

L'organització de la província al segle XIX: la Diputació i el Consell Provincial (1812-1868).¹

ISABEL GARAU LLOMPART

Estat de la qüestió

La Constitució de Cadis de 1812 és l'instrument sobre el qual es fonamenta el procés de reformes legislatives que es desenvoluparen al segle XIX, la filosofia de la qual es considerà innovadora i revolucionària, perquè l'actuació no es limità a una simple reforma administrativa i econòmica, sinó que els constituents dissenyaren una profunda reorganització de l'Estat en la línia del pensament il·lustrat que s'havia iniciat al segle XVIII i que ja s'havia adoptat a altres països de l'entorn europeu davant de les idees absolutistes que havien dominat fins aleshores.

Així doncs, el punt nodal del redisseny polític territorial és aqueixa norma, a partir de la qual començà un lent canvi, contrarestat puntualment i temporalment per la retornada de Ferran VII, el qual, tot i així, també la instrumentalitzà maquiavèl·licament, de manera que no va ser possible desenvolupar-ne les reformes fins després de la seva mort.

Però, amb tot i amb això, les fites que als diferents períodes es posaren, es convertiren en l'eix sobre el qual girà l'esdeveniment de les diputacions al llarg d'un ampli període de temps,² malgrat que el destí d'aqueixes, juntament amb l'organització administrativa provincial, i, en definitiva, de l'Estat estigués condicionat per la ideologia

¹ En el marc de les reunions de treball d'investigació arxivística de fons de diputacions provincials, organitzades pel Grupo de Trabajo de Archiveros de Diputaciones de Castilla-La Mancha vaig elaborar un estudi sobre consejos provinciales. El treball està publicat amb el títol *El consejo Provincial de Baleares*. A Los archivos de las Diputaciones Provinciales. Propuesta de clasificación de fondos documentales. Toledo: Grupo de Trabajo de Archivos de Diputaciones Provinciales de Castilla-La Mancha, 2002.

² El Decret CLXIV, de 23 de maig de 1812, d'establiment de les diputacions provincials a la península i a ultramar; el Decret CCLXIX, de 23 de juny de 1813, d'aprovació de la instrucció per al govern econòmic polític de les províncies; el Decret de 4 de maig de 1814, que declarava nuls i sense cap efecte la Constitució i els decrets promulgats per les Corts de Cadis, i el Reial decret de la mateixa data que extingia la institució del cap polític; el Reial decret de 15 de juny de 1814, que suprimia les diputacions provincials; el Decret LXV, de 3 de febrer de 1823, per al govern econòmic polític de les províncies, i el Reial decret de 30 de novembre de 1833, d'aprovació de la divisió territorial provincial, cosa que significà un nou estatus de la província com a circumscripció administrativa de l'Estat.

política —realistes o liberals de tendència moderada o progressista— dels que li donaven suport o dels que la rebutjaven.

La Diputació Provincial

Les diputacions provincials es positivaren per primera vegada a la Constitució esmentada, malgrat que no tinguessin una implantació uniforme en tot el territori espanyol fins al 1833, alhora que s'establí la definitiva divisió territorial en províncies, d'acord amb el projecte de Javier de Burgos. Aquesta nova organització responia a criteris de subordinació, de jerarquia i de centralització, que eren idees d'inspiració francesa. Segons Santana,³ la finalitat era reordenar les províncies històriques amb l'objecte de delimitar les funcions de l'àmbit polític i de l'administratiu, que moltes vegades s'entremesclaven.

En conseqüència, la finalitat de la nova organització, que va donar impuls a la creació de les diputacions per exercir l'acció en una parcel·la delimitada del sistema de circumscripcions uniforme, responia a la filosofia que, en aquells moments, es considerava progressista.

Amb referència a les Balears, la Diputació Provincial es va instal·lar el 12 de desembre de 1812, poc temps després de l'aprovació del text constitucional i que, com les homòlogues, tenia caràcter bifront, com a òrgan de l'Estat i com a corporació local⁴ i com diu Roman Pinya, va ser el primer organisme constitucional que es creà a la Província.⁵

Per tant i pel que fa a les competències, en el període estudiat, malgrat la finalitat de la seva creació era d'ordre econòmic-administratiu amb l'objecte d'impulsar la prosperitat de la província mitjançant la conservació i el foment de les obres públiques d'utilitat de la província, recaptació de propis, arbitris, repartiments de contribucions i resolució de queixes. A més de tota una sèrie de competències administratives com el repartiment de quotes d'homes per als reemplaçaments de l'exèrcit; reclamacions —per contribucions i per reemplaçaments—; beneficència, instrucció pública; administració de béns i serveis etc., en tengué unes altres de polítiques com les referents a vigilància i control del compliment dels preceptes constitucionals; de tutela i control dels municipis com a superiors jeràrquics d'aquells en tot el que feia referència a rendes, béns i censos, agregacions, segregacions o establiment de municipis confecció del cens i estadístiques, pressuposts, comptes i arbitris; eleccions municipals. Aquestes es desenvoluparen especialment durant els períodes liberals.

El cap polític presidia el sistema provincial, com a delegat del poder central. El primer president de la Diputació va ser Antoni Desbrull com a cap polític. D'aquesta manera, la província estava subordinada a l'Estat i aquesta, al seu torn, hi tenia el municipi.

³ Manuel SANTANA: *La Diputación Provincial en la España Decimonónica*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, 89.

⁴ Manuel Santana opina que les diputacions, dins l'organització territorial de l'Estat, ocupen un lloc intermedi, entre òrgan de l'Estat i corporació local. *Opus. cit.*, p. 238.

⁵ Roman PINYA HOMS, *La Diputación Provincial de las Baleares (1812-1979)*, Palma: 1979, 21.

Però l'itinerari de les diputacions provincials no va ser fàcil perquè la seva trajectòria estigué lligada en el primer terç del segle a l'abolició del règim constitucional, de tal manera que estigueren extingides durant períodes compresos entre 1814 i 1835, com a conseqüència de la retornada al poder de l'absolutisme i, a més, estigueren condicionades per l'alterança política perquè tenien més o menys competències segons que predominassin les idees liberals o les moderades.⁶

El 1835 es va aprovar un projecte de llei a les Corts per reorganitzar les diputacions, el qual finalment va ser aprovat mitjançant decret pel govern que el succeí aquell any.⁷ Però la caòtica situació política d'aquest tumultuós període —restauració de l'absolutisme, governs que se succeïen ininterrompudament, unió temporal de forces polítiques heterogènies, juntes revolucionàries, aixecaments militars, guerra carlista, etc.—, i especialment després dels successos provocats per la rebel·lió de La Granja, que va fer capitular la corona, provocà que recobrassin vigència normes del text constitucional de 1812 i del Trienni Liberal sobre les quals es va fonamentar la nova constitució progressista de 1837.

Pel que fa a les diputacions en aquest període, les reformes es concretaren bàsicament en la implantació del sistema d'elecció i respecte de l'organització, en el decret de 1823. Immergides en el desordre polític, se'ls va concedir autorització per organitzar forces auxiliars amb la finalitat de lluitar contra les partides carlistes i per abastar l'exèrcit en el seu territori, tot això amb independència del manteniment de la Milícia Nacional expressat al decret esmentat. En aquest període gaudiren de competències recaptadores per al pagament del subministrament a l'exèrcit i es convertiren en bastió de les idees progressistes i de plataforma de llançament de la seva política, a més d'un control ferm i moltes vegades extralimitat sobre els ajuntaments i inclusivament sobre altres autoritats provincials, sense que, pel contrari, hi hagués un control sobre elles.

El nou règim que s'implantà amb el govern moderat va suposar un canvi radical del sistema, el qual es va positivar en la Constitució de 1845 amb una sèrie de reformes que incidiren en la trajectòria de les corporacions provincials. Roman Pinya denomina aquest període com a l'època més grisa per a la institució⁸

Alhora un sector important d'administrativistes i polítics consideraven que les diputacions s'havien convertit en ens polítics utilitzats pels partits (Javier de Burgos) i que actuaven sobiranament, amb l'afavoriment de la descentralització i la insubordinació (Silvela), a més de la convicció d'uns altres que pensaven en el fort arrelament i la tradició dels ajuntaments, motiu pel qual creien que tenien menys importància que aquelles corporacions (Pedro José Pidal)⁹.

Amb aqueixes idees els teòrics del govern moderat no eren partidaris de la continuïtat de les diputacions i consideraven que s'havien de reconvertir en cossos

⁶ Les diputacions varen ser suprimides en els períodes de 1814-1820 i 1823-1835.

⁷ Reial decret de 21 de setembre de 1835, d'organització de les diputacions provincials.

⁸ Roman PINYA HOMS. *La Diputació Provincial de las Baleares*, 12.

⁹ M. SANTANA: *La Diputación Provincial en la España Decimonónica*, 104.

consultius del govern mitjançant el cap polític. Aquest plantejament va ser la causa per la qual les diputacions venen reduïdes les atribucions i la capacitat de decisió i d'execució, a la vegada que el pressupost provincial va ser considerablement minvat.

El model moderat, d'inspiració francesa, s'establia sobre una administració tècnica i centralitzada, i amb un poder executiu enrobustit i els seus representants provincials —caps polítics— aglutinaven tot el poder i, a més, presidien aquelles corporacions que gairebé tenien atribucions arran d'haver-les traspassat als consells provincials, que també presidien.

Per aquests motius, les diputacions venen reduïdes les competències que aleshores tenien, fins al punt que quedaren com a òrgans auxiliars dels agents del govern amb funcions únicament de consell, d'informació i de deliberació. Tan sols, en determinats casos, podrien ser executives, però sempre amb autorització i control de l'executiu.

El Consell Provincial de Balears

Una de les innovacions que s'introduïren en la nova organització de les províncies, el 1845, varen ser els consells provincials, la creació dels quals va autoritzar Isabel II.¹⁰

Són, per tant, institucions creades pel govern moderat com a conseqüència del canvi dissenyat per a la nova organització de la província, la configuració de la qual s'estructurà de la següent forma: el cap polític, la diputació provincial i el consell provincial.¹¹

Es tracta d'un nou element en l'organigrama del govern i de l'Administració territorial del règim provincial i local.

D'aquesta forma, el Govern deixà les diputacions amb les atribucions que en aquells moments es pensava que corresponien a la seva naturalesa i passaren a convertir-se en òrgans de consell del cap polític, figura al voltant de la qual girava tota l'administració provincial i era la peça fonamental per a l'aplicació de la política centralista impulsada pel Govern moderat.

Organització i competències

La Llei de 2 d'abril de 1845, d'organització i atribucions dels consells provincials, prescrivia que s'havien d'establir consells provincials a la capital de cada província, els quals estarien formats pel cap polític, que n'ocupava la presidència, i entre tres i cinc vocals de designació reial,¹² dos dels quals havien de ser lletrats. També hi havia d'haver un vicepresident, nomenat pel govern i elegit entre els vocals del Consell.

¹⁰ Llei d'1 de gener de 1845, de creació i organització dels consells provincials, i Llei de 2 d'abril de 1845, d'organització i atribucions dels consells provincials.

¹¹ El cap polític, a partir de 1849, passà a ser governador provincial i, a més, assumí funcions de l'intendent.

¹² El cap polític o governador de la província era el president, fins que, a partir de la Llei de 1863, aquest càrrec passà a un conseller, que havia de ser nomenat pel Govern, però, amb tot i amb això, el governador podia presidir-lo sempre que ho considerés convenient. El nombre de consellers podia oscil·lar entre tres i cinc, en relació amb el nombre d'habitants —més o menys de 300.000. També hi podia haver consellers supernumeraris, en igual nombre dels efectius, amb l'objecte de reemplaçar-los en les absències per diferents motius, però no tenien veu ni vot mentre no estiguessin en exercici.

El Consell Provincial de Balears es va instal·lar a Palma dia 1 d'agost de 1845, com així ho disposà la Reial ordre de 2 de juliol d'aquell mateix any, en la qual es fixava com a termini aqueixa data.

Es constituí amb cinc vocals, el nomenament dels quals va fer la reina el 26 de juny, molt abans de la instal·lació del Consell, i varen ser designats consellers Pere Joan Morell, Felip Puigdorfila i Miquel Amer, per la qual cosa aquests dos darrers cessaren com a vocals de la Diputació, i Antoni Ripoll Mesquida i Antoni Fluixà, com a supernumeraris.¹³

La secretaria del Consell fou a càrrec d'un oficial de la secretaria del Govern polític en tots aquells casos en què no actuàs com a tribunal econòmic administratiu fins que, als anys seixanta, per a l'exercici del càrrec s'havia de ser llicenciat en lleis, administració o advocat.

La seu del Consell provincial es va ubicar al mateix edifici que ocupava el Govern polític, que a la vegada compartia amb la Diputació provincial, la qual va cedir al Consell la sala de sessions perquè hi pogués tenir les reunions.¹⁴ La ubicació del Consell al costat del Govern polític no era un fet singular d'aqueixa província, sinó que era una disposició de caràcter general amb l'objecte d'establir una norma general d'actuació. En aquest sentit, el fet que el cap polític presidís el Consell i que ambdues institucions haguessin de mantenir una estreta connexió i una comunicació continuada i, a més, verbal, són els motius pels quals es determinà la instal·lació en aquell indret de la seu institucional de l'entitat.

Dia 8 de setembre d'aquell any es reorganitzà la secretaria del Govern polític i es designaren els oficials que havien de passar al Consell Provincial, motiu pel qual aquell va ordenar el cessament dels empleats de la Secretaria de la Diputació i, a més, es disposà que els seus assumptes passassin al Govern polític.

D'aquesta manera, i com es dedueix de les disposicions sobre la matèria contingudes a la Llei de diputacions, la tramitació dels expedients de la Diputació, l'havia de fer el Govern polític i els expedients s'havien de conservar amb la deguda separació, motiu pel qual els documents de les tres institucions —Govern polític, Diputació Provincial i Consell Provincial— es custodiaren al mateix arxiu, que quedà a càrrec d'un únic

¹³ AGCM, Consell Provincial X-888/44. El seu sou, en caràcter general, estava establert entre vuit i dotze mil reials, però en el cas que els consellers gaudissin de llicència no en percebrien el cobrament íntegre. Quant als supernumeraris ínterins, tan sols tenien dret al cobrament de la meitat de les gratificacions dels propietaris; i els uns i els altres havien d'estar domiciliats a Palma, com a capital de la província. També, aquest càrrec gaudia del privilegi de vestir uniforme i distintius.

¹⁴ En un ofici de 22 de juliol de 1845, la Diputació va comunicar al Govern polític que a la sessió de dia 21 va acordar, en atenció al desig expressat oralment pel cap polític, cedir el saló de sessions ordinàries al Consell perquè hi pogués fer juntes i reunions, per la qual cosa nomenà, a més, Joan Massanet, diputat provincial, i Felip Puigdorfila, membre del Consell, com a comissionats per procedir a l'arranjament del local i la instal·lació de mobles i eines necessaris. AGCM, Consell Provincial X-888/44.

funcionari, un oficial de Secretaria de la Diputació, amb la que també compartiren secretari¹⁵.

Per un altre costat, s'ordenà el traspàs dels fons provincials al Govern polític, per la qual cosa s'hagueren de fer els corresponents arqueigs per poder efectuar el lliurament.

Aquesta nova entitat de l'Administració provincial tenia doble caràcter: cos consultiu de l'autoritat superior —el cap polític— i tribunal de primera instància per a la resolució d'assumptes contenciosos administratius. De conformitat amb això, com a cos consultiu, exercia funcions d'assessorament i d'emissió de dictàmens.

L'organització no era nova, perquè Silvela ja l'havia formulada uns anys abans amb la implantació d'aquests consells amb atribucions de caràcter contenciós,¹⁶ ni un model innovador, ja que seguia el model francès que va presentar al Parlament d'aquella nació el 1838 el president de la Comissió de reforma de les Diputacions i que s'inspirava en el sistema d'administració dissenyat per Napoleó, el qual, al seu torn, es fonamentava en els principis de la doctrina francesa abans assenyalats: uniformitat, centralització, jerarquia i subordinació.

Quant a la dependència orgànica, en tot estaven supeditats al cap polític, tant és així que precisaven autorització d'aquest per celebrar sessions, en les quals, en cas d'empat, el vot del president era decisiu; per presentar, al Govern o a les Corts, i donar suport a peticions de qualsevol tipus, com tampoc publicar els acords.

Per un altre costat, les sentències únicament eren apel·lables davant el Consell Suprem de l'Administració de l'Estat i els recursos de nul·litat s'havien de posar davant l'esmentada entitat.

Pel que fa al procediment, la instrucció dels expedients corresponia al Govern polític, que els havia de lliurar al Consell mitjançant el cap polític amb la finalitat que aquest òrgan únicament s'havia de limitar a prendre acords o emetre dictàmens, els quals moltes vegades es feien verbalment, malgrat que es preferissin els escrits, encara que aquells únicament es podien fer quan hi era present el cap polític; no obstant això es deixava constància dels fets en un llibre registre.

D'aquesta manera els Consells passaren a desenvolupar una funció d'assessorament i de consulta del cap polític, a més de funcions de caràcter contenciós administratiu, que abans exercien les diputacions, les quals, amb aquesta nova organització, havien perdut atribucions.

Aquest sistema moderat de màxima factura centralitzadora, es veié substituït pel model liberal que s'instaurà entre els anys 1854 i 1856 —Bienni Progressista— i una

¹⁵ El Reglament per al govern i administració de les províncies de 1866 fa referència a les funcions del secretari de la Diputació i les del Consell.

¹⁶ Era còpia del model francès del consell de departament i del consell de direcció, sota la presidència del prefecte francès que a Espanya tenia com a equivalent el cap polític. M. Santana, *Opus cit.*, p. 115.

vegada més es restablí la legislació del Trienni Liberal, en la qual es disposava la supressió dels consells provincials,¹⁷ a més d'ordenar la transferència de les competències a autoritats, corporacions administratives, tribunals i jutjats, que les tenien abans de la seva creació en tots els assumptes que no fossin contraris a la Llei de 3 de febrer de 1823.

Per aquest motiu, els assumptes contenciosos administratius encara no resolts pel Consell i els que s'instruïssin mentre es publicava la Llei contenciosa administrativa passaren a la Diputació, que continuà amb el mateix procediment que aquell. Amb tot i amb això, també s'ha d'assenyalar que, pel mateix motiu, les diputacions provincials es restabliren segons el model de 1843.

Les atribucions com a tribunal contenciós administratiu, eren, sumàriament, les que es relacionen: ús i aprofitament de béns comunals; repartiment d'imposts –municipals i provincials; seguiment i control de contractes d'obres públiques i serveis realitzats per l'Administració; activitats nocives i perilloses; delimitació de termes municipals; delimitació i fitació de monts; distribució d'aigües per recs i altres usos; repartició de fons per a construcció i conservació de camins; ordre públic –intrusisme i robatoris en vies públiques; mines; assumptes urbanístics, etc.

Com a cos consultiu: emetia autoritzacions per a processar a empleats i corporacions de la província; conflictes de jurisdicció i atribucions entre l'Administració i els tribunals; autoritzacions als ajuntaments per compra o alienació de mobles o immobles; redempció de censos, acceptació de donacions o llegats al comú o a establiments municipals; nul·litat de reunions i acords dels ajuntaments; eleccions municipals; ocupació temporal de finques a efectes d'obres públiques; expropiacions forçoses, servei militar, subministraments, etc. Totes les quals es poden veure amb més detall a l'esmentat treball.

En aplicació de la normativa, el Consell provincial de Balears va tenir la darrera sessió dia 27 de juliol de 1854. Però la inestabilitat política produïda per l'alternança al poder entre liberals progressistes i moderats instaurà un nou canvi el 1856, amb el restabliment de les lleis de diputacions i ajuntaments de 2 d'abril de 1845 i la de 2 d'abril de 1845 de consells i del govern de la província, amb les quals es retornava de nou a l'organització anterior i per tant al restabliment de la institució.

Dotze anys després, l'octubre de 1868, el nou govern provisional revolucionari ordenà l'abolició dels consells provincials. Aleshores, el president Antoni Ripoll Mesquida, dia tres d'octubre d'aquest any, va convocar la darrera sessió amb l'objecte d'informar als consellers que la Junta provincial de govern de les Illes Balears li havia comunicat l'acord de suprimir – en caràcter interí – el Consell de província. Per la qual cosa s'acordà el cessament de les funcions.¹⁸

¹⁷ Reial decret de 7 d'agost de 1854.

¹⁸ AGCM XIII-165

Resumen

El estudio hace un breve repaso a la organización provincial en el siglo XIX, a través de dos instituciones de la misma : La Diputación Provincial y el Consejo Provincial. (1812-1868).

Abstract

The work gives a brief review of the provincial organisation in the 19th century through two own institutions: "La Diputació Provincial i el Consell Provincial" (1812-1868).