirar el proyecto de delegación legislativa⁹, pero manteniendo, entonces, como proyecto principal el de organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales, sobre el cual centraré mi estudio¹⁰.

El Proyecto sobre organización y atribuciones de las Diputaciones de 21 de marzo de 1840 estaba trazado, básicamente, sobre el ya mencionado de la Comisión del Congreso de 1838, aunque también se advierte la influencia del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 en algunos preceptos muy concretos. Constaba de seis títulos y un total de 66 artículos¹¹.

El Título I es el dedicado a la organización de las Diputaciones¹². Su art. 1, alterando sustancialmente lo propuesto por Silvela y por la Comisión, va a mantener la tradicional composición, que por otra parte estaba vigente, de las Diputaciones: jefe político, intendente y tantos diputados como fueran

sesión de 16 de junio de 1840, p. 2.565. A pesar de que Posada, *op. cit.*, pp. 180-181, afirmó que no se nombró Comisión para el Proyecto orgánico, los Diarios de Sesiones demuestran lo contrario, si bien es cierto que no disponemos de datos sobre su actividad.

⁹ No debió ser ajeno a la retirada de este proyecto el debate parlamentario, desarrollado especialmente los días 13 y 14 de abril, en el cual se planteó la inconstitucionalidad de la autorización para la Ley de ayuntamientos a partir de la literalidad del art. 71 de la Constitución de 1837. En este sentido, Olózaga en un largo y encendido discurso llegó a afirmar que, «*lo que el Sr. Ministro de la Gobernación decía con tanta energía a nombre del Gobierno, lo decimos nosotros a nombre de la Constitución, lo debe decir el Congreso en nombre propio y por su mismo decoro: la ley, y sólo la ley, será la que arregle esto. No puede, por consiguiente, el Gobierno, no puede el Congreso, sin hacer la ley, establecer la organización y atribuciones de los Ayuntamientos*», en *D.S.C.D.*, sesión de 14 de abril de 1840, n. 42, p. 1.014. De igual manera debieron de influir los problemas surgidos por la ausencia de los progresistas y la renuncia de escaños que aconteció el 5 de junio.

¹⁰ A.C. leg. 104, n. 343. *D.S.C.D.*, s. de 8 de junio de 1840, n. 93, p. 2.335.

¹¹ Se van a unificar en el Título II los que con anterioridad el Proyecto de la Comisión del Congreso de 1838 había dedicado a las condiciones para ser elector y elegible. Con estas y otras modificaciones se redujeron los 75 artículos del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

¹² El Proyecto de 12 de mayo de 1838 rubricaba su Título I: *Formación de las Diputaciones provinciales*. Ahora se empleará la de organización.

los partidos judiciales de la provincia¹³. Quizás en su redacción se encuentra implícito el propósito de transacción y, en consecuencia, rechazar la propuesta que se había hecho tres años antes para que estas instituciones se compusieran sólo por diputados, a semejanza del modelo francés. Por ello, si en 1838 se hacía recaer la presidencia en un diputado, en 1840 se opta por encomendarla al principal agente del Gobierno en la provincia, con independencia de las posibles sustituciones accidentales.

Se introducía un criterio discriminatorio en favor de las grandes capitales, ya conocido, cuando aquellas contaran con más de un juez de primera instancia. En este caso se elegiría un diputado por cada uno de los distritos en que se dividiera. Y si la provincia no tuviera más de nueve partidos, los de mayor población nombrarían dos, hasta completar su número¹⁴. Además se mantenía la figura del diputado suplente, debiendo elegirse de estos igual número que de propietarios¹⁵, que pasarían a convertirse en propietarios en el caso de doble elección del titular que correspondiera a su partido, si este optaba por otro¹⁶.

El art. 3 declaraba el cargo de diputado provincial honorífico, gratuito y obligatorio¹⁷. La duración del mismo, rompiendo con lo que venía siendo tradicional —dos o tres años— se eleva a cuatro años. No obstante, se mantiene la renovación por mitad cada dos años, dejando a la suerte, para la primera vez, cuál de las dos mitades saldría primero, salvo que el número de diputados fuera impar, en cuyo supuesto saldría por primera vez la mayoría¹⁸.

¹³ Es evidente la influencia del art. 1 del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 frente a la uniformidad de la Ley de 1823, tal como ratificó por la fuerza de los hechos en el R.D. de 15 de enero de 1837, al objeto de salvar los problemas surgidos en algunas provincias. La solución fue adoptada también por el art. 1 de la Ley de 13 de septiembre de 1837, aunque el mínimo era de siete diputados. Hay que ponerlo, también, en relación con el art. 2 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

¹⁴ Párrafos 2 y 3 del art. 1 del Proyecto de 1840. La Ley de 13 de septiembre de 1837 había previsto el supuesto de elección en el caso de no llegar a siete los partidos judiciales, que era el mínimo de diputados. Cotéjese con los arts. 2 y 3 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, cuyo contenido se plasma en los dos citados párrafos.

¹⁵ Proyecto de 1840, art. 2, que reproduce el art. 4 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

¹⁶ Arts. 29 de los Proyectos de 12 de mayo de 1838 y 21 de marzo de 1840.

¹⁷ El art. 7 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 aplicaba estos calificativos a las funciones y no al oficio.

¹⁸ Arts. 10 del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 y 6 del Proyecto 12 de mayo de 1838. La renovación por mitad ya había sido prevista, aunque muy pocas veces cumplida, en el art. 327 de la Constitución de 1812.

De acuerdo con los principios establecidos en la Constitución de 1837, en su art. 69, los diputados serían elegidos por los mismos electores de Cortes. Las listas, con las rectificaciones necesarias, serían las mismas que las utilizadas para las elecciones generales, remitidas por el jefe a los alcaldes de las cabezas de distrito electoral para su oportuna publicación¹⁹.

El texto de 1840 sistematiza los requisitos para ser diputado, los supuestos en que no se podía ser y las excusas para desempeñar el cargo. Para ser elegido diputado provincial, el art. 6 exigía ser elector y residir o tener dos años de vecindad en la provincia, como mínimo²⁰. Lo cierto es que ya no se establecía como condición imprescindible ser natural de la provincia o estar avecindado en ella durante largo tiempo, al rebajarse a dos años. Quedaban, sin embargo, expresamente excluidos para desempeñar este cargo: los deudores apremiados a la Hacienda pública o a los fondos provinciales; los administradores o arrendatarios y sus fiadores de las propiedades de la provincia; los contratistas y sus fiadores de obras públicas de la provincia; y, los que percibieran sueldo o retribución de los fondos provinciales o municipales²¹. Por último, podrían renunciar o excusarse de servir sus cargos como diputados provinciales: los que habiendo cesado fueren reelegidos y no hubieren transcurrido dos años de hueco²²; los sexagenarios; y, los Diputados y Senadores hasta un año después de haber cesado en sus cargos²³.

El título III, que regulaba el modo de hacer las elecciones de diputados provinciales, respetaba en lo sustancial lo que había dispuesto el capítulo IV de la Ley electoral de 20 de julio de 1837, cuyo contenido sirvió de modelo a la proposición de Silvela de 8 de marzo de 1838 y, a través de ella, al Proyecto de 12 de mayo de 1838²⁴.

¹⁹ Arts. 4 y 5 del Proyecto de 1840, que reproducen casi literalmente los arts. 8 y 9 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

²⁰ El art. 35 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 exigía para ser miembro de la Diputación —recuérdese que sólo se componía de diputados— también la edad de veinticinco años cumplidos, condición que se requería para ser elector.

²¹ Art. 7 del Proyecto de 1840. Se mantienen los supuestos del art. 36 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, aunque se suprimía el de ser empleado público sin duda por el alcance algo más general del cuarto apartado.

²² En este sentido la Ley de 4 de noviembre de 1837 permitía a los reelegidos sin ningún intervalo renunciar al cargo de diputado provincial.

²³ Salvo el primer supuesto, que ya estaba declarado por Ley, el art. 8 del Proyecto de 1840 concuerda con el art. 38 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

²⁴ Téngase presente la Ley de 13 de septiembre de 1837 también se remitía al aludido capítulo IV.

La convocatoria de la elección correspondería hacerla al rey si fuera general, o al jefe político cuando fuera particular, es decir, en este caso si afectara a toda o parte de una provincia²⁵. Antes de proceder a las operaciones electorales, el jefe, oyendo a la Diputación, dividiría los partidos administrativos de cada provincia en los distritos electorales que más conviniera a la comodidad de los electores, para lo cual se señalarían las cabezas donde más fácilmente se pudiera concurrir a votar²⁶.

Con tres días de anticipación, el alcalde del ayuntamiento cabeza de distrito, debía convocar a los electores a las nueve de la mañana del primer día de votaciones. En esta reunión, bajo la presidencia del alcalde, se nombrarían de entre y por los electores dos de ellos para componer la mesa electoral provisional, figurando como secretarios escrutadores. Inmediatamente, cada elector votaría dos electores para escrutadores, siendo nombrados como tales los cuatro que más votos hubieran obtenido. Estos cuatro secretarios y el alcalde citado compondrían la mesa definitiva²⁷.

Las votaciones durarían tres días, además del destinado a la formación de la mesa, y cuatro horas cada día. Sólo podían cerrarse antes si hubieran votado todos los electores del distrito. El voto sería secreto, y estampado en una papeleta con la rúbrica del presidente. Esta contendría tantos nombres de diputados propietarios y suplentes, como hubiera de elegirse en el partido²⁸. Concluido el horario de votación de cada día, la mesa procedería al escrutinio, confrontándose el número de papeletas y votantes, así como a extender el resultado en el acta correspondiente. Después se anunciaría el resultado y se quemarían las papeletas²⁹.

²⁵ Art. 9 del Proyecto de 1840, que guarda concordancia con el 11 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, aunque este no estuviera tan matizado.

²⁶ Art. 10 del Proyecto de 1840. Esta misma regla permitía dividir un partido judicial en dos o más distritos, regla que ya había sido adoptada por el art. 4 de la Ley de 13 de septiembre de 1837, en consonancia con lo dispuesto en la Ley Electoral de 20 de julio de aquel año. La importancia de la delimitación de estas circunscripciones electorales inferiores jugaba a favor del control caciquil o gubernativo del proceso electoral. El art. 10 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 encomendaba esta división al jefe, pero de acuerdo con los Consejos de provincia, que al no estar previstos en las reformas de 1840 obligaba a intervenir a las Diputaciones.

²⁷ Si no saliese suficiente número se elegirían de entre los restantes, y en caso de empate decidiría la suerte. Art. 12 del Proyecto de 1840, que reproduce los arts. 12, 13 y 15 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, si bien este no preveía la formación de una mesa provisional.

²⁸ Arts. 13 y 14 del Proyecto de 1840, que reproducen de forma más concisa el texto de los arts. 15 y 16 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

²⁹ Arts. 15 y 17 del Proyecto de 1840, que reproducen los arts. 17 y 18 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

Cuando las papeletas contuvieran más nombres de los requeridos quedarían anulados *los últimos sobrantes*, es decir, esta coletilla permitía mantener la validez de votos que en el Proyecto de la Comisión del Congreso de 1838 se declaraban nulos. Ahora la nulidad sólo afectaba a los nombres que sobrepasaran el número exigido, pero no a la totalidad del voto³⁰. También se anulaban los nombres repetidos o que no se pudieran leer. Valdrían, por el contrario, los demás legibles y las que contuvieran menos nombres de los necesarios.

Antes de las ocho de la mañana del día siguiente, debían publicarse en la parte exterior del edificio donde se verificó la elección, la lista de votantes y el escrutinio. Dos horas después, la mesa formaría un resumen de votos y extendería el acta electoral, con expresión del total de electores, votantes y resultado de la votación³¹. Los miembros de la mesa nombrarían entre ellos un comisionado para que acudiera a la capital del partido, con la copia certificada del acta electoral del distrito y asistiera al escrutinio general del mismo³². El escrutinio general se haría seis días después de concluidas las operaciones electorales de distrito ante el pleno del ayuntamiento cabeza de partido. La mesa estaría formada por el alcalde y como escrutadores intervendrían los cuatro comisionados más jóvenes, si pasaren de dicho número, o los que fueren si no alcanzaren este. Como pudiera suceder que por cualquier circunstancia dejara de acudir algún comisionado, se remitiría la copia certificada mencionada al alcalde, con el objeto de presentarla a la junta que verificaría el escrutinio general³³.

El art. 22 de este Proyecto introducía una prevención que pudiera parecer, en una primera lectura, de interpretación dudosa, ya que según el mismo, «*en los pueblos donde hubiere varios partidos, se hará el escrutinio general de todos ante el ayuntamiento pleno del mismo pueblo, pero con separación unos de otros*». Esta norma sería aplicable a aquellas localidades que, por contar con más de un juzgado de primera instancia, formaran también un número igual de partidos. De ahí que el ayunta-

³⁰ Art. 16 del Proyecto de 1840, que reproduce con la matización señalada el art. 17 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

³¹ Arts. 18 y 19 del Proyecto de 1840, que reproducen sin apenas variación los arts. 19 y 20 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

³² Art. 20 del Proyecto de 1840, que reitera lo establecido en el art. 22 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

³³ Art. 21 del Proyecto de 1840, más detallado y precavido que el art. 23 del Proyecto de 12 de mayo de 1838. Este último ordenaba hacer el escrutinio al cuarto día de concluidas las operaciones de distrito.

miento sería uno, y a este le correspondería verificar el escrutinio de todos los partidos³⁴.

Concluido el escrutinio general de cada partido, procedería el jefe político a proclamar diputados propietarios a los que hubieran obtenido la mayoría relativa, y suplentes *«al candidato o candidatos que después de aquellos tengan también la misma mayoría»*. Si hubiera empate, como se había previsto en otros textos anteriores, decidiría la suerte³⁵.

A la mesa electoral de distrito y a la junta general de escrutinio del partido les correspondía resolver cada día, definitivamente y por mayoría, todas las quejas y reclamaciones presentadas. No obstante, la junta de escrutinio no tendría facultad para anular ninguna acta electoral, aunque si podría expresar las dudas, reclamaciones y resoluciones que sobre ellas hubieran recaído³⁶. Esta acta se conservaría en el ayuntamiento cabeza de partido, aunque enviando al jefe político copia certificada³⁷.

Si el jefe político, con audiencia de la Diputación, admitiera la validez del acta o no hubiera reclamaciones, extendería el nombramiento de los propietarios o suplentes, comunicándoselo a estos³⁸. Pero si dichas autoridades descubrieren motivos de nulidad en el acta o existieren reclamaciones, se pasaría esta documentación con un informe al Gobierno. Este, oído el Consejo de Estado o quien hiciera sus veces, resolvería o la validez de la elección, o, en su caso, si hubiera de celebrarse de nuevo total o parcialmente³⁹. Lo que sí podía decidir el jefe, con acuerdo de la Diputación provincial, era si en el diputado electo concurrían o no los requisitos legales para desempeñar el encargo⁴⁰.

Finalizaba el título III con una prevención, pues el art. 30 disponía que cuando falleciere el diputado propietario se llamaría al suplente, y si no lo hubiere se convocarían elecciones parciales en el partido afectado, salvo que

³⁴ Arts. 1, párrafo segundo, y 22 del Proyecto de 1840.

³⁵ Arts. 23 del Proyecto de 1840, que reitera lo expresado en el art. 24 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

³⁶ Art. 24 del Proyecto de 1840, que resume lo dispuesto de forma más pormenorizada en los arts. 21 y 23 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

³⁷ Arts. 25 del Proyecto de 1840 y 26 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

³⁸ Arts. 26 del Proyecto de 1840, que guarda relación con el 27 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

³⁹ Arts. 27 de los Proyectos de 1840 y 1838. Según este último debía resolver el consejo provincial, aunque un voto particular propugnaba que fuera la Diputación. Al no estar prevista la creación de los mencionados consejos en 1840, la competencia se atribuía a la corporación provincial.

⁴⁰ Art. 28 del Proyecto de 1840. El art. 27 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 también encomendaba su conocimiento al consejo provincial.

faltare menos de un año para la renovación ordinaria de conformidad con la ley⁴¹.

El siguiente título era el dedicado a las sesiones de las Diputaciones provinciales. Frente a textos anteriores, que no marcaban con rigidez las fechas de celebración de sesiones sino que dejaban su fijación a la ley o a la discrecionalidad del Gobierno⁴², el art. 31 del Proyecto de 1840 se separaba de esta línea al disponer que las corporaciones provinciales celebrarían *«anualmente dos reuniones ordinarias en los meses de abril o mayo y octubre o noviembre, señalando el Gobierno el día en que debieran principiarse las sesiones»*. No obstante, se recogía de los Proyectos de 1838 la duración de las sesiones, puesto que las mismas durarían veinte días en cada período. El jefe político si lo creyere conveniente y para el supuesto de que las Diputaciones no hubieran concluido sus trabajos, podía prorrogar dicho período hasta otros veinte días⁴³.

La mencionada rigidez obligó a introducir algunas salvedades con la finalidad de hacer frente a circunstancias imprevistas. Por ello, tomando la división de sesiones que había hecho el art. 15 del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835, en ordinarias y extraordinarias, el art. 32 del Proyecto de 1840 señaló especialmente cuáles eran y cuándo se podían celebrar estas últimas:

— en los casos y para los objetos que textualmente estén prevenidos en las leyes, convocadas por el jefe político, dando parte al Gobierno.

— cuando lo dispusiera —discrecionalmente— el Gobierno, fijando el objeto que hubiera de tratarse y el tiempo de duración de la reunión. El decreto de convocatoria podría ser general o parcial, para una o más provincias⁴⁴.

Por tanto, se distinguían dos tipos de sesiones extraordinarias: las primeras que podríamos denominar previstas o legales; mientras las segundas serían las extraordinarias, en sentido estricto, o coyunturales.

⁴¹ Reproduce el art. 30 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, aunque este no recogía la limitación del año anterior a la renovación.

⁴² Por ejemplo, art. 39 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁴³ Párrafo segundo del art. 31 del Proyecto de 1840. El art. 10 de la Proposición de Silvela y el art. 40 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, fijaban los períodos de sesiones en veinticinco días, a pesar de que en las prórogas introducían variaciones.

⁴⁴ El art. 15 del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 declaraba como extraordinarias *«las que el Gobernador civil, autorizado para ello por Real orden, convoque por alguna causa grave que así lo requiera y que se exprese en la convocatoria»*.

Se recogió, además, una importante prevención que marca el control legal de la actuación de estos cuerpos provinciales, consecuencia del rechazo de las filas moderadas a la actuación que en la práctica habían tenido algunas corporaciones provinciales. Para tal fin, las reuniones de las Diputaciones fuera de las épocas establecidas serían nulas y sin ningún valor lo que en ella se acordare, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir sus miembros⁴⁵. La nulidad que se establecía era la de pleno derecho, por lo que dichas instituciones quedaban sojuzgadas a las decisiones que desde el Gobierno se enviaran a los Jefes políticos.

De acuerdo con el carácter armónico que pretendía darse a este proyecto y de conformidad con la composición detallada en el art. 1 del Proyecto que nos ocupa, el art. 34 señalaba que la presidencia de la Diputación correspondería al jefe político, o quien hiciere sus veces; en su ausencia el intendente y, en defecto de este, el diputado provincial de más edad. Se rompía de esta manera con la línea que había marcado Silvela y el Proyecto de la Comisión del Congreso en 1838, en concordancia con el régimen francés de Consejos de departamento, según el cual, el presidente sería elegido por los propios diputados. En cambio, se respetaba la tradición normativa que arranca de la Constitución de 1812 de corresponder al jefe político la presidencia de la corporación; a falta de este, al delegado hacendístico y, ahora, se introducía como novedad, que a falta de ambos no entrara el diputado primeramente nombrado, sino el de mayor edad⁴⁶.

A pesar de ello, el secretario y el vicesecretario —figura de nueva creación— de la Diputación serían elegidos de entre los propios diputados provinciales, y sólo actuarían como tales mientras durara la reunión, ordinaria o extraordinaria⁴⁷. Esta disposición estaba en consonancia con la falta de empleados de la corporación puesto que, a tenor del art. 42, todos los asuntos o expedientes que debiera conocer la Diputación se instruirían en las oficinas del Gobierno político, y se tendrían preparados al comenzar sus sesiones⁴⁸.

⁴⁵ Art. 33 del Proyecto de 1840, que reproduce la finalidad básica del art. 41 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, aunque este precepto no aludía a la responsabilidad.

⁴⁶ Arts. 5, 45 y 46 del Proyecto de 12 de mayo 1838. Vid. igualmente los arts. 332 de la Constitución de 1812 y 248 de la Ley de 3 de febrero de 1823.

⁴⁷ Art. 35 del Proyecto de 1840, que ha de ponerse en relación con el art. 5 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, que preveía la elección de un secretario entre los propios diputados.

⁴⁸ Este precepto añadía que «a cargo del archivero y dependientes del mismo Gobierno político estarán con la debida separación o índice peculiar las actas y documentos de la Diputación». Es reproducción de lo expuesto en el art. 47 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

Por lo tanto, la actuación de estos diputados-secretarios se limitaba a extender las actas y dar fe de los acuerdos adoptados por la Diputación, como se desprende del art. 39 del Proyecto, en virtud del cual los acuerdos serían firmados por el presidente y el secretario⁴⁹.

Al jefe político también le correspondía dictar la orden de convocatoria. A tal efecto, los diputados debían concurrir a la capital⁵⁰, salvo que expusiesen algún motivo que impidiera su asistencia, ya que en este caso el presidente podía dispensarles la asistencia por un tiempo limitado. Los diputados debían asistir a las sesiones en los días y horas señalados por el presidente, salvo que se lo impidiera una causa legítima que graduaría la Diputación. La aparente contradicción de los párrafos primero y segundo del art. 36 del proyecto se salva de la siguiente manera: el jefe político dispensaría el acudir a la capital una vez convocado; pero la Diputación tendría esta facultad para aquellos diputados que, una vez reunidos, alegaran causa para no asistir. Incluso la limitación o señalamiento de plazo para el primer supuesto no se recogía para el segundo.

No obstante, cuando dejaran de asistir a las sesiones sin autorización para ello, el presidente podía amonestarlos hasta dos veces, y si volvían a reincidir serían multados con una cantidad que podía variar entre los quinientos y los dos mil reales. Se trataba con ello de impedir la falta sistemática de aquellos que, habiendo sido elegidos, dejaran de cumplir con un cargo calificado, como sabemos, de obligatorio⁵¹.

Las sesiones serían a puerta cerrada, excepto en aquellos casos especiales determinados por las leyes⁵². El quórum exigido para tomar decisiones —*para formar acuerdo*, dice el texto— sería de la mitad más uno de los diputados —no se menciona al jefe político ni al intendente⁵³—. Como pudiera suceder que la mayoría de la Diputación se negara a asistir de forma reiterada y con la finalidad de hacer frente a los asuntos perentorios, los que asistieran despacharían los negocios más urgentes. Además, se establecía que los diputados rebeldes fueran sancionados con la multa máxima, después de

⁴⁹ El art. 46 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 ordenaba firmar los acuerdos al que presidiera la sesión.

⁵⁰ Art. 36 del Proyecto de 1840. Reproduce en parte el art. 39 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁵¹ Arts. 3 y 36, párrafo tercero, del Proyecto de 1840.

⁵² Art. 38 del Proyecto de 1840. Por el contrario, el art. 43 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 establecía que fueran públicas.

⁵³ Art. 37 del Proyecto de 1840. Adviértase que el texto habla de diputados y no de individuos que compongan la Diputación.

amonestados por tres veces. En este caso, el Jefe político daría cuenta al Gobierno, para que este adoptara la resolución conveniente⁵⁴.

Las votaciones se verificarían por mayoría absoluta de votos, sin que ninguno de los asistentes pudiera abstenerse de votar, aunque se les permitía salvar su voto y hacerlo constar en el acta⁵⁵. Los casos de empate se tratarían de resolver mediante una segunda votación en la sesión inmediata, y si en esta se repitiera decidiría el voto de calidad del presidente. Estas votaciones serían públicas, salvo que la mitad más uno de los presentes pidiera escrutinio secreto⁵⁶.

Como manifestación del control mediato ejercido por el Gobierno sobre las Diputaciones, estas sólo podían publicar sus acuerdos con el permiso del Jefe político⁵⁷. Pero tal sujeción no era ni la única ni la más intensa. En este sentido, la ejecución de aquellos acuerdos sólo correspondería al jefe político, con lo que se acentuaba el centralismo y la subordinación de dichos cuerpos. Además, la ejecución se verificaría cuando los acuerdos estuvieran incluidos dentro del círculo de atribuciones de las Diputaciones ya que, en caso contrario, el propio art. 41 disponía que, «*si aquel hallare que se ha excedido de ellas, suspenderá su ejecución dando cuenta al Gobierno para la resolución conveniente*»⁵⁸. Lo cual atribuía al Jefe político una amplia discrecionalidad para, por lo menos, suspender la ejecución de las decisiones.

Como complemento de las facultades anteriores, el Jefe político, bajo su responsabilidad y en casos muy graves, podía también suspender: de un lado, las sesiones de la Diputación; y, de otro, a cualquiera de sus componentes. Esta decisión debía ser comunicada al Gobierno⁵⁹. La medida final podía ser la disolución de la corporación o la separación de alguno de los diputados, cuya sanción correspondía imponer al Rey, con presencia del expediente formado por el Gobierno político y el dictamen del Consejo de Estado o de quien hiciere sus veces. Esta sanción disciplinaria, de carácter gubernativo, era independiente de la que pudieran imponer los tribunales de Justicia, a los que se podía pasar noticia de estos hechos para la oportuna

⁵⁴ Art. 37 del Proyecto de 1840.

⁵⁵ Arts. 37 y 38 del Proyecto de 1840, que concuerda en lo sustancial con el art. 43 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, aunque este no exigía la obligación de votar.

⁵⁶ Art. 38, párrafos segundo y tercero, del Proyecto de 1840.

⁵⁷ Art. 39 del Proyecto de 1840.

⁵⁸ Guarda una íntima conexión con el art. 61 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁵⁹ Arts. 43 del Proyecto de 1840 y 6 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

instrucción de la causa⁶⁰. Como pena accesoria, los individuos separados o que formaran parte de la Diputación disuelta no podrían ser reelegidos hasta que no hubieren transcurrido dos años⁶¹. Se trataba en suma de sancionar a los díscolos, previniendo cualquier supuesto de ampliación arbitraria de facultades y dotar a las autoridades del Gobierno de amplios poderes, lo cual es fruto de las opiniones que desde el moderantismo se alzaron contra la actuación de algunas Diputaciones a partir de 1836.

Como signo de mayor rigidez centralizadora, el art. 40 de este Proyecto negaba que las Diputaciones pudieran manifestarse libremente y relacionarse con otras instituciones. Se trataba de coartar lo que los moderados habían calificado de abuso de la facultad de relacionarse con corporaciones o con particulares. En términos semejantes a los contenidos en los arts. 12 de la Proposición de Silvela y 42 del Proyecto de la Comisión del Congreso de 1838, el art. 40 del que nos ocupa era tajante: *«El jefe político será el único conducto por donde comunicará la Diputación con el Gobierno, con las autoridades y ayuntamientos de la provincia y con los particulares»*. Con ello, no sólo se evitaban manifestaciones, generalmente de índole política, dirigidas a los habitantes de las provincias, sino que las corporaciones quedaban a merced de la discrecionalidad o arbitrariedad de los jefes políticos, largos brazos del Gobierno en sus respectivas circunscripciones territoriales.

De conformidad con lo expuesto hasta ahora —centralismo, rígido control gubernativo—, es evidente que para el Partido moderado las atribuciones de las Diputaciones provinciales debían ser mucho más limitadas que las recogidas en la Ley de 3 de febrero de 1823. En esta línea definida con anterioridad, el Proyecto de 21 de marzo de 1840 dedicaba su título V a las atribuciones de las Diputaciones provinciales, en el que además de los influjos del Proyecto de 12 de mayo de 1838⁶², se descubre también el del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835⁶³. El art. 50 venía a disponer que las Di-

⁶⁰ Arts. 44 del Proyecto de 1840, que puede ponerse en relación con el art. 6 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁶¹ Art. 44, párrafo segundo, del Proyecto de 1840. El art. 37 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 imponía a los individuos de una Diputación disuelta un hueco de tan sólo un año completo.

⁶² A diferencia de la Proposición de Silvela cuya regulación de esta cuestión era muy somera, el Proyecto de la Comisión del Congreso recogió con mayor concreción en su título VI las atribuciones de las Diputaciones. Como tendremos oportunidad de comprobar, las variaciones no fueron muy importantes.

⁶³ Sus arts. 25 a 27 contenían una larga lista de materias sobre las que recaía la competencia de las Diputaciones, aunque la fórmula que inicia cada precepto es altamente significativa del grado de poder que se les encomendaba.

putaciones provinciales no podían deliberar sobre otros asuntos que los que comprendía la norma, ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre asuntos políticos, bajo la sanción de disolución, sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar de acuerdo con las leyes.

Y, por si surgiera alguna duda, el art. 51 contenía una interesante regla para resolver las que pudieran presentarse. De acuerdo con la misma, después de insertar una relación de atribuciones, el título V concluirá con esta disposición:

Todos los demás asuntos y casos en que las leyes daban intervención a las Diputaciones provinciales y que no están comprendidas en la presente, serán resueltos por el jefe político oyendo a una comisión de tres individuos por él nombrados de entre los que componen dichas Diputaciones, y cuyas funciones serán exclusivamente consultivas.

Se trata de una cláusula de residuo por si pudieran existir dudas con relación a materias que habían sido anteriormente de la competencia de las corporaciones provinciales, y tras la futura entrada en vigor del Proyecto pudieran quedar huérfanas de regulación. También estaba justificada la atribución residual al jefe político, porque estos carecían de una legislación específica en este momento, ya que se encontraban regulados por el último Título de la Ley de 1823, que no favorecía precisamente el poder que se les quería encomendar.

Por lo que respecta a la Comisión de tres diputados, nombrados por el propio jefe político, con funciones estrictamente consultivas, no deja de ser un sucedáneo de los Consejos provinciales, cuya regulación estaba todavía pendiente a pesar de existir textos dictaminados desde el proyecto que presentara Silvela sobre ellos⁶⁴. Parece, además, que esa comisión consultiva tendría un cierto carácter permanente, cuyas atribuciones incidirían en mate-

⁶⁴ Esta comisión exclusivamente consultiva del Jefe político y compuesta de tres individuos -ahora no se utiliza el término de diputados- tendría una finalidad parecida, que no igual, a los Consejos de Provincia que propuso Francisco Agustín Silvela en 1838. Hay que tener presente que todas las alusiones que la Proposición de este ilustre político y el Proyecto de 12 de mayo de 1838 hacían a dichos Consejos, fueron suprimidas en el texto de 1840. El Ministro de la Gobernación, sin embargo, reconoció que a pesar de no regular los Consejos provinciales, con carácter provisional «ha adoptado la comisión un sistema que puede servir, digámoslo así, de preparación; ha adoptado las bases propuestas en las Cortes de 1838, y las ha acomodado a la institución existente más análoga, creando esa comisión de la Diputación provincial, que nombrada de este o del otro modo, sea la que contribuya a la resolución de esos juicios», en *D.S.C.D.*, sesión de 26 de abril de 1840, n. 52, pp. 1.237-1.238.

rias idénticas a las del Jefe en los asuntos que ya no correspondieran a las Diputaciones, aunque sólo tuviera ese carácter consultivo⁶⁵. El art. 45 del Proyecto de 1840 está prácticamente calcado, simplificando la redacción, del art. 25 del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835⁶⁶, aunque también se advierte la indudable influencia del Proyecto de la Comisión del Congreso de 1838⁶⁷.

De acuerdo con el primero de los mencionados: «*Toca a las Diputaciones provinciales acordar y determinar definitivamente...*». Aunque al Jefe político correspondiera ejecutar los acuerdos de estas corporaciones, a ellas exclusivamente, con sujeción a la normativa legal, les competía actuar en el territorio provincial sobre las materias que se relacionan. Estas eran aquellas que se concebían —desde la etapa gaditana y también por influencia de la Ciencia administrativa francesa— como las más específicas de las Diputaciones, es decir, los repartimientos de contribuciones generales, del presupuesto provincial y de los reemplazos del ejército entre los pueblos del cupo que hubiera correspondido a la provincia. Igualmente le correspondería resolver sobre las quejas y reclamaciones que se hicieran contra las derramas y repartimientos citados, hay que entender sin ulterior recurso⁶⁸.

Por su parte, el art. 46 del Proyecto de 1840 va a recoger lo que prevenía el art. 60 del Proyecto de la Comisión del Congreso de 1838. Se introducía, sin embargo, una distinción en la declaración general, porque si antes era «*acordar y determinar*», ahora será «*deliberar y acordar*»⁶⁹. Se queda, pues, en un nivel inferior la posibilidad de las Diputaciones de actuar sobre

⁶⁵ Esta comisión, tanto por su composición como por sus atribuciones, fue objeto de duras críticas por Madoz, rechazadas por el Ministro de la Gobernación, en *D.S.C.D.*, sesiones de 25 y 26 de abril de 1840, n^{os}. 51 y 52, pp. 1.224-1.231 y 1.237-1.238.

⁶⁶ Su art. 25 disponía: «*Toca a las Diputaciones acordar y determinar definitivamente...*».

⁶⁷ La enumeración de materias y las atribuciones que encomienda a las Diputaciones son las mismas que detallaban los arts. 50 a 53 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁶⁸ No se distinguía si las reclamaciones eran las elevadas por los ayuntamientos o por los particulares. La falta de alguna referencia y la circunstancia de que su conocimiento se atribuyó a los Consejos de provincia en el Proyecto de Francisco Agustín Silvela sobre los mismos, si se planteaban por individuos, puede llevar a pensar que también conocerían de las reclamaciones particulares.

⁶⁹ Por su parte, el art. 26 del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 declaraba simplemente: «*Toca también a las Diputaciones...*». De dicha expresión y por el contenido del precepto, se puede deducir que en los asuntos que enumera, aquellas intervienen, actúan, pero no resuelven de manera concluyente; y, además, sus facultades varían de acuerdo con el negocio de que se trate —examinar, calificar, suministrar, pedir—.

las materias que se enumeran a continuación. La relación de materias que enumera el precepto coincide exactamente con la que establecía el art. 60 del Proyecto de 1838, salvo unas ligeras modificaciones que no afectan a nada sustancial, incluida la cláusula de residuo en virtud de la cual podrían deliberar y acordar todos los demás asuntos acerca de los cuales las leyes conceden o concediesen en adelante el derecho de deliberar a las Diputaciones⁷⁰. El último párrafo del art. 46 del Proyecto de 21 de marzo de 1840 reproducía, con una redacción positiva, el art. 61 del Proyecto de 1838⁷¹, que exigía para la ejecución de los acuerdos sobre estos asuntos la aprobación del Rey o del Jefe político en su caso. Lo cual nos lleva de nuevo al principio de centralismo que inunda todo el texto y a un férreo control gubernativo, no ya de la institución sino también de sus decisiones.

Por su parte, el texto del art. 47 del Proyecto era un compendio de lo que habían dispuesto con mayor o menor precisión otros preceptos anteriores. Se oíría el informe de las Diputaciones provinciales en los siguientes supuestos:⁷² demarcación de límites de la provincia, partidos y ayuntamientos, señalamiento de capitales y cabezas de partido⁷³; aprobación de los pre-

⁷⁰ En los supuestos relativos a acciones judiciales y aceptaciones de sucesiones gratuitas, se suprimía la mención al consejo provincial cuando no estuviere reunida la Diputación. Y también se suprimía la alusión a los contratos sobre obras públicas que el jefe político vigilaría y activaría. Las materias eran las siguientes: sistema o modo de administración de las propiedades que tenga o pueda tener la provincia, condiciones de los arriendos o nombramiento de administrador para aquellas que no sean arrendables o no convenga arrendar; compra, venta y cambios de propiedad de la misma; uso o destino de los edificios pertenecientes a la Provincia; litigios, acciones activas o pasivas que convenga intentar o sostener; empréstitos que tenga que contraer la provincia; aceptación de donativos, mandas o legados; necesidad o conveniencia de ejecutar toda clase de obras públicas, que se paguen de los fondos de la Provincia y que no sean de cargo del Estado o de los Ayuntamientos; elección de planos y de presupuestos; determinación de las condiciones e indicación de la dirección que deba darse a todos los caminos provinciales; contratar con particulares o sociedades la ejecución de las obras públicas de la Provincia; y, cuestiones relativas a obras públicas que interese al Estado construir, y en que tenga parte la provincia o dos o más provincias limítrofes.

⁷¹ Este precepto disponía que no se llevarían a efecto, aunque también detallaba una serie de excepciones a dicha regla.

⁷² Art. 27 del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 dispuso que: «Las Diputaciones provinciales, además, no sólo deberán evacuar cuantos informes se les pidiesen por el Gobierno, o de orden suya, o por el Gobernador civil, sino que también tendrán una intervención necesaria en la instrucción de expedientes, e informarán dando su dictamen respecto a los negocios que siguen...»; mientras que el art. 55 de Proyecto de 12 de mayo de 1838 se limitaba a declarar: «Evacuar los informes que pida el Gobierno o el jefe político».

⁷³ Convertía en apartado de un artículo el texto que en el Proyecto de 12 de mayo de 1838 era el art. 56, cuyo tenor exponía: «Dar su parecer en punto a la demarcación de límites Provinciales, de

supuestos y cuentas municipales, creación de arbitrios para cargas municipales y enajenación de fincas o derechos del común de los vecinos; establecimientos de beneficencia, instrucción pública u otros de utilidad provincial, que sea necesario crear o suprimir; y, sobre cualquier otro objeto que determinaran las leyes, o el Gobierno tuviera a bien oír su parecer⁷⁴. De las expresiones utilizadas por los redactores del texto al comienzo y al final se deducen dos tipos de informes: de un lado, los obligatorios y no vinculantes, es decir, los enunciados en este artículo y cualquiera otros incluidos en las leyes; de otro, los facultativos y no vinculantes, esto es, los que arbitrariamente les encomendara el Ejecutivo.

Para finalizar con la lista de atribuciones del título con igual rúbrica, aunque no con todas las incluidas el Proyecto, hay que resaltar la mención de la previsible actividad judicial que podía originarse de las propiedades, sobre todo, de la provincia, cuestión recogida en los arts. 48 y 49 del Proyecto de 1840, que reproducían casi literalmente los dos párrafos del art. 62 del Proyecto de la Comisión del Congreso de 1838. De acuerdo con estas disposiciones, no podía intentarse ninguna acción judicial contra una provincia, sino a los dos meses de haberse dado por el interesado conocimiento al Jefe político de la reclamación y de los motivos en que se fundaba⁷⁵. El agente del Gobierno representaría en juicio a la provincia; pero en el caso de que la acción se intentare contra el Estado, la Diputación debería nombrar uno de sus vocales —se evita el sustantivo diputado— para que la siguiera en su nombre.

Concluía el Proyecto de 1840 con la regulación pormenorizada del presupuesto provincial, asunto que había introducido como novedad el título VI del Proyecto de 12 de mayo de 1838. Frente a la Ley de 3 de febrero de 1823 que establecía la elaboración de un presupuesto de la Diputación, los textos moderados eran partidarios de elaborar un presupuesto conjunto de

distritos administrativos, judiciales o municipales, a la agregación o segregación de unos pueblos con otros; al establecimiento, supresión o cambio de localidad de ferias y mercados; y en los demás casos que las leyes determinen».

⁷⁴ Concreta y, con ello, limita la actuación de las Diputaciones. El art. 59 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 señalaba en sus atribuciones: «Exponer al Rey, por conducto de su presidente el estado y necesidades de la Provincia y manifestar su opinión y deseos acerca de cuanto pueda interesar a su mejor administración y al fomento y prosperidad de todos los ramos de riqueza pública en la misma».

⁷⁵ Se excluía la posibilidad de realizar actos conservativos por el que intentare una acción contra la Diputación, como establecía el art. 62 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

todos los servicios, instituciones, comisiones y gastos que afectaran a la provincia.

En este sentido, el art. 52 del Proyecto de 1840, siguiendo la línea marcada por su antecedente determinaba, con notoria concisión, las funciones de cada autoridad: el Jefe político formaría el presupuesto anual de la provincia; la Diputación lo discutiría y votaría, aumentándolo o disminuyéndolo; y, lo aprobaría el Rey⁷⁶. A pesar de lo cual, se introducía alguna matización, puesto que el Gobierno, por su parte, podía reducir o desechar cualquier partida de gastos voluntarios del presupuesto provincial; pero no podía aumentar el presupuesto provincial con la excepción de las partidas de gastos voluntarios. En todo caso, antes de actuar sobre el presupuesto, oiría al Jefe político y a la Diputación interesada⁷⁷.

El procedimiento descrito era el ordinario. No obstante, si por cualquier causa la Diputación no hubiere aprobado el presupuesto a principios de año, el art. 58 del Proyecto ordenaba que continuara rigiendo el del año anterior⁷⁸, sin duda con la intención de no desatender, al menos, los gastos obligatorios.

Los arts. 53 a 62 del Proyecto se ocupan del contenido y estructura del presupuesto, con determinación de gastos e ingresos destinados a cubrirlos. Se establece una clara sistematización en su regulación: gastos —obligatorios y voluntarios— e ingresos —ordinarios y extraordinarios⁷⁹.

En la relación de gastos obligatorios se introducían, con referencia al Proyecto de 1838, algunas modificaciones de índole menor, porque lo sustancial permanecía⁸⁰. Entre las novedades se incluía como gasto obligatorio

⁷⁶ Guarda una estrecha relación con los arts. 63 y 71 del Proyecto de 12 de mayo de 1838, aunque frente a estos permitía a las Diputaciones aumentar o disminuir el presupuesto provincial; pero, al contrario, no distinguía a efectos de su aprobación entre los inferiores o superiores a cien mil reales. Incluso, ya el art. 27 del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 estableció que las Diputaciones debían intervenir necesariamente y emitir su dictamen «en los presupuestos provinciales que actualmente propongan los Gobernadores al Gobierno para su aprobación».

⁷⁷ Art. 59 del Proyecto de 1840.

⁷⁸ Se simplificaba la compleja redacción del art. 70 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁷⁹ Para los gastos, arts. 53 y 54 del Proyecto de 1840, que reproduce en términos similares los arts. 64, 65 y 67 del Proyecto de 12 de mayo de 1838. Con referencia a los ingresos, arts. 55 a 57 del Proyecto de 1840, que hay que poner en relación con los arts. 66 y 68 del Proyecto de 1838.

⁸⁰ Arts. 53 del Proyecto de 1840: los gastos que exija la conservación de las fincas que tenga la provincia, y el alquiler o reparación de las que se destinen para usos de las mismas; las contribuciones correspondientes a las propiedades que posea la Provincia; las deudas exigibles a la misma; la parte que corresponda a cada Provincia para mantenimiento de los presos pobres en las cárceles de las Audiencias; los gastos de conservación y reparaciones de los puentes y caminos

la suscripción al Boletín Oficial de la Provincia, y a cualquier periódico que estableciera el Gobierno con objeto de fomentar la industria o la instrucción pública, lo cual permitía obligar a adquirir la información políticamente favorable al Gobierno. Todos los demás gastos no incluidos en la lista de los obligatorios tendrían la consideración de voluntarios⁸¹.

Los ingresos ordinarios eran: las rentas de los predios rústicos o urbanos de la provincia; los portazgos, pontazgos y cualquier otro arbitrio legalmente establecido a favor de las provincias para sus gastos; los réditos de censos y capitales puestos a interés y de papel del Estado; y, en general, todo impuesto, derecho o percepción que las leyes autorizaran⁸². Mientras que se enunciaban como ingresos extraordinarios: el precio de venta de los predios o derechos que se enajenaren; los donativos, legados y mandas⁸³; el capital de censos redimidos y el valor del papel del Estado que se enajenare; los préstamos que se contrajeran; y, cualquier otro gasto accidental⁸⁴. Tanto unos como otros se destinarían a cubrir los gastos obligatorios⁸⁵.

No obstante, cuando unos y otros ingresos no bastaran para cubrir el presupuesto de gastos obligatorios, el art. 60 ordenaba solventar el déficit por medio de una derrama entre los pueblos; o, en su caso, aumentar proporcionalmente el cupo del repartimiento de contribuciones nacionales directas.

provinciales, y demás obras públicas de utilidad particular de la Provincia, o en las que entre a la parte con el Estado o con otras Provincias; los gastos necesarios para los establecimientos de beneficencia de toda clase y de instrucción pública que haya o deba haber en cada Provincia, con arreglo a las leyes; o el suplemento necesario de gastos cuando dichos establecimientos tengan rentas por sí y no sean suficientes; los gastos indispensables para las Juntas provinciales de beneficencia, de instrucción pública y de agravios en materia de quintas; los gastos que se hagan tanto en la capital de la Provincia como en los distritos para las elecciones de Diputados a Cortes y provinciales; la suscripción al Boletín oficial de la provincia y a cualquier periódico que establezca el Gobierno con el objeto de fomentar la industria o la instrucción pública; los gastos de escritorio, estrados, impresiones y portes de cartas; y, todos los demás gastos que estén prescritos a las Provincias por las leyes, o que en adelante prescribieren. Cotéjese con el art. 65 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁸¹ Arts. 54 del Proyecto de 1840, que reproduce en sus términos el art. 67 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁸² Art. 56 del Proyecto de 1840, que se corresponde con la enumeración incluida en el art. 66 del Proyecto de 12 de mayo de 1838. Se modificaban las fuentes de generación de recursos, en especial por lo que respecta al punto de réditos.

⁸³ Este y el anterior eran considerados en el art. 66 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 como ingresos destinados a cubrir los gastos obligatorios.

⁸⁴ Art. 57 del Proyecto de 1840.

⁸⁵ Interpretación *sensu contrario* del art. 60 del Proyecto de 1840: «Si el producto de los ingresos ordinarios y extraordinarios no bastase a cubrir el presupuesto de gastos obligatorios...».

En ambos casos, las propuestas de imposición del arbitrio, elevada por la Diputación al Gobierno, debían ser aprobadas por este⁸⁶. Mientras que los arbitrios destinados específicamente a cubrir los gastos voluntarios y los empréstitos que pudiera contraer la provincia, debían autorizarse por ley, es decir, por las Cortes⁸⁷.

Como resultado inmediato del control centralizado de las Diputaciones, de la limitación de sus atribuciones y de la falta de empleados, todos los fondos que generaran ingresos destinados a cubrir ambos tipos de gastos se gestionarían en la Pagaduría del Gobierno político, con la intervención de la sección de contabilidad de este, pero se administrarían por separado los de ambas instituciones. El depositario de dicho Gobierno político no haría pagos sin el libramiento del jefe, dentro del límite fijado para cada partida en el presupuesto provincial⁸⁸.

Por otra parte y en estrecha relación con el presupuesto provincial, el art. 64 del Proyecto del Gobierno, fijaba los pasos que debían darse hasta la aprobación de las cuentas presentadas por el Jefe político: al principio de cada año el agente del Gobierno formaría la cuenta de gastos del año anterior; la Diputación la examinaría y glosaría; y, por último, con la aprobación o los reparos de esta corporación, se pasarían al Gobierno para la aprobación definitiva por el Rey⁸⁹. Tanto el presupuesto como las cuentas se publicarían en el Boletín Oficial de la Provincia, después de ser aprobadas por el Rey⁹⁰.

El Proyecto gubernativo de 1840 se cerraba con el art. 66 que recogía la disposición derogatoria de las leyes, decretos y disposiciones vigentes relativas a las Diputaciones provinciales que fueran contrarias al nuevo texto

⁸⁶ Art. 60 del Proyecto de 1840. El art. 66. 7º del Proyecto de 12 de mayo de 1838 preveía el aumento proporcional de las contribuciones directas para cubrir el déficit de los gastos obligatorios.

⁸⁷ Arts. 61 y 62 del Proyecto de 1840. En este sentido, el art. 68 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 disponía que: «*Los gastos voluntarios se satisfarán con el producto del encargo extraordinario que se haga en el estado de contribuciones nacionales directas. En tal caso las Diputaciones pedirán a las Cortes, con la debida anticipación y por conducto del Ministerio de la Gobernación, la autorización necesaria*». Este último era reproducción de un precepto similar de la normativa francesa sobre Consejos de Departamento.

⁸⁸ Art. 63 del Proyecto de 1840. El art. 69 del Proyecto de 12 de mayo de 1838 centralizaba esta gestión en la Tesorería de rentas de la provincia, con intervención de la Contaduría.

⁸⁹ Resume el texto de los arts. 72 y 73 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁹⁰ Arts. 65 del Proyecto de 1840, que reproduce literalmente el art. 74 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

propuesto⁹¹. Lo cual puede leerse como la derogación de la Ley de 3 de febrero de 1823 y otras complementarias.

A pesar de la intención política de los moderados por reformar el sistema provincial, como expresé más arriba, tanto el Proyecto de autorización como el principal sobre organización y atribuciones de las Diputaciones no llegaron a discutirse, quedando olvidados en las páginas del Diario de Sesiones del Congreso y en el Archivo de las Cortes.

Las Diputaciones provinciales no fueron ajenas al duro enfrentamiento que se estaba produciendo con relación al proyecto de ayuntamientos. Las sesiones del 25 y 26 de abril de aquel año son buen ejemplo de esta confrontación. Con motivo de la defensa que Madoz hizo de sus enmiendas y de las críticas que dirigió a la ya mencionada comisión de tres individuos de la Diputación⁹², salió a relucir la naturaleza misma de los cuerpos provinciales y sus atribuciones. Aunque en conjunto rechazaba tanto la Ley de 1823 como los textos del Gobierno⁹³, consideró que con estos últimos las Diputaciones se convertirían en *sombra de Diputaciones provinciales*⁹⁴. Expuso, en su argumentación, ejemplos de algunas provincias a las que se hallaba vinculado y, sobre todo, la transcendental intervención que habían desarrollado durante la Guerra carlista, para que se

⁹¹ En unos términos prácticamente idénticos al art. 75 del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

⁹² *D.S.C.D.*, sesión de 25 de abril de 1840, n. 51, pp. 1.224-1.231.

⁹³ «Confieso con la franqueza que acostumbro que yo considero en un concepto inútil, y en otro perjudicial, la ley de febrero de 1823; pero si antes por ella había exceso de poder en los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, ahora por el presente proyecto van a caer en el último extremo de debilidad y de impotencia estas autoridades populares, por acumular en el gobierno tal fuerza y preponderancia, que en mi juicio, y Dios quiera que mi anuncio no salga verdadero, van a seguirse graves males y deplorables consecuencias en circunstancias dadas. No se ha presentado, señores, y esto lo digo con sentimiento, pero con la debida claridad, no se ha presentado este proyecto ni el de Diputaciones provinciales en términos que pudiésemos convenir todos y reconciliarse los ánimos de uno y otro lado del Congreso», en *D.S.C.D.*, sesión de 25 de abril de 1840, n. 51, p. 1.225. No tardaría en repetir que «de un extremo se ha pasado a otro: antes mucha autoridad a las Diputaciones provinciales, ahora ninguna... porque todo se quiere centralizar aquí cuando se centraliza en la Nación vecina, sin reparar en la inmensa diferencia que hay entre París y Madrid», en *ibidem*, p. 1.230.

⁹⁴ En su opinión, «las Diputaciones provinciales, señores, si se lleva a efecto el proyecto presentado, no serán en adelante ni deberán llamarse Diputaciones provinciales sino sombra de Diputaciones provinciales, porque tan mezquino el papel que en adelante deberán hacer, tan insignificantes sus atribuciones, que yo no sé si nombrado diputado provincial me incomodaría saliendo de mi casa para desempeñar un cargo tan desairado», en *D.S.C.D.*, sesión de 25 de abril de 1840, n. 51, p. 1.225.

mantuvieran su importante papel, sin que a ello obstara el que las considerara cuerpos consultivos⁹⁵.

El rechazo de Madoz a las atribuciones que asumiría el jefe político en el proyecto de ayuntamientos, le permitió concluir que «todo se refiere al jefe político, y sólo a él»⁹⁶; mientras que a las Diputaciones se les encomendaba la posición «más crítica y odiosa: solo sirve para las quintas; para la distribución de las contribuciones, la Diputación; para exacciones extraordinarias, la Diputación; es decir, lo más odioso»⁹⁷. Dentro de su concepción, la consecuencia final era evidente: «se han dado demasiadas atribuciones a los jefes políticos, quitándoselas a las Diputaciones provinciales; de manera que la Diputación que se dice provincial no será más que una mentira»⁹⁸.

La contestación del ala moderada llegó, en primer lugar, por boca de Roca de Togores, quien trató de centrar la discusión en el proyecto de ayuntamientos y sólo abordar incidentalmente las atribuciones de las Diputaciones, «que ya examinaremos algún día»⁹⁹. Partía de la existencia legal de las provincias frente a la real de los municipios, por lo cual «deben las Diputaciones provinciales estar encargadas de guardar y representar pura y exclusivamente los intereses de este conjunto de pueblos... Las Diputaciones provinciales, pues, se deben limitar a hacer que ciertas leyes emanadas del Poder general del Estado se apliquen más fácilmente y mejor a los pueblos de su jurisdicción»¹⁰⁰.

Además de los argumentos expuestos, el Ministro de la Gobernación

⁹⁵ «Señores, las Diputaciones provinciales, ¿con qué objeto han sido instituidas? Con el de ser en ciertos casos cuerpos consultivos, como de hecho lo han sido y lo son por la misma ley actual, de los jefes políticos. ¿Con qué objeto son reunidas? Con el de que el jefe político tenga todo el conocimiento necesario de la provincia, del carácter y demás circunstancias de sus habitantes», en *D.S.C.D.*, sesión de 25 de abril de 1840, n. 51, p. 1.226. Incluso, más adelante, añadiría que la Diputación «es un cuerpo constituido bajo la presidencia del jefe político; es verdaderamente una junta consultiva, que cuando los jefes políticos saben tener la suficiente mónica, la dominan a su gusto, mientras caminan dentro de las leyes, porque fuera de ellas es una obligación de las Diputaciones hacer oposición formal», en *ibidem*, p. 1.229.

⁹⁶ *D.S.C.D.*, sesión de 25 de abril de 1840, n. 51, p. 1.227.

⁹⁷ *D.S.C.D.*, sesión de 25 de abril de 1840, n. 51, p. 1.228.

⁹⁸ *D.S.C.D.*, sesión de 25 de abril de 1840, n. 51, p. 1.230.

⁹⁹ *D.S.C.D.*, sesión de 26 de abril de 1840, n. 52, pp. 1.234-1.237.

¹⁰⁰ En su opinión, «no se diga que esto es poco; esto es muchísimo, pues comprende las quintas, las contribuciones, las elecciones, etc., y todo esto da mucho que hacer; todos estos negocios son de mucha cuantía y versan sobre los más preciosos derechos o sobre los deberes más importantes de los ciudadanos, y que dan hartó que entender a las Diputaciones», en *D.S.C.D.*, sesión de 26 de abril de 1840, n. 52, p. 1.235. Lo que llevaría a la conclusión de que «la Diputación provincial no es ni puede ser otra cosa que el representante de los intereses de la provincia», en *ibidem*, p. 1.236.

rechazó las afirmaciones de Madoz, al sostener que las Diputaciones no serían despojadas de sus atribuciones pues en el texto de su proyecto «se las dan las que han tenido»¹⁰¹. Tras rechazar que las quintas y repartos de contribuciones fueran cuestiones malas como había afirmado, sostuvo que a los pueblos «les interesa, y mucho, que sea equitativa la repartición de las contribuciones y la de hombres para el servicio; por eso la ley comete exclusivamente estos puntos a las Diputaciones provinciales. Y no sólo en estos, sino en todos los demás de interés general dice la misma ley que se oiga su informe»¹⁰².

Aun con el rechazo del bando progresista, el Proyecto de 21 de marzo de 1840 no deja de pretender una armonía dentro de la ideología moderada dominante. Hemos podido comprobar cómo se pueden apreciar concordancias con el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 y el Proyecto de la Comisión especial del Congreso de 12 de mayo de 1838, influido este por los textos franceses a través, en parte, de la Proposición de Francisco Agustín Silvela. La estructura y la práctica totalidad del articulado del Proyecto que nos ocupa, sigue la línea marcada por el ilustre político decimonónico. Pero a diferencia de lo propuesto por él y por la Comisión del Congreso de los Diputados que elaboró el otro proyecto, el nuevo texto estaba imbuido de la tradicional composición de este cuerpo que ya había marcado la Constitución de 1812 —jefe político, intendente y diputados—, aunque a través de la adaptación que se había hecho en 1835. Esto también se observa en la determinación de las atribuciones que se conferían a las corporaciones provinciales, donde se advierte la influencia del Real Decreto septembrino y del Proyecto de 12 de mayo de 1838.

A mi juicio, no se trataba de admitir algunas pretensiones políticas progresistas, sino de españolizar, por decirlo de manera simple, la normativa importada con lo que existía. Si cabe, mitigar la rígida postura de los moderados en este asunto. Quizás, incluso, con miras a que se pudiera discutir o conciliar las nuevas tendencias administrativas con lo que ya había pasado a

¹⁰¹ Afirmación que ratificaría al indicar a Madoz que «después de quedar las mismas con todas las facultades que deben tener, como que representan la provincia, se les da además el carácter que para ciertos puntos tienen en otros países los Consejos de departamento», en *D.S.C.D.*, sesión de 26 de abril de 1840, n. 52, pp. 1.237-1.238.

¹⁰² Mantuvo, asimismo, «que esta ley —proyecto de ayuntamientos— les da actualmente las mismas atribuciones exclusivas que les han dada siempre todas las leyes vigentes, y además la de que sean oídas en todos los asuntos de interés general», en *D.S.C.D.*, sesión de 26 de abril de 1840, n. 52, p. 1.237.

formar parte de la vida política española, lo cual, además, podía facilitar la aprobación del proyecto. De nuevo adaptar las reformas políticas y administrativas, pero con la mirada puesta en el intento de promulgar una ley sobre el régimen provincial y derogar la Ley de 3 de febrero de 1823. Pero aun se tardaría en conseguir el objetivo.

El Proyecto de Ley de ayuntamientos, presentado al mismo tiempo que el de Diputaciones que acabamos de ver, desencadenó una consternación política en el Reino¹⁰³. Dicho proyecto fue presentado el 21 de mayo de 1840 en el Congreso de donde pasó al Senado, para finalmente ser sancionado como Ley de ayuntamientos el 14 de julio de 1840¹⁰⁴. Esta sanción le costaría la Regencia a la Reina Gobernadora, su destierro y la asunción de la Regencia provisional por Espartero, Duque de la Victoria y cabeza visible del Partido progresista.

Donde se manifestó con mayor virulencia la necesidad de imponer las propias ideas moderadas fue en la Ley de ayuntamientos. Como expuso Del Nido, la adopción de esta Ley «era ya cuestión de vida o muerte para ambos partidos; su porvenir, su prestigio, su amor propio estaban encarnados en ella. Preciso era, pues, para los moderados votarla o sucumbir; la dilación de los debates la suspensión que de ellos se pretendía, era una derrota para el Gobierno»¹⁰⁵. La aprobación por ambas Cámaras del proyecto suponía el triunfo moderado. Dicho triunfo sería momentáneo, provisional, porque la contradicción del texto aprobado con la Constitución de 1837 era evidente, y sería utilizada como arma de los progresistas para generar un nuevo movimiento revolucionario. Además, la fama de Espartero, general victorioso, y su prestigio iba a decantar la solución hacia el lado progresista.

Espartero se encontraba en Barcelona, y allí acudió la Reina Gobernadora en junio de aquel año, aunque el Gobierno se opusiera al encuentro. Ya en el viaje, los ayuntamientos de Zaragoza y Lérida presentaron a la Reina

¹⁰³ No hay que olvidar que la Ley de 3 de febrero de 1823 incluía el régimen de ayuntamientos, alcaldes, Diputaciones provinciales y Jefes políticos. Tras la muerte de Fernando VII, dos Reales Decretos de julio y septiembre de 1835 regularon por separado la administración municipal y la referida a las Diputaciones. Las Proposiciones de F.A. Silvela fueron encaminadas a regular la administración provincial en su conjunto: Jefes políticos, Diputaciones provinciales y Consejos de provincia. La segunda llegó relativamente lejos en el procedimiento legislativo, mientras que la tercera y, por supuesto, la primera quedaron en una fase más primigenia.

¹⁰⁴ Posada, *op. cit.*, 180 a 186. Concepción de Castro, *La Revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, pp. 157-160.

¹⁰⁵ Juan del Nido y Segalerva, *Antología de las Cortes desde 1840-1846*, Madrid, 1910, p. 181.

exposiciones para que no sancionase el proyecto¹⁰⁶. Pérez de Castro presentó el proyecto a la sanción de la Reina, lo que se retrasó hasta ponerlo en conocimiento de Espartero, verificándolo poco después. Las consecuencias políticas fueron inmediatas, el día 16 de julio Espartero renunció a todos sus grados, empleos y condecoraciones. Los cambios y renuncias ministeriales se sucederán. Mientras, los progresistas pedían la disolución de las Cortes y la suspensión de diversas leyes, entre ellas la de ayuntamientos; la Reina oponía que una nueva convocatoria electoral sería un descrédito para las instituciones, y la suspensión de aquellas una infracción manifiesta a la Constitución¹⁰⁷.

Desde julio se sucedieron algunas demostraciones de matiz progresista contrarias al Gobierno. Durante agosto, se fue agravando la situación, especialmente en Madrid. El 1 de septiembre se inició la revuelta popular en esta Villa, con la idea de oponerse a las resoluciones de la Reina que fueran favorables a los moderados. Inmediatamente como sucedió en 1808, 1820, 1836 y como ocurrirá en 1843, se formaron juntas provisionales en casi todas las provincias, asumiendo la gobernabilidad de sus territorios y prometiendo mediante bandos o proclamas las consabidas reformas político-administrativas¹⁰⁸.

Espartero, triunfador de la revuelta, acudió acompañado de destacadas figuras progresistas a Valencia, con la finalidad de conseguir que la Reina asumiera su programa político, entre cuyos puntos figuraban la suspensión de la Ley de ayuntamientos y la convocatoria de nuevas elecciones a Cortes. La negativa de la Reina a suscribirlo fue desencadenante para presentar su renuncia a la Regencia del Reino¹⁰⁹.

El 11 de octubre de 1840, en Valencia, la comisión progresista pidió a la Reina la disolución de las Cortes, como así se verificó ese mismo día. Dos días después, la Regencia provisional publicó un manifiesto, en uno de cuyos párrafos se puede leer:

La disolución de las actuales Cortes y la convocación de otras nuevas, preveía la elección de Diputaciones provinciales, aun cuando se arrastrase la responsabilidad de no hacerla dentro del plazo marcado

¹⁰⁶ *Idem*, pp. 185-186.

¹⁰⁷ El texto del Manifiesto de la Reina en defensa de las posturas en Nido, *op. cit.*, pp. 189-190.

¹⁰⁸ Nido, *op. cit.*, pp. 195-198.

¹⁰⁹ *Idem*, pp. 200-201 donde se recoge el documento de la renuncia.

en la Constitución; la suspensión de la Ley de ayuntamientos hasta que fuese revisada, apoyándonos para ello, no sólo en su inconstitucionalidad, sino en que sin la de Diputaciones provinciales, que ni aun a discutirse se empezó, no podían tener efecto algunas de sus disposiciones; pasar por los actos de las juntas que no estuvieran en abierta contradicción con los principios de justicia; conservar las de capitales hasta la reunión de las Cortes con el carácter sólo de auxiliares del Gobierno y sin que ejerciesen autoridad... fueron las exigencias de la época, que creíamos indispensables acallar para dominar la situación y hacer volver cuanto antes las cosas al estado normal consultando hasta donde era justo los votos de los pueblos¹¹⁰.

El mismo día 13 de octubre de 1840 se expedían dos Decretos. Por el primero se suspendía la vigencia de la Ley de ayuntamientos, hasta que las nuevas Cortes introdujeran las reformas necesarias para ponerla en armonía con la Constitución. Por el segundo, se mandaba proceder a la elección de individuos de las Diputaciones provinciales.

A pesar del triunfo del Partido político contrario al que había redactado el Proyecto de marzo de 1840, su contenido fue empleado por los progresistas en 1842 para la redacción de otro Proyecto sobre organización y atribuciones de las Diputaciones, fechado el 18 de abril. Su estructura y contenido era tan similares al moderado, que las Diputaciones provinciales alzaron su voz contra el mismo. A la vista de tal oposición, Espartero optó por retirar dicho Proyecto del Senado en la sesión del 27 de junio. A pesar del fracaso, en los primeros días de noviembre de aquel año de 1842 se presentó ante la Cámara Alta un nuevo texto para su discusión que no guardaba ningún tipo de relación con el Proyecto gubernativo y que no llegó a discutirse¹¹¹.

Pero, sin duda, la mayor transcendencia del Proyecto de 21 de marzo de 1840 es su plasmación normativa cinco años después¹¹². Por un lado y al

¹¹⁰ Firman el Manifiesto, el Duque de la Victoria, Joaquín María Ferrer, Alvaro Gómez de la Serna, Pedro Chacón, Manuel Cortina y Joaquín de Frías, en Valencia a 13 de octubre de 1840. Transcrito en Nido, *op. cit.*, pp. 203-206. A este manifiesto, contestó la Reina con otro publicado en Marsella el 8 de noviembre, al que la Regencia provisional replicó con otro de 15 de aquel mes (pp. 209-212).

¹¹¹ El estudio de ambos Proyectos progresistas puede verse en Ortego, *Evolución legislativa*, tomo I, pp. 566-610.

¹¹² Se llegó a afirmar que «acerca de Diputaciones provinciales presentó una comisión del Congreso de los Diputados, el 12 de mayo de 1838 su dictamen sobre el proyecto de ley del señor Silvela, cuyo dictamen nos parece preferible al proyecto del Ministerio Pérez de Castro de 1840, y muy propio, con ligeras variaciones para fijar la legislación en esta parte importante de la

igual que había propuesto Francisco Agustín Silvela en 1838, se reformaba en 1845 a través de diferentes normas todo el organigrama administrativo provincial —Diputaciones, Jefes políticos y Consejos de provincia—, que era una finalidad que no pretendió en su totalidad la actividad parlamentaria en 1840¹¹³.

De otro lado, la Ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales no varió las propuestas de los textos de matiz moderado que la precedieron, de ahí las coincidencias que guarda con su inmediato antecedente de la misma ideología, esto es, con el Proyecto que presentó el Gobierno al Congreso de los Diputados en 1840, que a su vez estaba influido por el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 y el Proyecto de la Comisión del Congreso de 12 de mayo de 1838. Si establecemos un cotejo entre el Proyecto gubernativo mencionado y la citada Ley de 1845, es evidente que los artículos de ambos textos coinciden literalmente en un porcentaje muy elevado, con la salvedad de alguna reducida novedad y la mención a los Consejos provinciales, como hacía el Proyecto del Congreso de 1838. En este sentido, por ejemplo, se respetaba la composición tradicional que había existido desde 1835¹¹⁴, se recogían las reglas sobre celebración de sesiones en los términos expuestos más arriba y se restringía de forma explícita las atribuciones de estos cuerpos con idéntica redacción que en 1840¹¹⁵.

administración pública», en Alejandro Olivan, *De la Administración pública con relación a España*, Estudio preliminar de Eduardo García de Enterría, Madrid, 1954, p. 271. No hay que olvidar que aquel ilustre administrativista decimonónico llegó a presidir la Comisión del Congreso de los Diputados que debía dictaminar sobre el Proyecto estudiado.

¹¹³ El propio Olivan manifestaría que «los proyectos de ley que acaban de reseñarse —hacia mención a los de Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos provinciales, Consejo de Estado—, elaborados antes del trastorno de 1840, son mucho más acertados y convenientes para la España que los ideados con posterioridad —se refiere a los Proyectos progresistas de 1842—, y esto por dos razones principales. Primera, porque exentos de la exageración y de las imposibles pretensiones que acompañan y subsiguen a las violentas crisis sociales, transpiran el estudio comparativo y la sosegada meditación en la verdad, en contraste con las ilusiones del error, que no suele discernir la muchedumbre hasta que las desacredita el escarmiento. Y segunda, porque admitiendo y organizando en toda su extensión el régimen contencioso-administrativo, no solamente corrigen uno de los principales defectos de nuestro sistema, sino que facilitan y completan la clasificación, ordenamiento y regularización de los cuerpos administrativos de origen popular, cosa raramente intentada por otros medios», en *De la Administración*, pp. 273-274.

¹¹⁴ Art. 1 de la Ley de 8 de enero de 1845. Se fijaba un mínimo de nueve diputados. Aunque, en la línea marcada por la Comisión del Congreso en 1838, se anunciaba una división de distritos «más análoga al objeto de esta ley», art. 4. La presidencia de la corporación correspondería al jefe político, como presidente nato, al igual que recogía el Proyecto de 21 de marzo de 1840.

¹¹⁵ Los arts. 49 y 50 de la Ley de 8 de enero de 1845, que reproducían los arts. 40 y 41 del Proyecto

En suma, habría que considerar la importancia del Proyecto de 21 de marzo de 1840 y hacer, con referencia a él, las mismas alabanzas o críticas que se dirigen a la Ley de 8 de enero de 1845.

moderado de 21 de marzo de 1840, son determinantes para analizar la merma de atribuciones. A tenor del art. 55 de la Ley, *«es atribución de las Diputaciones provinciales, conformándose a lo que determinen las leyes y reglamentos»*; mientras que el art. 56 enumeraba las materias sobre las cuales las Diputaciones, además, podían deliberar, con sujeción a las leyes y reglamentos; y, el art. 57 detallaba los asuntos sobre los que aquellas emitirían informes. Fuera de las materias comprendidas en la Ley, las Diputaciones no podían deliberar, *«ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin permiso del jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere»*, según el art. 58 que reproduce en parte el art. 50 del Proyecto de 1840.

TABLA DE CONCORDANCIAS

Proyecto de 1838	Proyecto de 1840	Ley de 1845
2+3	1	1+2+3
4	2	
6+7	3	5+6
8	4	11
9	5	12
35	6	7
36	7	8
38	8	9
11	9	10
10	10	13
12	11	15
12+13+15	12	16
15+16	13	17+18
15	14	
17	15	19+20
17	16	21
18	17	22
19	18	23
20	19	24
22	20	25
23	21	26
	22	27
24	23	28
23	24	29+30
20	25	31
27	26	32
27	27	33
27	28	34
29	29	35
30	30	35
39	31	36
40	32	37
41	33	39
5+45	34	40
5	35	41
	36	42+43
43	37	44
43	38	45+46+47
46	39	48

42	40	49
	41	50
47	42	51
6	43	52
6+37	44	53
50+51+52+53	45	55
60+61	46	56
55	47	57
62	48	59
62	49	59
49	50	58
	51	
71	52	60
64+65	53	61
67	54	61
66	55	
	56	
68	57	
70	58	63
	59	64
68	60	65
	61	
	62	68
69	63	69
72	64	70
73+74	65	71
75	66	73