
Las diputaciones provinciales en el último período doceañista

Alejandro Nieto García

Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Regulación normativa y creación efectiva de las diputaciones provinciales. 3. Reinstauración del régimen constitucional de 1812. 4. La Constitución de 1837. 5. Una incidencia revolucionaria: las juntas provinciales de armamento y defensa. 6. Centralización *versus* provincialismo. 7. Diputaciones provinciales y ayuntamientos. 8. Tutela parlamentaria de las diputaciones provinciales. 9. Un ejemplo concreto: los sucesos de Cuenca. 10. Conclusiones generales sobre la renovación constitucional del régimen local. 11. Las diputaciones provinciales de los territorios forales.

1. Introducción

Los autores de la Constitución de Cádiz no podían imaginar en 1812 lo que iban a ser en el futuro las diputaciones provinciales (en adelante, DD.PP.) que habían creado y regulado en el capítulo II del título VI; de la misma manera que, por ejemplo, los constituyentes de 1978 tampoco pudieron imaginar lo que iban a ser en 2012 las comunidades autónomas que habían creado. Los textos normativos poco dicen sobre la realidad cuando hablan de instituciones nuevas, y menos aún cuando las circunstancias concretas cambian vertiginosamente. Por lo que se refiere a las DD.PP., su existencia fue muy corta durante la vigencia de la Constitución gaditana, dado que, durante el primer período, abortaron por la inmediata restauración del Absolutismo, y durante el segundo período, el llamado Trienio, por las mismas razones, que impidieron la aplicación de la ambiciosa, aunque tardía, Instrucción de 3 de febrero de 1823. El tercer período –desde el golpe de Estado de La Granja en agosto de 1836 hasta la promulgación de la Constitución de 1837– fue el más breve, aunque el más fructífero a estos efectos, como veremos, pues cabalmente este tiempo es el que va a analizarse a continuación y al que ya he dedicado estudios más extensos en dos libros anteriores: la *Historia administrativa de la Regencia de María*

Cristina (1996-2006), y *Mendizábal: Apogeo y crisis del progresismo civil* (2011), a los que me remito.

La Constitución de 1837 se distanció deliberadamente de la de 1812, puesto que en los 25 años que habían transcurrido el liberalismo español se había transformado sustancialmente –perdido la inocencia originaria, por así decirlo–, hasta tal punto que los diputados de 1837 que habían participado en la redacción de la de 1812 renegaron expresamente de ella, y por otro lado todos habían adquirido una cierta experiencia en esta materia que les había hecho tan cautos que no se decidieron a establecer un régimen nuevo, salvo la trascendental sustitución de la elección indirecta por la directa, y pospusieron su regulación a una posterior legislación ordinaria que tardaría en llegar.

Las DD.PP. del tercer período doceañista fueron en cualquier caso radicalmente diferentes de las imaginadas en 1812, dado que en el intervalo había tenido lugar una profunda transformación de contexto histórico, a saber: se habían formado unos partidos políticos –si bien todavía no en el sentido moderno que hoy conocemos– y la política en general se había apoderado de ellas hasta tal punto que se convirtieron, junto con los ayuntamientos, en el cruce de dos series de tensiones: por un lado las que inspiraban a las dos grandes tendencias del momento (progresistas y moderados) y, por otro y como reflejo de lo anterior, la que oponía el centralismo madrileño a la descentralización progresista; lo que también salpicaba inevitablemente a los territorios forales.

De esta manera el estudio de las DD.PP. en este último período del constitucionalismo gaditano debe desarrollarse en varios niveles. En primer lugar, el normativo, aparentemente sencillo puesto que ahí están los textos al alcance de cualquiera, aunque en verdad no lo es tanto ya que de hecho se produjo una confusión inextricable al superponerse sin orden las disposiciones de 1813 (Cádiz), 1823 (Instrucción), 1835 (Estatuto Real) y 1836-37. En un segundo nivel debe examinarse la práctica ministerial y parlamentaria, que descubre unas relaciones que ni siquiera pueden sospecharse cuando solo se maneja la Colección Legislativa. En tercer lugar, la cuestión política descarnada que hace de las provincias su campo de batalla preferido. Y en cuarto lugar, las peculiaridades de los territorios vasco y navarro, que inciden algo más tarde sobre las DD.PP.

En este contexto tan azaroso transcurrió la infancia de las DD.PP., que no alcanzarían la mayoría de edad hasta 1843, y que nunca disfrutarían posteriormente de una vida tranquila, amenazadas siempre por una permanente contaminación política que dura hasta hoy.

2. Regulación normativa y creación efectiva de las diputaciones provinciales

La historia constitucional y legislativa de los orígenes de las DD.PP. es bien conocida y fácil de contar, puesto que los textos reguladores se encuentran en todas las colecciones públicas y privadas. Baste, por tanto, hacer aquí un sumario recordatorio de ellos.

La Constitución de 1812 distingue entre “el gobierno político de las provincias”, que corresponde a un jefe superior nombrado por el rey (artículo 324) y una Diputación Provincial, presidida por el jefe superior, que tiene el simple objetivo de atender a “la prosperidad” de su demarcación (artículo 325). En desarrollo de estos conceptos las Cortes dictaron la Instrucción de 23.6.1813 para el gobierno económico-político de las provincias, cuyo capítulo II establecía “las obligaciones y cargas de las DD.PP.”, que no pudo producir efectos puesto que por el Real Decreto fernandino de 15.6.1814 se suprimieron estas corporaciones. A finales del Segundo Período constitucional (es decir, del llamado Trienio) se dictó una nueva Instrucción el 3.2.1823 singularmente ambiciosa, que tuvo el mismo destino que la anterior, puesto que fue derogada meses después al restablecerse el régimen absoluto.

Para la implantación real estable de las diputaciones hubo que esperar a la muerte de Fernando VII. Durante la vigencia del Estatuto Real, el Real Decreto de 23.7.1835 (propiciado por Martínez de la Rosa pero firmado ya por Toreno), aprovechando el “arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino” que en él se hacía, reguló de nuevo las facultades y atribuciones de las DD.PP. Y dos meses más tarde el Real Decreto de 21 de septiembre (firmado por Martín de los Heros) precisó “el modo de constituir las”. Y a su amparo empezaron a constituirse efectivamente algunas de ellas: en noviembre las de La Coruña, León, Orense y Lugo; en diciembre la de Oviedo; en enero de 1836 las de Zaragoza y Guadalajara; en febrero la de Murcia, y en marzo las de Pontevedra y Gerona.

3. Reinstauración del régimen constitucional de 1812

El proceso anterior fue cortado abruptamente en agosto de 1836 por el golpe de Estado de La Granja, que puso de nuevo en vigor la Constitución de 1812. Acontecimiento que, por lo que a nuestro tema se refiere, tuvo las siguientes consecuencias:

Por lo pronto, por Real Orden del 24 del mismo mes se declaraba la subsistencia provisional de estos organismos (aunque anunciándose su próxima renovación):

“Por ahora en la forma en que se hallan y hasta que se verifique la elección de los individuos que han de componerlas en el futuro con arreglo a la Constitución política de la monarquía (la de 1812) y que continúen desempeñando las funciones que esta le concede (...) y que inmediatamente que se verifique la elección de diputados para las próximas Cortes se harán las de las DD.PP. por el método que prescribe la referida Constitución.”

Continuidad sensiblemente alterada por la circunstancia de que al día siguiente, el 25, otra Real Orden asoció a las diputaciones las juntas o comisiones de armamento (de que hablaremos luego) en un ensayo que duró muy poco. Y unas pocas semanas después el Decreto de 15 de octubre restableció la Ley de 3.2.1823, con la declarada intención de:

“Establecer un método claro y uniforme en el gobierno político de las provincias y que sus diputaciones, jefes políticos y ayuntamientos no tengan dudas ni incertidumbres acerca de la esfera respectiva de facultades.”

Objetivo clarificador ciertamente no logrado, puesto que la Ley de 1823 del Trienio seguía conviviendo con la estatutaria del “Arreglo” de 1835. Con lo cual se produjo un desorden normativo no pequeño, agravado por la recuperación del régimen de 1813 impuesta por el Real Decreto de 8.12.1836.

A la vista de cuanto acaba de decirse es evidente la escasa influencia real que en este punto tuvo la Constitución de 1812 y su legislación de desarrollo, puesto que, pese a sus buenas intenciones, muy poco pudo hacerse a su amparo, habida cuenta de la brevedad de sus tres períodos de vigencia. Y casi lo mismo puede decirse para el tiempo del Estatuto Real, aunque durante él pudieran constituirse, al menos, un puñado de DD.PP.

4. La Constitución de 1837

Así las cosas, la Constitución de 1837 no pudo esquivar un punto tan importante, aunque no quiso entrar en su regulación pormenorizada y se limitó a establecer que “En cada provincia habrá una Diputación Provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los diputados a Cortes”

(artículo 69), es decir, sustituyendo el anterior procedimiento electoral indirecto por uno directo, remitiendo a una ley posterior la determinación de su organización y funciones (artículo 71). La discusión parlamentaria correspondiente transcurrió sin pena ni gloria y, aunque en ella se aludió a algunas cuestiones ciertamente capitales, hubo un claro acuerdo implícito entre los contendientes para posponer el conflicto al momento en que se planteara el anunciado proyecto de ley.

Por otra parte, no obstante la Constitución se había remitido en este punto a la futura ley electoral, a la hora de redactarse esta el Congreso no admitió el encargo y volvió a posponer el establecimiento del nuevo régimen, limitándose a una regulación provisional.

La Ley dictada a este propósito en 13.9.1837 no fue, por tanto, la anunciada por la Constitución, sino un sencillo parte que se limitó a establecer un régimen parcial y transitorio para la formación de las nuevas corporaciones, que –compuestas “por ahora” por el jefe político, intendente de cada provincia, y por, como mínimo, tantos diputados como partidos judiciales (artículo 1)– habían de empezar a funcionar el primero de diciembre (artículo 2), después de haber sido renovadas íntegramente siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Electoral de 20 de julio del mismo año. A partir de este momento puede entenderse, en consecuencia, que las DD.PP. se habían consolidado, e incluso habían alcanzado su velocidad de crucero, que, con mayores o menores incidencias (sobre todo durante la guerra civil de 1936-39 y su posguerra), han conservado pacíficamente hasta hoy, cuando vuelven a ser cuestionadas al serles negado por algunos un lugar dentro del Estado actual de las autonomías.

5. Una incidencia revolucionaria: las juntas provinciales de armamento y defensa

Lo que sucedió en estos años a las DD.PP. no puede entenderse sin el examen de lo que para ellas significó la incidencia de unas juntas populares, primero alternativas y luego fusionadas, con las que tuvieron que convivir. Porque no debe olvidarse que las diputaciones fueron una fórmula constitucional de organización provincial, pero que junto a ella eran posibles otras, y la más importante, precisamente, la de estas juntas, que consistían en la formación, aparentemente espontánea, de asociaciones de ciudadanos que, en momentos de crisis, asumían por su cuenta el gobierno y administración de una provincia, desplazando a las instituciones formales legales.

España es tierra de tradición juntista acreditada, cuya manifestación más conocida es la que tuvo lugar con ocasión de la invasión napoleónica: cuando se comprobó que las instituciones oficiales no reaccionaban, el pueblo se insurreccionó por su cuenta, y los prohombres locales se apresuraron a ponerse al frente de los movimientos provinciales, es decir, que las juntas actuaron en sustitución de unos órganos estatales inoperantes. Esta fórmula tuvo un gran éxito porque, dejando a un lado el caos que provocaba su ineficacia real, conjuntaba el entusiasmo popular con los intereses de las oligarquías locales. En cualquier caso, el experimento se repitió en el Trienio, y en cada provincia apareció una junta, como reflejo de la junta provisional que había formado el poder central, cuando cesó de facto el último Gobierno absoluto. Y lo mismo sucedió en 1835, aunque con un matiz diferencial importante. Porque ahora no se trataba de sustituir unos órganos estatales inactivos, sino de derribarlos, primando una legitimación popular directa sobre la legitimación constitucional electoral.

Las juntas populares del verano de 1835 –instrumentos de ataque contra el Ministerio Toreno– tuvieron un carácter violento, y adoptaron una actitud agresiva frente al Gobierno nacional que no cesó hasta el nombramiento de Mendizábal como presidente interino del Consejo de Ministros. Las provincias gallegas ofrecieron incluso la peculiaridad de constituir una sola junta denominada “Superior de armamento y defensa de Galicia”, respondiendo a una generalizada tendencia a la supraprovincialidad exacerbada en Andalucía, Cataluña y Aragón, con inequívocas inclinaciones federalizantes.

La segunda oleada de bullangas del verano de 1836 canalizó el descontento popular producido por la inactividad revolucionaria ministerial, no obstante las promesas de Mendizábal e Istúriz, y rompió los últimos diques levantados por la Transición, permitiendo la inundación revolucionaria cifrada ahora en la Constitución de 1812. Un movimiento que reproducía miméticamente el del verano anterior, como puede ejemplificarse en la Exposición de la junta zaragozana de 10.8.1836:

“La Junta de Gobierno, deseosa de organizar de una manera positiva la independencia del Gobierno de Madrid que hemos jurado, hasta que la nación reunida en Cortes decida sobre la ley fundamental del Estado, y considerando que es menester afianzar sobre la representación popular cualquier modo de gobierno que provisionalmente se establezca entre nosotros; y convencida por otra parte de que en circunstancias como las presentes a más de la energía en el mando, es menester que este mismo poder gubernativo se halle contrabalanceado por el poder del pueblo y sea hijo de él y responsable (...) ha decidido que el día 18 se celebrarán las juntas parroquiales concurriendo al efecto todos los vecinos que quieran hacer uso de este derecho.”

En el verano de 1836 se impuso por la fuerza esta Constitución, que traía una regla de oro: los órganos políticos de gobierno –el Congreso de Madrid y las diputaciones en provincias– eran elegidos por la nación. Ahora bien, los mismos que trajeron esa Constitución se encargaron de utilizarla con trampas, lo que en el nivel provincial suponía que los órganos constitucionalmente establecidos, o sea, las DD.PP., fueran suplantadas por otros órganos nacidos en la calle, que no tenían otra legitimación que su fuerza y el apoyo de unas autoridades débiles cuando no cómplices con tal operación. Así nacieron las que se denominaron juntas de armamento y defensa, que con el tiempo hubo que ir domesticando con la conocida receta mendizabalista de la tolerancia, el soborno y la participación en el poder. Con esta operación se perseguían varios objetivos igualmente importantes: primero, cortar las acciones violentas, y ocasionalmente sangrientas, del bajo pueblo, que con ellas cobraba su colaboración; segundo, interrumpir (ya que no castigar) las actividades irregulares de los capitalistas (contrabando y similares), burgueses (ocupación de cargos públicos) y nuevas autoridades (exacción de impuestos ilegales), que empañaban el movimiento y dificultaban una administración ordenada posterior; y tercero, posibilitar un pacto con el Gobierno central (el nuevo o el anterior, si no había sido derribado por la fuerza). Lo que se perseguía, en definitiva, era excluir al pueblo una vez que ya no eran necesarios sus servicios, y hacer un hueco político para quienes habían organizado en la sombra las bullangas, y garantizarles al tiempo una renta económica y social.

Ahora bien, como en una misma provincia no había sitio para una Diputación y una Junta, la salida fue fusionarlas, es decir, integrar, aunque de una manera un tanto confusa, a varios miembros de la junta en la organización oficial de la Diputación. Lo cual era intentar juntar el agua con el aceite, porque incluso aunque mediase una comunidad de fines, la diferencia de origen y legitimación las hacía incompatibles.

¿Qué podía hacerse, en efecto, con unas juntas que ya estaban establecidas de hecho y contaban con prosélitos armados y entusiastas? Combatirlas era inimaginable, puesto que a ellas debía el poder el nuevo Gobierno, y aceptarlas totalmente, como sustitutas de las diputaciones, parecía una infracción demasiado escandalosa de los principios constitucionales y del dogma de la representación electoral, incompatible con la soberanía popular directa. En estas condiciones se acudió de nuevo a la fórmula que ya había estrenado antes Mendizábal, es decir, reconocerlas, pero integrándolas dentro de las DD.PP., para darles así una cierta apariencia de legalidad. De esta manera se las “domesticaba”, con la intención de ir desmantelándolas luego poco a poco, previo desarme y desmovilización de los elementos populares de base. En definitiva, estando ya arriba, los progresistas volvieron a desmontar sin peligro el andamio que habían utilizado para alzarse hasta el poder.

El primer paso de esta domesticación –el de la integración de las juntas en el aparato formal de las DD.PP.– fue dado por la Real Orden de 25.8.1836:

“(S.M.) deseosa de aprovechar el entusiasmo y fuego patrio que han demostrado los pueblos en la pasada crisis política, se ha servido resolverse que la junta gubernativa creada últimamente en esa provincia se asocie a la Diputación Provincial y constituya en ella una comisión de armamento y defensa encargada de proporcionar todos los medios y recursos extraordinarios (sin tocar las contribuciones y rentas del Estado).”

Pocos días después el ministro interino de Hacienda, Ejea, por Real Decreto de 1.9.1836 empezó a apretar las tuercas a las juntas, ordenándoles que presentasen sus cuentas en 60 días. Una medida de desconfianza más que justificada, puesto que de ordinario los primeros días de la bullanga se aprovechaban para realizar toda clase de irregularidades, cuando no de delitos, según se ha ejemplificado antes.

La cuestión llegó pronto a las Cortes, como era lógico, y en la sesión del 11 de noviembre de 1836 se debatió apasionadamente su significación, legalidad y posible supervivencia; siendo de destacar que el propio Mendizábal, que en último extremo les debía el cargo de ministro de Hacienda como el año anterior la Presidencia del Gobierno, se distanció inequívocamente de ellas para defender la legitimidad exclusiva de las DD.PP., afirmando entre otras cosas que “creyó el Gobierno que era oportuno nombrar unas comisiones de armamento y defensa que supliesen provisionalmente la falta de las diputaciones provinciales y desempeñasen sus funciones hasta que se constituyesen. Nombradas después y establecidas hoy con arreglo a la Constitución, cabe la duda (de si deben seguir subsistiendo). En mi concepto solo deben serlo las DD.PP., como cuerpos que reciben su existencia de la Constitución y que han sido elegidos por los mismos electores que han nombrado a los diputados a Cortes, mereciendo así los unos como los otros toda la confianza de las provincias. Me parece que no ofrece duda esta teoría constitucional. Desconocerla sería desconocer la buena elección que los electores han hecho. Y como las juntas de armamento y defensa fueron creadas por el Gobierno con el carácter de una medida interina, al paso que las DD.PP. existen por la Constitución, entiende el Gobierno que deben nombrarse estas con preferencia o en lugar de las juntas”.

El mismo argumento fue utilizado por el diputado Núñez, que por cierto había padecido como intendente de Barcelona las arbitrariedades de aquella junta: “La Constitución no ha creado semejantes juntas de armamento y defensa. Ha creado

solo las DD.PP. Los hombres somos naturalmente propensos al despotismo y si nosotros con la mejor intención del mundo autorizamos a estas juntas para realizar fondos y armar fuerzas, acaso tengamos que llorar algún día los males que ahora estamos a tiempo de evitar". Mientras que sus defensores se basaban en la fuerza que los hechos tienen sobre las declaraciones normativas. Así Caballero: "No hay ley por plausible que sea que pueda prevalecer contra los hechos y las exigencias de los tiempos".

En el fondo unos y otros tenían razón, porque es innegable que los Gobiernos liberales estaban falseando sistemáticamente sus principios ideológicos y haciendo burla de la Constitución que verbalmente ensalzaban. Por ello era explicable que los no beneficiados intentaran sustituir –hablando en términos modernos deliberadamente anacrónicos– una revolución liberal burguesa por una revolución democrática popular.

Pero también resultaba imposible desconocer que, al amparo de esta pretendida revolución popular, se cometieran asesinatos, saqueos e ilegalidades atribuibles en unos casos a la furia del populacho y en otros a la descarada ambición de quienes le manipulaban. De todo hay testimonios tan numerosos como irrecusables, de los que importa citar algunos de la vertiente menos conocida.

Empezando por la versión oficial vale la pena recordar un escrito del Ministerio de Gracia y Justicia, leído y aprobado en la sesión de Cortes de 5.8.1837:

"Dando cuenta de que en las escisiones políticas del verano anterior las juntas que de sus resultas se crearon separaron de sus destinos a algunos magistrados, jueces y promotores fiscales que no reconocieron su autoridad, reemplazándoles con letrados de su elección."

Comentando Javier de Burgos (*Anales del reinado de Isabel II*, II, p. 384) la actuación de la Junta de Andalucía, escribe que "dando la libertad a los presos por las causas de contrabando y enviando los carabineros de costas y fronteras al Ejército inundó o dejó inundar su territorio de géneros y efectos extranjeros". Información que no vaciló en hacer suya un historiador tan radical como Morayta, al reconocer que "todos los pronunciamientos de Málaga fueron subsidiados por opulentas casas de comercio de aquella plaza de la peregrina forma siguiente: en cuanto se vislumbraban síntomas de pronunciamiento los jefes de las casas facilitaban recursos pecuniarios a los promovedores de las asonadas bajo promesa de que, establecida la junta revolucionaria, se introduciría tácito permiso para la introducción de algodones y demás efectos de comercio prohibidos o sujetos a fuertes derechos".

La Real Orden de 2.12.1836 se hizo eco de estas irregularidades denunciando, a instancias de la Comisión de Fábricas y Estampados de Algodón de Cataluña, “la grave disposición adoptada por la junta de Málaga de admitir por espacio de treinta días la entrada de manufacturas de algodón extranjeras, no obstante hallarse prohibidas a comercio”. Ni que decir tiene, por lo demás, que los abusos no se limitaban al contrabando y a la remoción y provisión de cargos a que acaba de aludirse, puesto que se extendían también con absoluta normalidad a arbitrariedades en materia de orden público y, más aún, en la exacción de contribuciones ilegales, cuyo importe y destino eran desconocidos.

Al fin se impuso el criterio constitucional, y la devaluación progresiva de las juntas se fue acelerando hasta culminar en el cese de sus miembros como miembros asociados de las DD.PP., que se decretó el 14 de enero de 1837, cerrando con ello un ciclo de intromisión popular directa en una institución estatal.

No debe creerse, por lo demás, que se trataba de un episodio accidental, puesto que los movimientos junteros han sido una constante en la historia de España del siglo XIX, que se reproducía periódicamente en todas las crisis revolucionarias, para suplantar primero a las instituciones constitucionales y luego para asentarse en ellas y rentabilizar personalmente la usurpación. Este proceso ha sido muy descrito por Balmes (en *El pensamiento de la nación*, de 28.2.1844): “En España se da un grito en un punto cualquiera, se constituye una junta, se formula un programa, se declara independiente la población pronunciada y exhorta a la nación a que imite el ejemplo. La noticia circula, los ánimos se agitan, se pronuncia otra ciudad y luego otra y al cabo de pocos días se halla el Gobierno supremo circunscrito al breve espacio donde puede alcanzar su vista. Obligado a capitular, a abandonar el puesto, suben al poder otros hombres, sale a la luz un manifiesto, las juntas se felicitan, el nuevo Gobierno las manda que se disuelvan, ellas obedecen y la función ha concluido”.

¿Cuántas veces hemos visto en España repetido este monótono proceso? En unas ocasiones se pronuncia el pueblo y en otras los militares; siempre con entusiasmo y arriesgando su vida, que no dudan en sacrificar directamente si fracasan. Cuando triunfa el pueblo, sin embargo, quienes se alzan con él son indefectiblemente unos hombres que estaban manipulándole en la sombra y que mandan a casa a los revolucionarios, ordinariamente sin otro premio que algún cargo para sus cabecillas más destacados. En cambio, cuando quienes triunfan son los militares, los supervivientes suelen mantenerse en el poder, aunque tengan que repartir el botín con quienes les ayudaron o se beneficiaron de sus hazañas.

6. Centralización versus provincialismo

En el apartado anterior se ha visto el trasfondo político que alimentaba la existencia de las juntas provinciales. Mas no se trataba solamente de ellas, puesto que también las DD.PP. tenían un trasfondo político evidente, en cuanto reflejaban la tensión entre los dos partidos hegemónicos del momento –progresistas y liberales–, que en el nivel técnico se expresaba en la antítesis que mediaba entre la centralización de los moderados y la descentralización de los progresistas, de la que los autores de la época nos ofrecen testimonios más que suficientes.

En último extremo la perspectiva política de las corporaciones populares tiene, en efecto, una mayor importancia que la administrativa, dado que esta no era más que un reflejo de aquella y todo giraba sobre el eje de la centralización-descentralización, o sea, en la colocación del punto de gravedad del poder político y de la potestad de tomar decisiones. La Ley de febrero de 1823 era considerada como la apoteosis del poder popular, que en sus manifestaciones periféricas (provinciales y municipales) llegaba a paralizar la acción del poder nacional, de la Administración central. De aquí que los teóricos moderados impulsasen la centralización como un medio de contrarrestar la demagogia corporativa popular, cuyos excesos combatían con el mismo entusiasmo con que exaltaban el poder central.

Para Nicomedes Pastor Díez (*La cuestión electoral*), “los ayuntamientos son solo para el gobierno interior de los pueblos, empero que para las relaciones que ponen al pueblo en contacto con los demás, para los que le unen al poder, para la ejecución y observancia de las leyes generales, solo pueden ser gobernados por agentes que del Gobierno central dependen (...) Para sus pobres habitantes no hay tiranía ni despotismo más odioso que la del vecino su igual (...) Un federalismo enclavado en una monarquía del siglo XIX, una aristocracia de mandarines de lugar”. Más adelante, con la experiencia de quien estaba ejerciendo una jefatura política en el momento de escribir, añadía: “El Gobierno no gobierna ni tiene agentes para ello. Los jefes políticos debían serlo y no lo son. En vano se llaman así. Son un fantasma: sus medios son su nombre y las cortas líneas de sus nombramientos. La autoridad reside toda en las soberanas e irresponsables DD.PP., en la municipalidad independiente. En vano se llama monarquía a la nación, por ahora no es más que la más débil de las repúblicas, la bastarda confederación de 49 tiránicas oligarquías”. Y en la exposición dedicada *A la Corte y a los partidos políticos*, precisaba más todavía: “El Gobierno responsable y fuerte debía tener agentes propios: las Cortes de 1837 le dieron por agentes a diputaciones independientes. Los funcionarios del Gobierno debían ser obedecidos en los pueblos, las leyes del 37 colocaron al frente de los pueblos autoridades que no estaban obligadas a obedecer al Gobierno. El

poder ejecutivo tenía en sus manos el mando de la fuerza armada: aquellas Cortes armaron y centralizaron la Milicia Nacional con separación del poder público (...) El poder constitucional se resumía en la soberanía parlamentaria, representada en las Cortes y en el rey. La organización revolucionaria solo reconocía la soberanía de las juntas con el pueblo. Estos dos Estados no podían unirse. Uno sobraba.”

Esta tesis tan característica del pensamiento moderado es aceptable en principio, si bien con algunas precisiones de peso, y fundamentalmente la de que aquí no debe verse una contraposición entre un poder central y un “pueblo” territorialmente disperso. Ese pueblo es un concepto abstracto, de realidad inaprensible, que los progresistas invocaban para enmascarar que de lo que aquí de veras se trataba era de oligarquías locales, alejadas del pueblo, como no se cansaban de denunciar los demócratas (y luego socialistas y anarquistas), a los que se silenciaba, no obstante, implacablemente. Una oligarquía moderada, por tanto, que se sentía cómoda en Madrid con el apoyo de la regente, y una oligarquía progresista que, manipulando ampliamente a las masas populares más irresponsables, ocupaba las DD.PP. con más facilidad que las Cortes y los Ministerios.

En el campo ideológico las dos opciones eran igualmente plausibles, y los dos bandos invocaban a su favor, en la medida en que les beneficiaba, el éxito del sistema centralizado de Francia y el descentralizado de Inglaterra. Aunque aún eran más encarnizadas las batallas en el terreno práctico, porque los moderados pregonaban la eficacia de la Administración francesa, mientras que los progresistas criticaban agriamente sus prácticas burocráticas. Ya el 19.4.1836 había advertido el marqués de San Felices en el Estamento de Próceres que “la centralización tan útil, tan indispensable en cuanto toca al orden público, al gobierno político, es la muerte de la Administración”. Y Madoz hacía observar en el Congreso, el 25.4.1840, que “se quiere que todo venga a Madrid y esto no puede menos de traer funestos resultados al país (...) Se ha querido centralizar todo en la capital y si yo viera mejor montada la Administración, el mal sería menor; pero cuando veo ese espíritu de expedientes ¿es de permitir que el Ministerio de la Gobernación se ocupe de seis o siete expedientes de ayuntamientos? Decir que se hará, prometer que todo se examinará es hablar por hablar, eso es no tener conocimiento práctico de estos negocios”.

7. Diputaciones provinciales y ayuntamientos

Las diputaciones constitucionales suponían una nueva pieza que venía a complicar aún más el régimen tradicional formado –desde abajo– por los ayuntamientos y –desde arriba– por el Gobierno y sus delegados territoriales. El encaje de lo nuevo en el sistema no era teórica-

mente fácil, y exigía en cualquier caso un tiempo para su experimentación y acoplamiento. Un proceso agitado, pero de final feliz, que se va a describir a continuación, empezando por el examen de las relaciones, harto tensas, entre ayuntamientos y diputaciones.

La Ley de 1823 había encomendado a las diputaciones el conocimiento de los recursos interpuestos contra los actos de los ayuntamientos. Estas funciones revisoras estaban prefigurando por otra parte lo que andando los años serían los tribunales contencioso-administrativos en sentido estricto, es decir, los consejos provinciales obrando en calidad jurisdiccional. El mecanismo aparecía formulado con carácter general en el artículo 50:

“Si algún vecino u otro interesado se sintiere agraviado de las providencias dadas por el Ayuntamiento sobre las materias que pertenecen a sus atribuciones, debe dirigir su queja a la Diputación Provincial, que resolverá lo que sea justo y conveniente, previos los informes y demás noticias que estime oportunas.”

Pormenorizado luego en los artículos 91 y 92:

“Art. 91. Las quejas de los particulares sobre agravios que haya hecho a cada uno el Ayuntamiento, si el mismo Ayuntamiento no las hubiese satisfecho, se dirigirán a la Diputación Provincial para que con la debida instrucción las resuelva en igual forma y sin recurso ulterior.

“Art. 92. Lo mismo se observará con las reclamaciones y dudas que ocurran sobre los ramos de abastos, propios, pósitos y demás negocios que pertenecen privadamente a las atribuciones de los ayuntamientos, mientras los expedientes y los procedimientos conserven el carácter de gubernativos.”

También es de destacar que la competencia de la Diputación no se extendía únicamente a reclamaciones de particulares contra acuerdos municipales, sino también a reclamaciones interpuestas por los pueblos contra acuerdos de la propia Diputación, así como a la aclaración de dudas.

Para hacernos una idea de cómo –a la sombra de esta normativa– eran en la práctica las relaciones entre ayuntamientos y diputaciones, el Diario de Sesiones de las Cortes ofrece una base muy útil, pues en él se encuentra un amplio repertorio casuístico de reclamaciones y exposiciones. De ellas se desprende que los conflictos eran frecuentes, y de ellos pueden clasificarse como más numerosos los siguientes:

- a) Las relaciones cuasijerárquicas entre diputaciones y ayuntamientos daban lugar a múltiples controversias, pues era común que las corporaciones provinciales ejer-

cieran facultades de intervención sobre los ayuntamientos que no les competían o que, al menos, los ayuntamientos consideraban como una intromisión en su ámbito propio y exclusivo.

- b) Frecuentes eran también las quejas por la pasividad de las DD.PP., al no contestar peticiones de los ayuntamientos o vecinos.
- c) El supuesto más habitual era el de un Ayuntamiento al que la Diputación había multado, y que se dirigía a las Cortes pidiendo la anulación de la multa y que se apercibiese a la Diputación para que en lo sucesivo se abstuviese de tales arbitrariedades y, sobre todo, de cesar y cambiar a los miembros de la corporación municipal.

Como las denuncias y reclamaciones se presentaban, indiferentemente, ante las Cortes o ante el Gobierno, pero a la hora de la resolución la gran cruz se encontraba en la circunstancia de que ni en la Constitución ni en las leyes se habían fijado con suficiente claridad las competencias de las Cortes y del Gobierno en esta materia, el resultado era que unas veces se inhibía el Gobierno a favor de las Cortes y en otras ocasiones eran estas las que se inhibían a favor de aquel. Con lo cual el desconcierto político y la incertidumbre jurídica eran mayúsculos.

8. Tutela parlamentaria de las diputaciones provinciales

En el apartado anterior hemos visto cómo las DD.PP. actuaban en calidad de superiores de los ayuntamientos, a los que controlaban con facultades para anular sus acuerdos por razones de legalidad, e incluso para dictar acuerdos nuevos. Ahora bien, los expedientes no terminaban necesariamente aquí, puesto que las corporaciones provinciales tenían, a su vez, superiores, de tal manera que la cascada de recursos se prolongaba hacia arriba, aunque bifurcándose en un dilema: dirigiéndose o bien hacia el Ministerio de la Gobernación, o bien hacia las Cortes; y es el caso que, según acaba de indicarse, por desgracia distaba mucho de estar claro cuál de estas dos vías era la procedente.

Las relaciones ordinarias entre el poder ejecutivo y las corporaciones provinciales se canalizaban a través del jefe político, que era quien las presidía y de hecho controlaba incluso a posteriori, según estaba previsto en el artículo 209 de la Ley de 1823:

“Los vecinos y demás interesados que se sientan agraviados por las providencias de los alcaldes en los negocios políticos gubernativos, deberán hacer sus recursos al jefe político de la provincia, (...)”

Las relaciones entre las Cortes y las DD.PP. no podían ser, en cambio, más confusas, como consecuencia de una ausencia total de regulación, tanto constitucional como legal. En principio nada tenían que ver institucionalmente, puesto que el poder municipal, al no aparecer en la Constitución, mal podía relacionarse con el poder legislativo. Y sin embargo, en la práctica, las DD.PP. se dirigían con naturalidad a las Cortes, pidiendo su intervención. Una tentación justificada por el hecho de que, en muchas ocasiones, no tenían a quién recurrir, y ni siquiera a quién dirigir sus quejas. Por lo que en su desamparo acudían al Congreso, cuya soberanía les prestaba una apariencia de competencia universal y sin limitaciones. Para ilustrar lo dicho nada mejor que exponer una relación casuística de supuestos de tal relación:

- a) Las Cortes admitían o denegaban dimisiones de los diputados provinciales.
- b) Protegían a las DD.PP. y ayuntamientos frente a abusos judiciales.
- c) Pero también disciplinaban tanto a las corporaciones como a sus miembros.
- d) Anulaban sus acuerdos.
- e) Confirmaban sus resoluciones e imponían su cumplimiento a los ayuntamientos que se negaban a hacerlo.
- f) Controlaban las elecciones a diputados y revisaban los nombramientos de personal que realizaban las corporaciones.

A la vista de lo anterior parece evidente que las relaciones entre las Cortes y las diputaciones provinciales eran frecuentes y efectivas, aunque sin cobertura legal expresa, por lo que en la práctica se obraba a ciegas en la estela de las pasiones políticas o de los intereses en juego. En cualquier caso aquí se pecaba más por exceso que por inhibición, puesto que la voracidad competencial del Congreso resultaba insaciable. Lo cual provocó algunas llamadas de atención para evitar desbordamientos y tratar de conservar un mínimo equilibrio institucional. En palabras de Gómez Becerra en la sesión de 3 de febrero de 1837, “es necesario que las Cortes no quieran mandarlo todo y que no haya de venir todo a las mismas. El resultado será que se perderá mucho tiempo, que se amontonarán miles de expedientes y que las Cortes, las comisiones de su seno y los que tengan que intervenir en estos negocios, ocuparán un tiempo precioso, descuidando otros de más importancia. Las Cortes son, en el supuesto de inobservancia de la Constitución, autoridad superior de la Diputación en el orden progresivo de estos recursos, pero para los demás casos ha dicho la ley que de la decisión de la Diputación no ha de haber ningún recurso ulterior”.

Si dejamos a un lado la normativa vigente y vamos a la realidad que se practicaba en este punto, pueden alcanzarse las siguientes conclusiones:

Primera. Las DD.PP. eran sin duda competentes para resolver las reclamaciones que se presentasen contra las resoluciones y acuerdos de los ayuntamientos, actuando como

un precedente inmediato de los consejos provinciales de la jurisdicción contencioso-administrativa, que pronto llegarían a establecerse.

Segunda. Los acuerdos de las DD.PP. podían impugnarse a través de una de estas vías: o bien ante el Ministerio de la Gobernación o bien ante las Cortes. Lo malo del caso era que, al no existir una regulación precisa al efecto, no se sabía nunca con seguridad cuál de estas vías era la procedente. Y así sucedía que el ministro se inhibía a veces a favor de las Cortes para el conocimiento y resolución de recursos que a él llegaban, y lo mismo ocurría a la inversa.

Tercera. El Congreso no era, desde luego, un órgano jurisdiccional, ni podía resolver con criterios judiciales, pero, aun así, aceptaba de ordinario sin dificultades su competencia para resolver recursos, porque tanto los diputados como los ministros y los ciudadanos daban por supuesto que tenía una competencia constitucionalmente universal.

Cuarta. Los inconvenientes políticos de un sistema tan impreciso saltan a la vista, y prueban la insuficiencia de una regulación manifiestamente parcial y asistemática de los tres poderes constitucionales del Estado, que obligaba a los afectados a moverse a tientas.

El examen concreto y casuístico de la situación real, es decir, cuando se va más allá de las pomposas y vacuas declaraciones normativas, permite rectificar, o al menos matizar sustancialmente, la tesis generalizada (sustentada ya por los autores moderados de la época y que todavía sigue aceptándose en la doctrina actual) de que los ayuntamientos y diputaciones eran reductos inaccesibles al poder central, ruedas separadas de una Administración invertebrada que hacía imposible una gestión pública nacional. Esto no es exacto del todo, puesto que –al menos a través de un sistema de recursos o de simples quejas– tanto el Ministerio como las Cortes estaban en condiciones de intervenir en las decisiones de las corporaciones populares, sin necesidad de acudir a los mecanismos de freno y dirección de los jefes políticos. E incluso puede aventurarse una tesis radicalmente contraria, a saber, que tal intervención era tan intensa que los impulsos ciudadanos se veían forzados, para poder expresarse, a acudir a la vía revolucionaria de la bullanga y de las juntas, que hubiera sido innecesaria si hubieran tenido otras posibilidades legales, y menos controladas, de manifestación.

9. Un ejemplo concreto: los sucesos de Cuenca

Para ilustrar cuanto acaba de decirse vale la pena traer a colación el caso de la Diputación de Cuenca –aunque sea muy resumidamente, porque fue muy complejo–,

en el que se ejemplifican fielmente las tensiones que a nivel provincial surgían entre las corporaciones populares y las autoridades civiles y militares, así como las que se producían en el nivel supremo entre las Cortes y el Gobierno, y donde también puede observarse el papel que jugaban las juntas de armamento y defensa, y en su caso asumían los vecinos.

El 17.4.1837 se leyó en las Cortes un oficio del Ministerio de la Gobernación dirigido al jefe político de Cuenca, referido a unas anómalas actuaciones de la Diputación Provincial, que se había atrevido nada menos que a intervenir los libros y asientos de las oficinas de la Hacienda nacional, y a decretar la suspensión y destierro de varios de sus empleados, incluso del interventor interino (sorprendidos todos en corrupciones continuadas, que sus superiores se negaban a sancionar), y a nombrar provisionalmente a otros. Documento al que acompañaba una Real Orden de la misma fecha y firma, en la que se mandaba que los empleados sospechosos de corrupción fueran sometidos al Tribunal Supremo de Justicia, que era a la sazón el competente a estos efectos.

Escandalizadas las Cortes por estos sucesos, constituyeron una comisión especial que estudiara el caso, la cual dictaminó que las dos partes habían actuado irregularmente, y que por tanto ambas debían ser sancionadas previo el correspondiente expediente: los funcionarios eran responsables de fraude a la Hacienda, y la Diputación de exceso competencial. Ante tal decisión la respuesta de los diputados expedientados fue, como signo de disconformidad, renunciar a sus cargos.

En la sesión del 13 de junio, Fermín Caballero, diputado radical, hizo, no obstante, una encendida defensa de la Diputación, cuyos términos –dicho sea de paso– han de helar la sangre de los contribuyentes devotos: “Se dice que la Diputación ha infringido la ley y que se le debe formar causa. Desde el día 14 de agosto (de 1836: aludiendo al golpe de Estado de La Granja) acá ¡son tantas las infracciones de la Constitución y de las leyes que se han cometido y no hemos podido por menos de pasar por ellas! Empezando por la convocatoria (de las Cortes) y acabando con lo que ha hecho el último empleado todo ha sido una serie de infracciones que se han cohonestado por la conveniencia pública. Y si las hemos pasado por alto, ¿por qué queremos ahora ser rígidos con una Diputación Provincial y más cuando su celo excesivo ha descubierto los fraudes de unos empleados?”.

Las cosas se fueron complicando irremediabilmente cada día, porque en Cuenca los ánimos estaban tan excitados que las autoridades militares temían un inmediato estallido popular grave. Lo que movió a las Cortes –atemorizadas o prudentes– a dar su

brazo a torcer, y a promover el archivo de las actuaciones. Y el Ministerio, por su parte, para aplacar los ánimos, decretó el cese de todas las autoridades nacionales destinadas en Cuenca, aunque no hubieran tenido nada que ver con los incidentes, de tal manera que la provincia quedó totalmente descabezada y la opinión pública se dividió, pues unos defendían a la Diputación, otros al Ministerio, y las Cortes eran al tiempo atacadas y alabadas. He aquí, en cualquier caso, una muestra de la fuerza que tenía entonces no ya una algaraza popular, sino su simple amenaza.

Cuando suceden estas cosas, la solución más frecuente es la de enterrar con nocturnidad el asunto, y procurar que se olvide. Así se hizo entonces, pues las Cortes acudieron al socorrido arbitrio de pedir un expediente completo para su estudio, y desde entonces no se ha vuelto a saber nada. Pero el ejemplo queda aunque no se haya querido aprender la lección, y las preguntas siguen abiertas. En el terreno político, ¿qué hacer cuando una Diputación Provincial, sabiendo que cuenta con el apoyo del pueblo, se rebela contra el poder nacional? En el caso concreto de la corporación popular conquense, ¿debía ser disuelta por abuso de competencia, o premiada por su celo ante la pasividad de la Administración nacional, que se negaba a darse por enterada de los crímenes de sus empleados?

En esta anécdota de Cuenca se refleja muy bien la equívoca situación de las DD.PP., sobre las que recaía la imposible tarea de equilibrar las presiones populares y las influencias ministeriales. En el caso relatado, al no haber violencia, todo terminó pacíficamente, aunque fuera de la manera más injusta imaginable. Pero las diputaciones tenían conciencia de que podían rebelarse y ponerse al frente de cualquier movimiento popular –espontáneo o manipulado– hasta hacer tambalear –y caer– los Gobiernos de Madrid. Esto ya se había visto en 1835 y 1836, y se repetiría en 1840 y 1843, contando, claro está, con el apoyo del Ejército, que era de hecho lo decisivo. Pero no se trataba solo de movimientos revolucionarios, que son los que recoge la historia convencional, sino que la tensión era cotidiana. El caso de Cuenca fue uno entre muchos, que aparecen recogidos en la historia administrativa que muy pocos conocen y sobre la que desde luego nada dicen los textos normativos.

10. Conclusiones generales sobre la renovación constitucional del régimen local

El Estado constitucional heredó del absoluto una red de corporaciones territoriales, los municipios, vertebrada en un nivel superior por los corregimientos e intendencias que estaban a cargo de un oficial real (en su caso, señorial) de carácter profesional.

La Constitución de Cádiz modificó sustancialmente este sistema, al dividir la organización territorial del Reino en dos tipos de unidades: por un lado las corporaciones populares de naturaleza democrática, y por otro los oficios reales dependientes del Gobierno.

Las corporaciones populares –ayuntamientos y diputaciones– eran elegidas por los vecinos, mientras que los oficios reales –jefes políticos superiores e intendentes– eran nombrados por el rey. Pero en su funcionamiento estaban unas y otros profundamente interpenetrados, dado que los funcionarios reales intervenían en los nombramientos de los alcaldes y presidían las DD.PP., mientras que estas controlaban la actividad municipal. En cuanto a su funcionamiento, la gestión de los servicios estaba a cargo principalmente de los ayuntamientos y también de las diputaciones en las cuestiones de ámbito provincial, contando además con los efectivos armados de la Milicia Nacional. La Administración Real se reservaba el Ejército, la Justicia y la Hacienda, el Fomento general y especial, y una serie de servicios singularizados gestionados por organizaciones especializadas.

Sin perjuicio de esta interpenetración orgánica y funcional, la gran novedad del sistema constitucional era la politización de sus estructuras. A partir del momento en que se formaron los partidos políticos (o, si se quiere, los protopartidos), los municipios medianos y grandes que hasta entonces estaban en manos de las oligarquías locales pasaron en alternancia a las de las oligarquías políticas; y las unidades territoriales superiores, que estaban en manos de oficiales profesionales, pasaron a las de oligarquías políticas de legos (o cuya profesión era la política cuando derivaron al cacicato). E igualmente eran políticos los jefes superiores e incluso los intendentes, aunque en estos se valoraran sus conocimientos técnicos.

Tal fue la verdadera revolución constitucional, cuyas consecuencias son bien conocidas: la pretendida soberanía nacional popular fue ocupada de hecho por unas oligarquías políticas, que desvertebraron el sistema administrativo y de gobierno, dado que eran intereses de partido los que determinaban los comportamientos públicos y convirtieron España en un permanente campo de batalla, de todos contra todos: ayuntamientos contra diputaciones, unos y otras contra el Gobierno, las Cortes en medio y el rey como un árbitro parcial por voluntad propia o secuestrado. Todo ello acompañado por la fuerza armada de una Milicia Nacional no menos politizada y de un Ejército cuyo sable terminaba decidiendo las contiendas, y que al final se alzaba de ordinario con el santo y la limosna. Como puede suponerse, el papel que en esta barahúnda desempeñaban las DD.PP. no podía ser exactamente el que les habían señalado formalmente la Constitución y las leyes.

11. Las diputaciones provinciales de los territorios forales

La implantación de las DD.PP. en los territorios llamados forales (provincias vascongadas y Navarra) no podía ser igual que en el resto de España, pues había que resolver previamente otra cuestión más general, a saber: la de la supervivencia de sus regímenes tradicionales propios y la aplicación a ellos de la Constitución. Sin pretender entrar aquí en este punto, y limitándonos a lo que es objeto estricto del presente artículo, puede empezarse con el recordatorio del Decreto de 19 de septiembre de 1839 conforme al cual “cesarán desde luego las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, estableciéndose en ellas diputaciones provinciales con arreglo a la constitución y leyes vigentes”.

Sucedió, sin embargo, que la aplicación de esta disposición aparentemente tan terminante encontró no pocas dificultades, algunas de ellas de donde menos cabía esperar. Porque es el caso que el comandante general de Vizcaya prohibió por su cuenta la instalación de la Diputación Provincial, tal como denunció a las Cortes (y no al Gobierno) el Ayuntamiento de Bilbao, y aquellas decidieron enterrar el asunto pasándolo a la comisión corriente, sin considerar necesario comunicar el asunto al Gobierno, ya que se daba por supuesto que él conocía la situación perfectamente, y si había consentido la decisión del comandante general sus razones tendría, como también las tenían las Cortes para mirar para otro lado. Nótese, con todo, que con tal Decreto no se había pretendido liquidar definitivamente la cuestión de los fueros, puesto que en él solamente se aludía a una de sus manifestaciones –la organización provincial–, sin entrar en otras cuestiones no menos importantes, como la peculiar asignación y distribución de las contribuciones de dinero y de sangre, que, tal como estaban las cosas, nadie consideraba oportuno tocar.

El Decreto, con todas sus limitaciones, es una muestra más de la ambigüedad de las Cortes, que no se decidían a dar un paso definitivo, aunque tampoco estuviesen dispuestas a permanecer inactivas, y más cuando alguien denunciaba la pasividad de ellas y del Gobierno. La historia del Decreto ilustra perfectamente lo que se está diciendo.

Porque sucedió que las diputaciones forales de Guipúzcoa y de Álava se habían negado a jurar la Constitución de 1837, entre otras razones porque el nuevo régimen de DD.PP. que en ella se establecía suponía la disolución de las instituciones forales. Así las cosas, varios vecinos de Vitoria se dirigieron a las Cortes pidiendo que declarasen nula, por inconstitucional, la elección de su Diputación Foral, y a tal efecto se nombró una comisión especial integrada por individuos de mucho peso público y con una buena representación de diputados de los territorios aforados, que el 28 de agosto (de 1837)

evacuó un minucioso dictamen en el que, estimando la petición, criticaba ásperamente el régimen tradicional, a su juicio muy inferior al constitucional, de tal manera que el pueblo vascongado “verá en lo sucesivo en su Diputación la expresión de sus votos, en lugar del producto de la ciega suerte entre hombres designados como en Vizcaya por bandos, nombre que por sí solo repugna y por el método vicioso de dar igual representación a mil que a uno. Nadie hay entre los españoles que se atreva a enunciar que es útil y justo que en las juntas electorales tenga la misma fuerza de un voto un pueblo de más de 15.000 moradores que otro inmediato de 140 habitantes, nadie que solo los nobles puedan tener voto activo y pasivo, mirándose a los demás ciudadanos como ilotas”.

La posición parlamentaria no podía ser, por tanto, más inequívoca, y el principio uniforme y centralizador que venía abanderando sin desmayo Argüelles desde Cádiz se impuso sin dificultades a las reticencias –que no llegaban a ser resistencias– de los diputados de convicciones foralistas, como Martín de los Heros, Armendáriz y algunos más, sin contar las tendencias descentralizadoras, mucho más tenaces y minuciosamente argumentadas, de los diputados catalanes, encabezados brillantemente por Domingo Vila. Pero he aquí que inesperadamente terció Espartero y con un golpe de sable cambió por completo la situación. Porque es el caso que el general, pensando en lo que un cambio de criterio podía suponer para la guerra civil, no vaciló en apartarse de la política oficial del Gobierno y de las Cortes y tendió la mano al foralismo, que los militares de uno y otro bando aceptaron con gusto. Para el Ministerio, en cambio, y también para las Cortes, aquello debió ser un trago muy amargo, y, al tener que soportarlo, se puso en evidencia quién era el que dirigía la política en España: no los órganos constitucionales, sino los generales.

