

## El Govern Civil de Barcelona al segle XIX : desenvolupament institucional i acció política

Manel Risques Corbella

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

**EL GOVERN CIVIL DE BARCELONA  
AL SEGLE XIX:  
DESENVOLUPAMENT INSTITUCIONAL  
I ACCIÓ POLÍTICA**

---

Tesi doctoral

**Manel Risques Corbella**

Director: Dr. Borja de Riquer i Permanyer

Departament d'Història Contemporània  
Universitat de Barcelona

Abril 1994

**EL GOVERN CIVIL DE BARCELONA**  
**AL SEGLE XIX:**  
**DESENVOLUPAMENT INSTITUCIONAL**  
**I ACCIÓ POLÍTICA**

---

# ÍNDIX

<b>PRESENTACIÓ</b> .....	<b>XIII</b>
<b>PRIMERA PART. EL CAP POLÍTIC EN EL PRIMER MODEL CONSTITUCIONAL. 1812 -1823. TEORIA I PRÀCTICA</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítol 1. L'ESTRUCTURACIÓ DEL CÀRREC, 1812 - 1814</b> .....	<b>3</b>
1.1. El poder executiu en la Constitució de 1812 .....	5
1.2. El Cap Polític, creació constitucional .....	9
1.3. El Cap Polític en el desenvolupament jurídic constitucional .....	14
1.3.1. El procés d'elaboració de la Instrucció de 23 de juny de 1813 .....	14
1.3.1.1. Els primers caps polítics: centre del debat polític .....	15
1.3.1.2. El Decret de 6 de gener de 1813 .....	24
1.3.1.3. Els precedents immediats de la Instrucció .....	26
1.3.2. La "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias" de 23 de juny de 1813 .....	29
1.3.2.1. La unitat de l'acció governativa: el punt de partença .....	29
1.3.2.2. El caràcter de l'autoritat governativa. ....	33
1.3.2.2.a. Autoritat política superior i primer agent del govern a la província .....	33
1.3.2.2.b. El caràcter civil del càrrec .....	40
1.3.2.2.c. Un càrrec polític i no professionalitzat .....	42
1.3.2.3. Els àmbits d'intervenció. ....	43
1.3.2.4. Els instruments de l'acció governativa .....	45
1.3.2.4.a. Autoritat i ordre .....	45
a.1. La facultat de multar .....	45
a.2. La facultat d'arrestar .....	49
a.3. L'expedició de passaports .....	51
1.3.2.4.b. El control del règim local .....	52
1.3.3. La derogació de la Instrucció de 1813 .....	56
<b>Capítol 2. UNA PRÀCTICA DETERMINADA PER LA CONJUNTURA BÈL·LICA</b> .....	<b>59</b>
2.1. Luis Lacy, cap superior polític de Catalunya (novembre 1812 - gener 1813) .....	61
2.1.1. El nomenament .....	61

2.1.2. La dissolució de la Junta de Catalunya i el nomenament de la Diputació Provincial .....	66
2.1.3. Luis Lacy, Cap Polític o Capità General? .....	75
2.1.4. La substitució de Luis Lacy .....	85
<b>2.2. Valentí Llozer i Codina, primer civil per a un càrrec civil (abril 1813 - maig 1814) .....</b>	<b>92</b>
2.2.1. Nomenament i presa de possessió .....	92
2.2.2. La institució governativa a Catalunya .....	94
2.2.3. La relació amb l'autoritat militar .....	99
2.2.3.1. L'avitallament de l'exèrcit: els bagatges i les exaccions militars .....	100
2.2.3.2. En defensa del protagonisme polític de l'autoritat civil .....	107
2.2.3.2.a. Feblesa institucional, mitjans inexistentes .....	107
2.2.3.2.b. El protocol, símbol d'autoritat .....	110
2.2.4. Govern polític i desenvolupament municipal .....	112
2.2.4.1. L'acció governativa en el desplegament institucional .....	112
2.2.4.1.a. Formació d'ajuntaments i eleccions municipals .....	112
2.2.4.1.b. La liberalització del mercat local .....	121
2.2.4.1.c. Alguns exemples d'intervenció governativa en la conflictivitat civil municipal .....	123
2.2.4.2. La incidència de l'exèrcit .....	126
2.2.5. El cessament de Llozer .....	128
<b>Capítol 3. EL TRIENNI LIBERAL (1820 - 1823), ANYS D'EXPERIMENTACIÓ REVOLUCIONÀRIA .....</b>	<b>133</b>
3.1. La revisió del model gadità, o les dificultats d'una praxi .....	135
3.1.1. L'impuls revisionista .....	135
3.1.1.1. Les queixes contra la Instrucció de 1813 .....	136
3.1.1.2. La reforma de la Instrucció de 1813 .....	146
3.1.2. El Cap Polític en la Instrucció de 3 de febrer de 1823 .....	151
3.1.2.1. Les atribucions d'ordre públic .....	152
3.1.2.1.a. Les facultats de multar i arrestar .....	152
3.1.2.1.b. El requeriment de la força armada .....	153
3.1.2.1.c. Altres prescripcions .....	155
3.1.3. Un càrrec polític i militaritzat .....	157

<b>3.2. Dues pràctiques governatives a Catalunya, dos exemples significatius:</b>	
Castellar (1820) i Munárriz (1821 i 1822) .....	161
<b>3.2.1. Els inicis de la revolució liberal a Catalunya i la figura del cap polític:</b>	
el mandat de Josef de Castellar l'any 1820 .....	161
3.2.1.1. La presa de possessió del càrrec .....	161
3.2.1.2. La institucionalització del canvi .....	165
3.2.1.2.a. La convocatòria de la Junta d'Autoritats .....	165
3.2.1.2.b. El restabliment de la Diputació Provincial .....	167
3.2.1.2.c. La supressió dels drets de portes .....	169
3.2.1.2.d. Les relacions amb la Comissió de Fàbriques .....	170
3.2.1.2.e. La Milícia Nacional (MN) .....	172
3.2.1.2.f. La Societat Patriòtica .....	176
3.2.1.2.g. La supressió del règim senyorial .....	177
3.2.1.3. Les relacions amb l'Església .....	178
3.2.1.3.a. La jerarquia eclesiàstica .....	178
3.2.1.3.b. Les activitats antiliberals de la clerecia .....	180
3.2.1.4. Josef de Castellar, propagandista del règim .....	182
<b>3.2.2. Juan Manuel Munárriz o l'ordre públic com a element determinant</b>	
del càrrec governatiu als anys 1821 i 1822 .....	187
3.2.2.1. Justificació d'una elecció: per què Munárriz? .....	187
3.2.2.2. El primer mandat de Juan Munárriz, febrer-juny de 1821 .....	193
3.2.2.3. El segon mandat de Juan Munárriz, desembre 1821-maig 1822 .....	202
3.2.2.3.a. La crisi de febrer, plataforma per a repressió	
del radicalisme liberal .....	204
a.1. Antecedents .....	204
a.2. De la controvèrsia a l'agressió .....	211
a.3. Què va passar el dia 24? .....	215
a.4. Les conseqüències de la foguera .....	222
3.2.2.3.b. Sobre la intervenció del Cap Polític: una valoració	
i unes reflexions .....	224
<b>SEGONA PART. INCERTESES DEL CÀRREC, MISÈRIES</b>	
<b>D'UNA CONSOLIDACIÓ. 1826 - 1868 .....</b>	<b>229</b>
<b>Capítol 4. LA FALLIDA DEL CIVILISME, 1833 - 1843 .....</b>	<b>231</b>
<b>4.1. Continuïtat o ruptura?. 1826-1836: de finals de l'absolutisme al triomf</b>	
<b>de la revolució liberal .....</b>	<b>233</b>
4.1.1. Una opció política: l'aposta pel ministeri de l'Interior. 1826-1832 .....	233
4.1.1.1. L'estratègia del reformisme absolutista .....	233
4.1.1.2. El Reial Decret de 9 de novembre de 1832 .....	239

4.1.2. La constatació d'un fracàs: de Subdelegats de Foment a Governadors Civils. 1833-1834 .....	240
4.1.2.1. La "Instrucción" de 1833 .....	242
4.1.2.2. Militars versus administrativistes? .....	245
4.1.3. Barcelona: la presa de possessió d'Antoni Barata i els inicis de la institució. 1834 .....	249
4.1.4. Barcelona: el governador civil en la cruïlla revolucionària. 1835-1836 .....	257
4.2. La inestabilitat permanent, 1836-1843: contingut, caràcter i exercici del càrrec .....	267
4.2.1. La regulació del càrrec, un debat polític .....	267
4.2.1.1. Cap Polític o Intendent? .....	268
4.2.1.2. Els projectes de Francisco Silvela sobre el règim provincial. 1838 .....	272
4.2.2. La subordinació de l'autoritat civil al capità general .....	276
4.2.2.1. Condició i durada del càrrec: els caps polítics de Barcelona entre 1834 i 1843 .....	276
4.2.2.2. La perseverant fragilitat de la institució .....	279
4.2.2.3. L'ordre públic en clau d'excepcionalitat constitucional .....	284
4.2.2.3.a. 12 de gener de 1835 .....	284
4.2.2.3.b. 29 de novembre de 1835 - 5 de novembre de 1836 .....	285
4.2.2.3.c. 14 de gener de 1837 - 18 d'abril de 1837 .....	287
4.2.2.3.d. 4 de setembre de 1837 - 24 de juliol de 1839 .....	294
d.1. Sobre el ban de Meer .....	297
d.2. Sobre les mesures repressives .....	300
d.3. Sobre la dimissió del baró de Meer .....	305
d.4. Sobre el restabliment de la normalitat constitucional .....	309
d.5. Durant el règim esparterista .....	311
4.2.3. El Govern Polític de Juan Gutiérrez .....	315
<b>Capítol 5. LA INSOLUBLE FEBLESA DE LA INSTITUCIÓ, UN PROBLEMA POLÍTIC. 1844 - 1868 .....</b>	<b>327</b>
5.1. Règim oligàrquic, pràctica exclussivista .....	330
5.2. El centralisme, instrument de domini polític .....	336
5.2.1. La regulació jurídica del Cap Polític .....	338
5.2.2. Una via fracassada. La proposta de Mariano Alonso, 1845 .....	341
5.2.3. La creació del governador civil, 1849 - 1850 .....	349

5.2.4. 1856 - 1868: Reforma o continuïtat? .....	352
5.2.4.1. La impossible revisió moderada del càrrec governatiu .....	353
5.2.4.2. La crítica al projecte de Posada Herrera de 1859 .....	355
5.2.4.3. La desconcentració burocràtica .....	362
5.2.4.3.a. La reestructuració dels governs provincials .....	362
5.2.4.3.b. La funcionarització dels governs provincials .....	363
5.3. El govern i els governadors civils de Barcelona .....	366
5.3.1. La configuració definitiva l'entitat .....	366
5.3.2. El caràcter dels mandats governatius .....	371
5.3.2.1. La dècada moderada .....	371
5.3.2.1.a. Les condicions de nomenament de cessament .....	371
5.3.2.1.b. La naturalesa dels càrrecs .....	373
5.3.2.2. El bienni progressista .....	374
5.3.2.3. De 1856 a 1868 .....	375
5.3.2.3.a. Les condicions dels nomenaments .....	375
5.3.2.3.b. La naturalesa del càrrec .....	376
5.3.3. Límits i abast de l'acció político-governativa:	
dos àmbits significatius .....	377
5.3.3.1. El tutel·latge de l'esbarjo i de la moralitat públics .....	377
5.3.3.2. La conflictivitat industrial .....	384
<b>Capítol 6. LA DIRECCIÓ DE L'ORDRE PÚBLIC PROVINCIAL</b>	
<b>O LA MILITARITZACIÓ DE LA POLÍTICA .....</b>	<b>399</b>
6.1. De quin ordre? .....	401
6.2. El governador civil de Barcelona i les forces policials .....	404
6.2.1. Els decrets de 26 i 30 de gener de 1844 .....	404
6.2.2. El ram de protecció i seguretat pública a Barcelona .....	406
6.2.3. La Guàrdia Civil .....	428
6.2.3.1. Guàrdia Civil i autoritat provincial .....	430
6.2.3.2. La Guàrdia Civil a Barcelona .....	433
6.2.3.2.a. Implantació i desplegament .....	433
6.2.3.2.b. Activitat .....	436
b.1. El nombre de detencions .....	436
b.2. Caràcter qualitatiu de les detencions .....	441
6.3. La subordinació política de l'autoritat civil al capità general .....	451
6.3.1. En els inicis del moderantisme: la implantació d'un model .....	451



6.3.2. Barcelona, l'exccepcionalitat permanent .....	457
6.3.3. Romualdo Méndez de San Julián, foragitat de la província pel capità general .....	469
<b>Capítol 7. TRES MANDATS SIGNIFICATIUS: FERMÍN DE ARTETA, PASQUAL MADOZ I ANTONIO GUEROLA .....</b>	<b>475</b>
7.1. Fermín de Arteta, primer governador civil de Barcelona. 1850 .....	477
7.1.1. Nomenament .....	477
7.1.2. La conflictivitat industrial .....	480
7.1.3. La visita de Madoz .....	484
7.1.4. L'intervencionisme electoral .....	487
7.1.5. Hisenda: les prioritats d'un Estat .....	492
7.1.6. Altres intervencions governatives .....	493
7.1.6.1. El control de la moral pública i dels bons costums .....	493
7.1.6.2. L'àmbit urbanístic .....	494
7.1.6.3. El restabliment de la Casa de la Moneda .....	495
7.1.6.4. Les visites als pobles .....	496
7.1.7. Cessament i tràfic d'influències .....	496
7.2. Pasqual Madoz, governador civil amb la revolució de 1854 .....	498
7.2.1. La política de "conciliació" .....	499
7.2.2. La implantació del règim progressista .....	503
7.2.3. La fi d'un curt mandat .....	507
7.3. Antonio Guerola, professional del càrrec. 1864 .....	508
7.3.1. Nomenament i presa de possessió: la valoració del govern provincial de Barcelona .....	509
7.3.2. La problemàtica electoral .....	514
7.3.3. Control d'impremta i favoritismes ministerials .....	517
7.3.4. La resposta a la crisi industrial .....	519

7.3.5. L'ordre públic .....	526
7.3.5.1. Una política preventiva .....	529
7.3.5.1.a. Les societats corals .....	530
7.3.5.1.b. L'Ateneu de la Classe Obrera .....	532
7.3.5.1.c. Progressistes i demòcrates .....	533
7.3.5.2. La repressió directa: la protesta contra l'impost de consums .....	533
7.3.6. Barcelona, final d'una carrera administrativa: el cessament de Guerola .....	539
7.3.7. Tres documents .....	543
 <b>ANNEXOS</b> .....	 549
<b>Annex 1. ELS GOVERNADORS CIVILS DE BARCELONA, 1812 - 1982</b> .....	<b>551</b>
1. Relació dels Caps Polítics-Governadors Civils de Barcelona, 1812-1868 .....	553
2. Els Governadors Civils de Barcelona, 1868-1933 .....	561
3. Els Governadors Civils de Barcelona, 1939-1982 .....	570
4. Fitxes tècniques - Biografies curtes dels Caps Polítics/Governadors Civils de Barcelona, 1812 - 1868 .....	572
 <b>Annex 2. GRÀFICS</b> .....	 587
 <b>Annex 3. FONTS I BIBLIOGRAFIA</b> .....	 601

# **PRESENTACIÓ**

---



L'origen d'aquesta tesi rau en l'encàrrec que vaig rebre del llavors governador civil de Barcelona Ferran Cardenal de fer un llibre, per a regal protocolari, sobre l'edifici seu de la institució, que anés acompanyat d'una breu ressenya sobre el que havia estat històricament el càrrec governatiu. Això passava a principis de 1985. Josep M. Fradera havia estat qui m'havia proporcionat aquesta feina, que s'ajustava als necessaris treballs mercenaris a que ens veiem abocats els professors de la Universitat de Barcelona per sobreviure (P.N.N. a l'Escola Universitària de Professorat d'E.G.B. des del curs 1978-1979, just acabava de superar les proves d'idoneïtat i el 18 de gener de 1985 prenia possessió com a professor titular d'escola universitària adscrit al departament d'Història Contemporània).

L'encàrrec em posava en contacte amb una figura i una institució que fins llavors, francament, mai no havien despertat un particular interès dins la meua trajectòria professional; la institució tampoc, a nivell personal, em suscitava cap simpatia, sentiment perfectament comprensible donada la meua participació en l'antifranquisme militant. Em calia trampejar aquest obstacle i em calia inserir el projecte en el conjunt dels treballs que llavors m'ocupaven per tal que no en provoqués cap distorsió.

En l'aspecte professional, em trobava abocat en aquells moments en dues empreses diferents i importants:

a/ d'una banda, estava elaborant un projecte de tesi doctoral amb en Borja de Riquer sobre el desenvolupament de la ciutat de Barcelona durant la primera etapa de la Restauració, concretament pel que feia a les vinculacions entre els grups de poder representats en l'ajuntament i el creixement urbà. Com explicava a <<L'Avenç>> 53, d'octubre de 1982 pretenia ...analitzar com es van materialitzant les relacions entre els grups que detenen el poder econòmic a la ciutat i l'Ajuntament (..) l'altre gran objectiu és veure com aquestes relacions determinen el creixement de la ciutat durant aquest període de vint-i-cinc anys... Aquest projecte requeria d'un treball de localització i definició de fonts -en el que em trobava immers- que em conduí al Fons de Governació de l'ajuntament de Barcelona, fons que estava per classificar. Tot just en Josep M. Fradera i l'Enric Ucelay da Cal havien iniciat la catalogació de dues de les sèries que el formaven: en quedaven altres tres que, precisament, afectaven al període que jo havia escollit per a la tesi. L'any 1983 havia sol·licitat una ajuda a la recerca al vice-rectorat de la Universitat de Barcelona, que em fou concedida (14.nov.1983) i que em va permetre dur a terme durant l'any 1984 la catalogació gairebé completa de l'esmentada documentació. La valoració d'aquest material junt al que havia anat trobant sobretot a l'arxiu del Foment del Treball Nacional configuraven l'estat present de la meua recerca a principis de 1985;

b/ de l'altra, la meua tasca docent -encara al departament de Ciències Socials de l'E.U. de Professorat d'E.G.B.- m'havia conduït a organitzar unes jornades de divulgació històrico-cultural sobre "Catalunya sota el franquisme" que van realitzar-se durant l'any 1985 amb motiu del desé aniversari de la mort del dictador: amb la col.laboració d'altres companys vam endegar un cicle de 20 conferències i 5 taules rodones, i de 3 exposicions, en una de les quals, "Història gràfica de Catalunya sota el franquisme" celebrada al vestíbul de la Universitat de Barcelona vaig participar molt directament tant en l'elaboració del guió com en la recerca fotogràfica: aquesta exposició fou objecte d'una amenaça de denúncia judicial per part de l'ex-alcalde de Barcelona Josep M. Porcioles que va considerar-se injuriat per la xifra que aportava un dels seus fotogràfics (manlevada de Josep M. Huertas Claveria i Jaume

Fabre i publicada anteriorment) sobre els beneficis que havia obtingut, des de la presidència del municipi, amb l'especulació de terrenys . La prudència i sabiduria del rector de la Universitat Dr. Antoni M. Badia i Margarit - que havia finançat l'exposició- van aconseguir del vehement promotor de la Gran Barcelona que tot quedés en foc d'encenalls.

Així doncs, en el marc de les activitats que m'ocupaven, l'encàrrec del governador civil no depassava el rang de mer tràmit que calia cobrir dignament.

Les reticències personals i la valoració professional anteriorment apuntada aviat però, anirien canviant. En el primer aspecte M. Aurèlia Capmany (llavors a la regidoria de cultura de l'ajuntament), una de les ànimes impulsores del projecte, va donar-me confiança i, en el segon, les coses van canviar des que en Ferran Cardenal va garantir-me el lliure accés a la documentació i als arxius que sol·licités i el llavors secretari personal del governador, Pere Navarro va mostrar una eficaç diligència en transformar aquestes garanties en realitats immediates: la consulta a l'arxiu del propi govern civil, els fons del qual estaven dispersats en tres espais distints (a l'edifici, a l'arxiu administratiu de Cervera i a l'arxiu de la Corona d'Aragó) en fou una primera constatació.

A partir d'aquí el meu interès respecte a aquesta empresa va canviar i arribaria a experimentar un gir radical fins el punt que afectaria directament la tesi que m'ocupava. La primera inspecció que vaig realitzar de l'arxiu del Govern Civil -i que vaig poder continuar sense cap mena d'obstacle gràcies a la permissivitat de la llavors arxivera M. Teresa Aparicio- va possibilitar-me no només avaluar la documentació existent sinó recuperar un anomenant "Fons Antic" que estava preparat per a ser llençat a les escombraries. Es tractava d'un conjunt d'expedients agrupats en lligalls que contenien la documentació més antiga de l'arxiu, ordenats sense cap criteri, i de contingut desconegut. El seu rescat es va convertir en la meva prioritat i més quan, tal i com m'explicaven alguns conserges que deambulaven per l'arxiu, la crema de "papers vells" que ocupaven "inútilment" els prestatges havia estat una pràctica recurrent al centre no tant per motius polítics - presents en determinats casos- com per la desídia dels encarregats d'aquella dependència -considerada habitualment un destí de càstig per als funcionaris- més preocupats per a protegir-se del fred mitjançant un bon foc que no pas de la conservació de carpetes i papers "vells".

El rescat del "Fons Antic" va fer-se efectiu després d'unes converses amb en Ferran Cardenal i amb en Pere Navarro en les que vaig persuadir-los de la importància d'aquella documentació -que jo mateix havia començat a desenterrar- i van avenir-se a contractar dos estudiants -Daniel Criach i Francesc Vilanova- que, sota la meua direcció, portarien a terme primer l'inventari del material (objectiu assolit pel desembre de 1985) i després la seva catalogació i informatització completa, tasca que acabaria en Daniel Criach pel febrer de 1988: el resultat fou la classificació de 350 lligalls amb 5.522 expedients de diverses temàtiques, que abastaven des de la segona meitat del segle XIX fins el franquisme.

D'aquesta forma el projecte "mercenari" s'havia anat esvaïnt i havia obert el pas a una altra perspectiva: pel mes de juny de 1985 el governador civil va aprovar la contraproposta que li vaig presentar i que transformava el llibre protocolari en un treball d'investigació sobre la història de la institució, amb un annex sobre el valor artístic i arquitectònic de l'edifici, i que podia embellir-se amb un suport d'il·lustració fotogràfica. El text tindria una extensió de 300 folis.

Dues estades setmanals a Madrid pel juliol de 1985 i pel febrer de 1986 em permeteren conèixer i valorar la documentació existent als arxius del ministeri de l'Interior, de la Presidència del Govern i del Congrés dels Diputats -així com de les seves respectives i interessantíssimes biblioteques-, a l'arxiu de l'Administració d'Alcalà de Henares i a l'"Archivo Histórico Nacional". Per un altre cantó, la recerca a l'arxiu de la pròpia institució, a la biblioteca de Catalunya, a l'arxiu de la Corona d'Aragó, a l'arxiu de l'Administració de Cervera i a l'Institut Municipal d'Història de Barcelona completaren una primera relació de centres el treball, el buidatge dels quals em va permetre avançar decissivament en el projecte. Després d'un nou viatge a Madrid pel maig de 1987 -en que a la visita a alguns dels centres anteriors, en especial l'arxiu del Congrés de Diputats, hi vaig afegir l'arxiu del Senat, l'Hemeroteca Municipal i la "Biblioteca Nacional"- vaig presentar un índex detallat del que seria l'obra, que abastava des de 1812 1975: l'interés de Ferran Cardenal en que no acabés el text en aquesta data sinó posteriorment (1982) forçà una sol.lució de compromís: l'any 1978. En qualsevol cas la magnitud de la recerca m'havia conduït a demanar la col.laboració de Daniel Criach, que s'encarregà del període 1939-1975, i que no va tenir inconvenient en incorporar aquests tres primers anys de la transició política al seu capítol. L'annex sobre l'edifici quedà definitivament apartat.

Em trobava engrescat en una recerca que jo mateix no sabia a on aniria a parar però que mostrava més possibilitats de les que podia incorporar en el contingut de la futura publicació. Un conjunt d'aspectes i problemàtiques al voltant de l'ordenació de l'ordre públic m'atreïen cada cop més, fins el punt que arribaven a confluïr l'interés personal per una problemàtica que m'havia estat molt propera (la repressió política durant el franquisme) i la importància històrica d'un aspecte que cada vegada m'apareixia amb més gravetat en l'evolució de la Catalunya contemporània i que, lamentablement, la historiografia ignorava o recloïa al terreny de les anàlisis exclusivament jurídiques. Això a banda del prejudici que planava sobre l'estudi del que hom considera les clavegueres del sistema democràtic, qualificació que malgrat el seu implícit to pejoratiu, permet copsar la transcendència del que fa referència a l'aparell repressiu de l'Estat i al ministeri de l'Interior com veritable moll de l'os dels Estats nacionals. El treball em mostrava com la construcció i desplegament d'un Estat vuit-centista tenia en la regulació -i en l'exercici- de l'ordre públic un dels seus elements definidors del propi contingut i determinants del propi funcionament, així com de la seva relació amb la societat.

En qualsevol cas l'obligació contreta amb en Ferran Cardenal m'abocà a l'elaboració del text, text que, d'altra banda, em va proporcionar un útil visió panoràmica d'una institució de nul.la atenció bibliogràfica i historiogràfica. A principis de gener de 1989 li lliurava l'original, que gairebé duplicava l'extensió prevista i que fou, en principi, ben acollit pel governador. Des llavors però, ha quedat en l'anonimat: no he tingut cap explicació oficial del perquè en Ferran Cardenal va decidir deixar-lo morir en algun calaix del seu ex-despatx. Extraoficialment se m'ha comunicat que la decisió de no publicar-lo havia estat una qüestió personal del propi Cardenal, descontent amb el seu contingut; una darrera versió del silenci "governatiu" era que mai ningú no havia contret el compromís formal de fer-ne una publicació...

Arribat en aquest punt, és fàcil d'entendre que el vell projecte de tesi doctoral registrat el 7 de setembre de 1984 amb el títol "Poder econòmic i política municipal a Barcelona, 1875-1901" hagués estat abandonat i que, d'acord amb en Borja de Riquer i sota el seu

estímul, la recerca es desplaçés cap a la problemàtica que des la segona meitat de 1985 anava centrant la meua atenció. El 17 de maig de 1988 m'era concedida la primera de les pròrrogues per a la presentació de la nova tesi, que des del 28 de febrer de 1990 passà a titular-se "El Govern Civil de Barcelona al segle XIX: desenvolupament institucional i acció política". L'enunciat, pretingudament genèric, centrava l'àmbit cronològic en el qual em situava (el segle XX quedava com a projecte de recerca, també apassionant, però posterior) i els dos aspectes sobre els quals pensava pivotar: d'una banda, el contingut de la institució governativa dins l'Estat liberal, el seu desenvolupament administratiu i la seva funcionalitat en la societat barcelonina del vuit-cents, i, de l'altra, el caràcter de l'acció política, de la pràctica concreta que van desenvolupar els governadors civils.

Vaig necessitar altres dues pròrrogues i una beca d'alliberament docent durant el curs 1990-1991 per acabar-la, tot i aturant l'estudi l'any 1868, és a dir, 32 anys abans dels inicialment previstos. Les urgències i servituds acadèmiques són les responsables d'aquesta amputació, en forçar un punt i final del tot provisional -i potser necessari, intel·lectualment- ja que l'interés per la problemàtica que d'una manera casual vaig encetar, no ha fet sinó créixer i ha forjat una línia de recerca que no resta exhaurida amb el present treball.

\* \* \*

La tesi és estructurada en dues parts de tres i quatre capítols respectivament corresponents a dos períodes ben diferenciats en l'evolució de la institució. La primera part abasta el que seria la creació i el primer disseny de la institució governativa, i que correspondria a l'etapa de vigència del règim liberal forjat a partir de la Constitució de Cadis: 1812-1814 i 1820-1823. La segona abasta la recuperació de la institució, formalitzada per Javier de Burgos l'any 1833 amb els subdelegats de foment, i després pels liberalismes que anirien triomfant fugisserament però irreversiblement durant els anys 1835 i 1843. La seva consolidació definitiva vindria de la mà dels moderats a partir del desembre de 1843 i es perllongaria fins la revolució de 1868: serien gairebé 25 anys durant els quals el govern civil es configuraria, de forma plena, dins l'Estat liberal espanyol.

### **Primera part. El Cap Polític en el primer model constitucional, 1812 - 1823. Teoria i pràctica.**

L'extensió material de la primera part (223 folis), que pot semblar desproporcionada en relació al temps d'anàlisi (6 anys, en contraposició als 38 anys que integren la segona) queda justificada per dues raons:

1/ El projecte polític gadità de construcció de l'Estat liberal a Espanya va tenir en la figura del Cap Superior Polític (CP), és a dir en l'antecedent immediat del governador civil, un dels seus elements definidors: en la concepció centralista de l'Estat que va triomfar a Cadis i en el seu desplaçament durant el Trienni, el CP esdevingué l'element decisiu que havia de possibilitar l'articulació d'aquest Estat amb la societat, i de fer-ho en bona part a través del govern efectiu sobre l'emergent "nació espanyola". L'acció del CP tenia la comesa jacobina d'aplicar les decisions governamentals arreu del territori i d'informar l'executiu de la situació



real de les diverses demarcacions provincials amb l'objectiu de proporcionar-li bases polítiques i "estadístiques" fiables per a l'adopció de mesures que havien d'impulsar el desenvolupament socio-econòmic dels territoris. Aquesta comesa s'acompanyava, de forma immediata, de l'acció que el CP havia d'acomplir com a agent governamental encarregat de validar el nou règim constitucional en cada demarcació, de tal forma que s'expressava així un binomi molt car als liberals: la identificació entre progrés material i implantació del liberalisme.

L'intens debat polític que al voltant dels CPS's va generar-se durant aquests anys -i que, en definitiva, remetia al debat sobre el projecte d'Estat liberal que es volia implantar- i la forma com van quedar apuntats molts dels problemes i de les característiques que acompanyarien el present i el futur del càrrec, permetien una comprensió global de la figura que, posteriorment, ja no es tornaria a produir al mateix nivell. Aquest caràcter complet del planteig del càrrec governatiu no tornaria a donar-se en el futur (els plantejaments foren políticament més esquifits i/o fragmentaris, sense la pretensió de globalitat de les Corts gaditanes) i esdevenia així, un punt de referència -i un punt de partença- del tot indispensable sense el qual no s'entendria el desenvolupament posterior.

No endebades, per exemple, els Argüelles, Toreno etc., tenien molt clar que la "nació" que s'havia manifestat en la lluita contra l'invasor francès estava desestructurada a tots nivells, sobretot en el polític, i que calia forjar-la a través de la centralització estatal. El gran perill a obviar era el "federalisme" que, sense cap formulació teòrica, derivava d'una realitat profunda, molt diversa i de difícil homogeneització: les juntes constituïen en aquest sentit, una diàfana advertència. D'aquí que el CP esdevingués clau de volta indispensable per a la implantació del nou règim i més quan projecte d'Estat liberal i projecte de nació espanyola (ambdós inexistents en aquells moments), restaven estretament associats. Aquesta funcionalitat política del càrrec n'esdevindria tret permanent i definitori, que explicarà la seva continuïtat en projectes polítics posteriors, diferents al gadità, però que tenien amb ell un rellevant punt de contacte: l'ordenació centralitzada de l'Estat. Així per exemple, malgrat les diferències entre la centralització "nacional" defensada a Cadis i la centralització "oligàrquica" implantada pels moderats des del 1844, la figura del CP/ governador civil seria part integrant i decisiva d'ambdúes propostes. Podia variar la seva reglamentació però conservava la seva intrínseca definició com a representant d'un govern unitari del qual havia d'executar les disposicions en la corresponent província. Sobre aquesta base es justificaria l'expansió de l'administració estatal.

Aquest caràcter d'element de soldatge de la nació que, en definitiva, assumia el CP amb el règim gadità, comportava que no només fós encarregat de garantir la fidelitat política de la població al constitucionalisme sinó també -i en bona lògica- que s'ocupés del manteniment de la tranquil·litat pública i rebés, doncs, les atribucions d'ordre públic. El mateix disseny jurídic-polític de l'Estat liberal reposava en una autoritat civil amb competències importants en aquest àmbit i, per tant, en el de l'exercici de la violència legal, salvaguarda darrera del propi Estat liberal.

D'aquest plantejament derivaria un altre dels elements distorsionadors, gairebé des del principi, del caràcter dels governadors provincials: el seu antagonisme amb l'autoritat militar. Per primera vegada en l'ordenació de l'estat espanyol l'"ordre públic" (tot i que sigui un terme anacrònic per referir-nos alset-cents) va deixar de ser patrimoni exclusiu dels

comandaments militars i de les instàncies religioses (la Inquisició) i va passar a la regulació de l'autoritat civil a la qual, i també per primer cop, restaven subordinats els caps militars. La polèmica formulació que el CP podia -i havia- de "requerir" l'acció de la tropa quan ho cregués necessari, posava l'exèrcit sota la seva disposició. Així doncs, les autoritats militars perdien l'àmplia autonomia i discrecionalitat que havien disposat fins llavors; perdien unes importants atribucions i, a més, quedaven jurídicament subordinades al nou cap civil pel que feia a la prestació de serveis.

La resposta castrense seria immediata. Si bé el nou règim havia constitucionalitzat la intervenció de l'exèrcit en l'ordre interior -bandejant però, el model radicalment civilista de Florez Estrada que sostenia l'exèrcit de tota intervenció en política (ordre) interior i apostava per la seva intervenció només davant un perill exterior- de l'altra havia retallat les atribucions dels comandaments militars en l'ordre públic sense anul·lar-ne però, la intervenció: aquesta disminució de les atribucions fou suficient per generar una contestació política important dins l'exèrcit tant per part de militars liberals que no estaven disposats a perdre "poder" com per militars absolutistes que participaven d'aquesta mateixa voluntat i la capitalitzaven per defensar el retorn a l'Antic Règim. Les conseqüències que se'n derivarien serien determinants per al futur del liberalisme.

Els anys 1812-1814, i també el posterior trienni 1820-23 "d'experiència revolucionària", serien decisius per a entendre el contingut de la nova institució i constatar les dificultats i limitacions de la seva implantació. La capacitat del governador provincial per dur a terme tant la centralització estatal com l'exercici de les competències d'ordre públic quedaven identificats com els dos grans eixos que determinaven la seva acció pràctica i el debat sobre la institució.

2/ La conflictivitat "político-jurídica" va traslladar-se de forma immediata a la pràctica i, a Catalunya, tot i la complexa situació per mor de la presència francesa, va posar-se de manifest des de bon principi en els mandats dels dos principals CP's del període, Luis Lacy (primer CP de Catalunya, i, significativament, cap de l'exèrcit) i Valentí LLozer. La problemàtica esdevenia transcendent. D'altra banda, per a l'anàlisi d'aquests dos mandats vaig disposar d'unes fonts documentals molt valuoses: en el primer cas (Lacy) els fons de l'arxiu de la Diputació de Barcelona i del Congrés de Diputats<sup>1</sup>, i, en el segon, junt als ja esmentats, la documentació personal de Valentí LLozer, conservada a l'arxiu familiar del castell d'El Papiol. La consulta d'aquesta documentació excepcional va veure's afavorida per l'amabilitat i les facilitats que van donar-me els seus propietaris<sup>2</sup>. D'aquí que l'atenció a ambdós mandats, sobretot al de Valentí LLozer, hagi estat molt especial.

Aquests dos primers capítols constituïen el model metodològic que pretenia: l'anàlisi del debat i de la problemàtica política del càrrec, del seu acoblament i funcionalitat dins

---

<sup>1</sup> Vaig localitzar un expedient amb el nom "Luis Lacy" a l'arxiu de la Capitania General de Catalunya però no hi vaig poder accedir. Vull agrair Gabriel Cardona els seus esforços per facilitar-me l'accès a la l'arxiu i a la biblioteca de la Capitania General de Catalunya.

<sup>2</sup> Agraeixo a Josep Fontana les indicacions que va donar-me per accedir a aquest arxiu. donar-me per a consultar-lo.

l'Estat, de la realitat política i administrativa de la institució a la província (infraestructura, mitjans etc.) i dels exercicis concrets, la qual cosa m'obria la possibilitat de relacionar aquests diversos nivells entre sí i comprendre la realitat i el contingut de l'estructura jurídicopolítica, de l'administrativa i el de la realitat concreta del càrrec. El factor a considerar era que l'excepcionalitat de la conjuntura a Catalunya per causa de la permanent situació bèl·lica podia distorsionar la comprensió global del càrrec la cosa obligava a servir una certa prudència a l'hora de treure'n conclusions fefaents.

El Trienni Liberal fou el moment de la "pràctica": això significaria tant la revisió de la funcionalitat política del càrrec dins l'Estat a la llum de l'experiència com la possibilitat d'analitzar una acció "normalitzada" per part dels CP's. Ben aviat però, les conspiracions absolutistes i els aixecaments reialistes comportarien una nova conjuntura "bèl·lica" que, des de mitjan 1822, afectaria molt directament el contingut de la institució, fins el punt que restà cada cop més abocada a tasques militars.

Aquest capítol no gaudiria de l'excepcionalitat de les fonts anteriors. El seguiment de la problemàtica jurídicopolítica referent a la revisió del càrrec fou objecte del mateix tractament ja que les fonts parlamentàries i governamentals eren similars i, a més, hi havia fonts hemerogràfiques; però l'anàlisi dels mandats venia determinada per la inexistència de fons documentals personals com els de Valentí LLozer i calia recórrer tant a fonts oficials i hemerogràfiques ja apuntades, com a tot tipus de premsa, fulletons, opuscles i literatura diversa a través dels quals vaig intentar reconstruir, ni que fós de manera fragmentària forçosament poc sistemàtica, l'acció dels CP's. En funció d'aquests determinants, l'anàlisi del mandat de Castellar (1820) es planteja com una aproximació global, però obligadament indicativa i incompleta; i el de Juan Munárriz no preten tant l'anàlisi del conjunt del seu exercici com la de la seva actuació concreta en dos moments concrets i especialment significatius en l'àmbit de l'ordre públic, que considero tremendament suggerents per a la comprensió de l'exercici governatiu.

Així, el desequilibri que pot observar-se entre diverses parts de la tesi neix de la dependència d'unes fonts molt fragmentàries pel que fa a l'anàlisi dels mandats. Només en un altre cas disposaria d'una documentació de valor semblant a la de LLozer: la "Memòria" del governador Antonio Guerola (1864). A un nivell molt inferior, podria esmentar també l'aplegada per Julio Trenas (1971) sobre Fermin Arteta (1850), procedent de l'arxiu familiar - que no he consultat directament-.

### Segona part. Incerteses del càrrec, misèries d'una consolidació. 1826 - 1868.

La segona part de la tesi abasta un llarg període, 1833 - 1868, que hem diferenciat internament en quatre capítols (del 4 al 7) durant el qual va produir-se la recuperació i configuració definitiva del càrrec.

A.- Capítol 4. La recuperació del càrrec va donar-se durant la crisi final de l'Antic Règim i el temps de les bullangues (fins 1843): ambdós elements definiren una etapa en que el triomf final d'un projecte d'Estat liberal es produiria després de profundes tensions i debats interns, que consegüentment van afectar també a la figura del CP. Aquest càrrec havia esdevingut, a través de la reimplantació del ministeri de l'Interior, un important eix vertebrador de la

proposta que els reformadors absolutistes "il·lustrats" feien per trobar una sortida controlada al sistema; i que va fracassar obertament amb l'esclat de les bullangues (sobretot des de juliol de 1835). Significativament aquest fracàs no incidí en la permanència de la figura governativa que havia recuperat Javier de Burgos l'any 1833, ja que superà la crisi del 1835 i les que vindrien posteriorment: la continuïtat del càrrec caldria relacionar-la, a nivell polític -com ja he dit-, amb el caràcter centralista de les opcions liberals dirigents, molt proper en aquest sentit, al que havia contemplat Javier de Burgos.

Ara bé, la transformació dels subdelegats de foment dissenyats per Burgos en CP's liberals arrossegà, com a mínim, un decisiu problema: l'exercici de les atribucions d'ordre públic. Des del desembre de 1833 va quedar molt clar que l'autoritat militar no estava disposada a renunciar-hi; el que s'havia anunciat en aquest sentit durant el període del constitucionalisme gadità quedaria, amb l'acció política de LLauder (desembre, 1833) i de Quesada (gener, 1834), clarament evidenciat.

A Catalunya la transcendència pràctica d'aquesta problemàtica fou immediata ja que el capità general Manuel LLauder va impedir la presa de possessió del subdelegat de foment de Barcelona Antoni Barata (gener, 1834).

A partir d'aquí, la relació entre l'autoritat civil i la militar esdevindria l'element clau per comprendre la figura governativa tant a nivell d'exercici concret com de la seva ubicació definitiva en l'Estat; i la subordinació recurrent de l'autoritat civil a la militar fins 1868 esdevindria un element estructural del càrrec. La promulgació sistemàtica dels estats d'excepcionalitat política i constitucional (fossin de setge, de guerra o d'excepció) fou l'instrument mitjançant el qual aquesta subordinació va legitimar-se.

Entre 1835 i 1843 això quedaria molt clar però al mateix temps, no exhauriria el contingut de la problemàtica: el debat polític constant sobre l'ordenació del CP així com el seu escàs desenvolupament administratiu, i la inestabilitat dels mandats, que impossibilitava la realització d'una tasca governativa amb una mínima perspectiva, atorgaven a la institució un caràcter d'indefinida provisionalitat. Això va beneficiar la caracterització del CP com a agent del grup en el govern, per al qual la fidelitat i el compromís polític aparcava completament la professionalitat administrativa; i aquest agent de grup, a més, havia de vetllar per l'ordre públic sota el tutelatge de l'autoritat militar en l'avinenteça que la possible tensió entre ambdúes autoritats, es resolia en favor de la militar fins el punt que podia provocar-se l'expulsió del CP per ordre del capità general, com així s'esdevingué a Barcelona l'any 1839 amb Simon de Roda

La figura governativa quedava desposseïda de pretensions institucionals i va transformar-se en un clar agent de la "revolució progressista" (1835, cas de Josep Melcior Prat), dels moderats (1837-1839, cas de José M. Cambronero) o de l'esparterisme (1842, cas de Juan Gutiérrez), es a dir, del projecte polític que s'anava imposant en cada moment. La militarització de les tensions i dels conflictes polítics, derivada en bona part del caràcter elitista i minoritari de la revolució burgesa i expressada sovint amb l'ús reiterat dels estats excepcionals, feria d'aquest agent del govern un element dependent i a l'empara del capità general, amb la comesa de controlar ("liquidar", segons com) l'oposició i mediatitzar les classes populars.

En aquest marc el contingut dels debats parlamentaris durant aquest període permetria tant centrar els principals problemes polítics com mostrar els projectes liberals "vençuts", entre els quals sempre s'hi trobarien els que apostaven per l'enfortiment de l'autoritat civil o per la reducció de les competències polítiques de l'autoritat militar. Les Corts esdevien una interessant plataforma on des de bon principi es questionaven i debatien les situacions d'excepcionalitat política i es presentaven projectes "civilistes" (com el de Silvela, l'any 1838 o la proposta de supressió de les capitanies generals de Domingo Fontan pel gener d'aquell mateix any) i que afectaven directament la definició del CP. La "fallida del civilisme", com hem titolat aquest capítol 4, és una bona manera d'entendre aquest període des d'aquesta perspectiva. La gran pregunta continuaria però, oberta: per què d'aquesta fallida? La resposta no només s'ha de buscar en el que va succeir aquests anys sinó en la forma com va produir-se la primera emergència del liberalisme als anys 1812-1814 i 1820-1823 -en que les relacions polítiques s'expressaren en formes militaritzades- i a les continuïtats respecte a la intervenció política dels comandaments militars, sancionada pels mateixos liberals.

Les fonts utilitzades per a aquest període -i que han plantejat majors dificultats de tractament que en el capítol anterior- m'han conduït a analitzar conjuntament "teoria" i "pràctica": els elements derivats dels plantejaments jurídic-polítics s'inscrivien molt directament -d'acord amb el plantejament exposat- en la comprensió de l'acció dels CP's en tant que la formulació contrària seria també adequada: l'acció puntual i concreta dels CP's permetria constatar el contingut polític dels projectes liberals i del seu fracàs a l'hora d'estructurar una administració civil de l'ordre públic. Només en el cas de Juan Gutiérrez (1842) he disposat de documentació suficient com per dedicar-hi un apartat singularitzat: l'anàlisi del seu mandat és un colofó adient a la visió del període -tot i les singularitats "esparteristes"-.

Els altres tres capítols abasten un mateix període cronològic: 1844-1868, i responen als objectius d'entendre (capítol 5) els paràmetres polítics sobre els que va produir-se la consolidació de la institució governativa que des del desembre de 1849 ja es designaria irreversiblement "Govern Civil" i de definir la seva realitat político-administrativa a Barcelona; d'entendre (capítol 6) com va produir-se la seva subordinació "estructural" a l'autoritat militar, clarament determinable per mitjà de la seva mediatitzada intervenció en la conservació de l'ordre públic; i (capítol 7) la comprovació dels plantejaments anteriors a través de l'anàlisi dels mandats de tres governadors civils concrets: Fermin de Arteta (1850), Pasqual Madoz (1854) i Antonio Guerola (1868) que corresponen a tres etapes distintes d'aquests llargs 25 anys.

B.- Capítol 5. La feblesa de la institució fou un dels trets més característics del procés d'implantació i de consolidació del governador civil: i derivà de clares raons polítiques. L'organització oligàrquica de l'Estat liberal dels moderats va situar l'administració pública al servei dels interessos governamentals, és a dir de la fracció política moderada que accedia al govern. La institució governativa provincial responia a aquest plantejament: la vella perspectiva liberal gaditana d'impuls d'un projecte de desenvolupament "nacional" va quedar substituïda per un projecte polític que cercava el manteniment en el poder i l'enriquiment privat del grup minoritari que detentava les regnes del govern i que cercava, a través de -entre d'altres- l'administració, assentar el seu domini sobre el territori d'un Estat centralitzat i sobre un teixit social molt feble.

L'estructuració d'un Estat fèrriament centralitzat esdevingué el gran mitjà a través del qual exercir aquest domini i permeté que els projectes de "desenvolupament nacional" (cas ferrocarrils, per exemple) aixopluguessin fonamentalment els interessos oligàrquics.

Sota aquest plantejament lliscà el desplegament de la institució governativa. L'assumpció progressiva fins a finals de 1849 d'un nombre creixent (com mínim a nivell teòric) de competències va derivar per un cantó, de la seva condició d'agent del govern encarregat d'assegurar aquest domini al territori provincial i de l'altra, de la necessitat de disposar dels mitjans jurídic-polítics més addients per possibilitar l'impuls d'empreses de caràcter "nacional" que servissin per a l'enriquiment privat. D'aquí que propostes dins el mateix moderantisme que pretenien dotar la institució d'un contingut administratiu correlatiu a una perspectiva de "res publica" (com el de Mariano Alonso l'any 1845) restessin abocades al fracàs i fossin considerades gairebé una utopia.

Les obligades revisions del càrrec a partir de 1856 no tindrien altre abast que el de la pretinguda adequació a una societat que canviava: l'encorsetat marc moderat s'havia d'adaptar a unes noves realitatss. Les necessitats d'un pragmatisme "tout court" -lluny d'una visió lampedusiana de l'evolució històrica- i de l'obligada atenció a una multiplicitat de problemes inexistents 10 ó 15 anys abans, va portar a considerar esbiaixadament en termes de descentralització el que no era més que una pura desconcentració burocràtica exigida per una societat que s'anava fent més complexa i que, per tant, exigia un sistema administratiu menys matusser. En aquesta línia caldria emplaçar el barbotejant increment de l'estabilitat governativa i del seu creixement material, tal com pot constatar-se a Barcelona.

C.- Capítol 6. El tipus de domini social i polític descrit anteriorment, que exclouia òbviament qualsevol mecanisme de consens, només podia mantenir-se a través d'uns mètodes tremendament rígids. Aquesta rigidesa implicava la recurrència a una opció de repressió pura, és a dir, a assentar el funcionament del sistema sota l'ègida de les autoritats militars al mateix temps que transformava a militars en polítics (fenòmen que també anteriorment s'havia produït). I aquesta ègida situava la direcció de l'ordre públic com l'eix sobre el que reposava el funcionament de l'Estat: semblant prebenda no seria menystinguda pels Narváez, Pavia i O'Donnell.

D'aquí que es produís una subordinació estructural dels governadors civils als capitans generals: la direcció política de l'ordre públic n'era el punt de partença i un cert punt d'arribada. En aquest sentit no podien estranyar testimoniatges com el d'Antonio Guerola (1864) o fets com l'expulsió de la província de Romualdo Méndez de San Julián (1868) per haver disposat de la guàrdia civil sense el consentiment del capità general tot i que les prescripcions legals li ho permetien.

En ambdós casos es posava de manifest un altre aspecte: l'atrofia d'una força policial dependent de l'autoritat civil. El subdesenvolupament de la policia governativa (posada patèticament de manifest per Antonio Guerola a Barcelona) privava al governador provincial d'un mitjà decisiu d'intervenció en l'ordre públic. Els dos únics instruments que oferien garanties al respecte eren la guàrdia civil i els mossos d'esquadra: ambdós tenien la dependència directa (o mediatitzada) del capità general; i aquesta dependència era un instrument polític que impedia l'autoritat civil l'efectiu exercici de les competències que la

legislació li atorgava. No endebades el pes de l'administració militar era molt superior al de l'autoritat civil: d'aquesta forma l'escàs, per no dir nul, desenvolupament policial esdevenia mostra privilegiada de la seva subordinació política. Mentre la delinqüència comú podia ser objecte de l'atenció preferencial d'una policia més aviat corrupta o que necessitava de rondes de vigilància especials amb una àmplia immunitat per aterrir la població, o d'una guàrdia civil molt tancada, qui s'ocupava de la dissidència política ? Per via indirecta, la resposta - sense dades concluent- crec que estaria en la capitania general.

A Barcelona, els plantejaments anteriors es radicalitzaven del tot. La societat catalana oferia unes característiques que escapaven a una aplicació mimètica del que ja hem assenyalat. I les dificultats dels governadors s'incrementaven per dues raons bàsiques: la conflictivitat social era qualitativament diferent a la de la major part del territori espanyol com a conseqüència de la industrialització, i la participació en l'Estat dels sectors dominants a Catalunya era molt minsa. El governador civil tenia que acarar doncs, dues dificultats determinants: les derivades de la conflictivitat obrera i popular, i les derivades de l'aposta industrialista de la societat catalana habitualment no assumida pel govern central. En aquest sentit no poden estranyar posicions com les de Mañé i Flaquer, tremendament crític amb la política d'ordre públic practicada des de l'administració de l'Estat, o les de l'Institut Industrial de Catalunya quan desafià -i va vèncer- a la candidatura electoral oficialista l'any 1850 o va mobilitzar-se per demanar la dimissió del governador Ventura Diaz aquell mateix any.

D.- Capítol 7. Arteta (1850), Madoz (1854) i Guerola (1864) constituïren tres exemples distints de governadors provincials. Madoz, al que tan sols hem analitzat en la seva vessant de governador molt vinculat als interessos de les classes industrials catalanes i portador d'una política progressista que pretenia implantar la "revolució" per via del consens (Benet i Martí l'han estudiat excel·lentment en una perspectiva global<sup>3</sup>) va constituir possiblement una excepció i un contrapunt excel·lent als mandats habituals.

Arteta fou un cas prototípic de governador, que hem pogut tractar amb deteniment gràcies a la documentació -publicada per Julio Trenas- de la família Arteta i que es conserva a l'arxiu-museu del palau d'Arrese (antic palau Arteta, Corella, Navarra)<sup>4</sup>. Tot i que no he utilitzat una documentació absolutament inèdita -ja que ha estat publicada però puc afirmar que no ha estat analitzada-, les possibilitats que presentava l'àmplia transcripció documental feta per Trenas, m'ha permès treballar amb un material de primera.

El cas de Guerola és molt singular: escriptor infatigable, ha deixat una detallada "Memoria" del seu exercici com governador civil de Barcelona que és una font d'informació absolutament impagable per a l'època<sup>5</sup>. La possibilitat de disposar d'aquesta documentació

---

<sup>3</sup> BENET, Josep; MARTI, Casimir, Barcelona a mitjan segle XIX. El moviment obrer durant el Bienni Progressista (1854-1856), 2 vols. Barcelona, Curial 1976.

<sup>4</sup> TRENAS, Julio, Fermín Arteta. La anticipación de un tecnócrata. Madrid, Guadarrama 1971.

<sup>5</sup> Memoria de mi administración en la provincia de Barcelona como gobernador de ella desde 5 de febrero hasta 14 de julio de 1864. 3 vols., manuscrit redactat l'any 1866.

manuscrita m'ha possibilitat de dur a terme un treball d'anàlisi que empelta tot el període, més enllà de la seva etapa concreta d'exercici. El que em sembla inexplicable és com aquest manuscrit continua avui en dia encara inédit.

D'aquesta forma, un cop més les fonts han determinat l'extensió i l'atenció de l'anàlisi realitzada. Sóc conscient dels desequilibris que això ha provocat en aquesta tesi; espero però, que això no n'ha de malbaratar la coherència.

\* \* \*

He acabat el treball l'any 1868: ja he senyalat com raons acadèmiques i com la necessitat intel·lectual de posar un punt i final provisional a la recerca han estat les úniques raons d'aquesta decisió. Durant aquesta cinquantena llarga d'anys, la institució governativa va assolir la seva plena vigència dins l'Estat liberal i els seus trets i problemes essencials van quedar perfectament centrats. Sintetitzant: la seva comprensió ha estat objectiu essencial que, per assolir-lo, ha implicat dur a cap l'anàlisi de la realitat històrica de la institució tant en la vessant administrativa com en la pràctica immediata dels governadors a Barcelona; i l'estreta relació entre aquests diversos nivells ha tingut en l'ordre públic el centre neuràlgic fins el punt que l'anàlisi de les competències polítiques del governador civil en aquest àmbit ha estat la línia de recerca decisiva que ha anat determinant aquest treball.

Així, si al començar aquesta tesi no sabia cap a on derivaria, aquesta darrera problemàtica n'ha esdevingut el seu principal eix. Les seves implicacions s'han revelat, a més, riques i importants: des del caràcter de les relacions polítiques entre al societat barcelonina i l'emergent Estat liberal espanyol, tot passant per la militarització de la vida política com element determinant dels conflictes socials i dels comportaments polítics, fins a la comprensió del clar domini de l'autoritat militar en l'exercici de la política d'ordre públic a Barcelona. Aspectes que pateixen en general, d'una preocupant manca d'atenció per part de la historiografia catalana contemporània. I que mantindran la seva vigència "estructural" -malgrat que sota paràmetres i desenvolupaments canviants i, fins i tot diferents- durant el seixanta anys posteriors. Només amb la II República s'arribaria a produir un canvi radical en aquests plantejaments: l'experiència però seria molt curta.

---

He utilitzat la transcripció mecanografiada fet pel Seminari d'Història Moderna de la Universitat de Navarra sota la direcció del Dr. Federico Suárez. Aquest interessantíssim text va arribar a les meves mans pel febrer de 1986 gràcies a Ferran Mascarell, llavors al servei de publicacions de la Diputació de Barcelona: coneixedor de la meua recerca sobre el Govern Civil de Barcelona no va dubtar a comunicar-me l'existència i coneixement d'aquest document tan bon punt havia arribat a les seves mans.



## AGRAIMENTS.

Una tesi de tan llarga elaboració com aquesta ha disposat d'una participació si no "multitudinària" sí el suficientment àmplia com perque diverses persones, de diversa forma i en diferent grau l'hagin fet possible.

M'haig de referir en primer lloc, a la Carme que ha tingut una paciència venerable per aguantar el calvari que, a mida que passaven els anys, esdevenia la tesi; i més quan el naixement del Guillem (1990) i de la Maria (1993) van transformar la rèmora doctoral en un increment de feina per a ella ja que va concedir-me butlla d'unes obligacions familiars que conscientment jo havia assumit. Per acabar-ho d'adobar vaig forçar el tancament familiar durant tres estius a La Garriga, renunciant a unes vacances com a tals, i forçant un ritme quotidià en funció de les meves necessitats laborals. Cal dir que aquests tres estius han estat decisius per avançar en la redacció d'aquest treball. A més d'això, no puc estar-me d'esmentar els innumbrables caps de setmana i dies festius que s'organitzaven en funció de la "tesi". El meu error de no endegar-la en el moment oportú (després d'haver presentat la tesina, en edat més jove) ha damnificat a qui més vull fer feliç. El cost, en aquest sentit, ha estat excessivament alt. Espero reparar aquest dany.

La meva mare i la meva tia m'han donat tot tipus de suport, fins i tot vaig poder invadir-los el seu pis de La Garriga per instal·lar-m'hi còmodament sense restriccions horàries ni de cap mena i treballar-hi en silenci. La seva presència ha estat sempre un estímul necessari i inestimable; així com la dels meus germans, gràcies als quals vaig poder optar a una comoditat material que ha revelat imprescindible: a tots nosaltres, la tesi ens ha robat massa hores de taula i sobretaula.

Als meus parents i amics la família Viladot Blasi per la seva afectuosa hospitalitat i preciosa bonhomia.

En Borja de Riquer ha estat el millor director de tesi: és molt difícil expressar en dues paraules l'abast de la seva tasca. La seva perseverança, el seu estímul constant i respectuosament crític, i la confiança que ha tingut en el meu treball han estat indispensables. I, més enllà de l'innecessari reconeixement professional, el seu mestratge, sempre present, ha esdevingut entrançable amistat.

En Martin Turrado Vidal, historiador i policia atípic, que a Madrid m'ha obert moltes portes i m'ha donat moltes pistes. M'honra la seva amistat.

En Manuel Ballbé, per les discussions fetes.

A la Isa, que va acollir-me a Madrid i va ajudar-me en una situació cruel.

En Juli Azcunce, que desinteressadament m'ha fet els gràfics. En Josep M. Ferrer, que m'ha facilitat l'enquadració d'aquest volum.

Moltes més persones m'han ajudat i m'han donat suport durant aquests anys, en aquest treball sovint aspre. La llista seria llarga i ben segur que oblidaria algun nom, oblit que després em doldria: des de les arxiveres i bibliotecàries que m'han facilitat la consulta de

documents i la tramesa de fotocòpies (sobretot des de Madrid), passant pels propietaris de l'arxiu LLozer a El Papiol que em van obrir amablement totes les portes, fins els amics i col·legues a qui molts cops, reiteradament, els hi endosava la "pallissa" sobre el que estava elaborant o aguantaven monòlegs malhumorats: la meua neurosi per la tesi l'han patida indiscriminadament. Gràcies per no fer-m'ho notar.

A tots ells, la meua sincera gratitud.

PRIMERA PART

**EL CAP POLÍTIC**  
**EN EL PRIMER MODEL CONSTITUCIONAL**  
**1812-1823**  
**TEORÍA Y PRÀCTICA**

---



**Capítol 1**

**L'ESTRUCTURACIÓ DEL CÀRREC  
1812-1814**

---



## 1.1.- EL PODER EXECUTIU EN LA CONSTITUCIO DE 1812.

La Constitució promulgada el 19 de març de 1812 per les Corts extraordinàries reunides a Cadis representà la liquidació provisional de les estructures polítiques de l'Antic Règim al mateix temps que definia les bases d'un nou sistema polític, i l'Estat liberal. El nou edifici polític s'assentava en la proclamació de tres principis revolucionaris: la sobirania nacional, la representativitat de la nació i la divisió de poders. Aquest darrer comportava la diferenciació entre el legislatiu, l'executiu, i el judicial, i posava fi a la concepció absolutista de l'exercici del poder vigent fins llavors<sup>1</sup>.

La conjuntura de crisi bèl·lica i estructural de l'Antic Règim, precipitada per la invasió napoleònica, i la feblesa social del projecte liberal emmarcaven la problemàtica constitucional i conferien unes característiques molt peculiars al nou sistema emergent<sup>2</sup>. Més específicament, pel que feia al contingut de la divisió de poders i en concret a la configuració del poder executiu, van adquirir una importància especial les implicacions derivades d'una correlació de forces en que la pressió dels estaments reaccionaris es feia notar amb intensitat.

---

<sup>1</sup> Entre les monografies referents a la Constitució de 1812 cal destacar: ARBOS, Xavier, La idea de nació en el primer constitucionalisme espanyol. Barcelona, Curial 1986; MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español. Valencia, Càtedra Fadrique Furió y Ceriol 1978; SEOANE, M<sup>a</sup> Cruz, El primer lenguaje constitucional español. Madrid, Moneda y Crédito, 1968; SOLIS, Ramón, Cara y cruz. La primera constitución española, a <<R.E.P.>> 162, Madrid 1962; VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, La teoría del estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz). Madrid C.E.C. 1983. En una perspectiva general: AJA, Eliseo; SOLE TURA, Jordi, Constituciones y períodos constituyentes en España, 1808-1936. Madrid, Siglo XXI 1977; CLAVERO, Bartolomé, Manual de historia constitucional de España. Madrid, Alianza 1989; ESTEBAN, Jorge de, Esquemas del constitucionalismo español, 1808-1976. Madrid, Universidad Complutense 1976; SANCHEZ AGESTA, Luis, Historia del Constitucionalismo Español, 1808-1936. Madrid, C.E.C. 1984 (4<sup>a</sup> ed.); TOMAS VILLARROYA, Joaquín, Breve historia del constitucionalismo español, Madrid C.E.C. 1981. Així mateix: ARTOLA GALLEGU, Miguel, Los orígenes de la España contemporánea, 2 vols. Madrid, I.E.P. 1959.

<sup>2</sup> Sobre el caràcter revolucionari de la crisi i la conjuntura històrica: ARTOLA, Miguel, La España de Fernando VII. Madrid, Espasa Calpe 1968; ídem, La burguesía revolucionaria, Madrid, Alianza-Alfaguara 1973; ídem, Antiguo Régimen y Revolución Liberal. Barcelona, Ariel 1983 (2 ed.). BLANCO VALDES, Roberto L., Rev. Cortes y Fuerza Armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823. Madrid, Siglo XXI 1988; FONTANA, Josep, La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833. Barcelona, Crítica 1979; ídem, De la fi de l'Antic Règim a la crisi de la industrialització, 1787-1874, vol. V de Història de Catalunya, dirigida per Pierre Vilar. Barcelona, Ed. 62 1988.

Això explicaria el caràcter de compromís de la mateixa norma constitucional<sup>3</sup> i incidiria en els propis continguts de l'acció liberal en provocar l'accentuació d'una sèrie de mecanismes tècnico-jurídics i polítics que, presents ja en el projecte inicial, reforçarien la pròpia transcendència com a instruments d'afirmació i consolidació d'aquest projecte. Ens referim fonamentalment a l'amplitud del control parlamentari sobre l'executiu (fins a interferir en les seves funcions per causa de la desconfiança liberal en el Consell de Regència<sup>4</sup>), a l'estricta jerarquitza i subordinació dels diversos òrgans de l'executiu (amb la pretensió d'assegurar el compliment dels decrets i demés disposicions) i a la centralització estatal com a instrument de formació nacional (que quirúrgicament obviava qualsevol altre model d'Estat organicismista o federalitzant). Tots tres elements, ingredients cardinals de la concepció liberal, assoliren a més la categoria d'instruments imprescindibles d'acció política militant per tal assegurar la pervivència del projecte.

D'altra banda, la continuïtat político-social d'institucions substantives de l'Antic Règim en el nou Estat liberal<sup>5</sup>, dotà a les forces absolutistes d'uns poderosos mitjans d'intervenció que els permetria no tan sols interferir en el desplegament constitucional sinó també enderrocar l'incipient règim.

Ambdós factors -exacerbació dels mecanismes ressenyats i pervivència d'institucions nodals de l'absolutisme- van incidir decididament en l'estructuració de l'executiu i, conseqüentment, en la de l'administració estatal central i perifèrica.

La Constitució de 1812 dissenyava un executiu molt jerarquitzat. En el vèrtex superior se situava el Rei en qui raïa

...la potestad de hacer ejecutar las leyes...(art. 16)

i que disposava del Consell d'Estat com organisme assessor (arts. 231 i 232). Les seves facultats i atribucions quedaven explicitades més endavant i no es limitaven a la simple presidència de l'executiu sinó que comportaven la potestat de

...Mandar los Ejércitos y Armadas y nombrar generales... (art. 171,8)

i la facultat d'intervenir en

---

<sup>3</sup> AJA, E.; SOLE-TURA, J., op. cit., Madrid 1977, han justificat aquest caràcter de compromís entre liberalisme i absolutisme que té la Constitució de 1812 ...por la situación política en que se llevó a cabo..., p. 16 i ss.

<sup>4</sup> Veure al respecte BLANCO VALDES, R.L., op. cit., Madrid 1988.

<sup>5</sup> Pel que fa als sectors militars, vide BALLBE, Manuel, Orden Público y Militarismo en la España Constitucional, 1812-1983. Madrid, Alianza 1983, cap. 1; BLANCO VALDES, R.L., op. cit., Madrid 1988; i CHRISTIANSEN, E., Los orígenes del poder militar en España. Madrid, Aguilar 1974.



...todo cuanto conduce a la conservacion del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior... (art.170)<sup>6</sup>.

En definitiva, la Constitució

..configura un cuadro competencial regio muy amplio, tanto por la razón dogmática de la taxitud de su redacción y el carácter enumerativo de la relación de facultades (..) como por la razón orgánica de la dependencia del Gobierno para con el Rey...<sup>7</sup>

El següent nivell subaltern el formaven els Secretaris d'Estat i de Despatx que en nombre de set eren nomenats pel Rei (art. 222) i eren responsables davant el monarca i les Corts en l'exercici de les respectives competències<sup>8</sup>. Especial importància va revestir la creació del ministeri de la Governació, puix que

...nace para hacerse cargo de la Administración interior del Reino: por ello recaerán en él las competencias más dispares: seguridad, sanidad, correos, beneficencia pública etc., y será el germen de toda la administración civil del Estado...<sup>9</sup>

i que fou justificada per Pérez de Castro en nom de la Comissió de Constitució amb els següents termes,

...Hay además un fundamento muy importante que la Comisión ha tenido presente para proponer el Ministerio de la Gobernación, que deben no olvidar las Cortes. La base de nuestra Constitución, lo que forma el alma de ella es la

---

<sup>6</sup> Veure el Títol IV de la Constitució "Del Rey". En concret els arts. 170 i 171 detallen llurs atribucions. Les implicacions que d'això se'n derivaven han estat perfectament analitzades per BLANCO VALDES, R.L., op. cit., Madrid 1988. També tenen interès les obres de CASADO BURBANO, Pablo, Las fuerzas armadas en el inicio del constitucionalismo español. Madrid, Edersa 1982; i LAFUENTE VALLE, José M<sup>a</sup>, El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución. Madrid, Edersa 1987.

<sup>7</sup> LAFUENTE VALLE, J.M<sup>a</sup>, op. cit., Madrid 1987, pp. 125-126.

<sup>8</sup> Vide el capítol VI del títol IV de la Constitució, "Del Rei". L'àmbit d'actuació de cada ministeri quedaria fixat poc després, en D., 6.abr.1812.

<sup>9</sup> TURRADO VIDAL, Martín, El Ministerio de la Gobernación en las Cortes de Cádiz, a Dos estudios sobre la creación del Ministerio del Interior. Las Cortes de Cádiz, a <<Boletín de Documentación>> n<sup>o</sup> extraordinario. Madrid, abril 1986, p. 48.

división de poderes. En adelante administración de justicia y administración económico política y gubernativa del Reino andarán enteramente separadas (...) En todo el proyecto se verá separado lo judicial de lo administrativo y económico...<sup>10</sup>

Així, en aquest segon nivell de l'organigrama de l'executiu quedava apuntada la creació d'una administració civil de l'Estat organitzada a partir d'un òrgan ministerial central, les competències del qual quedarien posteriorment definides en el decret de 6 d'abril de 1812<sup>11</sup>. Des d'aquesta administració central s'havia d'acomplir una acció governativa destinada a la consecució de la "felicitat" general, del benestar de la nació.

Des d'aquesta concepció centralitzada de l'acció governativa es formulava constitucionalment la creació d'un tercer nivell, enunciat en el títol VI: "Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos". Un nou element, el Cap Superior Polític havia d'aplicar a nivell provincial les decisions de l'executiu la qual cosa significava el desplegament i la

---

<sup>10</sup> Reproduit per TURRADO VIDAL, Martín, Las ventajas de crear un Ministerio de la Gobernación: Memoria inédita de D. José Señan y Velázquez (1811), a Dos estudios sobre el Ministerio del Interior. Las Cortes de Cádiz, a <<Boletín de Documentación>> n. extraordinario. Madrid, abril 1986, p. 22.

<sup>11</sup> En aquest decret de Clasificación de los negocios que pertenecen a las Secretarías de Despacho es senyalen les següents competències al Ministeri de la Governació de la Península i de les Illes Adjacents: ...todo lo perteneciente al gobierno político y económico del Reino, como es la policía municipal de todos los pueblos sin distinción alguna, entendiéndose por ella la salubridad de los abastecimientos y mercados, limpieza y adorno de las poblaciones; en todo lo repectivo a instrucción pública, como escuelas, colegios, universidades, academias y demás establecimientos de ciencias y bellas artes, conforme al plan y reglamento que establezcan las Cortes; en lo correspondiente a caminos, canales, puentes, acequias, disecciones de lagunas y pantanos, y toda obra pública de utilidad u ornamento; en el ramo de sanidad; en todo lo que por las leyes pueda tocar a Gobierno para promover y fomentar la agricultura e industria nacional en todos sus ramos, y en los establecimientos públicos de ambas. Tendrá a su cuidado las minas y canteras de todas clases que pertenezcan al Estado; la navegación y comercio del interior; los hospitales, cárceles, casas de misericordia y de beneficencia; la fijación de límites de las provincias y pueblos, y todo lo correspondiente a la estadística y economía pública; el ramo general de correos y postas en toda la Monarquía; la estampilla del rey y del Presidente de la Regencia (quedando por ahora la Secretaría de la misma estampilla en la forma que actualmente tiene), y la provisión de todos los empleos que sean correspondientes a los diversos ramos que comprende este Ministro... La primera planta del Ministeri fou aprovada per D., 23.agt.1812; i el primer reglament, poc després, el 28 d'agost. Sobre els aspectes organitzatius i competencials d'aquest ministeri i del conjunt de l'executiu, pot consultar-se GARCIA MADARIA, José M<sup>a</sup>, Estructura de la Administración Central (1808-1931). Madrid, I.N.A.P. 1982.

direcció d'una administració perifèrica de l'Estat<sup>12</sup>. La seva funcionalitat però, no es limitava a això sinó que s'extenia a controlar l'activitat d'unes noves institucions locals (les diputacions provincials, i els alcaldes i els ajuntaments) les quals no només es diferenciaven funcionalment sinó també per la relació jeràrquica, de subordinació i dependència que s'establia entre elles (del municipal respecte al provincial) i que definia també la seva vinculació amb el Cap Superior Polític<sup>13</sup>.

## 1.2.- EL CAP POLITIC, CREACIO CONSTITUCIONAL.

...El gobierno político de las provincias residirá en el Jefe Superior nombrado por el Rey en cada una de ellas... (article 324 de la Constitució de 1812).

Amb aquest enunciat la Constitució gaditana sancionava la creació del Cap Polític (CP) com nova figura integrada en l'executiu; i si bé la legislació posterior desenvoluparia àmpliament les seves atribucions<sup>14</sup>, el text constitucional en senyalava ja els trets fonamentals.

En primer lloc, el CP, com hem apuntat en l'anterior apartat, es situava en el vèrtex superior de l'administració provincial, en dependència directa del poder executiu central. Segons la Constitució, això implicava el control sobre els òrgans provincials i municipals<sup>15</sup>:

---

<sup>12</sup> En l'apartat següent s'analitza amb detall el caràcter del Cap Polític; aquí només ens interessa citar-lo com element integrant del tercer nivell jeràrquic de l'executiu.

<sup>13</sup> L'administració perifèrica de l'Estat es considerada per BLANCO VALDES, op. cit., Madrid 1988, com una de les novetats més importants que introdueix el Títol VI de la Constitució junt a la ...labor de "uniformización" y "racionalización" (de les institucions locals) que se tradujo en la creación de un único instrumento institucional de administración municipal: el ayuntamiento y el alcalde constitucionales, autoridades electivas pero fuertemente dependientes de la administración central del Estado, del poder ejecutivo nacional..., p. 270.

En aquest respecte l'adopció per part dels liberals gaditans del model administratiu napoleònic ha estat analitzada per GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, La Administración Española. Madrid, Alianza 1972 (capítols IV-V); i Revolución Francesa y Administración Contemporánea. Madrid, Taurus 1981 (2a. ed.).

<sup>14</sup> Aquesta legislació l'analitzarem en el posterior apartat, especialment la "Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias" de 23 de juny de 1813.

<sup>15</sup> Llurs competències quedaven definides en els articles 321 (ajuntaments) i 335 (diputacions). La Instrucció de 23 de juny de 1813 n'especificaria la organització, el caràcter i les atribucions.

a/ pel que feia a les diputacions provincials, el "Discurs preliminar" al projecte constitucional justificava clarament el sentit d'aquest control,

...propone la Comisión que en las provincias el gobierno económico de ellas esté a cargo de una Diputación compuesta de personas elegidas libremente por los pueblos de su distrito, y del Jefe Político y el de Hacienda Pública. Estos últimos, como individuos natos de la Diputación, conservarán el ejercicio de la autoridad del Rey, para que no pueda ser desconocida o poco respetada en todo lo que pertenece a sus facultades. Sin que deba recelarse que las de la Diputación puedan nunca exceder los límites que se les prescribe pues en caso de abuso o resistencia a las órdenes del gobierno, podrá éste suspender á los vocales, dando parte a las Cortes para resolver lo que convenga. De esta disposición resultarán freno recíproco, que conservará el justo equilibrio que pueda desearse...<sup>16</sup>

La presència del CP i de l'intendent com a membres nats de la diputació hi refermava el control central. Ambdós càrrecs però, no hi tindrien la mateixa funcionalitat puix que el caràcter estrictament econòmic de l'intendent li atorgava uns poders circumscrits a un més limitat àmbit d'acció. No seria ell sinó el CP qui presidiria la institució provincial i qui assoliria la categoria de maxima autoritat civil.

D'altra banda, l'equilibri entre organisme provincial i autoritat governativa fou inexistent. La balança sempre va decantar-se clarament en favor de la segona, tal i com ja es manifestà en el mateix debat parlamentari.

b/ Pel que feia als òrgans municipals, llur dependència governativa esdevingué encara més evident. El debat parlamentari permet copsar perfectament tant aquest fet -i el contingut de l'actuació del Cap polític- com la comprensió liberal de la representativitat dels ajuntaments. La discussió (article 307 del projecte constitucional, 309 de la Constitució) al voltant de la presidència dels ajuntaments per part dels CP's va constituir l'exponent més representatiu de les alternatives liberals al respecte. Per un cantó l'oposició a aquesta proposta, formulada amb rotunditat pel diputat Castillo, defensà una opció liberal radicalment respectuosa i preservadora de la independència dels poders sancionada en la Constitució,

...La Constitución, Señor, es un sistema: por consiguiente, es menester que el plan que V.M. ha adoptado en grande, se adopte en pequeño. V.M. ha dividido el Poder legislativo del ejecutivo y judicial; ha prohibido que el Rey asista a las sesiones de las Cortes, y lo que es más, ha mandado que los Secretarios de Despacho no se hallen presentes en las votaciones: todo para precaver el influjo que pudiera tener en los diputados la presencia del rey ó sus Ministros.

---

<sup>16</sup> Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella. Cádiz, 24 de diciembre de 1811.

Pues estas mismas precauciones deben tomarse respecto de los Ayuntamientos, para que estos puedan deliberar con libertad. Si las Cortes representan á la Nación, los Cabildos representan un pueblo determinado; con que si se teme que el Rey ó sus Ministros influyan en las Cortes, siendo éstas un Cuerpo tan numeroso, y cuyos individuos debemos suponer que están dotados de grandes virtudes, ¡con cuánta más razón es de temer que los jefes de las provincias, que representan parte del Poder ejecutivo, hayan de influir poderosamente en los Ayuntamientos! Por tanto, soy de opinión que absolutamente se prohíba que los jefes políticos presidan á los cabildos, y que se conceda el honor de presidirlos exclusivamente á los alcaldes ó regidor más antiguo... <sup>17</sup>

De l'altra, la resposta de Toreno a aquest plantejament fou el millor exemple de les posicions del liberalisme gadità triomfant

...Todo su discurso se funda en un principio a mi parecer equivocado, cuando ha manifestado que los Ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Este es un error: en la Nación no hay más representación que la del Congreso nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los Ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada, en vez de constituir una sola é indivisible nación. Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los Pueblos; pero como el mejor modo de plantear esta parte, tan esencial para la felicidad de las provincias, debe reposar sobre el interés que sus mismos vecinos tienen en su prosperidad, evitando todos los gravámenes posibles y fomentando todas las fuentes de aquélla, se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos (..) La comparación que se ha querido hacer de las Cortes con los Ayuntamientos y del jefe político con el Poder ejecutivo o el Rey, no es exacta. Las Cortes y el Rey son dos poderes supremos de la Nación; éstos tienen respectivamente sus dependencias, y los Ayuntamientos son esencialmente subalternos del Poder ejecutivo: de manera que sólo son un instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente el bien general de la Nación; pero al mismo tiempo, para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político, que, nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas del Gobierno. Este es el remedio que la Constitución, pienso, intenta establecer, para apartar el federalismo, puesto que

---

<sup>17</sup> <<Diario de Sesiones de las Cortes>> -D.S.C. en endavant-Intervenció del diputat Castillo en la sessió de 10 de gener de 1812.

no hemos tratado de formar sino una Nación sola y única...<sup>18</sup>

La cita és llarga però queda ben justificada perquè la claredat amb que Toreno va fixar la finalitat darrera dels caps polítics no tingué parió al llarg del debat parlamentari<sup>19</sup>. La contundència amb que el comte raonava la funcionalitat del CP respecte de les institucions locals constitueix la millor exposició sobre el paper que se li atorgava a aquest agent governatiu com element de control de les instàncies locals, com a canal d'aplicació de la política de l'executiu a nivell provincial i, des d'aquestes posicions, com a instrument de solidificació de la nació espanyola. Varela Suanzes-Carpegna ha fet una penetrant anàlisi sobre el caràcter abstracte, unitari i ideal de la nació espanyola com subjecte d'imputació del poder polític característic del liberalisme espanyol, caràcter que derivaria del seu apriorisme respecte de l'Estat. Segons aquest autor,

...Es éste quien crea la Nación, quien la determina y unifica, y no a la inversa. La voluntad de la Nación no es más que la voluntad del Estado. No son dos voluntades sino una sola hipostizada...<sup>20</sup>.

Si era l'Estat qui creava la Nació, si a través de l'edificació d'aquest Estat s'havia de determinar i unificar la Nació, al CP, com a peça integrant del poder executiu, se li atorgava un paper fonamental en el soldatge d'aquesta Nació per mitjà de la centralització estatal: el de fer present arreu del territori l'acció del govern, principal motor d'aquesta comesa, i vetllar pel seu compliment. Aquesta comesa era complementada amb l'exercici del control polític sobre els ens locals als quals calia allunyar sobretot de dos perills: la seva "il·lusió" de representativitat social i la tentació de depassar l'àmbit competencial. L'immediat precedent de les juntes era l'exponent privilegiat de les dificultats que podien solcar la via liberal centralista puix que reflectia la profunda substancialitat aunitària i particularista dels organismes locals a través dels quals podia emergir -i precipitar-se- un model d'Estat federalitzant que comportaria i atorgaria un contingut i una perspectiva distints a formació de la Nació. L'exposició de Toreno esdevenia així un lúcid plantejament estratègic que assignava a la peça "cap polític" unes funcions perfectament delimitades.

---

<sup>18</sup> D.S.C., 10 de gener de 1812. Sobre els conceptes de sobirania i de representativitat de la nació són especialment interessants les anàlisis de Joaquín VARELA-SUANZES CARPEGNA, op.cit., Madrid 1983 (en concret els cap. II, III i VI pel primer tema; i el IV, V i VI pel segon); i de Xavier ARBOS, op. cit., Barcelona 1986 (caps. I i II per la segona temàtica).

<sup>19</sup> Pot consultar-se un recull ben sistematitzat de les intervencions parlamentàries respecte dels caps polítics, a TURRADO VIDAL, Martín, El Jefe Político: diseño de su institución en las Cortes de 1811 a 1814, <<Boletín de Documentación>> 114, Madrid, octubre-diciembre de 1988, pp. 49-80.

<sup>20</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., op. cit, Madrid 1983, p. 191-192.

En aquesta línia cal situar també el plantejament d'una nova divisió territorial sobre el conglomerat de territoris que aplegaven Espanya, i que perseguia una triple finalitat:

...a/ igualdad en el régimen jurídico de todos los territorios; b/ centralización y unidad nacional, y c/ eficacia...<sup>21</sup>

La divisió quedava justificada com element de configuració d'un nou marc geogràfic uniforme i racionalitzat que possibilités la homogènia distribució dels serveis estatals i liquidés la fragmentació característica de l'Antic Règim<sup>22</sup>. D'aquesta forma, el cap polític trobaria definit l'àmbit físic -la província- on desenvolupar la seva acció unificadora. Com diu González Posada, la província

...(es) una creación esencialmente constitucional, puesta desde el primer momento al servicio del Estado, con un sistema de administración de los intereses generales mediante una distribución territorial de éstos en las circunscripciones que habrá de establecer la ley, según conveniencia de la Nación...<sup>23</sup>

Perspectiva que quedaria complementada amb la decisiva prescripció de la unitat de legislació (codis civil, penal i de comerç) -article 258- i amb la determinació que l'exclusiva representativitat de la nació passava per les Corts, aparcant qualsevol veleïtat al respecte de

---

<sup>21</sup> GUAITA, Aurelio, La división provincial y sus modificaciones, a Actas del III Symposium Historia de la Administración. Madrid, I.E.A. 1974, p. 319.

<sup>22</sup> L'article 11 de la Constitució prescriu que ...Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan... Les parts integrants d'aquest territori espanyol eren concretades en l'article 10, en una enumeració provisional que no coincidia ni amb la divisió de Floridablanca (1785) en 40 províncies, ni amb la fixada per COLMEIRO, Derecho Administrativo Español. Madrid 1876 (4ª ed). Pel que fa referència a la divisió en 38 prefectures, establerta per Bonaparte, vide MELON RUIZ DE GORDEJUELA, A., El mapa prefectural de España, a <<Estudios Geográficos>> 46, 1952, pp. 5-72; i MERCADER RIBA, J, Organización administrativa francesa, a II Congreso de la Guerra de la Independencia y su época. Madrid, C.S.I.C. 1959, p. 5-23; ídem, Las divisiones territoriales napolónicas en el Principado de Cataluña, a <<Estudios Geográficos>> 55, pp. 251-298, maig 1949.

<sup>23</sup> GONZALEZ POSADA, Adolfo, Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909. Madrid 1909 (reed., I.E.A.L. 1982). Sobre els orígens i caràcter de la província, vide. CALERO AMOR, Antonio Mª, La división provincial de 1833. Bases y antecedentes. Madrid, I.E.A.L. 1987, on pot consultar-se a més una cuidada bibliografia i un interessant apèndix documental.

les institucions locals. Dit d'una altra manera, eren les Corts formades per mitjà del sufragi indirecte qui havia de definir una voluntat nacional i per tant, d'impulsar i de dotar de contingut la pretesa unitat nacional, emergent en una conjuntura de crisi.

Aquests tres elements (divisió territorial, unificació legislativa i monopoli de les Corts de la representativitat nacional) esdevenien bases incontestables del nou sistema polític; i que conseqüentment permetien legitimar l'acció del CP com a mur de contenció del federalisme.

Finalment, la Constitució de 1812 atorgava al CP una rellevant intervenció en els processos electorals (generals, provincials i municipals) en situar-lo en la presidència de les diverses juntes (parroquials, de partit i de província)<sup>24</sup>. El control que des de l'Estat s'exerciria sobre els mecanismes de representació a través dels caps polítics delimitava el darrer dels camps que la Constitució de 1812 posava en mans d'aquests agents de l'executiu, les atribucions dels quals serien regulades per llei mesos després, al llarg d'un procés parlamentari complex i conflictiu.

### **1.3.- EL CAP POLITIC EN EL DESENVOLUPAMENT JURIDIC CONSTITUCIONAL.**

#### **1.3.1.- El procés d'elaboració de la Instrucció de 23 de juny de 1813.**

Des de la constitucionalització dels CP's fins a la reglamentació de la seva figura en la Instrucció per al govern econòmic-polític de les províncies de 23 de juny de 1813, va transcórrer més d'un any. Durant aquest temps, mentre les Corts generaven una legislació fragmentària al respecte -i que sovint tingué una escassa incidència- l'acció pràctica dels primers caps polítics designats per la Regència als territoris alliberats, dimensionà la problemàtica de la figura en base a la realitat històrico-política. Es evident que ambdós aspectes (legislatiu i exercici real) caminaven estretament relacionats i van condicionar el contingut de la immediata Instrucció de 23 de juny: l'anàlisi d'aquest procés permetrà centrar els elements més polèmics del càrrec a l'hora de normativitzar-lo.

Així mateix, aquests elements permeten valorar la importància política del càrrec dins l'estructuració de l'Estat tant en referència a la conjuntura històrica concreta com a la previsió de futur que els liberals en feien: és a dir, tant des de la perspectiva de la correlació de forces polítiques que va determinar la configuració del càrrec, com des de la del propi model d'Estat liberal.

---

<sup>24</sup> Articles 46 (...las Juntas de parroquia serán presididas por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea...), 67 (...Las juntas electorales de partido serán presididas por el jefe político, o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido...) i 91 (...Serán presididas estas juntas -les provincials- por el jefe político de la capital de la provincia...).



### 1.3.1.1.- Els primers caps polítics: centre del debat polític.

L'objectiu prioritari pel qual va procedir-se al nomenament dels primers CP's fou posar en marxa les noves institucions locals: d'antuvi els ajuntaments, i de forma immediata les diputacions<sup>25</sup>.

Pel que feia als ajuntaments, el diputat liberal Morales Gallego sintetitzaria perfectament la mecànica de la seva formació

...si un jefe político llega hoy a un pueblo, no puede hacer más sino separar en el mismo día a los individuos del ayuntamiento antiguo; en el siguiente publicar la Constitución, y señalar para el inmediato o para el próximo domingo las elecciones para el ayuntamiento popular...<sup>26</sup>

La implantació de les diputacions es tractaria poc després, concretament arran d'una consulta elevada per la Junta provincial d'Extremadura referent a la seva pròpia continuïtat com organisme: les Corts determinaren

...Que debiendo cesar las juntas de provincia tan luego como se formen las diputaciones provinciales, la Regencia del reyno (sic), venciendo los obstáculos que puedan ofrecerse, y excitando el celo y la actividad de los gefes (sic) de las provincias, haga que se formen las juntas preparatorias que deben facilitar la elección de diputados a Cortes y de diputados de la diputación provincial...<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Decrets de 23 de maig de 1812 sobre "Formación de Ayuntamientos Constitucionales" i "Establecimiento de las Diputaciones provinciales en la Península y Ultramar".

<sup>26</sup> D.S.C., 19.set.1812. Morales s'ajustava exactament al que prescrivia l'article del D., 23.mai sobre formació d'ajuntaments: ...Debiendo cesar, en virtud de lo prevenido en el art. 312 de la Constitución, los regidores y demás oficios perpetuos de Ayuntamiento, luego que se reciba y publique en cada pueblo la Constitución y este decreto, se pasará a elegirlos a pluralidad absoluta de votos en la forma que se establece en los artículos 313 y 314, así en los pueblos en que todos tengan la dicha cualidad de perpetuos, como en los que la tengan algunos solamente; en la inteligencia de que en los pueblos en que pueda verificarse esta elección cuatro meses antes de concluí <sup>26</sup>se el año, se renovará en fin de diciembre del mismo la mitad, saliendo los últimamente nombrados; pero en aquellos pueblos en que se haga la elección cuando falten menos de cuatro meses para acabarse el año, seguirán los elegidos en su cargo hasta fin del año siguiente...

<sup>27</sup> Ordre de les Corts de 15 de setembre de 1812. Com veurem més endavant, aquesta ordre va servir al Capità General-Cap Polític de Catalunya Luis Lacy per suprimir la Junta provincial de Catalunya i procedir al nomenament de la Diputació catalana.

A la posta en marxa de les institucions locals s'hi afegí, en tercer lloc, la problemàtica referida a les eleccions de diputats per a les futures Corts ordinàries. Així, amb motiu de la consulta del cap polític de Còrdova, sobre com aquesta ciutat havia de procedir al nomenament del diputat que li corresponia, la Comissió de Constitució va dictaminar que

...lo que debe hacer el jefe político interino de Córdoba es acelerar la publicación y jura de la Constitución, el nombramiento de los ayuntamientos constitucionales, medida indispensable y necesaria para tranquilizar los pueblos, y evitar las innumerables quejas que se han suscitado en aquéllos en que se ha diferido; y hecho que sea en Córdoba, pase el ayuntamiento a nombrar por sí solo el Diputado de Cortes por la ciudad, siendo esta medida extensiva a todas las demás ciudades y villas de voto en Cortes que se hallen en el mismo caso...<sup>28</sup>

Sobre aquests eixos havia de pivotar la comesa dels CP's pel que feia a la implantació del nou sistema constitucional. El desenvolupament d'una tasca mancada de normativa específica i emparada d'unes atribucions genèriques àmplies, atorgava als agents del poder executiu un elevat grau d'autonomia respecte de les Corts -i del goven- i els permetia una pràctica que tant podia obeir a les instruccions concretes que rebien de la Regència com podia derivar de la lliure interpretació de la pròpia funció. I en el millor dels casos, la bona voluntat amb que pretenia dur-se a terme la comesa, els obligava a reclamar de l'executiu i de les Corts la ràpida elaboració d'un reglament o intrucció específics. No poden estranyar les consultes adreçades des de diverses províncies sobre aspectes concrets que el CP havia de resoldre i que demanaven la clarificació de les atribucions pròpies i exigien la delimitació dels àmbits competencials en relació a les altres autoritats provincials, en especial els capitans generals que fins llavors havien gaudit de plens poders en el territori.

Així l'11 d'agost de 1812 les Corts van haver de publicar un decret amb

...Varias medidas para el mejor gobierno de las provincias que vayan quedando libres...

necessàries per la seva recta administració. Era especialment significativa la recomenació que es feia a la Regència perquè garantís

...la buena elección de las personas que hayan de manejarlos. A este fin, y al de inspirar en los mismos pueblos la justa confianza que deben tener en las autoridades y empleados públicos nombrados por su gobierno...

La preocupació del liberalisme gadità per assegurar la fidelitat política de les persones

---

<sup>28</sup> D.S.C., 16.set.1812.

nomenades per la Regència es feia evident. La desconfiança amb que les Corts contemplaven l'actuació de l'executiu, centrava el seu punt de mira en els CP's perquè precisament el descontent en relació a com molts d'ells havien dut a terme la instauració dels nous ajuntaments constitucionals acaparava les crítiques liberals<sup>29</sup> i situava el tema de la designació de les persones que havien d'ocupar aquest càrrec en un primer pla; al mateix temps l'escàs entusiasme mostrat pels caps polítics de Sevilla, Castella o Extremadura en procedir a la substitució de les velles autoritats exemplificava, a ulls del legislatiu, la política equívoca seguida per l'executiu a l'hora d'impulsar el nou sistema. Argüelles denuncià que després de l'alliberament de Castella, Extremadura i Andalusia, i de la reanimació de l'esperit públic que se n'havia derivat

...¿cómo podrá desentenderse el Congreso de tomar en consideración las causas de (la) inactividad, de (la) indisculpable lentitud que se nota en el giro de los negocios más importantes, o mejor diré, en todos los ramos de la administración pública?. Y entre estas causas ¿puede haber alguna que llame más la atención de V.M. que los principales agentes del Gobierno, destinados a encargarse del militar y político de las provincias, singularmente de las que acaban de rescatarse? ¿Puede el Congreso nacional estar satisfecho del orden, de la actividad, de la energía con que se conducen los jefes militares y políticos de ellas, de la conformidad y concordancia de sus providencias con lo prevenido en la Constitución y en los decretos de las Cortes? Pues, Señor, yo como diputado de la Nación declaro que no lo estoy...<sup>30</sup>.

La figura dels CP's, escassament definida, es situava en el centre del conflicte que enfrontava ambdós poders<sup>31</sup>. No endebades el diputat José Martínez havia proposat a les Corts,

...Que la Comisión de Constitución examine cuanto en la misma se halla establecido, y exponga á V.M. lo que se le ofreciere acerca de los jefes políticos sus calidades, sus nombramientos, duracion, facultades, sueldos, responsabilidad y quién deba conocer de sus causas criminales, y de las de

---

<sup>29</sup> Sobre aquesta problemàtica: CASTRO, Concepción de, La Revolución liberal y los municipios españoles. Madrid, Alianza, 1979, p. 61 i ss.; i BLANCO VALDES, R.L., op.cit., Madrid 1988, pp. 278-284.

<sup>30</sup> D.S.C., 21.set.1812. En la sessió anterior la Comissió de Constitució denuncià que ...se entorpecen las elecciones y se dilatan cuando menos, como ha sucedido en Sevilla, donde no se ha hecho la eleccion del ayuntamiento constitucional, sin embargo de haber pasado más de quince días después de la llegada del jefe político, entreteniéndose los individuos del ayuntamiento interino que aquél formó en enviar diputaciones para cumplimentar al Gobierno... D.S.C., 19.set.1812.

<sup>31</sup> Sobre la relació entre l'executiu i el legislatiu durant aquest període, BLANCO VALDES, R.L., op. cit., Madrid 1988, p. 270 i ss.

separación y suspensión...<sup>32</sup>

La necessitat de reglamentar el càrrec es desenvolupava al mateix temps que comportaments polítics dubtosos, des l'òptica liberal, encara més significatius en una conjuntura especialment crítica de les relacions entre executiu i legislatiu. D'aquí que la Comissió de Constitució presentés el 19 de setembre un projecte de decret en el que insistia en les prescripcions fetes en el d'11 d'agost, remarcant la necessitat que els CP's fessin jurar la Constitució, procedissin a organitzar les eleccions municipals i destituïssin de forma immediata totes les autoritats nomenades pels francesos. L'especificació d'aquests objectius anava acompanyada per la denúncia de les conductes arbitràries i despòtiques observades en aquests agents governatius.

La Comissió justificava la tramitació del projecte en base a tres importants -i alarmants- fets:

a/ el contingut de les instruccions que la Regència havia tramés als CP's autoritzant-los a nomenar directament els nous ajuntaments sense necessitat de celebrar eleccions. La Comissió denunciava així les greus conseqüències que derivaven d'aquest arbitrari poder

...se usurpa a los pueblos una facultad que les concede la Constitución (..) Estas elecciones (..) deben ser enteramente libres y populares (..) (pero) se hacen a arbitrio y por solo el buen parecer del comisionado jefe político interino, siendo estos actos más que de elección un nombramiento arbitrario y sin sujeción a propuesta alguna. Con ellos se toma el jefe político la iniciativa para la elección y nombramiento de los concejales; previene de algun modo la voluntad de los pueblos; les indica las personas que han de nombrar, privándoles en un negocio tan delicado de aquella libertad que deben tener para elegir sujetos de entera satisfacción y que merezcan su confianza...<sup>33</sup>

b/ la continuïtat en els càrrecs municipals de bona part de les autoritats anteriors sense que, en molts casos, els CP's no les haguessin cessat; i

c/ l'assumpció de facultats judicials per part dels CP's.

La proposta provocaria tenses intervencions per part de qualificats liberals que, subscribint les denúncies formulades per la Comissió i l'esperit del projecte, s'oposarien a la seva aprovació perquè el consideraven inútil (en definitiva no feia sinó repetir normes anteriorment aprovades), i que només servia per desgastar el legislatiu. En definitiva, el projecte escatimava la problemàtica de fons: la necessitat d'exigir responsabilitats polítiques a l'executiu i l'exercici d'un ple control parlamentari. En formulació de Mejía

---

<sup>32</sup> D.S.C., 28.agt.1812. La proposta va passar a la Comissió de Constitució.

<sup>33</sup> Arxiu del Congrés de Diputats (A.C.D.), sèrie general (s.g.), lligall 85.

...¿De dónde hemos sacado nosotros que porque un funcionario público no cumpla esté en él la culpa? Un funcionario público se atiene á las instrucciones del Gobierno, y á éste es á quien debe exigirse la responsabilidad...<sup>34</sup>

la qual cosa posava en solfa al mateix temps la necessitat de detallar els requisits adients per ocupar un càrrec (començant perque fossin homes "...amig(os) del nuevo orden...", en paraules de Dueñas) al que s'encomenaven unes delicades missions. Seria Argüelles qui millor recolliria els sentit de les intervencions parlamentàries, i qui amb més patetisme plantejaria la necessitat d'exigir les reponsabilitats a la Regència

...parece que tenemos miedo, y que no nos atrevemos a descorrer la cortina. ¿A qué viene manifestar por medios indirectos que el Congreso no está satisfecho de los nombramientos hechos por el Gobierno?...El Gobierno ha podido hacer buenas elecciones: no las ha hecho: nadie tiene tanto derecho como el Congreso actual para exigir de él que haga buenos nombramientos: porque el Congreso no ha querido intervenir en ellos y sus individuos se han condenado á no poder ser nunca nada...<sup>35</sup>.

En la següent sessió de les Corts, el 21 de setembre, formalitzaria la seva inicial proposta ("...que el Congreso diga á la Regencia que no está satisfecho de los nombramientos que ha hecho...") i detallaria extensament tant els motius com els punts concrets a que haurien d'informar els ministres al legislatiu, i que foren aprovats pels diputats. De les propostes formulades, ens interessa especialment la 4<sup>a</sup>, en que demanava

...Qué jefes políticos se han enviado á las provincias libres para plantear la Constitucion, y asegurar la observancia de los decretos del Congreso, con los fundamentos que tenga el Gobierno para esperar que conservarán el espíritu público de ellas, y removerán por su parte cuántos obstáculos pudieran oponer los enemigos ocultos de la libertad é independencia nacional...<sup>36</sup>

S'iniciava així, segons Blanco Valdés

...un expediente parlamentario de control gubernamental (...) cuyo punto final de llegada habría de ser la derrota política del [Consejo de Regencia] nombrado en enero de 1812 y su sustitución, en marzo de 1813, por un nuevo

---

<sup>34</sup> D.S.C., 19.set.1812.

<sup>35</sup> D.S.C., 19.set.1812.

<sup>36</sup> D.S.C., 21 de setembre de 1812. L'exposició de motius i la proposta d'Argüelles, pp. 3731 a la 3734, n<sup>o</sup> 661, vol. V, Madrid 1870.

órgano ejecutivo nacional...<sup>37</sup>

El govern no contestà a les protestes del legislatiu però tampoc no restà passiu. Al cap de tres setmanes el secretari de Despatx de Governació Josef Pizarro passava a les Corts un ofici en que insistia en

...la necesidad y urgencia de determinar sobre las obligaciones, facultades y numº de los Gefes Superiores y Políticos de las Provincias...<sup>38</sup>

La "necesidad" i la "urgencia" de la petició ministerial quedaven legitimades a més, per les condicions materials, d'infraestructura, que disposaven els CP's per al desenvolupament de les seves comeses: així, l'exposició que el CP d'Astúries va adreçar al ministre el 21 de novembre va constituir un bon exemple de la precarietat d'aquestes condicions i de les necessitats del càrrec, ja que estava mancat tant d'una oficina des d'on despatxar els diversos afers com de personal per ocupar-se'n. Tan sols disposava de l'ajuda

...de un joven de toda mi confianza, suma reserva y probidad, que por mi cortedad de vista hace mucho tiempo me lleva la pluma en mi correspondencia privada, y desempeño de las comisiones, e informes reservados que la Rl. Audiencia, y otras corporaciones han puesto a mi cuidado, continuando en una ocupacion que le lleva todas las horas del día, y muchas de la noche a fin de que los negocios no se retarden, con solo el sueldo, que hasta aquí (he) satisfecho de mi propio bolsillo...<sup>39</sup>

Com a solució el CP presentava un "plan", la realització del qual exigia el suport econòmic de la Hisenda central, i que passava per contractar

...un secretario y cuatro dependientes; el sueldo de aquél depende del diverso punto de vista, en que se debe considerar: si en el reglamento (..) de los Gefes superiores de provincia (..) contemplan este destino como de escala para obtener otros en la nación, que tengan estos ciertos honores, y para cuya obtención requiera circunstancias y cualidades determinadas; o sólo como un destino sin condecoración social que posea las prendas de honradez, desinterés, decoro y suma reserva, y goce de toda la confianza de su Gefe sobre quien recaiga toda la responsabilidad de las faltas, y delitos cometidos por aquel...<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> BLANCO VALDES, R.L., op. cit, Madrid 1988, p. 283.

<sup>38</sup> A.C.D., s.g., lligall 16/exp.83, 10 d'octubre.

<sup>39</sup> Exposicion del Gefe Político de Asturias, A.C.D., s.g., lligall 16/exp. 83, adjunta a l'ofici de Pizarro. També s'hi pot consultar una altra de semblant del Cap Polític de Cadis.

<sup>40</sup> Idem.

En definitiva, Manuel Marin plantejava, amb molta prudència per causa de la crítica situació econòmica, la problemàtica de la dotació material, de la planta i del caràcter de la nova administració perifèrica. Problemàtica que, paral·lelament a les altres polèmiques polítiques contemporànies, situava l'interrogant sobre el veritable abast del projecte liberal d'administració perifèrica i de la professionalització dels seus integrants. En aquest respecte avançava el que seria un dels problemes estructurals de la institució al llarg del segle XIX: la seva pobresa material i pressupostària, autèntic taló d'Aquil·les pel desenvolupament de l'administració civil de l'Estat<sup>41</sup>. En aquest sentit, la demanda del CP d'Astúries Manuel Marin de Reyes centrava un dels factors bàsics en funció del qual podia diagnosticar-se la credibilitat político-administrativa última de la institució.

El ministre de la Governació Pizarro disposava doncs, de diversos i importants motius per a justificar la seva sol·licitud: el punt de partença era que

...Un Gefe Superior en cada Provincia, según se halla hasta ahora dividida la España, no puede en algunas llenar las variadas é importantes atenciones que tiene sobre sí, ni satisfacer completamente a los deseos de S.M. y de la Regencia de que se restablezca el Gobierno político de las Provincias con arreglo a la Constitución, cuando su ocupación por el Enemigo ha destruído en ellas hasta los últimos vestigios del orden social, y además se trata de substituir al régimen antiguo por uno nuevo...

Pizarro en cap moment no feia referència a la protestes que des del Congrés s'havien formulat contra els CP's existents: la importància política d'aquest silenci no amagava la rellevància de l'exposició, en la que dos aspectes adquirien una especial importància:

a/ la determinació del doble caràcter dels caps polítics, d'agents de l'executiu a la província i de presidents de les diputacions provincials

...hubiera quedado un vacío entre (el gobierno) y las Provincias, si la Constitución no los hubiera sabiamente eslabonado por medio de los Gefes Superiores y de los Gefes políticos, que siendo unos agentes del Gobierno se hallasen al mismo tiempo a la cabeza de las Diputaciones provinciales, y en unión con ellas promoviesen todas las providencias de éste dirigidas a su mejor régimen y á la prosperidad de la Nación; debiendo, sin duda, tener además personas que les ayuden en tan penoso y complicado encargo, ó Gefes políticos de menor jerarquía como bien claramente se manifiesta en el artículo 337 de la Ley Constitucional en que se dice que los individuos de las

---

<sup>41</sup> Sobre la crítica situació de les finances estatals durant aquest període, vide. FONTANA, Josep, Las grandes líneas de la evolución de Hacienda, a FONTANA, J.; GARRABOU, R., Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814). Alicante, Instituto Juan Gil-Albert, Diputación Provincial 1986.

Diputaciones han de prestar el juramento en manos del Gefe Superior, y los Ayuntamientos en las del Gefe político, donde le hubiere...

CP's subalterns dels quals se n'hauria de fixar el nombre i les atribucions<sup>42</sup>; i

b/ la urgència de fixar-ne les atribucions no només per dur a terme l'execució de les ordres superiors i per possibilitar-ne una acció uniforme sino també per servir l'harmonia amb les altres autoritats i impedir-ne mútues interferències

...Asimismo, sino se determinan las facultades que han de reglar la autoridad de estos Gefes, ni ellos mismos pueden proceder de un modo uniforme, ni desempeñar las miras de S.M. y de S.A. con notable perjuicio de muchos de los ramos económicos, de los Pueblos, y atraso del restablecimiento apetecido del nuevo orden que les ha de regir, ni el gobierno puede establecer las reglas necesarias para la conservación de la armonía entre las autoridades, y hacer que todas concurren al saludable objeto de asegurar y promover el bien público y del Estado...<sup>43</sup>

Aquestes interferències constituïren un dels principals centres de preocupació liberal puix que la definició de les competències dels CP's significava retallar les dels capitans

---

<sup>42</sup> ...Mas sin embargo de tan sabias instituciones, como las funciones de esta nueva clase de Gefes son demasiado vastas, y pueden complicarse con las de otras autoridades, es necesario que se determine con distinción, la extensión de su autoridad, ó sus facultades, por un Reglamento o Instrucción peculiar en que se deberá además fijar el número de Gefes políticos subalternos que ha de haber en cada provincia, y si el encargo de estos ha de ser meramente visitar la provincia conforme a las órdenes el Gefe Superior, o ayudar a este en la Capital, o bien situarse en cabezas de partido determinadas con límites nuevamente prescritos, o seguirse la distribución que aunque desigual, existia antes lo político, subrogándolos á los Gobernadores políticos y corregidores...

<sup>43</sup> Pizarro acabava l'exposició amb aquestes paraules: ...Aunque la Regencia del Reino reconoce que estos pormenores no debían deslindarse en la Constitución, y desearía por no ocupar demasiado la atención de S.M., poder con el auxilio y luces del Consejo de Estado, arreglar estos asuntos, por medio de un Reglamento para gobierno de dichos funcionarios, como p<sup>a</sup> la formación de este es preciso fixar las bases de la autoridad, o facultades de los Gefes políticos, y determinar su número y clasificación en el orden de la jerarquía gubernativa y sus sueldos, todo lo que es peculiar de S.M. y propio de su autoridad soberana, me manda S.A. hacerlo presente á V.S.S. como lo executo...Cádiz, 8.oct.1812. A.C.D., s.g. lligall 16/exp. 183.



generals, que veurien així reduït el seu poder en benefici de l'autoritat civil<sup>44</sup>. Fou el diputat Mejia qui presentà una moció referent a la necessitat que la Regència

...proceda sin demora a separar del gobierno militar el político de esta ciudad y distrito (Cadis), encargándolo á persona digna de la confianza nacional...<sup>45</sup>

La moció va discutir-se al Congrés el 18 de desembre i fou aprovada amb una modificació significativa presentada per Toreno i Argüelles: que la separació dels dos governs s'extengués a totes les províncies. El tema va continuar a debat en les sessions secretes del Congrés i conduí, finalment, a l'aprovació del decret de 6 de gener de 1813 que reduïa les atribucions de l'autoritat militar a l'àmbit de la guerra i de l'exèrcit, i contemplava l'espai governatiu com a competència pròpia de l'autoritat civil.

Paral·lelament, el tema de la destitució dels CP's continuà vigent malgrat el silenci governamental fins que l'aprovació parlamentària d'una moció presentada per Toreno obligà als secretaris de despatx a comparèixer a les Corts el 30 d'octubre. Des llavors el procés, a nivell parlamentari, va transcórrer de la següent forma

...Decidido el nombramiento de una Comisión ad hoc para que informase sobre las respectivas exposiciones de los Secretarios, ésta presentó su dictamen en la sesión de 12 de diciembre, manifestando la Comisión su confianza en que el gobierno procedería a destituir a aquellos jefes políticos que no mostrasen el celo necesario en el cumplimiento de las importantísimas misiones políticas que se les habían confiado (...) El dictamen fue discutido en el pleno de 7 de febrero de 1813 (...) antecedente inmediato (...) del cambio de Regencia de marzo de 1813...<sup>46</sup>

Desconeixem si la dimisió dels CP's va produir-se. En principi no hem trobat documentació que així ho certifiqui. I si prenem el cas de Barcelona com exemple -no representatiu en el sentit que ara considerem-, la destitució del CP provisional Luis Lacy va respondre a altres motius, com veurem més endavant.

---

<sup>44</sup> Sobre aquest aspecte ens remetim a l'excel·lent anàlisi de BLANCO VALDES, R.L., op. cit., Madrid 1988, p. 284 i ss.

<sup>45</sup> D.S.C., 14.nov.1812.

<sup>46</sup> BALCO VALDES, R.L., op.cit., Madrid 1988, p. 283, nota 154.

### 1.3.1.2.- El Decret de 6 de gener de 1813<sup>47</sup>.

En la conjuntura política analitzada, l'aprovació d'aquest decret fou condició indispensable per tal de possibilitar l'elaboració i posterior aprovació el 23 de juny de 1813 de la "Instrucción para el gobierno económico-político de los pueblos".

Ja hem esmentat en diverses ocasions que la seva importància va raure en el fet que snacionà la pèrdua de competències de l'autoritat militar en benefici de la civil i que, en aquest sentit, permeté superar el principal element que obstaculitzava la configuració jurídicopolítica dels CP's.

En l'exposició de motius es justificava la voluntat del legislatiu de precisar les distintes funcions de les diverses autoritats estatals que actuaven en les demarcacions provincials tot determinant la jerarquia entre elles

...que sea más eficaz y expedita la cooperación que a dichos generales (en cap dels exèrcits nacionals) deben prestar los gefes políticos y ayuntamientos, como los intendentes de los exércitos y provincias, sin que se confundan sus diferentes funciones, ni se choquen sus providencias...

i enfatitzant els beneficis que se'n derivarien per a un millor compliment del servei militar d'acord amb la Constitució:

...antes bien se facilite y asegure el servicio militar por medidas conformes á la Constitucion política de la Monarquía...

La prudència de la formulació feia evident l'ànim dels reformadors de minimitzar els recels i la contestació militars al que efectivament, significava una pèrdua de poder. El capítol II del decret, en la mateixa línia de moderació, establia que

...En cada provincia de las que compongan el distrito referido (sota comandament del capità general) habrá un gefe político, el qual, y lo mismo el intendente, alcaldes y ayuntamientos obedecerán las órdenes que en derecha les comunique el general en gefe del exército de operaciones en las cosas concernientes al mando de las armas y servicio del mismo exército, quedándoles libre y expedito el ejercicio de sus facultades en todo lo demás...

Les precaucions però, no aconseguiren d'impedir les previsibles reaccions

---

<sup>47</sup> "Sobre las facultades y responsabilidad de los generales en gefe de los exércitos nacionales: creacion de intendencias en los mismos: nombramiento de gefes políticos en cada provincia de su distrito".

castrenses<sup>48</sup>. En definitiva, la suavitat de les formes no podia amagar el contingut real d'un decret que retallava i constitucionalitzava el poder militar. D'aquesta forma la seva publicació obria el camí a la regulació jurídica dels CP's i del conjunt del règim local. Les Corts apostaven per la creació d'una administració civil independent de l'autoritat militar i per la professionalització (en el sentit que es dediquessin només a les tasques militars i pròpies de la guerra) d'un estament que fins llavors havia disposat d'unes omnímodes facultats en la governació del territori, de la "nació". Les conseqüències pràctiques d'aquesta determinació serien immediates i els conflictes entre autoritats civils i militars, que ja s'havien suscitat arran el nomenament dels primers CP's a les províncies alliberades, no ferien sinó augmentar. Així, per exemple, el 10 de gener de 1813 les Corts van acordar enviar a la Comissió de Constitució la competència suscitada entre el comandant militar de Granada i el CP en comissió de la província referent

...a quién correspondía la convocatoria para dichas elecciones (de diputados a les Corts ordinàries) y la presidencia de la Junta (preparatoria de les eleccions) (..)

si bé la Regència ja havia resol en favor del CP

...debiendo cesar las facultades políticas y gubernativas del militar (malgrat això, el comandant continuà signant com a president de la Junta)...<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Van quedar exemplificades en el Discurso que el Mariscal de Campo de los reales ejércitos, D. Gregorio LAGUNA, Diputado de Cortes por la provincia de Extremadura, dixo en el Congreso el dia 8 de enero del corriente año, Mallorca 1813. Així mateix dos altres fulletons apareixerien paral·lelament, com a manifest del descontent dels sectors tradicionals de l'exèrcit davant la nova ordenació que s'estava forjant: un, anònim, anterior a la publicació del decret però que fou reeditat poc després de llur aprovació: El ejército español destruido por las leyes o manifestacion de los efectos que debe producir el decreto que separa de los gobiernos militares la intervención en lo político, y de las Capitanías Generales la presidencia de las Audiencias dexando al Ejército aislado a sus empleos interiores, Cádiz 1812 (Mallorca 1813); l'altra, Exposicion que hace un oficial subalterno (Don Tomás FENESTRA) a sus compañeros de armas sobre la decadencia de los Ejércitos españoles, Palma de Mallorca 1813. Aquestes no van ésser les úniques mostres: podem citar també las Reflexiones críticas sobre la Constitución española, Cortes nacionales y estado de la presente guerra, adreçades a les Corts pel capità Pedro CANEL ACEVEDO i que van passar a la Comissió de Constitució el 4 de gener de 1813. Com a contrapunt d'aquestes posicions contràries al desenvolupament constitucional, l'opuscle d'Antonio COMA, Respuesta al papel intitulado "El Ejército español destruido por las leyes". Vich, Imprenta del Ejército, 1813.

<sup>49</sup> D.S.C., 10.gen.1813. Els exemples d'aquest tipus es multiplicaran en els debats parlamentaris: més endavant analitzarem l'enfrontament entre el CP de Catalunya Valentí LLozer i el comandant en cap de l'exèrcit.

El que canviava era la base legal que permetia dirimir sense vacil·lacions aquests conflictes a favor de l'autoritat civil; en aquest sentit, i malgrat les limitacions i contradiccions internes que veurem, la posterior <<Instrucció>> de 23 de juny se situaria aquesta perspectiva.

### 1.3.1.3.- Els precedents immediats de la Instrucció.

Van ésser dos documents: el "Reglamento para los Xefes Políticos de la Península é Islas Adyacentes" i el text adjunt, dels que desconeixem la data exacta de redacció<sup>50</sup>. En la sessió de les Corts del 18 de desembre de 1812 en que va procedir-se al debat de la moció de Mejía referent a la separació del comandament polític del militar, un grup de diputats proposà que s'ajornés la discussió perquè la Comissió de Constitució estava elaborant el Reglament del Caps polítics i consideraven més adient esperar a que l'haguessin acabat. Aquesta alternativa no prosperà i fou Argüelles qui, quan va justificar la seva oposició, va donar algunes pistes respecte del Reglament ja que exposà que

...según lo que habia visto de este reglamento, no tenía conexión alguna con el punto de que trataba, pues en él no se deslindaban con la correspondiente claridad las dos jurisdicciones, ni se fijaban con exactitud los respectivos límites...<sup>51</sup>

Possiblement no s'hauria redactat definitivament fins després del 6 de gener, un cop aprovada la delimitació de les competències de les autoritats civil i militar. Però en qualsevol cas aquest document possibilitava una primera anàlisi i aproximació al contingut jurídic-polític de la figura dels caps polítics que van formular els liberals; en aquest sentit constituïria l'antecedent més immediat del capítol 3er. (referent als caps polítics) de la Instrucció de 23 de juny, malgrat les diferències que s'introduïrien en la posterior norma.

La caracterització del que havia d'ésser l'administració provincial s'explicitava en el text adjunt al Reglament i partia de la distinció taxativa entre els òrgans executius (els cp's i els alcaldes ordinaris) i els consultius (diputacions i ajuntaments). La justificació era òbvia

...no puede dejarse la parte de ejecución, o una intervención tan extensa en la parte gubernativa a las Diputaciones Provinciales sin peligro de exponerse a que estos cuerpos abusen como lo han hecho las Juntas provinciales de sus

---

<sup>50</sup> Tant el "Reglamento" com un document que segurament constitueix un primer esborrany orientatiu sobre el tema elaborat per la Comissió de Constitució, ambdós sense data ni signatura, El manuscrits originals són a l'A.C.D., s.g., lligall 82/exp. 35, "Expediente sobre la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, 1813-1823", papers nº 21 i 27.

<sup>51</sup> D.S.C., 18.des.1812.

facultades e introduzcan el desorden que ocasionaron esas. En una Nación tan poco ilustrada confiar alguna parte executiva a un cuerpo delegado por los pueblos, es exponerse a males que deben resultar de la ignorancia de los que desempeñan aquéllos, y que no siempre haya la imparcialidad que exige el bien público...

Sobre aquests principis, el text detallava les funcions que restaven en mans de les diverses autoritats provincials i que havien de passar al CP

...Bajo este principio todo lo político y gubernativo que antes estaba encargado por las leyes a los Capitanes Generales de las Provincias que reunían en Gobierno Politico, a los Gobernadores políticos y á los Corregidores; a los Intendentes en los ramos de propios; á los mismos en los de Montes y Plantíos de que eran Subdelegados en la ejecución y protección de las leyes gremiales, fomento de artes y manufacturas y privilegios y exenciones de los Fabricantes, como Subdelegados de la Junta de Comercio y Monedas y a los Conservadores de las Universidades y establecimientos inferiores de educación pública y beneficencia, y que no sea incompatible con la Constitución o esté derogado por decretos de las Cortes debe ponerse al cuidado del Gefe Político Superior de la Provincia...

Aprofundia en el caràcter consultiu i en les atribucions de les diputacions provincials i, finalment, explicitava quin era el principal centre d'atenció que el Reglament havia de considerar:

...el evitar los inmensos pleitos que hay sobre nombramientos y elecciones de alcaldes y jueces. Para esto sería conveniente establecer reglas fijando cuando las decisiones sobre este punto se han de tener por gubernativas sin admitir recursos judiciales...

El Reglament estava dividit en sis capítols, que podem agrupar en dos àmbits: la caracterització general del càrrec<sup>52</sup> i les relacions amb les altres autoritats<sup>53</sup>.

En el primer d'aquests camps, el Reglament dissenyava els CP's com a agents provincials del liberalisme amb unes obligacions que atenyien l'ordre públic, la salubritat i els abastiments; els camins, les carreteres, els ponts i els canals; les mines, les canteres i els banys minerals; la vigilància sobre els establiments públics i a la remoció de

...todos los obstáculos que se opongan al aumento de la Agricultura, y

---

<sup>52</sup> Capítols I i II: "Número, calidades, sueldos, residencia y duracion" i "Obligaciones generales".

<sup>53</sup> Capítols III a VI: "Relaciones con los Comandantes de Armas e Intendentes", "Con las Diputaciones Provinciales", "Con los Ayuntamientos" i "Con los Jueces y Magistrados".

Ganadería, mejora de las Fabricas, fomento del Comercio y industria y adelantamiento de las Artes...

Es a dir, els CP's quedaven configurats com a protagonistes bàsics de l'impuls del capitalisme, tal i com també s'esdevindria en la Instrucció de 1813 i en la normativa posterior fins a Javier de Burgos (1833). Aquesta dimensió s'acompanyava de l'exercici de les seves responsabilitats polítiques més immediates (proclamació de la Constitució arreu) i de les permanents (fer circular i executar les disposicions del govern a la província).

A més aquests agents estaven dotats d'un cert grau de professionalització tant a nivell de preparació com pel fet que s'establia un temps mínim de duració en el càrrec de sis anys, prorrogables sempre que ni la diputació ni qualsevol ajuntament s'hi oposessin. Aquest era, possiblement, un dels trets més singulars que oferia el Reglament puix que aquesta exigència de qualificació professional i, sobretot, d'estabilitat no seria contemplada en l'immediata Instrucció de 23 de juny: i, en absolut, es podia menystenir aquest factor puix que comportava tota una filosofia del que havia d'ésser l'autoritat governativa que tan sols ressorgiria, de forma diferent i efímera, en el plantejament de Javier de Burgos.

El segon dels camps, i que va constituir l'aspecte més desenvolupat del Reglament, fou l'intent de precisar amb cert detall les relacions amb les altres autoritats, destacant -potser seguint la recomenació del text anterior- les que havia d'establir amb l'autoritat judicial, i que implicava una radical negativa a que funcions governatives i de magistratura les exercís una mateixa persona: aquesta problemàtica assolia una dimensió gairebé semblant a la de la separació entre funcions militars i civils. En qualsevol cas, aquest fet no podia amagar que, precisament, el punt més delicat era el referent a l'autoritat militar i respecte del qual

...no se deslindaban con la correspondiente claridad las dos jurisdicciones...<sup>54</sup>.

L'article 1er. del capítol III va limitar-se a separar la "comandancia de las armas" del "Gobierno político de las Provincias" amb una excepció

...á no ser que circunstancias muy urgentes y de necesidad pública exijan que se reúnan por algun tiempo en una misma persona...

i ja es senyalava (art. 2on.) un dels elements característics del que seria el model d'intervenció del CP en el camp de l'ordre públic -sobre el qual tenia, segons l'art. 3er. la màxima autoritat-: la no disposició d'unes força armada governativa, en dependència estricta de l'autoritat civil sinó que, en cas de necessitat, havia de reclamar l'ajuda de la força militar.

---

<sup>54</sup> D.S.C., 18.des.1812. Intervenció d'Arguelles.

Finalment, respecte dels ajuntaments i les diputacions, el Reglament concretava els protagonisme del CP en els processos electorals i en el tutelatge del desenvolupament de les tasques encomenades a cadascuna d'aquestes institucions i el control sobre el seu funcionament -amb atenció especial als recursos econòmics -. Insistia en el caràcter consultiu-auxiliar que havien d'exercir les diputacions respecte de l'autoritat provincial i especificava els mecanismes de control de que disposava.

### 1.3.2.- La "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias" de 23 de juny de 1813.

#### 1.3.2.1.- La unitat de l'acció governativa: el punt de partença.

...La Comisión ha procurado en esta Instrucción concentrar la autoridad gubernativa en las Provincias; asegurar la buena inversión de los fondos públicos en ellas; e indicar que el único camino seguro y probado de fomentar la industria nacional de cualquier especie es quitar las trabas...<sup>55</sup>

Amb aquestes paraules la Comissió de Constitució resumia l'opció político-administrativa que havia adoptat en el projecte de la <<Ley-Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias>> (en endavant <<Instrucción>>) presentat el 3 de maig de 1813<sup>56</sup>. Estructurada en tres capítols ("De las obligaciones de los Ayuntamientos", "De las obligaciones y cargos de las Diputaciones Provinciales" i "De los Gefes Políticos") al llarg dels quals s'abordava la regulació jurídic-política del règim local i de l'administració provincial, la <<Instrucción>> reposava en els principis de subordinació, jerarquia i centralitat que informaven la Constitució de Cadis i que ja havien configurat el Reglament anteriorment comentat. En funció d'aquests principis definia el CP com la primera autoritat provincial, delegada del monarca, i que havia de concentrar tot el comandament governatiu. Aquest era l'únic mitjà per a aconseguir les

...muchas ventajas de que depende (..) la felicidad pública, a saber la unidad de acción, la rapidez y energía de la ejecución, y en una palabra el buen Gobierno...<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> A.C.D., lligall 82/ exp. 35, nº 280. Exposición de motivos de la Comisión de Constitución sobre la "Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias" aprovada el 23 de juny de 1813.

<sup>56</sup> El debat parlamentari s'inicià el 21 de maig i la Instrucció fou aprovada el 23 de juny de 1813.

<sup>57</sup> Exposición de motivos de la Comisión de Constitución...

i que permetia, al mateix temps, exigir responsabilitats al càrrec en l'exercici de la seva acció<sup>58</sup>.

La defensa d'aquesta opció fou gairebé obsessiva durant el debat parlamentari i les argumentacions van multiplicar-se de forma continuada. Un exemple paradigmàtic d'aquesta defensa la va oferir la discussió de l'article 19 del capítol II del projecte (art. 17, capítol II de la <<Instrucció>>) aprovat textualment el 10 de juny després de dues jornades d'intens debat, amb el següent enunciat

Debiendo la Diputacion Provincial consultar con el Gobierno y esperar su autorización para todas las providencias en que la ley exige este requisito, y en general para todos los casos y medidas de mayor importancia, se dirigirán todos sus recursos y comunicaciones por el conducto del Gefe político su Presidente.

Larrazabal fou el primer en oposar-se al contingut de l'article. El diputat va incidir en el fet que si les reclamacions de les diputacions al govern s'havien de tramitar obligatòriament per mitjà del CP una tal exigència no feia sinó potenciar el caràcter despòtic del càrrec ja que en la previsible confrontació d'interessos entre ambdues institucions, l'article legitimava l'arbitrarietat com a principi en el comportament del CP. En conseqüència proposava que les reclamacions fossin directament adreçades al govern per la pròpia diputació a través del secretari. Argüelles fou l'ineluctable defensor de la proposta oficial

...¿Quién duda de que si se diese esta facultad de representar las Diputaciones en derecho al Gobierno contra el jefe político ó sus ideas, pondría a este mismo Gobierno en el mayor conflicto, viniendo á ser el jefe ente más ridículo?. El principal cuidado de todas las Naciones que han tenido alguna idea de lo que es gobierno, ha sido reunir en pocas manos la comunicación, por ser éste el único medio de que la acción del Gobierno sea una, pronta y expedita...<sup>59</sup>

I acabà el seu discurs accedint com a màxim a que el CP mai no pogués obstaculitzar la tramitació d'una queixa i refermant la necessitat que sempre es remitissin a través d'ell

...porque sólo así puede conservarse la unidad (...) Si se abre la puerta á que se hagan estas reclamaciones directamente al Gobierno por las Diputaciones, tenga V.M. entendido que de las cien reclamaciones, las noventa y nueve no serán para otra cosa que para poner en un conflicto al Gobierno: y ¿qué

---

<sup>58</sup> L'expressió textual de la la Comissió fou: ...la necesaria responsabilidad de los encargados del Gobierno, que en vano se pretendiera hacer efectiva quando no parte de una sola mano... Idem.

<sup>59</sup> D.S.C., 5.jun.1813.



sucedará? Que el Gobierno no las creará, y dirá al jefe político que informe, con lo cual se dilatará la providencia...<sup>60</sup>

D'acord amb això, la conclusió del "divino" era contundent

...Lo demás será convertir las provincias en federaciones, y fomentar una lucha eterna entre las Diputaciones y jefes políticos, resultando por consiguiente todo lo contrario de lo que nos hemos propuesto en la institucion de éstos y de aquéllas, que es la unidad de acción del Gobierno...<sup>61</sup>

Ramos Arispe, en la línea de Larrazabal, replicà Argüelles. D'una banda es queixà que les diputacions haguessin de consultar totes les actuacions importants al govern i n'haguessin d'esperar la superior resolució ja que aquesta subjecció feia irrellevant i entrava en contradicció amb el caràcter electiu de la corporació. De l'altra Ramos criticava l'obligació de les diputacions de comunicar-se amb el govern a través del CP la qual cosa considerava

...contraria (...) á las leyes establecidas, especialmente de Indias, á la Constitución y á la libertad española, tantas veces proclamada, que por ella se constituye y sistematiza en los jefes políticos un despotismo mayor que el que han ejercido los virreyes en América, que es el término máximo de comparación en la materia...<sup>62</sup>

Per Ramos hi havia un conflicte d'interessos objectiu -que també podia prendre una dimensió subjectiva sobre la base de les relacions personals- entre diputació i CP, conflicte que feia convenient i justificava

...que todas las autoridades subalternas, especialmente las superiores, tengan franco acceso al Gobierno supremo; y es necesario desconocer el corazón humano para dejar de percibir los inconvenientes que se seguirán de poner una traba vergonzosa á los cuerpos más patrióticos de las provincias, reduciéndolos al estrecho embudo de la mano rígida de un jefe (...) ¿Qué temor se tiene á las representaciones francas y directas de las Diputaciones? ¿O no se quieren oír verdades importantes, pues no dirán otra cosa las Diputaciones si se les deja en libertad?...<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Idem.

El debat va continuar el dia 10, al voltant dels arguments anteriorment exposats; però no va arribar-se a cap modificació del redactat inicial de l'article. A través de la consideració del CP com l'únic mitjà de comunicació entre les diputacions i el govern, es reflectia l'estreta relació existent entre la defensa de la concentració del comandament governatiu -junt a la dogmàtica de la unitat de govern- amb la definició centralista de l'Estat liberal. Amb aquesta configuració la posició del CP restà afermada com el "fre" més segur al federalisme al mateix temps que quedava emparada per l'arsenal jurídic-polític propi del model liberal.

L'evidència de la condició subordinada de la corporació provincial respecte del delegat del govern complementava la caracterització anterior i palesava clarament l'organització jerarquizada de l'executiu. Fou ben representativa en aquest sentit l'oposició de Traver a que el CP i la Diputació quedessin equiparats en un mateix nivell orgànic tal com podia inferir-se de l'article 18 del capítol I de la Instrucció que establia el terme "de acuerdo" per fixar la relació entre ambdúes institucions a l'hora d'atendre les queixes de qualsevol veí respecte les actuacions econòmiques o governatives de l'alcalde. Segons Traver la decisió corresponia exclusivament al CP

...y cuando más lo que deberá hacer es pedir informe a la Diputación provincial. Pero a que esta tenga igual facultad que el jefe político para decidir me opongo absolutamente...<sup>64</sup>

la qual cosa derivava del fet que el CP era un càrrec executiu en tant que les diputacions calia considerar-les

...como unos cuerpos nombrados por el mismo pueblo para auxiliar con sus luces, mas no para disponer y determinar lo que privativo solo del ejecutor...<sup>65</sup>

En aquest cas la proposta de Traver fou acceptada, i l'article modificat en els termes que ell havia a plantejat<sup>66</sup>.

La concentració de l'autoritat governativa en el CP comportava d'una banda, la ja coneguda i nítida diferenciació entre els òrgans executius i els deliberatius o consultius, i de l'altra, una distribució vertical de les competències en cercles concèntrics d'abast territorial és a dir, circumscrits als espais propis de cada municipi i província. D'aquesta forma la <<Instrucció>>, tot desenvolupant el títol VI de la Constitució, definia el contingut de les competències pròpies d'ajuntaments i diputacions, d'alcaldes i CP's esglaonats jeràrquicament,

---

<sup>64</sup> D.S.C., 23.mai.1813.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Així el "de acuerdo" inicial fou substituït en el redactat definitiu per la fórmula ...quien por sí, oyendo a la Diputacion provincial cuando lo tuviere por conveniente resolverá...

i de les compartides o desenvolupades piramidalment a través del control superior: del CP sobre la diputació o directament sobre l'ajuntament; de la diputació sobre l'ajuntament; del CP sobre l'alcalde; o del govern i les Corts sobre el CP, les diputacions i els ajuntaments. D'acord amb aquest plantejament, ens semblen adients les conclusions de Manuel Santana Molina en la seva caracterització de les diputacions provincials en la <<Instrucció>> de 1813 que, més enllà de l'àmbit estricte d'aquestes corporacions dibuixaven un quadre força precís del que portem dit: les diputacions havien esdevingut

...un órgano consultivo del Jefe Político del que junto con las Cortes, recibe un control que a su vez ellas ejercen sobre los pueblos, sobre todo en lo respecta a la inversión de sus fondos públicos y el examen de sus cuentas. La intención centralizadora de la norma parece evidente, y no hace más que confirmar el espíritu que animó el desarrollo del Título VI de la Constitución gaditana. Además viene a confirmar un tipo de organización basada en una relación jerárquica y de subordinación que va a ser una constante, con ligeras variantes, a lo largo de la evolución de las diputaciones provinciales en el siglo XIX...<sup>67</sup>

#### **1.3.2.2.- El caràcter de l'autoritat governativa.**

El CP va quedar definit com la superior autoritat política de la província (art.1, cap.III) i primer agent del govern en aquesta demarcació (art.20, Cap.III); com càrrec de nomenament reial (art.1, cap.III) i dependència de l'executiu (art.9, cap.III), de naturalesa civil (art.5, cap.III) i que no requeria de cap capacitat professional específica per ser exercit sinó que n'hi havia prou amb qualitats d'índole moral i política, d'adhesió al sistema constitucional, (art.11, cap.III).

#### **1.3.2.2.a.- Autoritat política superior i primer agent del govern a la província.**

Ambdós foren elements distintius del nou càrrec i d'ells se'n desprenia el caràcter i contingut del poder que rebia en consonància així mateix amb les prescripcions ja fixades per la Constitució (articles 170 i 324). Des de semblant categoria governativa van definir-se els seus àmbits d'actuació i els mitjans per dur-la a terme, aspectes que considerarem més endavant. Ens centrarem ara en l'anàlisi de la problemàtica que va derivar del rang de primera autoritat provincial que va atènyer el CP ja que, en definitiva, implicava la subordinació de les altres autoritats territorials, en concret, de l'autoritat militar. I això, va manifestar-se

---

<sup>67</sup> SANTANA MOLINA, Manuel, La Diputación Provincial en la España decimonónica, Madrid, I.N.A.P. 1989, p. 94.

nítidament en el debat, no tant en la definició de la naturalesa del càrrec governatiu<sup>68</sup>, com en els articles que explicitaven determinades conseqüències que comportà l'assumpció d'aquest rang superior: en concret la concessió al CP de la facultat de requerir la intervenció de la força militar quan ho considerés necessari (art.27) i l'assignació protocolària al CP: de la presidència de totes les funcions públiques (art.35). En ambdós casos la reacció militar fou immediata. Passem a analitzar-ho.

L'article 27 de la Instrucció (24 del projecte) atorgava al CP la facultat de requerir la intervenció de la força armada militar sempre que ho considerés necessari<sup>69</sup>: el problema va sorgir d'aquesta formulació puix, com va exposar des de bon principi el marquès de Lazan

...dará margen a creer que los militares estan mandados por los jefes políticos; idea que repugna a la independencia establecida y aún al fuero que V.M. ha querido conservar á esta clase benemérita...<sup>70</sup>

Per aquest motiu va proposar com enunciat alternatiu els termes "solicitará ó pedirá auxilio" i, a més, va demanar que s'aclarís si la força armada a la que feia referència l'article era la Milícia Nacional o l'exèrcit. Arguelles va desenvolupar la defensa de la proposta de la Comissió a partir de principis teòrico-polítics civilistes:

...La fuerza armada de la Nación no solamente es para expeler al enemigo exterior, sino para conservar también el orden interior. El encargado de la tranquilidad pública es el jefe político, y éste tendrá que acudir á la fuerza armada para que le proteja en los casos que peligre aquella. La fuerza militar es siempre pasiva, y no se pone en movimiento hasta que se lo manden las autoridades correspondientes. Aquí pues, decimos que lo es el jefe político, quien pedirá con urbanidad, como se supone, aquellos militares que necesite ó para apoyar esta u otra provincia, ó para perseguir a ladrones, ó para aquietar una conmoción (..) Se ha puesto esta palabra "requerirá" para que en adelante no se pueda negar el comandante a prestar este auxilio, y esto no es nada agradable. El cómo se ha de requerir esta fuerza está sujeto a la buena educación de los jefes. Con tal que se ponga en términos que no pueda negarse el comandante militar, yo suscribo a cualquier expresión...<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> No es discutí en cap moment el caràcter de 1<sup>a</sup> autoritat governativa que van definir els arts.1 i 20 del capítol III de la Instrucció.

<sup>69</sup> Art. 27. Siendo el Jefe Político el reponsable del buen orden interior de la provincia, requerirá del comandante militar de ella el auxilio de la fuerza armada que necesite para conservar o restablecer la tranquilidad de las poblaciones y la seguridad de los caminos.

<sup>70</sup> D.S.C., 16.jun.1813.

<sup>71</sup> Idem.

Tot seguit van ésser Golfín, militar liberal, i Laguna, absolutista, els que replicaren Argüelles i van donar suport a Lazan<sup>72</sup>. I Argüelles llavors va estendre's en les seves argumentacions a partir de la premissa que tant els militars com els civils eren ciutadans de la Monarquia i, com a tals, iguals davant la llei. En funció d'aquests principis

...La resistencia que los señores preopinantes oponen a la palabra requerir, presenta cierta idea de distinción poco favorable a la igualdad legal de los ciudadanos. Aquí se trata de las obligaciones respectivas a cada clase, no de si una sea más que otra (..) la palabra "requerir" (..) manifiesta bien claro la obligación que tienen los jefes militares de prestar auxilio a las autoridades civiles encargadas del orden público y de la tranquilidad del Estado. El pedir auxilio no impone la obligación de prestarlo. Y si el jefe militar, a quién no se le impone la obligación de prestar auxilio, no le presta, ¿podrá responder el jefe político de la seguridad de la provincia que está a su cargo? (..) de ninguna manera (accederé) a que se ponga "pedirá auxilio" porque esto no sería bastante claro, y podía producir unos perjuicios de que los mismos señores militares serían los primeros que se resintiesen. Al jefe político se le deben prestar los medios necesarios para desempeñar sus cargos, o bien eximirle de la responsabilidad que se le impone...<sup>73</sup>

Golfín insistí en el tema, la qual cosa va provocar la intervenció radical de García Herreros:

...Esta cuestión de palabras me hace sospechar si acaso se querrá dejar a la consideración del jefe militar la facultad, tanto de graduar la necesidad del auxilio, como de la necesidad de emplear para él toda aquella fuerza armada que se le pide...<sup>74</sup>

per aquest motiu

...me parece que la palabra "requerir" está en su lugar, y que si tiene algun defecto, es el ser demasiado suave, porque esta misma discusión que aquí tenemos, me hace temer las competencias que habrá sobre esto; por cuya razón quisiera que se expresara todavía de un modo más claro y terminante la obligación de prestar este auxilio, sin que por esto se entienda que se deprima

---

<sup>72</sup> La intervenció de Golfín vingué motivada perquè ...Quizá se creará que queda subordinada la clase militar á la civil, y esto puede acarrear grandes perjuicios... En tant que Laguna va advenir que ...como los militares vamos hacia abajo, será bueno que no se dejen tantas facultades á los jefes políticos... D.S.C., 16.jun.1813.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Idem.

en nada a la autoridad militar...<sup>75</sup>

Després d'una proposta conciliadora de Guazo<sup>76</sup> va ésser Muñoz Torrero qui fèu la darrera intervenció, recollint argumentacions anteriors d'Argüelles i elaborant un acurat discurs civilista respecte de l'ordenació de l'Estat, que paga la pena de reproduir àmpliament

... Aquí se trata de que el jefe político en caso necesario pueda tener a su disposición alguna fuerza armada. Esta está a disposición del jefe militar: y no puede emplearla sino es llamada por la autoridad que preside al orden político de las provincias. ¿Y cuál es ésta? ¿El jefe militar o el jefe político? Claro está que el político. Siempre que se diga que los militares pueden obrar por sí, sin ser llamados, desde entonces se acabó el orden político, y empieza el militar: pero no es éste el régimen que hemos aprobado en la Constitución; no son éstos los principios que se han adoptado hasta ahora. El orden militar es enteramente obediente; puede ser requerido por la autoridad política, porque la fuerza militar tiene también por objeto conservar el orden interior, y por esto debe respetar a aquél que por la ley preside a dicho orden, y de cuya conservación se le hace responsable. El jefe político es el que está obligado a esto; y todo lo que pueda contribuir a conservar este orden debe estarle sujeto por la ley. Se ha puesto requerir, porque ha parecido a la comisión que esta palabra reconcentra más bien las relaciones de las dos autoridades para cooperar al orden público. Yo no requiero a un criado mío, sino que le mando. El requerir indica obligación de parte del requerido, y como deba tenerla la autoridad militar de auxiliar a la civil, si se quiere que haya orden en el Estado, por esta razón la adoptó la comisión<sup>77</sup>.

La victòria de la proposta governamental fou un miratge més del triomf del liberalisme civilista. La subordinació de l'autoritat militar a la civil era l'aspiració d'una minoria de polítics que només disposaven d'una brillant retòrica -i de la capacitat de convenciment moral que se'n desprenia- per dur-la a terme. Les formulacions d'Argüelles i Muñoz Torrero estructuraven un poder executiu de caràcter civil en que la força militar quedava privada de l'autonomia d'actuació que fins llavors havia gaudit. En aquest sentit podem subscriure la valoració de López Garrido sobre l'obra gaditana com

---

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> Guazo va apel·lar a la delicadesa per tal que els militars no se sentissin maltractats i proposà com fòrmula alternativa a "requerirá" ..."oficiará al jefe militar para que le dé la fuerza que necesite"... D.S.C., idem.

<sup>77</sup> Idem.

...inéditos intentos de subordinar el Ejército al poder civil (..) Una obra que se traducía en la clara delimitación funcional entre administración civil y militar: el jefe político era el genuino jefe de la administración civil, lo que incluía las competencias sobre orden público...<sup>78</sup>

El problema raïa en que el CP per actuar com a cap de l'administració provincial necessitava de la participació militar. La delimitació funcional senyalada reposava en la ingerència militar en l'exercici de les competències civils en l'ordre públic ja que havia de "requerir" el concurs de la força armada de la plaça; encara més, la pròpia Constitució conferia la conservació "del orden interior"<sup>79</sup> a l'exèrcit i al Rei el màxim comandament militar i la màxima responsabilitat en l'ordre públic. En aquest sentit cal tenir present que

...la consagración de la noción de orden público como una competencia regia abre una brecha importante para la participación militar en la vida civil, con la confluencia, además, del argumento de que también es competencia del Rey el mando de los ejércitos...<sup>80</sup>

Es a dir, el sancionament legal de la intervenció del rei en el camp de l'ordre públic aplanava el camí al protagonisme militar en l'ordenació de l'Estat: des del moment que la mateixa legalitat sotmetia a l'autoritat reial la direcció de la força armada a la qual atorgava la responsabilitat darrera en el manteniment de l'ordre públic, s'estaven dibuixant els plànols d'un edifici amb les portes obertes a la militarització de l'Estat<sup>81</sup>. L'instrument d'intervenció política quedava notòriament reconegut. D'aquí que la introducció de la clàusula d'ordre públic en la Constitució gaditana

...va a jugar el papel de correa de transmisión con el Antiguo Régimen, con

---

<sup>78</sup> LOPEZ GARRIDO, Diego, La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista. Barcelona, Crítica 1982, p. 46.

<sup>79</sup> L'article 356 establia que ...Habrà una fuerza militar nacional permanente ,de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.

<sup>80</sup> MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, Notas para la historia de la noción de Orden público, a <<Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo>> 36, gener-març de 1983, p. 29.

<sup>81</sup> Sobre la relació Rei-Força Armada i el seu significat és indispensable l'obra de Roberto L. BLANCO VALDES reiteradament citada. Així mateix les també utilitzades de Pablo CASADO BURBANO, i E. CHRISTIANSEN. Des d'una òptica estrictament jurídica, LAFUENTE VALLE, J.M., op.cit, Madrid 1987 (especialment el capítol II de la Secció 3<sup>a</sup>) i LOPEZ RAMON, Fernando, La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas. Madrid, C.E.C. 1987 (capítols II i III). Aquestes dues darreres obres aporten interessants anàlisis comparatives amb altres països europeus.

el sistema global de poderes de la Monarquía absoluta... (y servirá) para afianzar muy arraigados planteamientos tradicionales de la Monarquía española...<sup>82</sup>

Sobre aquestes bases, quin sentit tenia que una autoritat civil rebés les competències d'ordre públic, tal com determinava l'article 1 del capítol III de la Instrucció ? Sens dubte, la resposta calia cercar-la a nivell de les intencionalitats teòriques més que no pas de l'efectivitat pràctica. El voluntarisme gadità disposava d'un nou marc d'expressió privilegiat: es volia fer de l'ordre públic una competència de dependència político-civil però, al mateix temps, les contradiccions i la feblesa del propi projecte impedien l'adopció de mesures suficients perquè això fos possible. Els límits del projecte en el camp que estem considerant es feien evidents: per un cantó no arribava a desvincular plenament la política d'ordre públic del tutelatge militar i, de l'altra, no apostava per la creació d'una força armada i administrativa, policial, de caràcter civil a les ordres del CP (i de l'autoritat judicial) per tal de desenvolupar una política d'ordre públic plenament desmilitaritzada.

El que a nivell de l'ordenació político-jurídica de l'Estat ja apareixia amb uns clares deficiències produïdes pel tipus de subversió de l'Antic Règim que s'estava impulsant quedaria cruament desmentit per la realitat històrica. En qualsevol cas, i malgrat les limitacions i contradiccions apuntades, les fòrmules de desmilitarització de la política que van plantejar els liberals gaditans constituïren possiblement l'assaig vuit-centista més important al respecte, i és de justícia reconèixer que van emprendre sense embuts una problemàtica determinant de l'evolució política contemporània i clau de volta per entendre el caràcter de l'Estat liberal.

Aquest plantejament va manifestar-se de bell nou en la discussió de l'article 32 de la Instrucció de 1813, que atorgava al CP la presidència de les funcions públiques<sup>83</sup>. Una altra vegada fou Lazan qui actuà de portaveu de les queixes militars motivades en aquest cas, per la clara preferència atorgada en l'esmentat article 32 al CP davant l'autoritat militar, que quedava desposseïda de representació pública. Lazan considerava que

...el jefe político como el militar se necesitan recíprocamente; aquél no puede dar un paso en muchas ocasiones sin el auxilio del militar, y éste no debe dárlo sin contar con el primero; de manera, que no parece se pueda tratar de hacer un reglamento para jefes políticos, sin que se señale y designe en él la mútua correspondencia que deben tener muchas de las atribuciones de su

---

<sup>82</sup> MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L., op.cit., art.cit., 1983, p. 25-26.

<sup>83</sup> Art. 32. El jefe político presidirá todas las funciones públicas, y cuando concurra la Diputación provincial, ésta precederá al ayuntamiento. Cuidará el jefe político de que se celebren con el conveniente decoro, y en los días señalados, las funciones públicas que hubieran decretado las Cortes, y que lo mismo se ejecute por los ayuntamientos en los pueblos.



empleo con las que tiene el militar en el suyo, así como tampoco podrá tratarse aisladamente de este último, sin atemperarse a las prerrogativas que se conceden a aquéllos...<sup>84</sup>

Aquesta interdependència era, segons ell, encara més necessària en unes circumstàncies peninsulars que exigien l'armament de les províncies. Però aquest reconeixement no venia sinó a emmascarar una raó de fons que tot seguit quedaria ben explicitada: l'autoritat militar no podia acceptar cap minva de la pròpia representació política. Lazan s'oposava a que la jerarquia militar quedés equiparada i postergada a l'autoritat civil, i es lamentava que fós considerada

...una clase inferior á los jefes políticos...<sup>85</sup>

amb el vist-i-plau de les Corts. Finalment Lazan reclamava del legislatiu que

...declare cuáles son las funciones privativas del capitán general de una provincia, y cuáles las del jefe político: cuál es la representacion pública que corresponde á aquel y cuál á éste. En suma; si estas dos autoridades deben considerarse como independientes cada una en su ramo...<sup>86</sup>

Per tant proposava que l'enunciat precisés que la presidència del CP s'havia de limitar a les funcions "políticas, o bien correspondientes a su ramo" per tal que quedés ben clar la seva exclusió de les militars.

Argüelles replicà que els militars rebien els honors que els corresponien en el seu camp i si hom considerava que eren insuficients, la solució era ampliar les recompenses que se'ls concedien dins el seu àmbit. En tots els altres casos els militars eren ciutadans i com a tals s'havien de considerar. El problema raïa en que

...La autoridad militar no tiene nada que ver con la autoridad civil. Yo considero que el haber visto el mando político reunido casi siempre al militar, nos ha acostumbrado a mirar como inseparable una circunstancia puramente accidental, y que tuvo su origen en otros principios muy diversos...<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> D.S.C., 16.jun.1813.

<sup>85</sup> Idem. A més al·legava que des del 1768 els capitans i tinents generals tenien el tracte d'excel·lència mentre els CP's només el de senyoria.

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> Idem.

I si l'autoritat militar havia presidit actes en el passat, havia estat per la seva condició de CP's, i

...Jamás podrá ningun militar pretender, sin hacerse ridículo a los ojos de todos, que porque es acreedor a premios o distinciones haya de presidir a cualquiera autoridad. El jefe político la tiene por la ley; y ante ésta no hay precedencias ni privilegios, ni desaires, ni cosa ninguna que pueda destruir el principio en que estriba la consideración que se da a su carácter público...<sup>88</sup>

Les espases estaven novament en alt. Les argumentacions esgrimides i els termes emprats no feien sinó encobrir la conspícua problemàtica de fons: la subordinació militar respecte de l'autoritat política. Plantejada en un altre aspecte, reflectia les resistències a la professionalització militar associades al soscaire de les atribucions governatives i judicials que havien exercit durant l'Antic Règim. Resistències protagonitzades no tan sols per militars d'adscripció absolutista com Lazan sinó per liberals com Golfin la qual cosa obria les portes al desenvolupament d'una consciència estamental diferenciada i aspirant a conservar per a la força armada un posició privilegiada dins d'una societat que pretenia definir-se per la igualtat dels ciutadans davant la llei.

L'oposició militar prendria així una doble significació: d'una banda assumia un important protagonisme en la defensa de l'alternativa absolutista a l'Estat liberal i, de l'altra, emmarcada dins el propi liberalisme, reclamava el manteniment de prerrogatives polítiques i de privilegis estamentals militars en la nova societat de classes

Les constants, voluntarioses i brillants intervencions d'homes com Argüelles o Muñoz Torrero durant el debat de la <<Instrucció>> de 1813 fou un singular i privilegiat exemple del triomf oral gairebé complet de les tesis civilistes d'ordenació de l'Estat. Però la conjuntura político-parlamentària gaditana favorable a aquestes tesis no fou suficient per impedir que, fins i tot a aquest nivell teòrico-polític s'obrissin esclatxes importants a la pervivència dels privilegis militars en l'ordenació estatal<sup>89</sup>, que van ésser força premonitòries de desenvolupaments posteriors.

#### **1.3.3.2.b.- El caràcter civil del càrrec.**

Estava implícitament plantejat en els debats anteriorment analitzats i quedà explícitament reflectit en l'article 5è del capítol III:

El cargo de jefe político estará por regla general separado de la comandancia de armas en cada provincia; pero en las plazas que se hallaren amenazadas del

---

<sup>88</sup> Idem.

<sup>89</sup> Vide BALLBE, Manuel, op.cit., Madrid 1983, en especial cap.2.

enemigo, o en cualquier caso en que la conservación del orden público y de la tranquilidad y seguridad general, así lo requieran, podrá el gobierno (..) reunir temporalmente el mando político al militar, dando cuenta a las Cortes de los motivos que para ello haya tenido.

L'enunciat era inequívoc: el càrrec polític estava del tot separat del comandament militar, i només en circumstàncies excepcionals, per decisió del govern i amb coneixement de les Corts podia un militar ocupar el càrrec governatiu. L'ordre públic era, un cop més, el concepte legitimador de la intervenció política militar; el que ara, aquesta intervenció no podia produir-se per decisió pròpia sinó per decisió governamental i, insistim, amb coneixement de les Corts. Per tant, a priori semblava dotada de garanties jurídiques suficients com per produir-se tan sols en una conjuntura extrema.

Fou Benavides el primer en queixar-se d'aquestes garanties i en criticar les restriccions imposades a que el govern d'una plaça no estigués assumit per una sola autoritat, evidentment la militar. Agafant com bandera la necessitat de garantir de forma permanent -no només quan estigués en perill- la seguretat d'una població, considerava del tot rebutjable que el govern estigués repartit entre dues persones i per tant proposà que s'unifiqués el comandament en una sola<sup>90</sup>.

Argüelles fèu la rèplica tot reivindicant el principi de la separació de poders que

...hasta ahora no habíamos reconocido, porque nuestro régimen se resentía demasiado del influjo militar...<sup>91</sup>

i considerant que la seguretat de l'Estat estava plenament garantida amb les prescripcions establertes en l'article. El "Divino" semblava més preocupat per les crítiques que podien fer-se en sentit contrari, es a dir, respecte de la insuficiència de les garanties fixades per a la unificació del comandament i al mateix fet que aquesta possibilitat fós contemplada per la llei. Per aquest motiu, no va estar-se d'insistir en que

...esta reunión de mando es temporal, porque de otro modo se destruiría el principio establecido por regla general, a saber: que el mando militar esté separado del político...<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> En paraules textuais va reclamar que ...se diese la facultad al Gobierno para que sin esperar á que las plazas estuviesen amenazadas, pudiese reunir el mando de ellas en una misma persona...D.S.C., 13.jun.1813.

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Idem.

El problema va produir-se en dur a la pràctica aquest plantejament. La realitat era molt més complexa i difícil que la simplificació jurídica que recollia la <<Instrucció>>. La voluntat dels liberals gaditans no esdevenia suficient penyora per assegurar el compliment de la llei. Això depenia de la fortalesa del propi Estat i del grau de consens polític-social que hagués aconseguit la seva implantació. En la mesura que no s'acomplís cap dels dos requisits, la separació dels càrrecs civil i militar no depassaria el nivell d'aspiració legítima, però no tangible, i l'ocupació militar del càrrec posaria en evidència la feblesa de les garanties fixades legalment per assegurar el caràcter civil del càrrec governatiu. La transgressió quedava sovint justificada per les circumstàncies excepcionals en que es trobava el país però en definitiva, posava en solfa la sistemàtica incapacitat per complir amb les prescripcions civilistes de la pròpia legislació. Així i respecte a Catalunya (i des del 1822 a la província de Barcelona), durant els períodes de vigència del sistema gadità el càrrec governatiu fou ocupat sistemàticament per militars, amb una sol mandat civil<sup>93</sup>: en aquestes circumstàncies la unificació formal del càrrec polític i del comandament militar quedava reduïda al nivell de l'anècdota i adquiria plena rellevància el caràcter castrense d'ambdós.

#### 1.3.3.2.c.- Un càrrec polític i no professionalitzat.

Aquest fou un aspecte essencial per copsar les mancances que, de bon principi, van afectar al planteig i al desenvolupament de l'administració provincial. L'autoritat governativa, delegada del Rei, amb caràcter civil, a qui havien de restar subordinades les altres autoritats de la província, no necessitava de cap preparació especial ni d'altres requisits que els de

...haber nacido en el territorio español, ser mayor de veinte y cinco años, gozar de buen concepto en el público, haber acreditado desinterés, moralidad, adhesión a la Constitución y a la independencia y libertad política de la Nación, sin que sirva de impedimento el que sea natural de la provincia o partido en que haya de ejercer sus funciones<sup>94</sup>.

El caràcter polític del càrrec passava a primer pla i la fidelitat política del subjecte constituïa, en definitiva, l'únic requisit per a ocupar-lo. Argüelles va oposar-se a qualsevol possibilitat de qualificació professional i va criticar la proposta del diputat Martínez d'atorgar

---

<sup>93</sup> Des de novembre de 1812 fins el retorn de Ferran VII, tres dels quatre CP's de Catalunya foren militars: Luis Lacy, el baró d'Eroles i Francesc de Copons. Només Valentí LLozer, el darrer CP de Catalunya d'aquest període, fou civil. Durant el Trienni liberal, tots els CP's de Catalunya (i, des de 1822 els de Barcelona) foren militars. Lamentem no poder contrastar aquestes dades amb les d'altres províncies. En qualsevol cas, l'informació que dona BALLBE, M., op.cit, Madrid 1983, cap. 3, també apunta en aquesta direcció.

<sup>94</sup> Article 11 del capítol III. Val la pena senyalar que aquest article no estava inclòs en el projecte de la Comissió sinó que fou introduït posteriorment a proposta de Larrazabal i fou aprovat sense discussió. D.S.C., 16.jun.1813.

les places a perpetuïtat<sup>95</sup> tot comparant els CP's amb els jutges ja que

...(si bé els jutges) debían ya haber dado ciertas pruebas de ciencia y aptitud prescritas por las leyes, (això) no se verificaba en el caso de los jefes políticos...<sup>96</sup>

D'aquesta forma, el liberalisme gadità tancava les portes la creació d'una administració professionalitzada la qual cosa havia de repercutir negativament en la valoració d'un càrrec configurat com la primera autoritat provincial. El seu prestigi no derivaria tant de la qualificació professional com de l'exclusiva vàlua personal i el seu nomenament obeïa tan sols a fidelitats i necessitats polítiques immediates del govern. El bagatge en aquest sentit, era ben pobre; i les conseqüències que se'n derivarien pesaren com una llosa damunt d'uns futurs governadors civils entesos més com a peons d'un govern -o d'un ministre- que com a agents impulsors d'una administració provincial. Imatge aquesta que soccava la seva teòrica superioritat jeràrquica envers les altres autoritats provincials.

### 1.3.2.3.- Els àmbits d'intervenció.

L'article 1 del capítol III senyalava tres de les comeses bàsiques que la <<Instrucció>> de 1813 adjudicava als CP's: tenir cura de l'aplicació de les ordres governamentals i del funcionament del sistema constitucional, impulsar la prosperitat provincial i mantenir l'ordre públic<sup>97</sup>. A aquesta relació calia afegir-hi una quarta comesa que quedava desglossada al llarg de la norma: el control sobre el règim local. Aquests configuraven els quatre àmbits competencials propis del nou càrrec governatiu. L'ur diferent importància qualitativa a nivell polític-administratiu va traduir-se en el divers grau de dificultat al moment de concretar-se en la llei.

Un primer nivell competencial el definia l'obligació del CP de donar publicitat i d'assegurar el compliment de les ordres i decrets governamentals arreu de la província (art. 17). El CP havia de fer conèixer a les ciutats, pobles, llogarrets i masíes, des del litoral a la muntanya, les prescripcions del govern: d'aquesta forma col.laborava a que l'Estat centralista

---

<sup>95</sup> Els CP's podien ser destituïts sempre que el govern ho considerés oportú, tal com fixava l'art. 9 del cap. III de la Instrucció: ...(els CP's) podran continuar en el mando por un tiempo indeterminado, ser removidos ó trasladados á voluntad y juicio del Gobierno, teniendo siempre á la vista la utilidad pública y el mejor servicio del Estado...

<sup>96</sup> D.S.C., 14.jun.1813.

<sup>97</sup> Art. 1. ...reside en (el CP) la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen órden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia...

esdevingués una realitat tangible a ulls dels ciutadans. Al mateix temps activava la marxa de l'engranatge estatal puix que havia de vetllar pel funcionament del sistema a nivell provincial (tenir cura de la formació de les institucions locals fins a garantir la correcta marxa de la mecànica electoral en tots els seus nivells)<sup>98</sup>; també havia de proporcionar informació estadística de l'estat de la província al govern és a dir, dades veraces que haurien de permetre a l'executiu adoptar les decisions més escaients<sup>99</sup>. D'altra banda, a l'empara d'aquestes ordres superiors, el CP legitimava les pròpies determinacions concretes.

Força vinculades amb l'àmbit anteriorment relacionat van explicitar-se les facultats referides al desenvolupament provincial. Això abastava des de l'atenció a les condicions de vida (per exemple, la vigilància de la situació sanitària i la intervenció en cas d'epidèmia - art.22-) fins a l'adopció de mesures que servissin per al progrés material (art. 26) o al foment del "bé públic". El CP s'havia d'ocupar del benestar dels habitants i havia de prendre iniciatives encaminades a superar les traves de l'Antic Règim al desenvolupament d'una economia de lliure mercat: així per exemple, es precisava la seva intervenció en els processos de desvinculació de les terres, en la protecció de la propietat privada o en la defensa de la llibertat d'indústria. En aquest respecte, el CP havia d'actuar com a agent actiu en el desenvolupament de l'incipient capitalisme.

El control del règim local era gairebé una conseqüència lògica de la responsabilitat d'assegurar el funcionament del sistema polític assentat en les premisses centralistes. El control sobre les diputacions i els ajuntaments, i el seu perquè, els hem analitzat anteriorment, i no cal reincidir-hi. La manera com s'havia de dur a terme aquest control l'analitzarem en l'apartat següent.

Arribem així, al darrer -i més conflictiu- dels àmbits competencials ressenyats: el de l'ordre públic. La intervenció del CP en aquest camp quedava fixada en l'article 1 del capítol III de la <<Instrucció>>

...reside en él (CP) la superior autoridad dentro de la Provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes (...) y en general de todo lo que pertenece al orden público...

El problema no va provenir tant d'aquest enunciat -que no va tenir contestació- com a l'hora de concretar els mitjans que havia de dotar-se als CP's per a exercir aquesta competència, i de fixar els límits de la seva intervenció, aspectes que parcialment hem tractat en analitzar la militarització de l'ordre públic i que completarem tot seguit. Volem senyalar

---

<sup>98</sup> Així l'art. 32 li encarregava específicament la convocatòria i celebració d'eleccions a diputats a les Corts.

<sup>99</sup> L'art. 21 l'obligava a remetre anualment una estadística dels naixements, defuncions i matrimonis.

aquí, una altra dimensió de la problemàtica de l'ordre públic, estretament vinculada a l'exercici dels CP's, i que Martín-Retortillo ha formulat brillantment de la següent forma

...(l'ordre públic) se utiliza para potenciar el campo de actuación de la Administración pública en detrimento del Poder Judicial (...) ha venido jugando...como cláusula de habilitación para amparar facultades o aun prerrogativas de la Administración pública (...) piénsese en lo que ha podido representar el impulso administrativo a la hora de impedir y cercenar importantes derechos y libertades fundamentales; piénsese en la amplísima facultad sancionatoria de la Administración por razones de orden público; o en las facultades gubernativas de suspender, por razones de orden público también, a alcaldes y concejales, a los ayuntamientos, incluso, o de suspender, aunque solo sea, los actos y acuerdos municipales...<sup>100</sup>

L'ordre públic esdevenia element bàsic justificador de la conculcació en la realitat de la separació dels poders i de la restricció de l'exercici de les llibertats públiques<sup>101</sup>. En aquest sentit assolia una rellevant importància la qüestió de la discrecionalitat o no, i de les garanties de control de la conducta de l'executiu en l'exercici de les seves funcions. Aquesta problemàtica tindria una important repercussió en la <<Instrucció>> i provocaria unes intenses polèmiques a l'hora de concretar els mitjans a través dels quals els CP's havien d'exercir aquestes facultats i el com les havien de dur a terme.

#### **1.3.2.4.- Els instruments de l'acció governativa.**

L'adjudicació d'uns instruments de coacció al CP, d'uns poders efectius per a dur a terme les seves cometes, va justificar-se amb tres objectius, corresponents als seus àmbits competencials: fer-se respectar com a primera autoritat provincial, mantenir l'ordre públic i fer efectiu el control del règim local. La regulació d'aquests mitjans desencadenà alguns dels debats més aferrissats de la <<Instrucció>> de 1813.

##### **1.3.2.4.a.- Autoritat i ordre.**

###### **a.1.- La facultat de multar.**

Va quedar sancionada en l'article 1 del capítol III del projecte d'<<Instrucció>>, segons el qual el CP podia

---

<sup>100</sup> MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L., art.cit, 1983, p.21-22.

<sup>101</sup> Recordem, com senyala Manuel BALLBE, op.cit, Madrid 1983, que la Constitució de Cadis ...ni declara unos derechos fundamentales, como el de reunión, ni están admitidos en la tradición..., p. 58.

...imponer multas con destino a objetos públicos a los desobedientes y díscolos, y entregarlos, si esto no bastare, a los jueces, para que los castiguen con arreglo a las leyes.

Aquest redactat va provocar una llarga discussió, que va iniciar Rech en questionar la facultat discrecional de multar que es concedia als CP's; i va fer-ho a partir de la consideració que l'arbitrarietat del poder era incompatible amb la llibertat civil<sup>102</sup> raó per la qual proposava que la facultat de multar restés a mans de la diputació o que, en tot cas, aquesta corporació s'ocupés de les queixes dels ciutadans agraviats pel CP.

Argüelles expressà la seva insatisfacció per la fórmula proposada per la comissió però reconeixia també que la facultat de multar s'ajustava a l'objecte del càrrec governatiu alhora que el feia subjecte d'incórrer en responsabilitats<sup>103</sup>. En qualsevol cas s'aconseguia obviar el perill que el CP esdevingués

..el ente más ridículo de la sociedad...

perquè

...teniendo una responsabilidad grandísima, está privado de todos los medios coactivos para hacerse respetar y obedecer...<sup>104</sup>

El que va rebutjar Argüelles fou la proposta de Rech ja que privava al CP de la suficient autoritat per compel·lir als ciutadans a respectar les lleis i l'incapitava doncs, per atendre a l'ordre "interior" dels pobles: conseqüentment, anul·lava l'eficàcia del govern provincial (...que debe estar reconcentrado...) i n'impedia l'exigència de responsabilitats.

El diputat Silves, fiscal d'Aragó, intervingué en sentit contrari a Rech i posà en dubte la suficiència de la facultat de multar del CP com a mitjà per a fer-se valdre perquè, segons ell, la delinqüència era patrimoni dels sectors socials baixos, insolvents econòmicament. Per això proposava que es dotés als CP's i alcaldes de la facultat d'imposar penes de presó -que considerava ajustades a la Constitució- i d'arrestar als pobres que no poguessin pagar les

---

<sup>102</sup> ...Todo poder que deja arbitrio a quien se confia para que abuse de él, es excesivo, y ataca la libertad civil: para que esta reine, es indispensable que el ciudadano esté cierto de que jamás será impunemente ofendido en sus derechos..., D.S.C., 11.jun.1813.

<sup>103</sup> Argumentava Argüelles que d'aquesta forma...el jefe político pueda responder por una parte a la responsabilidad que le impone el Gobierno, y mantener la tranquilidad y el orden, privándole por otra de todo medio de que pueda abusar en lo más mínimo...

<sup>104</sup> Idem.



multes<sup>105</sup>.

Ramos de Arispe, després de contradir l'anàlisi classista de la delinqüència que havia fet Silves<sup>106</sup>, va reivindicar l'exclusiva competència del poder judicial en l'administració penal i reclamà l'elaboració d'un nou codi criminal. El diputat americà va alertar sobre els perills que derivaven de posar sota el control arbitrari de l'autoritat governativa la llibertat civil i la seguretat personal i va proposar, per tal d'esvair l'amenaça que això suposava, la tipificació jurídica dels casos a penalitzar i la determinació legal dels imports de les multes i de la durada del càstig en la presó. En qualsevol cas va oposar-se per raons ideològiques, de justícia i constitucionals al text de la comissió i va situar la problemàtica dels poders discrecionals de l'autoritat i de l'ordre sobre uns paràmetres inhabituals:

...Ocúpese V.M. en proporcionar a los ciudadanos medios de aumentar sus fortunas, y vivir con seguridad personal: haga que en esto se ocupen los jefes políticos, evitando que por un celo mal entendido de su autoridad, que tanto fomenta el orgullo de los que mandan, vengan a equivocar la noble firmeza del hombre libre con la verdadera insubordinación, y a recibir una pena que, segun la Constitución, ni aún el rey puede imponer...<sup>107</sup>

Aquesta anàlisi malhauradament, no va tenir acceptació ni continuïtat. L'article fou aprovat en la sessió de 12 de juny però el seu redactat definitiu quedà posposat en admetre's una addició presentada per Silves, i que hom acordà fos remesa a la comissió de tribunals. La comissió dictaminà de la següent forma el 19 de juny

---

<sup>105</sup> ...Y á fin de que no queden frustradas las providencias por falta de bienes en los contraventores para satisfacerlas, podran tambien arrestar á los de esta clase en sus cas(1)as, las de ayuntamientos ó salas de correccion si las hubiese en el pueblo, y en su defecto en alguna de las estancias de las cárceles con separacion de los reos de delitos graves, por el término que para cada de los casos dispongan las leyes ú ordenanzas aprobadas por el Gobierno; y no estando este señalado en ellos, por el que segun su prudencia sea proporcionada á las circunstancias del suceso; y si esto no bastare, ó el caso fuese de calidad que mereciese mayor pena, los entregará a los jueces con la sumaria ó justificacion, que deberá formar para que los castiguen con arreglo á las leyes, entendiéndose lo mismo con los alcaldes encargados en sus pueblos de la ejecucion de las leyes de policia y de las órdenes que se les comuniquen por los jefes políticos... Idem.

<sup>106</sup> D.S.C., 12.jun.1813, ...pareciendo al señor fiscal de Aragón que tales delitos se cometen frecuentemente por personas que no tienen medios de pagar la multa, ha querido por añadidura que estos sean castigados con cárcel, etc, al arbitrio tambien de los jueces; ¡desgraciados pobres!...

<sup>107</sup> Idem.

...(el CP) No sólo podrá ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno, sino que tendrá facultad para imponer y exigir multas a los que le desobedezcan o le falten al respeto, y a los que turben el orden o el sosiego público; y si los contraventores no tuviesen con que pagarlas, sólo en este caso podrá el jefe político arrestarlos en sus casas, o en las de ayuntamiento, o en los cuerpos de guardias, o si hubiese otro sitio proporcionado, en la cárcel pública, aunque con absoluta separación de los reos de delitos graves; pero este arresto nunca pasará de cuatro días. Si el exceso mereciese mayor pena, el culpado será puesto á disposición del juez competente para que se le juzgue con arreglo a las leyes...

L'explicitació de la facultat d'arrestar per part del CP com pena substitutòria a la insolvència econòmica fou el nou centre d'atenció, al voltant del qual van polaritzar-se les intervencions parlamentàries. La raó bàsica que sustentava l'oposició a la proposta era la denúncia que l'arrest incrementava el caràcter despòtic i arbitrari de l'autoritat provincial i interferia en el poder judicial<sup>108</sup>; mentre que la defensa al·legava l'utilitat d'aquesta facultat per tal que el CP fés respectar la seva autoritat i pogués assegurar l'ordre públic amb eficàcia a causa del caràcter de classe de la delinqüència<sup>109</sup>.

El dictamen fou sotmés a votació i quedà rebutjat. La redacció definitiva de l'article va bandejar l'arrest com pena substitutòria de la multa en cas d'insolvència i quedà així

---

<sup>108</sup> D.S.C., 19.juny.1813. Foren modèliques en aquest respecte les paraules d'Antillon ...Se dice que cómo se hará obedecer el jefe político si no puede arrestar á los desobedientes. No trato de responder á esta objecion. Solo digo que la autoridad del jefe político y la de todos los agentes del Gobierno se sostendrá habiendo armonía entre estos agentes y los miembros del Poder judicial. No entrometamos al jefe político en las funciones y potestad de los jueces (..) Si el jefe político alguna vez no es obedecido, avíselo al juez, quien, castigando con arreglo á las leyes, al desobediente, hará respetar las órdenes del Gobierno por los medios legales. Pero atribuir al jefe político facultades que al Rey no concede la Constitucion, eso de ninguna manera...

<sup>109</sup> La defensa més brillant va fer-la Calatrava qui, després de distingir entre pena sumarial i correccional aplicable a petits delictes i de considerar la multa com una pena més, va concloure ...Si se quiere que los jefes políticos desempeñen bien sus importantes funciones, si se les sujeta á la más estrecha responsabilidad, es indispensable autorizarlos suficientemente para que se hagan obedecer (..) El medio que propone la comision es tal, que no da lugar á abusos contra la libertad de los ciudadanos, y cree que cede en beneficio de los mismos delincuentes cuando por su pobreza no puedan pagar una multa; porque si en vez de un arresto de pocas horas se le entrega al juez para les forme causa, estarán más tiempo presos y sufrirán mayores males (..) Es una equivocacion creer que la facultad de arrestar sea privativa exclusivamente de los jueces, y que á ellos solos toca precisamente la imposicion de toda pena... D.S.C., idem.

...(el CP) No solo podrá ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno, sino que tendrá facultad para imponer y exigir multas a los que le desobedezcan o le falten al respeto, y a los que turben el orden o el sosiego público...<sup>110</sup>

L'arsenal coercitiu va quedar complementat amb altres tres instruments d'intervenció del CP en l'àmbit que estem considerant: la facultat d'arrestar els delinqüents, l'expedició de passaports i el recurs a la força militar en cas de necessitat. Ens centrarem en els dos primers ja que el tercer l'hem analitzat amb detall anteriorment.

### a.2.- La facultat d'arrestar.

La proposta inicial de la comissió (article 17 del projecte) era la següent

El jefe político podrá arrestar o hacer detener cualquiera persona cuando el orden público, la seguridad general o particular, o el respeto debido a las autoridades superiores lo requieran; pero en todos los casos deberá entregar el arrestado o detenido a su juez ordinario en el término preciso de veinticuatro horas con el expediente o sumario que haya motivado la providencia.

La duresa de l'enunciat provocà que fós el mateix Arguelles qui s'avancés a les crítiques i demanés -i així fou aprovat- (14 de juny de 1813) la seva remissió a la comissió de tribunals, que va fer públic el seu dictamen en la sessió de les Corts de 19 de juny:

Los jefes políticos, como primeros agentes del Gobierno en las provincias, podrán ejercer en ellas la facultad que concede al Rey el párrafo undécimo del artículo 172 de la Constitución en solo el caso que allí se previene. También podrán arrestar á los que se hallen delinquiendo "in fraganti" y a los que aparezcan reos de un hecho por el que merezcan, según la ley, ser castigados con pena corporal, siempre que preceda expediente o información sumaria que lo acredite, y mandamiento de los mismos jefes por escrito, que se notifique a los arrestados en el acto de la prisión. Pero en todos estos casos los jefes políticos entregarán los reos á disposicion del juez competente en el preciso término de veinticuatro horas, con el expediente o sumaria que haya motivado el arresto.

El 20 de juny va dur-se a terme el debat sobre aquest dictamen, debat que va transcórrer sobre argumentacions semblants a les anteriorment ressenyades. La necessitat de distingir entre les atribucions dels poders judicial i executiu, i de preservar la independència dels tribunals, i la necessitat de col.laboració entre ambdós van ser les raons esgrimides pels

---

<sup>110</sup> D.S.C., idem.

diputats que s'oposaven a la concessió de la facultat d'arrestar al CP. Calatrava feu la defensa del dictamen tot considerant que l'arrest era un acte governatiu i que, per tant, s'esqueia millor a l'àmbit executiu que no pas al judicial; va justificar en base a la Constitució aquesta apreciació, i va acabar valorant que l'autoritat governativa

...no hace más que velar sobre el orden público, y por eso solo asegura al reo, y lo entrega a los jueces competentes. ¿Se quiere que el jefe político encargado en su provincia de la tranquilidad pública y de prevenir los delitos, a quién de lo contrario se le hará un cargo, se quiere, digo, que no tenga la facultad que cualquiera alcalde constitucional? ¿No podrá arrestar a un reo y entregarlo al juez competente? Si un juez se ha descuidado de aprehender un culpado, ¿el jefe político no ha de tener a lo menos la facultad de arrestar a aquel hombre y ponerlo a disposición del juez? ¿Se seguirá de esto inconvenientes o beneficios incomparables?..<sup>111</sup>

Després de la inevitable intervenció d'Argüelles en suport de Calatrava, va procedir-se a la votació de l'article, i foren aprovades les dues primeres parts però no la tercera: el redactat definitiu quedà així

...Art.17. Los jefes políticos como primeros agentes del Gobierno en las provincias, podrán ejercer en ellas la facultad que concede al Rey el párrafo undécimo del art.172 de la Constitucion en sólo el caso que allí se previene. También podrán arrestar á los que se hallen delincuentes in fraganti. Pero en estos casos los jefes políticos entregarán los reos a disposición del juez competente en el preciso término de veinticuatro horas...

El colofó va posar-lo Oliveros amb una intervenció que pretenia aclarir el sentit del que acabaven d'aprovar les Corts i mostrar la coincidència entre les propostes a partir de la consideració de les competències del CP en l'ordre públic:

...Los jefes políticos deben tener toda la autoridad necesaria para desempeñar los encargos que se les han hecho; a ellos pertenece la conservación del orden público, la seguridad interior de la provincia y de todos sus habitantes (..) Entiendo, pues, que las Cortes comprenderán en la facultad que acaba de concederse al jefe político de arrestar cuando el bien y la seguridad del Estado lo requiera; la facultad de arrestar cuando lo requiera el bien y la seguridad de la provincia que le está encargada, pues que el Estado no es otra cosa que la reunión de todas las provincias que le componen, y el bien y seguridad de todo resulta del bien y seguridad de las partes que le constituyen, y por consiguiente, que es una misma cosa lo que las Cortes han aprobado que lo que propuso la comisión; por la circunstancia que no se liga tanto al jefe

---

<sup>111</sup> D.S.C., 20.jun.1813.

político, pues no se requiere por el párrafo undécimo del artículo 172, que proceda el sumario al arresto por orden del Rey, a causa de exigirlo así el bien y seguridad del Estado, cuyo requisito proponía la comisión para que pudiese hacerse por el jefe político...<sup>112</sup>

En definitiva, els articles 1 i 20 de la <<Instrucció>> reflectien com la concepció de l'exercici del poder exigia el principi d'autoritat i com la defensa d'aquest principi era especialment sensible en l'àmbit del manteniment de la tranquil·litat pública. El zel esmerçat en la defensa d'ambdós aspectes comportava la legitimació jurídica de l'eixamplament de l'acció executiva en detriment dels poders legislatiu i, en especial, del judicial així com la disminució reiterada de l'exercici i de la vigència de les llibertats públiques.

Si traslладem aquest plantejament al sancionament de la capacitat jurídica del CP per a multar i arrestar, la defensa del principi d'autoritat i el manteniment de l'ordre públic es traduïrien en l'ús discrecional d'aquestes facultats per part del càrrec governatiu. I no només pel que es derivava de la lletra de la Instrucció sinó perquè el problema raïa en la clara insuficiència d'aquests mitjans per assolir els objectius proposats. El model d'intervenció governativa en l'ordre públic dissenyat per la comissió i les Corts fou el de la compartició de les competències entre les autoritats civil i militar. La primera rebia uns poders (de multar i d'arrestar) que podia exercir gairebé sense traves però se li sostreïa la possessió d'una força armada pròpia d'acció governativa, de caràcter civil; la segona era la dipositària d'una força armada en mans de la qual reposava, en definitiva, l'edifici estatal (al marge d'aquesta problemàtica quedava la Milícia Nacional<sup>113</sup>) al mateix temps que mantenia unes prerrogatives excepcionals de jurisdicció i acció. Situada la problemàtica en aquest terreny, la transcendència de la intervenció del CP en l'ordre públic quedava molt matisada puix que els mateixos ressorts legals dels que havia quedat investit mostraven uns clars límits en comparació als que romanien a mans de l'autoritat militar: la pràctica quotidiana ho palesaria clarament.

### a.3.- L'expedició de passaports.

El projecte de la Comissió atorgava als CP's la facultat d'expedir els passaports

Art.25....ya sea en las provincias fronterizas a los viajeros que vengan del país

---

<sup>112</sup> D.S.C., 20.jun.1813.

<sup>113</sup> Els perills que això comportà foren copsats pels mateixos liberals, que optaren per la creació de la Milícia Nacional com a força armada de suport a la revolució burgesa, que no depenia del CP sinó dels ajuntaments. El Reglament per a la Milícia Nacional sancionat el 18 d'abril de 1814 no va entrar en vigor a causa del cop d'estat de Ferran VII. Vide PEREZ GARZON, Juan Sisinio, Milicia Nacional y Revolución Burguesa. El prototipo madrileño (1808-1874). Madrid, C.S.I.C. 1978.

extranjero, ya en los casos que por reglamentos o por órdenes del Gobierno, dirigidas al buen orden y la seguridad públicas, se mande el uso de este requisito en las provincias interiores.

L'article fou retornat a la comissió perquè les Corts van considerar que calia donar intervenció als ajuntaments en la concessió de passaports als veïns que viatgessin per l'interior, tot alliberant als CP's d'aquesta funció, i perquè la generalització de l'enunciat podia afectar l'exèrcit en interferir les operacions i els moviments militars. Ambdúes raons van ésser acceptades per la comissió que presentà pocs dies després un nou redactat que fou aprovat sense cap discussió i va constituir l'article 28 de la Instrucció:

...Tocará al jefe político visar y expedir conforme á las leyes los pasaportes en las provincias fronterizas a los viajeros que vengan o vayan a país extranjero; y así los jefes políticos como los alcaldes, cada uno por sí, podrán concederlos, y lo harán gratis a los que viajen por las provincias interiores cuando lo pidan los interesados, o cuando el gobierno lo haya dispuesto para conservar el orden y la seguridad pública. Pero ya en la milicia se observará lo prevenido en la ordenanza y decretos que a ella pertenezcan...<sup>114</sup>

D'aquesta forma la mobilitat de la població "armada" (milícia) quedava emparada pel propi fur i escapava al control de l'autoritat governativa que passava a exercir el control només sobre la població civil. La compartició d'aquesta responsabilitat entre alcaldes i CP's tenia una exclussiva justificació operativa si bé no s'amagava la diferenciació qualitativa entre ells perceptible en la diferenció entre els viatgers estrangers i els nacionals. En ambdós casos però, la conservació de l'ordre públic n'era la raó justificativa.

#### **1.3.2.4.b.- El control del règim local.**

Ja hem senyalat que, explícitament, el control del règim local -a diferència dels anteriors àmbits- no quedava enunciat en l'Instrucció en cap article concret; però, tal i com ja havia quedat reflectit en el contingut del títol VI de la Constitució i en el consegüent debat parlamentari, el càrrec de CP s'havia justificat a bastament per la seva capacitat de control sobre les institucions locals -diputacions, alcaldes i ajuntaments- davant les quals havia d'actuar com a dic de contenció del federalisme. Al llarg de la <<Instrucció>> es concretarien alguns dels mecanismes que havien de permetre l'exercici d'aquest control mentre que d'altres ja havien estat fixats en la Constitució o es determinarien en altres disperses i contemporànies normes jurídiques.

Aquests mecanismes de control, concebuts a partir de l'ordenació piramidal del poder que informava el règim gaudit, van significar d'antuvi que el CP quedés investit

---

<sup>114</sup> D.S.C., 19.jun.1813.

constitucionalment de la presidència automàtica de l'ajuntament de la capital de la província i de l'eventual dels altres municipis (art. 309); i de la presidència nata de les diputacions (art. 325). En el primer nivell això li atorgava el dret de vot només en cas d'empat (art.13 del capítol III de la <<Instrucció>>) mentre que a nivell provincial li permetia disposar permanentment de la facultat de votar. El grau d'intervenció no era doncs el mateix sinó que derivava de la gradació jeràrquica entre les institucions, la qual cosa significava que per a l'exercici de les competències que els hi eren pròpies els ajuntaments restaven sota l'immediat i superior tutelatge de la diputació<sup>115</sup>: com senyala Concepción de Castro

...toda actividad municipal se desarrolla bajo la supervisión de la diputación provincial, cuyo origen también electivo queda en parte contrarrestado por la presidencia automática del jefe político. El esquema responde, por un lado, al objetivo de armonizar liberalismo y centralización, de incorporar la vida municipal a la acción del Estado; por otra parte, refleja la limitación de las posibilidades centralizadoras de un Estado con recursos muy escasos...<sup>116</sup>

La inspecció de la diputació anava a càrrec en primera instància del CP i, en darrer terme, del govern. El CP tenia la comesa de vetllar pel funcionament de la corporació provincial<sup>117</sup> i fins i tot, n'assumia la responsabilitat directe en tot el que feia referència a l'exercici de les competències que rebia l'organisme per mandat constitucional; en tant que la responsabilitat era de la pròpia diputació pel que feia a l'àmbit de les competències pròpies, en concret respecte de l'aprovació dels comptes i el repartiment de les contribucions<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Així ho determinava clarament l'article 323 de la Constitució, després que en les anteriors clàusules 321 i 322 quedessin detallades les competències municipals, establia que ...Los ayuntamientos desempeñaran todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

<sup>116</sup> CASTRO, C. de, op.cit, Madrid 1979, p. 83-84.

<sup>117</sup> L'article 14 del capítol III de la Instrucció determinava que ...Como Presidente de la Diputación Provincial cuidará el Gefe político de la Provincia de que se guarde el mayor orden en el modo de tratarse los negocios: que esta desempeñe sus obligaciones y encargos; y que se reuna en las épocas que ya estan indicadas, ó en que lo exigan los negocios, ó bien la necesidad de tratar de alguno particular que ocurra en la Provincia, ó se encargue por el Gobierno, siempre que sea de la naturaleza de aquellos en que el consejo y la intervencion de la Diputación sean requeridos por las leyes ó reglamentos, ó por la conveniencia pública á juicio del mismo Gefe.

<sup>118</sup> Segons l'art. 15 cap. III de la <<Instrucció>> ....A fin de asegurar convenientemente la responsabilidad por las providencias que se tomen en la Provincia, y de dar a la ejecución de las medidas gubernativas toda la uniformidad y energía que son tan necesarias, se observará en los negocios que traten por la Diputación, que cuando versen en la intervención

El CP intervenia de dues formes en el règim municipal: com a delegat de l'executiu i com a president de la diputació. En el primer sentit trametia a l'alcalde les ordres i circulars governamentals que havia de divulgar i de fer complir arreu del municipi i en el propi ajuntament (arts. 19 i 20 del cap. I de la <<Instrucció>>), nomenava els ajuntaments, tenia cura de la celebració periòdica de les eleccions municipals (art. 12 del cap. III) -al mateix temps que els ajuntaments tenien l'obligació d'informar al CP de la puntual celebració dels actes electorals (arts. 22 i 23 del cap. I)- i resolvia les queixes i els recursos electorals dels veïns (art. 18 del cap. I, i art. 23 del cap. III); pel seu cantó l'ajuntament estava obligat a trametre-li la informació anual (art. 17 del cap. I) sobre la pròpia activitat i l'estat del municipi, informació estadística del moviment demogràfic (art. 2 del cap. I) o d'enfermetats epidèmiques (art. 3 del cap. I), i a entendre's directament amb ell amb temes com els dipòsits de gra (art. 9 del cap. I) o les obres públiques d'incidència provincial (art. 6 del cap. I). L'incompliment d'aquestes comeses podia ésser sancionat pel mateix CP amb multes i, teòricament, també amb l'arrest; però ni ell ni el govern no podien suspendre ni disoldre l'ajuntament, o destituir o nomenar l'alcalde, potestats que posteriorment amb els moderats o durant la restauració monàrquica sí que serien sancionades.

Com a president de la diputació intervenia en totes les tasques del consistori sobre les quals es desplegava la tutela directa de la corporació provincial la més important de les quals era la gestió dels recursos financers<sup>119</sup>. La Instrucció de 1813 establí un rígid control sobre les finances municipals, que havia estat ja definit en la Constitució<sup>120</sup>. L'administració dels propis i arbitris municipals era a càrrec de l'ajuntament, que havia de donar comptes cada any a la diputació per mitjà del CP. Això significava d'una banda que la comptadoria provincial examinava l'ús que cada ajuntament feia dels cabals públics i, si el considerava adient, ho passava a la diputació perquè hi estampés el vist-i-plau i, finalment, al CP per a la seva aprovació: si hi tenia algun dubte havia de consultar amb el govern. Per tant, la conformitat darrera sobre l'administració dels cabals municipals era a mans de l'autoritat governativa amb tot el que això comportava.

Per un altre cantó, la possibilitat d'endeutament municipal restava sotmesa a l'autorització prescriptiva: l'ajuntament ho havia de sol·licitar al CP qui, si ho considerava adequat, ho comunicava a la diputació la qual estava qualificada per aprovar una quantitat que

---

y aprobación de cuentas y el repartimiento de las contribuciones, se entienda acordado por la diputación aquello en que conviniere la mayor parte de los vocales, y en estos casos la responsabilidad recaerá sobre la Diputación; cuando sean aquellos en que estuviere encargado á las Diputaciones por la Constitución o las leyes sólo el cuidar, velar o promover o fomentar las cosas pertenecientes al bien público, la autoridad para las resoluciones y la responsabilidad será toda del Gefe político.

<sup>119</sup> Diversos articles de la Instrucció especificaven aquest control: 11 i 16 del cap. I, 5 i 6 del cap. II i 25 del cap. III.

<sup>120</sup> Articles 322 i 323 de la Constitució.



no superés el doble de la fixada per a despeses extraordinàries; si anava més enllà d'aquest límit calia sol·licitar l'aprovació governamental per mitjà del CP, llevat de les províncies d'ultramar on la decissió última corresponia a aquest funcionari.

Respecte de les diputacions provincials l'esquema era el mateix i els mecanismes equiparables: la diferència raïa en que tot quedava situat en un grau superior i, per tant, canviaven els agents de control puix que qualitativament variava la "instància" a inspeccionar. En aquest cas, al CP corresponia el control immediat i al govern, la decissió última. Com sintetitza Santana Molina el fet que la majoria de les competències que tant la <<Instrucció>> de 1813 com la Constitució havien atorgat a les diputacions feien referència a circumstàncies vinculades amb el bé públic i per tant que queien sota la responsabilitat del CP, va comportar que les corporacions provincials assolissin bàsicament el caràcter d'òrgans auxiliars dels CP's i que tinguessin

...prácticamente anuladas sus posibilidades de actuación descentralizada ya que, además, sus presupuestos y los arbitrios que pueda establecer para sufragar sus gastos debían ser aprobados por las Cortes...<sup>121</sup>

La formació d'ajuntaments, la repartició de les contribucions i dels abastiments, i les lleves militars eren les seves principals comeses específiques: els dos primers casos havien de resoldre per mitjà del CP i en el tercer podia interferir l'autoritat militar<sup>122</sup>. I com ja hem dit, l'aprovació dels arbitris provincials corresponia a les Corts previ informe del govern<sup>123</sup>.

El CP mantenia com a instruments bàsics de control les multes i l'arrest; i el govern podia suspendre als diputats, tot informant-ne a les Corts<sup>124</sup>. En aquest cas el CP havia d'obeir les ordres del govern (art. 24 del cap. III).

En definitiva, el control del règim local i provincial s'exercia, pel que feia a les activitats a desenvolupar, a través del control de les respectives hisendes i de la delimitació estricta del petit cercle de competències pròpies en cada instància (de les quals en tenien la responsabilitat directa) al costat d'un més ampli espai de competències delegades de l'executiu i, per tant, supervisades per l'autoritat immediata superior o fins i tot, pel poder central; pel que feia al funcionament institucional la intervenció governativa es produïa ja des dels inicis dels processos electorals, passant per la presa de possessió de diputats i regidors, a través de la presidència de les sessions i de la canalització de les queixes, fins -en el cas

---

<sup>121</sup> SANTANA MOLINA, M., op. cit., Madrid 1989, p. 94.

<sup>122</sup> Arts. 1, 2 i 3 del cap. II de la Instrucció.

<sup>123</sup> Art. 335, 4, de la Constitució.

<sup>124</sup> Article 336 de la Constitució.

de la diputació- a la fixació del període i de les sessions de treball<sup>125</sup>; finalment, pel que feia a les persones elegides i les seves hipotètiques accions il·legals o insubordinacions, el CP posseïa les seves tradicionals facultats de multar i arrestar.

### 1.3.3.- La derogació de la Instrucció de 1813.

Com ja es sabut, el cop d'estat absolutista que acompanyà el retorn del "Deseado" va comportar la liquidació de l'obra gaditana i, conseqüentment, l'abolició dels governs provincials: el decret de 4 de maig de 1814 de Ferran VII ho explicitava així

...Persuadido de los graves inconvenientes que resultan del establecimiento de Jefes Políticos, he resuelto que dicho empleo quede extinguido, y que desde hoy esté reunido el mando político en los Capitanes y Comandantes generales de las provincias, sin perjuicio de proveer en adelante lo que más convenga...

D'aquesta forma la transcendència pràctica de la Instrucció de 1813 fou limitada: la continuïtat durant unes setmanes de la tasca legislativa de les Corts no depassaria en aquest sentit el nivell de l'anècdota o de la declaració d'intencions<sup>126</sup>. Caldria esperar al Trienni

---

<sup>125</sup> L'article 14 del capítol III determinava que el CP. cuidés ...de que se guarde el mayor orden en el modo de tratarse los negocios: que esta desempeñe sus obligaciones y encargos; y que se reuna en las épocas que ya estan indicadas, o en que lo exijan los negocios, o bien la necesidad de tratar de alguno particular que ocurr en la Provincia, o se encargue por el Gobierno...

<sup>126</sup> Així per exemple, tres dies després del decret de Ferran VII, les Corts aprovaven una ordre sobre "Arreglo provisional de las Secretarías de los Gefes políticos" en el que es fixava la planta i sous dels CP's i dels funcionaris que s'havien d'ocupar de les diferents dependències. El govern provincial de Catalunya, classificat entre els de 1a. categoria, comportava la planta i remuneració següents: un sou de 100000 rs. (inferior als 120000 rs. del de Madrid) pel CP, de 30000 rs. pel secretari, entre 12000 i 9000 rs. per 7 oficials, entre 8000 i 5000 rs. per 5 escrivents i una dotació total de 3300 rs. pels porters: un total de 179300 rs, als quals s'hi afegien 60000 rs. de despeses de secretaria. L'ordre especificava que mentre duressin les circumstàncies excepcionals l'exercici d'aquestes funcions seria gratuïta, i el sou del CP quedava reduït a 40000 rs. anuals. O., 7.mai.1814 del secretari d'Estat i del Despatx de la Governació. L'ordre s'ajustava a la proposta ministerial d'1.març.1814 (A.C.D. lligall 7/exp. 23), que apressava el seu tràmit perquè ...de esta previa resolución depende el nombramiento en propiedad, no sólo de los más de los Gefes políticos, sino también de todos los Secretarios y demás empleados, que en el día son interinos, como también, sus asignaciones; de lo cual resulta que las Secretarías estén, por lo común, mal servidas, y que á cada momento se repitan reclamaciones en solicitud de su arreglo... La proposta d'Alvarez Guerra coincidia en el temps amb l'elaboració dels primers pressupostos per part de les diputacions, en els que quedaven inclòs el sou dels CP dins les despeses de la corporació.

per a comprovar la seva funcionalitat efectiva i els problemes que generaria. Tot i així, dos importants eixos de dificultats quedaven ja ben apuntats: d'una banda, el desplegament de l'organització municipal i, de l'altra, la larvada i alhora evident competència entre les autoritats civil i militar en relació a l'exercici de les atribucions de l'ordre públic. Ambdúes problemàtiques, recurrents als anys 1812-1814 com veurem en l'anàlisi dels mandats de Luis Lacy i de Valentí Llozer, actuaríen com factors d'estímul per a la revisió jurídic-política del càrrec als anys 1820-1823.

La figura del CP no quedava doncs, resolta en la normativa de la Instrucció de 1813. Al costat dels dos àmbits senyalats, van plantejar-se durant aquells mesos, altres qüestions, entre les que cal senyalar el projecte de llei presentat pel diputat Martínez de la Pedrera a les Corts el 17 de gener de 1814: compostat de 13 articles, defensava la possibilitat que qualsevol ciutadà addicte a la Constitució -exceptuant els eclesiàstics, els militars i les persones amb vincles de sang amb la regència, els ministres i oficials dels ministeris- pogués optar al càrrec a petició pròpia, petició que seria examinada per dos lletrats designats pel govern que, en el termini de tres dies, dictaminarien al respecte. Els mandats durarien tres anys, i només en casos excepcionals les Corts podien perllongar-los, tot informant a la regència dels motius que justificaven aquesta decisió. El darrer punt remarcable del projecte era la taxativitat amb que es determinava que els virreis i capitans generals havien de cessar en les seves funcions com a CP's<sup>127</sup>. La necessitat de desvincular el nomenament dels CP's del govern no feia sinó reiterar la desconfiança política en l'executiu i posava de relleu la importància de la comesa atribuïda als governs provincials; la separació de les funcions polítiques de mans militars posava en solfa, un cop més, un dels grans talons d'Aquil·les de la institució. Ambdós aspectes es replantejarien posteriorment, fins i tot més enllà del trienni.

Amb el cop d'estat de Ferran VII, la perspectiva encetada seria exactament la contrària a la que Martínez de la Pedrera havia apuntat: des del 16 de maig de 1814 els capitans generals rebien l'encàrrec d'ocupar-se de tot allò que fins llavors havia estat competència dels governs provincials: el retorn a l'absolutisme significava restituir a l'autoritat militar les seves atribucions i desmantellar radicalment l'organització de l'ordre públic dissenyada en el sistema constitucional<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> D.S.C., 17.gen.1814. No sabem si per manca de voluntat política o perquè les Corts van tancar la legislatura el 19 de febrer, la proposta de Martínez de la Pedrera restà en l'oblit.

<sup>128</sup> El sistema d'ordre públic s'acabaria de perfilar jurídicament amb el projecte de policia presentat per Alvarez Guerra a les Corts el 3 de juliol de 1813 i els diversos projectes d'organització i atribucions de la Milícia Nacional que conduïrien a l'aprovació del Reglament provisional de la Milícia Nacional Local en decret de 15 d'abril de 1814, que no tindria cap efectivitat. Per a l'anàlisi d'aquest procés i sobre la problemàtica que acompanyà l'organització d'aquest cos, ens remetim en aquest sentit a BLANCO VALDES, R.L, op. cit., Madrid 1989, pp. 195 i ss.; PEREZ GARZON, J.S., op. cit., Madrid 1978 pp. 71 i ss.; i CASADO BURBANO, P., Madrid 1982, op. cit., pp. 124 i ss.

