

## «Esos hijos predilectos del liberalismo»: los Ayuntamientos constitucionales del Trienio Liberal

### «Those Liberalism Favourite Children»: Constitutional Local Governments during the Spanish Liberal Triennium

Elena Aguado Cabezas

Universidad de León  
eaguc@unileon.es

<https://orcid.org/0000-0001-7208-2496>

Recibido: 27-7-2020

Aceptado: 3-11-2020

**Cómo citar este artículo / Citation:** AGUADO CABEZAS, Elena (2021). «Esos hijos predilectos del liberalismo»: los Ayuntamientos constitucionales del Trienio Liberal. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 22, pp. 187-210, <https://doi.org/10.14198/PASADO2021.22.06>

#### Resumen

Los ayuntamientos constitucionales formados en España durante el Trienio Liberal, bajo la legislación gaditana, conforman un espacio significativo de la construcción del Estado en el ámbito local, a la vez que un escenario de poder al que ninguno de los actores políticos quiso renunciar. En el presente trabajo se da cuenta de esa experiencia, que se desarrolla entre la división de los liberales y la contrarrevolución. Se estudia la respuesta social a las novedades, y la actuación de las administraciones locales ante la legislación liberal, que afectaba a la geografía de los municipios y al uso de la tierra en las comunidades rurales. Se añade una aproximación a la nueva normativa de gobierno local de 1823 y las circunstancias en las que se desarrolló el debate de la que está considerada como la primera Ley de Régimen Local en España.

**Palabras clave:** ayuntamientos; parlamento; liberalismo; comunidades agrarias; Estado; contrarrevolución; Trienio Liberal.

## Abstract

The establishment of constitutional local governments in Spain during the Liberal Triennium, on the basis of Cadiz liberal legislation, provides a significant space for the building of the State at the local level. It also ensures a scenario of power that none of the political actors were willing to relinquish. This work approaches that experience, which unfolded in the context of the liberals' division and the Spanish counter-revolution. It addresses the social response to the news, as well as the performance of local administrations in relation to the liberal legislation altering the geography of municipalities and the use of land in rural communities. Besides, it approaches the 1823 local government laws and the circumstances under which the debate on what is considered the first Spanish local regime law was developed.

**Keywords:** Local government; Parliament; Liberalism; Rural communities; State; Liberal Triennium.

## Introducción

Tanto si se concibe el Estado español del siglo XIX como el resultado de un prolongado cambio institucional –más que una revolución–, que habría arrancado de la era moderna (Orduña Rebollo, 2015), como si se niega la continuidad en su proceso de construcción y se le considera un fenómeno nuevo, nacido de la crisis sufrida por la Monarquía española e irremisiblemente agravada en las dos primeras décadas de aquel siglo (Pro, 2019), se registra en la primera etapa del liberalismo un esfuerzo verdaderamente decidido por cambiar el entramado jurídico e institucional del pasado más inmediato. También si se estudia el desarrollo del Estado desde la plasmación concreta de conceptos doctrinales, los conflictos a los que da lugar, así como su resolución por la sociedad al incorporar la sanción del Estado (Calatayud; Millán; Romeo, 2016:11), el Trienio liberal emerge como un momento intensamente creativo. Sus principales actores, así los que entendían estar librando una revolución como quienes se oponían a ella, pero desde posiciones no absolutistas<sup>1</sup>, quisieron hacer realidad un orden constitucional. Para los primeros el referente inamovible era la Constitución de 1812, que los moderados querían cambiar. Pero bajo su estela, las Cortes desarrollaron un enorme trabajo institucional y legislativo.

---

1. Dejo fuera de estas consideraciones, por ahora, a toda la reacción antiliberal y contrarrevolucionaria, aunque esta se sitúe en relación dialéctica con la dinámica revolucionaria y forme parte de ella. Véase García Monerri; Escrig Rosa (2017). También Rújula; Ramos Solans (eds.) (2016).

El principio de igualdad, fijado en la carta magna, requería, para ser sustanciado, una organización territorial y política racionalmente uniforme, lo que se traduciría en el intento de crear una Administración capaz de gestionar los recursos con arreglo a las leyes, y de mantener el equilibrio tanto entre intereses públicos, comunitarios y privados como entre los poderes de la nación y los locales. Durante el Trienio, pueblos y ciudades fueron espacios preferentes de construcción de ese Estado y también escenario de conflicto entre las diferentes formas de concebirlo. Sus habitantes debieron adaptarse a nuevas leyes, que a veces transformaban la demarcación física del lugar donde vivían, el aprovechamiento de recursos comunes o su ubicación en la jerarquía de autoridades locales. La puesta en marcha de ayuntamientos y diputaciones constitucionales –de tan corta vida durante el periodo gaditano– adquiere máxima atención desde marzo de 1820. Uno de los tres decretos presentados a Fernando VII el mismo día en que juró la Constitución (9 de marzo de 1820) fue precisamente la convocatoria de elecciones municipales, que se celebrarían en la segunda mitad de ese mes y primera de abril, por sufragio masculino indirecto de segundo grado, bajo los principios de libertad y representación que, con el de igualdad, cimentaron la arquitectura institucional del primer liberalismo.

### El regreso a los municipios constitucionales

La experiencia de los nuevos gobiernos locales se asentó sobre toda la legislación de Cádiz: artículos 309 al 323 del capítulo I, Título VI, de la carta magna, completados con los 14 artículos del capítulo II donde se regula el gobierno de las provincias por las diputaciones. La norma guía fue el Decreto 269, de 23 de junio de 1813, donde se regulan las atribuciones y procedimientos municipales; estuvo vigente durante la práctica totalidad del Trienio liberal, hasta que se aprobó la nueva *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*, sancionada como Ley de 2 de marzo de 1823. Por fuera de estos preceptos específicos, influyeron otros en la organización territorial y política, especialmente el decreto de abolición de señoríos (6 de agosto de 1811), del que se estima que procedería el 50% de ayuntamientos constituidos. También contribuyeron los artículos 293 y 299 de la carta magna, que otorgan poder a los alcaldes para la detención y custodia de presos en causas criminales, y el más explícito reglamento de 9 de octubre de 1812, que señala la competencia judicial de los alcaldes constitucionales como obligatoria instancia conciliadora para poder litigar ante el juez de primera instancia en asuntos civiles y criminales leves (capítulo III, artículo 5).

Más allá del encuadramiento jurídico-político de los poderes locales (completado con legislación inferior y a veces contradictoria), se halla la interpretación del mismo y las realidades no previstas a las que va dando lugar. La mayor parte de la ciudadanía no podía estar familiarizada con el nuevo lenguaje liberal ni con su escala de valores, por tanto, despertaría a la libertad aquella primavera con un acto de participación ciudadana, la elección de sus gobernantes más directos, y con unas expectativas tan amplias como heterogéneas. Al comenzar la primera legislatura, Canga Argüelles, secretario de Despacho de Hacienda, lamentaba en el Congreso que:

«Los pueblos (...) se creen libres [por la Constitución] del pago de tributos; resisten el poder de las leyes fiscales no derogadas aún (...) Los eclesiásticos califican de impíos a quienes les hacen pagar las contribuciones (...) y la nobleza no renuncia del todo a sus privilegios».

Una noción de libertad (la que percibían los pueblos) que en nada se parece a la de los discursos doctrinales y políticos del primer liberalismo, donde se entendía por tal «la continuidad de tradiciones» más antiguas, o «la capacidad de autogobierno» (Portillo, 2009). Esta última acepción es la que se va a imponer durante el Trienio en los ámbitos de las administraciones locales. Así lo debió entender Canga Argüelles, cuando propuso:

«Que el Congreso remueva (...) la equivocada opinión de los pueblos de que las nuevas leyes los hacen libres del pago de tributos (...) las diputaciones y los ayuntamientos [serán] las manos encargadas de repartir y exigir la cuota de las contribuciones decretadas para todas las provincias, sobre los pueblos y sobre los individuos de cada uno» (DSC, 13. VII. 1820: 97-98; 102-103 y 119).

Esta es la razón urgente por la que los liberales se concentran en la instalación de los municipios constitucionales y por la que una R. O. de 1 de febrero de 1821 manda «extender su formación cuanto sea posible». Así se crearon corporaciones en todos los lugares de señorío donde habían existido y en otros nuevos, aunque no alcanzaran el mínimo de 1.000 habitantes prescrito por ley. Era necesario que el Estado llegara a todos los extremos del territorio nacional –aspecto sustancial e inédito de su poder político, puesto que hasta entonces únicamente la Iglesia había tenido presencia en la amplia extensión territorial de la Monarquía–, pero tan fuerte impulso provocó que a finales de ese mismo año, 1821, algunos ayuntamientos y diputaciones quisieran revertirlo: la Diputación de León pidió que «no se formaran todos los que tenían derecho a hacerlo –cuando superaba ligeramente los 200– porque no serían capaces de gobernarlos». Obtuvo una resolución favorable en diciembre, pero temporal y sujeta a «no dar a los pueblos ni sombra de pretexto

para que no acudan puntualmente con sus contribuciones al tesoro público»<sup>2</sup>. De nuevo la razón tributaria. Lo anterior encaja con una concepción de los municipios constitucionales como extensión del poder central, tal y como se había fraguado en Cádiz, como instancia administrativa. Se entiende que ante la apuradísima situación de la Hacienda nacional que Canga describió en el Congreso<sup>3</sup>, se diera prioridad a esa función de los ayuntamientos prevista en las atribuciones tasadas por la Instrucción de 1813.

Pero, además de la necesidad descrita y asumida por todos los liberales (excepto la suscripción del préstamo a tan altos intereses), los veinteañistas esperaban mucho de los ayuntamientos por tratarse de «corporaciones populares», con una cierta capacidad política al haber sido elegidas (aunque la legislación les negaba la representatividad). Mantenían una concepción idealizada del *pueblo*: origen de la soberanía nacional, fuente de legitimidad y, sobre todo, sujeto dotado uniformemente de las más altas virtudes (Fuentes, 2003). Por tanto esperaban que los ayuntamientos sirvieran de «baluarte del sistema» o, como señalaba el diputado extremeño González Alonso, que conservaran «el espíritu de libertad» frente a los partidarios del absolutismo; otras veces se referían a los municipios como «la base de la nación», donde los ciudadanos practicarían sus derechos, junto a sus intereses, y aprenderían las virtudes constitucionales; por ello pidieron el concurso de «los respetables ministros de nuestra sagrada religión para que como parte de sus obligaciones expli[caran] a sus feligreses los preceptos de la Constitución, manifestando sus ventajas», solicitud denegada «porque esto no es posible, ni (es) su cometido», contestó el obispo de Orihuela, quien cerraría el diálogo con un «la ley manda, pero Dios lo prohíbe» (DSC, 11-VII-1820: 38; 19-VII-1820:199-201).

La posición de los radicales caminó durante el Trienio hacia la interpretación de la soberanía nacional como soberanía directa de los ciudadanos para examinar los asuntos públicos, lo que implicó la politización y movilización social sobre todo de sectores urbanos (Romeo Mateo, 2014); era la

---

2. Archivo Histórico Provincial de León (AHPL), Caja 6498, Sig. 11, Fol. 56. También en Zamora y en Soria hubo estas reacciones. Lo contrario en Cataluña y Vizcaya. (Gómez Rivero 2015).

3. El nuevo gobierno comenzó reconociendo la Deuda del periodo absolutista, lo que no haría Fernando VII en 1823. El ministro de Hacienda cifró el déficit público en 340.050.231 reales y no creía poder atender a las necesidades del tesoro «con la contribución directa», dado «el bajo valor de las cosechas, paralización de la industria y atraso en el pago de tributos». Por todo ello propone la suscripción de un préstamo de 200 millones, a 25 años; los posibles banqueros le exigen interés del 10%. Ante tal situación, afirma que «la nación española es comparable a un enfermo por debilidad, a quien las medicinas fuertes causan más pronto la muerte que la salud» (DSC, 13-VII-1820: 75-97; 120-121).

participación del *pueblo*, a quien los moderados (pero no solo) consideraban ignorante, tumultuoso y un peligro político, que ahora vigilaba a los gobiernos desde el ámbito local, y podía dirigirse al Parlamento mediante el *derecho de petición*, individual e institucional, que no decayó en ningún momento. El incipiente moderantismo consideraba a los ayuntamientos constitucionales como parte del esqueleto administrativo de la nación, «cimiento en que se apoyan y de donde parten todas las funciones gubernativas hasta elevarse a la autoridad suprema», señalaba Argüelles como secretario de Despacho de Gobernación (*DSC*, 11, julio 1820; Gómez Rivero, 2015, 26). Esta expectativa estaba todavía muy lejos del modelo doctrinario de municipios de 1845, entre otras razones porque no existía en la legislación gaditana vigente ningún mecanismo para suspender legalmente a una corporación municipal o a alguno de sus miembros por parte de las autoridades del gobierno; sí estaba previsto para los miembros de las diputaciones provinciales (Carantoña Álvarez, 2016).

Los ayuntamientos alcanzaron en el Trienio una importancia inédita como primer escalón de la participación política, a la vez que experimento de las formas de entender el liberalismo o las fronteras de la libertad, razón última de la división entre moderados y exaltados (Burdíel y Romeo, 2000). Tenían encomendada una larga nómina de atribuciones, unas de ámbito doméstico (cuidado de las personas y los bienes de la comunidad), otras delegadas del Estado (Orduña Rebollo, 2012; García Fernández, 1983), entre las que figuraba, de forma destacada, el control del orden público. Esta sería su función más crítica –junto con las de carácter hacendístico y la administración de los recursos propios–, dada la agitada coyuntura política del Trienio y la formación de la Milicia Nacional local. Los ayuntamientos debían perseguir los robos y el bandidaje, además de a las «gavillas» de facciosos que se mezclaban con los anteriores para aumentar el clima de inseguridad, que a su vez estos últimos imputaban al sistema constitucional. Pero no siempre obtuvieron la colaboración de los gobiernos en su tarea.

El hecho es que la gestión municipal, y sus mal definidas relaciones con las diputaciones y jefes políticos, se complicó en medio de las especiales dificultades del periodo 1820-1823 generadas por la contrarrevolución interna y el peligro exterior. Sobre la evolución de los poderes locales pesó, no tanto la oposición centralización/ descentralización, cuanto el problema de lograr el equilibrio entre los diferentes ámbitos de autoridad conferida por la ley, y que esta fuera siempre respetada (García Monerris, 2018).

### Las razones de una frustración

En octubre de 1822, la mayoría parlamentaria compartía básicamente el análisis sobre el papel que venían jugando los gobiernos municipales. Para Martínez Velasco, diputado por Burgos, «los pueblos no [habían] sido felices en la elección de sus ayuntamientos», aserto que Juan Rico matizaba asegurando que «la libertad de elección [había] sido usada como arma *liberticida*» por los absolutistas para dominar las instituciones locales; objetivo en el que (según el diputado valenciano) habían tenido éxito sobre todo en el medio rural. Un ámbito de «apatía e indiferencia [con las que] miran los ayuntamientos el asentamiento del sistema constitucional», lamentaba el secretario de Despacho de Gobernación, Evaristo San Miguel. Y añadía:

«Una triste experiencia me ha convencido de que la mayor parte de los objetos encargados a los ayuntamientos se hallan abandonados (...); la organización de la Milicia Nacional entorpecida; [tampoco avanzaba] el reparto [división y privatización de baldíos, bienes de propios y arbitrios], a la vez que han eludido las providencias de diputaciones y jefes políticos». (DSC, 22-X-1822: 278)

A modo de cierre de estas y otras intervenciones, el diputado por Granada, Domingo Ruiz de la Vega, afirmó:

«Es un hecho notorio, reconocido por todos, que los ayuntamientos constitucionales, *esta institución tan liberal, esta hija, digámoslo así, predilecta de nuestro sistema, no ha correspondido a lo que debía esperarse de ellos*, ni lo que debería en lo sucesivo, cuando vayan consolidándose las leyes (...). Es una verdad triste, pero que es menester reconocer, que la mayor parte de los ayuntamientos, principalmente de los pueblos en los que no existen todos aquellos elementos de ilustración necesarios, no han correspondido a lo que se esperaba de esta institución benéfica» (DSC, 22-X-1822: 282; las cursivas no están en el texto).

¿Qué había sucedido en menos de dos años para tal frustración? Recordemos que la entrada en vigor del régimen constitucional fue rápida e intensa por la acción de la Junta provisional. En los aspectos que aquí nos ocupan baste apuntar que el 12 de marzo de 1820 comenzó el nombramiento de jefes políticos de las provincias –con el correspondiente cese de los militares que hasta entonces las gobernaban– y la instalación de las diputaciones de 1814, para poder realizar las elecciones a Cortes; comenzaron a elegirse los gobiernos municipales<sup>4</sup> y volvió a entrar en vigor la ley de supresión de señoríos de 1811.

---

4. Gómez Rivero (2015), describe la composición de las corporaciones: un alcalde, cuatro concejales y un procurador síndico en los pueblos que no superan los 200 vecinos; otro alcalde, seis regidores y un procurador síndico en los que no sobrepasen los 500 y así sucesivamente hasta los dieciséis concejales de que constarían las capitales de provincia de más de 10.000 vecinos. Un decreto de Cortes de 23 de marzo de 1821 aumentó el

El día 18 de marzo se formó el llamado «gobierno de los presidiarios» o de «los importantes» (Argüelles, Gobernación; García Herreros, Justicia; Canga Argüelles, Hacienda; Pérez de Castro, Estado).

Aunque de forma desigual, a partir de la formación de los ayuntamientos constitucionales, hubo fuertes movimientos de autoridades judiciales: en Valencia el gobierno municipal destituyó a cuatro magistrados de la Audiencia y a su presidente «a instancias del pueblo»; una fuerte presión popular logró en Ibiza que se jurara la Constitución (el 15 de abril) después de destituir «al gobernador militar, a un magistrado y otros funcionarios», según informe de su ayuntamiento a las Cortes; los alcaldes mayores y corregidores de lugares de señorío fueron habilitados para ejercer como jueces de primera instancia interinos, previo juramento de la Constitución (decreto de 14 de marzo de 1820), pero algunos ya habían abandonado los pueblos tras el juramento del rey, y otros no fueron admitidos por «alcaldes y vecindario» (DSC, 12-VII-1820, apéndice 2.º: 62-65). En sentido opuesto, en zonas de población dispersa se yuxtaponían las autoridades constitucionales con las anteriores, con un resultado «funesto». El diputado berciano Antonio Valcarce denunció esta situación, pues en los núcleos menores, ubicados a cierta distancia de la sede municipal, seguían ejerciendo la autoridad antiguos justicias sin elección ni autorización, solo anclados en la costumbre y en la obediencia de los vecinos, «[quienes] creían tener la necesidad de una o más personas que llevaran la voz de la justicia» en sus poblaciones «no reunidas» (DSC, 21-VIII-1820: 594-595).

En pocas semanas un gran número de empleados del reino fueron desplazados, mientras otros tenían que urdir estrategias para no perder el poder en los municipios (no siempre lo consiguieron), y otros sencillamente veían con desagrado los cambios. La franja de descontentos, junto al rechazo del doceañismo en las cancillerías europeas, convenció muy pronto a Fernando VII de que era posible acabar con el régimen constitucional a corto plazo, y se puso a dirigir y financiar la contrarrevolución desde palacio (La Parra, 2018: 401), lo que añadiría una fuerte dosis de violencia desde 1821.

Desde el 16 de julio de 1820 estaban llegando a las Cortes las dificultades para instalar ayuntamientos, ligadas a «la reacción de los facciosos», seguidas de una temprana propuesta del diputado Salanot sobre suspensión de garantías constitucionales para perseguir «los complots de gente principal (...), que no están siendo detenidos» en Cádiz, Zaragoza, Burgos y «en la Seo de Urgell,

---

número de capitulares: por ejemplo, dos alcaldes, seis regidores y un procurador síndico en los pueblos que superen los 500 vecinos y no lleguen a mil. Señala también que las demarcaciones con mayores dificultades para formar ayuntamientos, por muy distintas causas, fueron Galicia, Asturias, Álava, Cataluña, León, Burgos e Ibiza.

donde ha[bían] repartido dinero para impedir el sistema constitucional». Los moderados rechazan la descripción anterior por exagerada y Toreno afirma que «es muy peligroso suspender artículos de la Constitución nada más empezar». Pero los exaltados Moreno Guerra, Istúriz y Romero Alpuente exigen al Gobierno de Agustín Argüelles que acuda a la Cámara para «dar cuenta del estado de la seguridad pública» porque según este último «se está minando de continuo y apurando todos los recursos para que no se consolide el sistema constitucional». El debate se centra en la suspensión o no de garantías constitucionales para la detención de individuos absolutistas. Es en esta diatriba cuando Moreno Guerra defiende «el derecho de insurrección, sagrado, que nos libró del poder de Napoleón y después nos ha reunido aquí». Argüelles, Martínez de la Rosa, Vitorica y Toreno rechazaron esta retórica y se impusieron en la decisión, apelando ahora al contexto exterior: «Toda Europa tiene fijos los ojos sobre nosotros (...) cuidemos de no desacreditar las instituciones libres», decía Martínez de la Rosa (*DSC*, 16, 18, 19, 20, 21 y 22-VII-2020: 170, 199-220).

Y, como es bien conocido, no se persiguió a los realistas, sino a «los patriotas».

La distancia entre moderados y exaltados desde comienzos del Trienio tuvo a la Constitución como texto de combate. Para los radicales cada uno de sus artículos era un arma que se debía blandir contra «el atraso», el «bandolerismo absolutista» y «las clases corrompidas que no conocen más ídolo que su interés» –señalaba Romero Alpuente–, siempre con la referencia legitimadora al pueblo patriota. «Es forzoso confesar que estamos en revolución –decía Flórez Estrada, en una discusión sobre robos y desórdenes al calor del cambio– y que obramos como si existiésemos en un sistema consolidado después del transcurso de algunos siglos» (*DSC*, 31-VII-1820: 341). En los debates del Congreso los radicales, a veces, parecían no contemplar la lógica del régimen representativo –«toda ley que choque con la opinión es nula», defendía Moreno Guerra–. Pero en la dialéctica del gobierno parlamentario lo que destaca es su sentido de la legalidad. Aunque la defendieran como derecho, siempre renunciaron a la vía insurreccional y tampoco invocaron cualquier otra legitimidad revolucionaria en su actuación política. Por el contrario, existió entre los diputados de este grupo una decidida voluntad de dirimir cualquier conflicto por los cauces institucionales<sup>5</sup> a través del «arreglo» de las leyes, por muy sonoras que fueran sus proclamas en el Congreso.

---

5. Romeo Mateo (2003: 297) señala también que el Trienio es el momento de máxima trabazón entre liberalismo y revolución. Para una visión desde Europa y sobre los «modelos del liberalismo», Langewiesche (2000: 196).

### Contra la modernidad desequilibradora

Ligado a la función de mantener la paz pública, los alcaldes conservaron en el nuevo orden un ejercicio judicial conciliador y de primera instancia (donde no había sede judicial) que dio lugar a otros problemas. Una parte de ellos, sobre todo en el medio rural, actuaba «desde la poca o corta inteligencia de las leyes que en el día gobiernan» (AHPL, caja 4.961, sig. 83, fol. 16-17). Algunos abusaban realizando detenciones en vísperas electorales para torcer el resultado, o alargaban la prisión de los detenidos muy por encima de las 24 horas preceptivas (AHPL, caja 6.498, 1, 1823). Otros, por el contrario, no practicaban los arrestos (por ejemplo, entre facciosos) por miedo a las represalias que seguían contra ellos, quemando sus cosechas u otros bienes. La función judicial de los alcaldes era una reminiscencia del pasado de difícil encaje en el nuevo orden, pero también difícil de suprimir. Chocaba con jueces y secretarios, casi siempre escribanos que se inmiscuían en el manejo de los asuntos en su propio beneficio. Cerca del final de la primera legislatura, Calatrava afirmaba en el Congreso (contra Romero Alpuente): «Todos saben que hay pruebas que no se pueden confiar a los alcaldes porque son paisanos que, además de no tener conocimientos (...), son personas poco a propósito para evacuar un exhorto con el sigilo y prontitud que se requiere» (DSC, 9 de septiembre de 1820: 888-889). Lo que parecía claro en la letra de las normas municipales no lo era tanto en la práctica, por eso la Instrucción de 1823 tuvo que precisar la función judicial de los alcaldes clarificando todas sus relaciones con otros poderes.

Junto a los poco satisfactorios resultados en el mantenimiento del orden público y la persecución de realistas, los municipios del Trienio fueron escenario de otros dos bloques de conflictos, estrechamente relacionados entre sí. El primero agrupa las movilizaciones y enfrentamientos que siguieron a la formación de ayuntamientos por agrupación de núcleos pequeños y, sobre todo, los constituidos por segregación de otro más grande: la fijación de sus límites y recursos «tenidos en común» (González de Molina; Ortega Santos, 2000), así como la mala aceptación por los grandes del carácter de municipio independiente de los segregados, fue una experiencia a veces traumática. Es el caso de Marbella, que llegó a enfrentar a su milicia nacional con la de Ojén por los límites de su jurisdicción y el monte común (Herranz Barruzo, 2008). El largo y ampliamente estudiado conflicto por la segregación del municipio de Russafa del Ayuntamiento de Valencia ilustra casi todos los aspectos del problema (García Moneris, 2018). En diciembre de 1822 el diputado Manuel Gómez describía la suerte de las pequeñas poblaciones agregadas a un ayuntamiento

más grande, detallando «los perjuicios que se originan de la promiscuación de aprovechamientos y especialmente de la mancomunidad de pastos»:

«Hay pueblos muy pequeños que por su situación local disfrutan terrenos de abundantes pastos, con los cuales podrían tener medios no solo para beneficiar sus ganados sino también servirles de arbitrios para proporcionar auxilios (...) y pagar contribuciones. Pero (...) vienen a ser víctimas de los poderosos del pueblo mayor que ordinariamente ejercen un imperio tiránico sobre los naturales de un pueblo corto, y a pretexto de la mancomunidad introducen sus ganados en sus términos y sobre no dejarles donde puedan andar los suyos, sufren estos infelices aldeanos los gravísimos daños de ser allanadas sus posesiones (...). Resérvese a los pueblos que se agreguen a otros el derecho de aprovechamientos que les pertenezcan para que exclusivamente gocen de ellos con la misma libertad que cualquier otro propietario» (DSC, 14-XII-1822: 994).

Su propuesta no podía ser aceptada, según Bonifacio Sotos (diputado por Murcia), porque ya se había discutido el problema para los dos pueblos de Yébenes (entre otros), donde quedó clara «la absoluta imposibilidad de que los derechos y obligaciones de los diversos vecinos de un mismo [municipio] fuesen entre sí distintos».

Este asunto trasciende la abundante casuística particular y marca una primera fase del conflicto agrario, porque el trazado de nuevos límites municipales implicaba la desfiguración del espacio *natural* (léase heredado) en el que se asentaban los recursos disponibles de pueblos y ciudades; la conflictividad deriva de que la nueva organización del territorio desembocaba en «la desarticulación de los bienes comunales» y en la ruptura del viejo equilibrio *agrosilvopastoril*, un proceso que adquiere entidad política precisamente en el Trienio. El enfrentamiento entre pueblos al deslindar bosques, agua, caza, etc., o al distribuir los aprovechamientos de pastos y otros servicios, residía esencialmente en el uso que cada uno pretendía darles (agrícola, ganadero, forestal) y, sobre todo, en que algunos pueblos necesitaban el aprovechamiento de esos recursos naturales para subsistir, mientras otros estaban en condiciones de comercializar sus frutos. En este último aspecto los ayuntamientos entraron en el litigio a la vez como juez y parte interesada, puesto que sus fondos –las haciendas locales, aunque todavía no se nombraban así– dependían de la disponibilidad, subasta y comercialización de los recursos de titularidad y gestión municipal. Por tanto, como apuntan González de Molina y Ortega Santos (2000:103-104), las protestas campesinas sobre los comunales no estuvieron siempre relacionadas con su transferencia a manos privadas, sino con su cambio de funcionalidad y con el avance de la agrarización (roturaciones muchas veces encomendadas por las corporaciones locales a su vecindario) y la campesinización de sus

habitantes; un proceso en el que los ayuntamientos liberales aparecen como primeros actores de la ruptura de los antiguos equilibrios.

La segunda fase del conflicto agrario se avivó con la entrada en vigor de otros dos decretos de Cádiz: el de 4 de enero de 1813, que se proponía «reducir a propiedad particular todos los terrenos baldíos, realengos, propios y arbitrios» con el consiguiente acotamiento de las propiedades resultantes; y el de 8 de junio de 1813, que liberalizaba los arrendamientos de «toda clase de fincas particulares, tanto agrícolas como de pastos, con arbolado o sin él». Las dos normas gaditanas fueron repuestas en el mes de abril de 1820, antes de comenzar la primera legislatura, y las primeras reacciones contra ellas tampoco se hicieron esperar. Los ganaderos sin pastos propios expusieron sus dificultades ante los acotamientos y pidieron una fuerte rebaja de las contribuciones; dos días más tarde, labradores y ganaderos de Navalcarnero y otros lugares pidieron una aclaración del decreto de cerramientos para que se respetasen los arriendos de pastos «por contrato, sentencia u otro título legítimo» (DSC, 13 y 15-VII-1820: 111 y 129-130).

Ambas normas, pero sobre todo la última (decreto de 8 de junio de 1813), fueron las más contestadas en toda la España interior. La gestión de los dos decretos colocó en el centro de la polémica y de la acción a los ayuntamientos y diputaciones. No se podía llevar a cabo la división de baldíos y comunales sin el concurso de las corporaciones locales, y tampoco podía ser pacífica la liberalización de los arrendamientos en las provincias en que era mayoritaria la gran propiedad, junto a los predios demasiado pequeños, y en las que la mayoría de los labradores eran colonos o arrendatarios de los antiguos señores eclesiásticos y civiles. Todo ello a la vez que el monarca se negaba a sancionar la nueva ley de supresión de señoríos y la devolvía a las Cortes por dos veces.

La resistencia colectiva a la liberalización de arrendamientos se registra desde agosto de 1820 en tierras de Salamanca. Sus cuatro procuradores generales (sesmeros) propusieron a las Cortes modificar dicho decreto con el apoyo de la diputación provincial –de sus 399 pueblos, 295 eran de dominio particular– y del salmantino Diego González Alonso, diputado por Extremadura. Este último expresó lo inadecuado del decreto de liberalización de arriendos en una nación:

«cuya propiedad territorial se halla en la mayor parte estancada, vinculada y muerta para la libre circulación; y siendo el mayor número de labradores, o casi todos, meros colonos que se hallan imposibilitados de adquirir una propiedad que no existe en el comercio».

Propone que se suspendan los artículos 5.º y 6.º del decreto:

«relativos a privar a los labradores colonos de la posesión de sus arrendamientos (...) y que no siendo las manos muertas verdadera y realmente propietarios,

ningún cabildo, monasterio, capellán (...) puedan lanzar a su arbitrio a los labradores de la posesión de las tierras que cultivan» (*DSC*, 21-VIII –1820: 594-595; 9 y 16 de septiembre: 896 y 1043).

Se fueron sumando las peticiones de síndicos, ayuntamientos y agrupaciones de pequeños ganaderos de Almazán (cuyos sesmeros representaban a 44 pueblos, 29 de mayo de 1821), Zamora, Berlanga (Soria), Ledesma, Albacete, ayuntamientos de Chinchilla y villa de Bonete, Épila y varias villas de Aragón (1821-1822). De ocho peticiones que las Cortes examinaron en conjunto (*DSC*, 11-VI-1822: 1842), seis pedían la abolición del decreto de 8 de junio de 1813, y otras dos eran de particulares que se quejaban de que el jefe político de Murcia no les dejaba acotar sus propiedades y deshacerse de las servidumbres que de antiguo tenían con los vecinos y ahora gestionaban los ayuntamientos (decreto de 4 de enero de 1813). También grandes propietarios y ganaderos de Fuentes de Oñoro denunciaron a las Cortes que el jefe político de la entonces provincia de Ciudad Rodrigo había dado orden de que «no se hiciera novedad en el disfrute antiguo y general de los términos y dehesas de los pueblos». Las Cortes no aceptaron ninguna rectificación. Para Romero Alpuente, Juan Rico o Rodríguez Paterna no cabían cambios en ambos decretos, aunque el primero propuso compensar uno con otro, acelerando el reparto de propios y baldíos entre los labradores sin tierra (*DSC*, 15-V-1822: 1.363)

Las Cortes publicaron el 8 de noviembre de 1820 una aclaración que trataba de explicitar el procedimiento para llevar a cabo la división y privatización de baldíos, realengos, bienes de propios y arbitrios (decreto de 4 de enero de 1813), la formación de suertes, así como qué vecinos podrían optar a ellos. Era un texto largo y complejo (designación de peritos, procedimientos, sueldos, forma de pagarlos, clases de beneficiarios). A partir de ahí municipios y diputaciones empiezan a realizar consultas y a retardar la puesta en marcha de los llamados «repartimientos»: algunos pueblos dicen no disponer de propios (lo que era cierto al menos en Asturias, según informaron en 1820), otros muchos piden aclaración sobre el concepto de baldíos y ejidos, y sobre todo alegan falta de recursos para llevarlos a cabo. La comisión de diputaciones reconoce en un dictamen del 29 de junio de 1821 que los pueblos carecen de recursos para sufragar las operaciones y propone que se permita a las corporaciones provinciales establecer repartos vecinales a tal fin, algo a lo que se oponían los pueblos ya asfixiados por el cobro de tributos en metálico (aunque se admitió papel de la deuda para el pago de atrasos). Pero señalan también que la morosidad en la materia se debe a que los pueblos no quieren «que salgan al público los manejos poco legales que ha habido hasta aquí».

Efectivamente sabemos de usurpaciones practicadas durante la guerra de la Independencia, que pronto quedarían legalizadas, y también de ocupaciones ilegales de tierras por parte de los campesinos pobres, en ese proceso de roturación y ruptura de equilibrios a la que nos referíamos más arriba. Unos y otros no estaban interesados en remover la situación. Pero tampoco muchos ayuntamientos que tenían en los propios y en las subastas de esquilmos de comunales los principales ingresos con los que contaban. Las diputaciones de Sevilla y de Ciudad Real informaron a las Cortes de las dificultades insalvables para el repartimiento en sus respectivos territorios; algo muy similar plantearon las de Cuenca, Palencia y Mallorca. Entre el 11 y 16 de mayo de 1822, las Cortes vuelven sobre el asunto; Argüelles afirma entonces que lo obrado por las Cortes extraordinarias de Cádiz «debe ser reformado», porque «no se tuvo en cuenta allí que hay muy diferentes clases de terrenos y que algunos es imposible repartirlos» (*DSC*, 15-V-1822: 1.363-1.364). La discusión se alarga, algunos diputados (Juan Rico y García Romero, entre otros) defienden con fervor que son intocables ambos decretos porque afectan al sagrado derecho de propiedad. En cambio, surgen voces como la de José Cano, diputado por Ávila, que plantea:

«No sé hasta dónde quiere llevarse el derecho de propiedad (...) Muchas familias dependen de los recursos vecinales; [mantener el decreto] en la actual situación es antipolítico y solo servirá para aumentar los descontentos y el número de facciosos».

Posición que resultaba muy próxima a la de González Alonso. El 29 de junio de 1822 publican un nuevo decreto para impulsar la división de comunales, y las diputaciones elaboran circulares en las que se explica qué se ha de entender por cada tipo de bien (*AHPL*, caja 5.627, sig. 1630, acuerdos). El éxito de esta norma fue muy desigual, sus principales efectos se registran en Andalucía, en Cádiz, sobre todo (Fernández Paradas, 2004)<sup>6</sup>. En el resto apenas hay unos pocos pueblos en cada provincia con expedientes, cuando a principios de 1823 intentan hacer balance.

### Hacia la primera ley de régimen local

La Instrucción de 1823 nació por la necesidad ineludible de rectificar la de 23 de junio de 1813, elaborada en Cádiz y, desde su publicación, contestada por los poderes locales como un texto contradictorio con el espíritu constitucional.

---

6. Otra cosa es que los efectos de ese reparto (casi 5.900 personas afectadas) cumplieran las expectativas de aumento de la población y mejora de las condiciones de vida de los lugares agraciados. Véase González de Molina (2014).

Se trataba, en 1822, de «corregir los defectos que en ella ha hecho conocer la experiencia» –señaló la comisión de diputaciones al presentar su proyecto al Congreso–<sup>7</sup>, evitando una adición o aclaración porque «[sería] menester adicionar la Instrucción del año 13 en casi todas sus partes», añadió el diputado por Madrid, Dionisio Valdés (*DSC*, 29 de abril y 20 de mayo de 1822: 1067 y 1459). La propuesta era refundir ambos textos en una sola ley, aunque en el largo debate parlamentario se irían reuniendo también otros proyectos anteriores que no habían llegado a aprobarse, como el de 1821, y antecedentes de 1812 y 1813.

Las deficiencias de la Instrucción de Cádiz habían sido indicadas desde su entrada en vigor; como solo transcurrió un año entre esta y la restauración absolutista de Fernando VII, las reacciones se localizan a partir de 1821 y las protagonizan sobre todo las diputaciones. Cuando presenta su trabajo la Comisión, Gómez Becerra –autor de la mayor parte del articulado de la nueva ley– muestra a la Cámara «un catálogo de *veintitantos* expedientes» que proceden de consultas elevadas al gobierno desde el año 1820. Esa era la base que, según el diputado extremeño, había tomado la comisión para elaborar su propuesta. Se pretendía la distinción exacta «entre las atenciones económicas [que prestan las corporaciones locales] y las facultades de las autoridades gubernativas» (*DSC*, 20-V-1822: 1456-1460). En el caso de los ayuntamientos suponía deslindar las atribuciones del alcalde como autoridad, de la función gestora de regidores y corporativos<sup>8</sup>. El alcalde estaría en relación directa de dependencia con el jefe político y en su caso con el Gobierno, mientras que los corporativos municipales se subordinarían a los de las diputaciones, igualmente electos, y a las Cortes. Esta idea, que se desarrollaría en el articulado, debía delimitar perfectamente el triángulo de relaciones entre ayuntamientos, diputaciones y jefes políticos, principal deficiencia de la norma gaditana.

Las consultas de diputaciones y ayuntamientos mencionadas más arriba se referían a las lagunas, cuando no contradicciones, que contenía una norma tan apresurada y poco discutida en las Cortes extraordinarias como la de 26

---

7. Los miembros de la Comisión fueron: Gómez Becerra (Extremadura, Presidente) Ramón Busaña (Cataluña); Francisco de Paula Soria (Granada); Sangenis (Aragón); Joaquín Abreu Orta (Cádiz); Ramón Lamas y Méndez (Galicia); Mateo Seoane (Valladolid); Rafael Lodaes (La Mancha); Ramón Luis Escovedo (Toledo) y Daniel Valdés (Madrid).

8. Según Gómez Becerra, un alcalde podría entorpecer la ejecución de una obra pública, como parece que sucedía a veces; pero no a partir de ahora, pues la función se le encomendaba a los corporativos. El alcalde sí debería ejercer su autoridad si se contravenían los mandatos municipales.

de junio de 1813<sup>9</sup>. Las diputaciones no sabían cómo relacionarse con los ayuntamientos para cumplir sus competencias sobre ellos: en León se entendieron directamente con los municipios, al menos hasta mediados de 1821 (AHPL, caja 6.498, sig. 11, fol. 56 y 21) y en Asturias también; Cataluña preguntó al respecto y la diputación de Vizcaya realizó una aproximación a los efectos de la norma, que representa el denominador común de las críticas realizadas por las demás (Madrid, Valencia, Murcia, Álava, Cádiz, etc.):

«Mientras aquel decreto [Instrucción de 1813] restringe las atribuciones concedidas por la Constitución a las diputaciones provinciales, amplía de tal manera la autoridad de los jefes políticos que no parece sino que, con arrepentimiento de lo sancionado en la Constitución, se ha querido hacer de los jefes políticos un retrato vivo de los prefectos de Francia, cuya excesiva influencia en los departamentos ha sofocado el hermoso grito de la libertad».

También Javier Istúriz recurre al ejemplo francés en el debate parlamentario de la nueva ley local, cuando manifiesta su oposición a «perpetuar la autoridad de los jefes políticos sobre las corporaciones populares, tanto (...) que vendrían a ser verdaderos prefectos franceses (...) y no puede darse una cosa más opuesta a la libertad». (DSC, 13-XII-1822: 977-978).

La corporación de Cádiz se quejaba del «menguado círculo a que ha reducido las facultades de las diputaciones aquel decreto, declarando en el capítulo 3.º, artículo 15, [que] la autoridad para las resoluciones será toda del jefe político, oyendo el consejo de la Diputación». La misma exposición se pregunta sobre el régimen económico de las provincias.

«Si por régimen económico se entendiese la discusión, la proposición o el consejo sobre los medios de prosperidad, dado a quien puede seguirlo o desecharlo; si regir fuese proponer, nada de nuevo se habría concedido a los españoles sobre este punto en la Constitución: de ese modo las Sociedades de Amigos del País se pudieran decir encargadas del régimen económico de las provincias».

Pero no es ese el encargo que se quiso hacer a las diputaciones sino

«La libertad de que no puede privarse a los súbditos de una nación, de promover *por sí mismos* (son las palabras del Discurso preliminar: oídlas, representantes augustos de la España) la libertad; de que no puede privarse a los

---

9. Sarrión Gualda (1997) sostiene que la naturaleza jurídica de los entes locales, fijada en el discurso preliminar de la Constitución, concibe unas corporaciones dotadas de competencias y autonomía para desempeñarlas que la Instrucción de 1813 corrige, subordinándolas a los jefes políticos y canalizando sus relaciones con ayuntamientos y gobierno a través de esa figura. Las convierte en meros consejos asesores del mencionado agente del ejecutivo. [Las citas de diputaciones que se utilizan en estos párrafos proceden de dicho autor y artículo].

súbditos, de promover *por sí mismos* el aumento y mejora de sus bienes y propiedades». (Citado por SARRIÓN GUALDA, 1997: 1.207 y 1.209) [Los subrayados están en el texto].

Con estos antecedentes se pone en marcha el debate sobre la que sería ley de 2 de marzo de 1823, siempre anclada en la Constitución de 1812. En su desarrollo se pueden distinguir dos fases: la primera transcurre en la legislatura de 1822, desde abril (cuando se presenta el proyecto) hasta junio, y coincide, entre otras, con la discusión del reglamento de la Milicia Nacional local. La segunda tiene lugar en la legislatura extraordinaria de 1822-1823, después del intento de golpe de Estado de julio, y se roza, al principio, con el intenso debate sobre «los males de la patria» y el programa de gobierno de Evaristo San Miguel para erradicarlos.

La nueva ley local de 1823 se organiza en cuatro capítulos (frente a los tres de la anterior), porque dedica uno entero a los alcaldes (el III.º, 104 artículos). En los primeros meses los diputados discuten el capítulo I.º, *De los ayuntamientos*; los discursos giran mayoritariamente en torno al grado de «independencia» con el que deben desenvolverse, dado su carácter de instituciones populares elegidas. Un grado de autonomía que dependía, antes que nada, de los recursos propios con que contaba cada entidad local; pero, además, los radicales quisieron asegurarla respecto de otros poderes. Así, el diputado González Alonso señala que debe ser independiente de las parroquias la elaboración por los ayuntamientos de «un registro civil municipal [en el que debe decaer] la ley 13 de Toro según la cual un niño no existe hasta que no esté bautizado» (DSC, 20-V-1822: 1485). También se fijó el nombramiento de secretario como de única incumbencia de la corporación local (la norma señala únicamente que no pueden ser escribanos, por los perjuicios que causaron hasta entonces) y otro tanto para su organización interna en comisiones o secciones (incluyendo las de «recaudación de contribuciones y tributos», que reducía la acción tutelar de las diputaciones), nombramientos y renunciaciones. Hubo acuerdo entre la mayoría parlamentaria sobre la mayor parte del articulado de los capítulos I y II (ayuntamientos y diputaciones) para fijar su carácter de corporaciones de gobierno *independiente* de los pueblos.

Más duros fueron los términos en la discusión del reglamento de la Milicia local. Los radicales propusieron que estuviera a cargo de los alcaldes, ya que solo podría actuar dentro de los límites del pueblo, mientras los moderados la colocaron bajo la dirección del jefe político –demasiado poder para una corporación popular–; algunos concluyeron que unos ayuntamientos con la Milicia a sus órdenes generarían una situación «contraria a la Constitución» (Trujillo); otros, como el comunero Bertrán de Lis, apuntaron que «el Estado

se disolvería» o que «desquiciaría la sociedad», según el diputado Casas, quien invocó la imagen del Ayuntamiento de París en revolución.

El exaltado Domingo Ruiz de la Vega (diputado por Granada) acusó a los moderados del «manifiesto odio [que existía] a toda autoridad popular, como frecuentemente no puede aquí ocultarse». Los artículos correspondientes del reglamento (171, 172 y 174) no se aprobaron. Era finales de junio de 1822, se multiplicaba la agitación contrarrevolucionaria que desembocaría en el intento de golpe del 7 de julio, y el tono del Parlamento se puede apreciar en esta intervención de Sáez de Buruaga:

«Yo no sé qué cosas ocultas, qué misterios encierran estos artículos que se atacan con tanta resistencia (...) Nada hay de anárquico en ellos; todo es popular y civismo (...) Sé que puede combinarse un plan de modo que salga un ayuntamiento compuesto de personas extremadamente serviles (...) o de moderados que son peores o poco menos que los serviles; pero sé que hay muchos que temen la anarquía que no existe (...) y que a pretexto de ello pretenden restringir la *popularidad* en todos los procedimientos (...) Lo que trata el artículo es que la Milicia, estando a las órdenes de los alcaldes constitucionales, no sirva de instrumento de tiranía por el abuso que pudiera hacer un agente del gobierno» (DSC, 27-VI-1822: 2198-2199).

Más acá de la concepción dispar que ambas tendencias del liberalismo mantenían sobre el carácter de los ayuntamientos como administración, en aquel momento los exaltados confiaban en que una instancia de poder popular tuviera capacidad de resistencia frente al gobierno moderado y sus proyectos<sup>10</sup>; más que nunca pretendían una suerte de *poder municipal* para preservar, desde abajo, la Constitución y la revolución.

Pero en los sucesos de aquel verano, muchos ayuntamientos aparecen involucrados con el realismo y otros no lo combaten. La legislatura extraordinaria comienza en octubre con un debate urgente sobre las medidas a tomar para superar la crisis política. La medida octava de las propuestas por el Gobierno de Evaristo San Miguel fue «suspender» a las corporaciones locales o sus individuos implicados en el intento de golpe o que no hubieran combatido a los facciosos. En la discusión se cambian los papeles: es el exaltado Ruiz de la Vega –tras expresar la frustración causada por «esas instituciones tan liberales»– quien defiende la propuesta, aunque supone un ejercicio del ejecutivo sobre los ayuntamientos contrario a la *libertad* exigida para las corporaciones

---

10. Sobre los planes del primer moderantismo (cambiar la Constitución, introducir la segunda Cámara, fortalecer el poder monárquico, deshacerse de todo instrumento de revolución, o introducir la forma de gobierno parlamentario, entre otros), véase la magnífica obra de Claude Morange sobre *El Censor* (2019).

populares. Desde la oposición, Argüelles fue la voz principal en defensa de la autonomía municipal o su independencia del Gobierno:

«La Constitución determina de tal manera la naturaleza de los ayuntamientos que las Cortes carecen de facultad para hacerla degenerar (...) bajo ningún pretexto puede influir el gobierno directa o indirectamente en la elección de quienes los componen, [tampoco] remover a sus individuos ni intervenir en su nombramiento (...) Si esforzamos demasiado el principal argumento que se ha alegado, yo no sé si podrá llegar el caso de decir que ciertos artículos de la Constitución son un obstáculo para gobernar el Reino en el estado en que se halla (...) y entonces ¿a dónde nos conducirá esta opinión?»

En la misma línea el valenciano Bernardo Falcó tacha la proposición de «antiliberal (...) porque hará prevalecer la autoridad del gobierno [sobre] la autoridad misma del pueblo, ejercida según la Constitución (...), un acto de soberanía que es el origen de la autoridad municipal como de todo el sistema liberal». Lejos quedaban las admoniciones de doceañistas como Toreno o Argüelles cuando caracterizaban los ayuntamientos como «agentes o subalternos del poder ejecutivo». Pero también Ruiz de la Vega forzó su argumento para la ocasión afirmando que los ayuntamientos «aunque de elección popular, son autoridades de gobierno, que para la ejecución están en el centro del poder ejecutivo». Algunos exaltados como González Alonso y Javier Istúriz se pronunciaron en contra: el primero porque culpaba a los gobiernos moderados (y no a los ayuntamientos) de haber dejado expandirse las partidas absolutistas; el segundo en nombre de la libertad de los pueblos. Pero a la hora de votar lo hicieron a favor de intervenir las corporaciones locales electas, expulsando a los conspiradores y negligentes; tras ser aprobada por 79 votos a favor y 51 en contra, la medida entró en vigor en noviembre, mes en el que quedó sofocada la contrarrevolución interior. La mayoría radical aplicó el pragmatismo al votar, porque las circunstancias eran críticas y la medida excepcional. Nadie quería sentar un precedente, pero se puso en juego el concepto de libertad como capacidad de autogobierno. (*DSC*, 22-X-1822: 277-284, incluye todas las citas de esta discusión parlamentaria).

Por ello, cuando se retomó el debate de la *Instrucción* en la legislatura extraordinaria, además de las cuestiones técnicas, las discusiones se centraron en las relaciones del jefe político con las diputaciones y los ayuntamientos. Javier Istúriz abanderó una posición contra las prerrogativas del agente del gobierno, afirmando que la autoridad de los jefes políticos sobre los cuerpos populares es «contraria a las ideas liberales (...) al sistema constitucional que nos rige (...) y [es responsable de] que no tengan efecto las resoluciones de las diputaciones, si los mencionados no son de confianza, como los de ahora». Sostiene que «si los poderes llegan a mezclarse, el ejecutivo acabará por tomar

la supremacía o absorberse el poder popular y las elecciones entonces quedarán reducidas a la nulidad» (DSC, 13 y 17– XII– 1822: 977-978 y 1.038). Por tanto –siempre según su propuesta– hay que suprimir prácticamente todas las facultades ejecutivas del jefe político en materia de recursos (electorales, de abusos económicos, agravios, etc.), así como cualquier función de detención o limitadora de las libertades personales y, por supuesto, el voto de calidad como presidente de la diputación. Istúriz negó el carácter de diputado del jefe político porque no era elegido; discutió que tuviera que presidir la corporación y destacó que, si se le concedía voto de calidad, entonces el Gobierno tendría tres votos (con el del intendente) en una corporación de siete miembros electos. (DSC, 18-XII-1822, 1049-1054). La posición de Istúriz, más radical entonces que la de Gómez Becerra y otros miembros de la comisión, acabaría dificultando la concreción de algunos artículos, dado que la presidencia de la diputación no podía ejercer como tal más que para convocar y presidir sus sesiones o visitar y representar a la provincia ante el Gobierno, además de las facultades sobre los alcaldes y despachos con el intendente. El diputado por Cádiz parece reconocer las limitaciones de su posición, que impiden la agilidad en resoluciones sobre reclamaciones de oficios municipales, por ejemplo, que el poder judicial tarda más en resolver que lo que dura el mandato. Pero la justifica en el hecho de que no está asentado el sistema constitucional ni la separación de poderes. El poder del jefe político «se podrá agrandar en 20 o 30 años –señala– porque al cabo de este tiempo será menos temible su influjo [ya que] todos los españoles conocerán bien sus derechos. Por ahora lo considero perjudicial» (DSC, 6-I-1823: 1270).

Pese a las diferentes sensibilidades y matices de aquella mayoría parlamentaria poco homogénea, se impone una defensa de la *libertad* que pasa por restar capacidad política al ejecutivo frente a los gobiernos local y provincial. La noción de soberanía y autonomía (independencia) de esa parte de la nación, su capacidad de autogobierno, se implementa con alguna iniciativa democrática, como el control o revisión de las cuentas municipales. Pero, mientras unos proponen que la realicen los vecinos en concejo (Jaimes, Aragón; Buey, Palencia), incorporando elementos del pasado a la nueva legislación, otros, como Gómez Becerra, les recuerdan que «estamos viviendo en un gobierno representativo y que en rigor el ayuntamiento ya representa al pueblo». En consecuencia, se aprobó dar publicidad de las operaciones mediante publicación de un resumen en cada ayuntamiento. Este último diputado apelaba a la responsabilidad del votante cuando elegía a sus regidores, y con esa misma argumentación se mantuvo el voto público y anotado de los electores en el nivel parroquial y en el de elección de regidores u oficios.

El resultado final arroja un texto organizado en cuatro capítulos y 291 artículos. Lo más novedoso es la detallada descripción de la función de los alcaldes en los 56 artículos del capítulo 3.º, que lo convierten en una autoridad de gobierno político de los pueblos, aunque bajo la inspección del jefe político. Se puede decir que la amplia autonomía que logran las corporaciones locales en su relación con el poder central se compensa o equilibra mediante esta figura, también elegida anualmente, a la que se le otorgan competencias propias como el orden público (con la Milicia Nacional a su cargo) o la ejecución de los acuerdos municipales; figura que responde ante el jefe político, de quien recibirá la resolución de reclamaciones que contra el alcalde se presenten por los vecinos agraviados. Lo que pierde es poder jurisdiccional: conserva sí la función conciliadora, pero no se señala como preceptiva para litigar, y en el resto de los asuntos solo reúne los datos de primeras sumarias para pasarlas al juez<sup>11</sup>. La autonomía de las diputaciones también sale reforzada en esta norma. Aunque presididas siempre por el jefe político o el intendente, al primero se le fija la posibilidad de viajar por su provincia, aunque coincida con la reunión de la corporación provincial (artículo 244), y sus informes sobre asuntos de esta no prevalecerán sobre los de los diputados, sino que se enviarán ambos al gobierno o a las Cortes.

La *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*, sancionada como ley de 3 de marzo de 1823, no llegó a tener efectos durante el Trienio liberal, sí a partir de 1835, hasta el final de la regencia de Espartero en 1843 y el régimen doctrinario de 1845. Para los progresistas fue un referente sobre el que nunca cambiaron el sistema de elección casi universal masculino, ni después de la constitución de 1837. También quisieron incluirla ligada a la constitución *non nata* del bienio.

Esta norma, creada en circunstancias tan difíciles como las del Trienio, constituye una pequeña parte del capítulo de construcción del Estado liberal en el ámbito local. Ejemplifica los mecanismos de creación e implantación de

---

11. Orduña, Enrique (2012) cita a García de Enterría, quien señalaría que esta dualidad alcalde-corporación es una técnica napoleónica de organización para «articular los entes locales con el Estado atribuyendo la esfera de acción a órganos unipersonales (...) y reduciendo a las corporaciones a una mera función deliberante y asesora». No dudo que este precedente obrara en la mente de los legisladores, pero es incierto que las corporaciones locales no tuvieran funciones propias (están tasadas desde el artículo primero y tienen que ver con la organización de la vida cotidiana de la comunidad municipal), y sobre todo, siguiendo el debate parlamentario, creo que la redacción final responde antes que nada a la intensa experiencia habida hasta entonces y a la negociación entre posiciones diferentes, incluso dentro de los miembros de una misma tendencia liberal. Pero la diferencia principal estriba en que los alcaldes de 1823 son elegidos y los napoleónicos nombrados por el gobierno nacional.

instituciones o leyes: no es que exista un poder estatal con una concepción doctrinal bien acabada de las mismas antes de trasladarlas enteramente a la sociedad, sino que es en las múltiples relaciones sociales que se establecen en un proceso histórico cuando se configura el resultado que el Estado acabará implantando.

### Bibliografía

- BURDIEL, Isabel; ROMEO, M.<sup>a</sup> Cruz (2000). Viejo y nuevo liberalismo en el proceso revolucionario. En Paul Prestón; Ismael Sanz (eds.). *De la revolución liberal a la democracia parlamentaria: Valencia (1808-1975)*. Valencia: Biblioteca Nueva Universidad de Valencia. 75-93.
- CALATAYUD, Salvador; MILLÁN, Jesús; ROMEO, M.<sup>a</sup> Cruz (eds.) (2016). *El Estado desde la sociedad. Espacios de poder en la España del siglo XIX*. Alicante: Publicacions de la Universitat d'Alacant.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, Francisco (2016). Ni tan recientes ni tan prescindibles: la Constitución de 1812, las diputaciones y el (re)nacimiento de las provincias. *Pasado y Memoria*, 16, 151-179. <https://doi.org/10.14198/PASADO2016.15.06>
- FERNÁNDEZ PARADAS, Mercedes (2004): Los repartos de tierras municipales en Andalucía (1767-1854). Nuevas evidencias. *Historia. Agraria*. 34, 39-59.
- FUENTES, Juan Francisco (2003). Pueblo. *Diccionario político y social del siglo XIX español*. Madrid: Alianza Editorial. 586-593.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (1983). *El origen del municipio constitucional. Autonomía y centralización en Francia y en España*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- GARCÍA MONERRIS, Encarna (2001). La ciudad liberal. El marco jurídico político del municipio valenciano del ochocientos. PRESTÓN, Paul; SANZ, Ismael (eds.) *De la revolución liberal a la democracia parlamentaria: Valencia (1808-1975)*. Biblioteca Nueva-Universidad de Valencia. 93-117.
- GARCÍA MONERRIS, Encarna; ESCRIG ROSA, Joseph (2017). «Contra el delirio de la razón». Espacios de la contrarrevolución en los inicios del siglo XIX en España. *Hispania*, vol. LXXVII, 256, 315-322. <http://hispania.revistas.csic.es/index.php/hispania/article/view/517/512>.
- GARCÍA MONERRIS, Encarna (2018). Todos son hombres, todos son ciudadanos y todos son responsables ante la ley. Los ayuntamientos como espacio de conflicto en tiempos de política y constitución (1814-1823). En FRASQUET, Ivana; GARCÍA MONERRIS, Encarna (Eds.). *Tiempo de política, tiempo de Constitución. La monarquía hispánica entre la revolución y la reacción (55-86)*. Granada: Comares.

- GÓMEZ RIVERO, Ricardo (2015). *Las elecciones municipales en el Trienio Liberal*. Madrid: Boletín Oficial del Estado. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-DH-2015-26](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DH-2015-26)
- GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel; ORTEGA SANTOS, Antonio (2000). Bienes comunales y conflictos por los recursos en las sociedades rurales, siglos XIX y XX». *Historia Social*, 38: 95-116.
- GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel; INFANTE-AMATE, Juan (2014). Cuestionando los relatos tradicionales: desigualdad, cambio liberal y crecimiento agrario en el Sur peninsular (1752-1901). *Historia Agraria*, 63, 55-88. [https://www.researchgate.net/publication/267566325\\_Cuestionando\\_los\\_relatos\\_tradicionales\\_desigualdad\\_cambio\\_liberal\\_y\\_crecimiento\\_agrario\\_en\\_el\\_Sur\\_peninsular\\_1752-1901](https://www.researchgate.net/publication/267566325_Cuestionando_los_relatos_tradicionales_desigualdad_cambio_liberal_y_crecimiento_agrario_en_el_Sur_peninsular_1752-1901)
- HERNANZ BARRUZO, Luís (2008). Cambio político y realidad económica. El ayuntamiento constitucional de Marbella en el Trienio liberal. *Cilniana*, 20-21, 81-112. <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Dialnet-CambioPoliticoYRealidadEconomicaElAyuntamientoCons-3023562.pdf>
- LA PARRA, Emilio (2018). *Fernando VII. Un rey deseado y detestado*. Barcelona: Tusquets.
- LANGEWIESCHE, Dieter (2000). Liberalismo y burguesía en Europa. En FRADERA, J. María y MILLÁN, Jesús. *Las burguesías europeas del siglo XIX. Sociedad civil, política y cultura*, Valencia: Biblioteca Nueva/U. de Valencia.
- MAS GALVÁN, Cayetano (2010). El clero murciano durante el Trienio liberal: las raíces de un conflicto. En Armando ALBEROLA; Elisabel LARRIBA (eds.). *La élites y la «revolución de España» (1808-1814). Estudios en homenaje al profesor Gerard Dufour (333-347)*. Alicante: Universidad de Alicante, Universidad de Provence, Casa de Velázquez.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2012). Los ayuntamientos en el proyecto constitucional. Madrid: INAP. <http://revistasonline.inap.es/>
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2015). *Historia del Estado español*. Madrid: Marcial Pons Historia.
- PORCILLO, José M.<sup>a</sup> (2009). *Revolución de Nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*. Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales (CEPC).
- PRO, Juan (2019). *La construcción del Estado español. Una historia del siglo XIX*. Madrid: Alianza Editorial.
- ROMEO MATEO, M.<sup>a</sup> Cruz (2003). Los mundos posibles del liberalismo progresista. En Emilio LA PARRA; Germán RAMÍREZ (eds.). *El primer liberalismo: España y Europa, una perspectiva comparada*. Valencia: Biblioteca valenciana. 287-315.
- ROMEO MATEO, M.<sup>a</sup> Cruz (2014). El legado de 1812 y la ordenación municipal del territorio nacional: liberales y demócratas. En Justo BERAMENDI; Xosé

Ramón VEIGA (eds.). *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración (145-172)*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

RÚJULA, Pedro; RAMOS SOLANS, Javier (eds.) (2016). *El desafío de la revolución. Reaccionarios, antiliberales y contrarrevolucionarios*. Granada: Comares.

SARRIÓN GUALDA, José (1997). La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la «rebelión» de las diputaciones. *Anuario de Historia del Derecho Español*, 11, 1193-1213.