

Claves24

Serie Claves del Gobierno Local

Diputaciones provinciales Historia, actualidad, futuro

Coordinadores: Enrique ORDUÑA PRADA
y Antoni JORDÀ FERNÁNDEZ

Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ
Miguel Ángel CHAMOCO CANTUDO

Manuel ESTRADA SÁNCHEZ
Eduardo GALVÁN RODRÍGUEZ

Antoni JORDÀ FERNÁNDEZ
Enrique ORDUÑA PRADA
Enrique ORDUÑA REBOLLO
José Antonio PÉREZ JUAN



Fundación
Democracia
y Gobierno Local



Diputaciones provinciales

Historia, actualidad, futuro

Claves24

Serie Claves del Gobierno Local

Diputaciones provinciales Historia, actualidad, futuro

**Coordinadores: Enrique ORDUÑA PRADA
y Antoni JORDÀ FERNÁNDEZ**

Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ
Miguel Ángel CHAMOCHO CANTUDO
Manuel ESTRADA SÁNCHEZ
Eduardo GALVÁN RODRÍGUEZ

Antoni JORDÀ FERNÁNDEZ
Enrique ORDUÑA PRADA
Enrique ORDUÑA REBOLLO
José Antonio PÉREZ JUAN



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
Velázquez, 90, 4.^o - 28006 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Estilo Estugraf Impresores, S.L.

Depósito legal: M-9010-2018
ISBN: 978-84-943793-8-3

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

- 9 **Prólogo**
FRANCISCO JAVIER VÁZQUEZ REQUERO
- 15 **La Diputación de Segovia y su protagonismo en la estructura provincial. 1812-1975**
ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO
- 47 **El paso de la Diputación Única de Galicia a las cuatro diputaciones provinciales en el trienio liberal**
EDUARDO CEBREIROS ÁLVAREZ
- 77 **Ni ausentes, ni inocentes: el papel de las diputaciones provinciales en la dinámica electoral durante el período isabelino (1835-1868)**
MANUEL ESTRADA SÁNCHEZ
- 105 **La tutela de las diputaciones provinciales en la formación de ayuntamientos constitucionales**
MIGUEL ÁNGEL CHAMOCHO CANTUDO
- 141 **Diputaciones, consejos y comisiones provinciales. Modelos de organización territorial en el siglo XIX**
JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN
- 167 **La Diputación Provincial de Canarias y los cabildos insulares**
EDUARDO GALVÁN RODRÍGUEZ
- 177 **Diputaciones provinciales y órganos intermedios locales: perspectiva histórica**
ANTONI JORDÀ FERNÁNDEZ

199 **Diputaciones provinciales en el siglo XXI:
¿Un gobierno local intermedio necesario?**
ENRIQUE ORDUÑA PRADA

Prólogo

Entre los días 20 y 21 de abril de 2017 la Excmo. Diputación Provincial de Segovia albergó la celebración de las jornadas «Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro». Durante esos dos días, destacados juristas, profesores e historiadores del derecho profundizaron sobre el origen, evolución y necesidad de esta forma de gobierno intermedio, el más accesible tanto para los ayuntamientos como para los ciudadanos.

La corriente de opinión que en los últimos años ha cuestionado la labor y el futuro de las diputaciones provinciales fue uno de los argumentos que llevó a la de Segovia a organizar estas jornadas, y al panel de expertos que reunió, a analizar el papel actual y la trascendencia que han tenido estas entidades, desde su creación hace más de 200 años, en la cohesión territorial y en la vida pública e institucional del Estado.

Un planteamiento como este sugiere un mar de preguntas sobre el asunto que se proponía, pero también nos hacía asomarnos a un océano de dudas. No solo se trataba de simplificar el debate entre diputaciones sí o diputaciones no; la cuestión es mucho más compleja y necesitaba un estudio más amplio.

Quizá ese cuestionamiento obedezca a un cierto desconocimiento, y tal vez por ello deba aceptarse como crítica que aquel haya venido por la ignorancia sobre lo que hacemos en las instituciones provinciales, y sobre lo que somos. Esta reflexión nos acerca al planteamiento, permítaseme la licencia, cuasimetafísico de preguntarnos por quiénes son, adónde van y de dónde vienen las diputaciones.

A las dos primeras cuestiones se las da respuesta de forma periódica en el salón de plenos del palacio provincial, durante los diferentes debates acerca de su utilidad. En otros foros se ha abordado también ese debate, en especial respecto hacia dónde van estas instituciones, no solo en el contexto local, sino en el nacional.

Pero estas jornadas debían incidir en dar respuesta a la tercera pregunta: saber de dónde vienen y conocer a fondo el origen de unas instituciones que, a pesar de la longevidad que tienen, se han ido manteniendo a lo largo del tiempo, acomodándose y adaptándose a la realidad política, social, cultural o económica de cada momento en España. No se trataba de amontonar tópicos, sino de hablar del acervo que nos legaron nuestros antepasados.

Este seminario pretendía, con un enfoque eminentemente académico, profundizar en el origen de estas entidades, ya que conociéndolo se podrán afrontar con mayor criterio las opiniones surgidas sobre su utilidad. Se apostó por dar respuesta desde un punto de vista histórico e historicista, porque es mucho lo que se puede aportar desde ambas perspectivas.

El trabajo que se muestra en estas páginas recoge las disertaciones de los ponentes participantes en este ciclo, y permitió a Enrique Orduña Rebollo repasar y actualizar sus trabajos sobre la evolución de la Diputación Provincial de Segovia y su protagonismo en la estructura provincial entre 1812 y 1975.

El profesor Eduardo Cebreiros se centró en el paso de la diputación única de Galicia a las cuatro diputaciones provinciales, en el trienio liberal, y Manuel Estrada, por su parte, se refirió al papel de las diputaciones provinciales en la dinámica electoral de la España del siglo XIX.

Miguel Ángel Chamorro aludió a la importante tutela de las diputaciones provinciales en la formación de ayuntamientos constitucionales, mientras que José Antonio Pérez disertó sobre las diputaciones, consejos y comisiones provinciales como modelos de organización territorial en el siglo XIX.

El catedrático Eduardo Galván mostró las particularidades de la diputación provincial de Canarias y los cabildos insulares, y Enrique Orduña Prada incidió en la conveniencia de las diputaciones provinciales como gobierno local intermedio necesario en el siglo XXI.

Finalmente, el catedrático de la Universidad Rovira i Virgili Antoni Jordà Fernández, al que hay que agradecer especialmente su labor de coordinación y dirección de las jornadas, culmina la publicación con una perspectiva histórica sobre las diputaciones provinciales y los órganos intermedios locales.

Como podrá observarse, mereció la pena reseñar algunos de los hitos de la historia de estas instituciones bicentenarias que iniciaron su andadura en la primera Constitución, la de Cádiz de 1812. Su artículo 325 lo recogió de forma breve, concisa y muy concreta: «En cada provincia habrá una Diputación Provincial para promover la prosperidad...».

Era la apuesta que hacían aquellos ensoñadores políticos del liberalismo en un contexto de ocupación napoleónica. Este precepto dio para mucho; sin ir más lejos, sirvió de marco con el que constituir la de Segovia en 1821, lo que significa que tenemos detrás un largo trecho de historia.

De ahí llegaríamos al concepto de provincia recogido en el decreto de Javier de Burgos de 1833, otra de las referencias con la que empezaron a fraguarse estas instituciones, apuntaladas en 1835 con el Real Decreto que promulgaba la creación de las diputaciones provinciales como entes más consolidados.

Por ello es interesante estudiar las historias casi increíbles que rodearon a las diputaciones en el convulso siglo XIX, una época desconocida y muy interesante en la historia de nuestro país digna de ser novelada, trufada de múltiples pronunciamientos militares y conflictos armados. Saber que nuestras diputaciones jugaron un papel nuclear en esta época no está fuera de lugar.

Los albores del siglo XX, con los incipientes nacionalismos, generaron diferentes fuerzas centrífugas y centrípetas donde, al menos en el interior de España, las diputaciones se erigieron como uno de los baluartes de lo que llegó a denominarse nacionalismo o regionalismo sano, frente a otros que desde aquí se tildaban de mórbidos o insanos. La mancomunidad de diputaciones y el punto de vista de Cambó en su intento de «catalanizar España», representaron un catalizador de estas percepciones.

En cualquier caso, el siglo XX situó a las diputaciones como el mínimo común denominador territorial en toda la estructura institucional de España, porque se asentaba en un principio que hoy sigue vigente: el municipalismo. El sentido de pertenencia a un municipio sigue presente hoy día. Fue una profesión de fe que se ha mantenido incólume desde la Guerra de la Independencia hasta nuestros días.

Nuestros antepasados entendieron que había que trazar institucionalmente nuestro territorio, y que los consistorios y los municipios eran el elemento fundamental alrededor del cual podía organizarse política y territorialmente nuestro país. Por ello, cuando alguien se pregunta por qué hay 8125 ayuntamientos en España, aquí puede encontrar alguna clave.

Pasar de ahí al hecho provincial era una consecuencia lógica. Al crearse la provincia, aunque fueran importadas de un modelo francés, las diputaciones empezaron a tener su lugar. Primero como órgano consultivo del trasunto del prefecto –jefe superior político– y luego con su propio contenido.

Finalmente, el devenir histórico provocó que las diputaciones fueran el embrión de los regionalismos, y al hilo de ello quisiera recordar que los inicios del armazón regionalista en Castilla partieron de las denominadas «Bases de Segovia», que después fueron asimiladas y trasladadas a las que Misael Bañuelos ideó como génesis de un Estatuto de Autonomía para Castilla y León, allá por mayo de 1936.

Haciendo abstracción de la dictadura, con la Constitución de 1978 las diputaciones provinciales y las provincias, según el Título VIII y en especial el artículo 137, volvieron a situarse como elementos de cohesión territorial y política dentro del Estado español.

Incluso en mi Comunidad Autónoma, la primera versión del Estatuto de Autonomía de Castilla y León recobraba a las diputaciones como instituciones que podían servir de herramienta o brazo periférico de la Comunidad en la provincia; una tesis que sin embargo no prosperó en su desarrollo legal e institucional.

Este contexto histórico nos aproxima a la idea de por qué, de la mano de las ponencias que se recogen en este volumen, es necesario mirar hacia atrás con espíritu crítico; saber cuál ha sido el recorrido de estos 200 años y a partir de aquí poder situarnos en 1978 y en la rabiosa actualidad del permanente

debate de toda la organización territorial, diseñada y desarrollada desde la vigente Constitución; y si se quiere, desde el punto de vista de la oportunidad, contextualizar cuál es el estado actual de las diputaciones y hacia dónde debemos ir.

Ese es, en definitiva, el interés que tenía la Excma. Diputación de Segovia con la organización de las jornadas, que, gracias a la Fundación Democracia y Gobierno Local, logran ahora la difusión que merecen las destacadas intervenciones que se realizaron respecto a todas estas cuestiones.

FRANCISCO JAVIER VÁZQUEZ REQUERO
Presidente de la Diputación de Segovia

La Diputación de Segovia y su protagonismo en la estructura provincial. 1812-1975

Enrique Orduña Rebollo
Secretario general de la OICI

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El territorio de la provincia de Segovia. 3. La instauración de la Diputación Provincial. 4. El Trienio liberal y la Diputación de Segovia. 5. Instauración definitiva de las diputaciones provinciales. 6. La Diputación de Segovia entre moderados y progresistas. 7. Actividades y servicios de la Diputación, 1845-1875. 8. La Diputación de Segovia durante la Restauración. 9. La lucha por el ferrocarril. 10. La cuestión regional y la Diputación de Segovia. 11. La dictadura del general Primo de Rivera y la Diputación de Segovia. 12. La Diputación republicana de Segovia. 13. La Diputación de Segovia en la dictadura del general Franco.

1. Introducción

En la primavera de 2017 la generosidad del presidente de la Diputación de Segovia, Francisco Vázquez Requero, y el buen hacer del profesor Antoni Jordà Fernández, hicieron posible la realización en dicha ciudad de un Seminario sobre «**Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro**», que reunió a un grupo de profesores de Historia del Derecho, de otras áreas jurídicas y políticas, así como expertos en el tema de referencia.

La principal razón de mi intervención en la primera sesión radicaba en la publicación, el año 1991, del libro ***Evolución Histórica de la Diputación Provincial de Segovia 1833-1990***, que dicha corporación me encomendó y editó.

Después de las anteriores razones y los consabidos agradecimientos a los organizadores, presidente, diputado del Área de Administración Sanz Merino, y a la anfitriona Diputación, inicié mi intervención con una reflexión de actualidad sobre la materia, pues entrando en la segunda década del siglo XXI ha surgido desde diversos foros de información, políticos, etc., la conveniencia de modificar el actual *status* de las diputaciones provinciales; tales propuestas van desde las más extremas que plantean su desaparición, a las más racionales y moderadas que pasan por la reorganización de sus funciones, al objeto de evitar duplicidades en las mismas y en la prestación de servicios con otras Administraciones.

Parte de los argumentos que sustentan ambas posturas tienen su origen en la situación de grave crisis económica que afectó a España recientemente, y se justificaban con la propuesta común de ahorrar y racionalizar gastos. En el caso de las propuestas moderadas, la reforma tiene propósitos más amplios, que comprenden desde reforzar el sistema electivo directo de los diputados por la ciudadanía, la definición de sus competencias, su actuación permanente sobre los municipios de escasa población, incapaces de facilitar la calidad y el nivel adecuado de servicios a los ciudadanos... E incluso de algunas propuestas se deduce la necesaria reforma del Estado.

Con motivo del bicentenario de las diputaciones provinciales, en un seminario organizado en 2012 en Cádiz por la Fundación Democracia y Gobierno Local, y posteriormente en el XXX Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en la mejicana ciudad de Guadalajara, realicé una aportación para tratar de exponer diversos aspectos de los orígenes constitucionales de las diputaciones provinciales, de su inmediata andadura posterior y del soporte territorial sobre el que se asientan, aspecto fundamental que en muchas ocasiones no es tenido en cuenta de forma adecuada, pues se identifica el concepto provincia con diputación provincial¹.

1 ORDUÑA REBOLLO, Enrique, «Orígenes de las diputaciones provinciales: territorio y Administración», en AA. VV., *El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)*, Serie Claves del Gobierno Local, 14, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 33-114.

En septiembre del año que acaba, la Fundación Democracia y Gobierno Local reunió a un selecto grupo de profesores y funcionarios, en la Universidad Menéndez Pelayo de Santander, para estudiar el papel y el futuro de las diputaciones, sin duda una aportación muy rigurosa en defensa de la institución provincial y su futuro².

2. El territorio de la provincia de Segovia

Mientras que la provincia es una figura territorial, la diputación corresponde a su órgano de gobierno y administración, por lo que antes de entrar en la materia de la Diputación segoviana parece obligado, ante el actual debate, recordar el origen de la provincia como territorio, pues en alguna medida también afectó en los orígenes del constitucionalismo a Segovia.

La existencia anterior al siglo XIX de la provincia en España como entidad territorial, resulta un hecho que históricamente carece de dudas a la luz de las investigaciones iniciadas por el profesor ARTOLA y sus discípulos desde la década de los setenta del pasado siglo³. Los orígenes de la provincia se han fijado a finales del siglo XVI con motivo del servicio de millones impuesto a toda la Corona de Castilla. Estamos ante una organización provincial realizada a partir de las ciudades con voto en Cortes, aunque de un evidente carácter fiscal, carente de cualquier función administrativa o judicial.

Consolidada como entidad territorial en el siglo XVIII, recordemos el extenso territorio de la provincia de Segovia, que incluía lugares lejanos como Chinchón, Navalcarnero, etc., y que sería objeto de revisión en los proyectos de reforma territorial, comenzando en 1810 con el primer intento racionalizador del territorio, al dividirlo en prefecturas; seguirían los proyectos constitucionales de Bauzá, la Ley del Trienio, los trabajos de Larramendi, Navarrete, Lamas Pardo, las chancillerías y audiencias en la fase final de la década ominosa y el decreto provisional, que sería

² PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.) y ARROYO GIL, Antonio (coord.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales Intermedios*, Serie Claves del Gobierno Local, 22, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

³ GARRIGÓS PICÓ, Eduardo, «Organización territorial a fines del Antiguo Régimen», en ARTOLA, Miguel (dir.), *La Economía Española a fines del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial, 1982, vol. III, pp. 5 y ss.

definitivo, de 1833, suscrito por Javier de Burgos, pero elaborado en los años anteriores⁴.

El Real Decreto de las Cortes de 27 de enero de 1822 supuso la nueva organización territorial de España, en la que los antecedentes históricos se relegaron a un segundo plano, dando prioridad a los accidentes geográficos, a los factores económicos y al respeto a la integridad de los términos municipales. En el caso de la provincia de Segovia, el Decreto suprimió los enclaves que existían en otras provincias y fueron asignadas a estas: el Condado de Chinchón, los partidos de Navalcarnero y El Escorial se incorporaron a la de Madrid, y el de Peñaranda a la de Burgos. La nueva provincia de Segovia se consideró de 1.^a clase, con 145 985 almas, pero se estimó la pérdida de un 21 % de pueblos y extensión territorial.

En la división territorial de 1833, cuyos antecedentes hemos indicado, incluido el protagonismo de los mencionados Larramendi, Navarrete, Lamas Pardo y las instituciones judiciales, se observan escasas modificaciones respecto a la división del trienio, y es la que perdura hasta nuestros días. El Real Decreto de 21 de abril de 1834, sobre la subdivisión de partidos judiciales, determinó que en la provincia de Segovia existirían cinco: Cuéllar, Martín Muñoz de las Posadas, Riaza, Segovia y Sepúlveda, con un total de 339 pueblos y 134 854 almas⁵.

3. La instauración de la Diputación Provincial

Al plantearnos la redacción del libro que nos ocupa⁶, entendíamos que debía predominar el mayor rigor para hacer la historia de una institución territorial, por lo que analizamos la evolución de la Diputación Provincial de Segovia, su organización, funciones, competencias, actividad y dificultades, siguiendo la pauta de la legislación de régimen local desde 1812 hasta 1985. A estos efectos recordemos el Decreto CLXIV de 23 de mayo de 1812, sobre estable-

4 ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*, CEPC-INAP-FEMP, 2003, pp. 384-406.

5 *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la península e islas adyacentes, aprobada por S. M. en el Real Decreto de 21 de abril de 1834*, Imprenta Real, 1834, p. 205. Edición facsímil, est. prel. Enrique ORDUÑA REBOLLO, INAP, 2000.

6 Al parecer fue una de las primeras experiencias en la publicación de historia de las diputaciones; la primera corresponde a BERMEJO MARTÍN, Francisco y DELGADO IDARRETA, José Miguel, *La Administración Provincial Española. La Diputación Provincial de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, 1989.

cimiento de las diputaciones provinciales, entre ellas la de Segovia, sobre la que carecíamos de su posible constitución en 1812 o 1813.

Las reuniones científicas, como la muy oportunamente convocada en Segovia en la primavera de 2017, tienen muchos factores positivos, encuentro de especialistas, debates doctrinales, etc., pero en esta ocasión y a efectos del presente trabajo los tuvieron en grado sumo, por las siguientes circunstancias:

En nuestro trabajo datábamos la instalación de la Diputación Provincial de Segovia en abril de 1821, existiendo actas desde la sesión del día 15 de junio de aquel año⁷. Sin embargo, de ahí el mérito del encuentro y la generosidad del profesor CEBREIROS, que en sus trabajos de riguroso investigador en el Archivo del Reino de Galicia, localizó los documentos que acreditaban la instalación de la Diputación segoviana el 1 de octubre de 1813, que nos ha hecho llegar y comentamos.

Se trata de dos documentos impresos, suscritos por el jefe político, José Fernández Queypo, el primero comunicando el 11 de noviembre de 1813, a las Cortes, haberse constituido dicha corporación, formada por siete diputados y él mismo, que tenían «el honor de haber sido escogidos por el voto general de nuestros amados compatriotas para componer el cuerpo de la Diputación de esta provincia», a lo que siguen una serie de consideraciones sobre sus propósitos, condiciones personales, y un recordatorio sobre el procedimiento para lograr sus fines, que debían tener en cuenta «estos Cuerpos Constitucionales, como que todos pertenecemos a la Madre Patria»⁸.

El segundo documento, suscrito por la misma autoridad, es una comunicación a los habitantes de la provincia de Segovia, informándoles que el día 1 de octubre de aquel año se había instalado la Diputación Provincial, de acuerdo con lo previsto en el título VI, capítulo 2.^º, de la Constitución política de la Monarquía, en el que hace relación de sus competencias y funciones: justo y equitativo reparto de contribuciones; velar por la útil inversión de los fondos de propios y arbitrios; evitar los abusos de la Administración en las rentas del Estado; custodia exacta del gobierno de las fundaciones piadosas y de beneficencia; fomento de la agricultura, industria y comercio, y promover la educación de niños y jóvenes⁹.

7 ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Evolución...*, op. cit. (en lo sucesivo, *Evolución*), pp. 35 y ss.

8 Signatura 40046/67-1.

9 Signatura 40046/67-3.

En definitiva, el contenido de ambos documentos, además de darnos a conocer a los diputados iniciales de 1813 y otros detalles, coinciden en la obligación y cumplimiento del mandato constitucional de 1812 mencionado y las obligaciones y cargos de las diputaciones provinciales, previstos en los artículos I a XVIII del Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, que preveía la formación de las diputaciones en los primeros momentos del constitucionalismo; e iniciaron su andadura bajo la inspiración de aquellos principios, que superaban la organización territorial del Antiguo Régimen.

Poco duró el régimen constitucional, pues el regreso a España de Fernando VII derogó la Constitución de 1812, mediante el Decreto de 4 de mayo de 1814, expedido en Valencia. Otro Decreto de 15 de junio del mismo año suprimió las diputaciones provinciales y ordenaba que los papeles de sus secretarías pasasen a las respectivas contadurías de provincia. Finalmente, una real cédula de 29 de septiembre de 1814 dispuso la reintegración de los señoríos jurisdiccionales a la situación anterior de 1808, y derogó toda la legislación del primer constitucionalismo. Aunque el retorno al Antiguo Régimen resultaba prácticamente inviable ante la fuerza que las audiencias y chancillerías habían adquirido

4. El Trienio liberal y la Diputación de Segovia

Restaurada la Constitución de 1812 en los primeros días de marzo de 1821, los datos que tenemos sobre la formación de la nueva Diputación segoviana corresponden a la primera sesión celebrada el 16 de junio de 1821. En este momento, al iniciarse un nuevo camino hacia la normalidad administrativa, se percibía que la extensión desmesurada de los límites provinciales, a los que nos hemos referido anteriormente, complicaba notablemente la gestión. Habrá que esperar al Decreto de 1822 para la normalización territorial.

En aquellos momentos la Diputación de Segovia tenía que resolver diversos temas, en los que claramente actuaba como correa de transmisión entre el Gobierno y los pueblos, además de ejercer sus competencias propias. Entre aquellos las quintas o el repartimiento de impuestos. Respecto a sus facultades encontramos autorizaciones de obras menores a los ayuntamientos, entre ellas una licencia de obras en la Casa Consistorial segoviana, construcción de cementerios, reparación de puentes, autorizaciones para construir casas en los

ejidos, asuntos del Pósito, y autorizaciones sobre terrenos comunes, cortas de leña, maestros de primeras letras, y hasta las quejas del clero o las reclamaciones e incidencias con la Junta de Linajes.

La nueva organización territorial de la provincia de Segovia, prevista en el mencionado Decreto de 27 de enero de 1822, racionalizó el espacio provincial, y en consecuencia la nueva organización y estructura de la Diputación, cuyos individuos, salvo excepciones, no tendrían que desplazarse en los meses invernales desde sus lugares de origen, salvando el Guadarrama. A consecuencia de ello la Diputación Provincial se organizó en las siguientes Comisiones: *Propios, Pósitos, Educación y Beneficencia, Obras Públicas, Representación y Circulares, Montes y plantíos, División del territorio, Comunes y baldíos, Economía interior y Milicia Nacional*. Complementada con un Reglamento de Secretaría para regular las obligaciones de los empleados, sus funciones y régimen disciplinario.

El Decreto de 3 de febrero de 1823, denominado como el de 1813, Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias, constaba de 291 artículos, y se considera por la doctrina como la primera Ley de Régimen local de la historia de España. Con una vigencia intermitente, pese a su importancia, no superó los diez años entre 1823 y 1856.

En definitiva se consolidó la jerarquización y subordinación de los ayuntamientos a las diputaciones, y además de su intervención en materias de interés general, incluidas las militares, comenzaron a dibujarse en 1823 un núcleo de competencias propias, como beneficencia, instrucción pública, obras públicas provinciales –incluida, en el caso de Segovia, su aportación al proyecto del Canal de Castilla en su ramal segoviano–, salud pública y fomento, incrementando su autonomía como superior jerárquico de los ayuntamientos. Por tanto, la Diputación, desde 1823, ya no será exclusivamente un nivel de la organización administrativa del Estado, sino que incorporará lentamente las características iniciales de un verdadero ente local¹⁰.

En materia de beneficencia se detectó, en Segovia, la carencia de establecimientos para atender a sus fines, según informes de las Juntas provinciales y locales del ramo; una propuesta, respaldada por la Diputación, del Ayunta-

10 PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho local básico*, Ariel, 1998, p. 64.

miento capitalino para ubicar una Maternidad, un Hospital y una Casa de Socorro en los terrenos del suprimido monasterio del Parral, pese a suspenderse la subasta por la Junta Nacional del Crédito, no prosperó.

La instrucción pública era otro de los grandes desafíos que tuvo que afrontar la corporación provincial, entre ellos el de la creación de escuelas de primeras letras y la Universidad de Segunda Enseñanza. En el informe realizado por la Diputación, se incluía la participación en los nombramientos del profesorado de instituciones del Antiguo Régimen, como la Junta de Nobles Linajes, los establecimientos de Ondátegui y temporalidades de los exjesuitas. En la propuesta definitiva de la Diputación segoviana se recomendaba que el proyecto de centros docentes fuese aprobado con dos nuevas características: su gratuidad y la extensión a toda la provincia.

Con la llegada a España de las tropas del duque de Angulema en abril de 1823, los liberales se retiraron a Cádiz en una repetición de los acontecimientos de 1810. Fernando VII, en el Puerto de Santamaría, decretaba la vuelta a la imposible situación de 1808, que se prolongó hasta 1833.

5. Instauración definitiva de las diputaciones provinciales

1833 fue un año significativo en la historia de España: el 28 de septiembre, muerte de Fernando VII; el 19 de octubre, Javier de Burgos nombrado ministro de Fomento; el 23, Decreto de creación de los subdelegados de Fomento; el 30 de noviembre, decretos sobre la división territorial y las competencias de los subdelegados en cada provincia. Ya en 1834, cuando Javier de Burgos estaba fuera del Gobierno, se promulgó el Decreto de 21 de abril con la subdivisión de los partidos judiciales. La institucionalización definitiva de las diputaciones provinciales deberá esperar al Decreto de 21 de septiembre de 1835, sobre el modo de constituir y formar las mismas.

Recordemos que este Decreto se promulgó en el marco del Estatuto Real, norma a medio camino entre el Antiguo Régimen y el liberalismo, desconociéndose cualquier vestigio de autonomía, pues las diputaciones tenían una dependencia absoluta del gobernador civil; y ya no estarían formadas por siete diputados (1812), sino por un representante de cada partido judicial, elegidos por un sistema censitario. Así, las diputaciones serían cuerpos provin-

ciales, presididos por el gobernador o subdelegado de Fomento, para ejecutar las competencias estatales¹¹.

Pero, como en 1820-23, las circunstancias y la inercia hicieron que se les atribuyeran otras competencias más de carácter provincial, como la beneficencia, instrucción pública y fomento, que, pese al concepto centralizador, se convirtieron en los cometidos más peculiares de las diputaciones provinciales¹². En tal contexto la Diputación de Segovia se constituyó el 19 de noviembre de 1835. Se acordó comunicar a los pueblos de la provincia tal circunstancia y recuperar los libros de actas, la documentación del trienio y los efectos propiedad de la Diputación, y comenzó su organización aprobando la exigua plantilla de empleados, formada por el secretario, cuatro oficiales, dos meritorios y un portero. No se vio afectada por los cambios de 1836, con la sublevación de los sargentos de La Granja y la reposición de la Constitución de 1812; esta continuidad se mantuvo hasta septiembre de 1837.

La incipiente Diputación de Segovia tuvo un papel de primer orden en 1837, pese al escaso tiempo de su actividad, al verse implicada la provincia en las vicisitudes de la 1.^a guerra carlista. En febrero, la corporación, como actividad prioritaria de su gestión, continuó las obras de fortificación de la ciudad: puertas, muralla y otras medidas defensivas. Igualmente, ante la insuficiencia de las tropas regulares y la deficiencia de la Milicia Nacional, la Diputación creó una fuerza propia de miguelletes, incrementada considerablemente en junio de 1837.

Como es sabido, la expedición del general carlista Gómez llegó hasta Andalucía, pero alejado de sus bases del norte tuvo que replegarse por Segovia, Valladolid, etc. A pesar de los esfuerzos realizados por la Diputación, la ciudad fue tomada por el general carlista Zariátegui el 4 de agosto, y permaneció en ella durante algo más de un mes. Como primera medida disolvió la Diputación, a la que con razón consideraba como la única institución con fuerza para oponerse eficazmente a su actuación militar.

Cesado el jefe político, y detenidos algunos diputados y funcionarios, la autoridad ocupante exigió el examen de las cuentas, y al no encontrar deficiencias, fueron puestos en libertad bajo vigilancia, aunque los diputados

11 PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho..., op. cit.*, p. 33.

12 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Descentralización administrativa y organización política*, Alfaguara, 1973, vol. I, p. 102.

intentaron reunirse en dos ocasiones, cuyas actas se extraviaron. Al abandonar Zariátegui Segovia, camino de Valladolid, la Diputación se constituyó de nuevo el 23 de septiembre de 1837.

Surgieron las dudas sobre la actitud del depositario y el oficial primero, por haber entregado los fondos de la Diputación a la Junta de Castilla; se les exigieron responsabilidades, incluido su cese. Posteriormente, el depositario no atendió los requerimientos de la corporación para presentar las cuentas del periodo comprendido entre abril y septiembre de 1837, alegando ausencias por motivos de salud. Por último, en mayo de 1838, cumplimentó el requerimiento y las cuentas fueron aprobadas por una nueva Diputación.

El importante papel institucional desempeñado por la Diputación contrastó durante la ocupación con la actitud del Ayuntamiento, que no fue disuelto. Por otro lado, el clero secular no demostró activismo político y no colaboró con los ocupantes. La excepción: los clérigos de Parraces y algunos individuos del clero regular que se unieron a las tropas carlistas. A estos efectos hemos de recordar la idea expuesta reiteradamente de que en aquella ocasión, y muy especialmente en el caso de Segovia, se comprobó el definitivo papel de las diputaciones provinciales como bastiones del Estado liberal.

Al recobrarse parcialmente la normalidad, pues durante el otoño de 1837 continuaron actuando partidas carlistas por la provincia, las consecuencias no se hicieron esperar: por el mal papel desempeñado por la Milicia Nacional en la primavera de 1837, la Diputación licenció a los suboficiales del Batallón de Milicias. Una actividad de la Diputación no deseada, pero obligada, fue la de facilitar informes al jefe político sobre la actitud de funcionarios y particulares distinguidos, que mayoritariamente fueron positivos, manifestándose adictos a la «causa de la reina y de la Nación».

Durante aquellos años, la ejecución de competencias estatales por la Diputación segoviana comprendía en primer lugar las de carácter militar, dirigidas a la pacificación de la provincia, por medio del Cuerpo de Migueletes, que, después del Convenio de Vergara, se dedicó a funciones policiales de persecución de malhechores. Los migueletes, por su eficaz actuación durante la guerra, se reorganizaron, creándose el Tercio de Migueletes de Segovia, transformados en 1842 en Guardia rural e integrados en 1845 en la Guardia Civil creada por Ahumada. Debemos incluir las quintas: una vez asignado el cupo de reclutas a cada provincia, los ayuntamientos procedían a sortear a los mozos en edad militar para obtener el número necesario para completar la

quinta, operaciones que se hacían bajo la tutela y trámites de la Diputación, que entendía de las reclamaciones contra las posibles incidencias.

La ejecución de otras competencias estatales se refería principalmente a los repartos de contribuciones, mecanismo que servía simultáneamente para elaborar por los ayuntamientos la relación de contribuyentes, elemento imprescindible para aplicar el sistema censitario electoral. Una consecuencia de la guerra civil fue el empréstito provincial de 200 millones de reales, que correspondió abonar a la Diputación de Segovia de acuerdo con el Decreto de 30 de agosto de 1836 y realizado en 1837. La confusa situación provincial del momento provocó dilaciones y reclamaciones contra la imposición, hecha por el mecanismo de repartimiento.

El correo se consideró un servicio público ejercido por el Estado, pero la distribución del mismo acababa en la capital de la provincia, por lo que la Diputación de Segovia tuvo que estudiar el Arreglo de Correos para hacerlo efectivo en los pueblos. A tales efectos, el estudio realizado estableció cartelerías desde la capital a Villacastín, Cuéllar, Santa María, Carbonero, Turégano, Fuentepelayo, Fuentidueña y Pedraza.

La legislación desamortizadora, como en el resto de España, afectó a la provincia de Segovia, incluidas las funciones del intendente, que asumió la responsabilidad de toda la operación. La Ley de 29 de julio de 1837 declaró a las diputaciones competentes para elaborar los estudios sobre bienes del clero. En Segovia, la Comisión Mixta de Bienes del Clero tuvo muchas dificultades para llevar a cabo su cometido, cumplimentado en 1839.

El Decreto de 10 de agosto de 1836 determinó los productos que debían ingresar en el tesoro nacional, entre ellos las joyas y alhajas procedentes de los conventos suprimidos, a lo que se unía el temor de su apropiación por el ejército carlista. Por esta causa se amplió la incautación a las iglesias y parroquias, con exclusión de los objetos necesarios para el servicio y mantenimiento del culto. Una vez más la Diputación segoviana tuvo que afrontar el problema; primero tuvo que abonar los salarios de los que realizaban el inventario de las alhajas de las iglesias, operación llevada a cabo con todo sigilo, precaución innecesaria después de la promulgación del Decreto de 18 de septiembre de 1837, que ordenó convertir en moneda la plata y el oro recogido de las iglesias. El traslado a Madrid se realizó el 27 de enero de 1838, después de que el intendente explicase que el retraso se debía a la presencia de Zariátegui en la provincia.

La supresión de los diezmos obligó a una remodelación del número de parroquias, pese a la obligación de los ayuntamientos de consignar en sus presupuestos las cantidades dedicadas a la atención del clero. La Diputación elaboró un informe en el que hacía constar la situación de las iglesias en la provincia, determinando las que fuesen innecesarias o ruinosas. La propuesta de continuidad suponía 7 parroquias en la capital, 3 en Cuéllar, 1 en Fuente-pelayo, 3 en Sepúlveda, y 1 en Aguilafuente, Navas de Oro, Turégano, Fuentidueña, Pedraza y Sacramenia.

En el ejercicio de competencias propias de la Diputación segoviana debemos referirnos en primer lugar a las relaciones como superior jerárquico de los ayuntamientos de la provincia; ese sería el caso de la fusión de los ayuntamientos de Navas de Oro de Cuéllar y Navas de Oro de Coca, reunidos en uno nuevo: Navas de Oro. El conflicto más duradero fue el promovido por el Ayuntamiento de Sacramenia y Las Granjas de San Bernardo, sitio próximo y antiguo señorío eclesiástico, que pretendía segregarse del primero. Después de pleitos y resoluciones se agregó al municipio de Valtiendas, pese a las quejas y protestas de los vecinos de Las Granjas y las lamentaciones del Ayuntamiento por la resistencia pasiva de estos, ante lo cual la Diputación amenazó con sanciones y ordenó que sobre un vecino de Las Granjas recayese el cargo de justicia.

Como sabemos, la división territorial de 1833 se hizo por un decreto y tenía carácter provisional, por lo que en 1840 la Diputación colaboró en la rectificación del mapa provincial y al año siguiente impuso un arbitrio para recaudar los 28 000 reales estimados en el costo de la operación catastral. En el orden judicial, la Diputación, en 1838, informó favorablemente la integración de la provincia de Segovia en la jurisdicción de la Audiencia Territorial de Valladolid. Al tener la competencia sobre la capitalidad de los partidos judiciales, tuvo varias intervenciones sobre los cambios, entre ellos el de Santa María de Nieva, pospuesto en 1843 para una opción posterior.

Las Comunidades de Villa y Tierra, institución medieval de gran importancia por su poder económico y político, están vinculadas a la historia de Segovia, pues en su territorio existían diez, algunas de las más importantes¹³. Fueron extinguidas por el Decreto de 31 de mayo de 1837, sustituidas por

¹³ Aunque existe una amplia bibliografía sobre el tema, recogida en *Evolución Histórica...*, p. 86, es importante conocer MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo, *Las Comunidades de Villa y Tierra de la Extremadura Castellana*, Editora Nacional, 1983.

unas Juntas de administración, pero pervivieron a lo largo de más de siglo y medio, actualmente reguladas por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 29 de abril.

Inicialmente la Diputación intervino en marzo de 1838 la de Fuentidueña, debido a su mala situación, anomalías y persistencia de los antiguos procuradores. Un mes más tarde sería la de Sepúlveda, por eludir la orden de poner sus medios y recursos a disposición del Ayuntamiento constitucional. La misma situación se había producido al extinguirse la Universidad de la Tierra de Segovia; en este caso particulares y pueblos enteros invadieron sus propiedades, montes, pinares, etc., por lo que la Diputación acordó dar el mismo tratamiento que a las dos mencionadas.

Normalizada la situación bélica en 1838 y controladas las Comunidades por la Diputación, esta procedió a regular su régimen específico bajo la dependencia del Ayuntamiento respectivo, mecanismo que se aplicaría posteriormente a la de Maderuelo y a otras. El caso más significativo fue el de Coca, debido al abandono de sus montes y propiedades por la ausencia de guardas, según alegó el Ayuntamiento, responsable ahora de su atención, muy escasa según denunciaron los interventores de la Comunidad. Por ello, la Diputación requirió al Ayuntamiento de Coca para que en el plazo de 8 días informase con detalle de los daños en el arbolado y la relación nominal de los infractores, responsabilizándole de los perjuicios ocasionados por los fabricantes de pez. El firme requerimiento de la corporación provincial tuvo efectos inmediatos: nombró cuatro guardas, y se reservó la adopción de medidas contra los infractores. Como muestra de la persistencia de la institución, recogemos en el anexo VIII el texto del Reglamento para la custodia y recta administración de pinares y productos correspondientes a la Comunidad de Villa y Tierra de Coca, redactado en 1844 por la Comisión de Montes de la Diputación.

La Diputación de Segovia ejerció sus atribuciones con exclusividad en beneficencia, instrucción pública, carreteras, caminos y fomento. La situación de la primera era en la capital, como dijimos, calamitosa. En realidad solo existía un centro público: la Casa de Niños Expósitos de Segovia, pues el Hospital de la Misericordia estaba bajo el patronazgo del obispo. A la situación de indigencia se unía una gestión deficiente, pues la Diputación requirió en 1838 y 1839 a la Junta Municipal de Beneficencia las cuentas de dicho centro, comprobando sus desastrosas condiciones; para tratar de paliarlo obtuvo autorización para hacer un repartimiento por una sola vez de 24 000

reales. Creada una Comisión de Hospicio, se requirió a las fundaciones de beneficencia de la provincia las posibilidades de hacer frente al problema con el importe de la venta de fincas del clero secular. De la información requerida por dicha Comisión, la corporación pidió al administrador general de las fundaciones que incautase sus rentas para aplicarlas a beneficencia.

Estas medidas parciales no resolvían la cuestión de fondo debido a la falta de un lugar adecuado. Las gestiones se hicieron más factibles cuando el Gobierno se dirigió a la Diputación para que informase sobre la posible aplicación a los servicios de beneficencia del desamortizado convento de Santa Cruz. Con el informe favorable, se promulgó la Real Orden de 15 de diciembre de 1843, cediendo oficialmente el edificio a la Diputación de Segovia para instalar en él un hospicio. La beneficencia provincial no se limitaba al caso de la capital, sino que en diversos pueblos existían centros asistenciales, principalmente hospitalares, como el de la Magdalena de Cuéllar. Su titularidad municipal no les eximía de la vigilancia y cuidado de la Diputación, como superior jerárquico de todos los ayuntamientos.

En materia de instrucción pública, la provincia de Segovia, como las demás de España, se encontró con el abandono de los centros escolares religiosos, a causa de la desamortización, por lo que la responsabilidad docente recaía sobre los maestros, y la institucional sobre los ayuntamientos. Desde 1836 se inició un lento proceso de reconstrucción cultural, comenzando por la extensión de escuelas de enseñanza primaria, institutos de enseñanza media, bellas artes, museo y biblioteca provincial, estos para evitar las pérdidas del patrimonio artístico durante el proceso desamortizador.

Un propósito convertido en realidad en 1842 fue el de la Escuela Normal Provincial, instalada en una parte del antiguo colegio de jesuitas, desde 1840 seminario conciliar. Para ello se crearon cuatro nuevas escuelas, agrupadas en la Normal Provincial, dependiente de la Diputación y sufragada conjuntamente con el Ayuntamiento segoviano; la aportación de este procedía de los fondos de educación de diversas fundaciones.

Establecida la normalidad política en 1843, la Diputación redactó un proyecto para crear el Instituto Segoviano de Segunda Enseñanza, con sede compartida con las del Seminario Conciliar y la Escuela Normal. Los 40 000 reales presupuestados para su instalación salieron de un recargo sobre el consumo de aguardientes en toda la provincia. La dotación se complementó por una orden de 14-XI-1844, para que el establecimiento de dichos centros edu-

cativos se hiciese aplicando a ellos las fundaciones y obras pías exceptuadas de incorporación al Estado.

Sobre las competencias provinciales en obras, caminos y carreteras, encontramos numerosas actuaciones: reparación de casas consistoriales, cárceles, juzgados, puentes destruidos, etc. Referente a caminos y carreteras, recordar que hasta 1840 solo se produjo la reparación del Camino Real del Espinar. A partir de 1841 las intervenciones se sucedieron, con las carreteras de San Rafael a Segovia, a Boceguillas, a Valladolid, etc. Finalmente también en 1841 volvió a estudiarse el posible tramo sur del Canal de Castilla hasta Segovia, pues el ramal norte, por las provincias de Palencia y Valladolid, ya estaba en construcción.

6. La Diputación de Segovia entre moderados y progresistas

Pacificada la Nación, finalizada la Regencia de Espartero y asentado el trono, con los moderados en el poder, el protagonismo de las diputaciones en la política general se consideró concluido. La Ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de las diputaciones provinciales marcó la pauta restrictiva de su autonomía y competencias, con la salvedad del bienio progresista de Espartero, que repuso la Instrucción de 1823 y el sexenio revolucionario con la Ley de 1870. Durante los dos períodos moderados, la estructura provincial descansó sobre tres bases: jefe político o gobernador civil, Diputación y Consejo provincial, figura de clara inspiración francesa.

Las competencias quedaron notablemente reducidas; entre sus atribuciones, el repartimiento de contribuciones del Estado entre los ayuntamientos, reemplazos y propuesta al rey de arbitrios provinciales u otros asuntos de utilidad provincial. Como superiores jerárquicos de los ayuntamientos, cedieron competencias al gobernador, aunque mantuvieron la formación, segregaciones, agregaciones, demarcaciones y otros temas territoriales. Las materias que podían deliberar de acuerdo con las leyes, o en las que podía ser oída su opinión, se referían a la administración, compra, enajenación o permuto de bienes, obras provinciales, beneficencia e instrucción pública, sujeto a la aprobación de los acuerdos por el jefe político, incluida la aprobación de los presupuestos, suspender las sesiones o disolver la diputación por el rey. La actividad de la corporación se redujo de noventa sesiones anuales a cuarenta en dos períodos, y se amplió de siete a nueve el número de diputados, a base de distritos uninominales y sistema censitario.

Las consecuencias fueron inmediatas: la Diputación segoviana carecía de competencias militares, y el 16 de mayo de 1845 se suprimió el Tercio de Guardia Rural, compuesto por los migueletes, que tan eficaces servicios había prestado al mantenimiento del orden en la provincia, integrándose en la Guardia Civil que se había desplegado a principios de aquel año.

Durante el mismo año fue incoado un expediente con el propósito de unir municipios, afectando a los que tenían menos de 30 vecinos. Se agruparon 104, que se incorporaron a 51 cabezas de municipio. En 1866 se proyectó suprimir los municipios menores de 200 vecinos. La Diputación informó sobre las reclamaciones de los afectados y dictaminó sobre las nuevas capitalidades. La propuesta suponía la existencia de 127 municipios, frente a los 275 existentes. La revolución septembrina archivó el proyecto.

Las Comunidades de Villa y Tierra tuvieron en esta época su periodo de adaptación a la nueva gestión a cargo de los ayuntamientos. Las competencias de la Diputación, en este caso, eran solo tutelares en el control de su administración. En los libros de actas se recogen numerosas autorizaciones para tala de árboles, aprovechamientos, pastos, guardas, etc. Esta permanente atención nos ha hecho pensar que la supervivencia de dichas instituciones se debió precisamente a aquella actuación tutelar.

Al margen de sus funciones tutelares, en 1848 la Casa de la Universidad de la Tierra de Segovia fue destinada provisionalmente a sede de la Diputación. En 1761 la Comunidad vendió a la Corona los pinares y montes de Val-saín, Riofrío y Pirón, excluyendo los terrenos para pastos, aguas corrientes y manantiales, aunque en realidad los administradores del Patrimonio privaron de tales derechos a la Comunidad. Durante el bienio progresista, en 1854, la Diputación defendió a esta Comunidad de Villa y Tierra frente a las permanentes extralimitaciones del Patrimonio Real, defensa que se prolongó hasta 1868.

La plantilla de funcionarios experimentó pocas modificaciones, y hubo algunos ceses –por negarse a jurar la Constitución de 1870– cuyo relevo generó múltiples conflictos, por la constitución del tribunal evaluador. La Comisión provincial pospuso la selección definitiva para cubrir vacantes, acordando seleccionar una terna para cubrir las plazas. En 1872 la nueva plantilla estaba formada por: 1 secretario, 1 contador, 1 archivero, 1 depositario, 1 secretario de Instrucción Pública, 5 oficiales, 7 escribientes, 1 ujier y 1 ordenanza.

Precisamente durante 1867 y 1868, la mala situación económica agraria produjo una crisis de subsistencias e incrementó el paro en cifras alarmantes, lo que trató de paliarse con la orden del gobernador de que la Diputación emplease durante el invierno en las obras públicas a los braceros en paro. Para hacer frente a las necesidades, solicitó autorización para contratar un empréstito de 150 000 escudos, para continuar durante el invierno las obras de las carreras de Segovia a Villacastín, de Riaza a Ayllón, de Coca a Cuéllar y de Santa María a Carbonero el Mayor. La revolución detuvo la tramitación del expediente, pero no la política de caminos y carreteras.

7. Actividades y servicios de la Diputación, 1845-1875

Las gestiones de la Diputación de Segovia en materia de beneficencia fueron las realizadas para dotar a la provincia de un hospital del que se carecía, pues el de la Misericordia, como sabemos, era de titularidad privada. Al objeto de resolver el problema, la corporación segoviana suscribió un convenio con la de Valladolid para acoger en su centro a los dementes de la provincia.

En consecuencia la atención se fijó en el hospicio, instalado en el edificio de Santa Cruz, donde, además de niños, también se acogían ancianos. Las permanentes dificultades económicas obligaron durante la crisis de 1869, entre otras medidas, a la venta de Bonos del Tesoro propiedad del establecimiento; a este problema se añadía la ausencia de un reglamento que determinase la permanencia en el centro, por lo que en 1872 se acordó que, en lo sucesivo, serían baja en el mismo los niños mayores de 16 años y las niñas de 18, salvo que tuviesen defecto físico o estuviesen realizando funciones de escribiente, en la banda de música o talleres.

Los diputados comisionados en 1868 para estudiar la situación de la beneficencia provincial encontraron deficiencias, mala administración y carencia de reglamentos; respecto a la Casa de Maternidad recomendaban su organización de acuerdo con la legislación vigente. También, ante la falta de un hospital, la Junta de Beneficencia propuso se utilizase el antiguo edificio de la Inclusa, sin ocupación desde el traslado del hospicio a Santa Cruz, pero la iniciativa no prosperó, al no haberlo cedido el Estado. La cooperación con el Ayuntamiento de la capital se había hecho realidad en 1862, cuando su alcalde propuso la necesidad de crear una casa de socorro para pobres transeúntes; valorado su coste en 7820 ducados, la Diputación aceptó la iniciativa, dejando al criterio del gobernador la cifra de su aportación.

Las gestiones realizadas en el periodo anterior para crear el Instituto de Segunda Enseñanza continuaron en 1845, al disponerse de los fondos de la Ración de Cantores y otros recursos, entre ellos los 6000 reales del Ayuntamiento procedentes del sobrante de los fondos de la Universidad de la Tierra. El Instituto comenzó a funcionar aquel año, y en los siguientes, ante el elevado número de alumnos y el deterioro del edificio donde se encontraba alojado, se planteó la conveniencia de su traslado a la Escuela de Bellas Artes, propiedad de la Diputación, suficiente para alojar los dos centros; salvadas las dificultades de las obras de adaptación, en 1868 ya estaba funcionando.

En este mismo año, al ser agregada la Fundación Ondátegui a la provincia, se trasladó al edificio de su Colegio el Instituto; después de diversos pleitos con los antiguos patronos, el obispo y el párroco del Salvador, una vez más el talante negociador de la corporación resolvió las dificultades, al dotarse seis becas para seminaristas en el Colegio, y las obras de adaptación fueron a cargo de la Diputación, concluidas en agosto de 1870. A lo largo de estos años se produjeron otras actuaciones, como fueron la creación de la Biblioteca y el Museo provincial, la ampliación de la Escuela Normal, o la participación del Ayuntamiento en la gestión de la Escuela de Bellas Artes.

La localización de la provincia de Segovia, al atravesarla dos vías radiales, Galicia y Francia, le confirió una cierta importancia en el desarrollo de las carreteras principales, pese a la lentitud de las obras. El soporte legal eran las leyes de 7-5-1851 y 22-7-1857. La actuación de las diputaciones estaba referida a las vías provinciales; así, serían las de San Rafael a Segovia, o las de la capital a Valladolid y a Boceguillas. En 1858 un nuevo plan de carreteras incluyó la de Cuéllar a Tudela de Duero, impulsada por buscar una salida al Mediterráneo, al enlazar el valle del Duero hacia Barcelona.

En el Plan de 1858 se incluían los caminos vecinales, entre ellos los de Nava de la Asunción a Coca, Sepúlveda a Riaza, o los del distrito de Cuéllar. La queja común era la lentitud en el desarrollo de las obras. En 1863 se redactó un nuevo plan de caminos, que contenía 14 proyectos, algunos en ejecución y otros no. A fines del periodo continuaron las obras, lastradas por la escasez de recursos, y principalmente el mantenimiento de los tramos construidos.

La agricultura y el fomento fueron competencias ejercidas por la Diputación de acuerdo con sus medios, dirigidos principalmente a la protección forestal, incluida la creación en 1860 y 1863 de premios a la plantación y siembra de árboles. Los aprovechamientos forestales eran vitales

para la economía de los ayuntamientos, en la mayoría de los casos su única fuente de ingresos, mermada desde la desamortización civil del bieñio esquierdista; de ahí las quejas de los pueblos ante el Plan de Aprovechamiento de Segovia de 1868. Si bien los ayuntamientos tenían facultad para acordar talas y cortas, estas no podían realizarse sin la aprobación definitiva de la Diputación, cuyo acuerdo era ejecutivo, contra el que no cabía recurso.

8. La Diputación de Segovia durante la Restauración

Promulgada la Constitución de 1876, de 16 de diciembre del mismo año fue la Ley Provincial, dotada de un espíritu restrictivo, que reformaba la Ley de 1870. Solo estuvo en vigor cinco años, pues el 29 de agosto de 1882 se promulgó la Ley Provincial, que no sería derogada hasta 1925, con el Estatuto Provincial. Posada encontró en su contenido «mucho vaguedad», pues suponía una combinación desigual de elementos burocráticos y representativos: el gobernador, la Diputación y la Comisión provincial¹⁴.

El artículo 73 supuso la quiebra de su autonomía, al determinar que las diputaciones no podían ejercer otras funciones que las que por las leyes se les señalasen. De su competencia exclusiva eran la creación y conservación de servicios que redundasen en beneficio de los habitantes de la provincia, el fomento de sus intereses, la administración de los fondos provinciales, su inversión y custodia, la conservación de los bienes, y el nombramiento y separación de los funcionarios provinciales.

La sede de la Diputación tuvo su asiento en diversos lugares: cuando se constituyó, en 1835, lo hizo en la casa del jefe político, y un año después se reunía en una casa de los condes de Mansilla, situada en la Plaza Mayor. Por razones que no hemos aclarado, en 1848 se trasladó a la Casa de la Tierra. En 1854 se celebraban las sesiones en la casa del Gobierno Civil, que debía ser la del marqués de Castellanos, abonando 3000 reales de alquiler. Con la Restauración, por el incremento de actividades y diputados, se hizo preciso buscar una nueva sede que reuniese las condiciones adecuadas para albergar todos los servicios. Después de considerar diversos edificios de la ciudad, se optó por el de la Sociedad Recreativa la Unión. Fue adquirida en noviembre

¹⁴ POSADA, Adolfo, *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909*, IEAL, 1982, p. 302.

de 1876, por 15 000 pesetas. En años sucesivos se hicieron numerosas adaptaciones y reformas para adecuar el edificio a sus funciones.

Las competencias de la Diputación como superior de los ayuntamientos ocasionaron múltiples expedientes manifestados en la organización territorial de la provincia, al solucionar diversos conflictos de límites municipales, incorporación de montes y dehesas, que afectaron a municipios de Riaza, Sepúlveda, y hasta 3 en la provincia de Guadalajara, o las fusiones y segregaciones, como la de Castiltierra anejo de Fresno de Cantespino, finalmente denegada. A lo largo del período, fueron numerosos los expedientes de ordenanzas municipales aprobadas por la Diputación; en muchas ocasiones eran devueltas para introducir correcciones o adaptarlas a la legalidad vigente, y finalmente serían aprobadas las de más de veinte municipios.

Las previsiones sobre la aprobación de Cuentas Municipales recargaban el trabajo de los servicios correspondientes, que debían formular su reclamación permanentemente a los que se retrasaban en su presentación (en 1892 faltaban 692 cuentas, 1646 estaban en trámite, y 182 aprobadas). La inspección de ayuntamientos dio lugar a diversos expedientes; los más significativos correspondieron a Navas de Oro en 1877 y La Matilla en 1900.

La burocracia de la Diputación segoviana había destacado por su austerioridad en el pasado, principio que se mantendría en el período que contemplamos, pese a los 275 ayuntamientos de la provincia, lo que obligaba a contratar temporeros durante dos meses para realizar los trabajos extraordinarios de censo y quintas. En 1893 la plantilla de funcionarios se había incrementado notablemente con la adscripción de nuevos servicios de beneficencia, carreteras y caminos. Las funciones administrativas de Secretaría, Cuentas, Contaduría y Depositaría estaban a cargo del secretario, el depositario, el archivero, 14 oficiales, 9 escribientes, 1 auxiliar y cuatro meritorios. Si incluimos el personal asistencial, 3 médicos, 1 capellán, 1 practicante, 1 maestro, 3 celadores, 14 hermanas de la caridad, un arquitecto, un ayudante y dos delineantes, no superaban los 50 o 60 funcionarios, incrementados por el personal de obras: 83 peones camineros y 11 capataces.

La beneficencia provincial se configuró en cuatro departamentos: Maternidad, Expósitos, Ancianos y Presuntos Alienados. Sus instalaciones estaban al límite de su capacidad, tanto en el hospicio como en el asilo de ancianos; en el primero solo se admitían los expósitos, y era frecuente el caso de ancianos

nos que falleciesen esperando plaza en el asilo. Entre 1917 y 1925 la media de acogidos en los centros fue de 340 personas, destacando los expósitos y huérfanos de ambos sexos, cerca de los 300.

El funcionamiento y la organización de los servicios asistenciales estaban regulados por el Reglamento de Beneficencia de 1 de julio de 1892, dotado de 465 artículos. Los diputados visitadores eran los representantes de la Diputación para la gestión e inspección de los servicios. Los reiterados fallecimientos en la Maternidad, fueron la razón para que dichos diputados propusieran la realización de obras para mejorar las condiciones de salubridad e higiene del centro, consignándose en 1918 la cantidad de 12 000 pesetas para un nuevo pabellón de maternidad.

Los problemas de la Sección de Lactancia se deducían de su elevado número de niños, que requería la presencia de nodrizas, tanto en la Inclusa como fuera de ella, sometidas al control de los alcaldes en los pueblos en que existía tal servicio. En 1917, como vimos, se detectó un incremento de las defunciones en las secciones de maternidad, que afectó también a la de lactancia. En este caso se atribuía a la escasez de nodrizas en determinadas épocas del año, coincidente con las labores de recolección. Se trató de solucionarlo con varias medidas propuestas: certificados médicos del reconocimiento de niños, preparar un medio de lactancia artificial, y que las amas de cría de la provincia no fuesen a prestar servicio en otras diputaciones.

La atención a los dementes, como dijimos, se canalizaba hacia el centro provincial de Valladolid, mediante un convenio entre las dos diputaciones. En 1897 se tomó el acuerdo de construir un edificio dentro de los establecimientos de Beneficencia. La carencia de recursos, una vez más, retrasó las obras, que se concluyeron en septiembre de 1903.

El convenio suscrito en 1869 con el Obispado para ingresar enfermos de la provincia en el Hospital de la Misericordia, fue objeto de diversas revisiones que afectaban a las cantidades aportadas y a la inspección de los enfermos a cargo de la Diputación. En 1907 figuraba en los presupuestos la cantidad de 10 000 pesetas para sostener en dicho Hospital a los enfermos pobres de la provincia. En el Reglamento redactado por el obispo en 1924, se reconocían las aportaciones de las corporaciones locales, lo que le confería un carácter provincial y municipal, pero no había ningún compromiso, y se ratificaba en su condición de institución privada, sin participación alguna en su órgano de gobierno de la Diputación o el Ayuntamiento.

La enseñanza primaria y profesional de los acogidos en el hospicio fue una de las preocupaciones constantes de la corporación provincial, dada la obligatoriedad legal que afectaba a todos los asilados de ambos sexos menores de edad, de forma que, excepto los de menos de cinco años, todos los acogidos en el hospicio estaban escolarizados.

Respecto al aprendizaje de oficios, si bien era obligatoria la existencia de talleres para tales fines, era habitualmente dedicado a los varones, pues en cuanto a las niñas, superada la edad escolar, a partir de 1919 en las Memorias figuraban bajo el epígrafe de «labores propias de su sexo». Las especialidades que desarrollaban los varones eran preferentemente las dedicadas a trabajos de mantenimiento y reparación de los edificios provinciales. Con carácter más intelectual se encontraban los de la banda de música, la imprenta, o los meritorios en diversos servicios administrativos. Sin olvidar que los más dotados disponían de becas para ampliar sus estudios e incluso cursar la carrera de magisterio en Segovia.

En materia de sanidad e higiene, la Diputación colaboró eficazmente en la erradicación y lucha contra las epidemias de cólera morbo de finales del siglo XIX y la tuberculosis, de la que se calculaba, en 1905, la existencia de 300 afectados en la provincia. En 1918 fue la temida gripe, que afectó a la Diputación y a sus miembros, la que dificultaba la aprobación del presupuesto corriente y uno extraordinario de 50 000 pesetas para hacer frente a los gastos generados por el control de la epidemia. Al final se resolvió haciendo diversas operaciones de transferencias de créditos de unas partidas a otras. Además de las epidemias, las catástrofes, inundaciones, incendios, pedriscos, plagas, etc., se reflejaron en los libros de actas, por las peticiones de ayudas, prórroga de impuestos, suspensión de apremios y ejecuciones, etc.

La instrucción pública y la cultura eran motivo de atención permanente de la Diputación, reflejada por ejemplo en la Escuela Normal de Maestras y Maestros. Cuando desde 1900 asumió el Estado las competencias en la materia y el centro se redujo a la categoría de elemental, la Diputación superó las dificultades para convertirlo en un centro de enseñanza superior. Incluso ante las deficiencias del edificio, en 1908 se adquirió, previo concurso, uno situado en la calle Capuchinos.

Desde 1842, los bienes de la Fundación Ondátegui se aplicaban al mantenimiento del Instituto de Enseñanza Media, con excepción del período 1864-69, incluida la aportación de la Diputación para completar su mantenimiento. En

1888 se adscribió al Estado, aunque la corporación provincial mantuvo en sus presupuestos aportaciones fijas hasta 1924. La Escuela de Artes y Oficios se reorganizó en 1882, y en 1892 se trasladó a ella el Museo Provincial. Hay que destacar el mecenazgo artístico, ejercido por la Diputación con la compra de cuadros y esculturas de artistas provinciales.

Ante la obligatoriedad de disponer de una imprenta provincial en la que se editase, entre otros, el Boletín Oficial de la Provincia, después de diversos intentos aislados se iniciaron los trámites para su creación en 1880, pero hasta 1894 no se hizo realidad, después de adquirir la maquinaria adecuada y dotarse de regente y cajista, incluidos algunos jóvenes procedentes del hospicio, para atender las demandas de la Diputación.

La Biblioteca de la Diputación se creó en 1889 con la donación de un lote de 1052 libros de los herederos del abogado Rivas. Se dotó presupuestariamente desde esa fecha con 5000 pesetas anuales para gastos de material y compra de libros, y otras 1000 para suscripciones y encuadernaciones; cantidades que se mantuvieron entre 1893 y 1907.

La construcción de carreteras provinciales y caminos vecinales ocupó durante el período una parcela importante de la actividad de la Diputación, probablemente la más importante a tenor de las inversiones realizadas, las nuevas vías abiertas y el número de kilómetros construidos. En el Plan de carreteras de 1878, figuraban 8 terminadas, 11 en construcción y 9 pendientes de iniciar. En 1894 se elaboró otro Plan de carreteras municipales, con carácter político más que técnico, pero su interés radicó en ser un verdadero plan de cooperación con los ayuntamientos.

A propósito de las inversiones generales de la Diputación en carreteras, se incluye en el libro un cuadro que comprende lo invertido entre 1888 y 1923, desde las 94 949 pesetas del primer año a las 345 807 del último. Se desglosa anualmente por sueldos, personal, material y carreteras. Para el mismo período, la participación en el presupuesto provincial de la materia que nos ocupa fue del 27,52 %.

En la construcción de caminos vecinales también participaron los ayuntamientos. En los decretos de agosto y septiembre de 1903 sobre caminos vecinales, figuraba un proyecto de construcción de 200 kilómetros de caminos en la provincia de Segovia; para ejecutarlo fue suscrito en 1904 un convenio entre la Diputación y el director general de Obras Públicas. Tres años después

se realizaría el esfuerzo económico mayor, pues se había incrementado a 244 km., de los cuales estaban pendientes de realizar 87. Un nuevo plan de caminos vecinales en 1911 construyó 90 nuevos caminos con un total de 667 km. Tal esfuerzo se veía incrementado con las cantidades anuales previstas para el mantenimiento y las reparaciones de las obras ejecutadas.

9. La lucha por el ferrocarril

Si las comunicaciones de la provincia de Segovia por carretera eran aceptables, en lo referido a las vías radiales principales, la aparición del ferrocarril, como medio de comunicación y de transporte rápido, ocupó tempranamente la atención de la Diputación segoviana, siendo realizadas las primeras gestiones en el periodo anterior. Existieron dos propuestas, una de 1852 y otra de 1855; la última supuso la frustración de las pretensiones segovianas, al conocer que el trazado de la línea de Madrid hacia el norte sería por Ávila en lugar de por Segovia. Una nueva posibilidad se abrió con la posible línea Segovia – Valladolid.

La conflictividad –en la que participó activamente la Diputación– y los desencuentros se prolongaron, incluida la presencia del financiero Salamanca. Si el paso del Guadarrama condicionaba el trazado por Ávila en detrimento del más racional por Segovia, surgió otra cuestión a fines del periodo moderado: la conveniencia de comunicar Villalba con Segovia por ferrocarril, pasando por el Sitio de La Granja, lugar de residencia temporal de la reina.

Hasta que no se consolidó el sistema político de la Restauración tampoco se resolvió el problema ferroviario de Segovia. Sería realidad a partir del Reglamento de 24 de mayo de 1878 que pretendía en un plazo breve comunicar todas las capitales de provincia españolas por vía férrea. Se retomó en 1883 el proyecto Villalba – Segovia y la continuidad a Olmedo y Medina. Aprobado el proyecto, y anunciada la subasta en marzo de 1884, la Diputación acordó correr con todos los gastos que originasen las expropiaciones para construir las vías, estaciones y demás dependencias.

El importe de los anteriores capítulos ascendió a 597 256 pesetas, a las que se añadieron 143 743 en concepto de servidumbres, ocupaciones temporales, indemnizaciones, etc. Además, con cargo a la Diputación se incluyó el transporte de materiales, estimado en 104 123 pesetas, lo que arrojaba un total de 845 123 pesetas, que el ingeniero Muruve, autor del proyecto e impulsor del

mismo, redujo a 750 000 en beneficio de la provincia. Finalmente, el 2 de abril de 1884 entró la primera locomotora en Segovia, y en 1888 se inauguró la sección que unía Villalba con Segovia, comunicando la capital directamente con Madrid.

10. La cuestión regional y la Diputación de Segovia

Desde finales del siglo XIX se habían institucionalizado unas reuniones periódicas de las diputaciones castellanas para tratar asuntos de su interés, habitualmente temas relacionados con cuestiones agrarias o proteccionistas. Desde 1898 se amplió el marco territorial y se incorporaron diputaciones de otras regiones, lo que no debía ser muy del agrado de los Gobiernos de turno; incluso en 1915 se planteó un incidente parlamentario, al prohibir el Gobierno la asamblea de diputaciones cerealistas en Valladolid.

La promulgación del Decreto de 18 de diciembre de 1913 sobre mancomunidades, y la inmediata constitución de la Mancomunidad catalana en marzo siguiente, despertaron el interés de las diputaciones, y en la de Segovia, reunidos sus diputados en pleno extraordinario el 6 de febrero de 1914, acordaron aprobar la idea de constituir la Mancomunidad castellana. Una propuesta alternativa de la Diputación de Madrid llevó la castellana a una vía muerta.

El conflicto surgió en noviembre de 1918, cuando la Mancomunidad de Cataluña pretendió ampliar su marco de autonomía, propuesta aprobada por los ayuntamientos de la región. Esta pretensión, avalada por los discursos de Cambó en los días siguientes, desató la crisis parlamentaria y el rechazo de la mayoría de las diputaciones españolas, muy especialmente las de Castilla y León, bajo los lemas: «Autonomía sí, pero para todos». «Unidad de España y autonomía regional». La oposición a la pretensión catalana produjo una reacción, no solo de las diputaciones, o de los ayuntamientos, sino que se extendió a numerosas representaciones de la sociedad civil¹⁵.

Reunidos en Burgos los representantes de las diputaciones de la región redactaron y aprobaron «El Mensaje de Castilla», y entregado al Gobierno,

¹⁵ MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, COSCULLUELA, Luis y ORDUÑA, Enrique, *Autonomías regionales en España. Traspaso de Funciones y Servicios*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, pp. 299-328. Ampliamente en ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *El regionalismo en Castilla y León*, Ámbito, 1986, pp. 135 y ss.

la consecuencia inmediata fue una nueva reunión de las diputaciones, esta vez en Segovia, acogidos por su corporación provincial con el propósito de elaborar un proyecto de texto legal que regulase la autonomía municipal, provincial y regional, convirtiendo en hechos concretos los acuerdos de Burgos que dieron lugar a las Bases de Segovia de 24 de enero de 1919, remitidas al Gobierno el 29 del mismo mes. Después de este trámite no se vuelve a tener noticias de las Bases.

11. La dictadura del general Primo de Rivera y la Diputación de Segovia

El 3 de agosto de 1923 se constituyó la Diputación segoviana dentro de la legalidad constitucional. El 11 de septiembre el general Primo de Rivera, capitán general de Cataluña, asumió el poder dictatorialmente; mientras que los ayuntamientos de toda España fueron inmediatamente disueltos, las diputaciones provinciales no fueron objeto de tal medida, por lo que continuaron su actividad. En el caso de Segovia se detecta por los libros de actas la más absoluta normalidad durante las primeras sesiones¹⁶.

Sin embargo, tempranamente surgió la preocupación por la supervivencia de las diputaciones, por lo que la de Segovia elevó a la presidencia del Directorio una exposición reiterando la importancia de la gestión que realizaba, la saneada situación económica y la ausencia de posibles casos de corrupción. Las deudas de la Diputación segoviana con el Estado se referían a instrucción pública, cuyo pago se había concertado en plazos fijos. Es más, el Estado era deudor de la corporación por el anticipo que esta hizo para financiar la construcción de la Cárcel Modelo de Madrid.

El Real Decreto de 12 de enero de 1924 dispuso la disolución de todas las diputaciones de España, excepto las vascas y Navarra, previniendo que la designación de los diputados se haría por los gobernadores civiles. También el artículo 6.^º disponía que en el plazo de 15 días las diputaciones remitiesen al Ministerio de la Gobernación una Memoria, detallando las deficiencias de su funcionamiento y proponiendo las oportunas medidas correctoras.

16 ORDUÑA REBOLLO, Enrique, «La gestión de la Diputación Provincial de Segovia durante la dictadura de Primo de Rivera», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 245, enero-marzo 1990.

En Segovia, la Comisión provincial se encargó de su redacción; en el documento se elogiaba a los funcionarios por su esfuerzo, competencia, asiduidad, junto a sus escasas retribuciones. Respecto a los diversos servicios provinciales –beneficencia, carreteras y caminos vecinales–, la valoración global era favorable en algunos casos y en otros no; las ya conocidas deficiencias de la maternidad, lactantes y presuntos dementes, eran las más urgentes a reformar. El estado de las vías provinciales no era bueno, por su longitud, la falta de recursos para su conservación y la exigua retribución de los peones camineros. Un diagnóstico favorable fue el de la Hacienda provincial, y un proyecto en marcha la instalación de una red telefónica en la provincia.

La aprobación del Estatuto Provincial el 20 de marzo de 1925 marcó un punto de inflexión en la Administración de las provincias, pues rompió, al menos sobre el papel, la dependencia gubernamental que gravitaba sobre ella en la legislación del siglo XIX, por lo que García de Enterría afirmó que «la aportación más indiscutible del E.P. al derecho, fue la verdadera aparición de la provincia como entidad local»¹⁷.

A partir de 1925 la Diputación de Segovia aumentó su actividad, respaldada por la mejora de la Hacienda provincial. Se produjo un verdadero dinamismo en actuaciones como beneficencia, instalaciones eléctricas, agrupación de ayuntamientos, baños, pastoreo abusivo, biblioteca provincial, caminos vecinales, carreteras provinciales, Instituto provincial de Higiene, repoblación forestal, ferrocarriles, etc.

12. La Diputación republicana de Segovia

La proclamación de la II República no supuso un cambio sustancial en el régimen provincial. En Segovia la normalidad fue la tónica dominante. Después de constituirse la Comisión gestora bajo la presidencia de su nuevo titular, se dirigió un mensaje de felicitación al presidente del Gobierno provisional y de adhesión al nuevo régimen. Por lo general, los asuntos de trámite que resolvía la Diputación no experimentaron variación; la excepción: en sus relaciones con los ayuntamientos, pues al ser corporaciones autónomas el intervencionismo fue mínimo, salvo por algunas funciones asesoras y consultivas a instancias de la autoridad gubernativa.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La provincia en el régimen local español», en *Problemas actuales de régimen local*, 2.^a ed., Universidad de Sevilla, 1986, p. 36.

La plantilla de funcionarios tampoco experimentó modificaciones significativas, sino estabilidad y cambios o ascensos por jubilaciones. El problema del manicomio seguía pendiente, y de nuevo trató la Diputación de resolver la cuestión, con la búsqueda de un terreno para edificar un edificio que reuniese condiciones de modernidad y eficacia. La iniciativa no prosperó, y en abril de 1936 se presentó un proyecto de reforma de los establecimientos de beneficencia, incluida la dotación de un sanatorio psiquiátrico, o la supresión de la plaza de director, declarándole excedente forzoso. Quizá el aspecto más significativo era el propósito de reorganizar los servicios de beneficencia de acuerdo con el espíritu y el sentido laico del Estado español. En una palabra: sustituir a las órdenes religiosas de caridad que gestionaban los centros.

13. La Diputación de Segovia en la dictadura del general Franco

Después del 18 de julio de 1936, al quedar el territorio de la provincia de Segovia en la denominada zona nacional, las consecuencias fueron inmediatas: cesados todos los diputados y sustituidos por los que determinó la autoridad militar; al contrario que en 1923, los ceses se prodigaron entre los funcionarios, siendo el más significativo el del secretario general. Según una Memoria elevada en 1939, fueron depurados los empleados de la Diputación, incoando expediente solamente a 19, de los cuales fueron destituidos 12, datos referidos solo al personal de la plantilla administrativa. Ante una situación de rigor hacia los funcionarios y el resto del personal, contrasta un acuerdo del pleno de la Gestora aprobando por unanimidad la petición de indulto hecha al general Cabanellas de la pena capital recaída sobre dos vecinos de San Ildefonso, condenados por un Consejo de Guerra Sumarísimo¹⁸.

Pese a los visos de normalidad administrativa que se quería imprimir a la Diputación durante aquellos años, tales propósitos no respondían a la realidad, pues en la práctica la actividad se limitó a los servicios de beneficencia, caminos y carreteras. En este marco se produjo la reincorporación al servicio activo, en su antiguo destino, del capellán de los establecimientos de beneficencia y director de los mismos, que había sido cesado. Tampoco la situación económica era próspera.

18 *Memoria de la Diputación Provincial de Segovia*, 1940 (Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, Leg. 60, pp. 9 y 10).

De ahí que, en la referida Memoria elevada al Ministerio del Interior en 1939, la meta para lograr la mejora de la Hacienda provincial fuera una propuesta para alcanzar un régimen de conciertos análogo al de Álava y Navarra. Por las dificultades para hacer frente a las necesidades de los centros de beneficencia, también solicitaban del Gobierno la promulgación de un decreto que autorizase a la Diputación a concertar operaciones de tesorería con los Bancos para normalizar la situación y pagar a los proveedores, las estancias de dementes, etc. En el marco competencial pedían, con carácter exclusivo, el ejercicio de funciones en materia de beneficencia, caminos, carreteras y puentes, enseñanzas prácticas agrícolas, fomento pecuario, crédito agrícola, mejora de las condiciones de la vida rural, y fomento de actividades culturales, artísticas y turísticas.

En 1939 la red de carreteras conservadas íntegramente por la Diputación de Segovia era de 234,434 km, y la de caminos vecinales, de 809,959 km, cuya conservación estaba subvencionada por el Estado. Pero era preciso realizar más caminos para salir de la incomunicación y el atraso de importantes zonas de la provincia¹⁹. Un empréstito concertado con el Banco de Crédito Local estaba agotado, por lo que era necesario buscar otras fuentes de recursos. Era un hecho que mientras no se resolviese tan grave problema no sería posible afrontar obras de abastecimiento de aguas, saneamiento o urbanización.

En aquellos años, los acogidos en los establecimientos de beneficencia ascendían a 500 personas, distribuidas entre la Maternidad, Puericultura, Párculos, Escolares y adultos, al parecer en aceptables condiciones. El problema más grave era el de los dementes, calificado de aterrador por su elevado número de casi 300, el 1,63 por mil de habitantes. Al proceder mayoritariamente de zonas rurales, se atribuía a la consanguinidad, por los sucesivos matrimonios entre parientes debido a la incomunicación y el escaso vecindario de los pueblos.

Completaba el panorama asistencial la atención a los enfermos en el Hospital de la Misericordia, bajo el patronazgo del obispo, al que la Diputación aportaba 200 000 pesetas, así como la participación en un sanatorio

19 Como experiencia personal, recuerdo que, hacia 1950, pasaba los veranos en Sacramenia, pueblo importante, dotado de ayuntamiento y funcionarios, secretario, juez de paz, médico, veterinario, maestros, Guardia Civil, cartero, capataz y peones camineros, que suponían la presencia del Estado en el lugar. Pero su acceso desde Valladolid era por una carretera bacheada sin asfaltar, pasando por Cuéllar en un coche de línea o desde Peñafiel en el tren de Ariza, a Rábano, Laguna de Contreras y Sacramenia, en vehículo particular o en carro, todo en las mismas condiciones de precariedad.

antituberculoso, con cien camas donadas por los pueblos. Para la educación de los acogidos la Diputación de Segovia mantenía seis escuelas, una escuela de música, y escuelas de las siguientes especialidades: Imprenta, Sastrería, Carpintería, Panadería, Albañilería y Peluquería.

En los años posteriores, la actividad de la Diputación en sus relaciones con los ayuntamientos comprendía la aprobación de ordenanzas y presupuestos, asesoramiento, ejercicio de acciones administrativas y judiciales, planes generales de caminos, servicios de transporte, provincialización de servicios, etc. Los numerosos expedientes relativos a las mancomunidades se conservaron entre los fondos del extinguido Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, actualmente en el AGE.

A partir de 1955 la relación más importante de la Diputación con los ayuntamientos, además de las actuaciones de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, fueron los expedientes de fusión, agregación y segregación de municipios, cuyo número en la provincia de Segovia prácticamente no había variado desde los orígenes del constitucionalismo: 276. Los intentos de supresión, como en el resto de España, habían sido imposibles. En 1961 la Dirección General de Administración Local interesó de los gobernadores civiles un plan para la subsistencia o supresión de pequeños municipios.

En Segovia, la Diputación elaboró una propuesta en 1962, que consideraba los servicios comunes a efectos de agrupación de las plazas de médicos, practicantes, comadronas, farmacéuticos, veterinarios, tradiciones, plan de vías y medios de comunicación, fotografías, mapa provincial, etc. La propuesta comprendía la permanencia de 91 municipios de los 276 existentes. El intento fracasó una vez más. Sin embargo, en las décadas de los sesenta y siguiente, la emigración y la práctica desaparición de pueblos fueron inexorables; así, entre 1960 y 1970 desaparecieron 41 municipios, y otros 12 en el año 1971.

Un plan de incentivos a las fusiones y agrupaciones en los últimos años del franquismo tuvo un incierto resultado, pues después de aprovechar las subvenciones, años después con la llegada de las libertades públicas comenzó un proceso de segregaciones que han conducido a los 209 municipios y 18 entidades locales menores de la actualidad.

La evolución del concepto de beneficencia al moderno de asistencia social se produjo en estos años. El complejo asistencial del antiguo con-

vento de Santa Cruz contenía el Hogar Infantil, el de Ancianos y Desvalidos, y la Maternidad provincial. Todos ellos, al parecer, con resultados clínicos satisfactorios. El problema endémico del manicomio fue resuelto en 1943, construyéndose en la finca Quitapesares el sanatorio psiquiátrico, con capacidad para 200 plazas, pero en 1948 un incendio lo destruyó parcialmente, por lo que la Diputación tuvo que afrontar de nuevo las obras de reconstrucción.

La Ley de 17 de junio de 1948 preveía la construcción de caminos como remedio al paro obrero; en la provincia de Segovia, la Memoria del año 1951 informaba de la construcción de siete caminos, con un total de 16,692 km, y en 1953 estaban terminados todos los caminos pendientes. En 1973 figuraban en el Catálogo de Carreteras existentes en la provincia de Segovia, a cargo de la Diputación, 136 vías, con una longitud de 1 200,452 km.

La existencia de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos estaba regulada por las leyes de bases de régimen local de 1945 y 1953, con la función principal de asistencia técnica a los entes locales. Lo que teóricamente suponía una institución creada para desarrollar actividades autónomas de las diputaciones, inmediatamente se confundió con la administración periférica del Estado, bajo el control del gobernador civil. La Ley del Suelo de 1956, con la creación de la Comisión Provincial de Urbanismo, dejó sin competencias a las diputaciones en materia tan primordial, de trascendencia futura.

Entre los años 1953 y 1977, en el archivo de la Diputación constan los expedientes de obras y servicios realizados en los diversos municipios de la provincia, según el siguiente detalle:

Obras de abastecimiento de aguas y saneamiento:	352
Pavimentación:	175
Electrificación y alumbrado:	84
Casas consistoriales:	38
Centros de higiene y vivienda del médico:	30
Instalaciones deportivas:	97
Cementerios:	19
Escuelas:	7
Teléfonos:	3
Centros socioculturales:	5
Mataderos:	2

A esta relación debe añadirse la construcción de diversas viviendas para funcionarios que atendían servicios en los medios rurales, como maestros, veterinarios, carteros, etc., o la reparación de algunas iglesias, campanarios o torres.

El libro que ha conducido nuestro trabajo tiene un capítulo final sobre la Hacienda provincial entre los años 1883 y 1979, un epílogo sobre la Diputación democrática y 22 anexos. Queda pendiente continuar la evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia 1980-2017, para conocer con detalle la actividad de la corporación en el entorno democrático de libertades públicas y en el ámbito descentralizado del Estado de las autonomías.

El paso de la Diputación Única de Galicia a las cuatro diputaciones provinciales en el trienio liberal

Eduardo Cebreiros Álvarez

*Profesor Titular de Historia del Derecho
y de las Instituciones.
Universidade da Coruña*

SUMARIO. 1. La división territorial de Galicia en el Antiguo Régimen. 2. La Constitución de 1812 y la organización provincial. 3. La Diputación Provincial Única de Galicia. Su contacto con la Diputación de Segovia. 4. La división provincial durante el trienio liberal. 5. La división provincial en Galicia. 6. El camino hacia las cuatro diputaciones. 7. A modo de breve conclusión. 8. Apéndices.

1. La división territorial de Galicia en el Antiguo Régimen

El panorama que nos dibuja el territorio de Galicia en los albores del periodo liberal es el de una división político-administrativa antigua, algo caótica y con una extensión amplísima, que provocó que una de las quejas más frecuentes que se hiciesen por los representantes políticos del territorio –particularmente los diputados en Cortes– fuera la de la necesidad de reducir su tamaño con la finalidad de mejorar su gobierno.

En este sentido, la visión no es muy diferente a la que se apreciaba en el resto del territorio español¹, que, a finales del siglo XVIII, necesitaba un

¹ *Vid.*, como ejemplo, GUAITA, A., «La división provincial y sus modificaciones», en *Documentación Administrativa*, 150, 1972, pp. 11-13.

profundo cambio para poder lograr una efectiva gestión de los problemas de cada lugar. Preocupaba una correcta administración hacendística, pero no solo. En el «puzzle» que conformaban las diversas demarcaciones resultaba complejo poder gestionar todo tipo de asuntos. Al lado de divisiones enormes como Galicia o Aragón había otras mucho más pequeñas. Del mismo modo, el paso del tiempo había provocado que algunos núcleos de población fuesen más importantes que sus capitales.

La división en provincias-partidos que se gestó en la Castilla bajomedieval perseguía un fin claramente fiscal, y ese es el significado de estas demarcaciones durante la Edad Moderna, muy diferente al que tendrán durante la etapa constitucional.

Galicia era denominada Reino, por más que su estructura político-administrativa durante toda la Edad Moderna fuera la de una provincia dividida en siete circunscripciones o partidos que, desde mediados del siglo XVI, agrupaban a las ciudades más relevantes del territorio. Estas eran: La Coruña, Betanzos, Mondoñedo, Lugo, Orense, Tuy y Santiago. A ellas se debía adscribir el término circundante que dependía de las mismas, que operaban como centros para los repartos fiscales y se encargaban de transmitir las órdenes regias. La importancia de las capitales y la división de estas demarcaciones guarda una fuerte impronta eclesiástica, coincidente con las diócesis, salvo en el caso de Coruña y Betanzos.

La plasmación práctica de esa unidad en «Reino» aparecía en la conformación institucional de las llamadas juntas del Reino de Galicia², reuniones de las siete ciudades mencionadas bajo la presidencia del gobernador y capitán general, máximo representante del poder regio en el territorio gallego.

2 Sobre las mismas, *vid.* la obra clásica FERNÁNDEZ-VILLAMIL ALEGRE, E., *Juntas del Reino de Galicia: historia de su nacimiento, actuaciones y extinción*, 3 vols., Madrid, 1962. Más recientes son las obras del profesor Artaza, que ha estudiado la institución como tema de tesis de doctorado; *vid.* ARTAZA, M. M.ª DE, *A Xunta do Reino de Galicia no final do Antigo Régime (1775-1834)*, La Coruña, 1993, y *Rey, reino y representación: La Junta General del Reino de Galicia (1599-1834)*, Madrid, 1998. *Vid.* también EIRAS ROEL, A., «Las juntas del Reino de Galicia: orígenes y proceso de institucionalización», en *Obradoiro de historia moderna*, 4, 1995, pp. 115-182. Desde el punto de vista documental es importantísima la labor de publicación de las actas de las juntas del Reino que se realizó desde 1994 bajo el patrocinio de la Xunta de Galicia y la dirección técnica del profesor EIRAS ROEL, inicialmente, y del profesor ROMANÍ MARTÍNEZ desde el vol. XVI, correspondiente a los años 1712-1722. Las actas, desde 1599 a 1834, se han recogido inicialmente en versión papel y posteriormente en edición digital. *Vid.*, para el recurso electrónico con los 27 tomos, *Actas de las Juntas del Reino de Galicia*, Santiago de Compostela, 2001-2010.

De ahí que, en rigor, solo podamos hablar de una única provincia en Galicia, ya que solo contaba con un intendente, una audiencia y un capitán general, por más que en las juntas se hable de siete³.

2. La Constitución de 1812 y la organización provincial

Iniciado el siglo XIX, la división territorial en Galicia se mostraba, aún si cabe, más anticuada. Había ciudades que despuntaban económicamente, como Vigo o Ferrol, que poseían mayor relevancia que otras como Tuy y Betanzos, que comenzaban un claro declive ante el auge de la burguesía comercial. Sin embargo, conservaban su condición de cabeza de circunscripción⁴. Además, como ha puesto de relieve el malogrado profesor Martínez Díez, esta división era insuficiente en el campo gubernativo y judicial, puesto que solo servía a efectos de fiscalidad⁵. Los cambios se hacían necesarios, y qué mejor momento que los nuevos aires liberales gaditanos.

La Constitución de Cádiz de 1812 mostró una clara voluntad de llevar a cabo una correcta división del territorio, asumiendo la imposibilidad de realizarla mientras el país no estuviese pacificado. En el artículo 10 se hace una enumeración muy genérica de las grandes circunscripciones existentes, sin hablar siquiera de provincias⁶, y en el 11 se remite la reorganización territorial a un momento futuro⁷.

La organización provincial se completaba en el capítulo II del título VI del texto gaditano, que se ocupaba del gobierno de la provincia. El art. 324 establece que al frente de las provincias se nombrará por el rey un jefe superior, y en

³ Jesús Burgueño acuñó en su día la expresión «provincia de las siete provincias» para referirse a esta realidad gallega; *vid. BURGUEÑO, J., «La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)», en Ería, Revista cuatrimestral de Geografía, 36, 1995, p. 6.*

⁴ BURGUEÑO, J., «La génesis de la división territorial contemporánea...», p. 6.

⁵ MARTÍNEZ DÍEZ, G., «Génesis histórica de las provincias españolas», en A.H.D.E., LI, 1981, p. 558.

⁶ Constitución española de 1812, art. 10: «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África...».

⁷ Constitución española de 1812, art. 11: «Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan».

el art. 325 y siguientes se da carta de naturaleza a las diputaciones provinciales. De este modo, quedan configuradas con siete miembros y el intendente, bajo la presidencia del jefe superior. De sus competencias, cabe destacar la idea de fomento, de buscar la prosperidad del territorio que gobiernan, máxima que se repetirá constantemente en el actuar de las diputaciones decimonónicas.

Será el Decreto de 23 de mayo de 1812 el que desarrolle los preceptos constitucionales y, provisionalmente, fije, en el art. 1, los lugares donde se crearán esas diputaciones⁸. Para el caso gallego no será una normativa relevante, pues no se profundizará en lo señalado en el art. 10 del texto gaditano y, por lo tanto, a la provincia de Galicia le corresponderá una única diputación. Sin embargo, no será el caso de Segovia, pues la genérica alusión a Castilla la Vieja que hacía el mencionado artículo 10 se ve ahora aclarada en el Decreto, al crear diversas diputaciones en este territorio, una de las cuales será la segoviana.

Por lo tanto, esta será la normativa que dé inicio a la configuración institucional tanto de la Diputación Única de Galicia como de la Diputación de Segovia.

El decreto señala los lugares que deberán contar con una diputación provincial, lo que será sinónimo de provincia, aunque en la discusión parlamentaria el primer borrador adscribía algunas diputaciones a más de una provincia⁹. Esta circunstancia dejaba mal parada a Segovia, pues, de haber prosperado el texto inicial, aunque conformaba una provincia, la Diputación se fijaría en Valladolid.

La división en provincias que se emplea como base es la de las recogidas en el conocido censo de Floridablanca publicado en 1789¹⁰, que es el que

⁸ Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, art. 1: «Que mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español, de que trata el artículo 11, habrá Diputaciones provinciales en la Península e Islas adyacentes, en Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara con Molina, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, en cada una de las provincias Vascongadas, en Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, Islas Baleares, e Islas Canarias....».

⁹ Era el caso de León, al que se agregaban Zamora y Salamanca; Burgos, a la que se unirían Palencia y Soria; Valladolid, que absorbería Ávila y Segovia; Madrid, que haría lo propio con Guadalajara; y Cuenca, a la que se uniría La Mancha. *Vid. Cortes de Cádiz, Diario de Sesiones, Legislatura de 1810-1813, n.º 500, sesión de 23 de febrero de 1812, p. 2312.*

¹⁰ *España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, así realengos como de órdenes, abadengos y señorío. Obra formada por las relaciones originales de los respectivos intendentes del Reyno, a*

mencionan los diputados gaditanos cuando aluden a esta división territorial, aunque para Galicia volvemos a encontrarnos esa referencia a siete provincias, que en Cádiz se reducirá a una.

3. La Diputación Provincial Única de Galicia. Su contacto con la Diputación de Segovia

Como consecuencia del Decreto de mayo de 1812, que creaba una diputación provincial en Galicia, el 9 de marzo de 1813, un año después de la promulgación del texto constitucional gaditano, se instalaba la Diputación Única en Santiago de Compostela, aunque posteriormente se trasladaría a La Coruña¹¹.

Precisamente, su ubicación causaría uno de los problemas más importantes a los que se tuvo que enfrentar la institución en sus comienzos. Si Santiago venía reclamando desde todo el Antiguo Régimen su consideración de capital de Galicia por acoger los restos del apóstol Santiago, Coruña reclamaría esta dignidad por ser la ciudad donde se ubicaban las instituciones regias más representativas, la Real Audiencia y la Intendencia. La actitud de las dos ciudades ante el inicio de las sesiones de la Diputación no podía ser más diferente. Si en Santiago el consistorio municipal anunció por bando la instalación de la recién creada institución, animando a todos los vecinos a acudir a la mencionada sesión en el claustro de la Universidad¹², el Ayuntamiento coruñés se quejaba de esa ubicación en Santiago, reivindicando el mayor peso político de la ciudad herculina¹³.

quienes se pidieron de orden de S.M. por el Exmo. Sr. Conde de Floridablanca y su Ministerio de Estado en 22 de marzo de 1785. Con un Nomenclátor o diccionario de todos los pueblos del Reyno, que compone la segunda parte, Madrid, 1789.

11 Parece ser que el motivo del traslado se debió al cese del jefe superior, el marqués de Campo Sagrado, por su presunta falta de apoyo a la Constitución. Al ocupar interinamente la presidencia el intendente, José de Ansa, que residía en la ciudad herculina, la Diputación Única pasó a celebrar allí sus sesiones. La queja del diputado compostelano Francisco Vázquez no se hizo esperar y llegó incluso a las Cortes. *Vid.* Cortes de Cádiz, Diario de Sesiones, Legislatura de 1810-1813, n.º 845, sesión de 7 de mayo de 1813, p. 5175. González Mariñas señala que la inicial instalación en Santiago se debió a que en esa ciudad se reunía su antecesor, la Junta Superior, y que el cambio, además de lo expuesto sobre el intendente, atendió a los aires más liberales que se respiraban en La Coruña. *Vid.* GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, La Coruña, 1978, pp. 62-63.

12 Archivo Histórico Universitario de Santiago de Compostela (A.H.U.S.), Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 320, Consistorios de 2 de enero de 1813 a 29 de abril de 1813, sesión de 8 de marzo de 1813, f. 279r.

13 Archivo Histórico Municipal de La Coruña (A.H.M.C.), Ayuntamiento, Actas, Caja 86, sesión de 2 de marzo de 1813, ff. 66v-67r, y sesión de 14 de marzo de 1813, f. 72r.

Otro problema surgirá por los conflictos de competencias entre jefe político e intendente, que llegaron incluso a las Cortes¹⁴.

Todo ello no impidió las proclamas y los vítores por la puesta en marcha de las nuevas instituciones político-administrativas que consagraba la Constitución gaditana. Circularon masivamente las cartas de unas diputaciones a otras informando de sus respectivas instalaciones, acompañadas, en muchos casos, de los ampulosos discursos dirigidos al pueblo de cada una de sus circunscripciones.

De este modo, podemos conocer los datos concretos de la instalación de la primera Diputación Provincial de Segovia, pues la homónima gallega recibió dos escritos de la castellana, uno dando cuenta de su instalación, y un segundo acompañando el discurso que aquella Diputación había dirigido a sus habitantes.

El primero, fechado el 11 de noviembre de 1813¹⁵, se centra en solicitar ayuda a la diputación gallega para poder desempeñar correctamente sus funciones. Se trata de una ampulosa carta, muy del estilo de la época, en la que se engrandecen las virtudes del destinatario y se exageran las debilidades del remitente. La idea última es buscar la unión entre todas las diputaciones para mejorar el país¹⁶.

El segundo¹⁷, datado el mismo día, recoge la proclama dirigida por la Diputación Provincial de Segovia a sus habitantes. Gracias a ella, conocemos la fecha exacta de inicio de sus actuaciones, el primero de octubre, y también

¹⁴ En la sesión de 25 de abril de 1813 se decidió enviar a la Comisión de Constitución una exposición recibida de la Diputación gallega en la que el intendente y el jefe político planteaban a las Cortes dudas acerca de la competencias de las diputaciones en los asuntos de rentas y fondos públicos, pues el primero entendía que no eran de su incumbencia. *Vid. Cortes de Cádiz, Diario de Sesiones, Legislatura 1810-1813, n.º 833, sesión de 25 de abril de 1813*, p. 5111.

¹⁵ Por su relevancia para esta obra colectiva, se presenta como apéndice I a este trabajo. Fueron sus primeros integrantes: el jefe político, José Fernández Queypo, que la presidía; el intendente, Ramón Luis Escobedo; y los vocales diputados: Tomás Pérez Estala, Julián de Artacho y Torre, Francisco García Estrirado, Francisco Sánchez, Casimiro de Martín, Manuel Martín de Velasco, Julián Meléndez Sanz y Manuel de Iglesias García, quien actuaba como Secretario.

¹⁶ «Estos cuerpos Constitucionales, como que todos pertenecemos á la madre Pátria, debemos proceder los unos respecto de los otros con aquella unión y amor que inspira la verdadera fraternidad...», Archivo del Reino de Galicia (A.R.G.), Fondo Diputación Única, Caja 40046, 67-1 y 67-2, s/f.

¹⁷ Incorporado como apéndice II a este trabajo.

las competencias más importantes que la institución entendía que debía tratar. Se habla, en primer lugar, de asuntos económicos, como el reparto de contribuciones, la inversión adecuada de los fondos de propios y arbitrios, o el control de las rentas del Estado en la provincia. No se olvida, sin embargo, de otros campos, como, por este orden, beneficencia, agricultura, industria, comercio y educación. Una correcta actuación en todos estos ámbitos producirá la prosperidad en la provincia. La parte final de la proclama va en la misma dirección que la carta enviada a la Diputación gallega, a saber, poner de relieve la escasez de conocimientos de los miembros que integran la recién creada institución segoviana y, por ello, solicitar ayuda a sus habitantes para poder llevar a buen término esa idea de fomento de la provincia.

La Diputación de Galicia contestará a su homónima segoviana el 7 de diciembre, a través de su Comisión Permanente, pues el Pleno de la institución había finalizado el tiempo ordinario de sus sesiones. En la respuesta, después de alegrarse y felicitar a la Diputación de Segovia por el comienzo de su actividad, la citada Comisión ponía de relieve la voluntad de ayudar y colaborar en todo lo que pudiese con la institución castellana, pues eso contribuiría al mayor beneficio de la nación, «que precisamente ha de resultar del particular de cada provincia»¹⁸.

Mucho más escueta será la proclama que dirija la Diputación gallega¹⁹. Sí pondrá de relieve su finalidad, la prosperidad de la provincia, y afirmará que toda su biblioteca estará integrada por un único libro, el de la Constitución. Realizará una comparación entre la nación y las Cortes Generales y sus «hijas primogénitas», la provincia y su Diputación, para concluir con su modo de proceder, fundado en la observancia de las leyes, la fidelidad al rey y el cumplimiento de sus obligaciones.

18 A.R.G., Fondo Diputación Única, Caja 40046/67-5, s/f.

19 «Ilustres habitantes de Galicia: gloriosos inventores de la táctica que extermina los enemigos, llamados antes invencibles: valientes pacíficos, apreciados de todas las Naciones: vuestra Diputación Provincial, después de haber implorado los auxilios de Dios Todopoderoso, se instala solemnemente en esta hora. Esta Hija primogénita de la heroica Nación congregada en las Cortes generales, va a dar principio a sus tareas. Su objeto será constantemente la prosperidad de la Provincia: será su estudio para asemejarse en lo posible a su noble e ilustrada Madre. El libro de la Constitución que ella le ha entregado, es toda su biblioteca. La guardará, y nadie será osado a infringirla en su presencia. Observará las leyes: será fiel al Rey; y cumplirá las obligaciones de su cargo. Vosotros sereis siempre leales y siempre generosos, y nunca dexareis de ser el pueblo invencible y religioso, admirado en toda la tierra. Santiago, 9 de marzo de 1813. El Marqués de Campo Sagrado. Presidente. Francisco Vázquez. Diputado Secretario I». *Vid.* A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 320, Consistorios de 2 de enero de 1813 a 29 de abril de 1813, f. 285r.

El precedente más inmediato de la Diputación Única debemos encontrarlo en la Junta Superior de Subsidios, Armamento y Defensa del Reino de Galicia, que se había creado con la finalidad de expulsar a los franceses del territorio. Disuelta esta, inmediatamente después comenzó a actuar la Diputación. De hecho, cuando el Ayuntamiento de Santiago de Compostela decidía enviar una comisión a saludar a la nueva institución, se referiría a ella como «Junta Superior»²⁰. Todo apunta a que no se conocían bien la naturaleza y las funciones de la institución recién creada, algo que el paso del tiempo y las disposiciones legislativas aclaratorias del texto constitucional resolverían.

La Diputación Única contó con dos etapas: esta primera, hasta mayo de 1814, en que se vuelve al sistema absolutista, y la segunda, a partir del trienio liberal, iniciada con la nueva conformación de la Diputación el 9 de julio de 1820²¹.

En el primer periodo, la Diputación Única llevará a cabo un ingente trabajo, fundamentalmente dirigido a recabar todo tipo de información con el objeto de promover el fomento de la provincia, principal función que tenía encomendada. Los ayuntamientos gallegos colaboraron con la institución trasladando los datos que tenían, esperando que se pudiesen mejorar el sistema de bagajes para el ejército, los caminos o las escuelas. Sin embargo, en ocasiones, los concejos entendían excesivo el control. De ahí que algunos municipios manifestasen puntualmente sus quejas o no contestasen a los reiterados escritos de la Diputación sobre un mismo tema, llegando incluso a desobedecer órdenes de la institución provincial.

Sobre el primer caso, podemos citar alguna respuesta a la Diputación Única, señalando que se excedía en sus funciones, como por ejemplo recogen las actas consistoriales del Ayuntamiento de Santiago de Compostela: «Se acuerda que a pesar de no corresponder a las atribuciones de la Diputación Provincial este asunto gubernativo, peculiar y privativo del Ayuntamiento por consideración a aquel respetable cuerpo y en uso de la buena armonía se le informe en razón de todos los hechos que precedieron consiguientes al remate...»²².

²⁰ A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 320, Consistorios de 2 de enero de 1813 a 29 de abril de 1813, sesión de 12 de marzo de 1813, f. 288r.

²¹ Para un estudio más pormenorizado de estos dos períodos sigue siendo de gran utilidad el clásico estudio de GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia:...*, pp. 57-82 y 97-118, respectivamente, para cada una de las etapas.

²² A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 320, Consistorios de 2 de enero de 1813 a 29 de abril de 1813, sesión de 8 de abril de 1813, ff. 384r-384v.

El consistorio compostelano dejaba claro que no era competencia de la nueva institución controlar el sistema del abastecimiento público de carne de la ciudad, pero deseaba conservar buenas relaciones con la recién creada Diputación, máxime en los tiempos convulsos que se vivían.

Pero también encontramos actos de desobediencia directa, como la del Ayuntamiento coruñés, que se negó a acatar los reiterados avisos de la Diputación Única sobre la nulidad en el proceso de elección del secretario del Ayuntamiento, Rafael Nogueyra, afrancesado presunto, lo que vulneraba el artículo primero del Real Decreto de 21 de septiembre de 1812²³.

Más abundantes fueron los retrasos o reticencias de muchos ayuntamientos a cumplir con las peticiones que les llegaban de la Diputación Única. Desconocemos exactamente los motivos, posiblemente diferentes dependiendo del asunto y del lugar, pero sí existen innumerables pruebas que demuestran este hecho, pues la institución provincial remitió numerosos escritos reiterando peticiones ya efectuadas y no contestadas²⁴. Esta evidencia provoca que González Mariñas señale el claro fracaso de la política de fomento de la provincia que llevó a cabo la Diputación Única²⁵.

23 El secretario había ocupado el cargo desde el 24 de marzo de 1813 y una providencia de la Diputación fechada en 3 de abril declaraba nula esa elección, determinando que se procediese de nuevo a elegir secretario. Sin embargo, el Ayuntamiento coruñés había desobedecido a la institución provincial, por lo que se le reiteró para que cumpliese el día 13, en espera de la respuesta de la superioridad. De nada sirvieron las comisiones para hacerlo puesto que el municipio herculino tenía claro que la Diputación no poseía competencias en esta materia. En la sesión de 2 de enero de 1814 el procurador síndico primero, Joaquín José Vaamonde, el alcalde primero Ramón Torreiro y el capitular Juan Ventura Galcerán habían protestado por esta designación de un afrancesado. *Vid. A.H.M.C., Actas, Caja 86, Sesión de 2 de enero de 1814, ff. 2v-4r.*

24 El 8 de abril de 1813 se volvía a preguntar al Ayuntamiento de Santiago por el precio de los granos, pues no se había contestado el oficio del 25 de marzo (A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 320, Consistorios de 2 de enero de 1813 a 29 de abril de 1813, f. 396r); lo mismo sucedió en julio de ese año cuando la Diputación recordaba que no se le habían facilitado los datos requeridos sobre arreglo de caminos, solicitados por Circular de 24 de marzo y reiterados en la de la Comisión Permanente de 13 de mayo y en la del jefe político de 26 de junio (A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 321, Consistorios de 1 de mayo de 1813 a 31 de julio de 1813, f. 359 r). Habría que esperar a septiembre para que el Ayuntamiento cumpliera con el encargo. *Vid. A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 322, Consistorios de 1 de agosto de 1813 a 29 de noviembre de 1813, Sesión de 6 de septiembre de 1813, ff. 120r-123v.* El informe sobre propios y arbitrios solicitado en abril fue contestado en agosto, si bien en este caso y en el anterior hay que tener en cuenta que hasta finales de junio la Diputación no volvió a funcionar en pleno. *Vid. A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 322, Consistorios de 1 de agosto de 1813 a 29 de noviembre de 1813, ff. 29r-33r.*

25 GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: ..., pp. 67-69.* A juicio de Concepción de Castro, en La Coruña, el Ayuntamiento difería las contestaciones a la

La tarea principal a la que se dedicará la Diputación de Galicia en los últimos meses de 1813 será la de organizar los municipios. Teniendo como base el artículo 310 de la Constitución de Cádiz, se hacía necesario crear muchos más ayuntamientos constitucionales. Un informe del consistorio compostelano encargado a uno de sus regidores, Julián Suárez Freire, ponía de manifiesto que los ayuntamientos deberían multiplicarse por tres solo en la vieja circunscripción de Santiago²⁶.

Si la reorganización municipal, como hemos visto, ocupará a la Diputación a finales de 1813, el inicio del año siguiente nos pondrá de manifiesto un sinfín de actuaciones de la institución provincial dirigidas al control económico de los municipios. Se vigilaron e inspeccionaron las cuentas, que se solicitaron a los concejos, llegando a apremiarse a los remisos, y se redujo la capacidad de imposición de arbitrios por parte de las instituciones locales, lo que frenó la actividad de los ayuntamientos, al no contar con fondos para llevar a cabo sus iniciativas.

No conviene perder de vista, sin embargo, que en el desarrollo de las actividades ejercidas por las diputaciones, en este momento inicial de su existencia, cobraron un gran protagonismo los jefes políticos. Fueron ellos los que llevaron a cabo un control absoluto tanto sobre ayuntamientos como sobre diputaciones²⁷. Contamos con abundante documentación que pone de relieve la gran cantidad de escritos en los que este oficial se dirige a los municipios comunicando órdenes, pidiendo información o adoptando medidas de todo tipo, convirtiéndose en la cabeza visible de la provincia a su cargo. El jefe superior era la viva representación del Gobierno de la nación en esa circunscripción territorial.

Diputación porque los viejos oficiales del Antiguo Régimen habían conseguido controlar las elecciones y continuaron con prácticas poco constitucionales, especialmente con las partidas económicas. *Vid. CASTRO, C. DE, La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, 1979, pp. 113-115.

26 El regidor estimaba que para la formación de ayuntamientos solo se podía trabajar teniendo en cuenta el número de parroquias y de vecinos de la provincia. Según sus cálculos, existían 968 parroquias y 84 225 vecinos. Como por cada 200 vecinos o mil almas había que constituir un ayuntamiento, se hacían necesarios 421 o 396 si se descontaban los 5000 vecinos de la capital. En aquellos momentos eran 145. *Vid. A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 322, Consistorios de 1 de agosto de 1813 a 29 de noviembre de 1813, f. 378r, y Sesión de 1 de noviembre de 1813, ff. 384r-384v.*

27 En esta misma línea, *vid. SÁNCHEZ-ARCILLA, J., «Del municipio del Antiguo Régimen al municipio constitucional. Un caso concreto: Guadalajara»*, en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, p. 671; LÓPEZ DÍAZ, M.^a, «Del Ayuntamiento borbónico al primer municipio constitucional. El caso de Santiago de Compostela», en *Revista de Historia Moderna*, 25, Alicante, 2007, p. 356.

El fin de la vigencia del texto constitucional con la llegada del absolutismo provocó la vuelta a la organización político-administrativa anterior y la disolución de las diputaciones y de sus respectivos jefes superiores, que ya se consumó en el mes de junio de 1814²⁸.

La segunda etapa de la Diputación Única de Galicia se iniciará tras el levantamiento de Riego, en 1820. Dos disposiciones supusieron la vuelta a la organización territorial anterior al absolutismo. Un decreto de 11 de marzo de 1820 rehabilitaba al jefe político, y una real orden de 30 de marzo determinó que se volviesen a constituir las diputaciones provinciales con los mismos integrantes que tenían en 1814, y que se preparasen elecciones para el 22 de mayo con el fin de renovarlas.

Particularmente, el 9 de julio de 1820, se procede a la instalación, de nuevo, de la Diputación Única, pese a la oposición de la Junta Superior, que se consideraba salvadora del país²⁹.

En primer lugar, los integrantes de la institución, presididos por el jefe político, acudieron a la colegiata de Santa María del Campo, participando en la misa del Espíritu Santo, regresando, después, a la sede de la Diputación, donde se comenzó prestando el juramento al texto constitucional como prevenía su art. 337. Seguidamente, se nombró secretario interino a uno de los miembros, el diputado Plácido Muñiz. La primera decisión adoptada fue comunicar su instalación a las Cortes y al rey.

Finalmente, el jefe político y presidente de la Diputación gallega dirigió un discurso³⁰ a los presentes felicitándose por la vuelta a los senderos constitucionales, y en el que señaló que las obligaciones de la institución serían promover la educación, mejorar el estado de los caminos y favorecer la industria.

Los problemas de este segundo periodo fueron muy numerosos, esencialmente económicos, pero también políticos, debido a los conflictos con las corrientes absolutistas, y también por los enfrentamientos entre ciudades, que discutían sobre dónde establecer instituciones como la Audiencia,

²⁸ En Galicia todavía actúa a finales de ese mes, pero en julio el Ayuntamiento compostelano recibe la noticia de su disolución y se lo comunica a los pueblos de su distrito. *Vid.* A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Libro 325, Consistorios de 3 de mayo de 1814 a 31 de octubre de 1814, Sesión de 2 de julio de 1814, f. 541v.

²⁹ GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: ..., pp. 97-100.*

³⁰ Figura como apéndice III en este trabajo.

el Consulado o las dependencias de correos marítimos. Además, había que añadir la dificultad de gobernar un territorio tan extenso como era el gallego. Ello traía consigo, también, una fuerte carga tributaria. Sin embargo, pese a las dificultades, la Diputación mostró un espíritu muy activo, con continuas exposiciones a las Cortes³¹. Una de las primeras fue vista en la sesión que los diputados nacionales celebraron el 12 de agosto de 1820 y que había sido elaborada en La Coruña 10 días antes³². Surgió ante la inminente aprobación en el Congreso de la división de la provincia en 47 partidos, algo que se estaba revisando por la Diputación y que consideraba muy mejorable, por lo que se pedía una suspensión del acuerdo mientras la institución provincial terminaba esta tarea³³. Se aprovechó también para poner de relieve la importante actividad que se estaba llevando a cabo para la formación de ayuntamientos constitucionales y para revisar el sistema de contribuciones.

Por su parte, el manifiesto, presentado días después de su instalación, mostraba el programa de actuación que pretendía realizar la institución en su segunda etapa³⁴. Así, y en la línea de lo que venimos analizando, tanto la formación de ayuntamientos constitucionales como la división en partidos ocuparían los primeros momentos de la Diputación, tareas arduas para el momento, tanto por la dificultad de contar con datos fidedignos como por la particular división del territorio gallego, excesivamente fragmentado. Se alude también en el escrito a la educación de la juventud como el negocio más serio de todos los que se debían acometer, aunque, probablemente, preocupase más el segundo de los asuntos a los que se refería la institución en su manifiesto, a saber, la formación del censo de población y el estado de la riqueza provincial con el fin de poder fijar justas contribuciones. No se olvidaba la Diputación de la necesidad de fomentar la agricultura y el comercio y la industria, para lo que resultaría imprescindible la mejora de las comunicaciones. Para todo ello se pedía ayuda a los gallegos.

En cuanto a los aspectos económicos, el control de los propios y arbitrios de los municipios y esa organización de las contribuciones fueron los ámbitos

31 GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia*:..., pp. 101-105.

32 Cortes de Cádiz, Diario de Sesiones, legislatura de 1820, n.º 39, Sesión de 12 de agosto de 1820, pp. 477-478. Disponible también en GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia*:..., apéndice XX, pp. 224-227.

33 La remisión del escrito a las Cortes se había aprobado en la sesión de la Diputación de 1 de agosto; *vid. A.R.G.*, CAJA 5334, Libro de Actas de la Diputación Provincial de Galicia, 1813-1820, f. 60r.

34 A.R.G., CAJA 5334, Libro de Actas de la Diputación Provincial de Galicia, 1813-1820, Sesión de 11 de julio de 1820, ff. 54v-56r. Igualmente en GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia*:..., apéndice XXII, pp. 228-232.

de mayor actividad. Con estas se alcanzarían los ingresos suficientes para acometer obras públicas y otras medidas de fomento de la provincia que ya se ponían de relieve en el manifiesto que acabamos de analizar³⁵.

4. La división provincial durante el trienio liberal

Pacificado el territorio, y una vez que Fernando VII se muestra dispuesto a caminar por la senda constitucional, será el momento oportuno para poner en marcha la nueva división en provincias. Realmente, el resultado final alcanzado no será el mejor ni el definitivo, pero creo que se trata de la primera organización territorial de claro cariz moderno, donde se consigue un esquema mucho más racional, acorde con los tiempos y donde se eliminan demarcaciones que tenían que ver más con una organización del territorio fundada en estructuras señoriales y eclesiásticas. En este sentido, el modelo que se tuvo presente, evidente en el caso gallego, fue el de prefecturas y subprefecturas, proyectado durante la dominación francesa. Un dato más que reafirma esta tesis de la influencia del país vecino en la conformación de la división territorial establecida en la primera mitad del siglo XIX, proviene del hecho de que el gran mentor de la definitiva fijación de las provincias españolas en 1833, Javier de Burgos, ocupó el puesto de subprefecto de Almería durante la vigencia del esquema territorial aprobado por José I.

El encargo de preparar la división lo recibirán Felipe Bauzá y José Agustín de Larramendi. El primero ya había elaborado un fallido primer proyecto en 1813³⁶, pero ahora el trabajo será mucho más serio, realizado durante más tiempo, y, sobre todo, se contará con una información muy valiosa recibida de municipios y diputaciones provinciales³⁷.

El proyecto se presentará en el Congreso en marzo de 1821 y pasará a una comisión especial para su estudio. El dictamen elaborado por esta in-

35 GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: ...*, pp. 107-114.

36 Sobre el mismo, *vid.* MARTÍNEZ DÍEZ, G., «Génesis histórica de las provincias españolas», cit., pp. 562-564; y BURGUENO, J., *Geografía política de la España constitucional: la división provincial*, Madrid, 1996, pp. 98-105. Para el texto del proyecto *vid.* VILAR, M.ª J., «El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel de Lastarría, 1813-1814», en *Anales de Historia Contemporánea*, 20, 2004, pp. 21-63.

37 ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y diputaciones. La construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)*, Santander, 2006, pp. 145-146; y CEBREIRO NÚÑEZ, J. I., *Los orígenes de la división provincial en España*, Madrid, 2012, p. 175.

trodujo pocos cambios y el texto sería discutido en Cortes en los meses de septiembre y octubre de 1821. La nueva división provincial, la primera de la etapa constitucional, se aprobaría el 27 de enero de 1822. Ahora bien, se tenía claro que la organización territorial no era definitiva y que era preciso mejorar la división aprobada. Para ello, se hacía totalmente imprescindible la colaboración que, sobre el terreno, podían prestar las instituciones político-administrativas allí destacadas, los municipios y, sobre todo, las diputaciones provinciales. En concreto, el art. 13 del Decreto de 1822 encargaba a cada diputación un informe sobre la idoneidad de la capital provincial y sobre aquellos pueblos limítrofes que se considerase mejor cambiar de provincia. Una vez trasladada esta información a las Cortes, serían estas las que adoptasen las medidas oportunas.

Aunque la mayoría de autores han criticado este Decreto por primar los aspectos técnico-racionales relativos a la población, superficie y topografía, sin tener en cuenta las raíces históricas, el profesor Estrada considera que esta vertiente no se perdió, pues iba unida a la idea del provincialismo³⁸.

5. La división provincial en Galicia

El Decreto aprobado en los primeros días de 1822 tuvo una enorme trascendencia para Galicia. Suponía romper con el viejo sistema del Antiguo Régimen, con ese Reino que pese a conformar una sola provincia, de facto, se dividía en siete circunscripciones. A principios del siglo XIX, parecía una división desfasada y poco acorde con la relevancia de algunos lugares, caso de Betanzos o Mondoñedo, por ejemplo. Esta estructura, que manifestaba un claro origen episcopal, debía ser cambiada por un modelo más racional y adecuado a los nuevos tiempos. La gran relevancia de la disposición se debe a que será la primera vez que se conforme una división en cuatro provincias que, además, salvo leves variaciones, será la que se conserve hasta nuestros días³⁹. De ahí, su fundamental importancia para la organización territorial gallega.

38 ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y diputaciones*. ..., pp. 146-148.

39 Como señalaba más arriba, se aprecia una influencia clara de la división en prefecturas y subprefecturas ideada durante la dominación francesa. Así, un real decreto de 4 de mayo de 1810 dividía Galicia en cuatro prefecturas denominadas Coruña, Lugo, Vigo y Orense, modificando el proyecto inicial que preveía la creación de los llamados departamentos y de unas demarcaciones con una estructura muy geográfica de índole fluvial: Tambre, Miño Alto, Sil y Miño Bajo.

Ello determinaba, al mismo tiempo, asistir a la defunción administrativa de Galicia, pues el viejo reino dejaba de existir, al no mantenerse circuncripciones intermedias en el Estado que le permitiesen subsistir, ocupando su lugar las cuatro provincias de nuevo cuño. De ahí que la Comisión especial de la división del territorio plantease, en su dictamen, que la provincia de Coruña se denominase Galicia para que no se perdiese ese nombre. Sin embargo, la propuesta no prosperaría en la discusión parlamentaria, pues no se veía razonable que para referirse a una parte del territorio –Coruña– se emplease una expresión que se refería al todo –Galicia–.

La propuesta, pues, que llegó a las Cortes, al margen de este cambio de denominación infructuoso, planteaba la creación de cuatro provincias gallegas: Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra, cuyas capitales se situarían en las ciudades del mismo nombre.

Como no resulta difícil de comprender, la discusión parlamentaria que se llevaría a cabo en las Cortes extraordinarias que comenzaron en septiembre de 1821, giraría en torno a la oposición que presentarían los diputados gallegos de aquellas ciudades que perdían su predominante posición. Particularmente, los problemas más relevantes se mostrarían por parte de Santiago de Compostela y Tuy, cuyos diputados intentaron que se trasladase la capital provincial a sus respectivas localidades. De hecho, también a nivel general, las discrepancias fundamentales se centraron en la colocación de las capitales y no tanto en los límites o desmembración de antiguos reinos. Todo ello, una vez que se logró un punto de acuerdo entre aquellos partidarios de mantener el inicial número de provincias, pues supondría un importante ahorro económico, y aquellos que pretendían su aumento con la finalidad de acercar la Administración a los ciudadanos.

La estrategia inicial, por lo tanto, llevó al diputado por Santiago a reclamar que la capital de la nueva provincia de Coruña se situase en la ciudad del apóstol. La pugna con La Coruña sería desfavorable para la primera. No solo Coruña ya conformaba otra de las viejas siete provincias-términos, sino que, además, el liberalismo de la ciudad herculina pesaría mucho en la decisión, máxime si tenemos en cuenta el carácter más absolutista de Santiago, sede del arzobispo, quien había ejercido durante siglos el señorío de la ciudad.

Ante el fracaso, pues el oponente era de gran entidad, se optó por reivindicar en sede parlamentaria la creación de una quinta provincia, para lo que se adujeron argumentos de todo tipo. Con carácter general, se justificaba

la pretensión ante la abundante población que se concentraba en la franja atlántica. Los diputados Agustín Romero Baamonde y José Rodríguez del Casal serán los más firmes defensores de estas posturas. Además, particularmente, Santiago aducirá argumentos para ubicar allí la capital de esa nueva provincia. En primer lugar, el hecho de considerarse la capital de Galicia y de contar con los restos del apóstol, además de ser la sede de la Universidad. Igualmente, presentaba razones de índole geográfica, pues se trataba de una población céntrica y estratégica si se tomaba como base el conjunto del territorio gallego, lo que la hacía muy apta para conseguir los objetivos generales de fomento de la población que, como sabemos, constituyen una de las máximas más repetidas en esta época y que, con preferencia, se encargaría a las diputaciones provinciales.

Por otra parte, Tuy tuvo que «luchar» contra Pontevedra y Vigo. A su favor, contaba con ser la única que había sido cabeza de una circunscripción. En contra, con la propuesta que llegaba a las Cortes, que proponía a Pontevedra. Al final, el enfrentamiento decisivo se produciría entre esta ciudad y Vigo, que contaba con un importante despegue económico y que, sorpresivamente, lograría la capitalidad y la denominación de la nueva provincia, circunstancia en la que pareció influir la presión política ejercida por el marqués de Valladares. Este fue el único cambio especialmente reseñable de la propuesta que había entrado en Cortes para su discusión. De este modo, Coruña, Lugo, Vigo y Orense se convertirían en las cuatro provincias constitucionales en las que se dividía el viejo reino de Galicia.

Tanto la provincia de Orense como la de Lugo no plantearon problemas en su conformación. Cuando llegaron a la capital orensana las noticias de la división territorial que acababan de aprobar las Cortes, el Ayuntamiento, el 14 de noviembre, manifestaba su satisfacción por la medida adoptada. El tono del documento expresa la lógica alegría de una institución que pasaba a convertirse en capital de una de las nuevas provincias que se establecían⁴⁰.

40 «¡Que por venir tan lisongero presenta a la consideración del ayuntamiento constitucional de orense, la nueva división de Galicia que acaban de decretar las Cortes! Y de cuantas bendiciones no colmaran a los dignos diputados que la han acordado, todos los gallegos y con especialidad los de la nueva provincia a que se le señaló por capital esta ciudad? El Ayuntamiento que ha palpado tan de cerca los embarazos, los perjuicios y los dispendios que se sigian (sic) a los pueblos de esta nueva Provincia en acudir a la Coruña distante de algunos cuarenta leguas, que ha experimentado lo lenta e insinificante que era la acción de un gobierno fijado en un extremo y a tanta distancia para promover su felicidad los ramos que constituyen la que ha visto la imposibilidad del mismo para atender con igual eficacia a todos los puntos de una provincia tan basta y tan estensa como lo era

En primer lugar, se manifestaba la gratitud al Congreso por la decisión, y se mostraban los perjuicios que anteriormente se planteaban a los vecinos por tener que acudir a un lugar tan alejado como La Coruña para resolver sus problemas, lo que provocaba que las decisiones gubernativas fuesen lentas y complejas, situación que ahora terminaría. Para las localidades del sur del territorio, los órganos del gobierno de la Monarquía quedaban muy lejos. Además, el escrito también mostraba los beneficios económicos y de desarrollo de la provincia que se lograrían en poco tiempo. Consideraba que la creación de la homónima de Vigo ayudaría a dar el impulso definitivo para la finalización de la tan ansiada y necesaria carretera que, desde esta ciudad y pasando por Orense, comunicaría con Castilla. Igualmente, se planteaba la posibilidad de mejorar las comunicaciones convirtiendo el río Miño en navegable, lo que supondría una gran ventaja para la comercialización por esta vía de los vinos del sur de Galicia. Es decir, los beneficios económicos serían claros sobre la base de la colaboración de las dos nuevas provincias de Orense y Vigo. De hecho, se trató del inicio de unas relaciones comerciales y de influencia socioeconómica que continuaron en el futuro y que persisten en la actualidad.

Galicia, se complace ya desde ahora en la hermosa y agradable perspectiva que le ofrece a la vista la concentración de aquel en esta capital, y puestos en ejercicio todos los resortes de la prosperidad de esta nueva Provincia, tan apreciable por su población, por la feracidad del terreno, por su benigno clima, por la laboriosidad buena índole carácter y disposición de sus habitantes, por los ríos que la cruzan y riegos que pueden fertilizar sus campos y por su fácil comunicación con las castillas y con varios puertos de mar especialmente el famoso de Vigo. Si la fácil comunicación con Vigo y las castillas porque ¿Quién no ve como una consecuencia muy inmediata de lo resuelto por el Augusto Congreso, que designadas sabia y oportunamente por capitales de dos provincias contiguas Vigo y Orense se abrirá inmediatamente desde la primera cruzando por la segunda a las castillas la carretera tantas veces proyectada y nunca ejecutada por una especie de prestigio del gobierno absoluto que parece había tratado de renunciar a las incalculables y que aquella ofrece a toda la España? Y ¿Quién estendio la vista un poco mas no mira también como posible la navegación del Miño desde Vigo a la embocadura del Sil y con ella la fácil esportacion de los famosos vinos de sus riberas y las del Abia, que haría prosperar el culto de la viña, y sacaría la indigencia y miseria en que yacen sus cultivadores por tener que consumir todo lo que cogen? De estas y otras mil ventajas que se presagian y de que el Ayuntamiento se abstiene de hablar por no ser molesto, se reconocerán por siempre deudores los orensanos al venefico sistema constitucional que felizmente rige, a los sabios fundadores de nuestro sagrado código y a los dignísimos diputados de las cortes extraordinarias del año de 1821, que acordando la necesaria división de Galicia, designaron por capital de Provincia a Orense. El Ayuntamiento de esta ciudad, bien convencido de que los demás de la nueva Provincia abundan en los mismos sentimientos, haría traición a estos si a nombre de todos no prestase con tan Fausto motivo el omenaje de su respeto y eterna gratitud a las Cortes por tan sabia y acertada resolución. Recíbalo pues el congreso como un justo desaogo del amor que sus determinaciones inspiraron en todos estos abitantes mientras que rebosando en agraciamento esta corporación dirige al cielo sus votos por la prosperidad de la Heroica España y para que derrame bendiciones, sitala sobre los representantes de ella que tanto trabajan y se afanan por conseguirla»; *vid. Archivo Histórico Provincial de Ourense (A.H.P.O.), Ayuntamiento de Ourense, Caja 268: Oficios del Ayuntamiento (de salida): 1812-1840*, s/f.

6. El camino hacia las cuatro diputaciones

Una vez aprobado el Decreto que creaba las cuatro provincias gallegas, se procedió a la designación de las instituciones político-administrativas que actuarían en este marco territorial. Así, se nombraron los órganos unipersonales, los jefes políticos, quienes, a su vez, serían los encargados de poner en marcha las elecciones para la selección de los miembros de las respectivas diputaciones provinciales⁴¹ que acompañarían al mencionado jefe superior y al intendente.

Por Decreto de 12 de marzo de 1822 se designó a los diferentes jefes políticos que actuarían en las provincias gallegas: Antonio Loriga en La Coruña, Pedro Boado Sánchez en Orense, Ramón Losada en Vigo y Ángel del Arenal en Lugo.

El 10 de abril, Antonio Loriga, aunque ya solo con poderes en La Coruña, hará circular una proclama a todos los habitantes del territorio despidiéndose de su cargo de jefe superior de toda Galicia. Aprovechará para explicar los grandes beneficios de la nueva división provincial aprobada y de las nuevas diputaciones que se formarían a continuación.

De este modo, consideraba que la adecuada división territorial constituía una de las medidas principales para el desarrollo del país, sin la que no se podría gobernar adecuadamente⁴². El nuevo sistema permitiría acercar la Administración al ciudadano y ejecutar con facilidad las órdenes. La elección de los diputados provinciales por el pueblo sería el digno colofón para una institución nueva que se ocuparía de «promover por todos los medios posibles la felicidad de los pueblos».

41 Decreto de 27 de enero de 1822, art. 5: «En las provincias donde sea menester formar de nuevo la Diputacion provincial, el Gefe político convocará para el dia que el Gobierno señale á los electores de los partidos que compongan dicha provincia, á los que deberán agregarse también los electores de aquellos partidos que tengan mayor número de vecinos dentro de su demarcacion, aunque la capital corresponda á otra provincia».

42 «Y en efecto nada mas propio, nada mas conforme que este primer paso, del cual deben partir todas las operaciones de los agentes intermedios del poder ejecutivo, y que tan necesario es para uniformar el sistema administrativo, y darle el impulso que corresponde. Simplificar aquellas por medio de divisiones, y subdivisiones cómodas, conservar al mismo tiempo una perfecta armonía entre los habitantes de una grande provincia, que por su localidad, sus usos y costumbres estaban habituados a reconocer una sola autoridad gubernativa, es la grande obra de la política»; *vid. A.H.U.S., Fondo Municipal, Actas de Consistorios, Consistorios abril-julio 1822, libro 352, f.*

Pero Loriga también se preocupa por transmitir un mensaje de unión. La división solo lo era a efectos administrativos para lograr una mejor gestión de los intereses generales, no se trataba de separar individuos⁴³.

La segunda etapa de la Diputación Única de Galicia tendría su fin poco antes de las elecciones para elegir los nuevos diputados provinciales, fijadas para el 5 de mayo, tal y como establecía la Real Orden de 29 de marzo de 1822⁴⁴. Su última sesión tuvo lugar el 13 de abril de 1822⁴⁵.

Celebradas las elecciones, solo faltaba que se fuesen constituyendo las diferentes diputaciones, hecho que se produjo en la segunda quincena del mes de mayo de 1822. La primera fue la de Lugo, el 16 de mayo; la de Vigo se reunió por primera vez el 24 de ese mismo mes; poco después la de Orense, el día 26, y la de Coruña, el 1 de junio⁴⁶. Por lo tanto, esta, sucesora de la vieja Diputación Única gallega, fue la última en instalarse.

La constitución de las nuevas diputaciones provinciales supuso todo un acontecimiento de grandes magnitudes en aquellos lugares donde se crearon por primera vez. No contamos con datos sobre Vigo, pero tanto en Orense como en Lugo su conformación se hizo por todo lo alto, con los mayores honores y con la publicidad y el boato acostumbrados para las grandes celebraciones.

En el caso de la Diputación lucense⁴⁷, la constitución formal tuvo lugar en las casas consistoriales de Lugo, en presencia de los integrantes del Ayuntamiento constitucional. A continuación, los miembros de la Diputación recién conformada pasaron a la catedral, donde se cantó el tradicional y solemne *Te Deum*. Finalizado el acto religioso fue el momento para descubrir la lápida de mármol que, para recordar el evento, se había colocado en la Plaza de la Constitución por encargo del Ayuntamiento. El desfile de la tropa que

43 «Habitantes de la provincia de Lugo, sois hermanos de los Coruñeses. Ciudadanos de Orense y Vigo, teneis relaciones muy íntimas con los vecinos de las provincias de Coruña y Lugo. Todos formais una familia, todos sois gallegos y todos españoles. No estais divididos, aun cuando lo estén los medios de la administración», afirmaba con rotundidad en su proclama.

44 Para las elecciones celebradas para designar a los diputados vigueses, *vid. RODRÍGUEZ ENNES, L., Las divisiones provinciales de Galicia. Pasado, presente y futuro. Los casos de Vigo y Pontevedra*, Vigo, 2002, p. 79.

45 GONZÁLEZ MARÍN, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: ..., p. 118.*

46 *Ibidem*, p. 125.

47 A.H.M.C., Ayuntamientos constitucionales, caja 8563, Ayuntamiento de Encrobas, s/f.

se hallaba formada en la plaza precedió al espectáculo más festivo, que tuvo lugar por la noche. Hubo fuegos artificiales, iluminación y un baile en las casas consistoriales.

Muy parecido fue el orden del acto de instalación de la nueva Diputación Provincial en Orense. En primer lugar, se procedió a constituir la nueva institución, con la jura de la Constitución por parte de los diputados electos, acto que finalizó con un solemne discurso del jefe político en el que realizó un alegato en defensa de la Constitución de Cádiz, desgranando las diferentes competencias que tendría la nueva Diputación Provincial, siguiendo el hilo de lo expresado en el artículo 335 del texto gaditano. De su intervención, destacaría los nuevos aires de cambio que se apreciaban, al defender la proporcionalidad en las contribuciones fiscales y la eliminación de privilegios. Asimismo, resulta destacable la crítica que efectuó al procedimiento para elaborar todo tipo de censos y estadísticas, abogando por nuevos métodos que hiciesen viable un justo reparto de las contribuciones, mostrando, también, una evidente preocupación por el control de las cuentas de los ayuntamientos que frenase los abundantes fraudes⁴⁸. En todo ello, se aprecia el profundo conocimiento de la realidad de las cosas, fruto de su experiencia de gobierno, pues Pedro Boado había sido jefe político subalterno en el sur de Galicia y jefe político de Zamora.

Tras el acto de constitución de la Diputación, y al igual que hemos visto en el caso de Lugo, se desarrolló el acto religioso, que consistió en una misa en la Catedral, que fue predicada⁴⁹ por el canónigo D. Juan Manuel Bedoya⁵⁰. La relevancia de este evento se plasma en la difusión que recibió, particularmente manifestada en la publicación del sermón pronunciado en la liturgia.

48 Para un análisis más pormenorizado de este discurso y de todo el procedimiento de constitución de la Diputación orensana me permito reenviar a CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Instalación de la primera Diputación Provincial de Orense», en *Glossae: European Journal of Legal History*, 12, 2015, pp. 801-831.

49 *Sermón que en la solemnísima función tenida en la Santa Iglesia Catedral de Orense el día de Pentecostés 26 de mayo de 1822 por disposición del Ayuntamiento constitucional de esta ciudad con motivo de la instalación de la Diputación Provincial y descubrimiento de la nueva lápida de la Constitución predicó el Doctor D. Juan Manuel Bedoya, canónigo cardenal de dicha santa Iglesia*, Orense, oficina de D. Juan María de Pazos, 1822.

50 Sobre su figura, vid. OTERO PEDRAYO, R., *Juan Manuel Bedoya. Selección y estudio*, Santander, 1950. En su análisis preliminar acerca de los avatares del eclesiástico, Otero Pedrayo nos cuenta las peripecias por las que pasó con la vuelta del absolutismo, que le obligaron a renunciar a su cátedra universitaria de Teología y a abandonar la ciudad. No sería restituido en su Ministerio hasta el 18 de diciembre de 1827. Vid. OTERO PEDRAYO, R., *Juan Manuel Bedoya....*, pp. LXII-LXIV.

El eclesiástico era un destacado liberal, dentro de una iglesia marcadamente proclive a la causa absolutista, actitud que le provocaría serios problemas con posterioridad, una vez finalizado el trienio⁵¹.

Su pensamiento queda patente en su sermón, donde defiende la Constitución y buena parte de los principios que ampara, como el de legalidad, la soberanía nacional, la división de poderes o el sistema representativo.

Pocas fueron las palabras que dirigió específicamente a los diputados provinciales. Finalizando su intervención, y casi a modo de arenga, les recomendaba que actuasen siempre en defensa del bien público y de la Constitución⁵², alegrándose del establecimiento de la nueva capital provincial, que, a su juicio, no traería más que ventajas: ahorro de agentes, mayor número de efectivos policiales, y más consumo, por el aumento de forasteros que se acercarían a la ciudad.

Tras estos actos, se llevaron a cabo las mismas actuaciones que hemos visto en Lugo y que el Ayuntamiento orensano había aprobado en su sesión de 19 de mayo, pocos días antes de la instalación de la Diputación⁵³. Así, se inauguró una lápida en honor a la Constitución y se celebró una fiesta con música, un pequeño refresco, iluminación y repique de campanas.

Muy distinta fue la forma de instalarse de la Diputación de La Coruña. Si, en los casos que acabamos de analizar, el inicio de la actividad de las nuevas instituciones fue motivo de gran celebración y regocijo general, sin embargo, la constitución de la Diputación coruñesa, el primero de junio de

⁵¹ A juicio de Xosé Ramón Barreiro, Bedoya fue el único canónigo orensano que apoyó el liberalismo y la Constitución. Como no se vinculó a ningún grupo liberal, no contó con ayuda cuando fue perseguido. *Vid. BARREIRO FERNÁNDEZ, X. R., «A persecución política do Deán Bedoya (1823-1827) e o texto inédito da súa defensa», en *Auriensia*, 9, 2006, pp. 266-267.* Para los datos sobre sus problemas posteriores durante la década ominosa, *vid. pp. 257-304*. En 1827, como ya indicaba Otero Pedrayo, se le aplicó la amnistía que el rey había publicado el 1 de mayo de 1824, pero de la que no se había beneficiado Bedoya por hallarse incursio en un proceso de tipo eclesiástico. En rigor, el canónigo no había sufrido ninguna desviación doctrinal o teológica, sino que se trataba de una persecución política e ideológica en toda regla. *Vid. BARREIRO FERNÁNDEZ, X. R., «A persecución política do Deán Bedoya...», pp. 278-279.*

⁵² «Sed unas estátuas animadas de la Constitución», señala en su sermón, p. 13.

⁵³ «... Por la noche se dará un refresco en las casas consistoriales, tan general como los que ya antes de ahora se han dado por el Ayuntamiento constitucional, abrá música, iluminación y repique de campanas y para todo ello se comisiona a los señores García Armero y Acuña, librando los caudales que se necesiten del mismo modo que los antecedentes», A.H.P.O., Fondo del Ayuntamiento de Orense, Libro de Actas de 1822, libro 138, f. 63v.

1822, pasó bastante desapercibida y muy alejada del modo de proceder de las diputaciones vecinas.

Conocemos el discurso que en la sesión de apertura pronunció el jefe político Antonio Loriga⁵⁴. En cuanto a su contenido, no distaba mucho del que Pedro Boado había preparado en Orense y que ya hemos examinado.

En primer lugar, se congratula de que la nueva división provincial haya dividido Galicia en cuatro provincias, pues confesaba que con el anterior sistema de Diputación Única y siete miembros, cada uno representando a las ciudades con presencia en las juntas del Reino, se hacía muy difícil atender las necesidades de 1 300 000 personas⁵⁵.

Así, se centraba en exponer las competencias que el texto constitucional otorgaba a las diputaciones, destacando los asuntos de índole económica (reparto de contribuciones, finiquito de cuentas...) y los de organización del territorio (arreglo de ayuntamientos, formación de límites provinciales...), aunque parece que su intención era dar una mayor relevancia a estos últimos temas. No se olvidaba de esa idea general y repetida hasta la saciedad en todos los ámbitos provinciales: la Diputación debería buscar el fomento de su territorio. Para ello, pese a los pocos fondos, se tendría que promover la educación de la juventud, desarrollar la agricultura, industria y comercio y poner en marcha obras públicas, entre las que destaca, por su urgencia, la conclusión del puente sobre el río Ulla⁵⁶.

Cuando, a finales de este año de 1822, la Diputación repase sus actuaciones, hará una valoración positiva de las mismas. Si bien comienza afirmando que no había podido iniciar nuevas obras públicas ni llevar la educación primaria a todos los lugares, aún, sí se habían conservado y mejorado multitud de caminos, puentes y calles y ejecutado un sinfín de actividades para promover la educación de los jóvenes. Consideraba que el objetivo general de contribuir a la prosperidad de la provincia se había logrado y ponía ejemplos del arduo trabajo que había llevado a cabo desde sus inicios, pues

⁵⁴ Archivo de la Diputación Provincial de A Coruña (A.D.P.C.), Libro de actas 666, 1822, sesión de 1 de junio, ff. 1r-3r. Igualmente disponible en GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones Provinciales en Galicia:...*, Apéndice XXIV, pp. 235-241.

⁵⁵ *Ibidem*, f. 1r.

⁵⁶ *Ibidem*, ff. 2r-3r.

había atendido más de 2500 expedientes⁵⁷. Añadía, como grandes logros, el haber conseguido una importantísima rebaja de más de 400 000 reales en las cuotas de contribución que le correspondería pagar a la provincia, tras las gestiones efectuadas con el Gobierno y con las restantes diputaciones provinciales de Galicia. Todas sus actuaciones iniciales, además, las había llevado a cabo sin fondos y teniendo que hacerse cargo de deudas de la antigua Diputación Única, por lo que se había suscrito un préstamo de 40 000 reales con los ayuntamientos de Santiago y La Coruña, lo que permitió no cargar a los habitantes con ese desembolso⁵⁸.

Creo que el perfil bajo que muestra la Diputación coruñesa se debe a su consideración de continuadora de la vieja Diputación Única, que operó desde los inicios del periodo constitucional. De hecho, contamos con algunos ejemplos que corroboran esta tesis. Así, solo unos días después de la instalación de la Diputación, el 4 de junio, el Ayuntamiento de la capital escribirá a la nueva institución para reiterar un escrito del mes de abril pidiendo diverso mobiliario⁵⁹. Evidentemente, esta última solicitud se había realizado a la Diputación única, pero el Ayuntamiento coruñés entendía que su sucesora, al menos de ubicación, era la que ahora surgía con un ámbito territorial de actuación mucho menor. Igualmente, en sus primeras sesiones los diputados dedicarán buena parte de su labor a la toma de acuerdos sobre asuntos que le correspondían a la extinta Diputación Única, básicamente re-

57 «Si a pesar de sus desvelos y fatigas, no ha podido la Diputación Provincial proporcionar a los pueblos de esta Provincia todas las ventajas que eran de esperar del desempeño de las funciones que le están cometidas, si hasta ahora no puede satisfacer la expectación pública, presentándole caminos y puentes nuevamente construidos, la educación primaria completamente establecida y abiertos del todo los manantiales de la riqueza pública, tiene a lo menos la dulce satisfacción que recompenza ampliamente sus trabajos, de haber conseguido en muchos pueblos con auxilio de sus celosos ayuntamientos ventajas que deben influir sobremanera en su prosperidad. Los caminos transversales, se han conservado y mejorado, se han construido puentes rurales, fuentes y calles, se han reparado algunas cárceles, y generalmente la policía de comodidad y ornato ha tenido mejoras considerables. Estableciéronse escuelas de primeras letras, descubriéronse fundaciones con rentas para su dotación en algunos pueblos y nada se perdonó para promover la educación de la juventud. En fin, además de los trabajos que por su publicidad están al alcance de todos, procuró la diputación reunir cuantos datos y noticias necesitaba para proceder con más acierto en la ardua empresa de contribuir eficazmente a la prosperidad de la provincia, atendió al despacho de dos mil y quinientos expedientes que se le han presentado desde su instalación»; *vid.* A.D.P.C., Libro de actas 666, 1822, sesión de 10 de diciembre de 1822, ff. 232v-233r.

58 *Ibidem*, f. 233v.

59 Archivo Municipal de A Coruña, Caja 91, Acuerdos del Ayuntamiento Constitucional de 1822, sesión de 4 de junio, ff. 123v-124r.

lativos a contestar a personas e instituciones⁶⁰. De hecho, ni siquiera consta en la documentación municipal coruñesa ninguna referencia al comienzo de sus sesiones, ni existe escrito de la nueva institución comunicando al Ayuntamiento el inicio de su actividad. Todo parece indicar que ambas entendían que no se había producido nada novedoso, pese a que en realidad sí comenzaba su singladura una nueva diputación y así lo expresaba en su discurso el jefe político coruñés, Antonio Loriga.

La única Diputación Provincial gallega del trienio de la que conservamos actas es la de La Coruña. Del análisis de sus actuaciones, además de lo ya señalado, podemos destacar que los ejes que centraban la actividad de la Diputación en estos meses eran el control de cuentas de los ayuntamientos de la provincia⁶¹, los repartos de quintos y la designación de oficiales. También ocupó gran parte del tiempo de su trabajo la ordenación de los límites provinciales, especialmente relevantes a la hora de organizar el reparto de contribuciones y la distribución de quintos para la tropa⁶². Pese a las medidas adoptadas desde los primeros momentos, en agosto todavía se presentaban problemas de delimitaciones territoriales, particularmente con la provincia de Lugo, puesto que con la de Vigo el río Ulla determinaba la línea a seguir⁶³. Sin embargo, será con la Diputación de Vigo con la que se generará un importante problema a la hora de fijar los límites de la parroquia de Erbón, pues se pretendía agregar parte de este territorio al Ayuntamiento de Requeijo⁶⁴.

60 A.D.P.C., Libro de actas 666, 1822, sesión de 1 de junio, f. 4r.

61 En este sentido, cabría destacar el conflicto suscitado entre la Diputación y el Ayuntamiento de la capital, al no dejar este que la primera viese las cuentas de propios a través de alguno de sus individuos, puesto que la institución municipal consideraba que los libros con estos datos no podrían salir del concejo sin que quedase el resguardo oportuno. *Vid.* A.D.P.C., Libro de actas 666, sesión de 27 de julio de 1822, f. 80v.

62 De hecho, la multitud de problemas respecto a estos dos ámbitos provocó que se comunicasen los límites de la provincia respecto de los de las de Vigo y Lugo a partir de los datos que se conservaban en el archivo y de los facilitados por el secretario. Las comisiones formadas dentro de la Diputación para el reparto de quintos y de contribuciones habían manifestado los innumerables problemas que se derivaban del desconocimiento de límites, lo que provocaba que, con demasiada frecuencia, se recibiesen escritos de municipios que no pertenecían a la provincia. *Vid.* A.D.P.C., Libro de actas 666, sesión de 3 de julio de 1822, ff. 43v-44r.

63 De ahí que se encargue al secretario de la Diputación, Domingo Fontán, la fijación de la línea separadora en los partidos de Santa Marta, Puentedeume, Betanzos, Poulo y Mellid; *vid.* A.D.P.C., Libro de actas 666, sesión de 15 de agosto de 1822, ff. 114v-115r.

64 En la sesión de 14 de agosto, la Diputación Provincial analizó un oficio remitido por el Ayuntamiento de Padrón dando cuenta de que se habían constituido en ayuntamiento las parroquias de Requeijo, Campaña y parte de la de Erbón, sita a la izquierda del río Ulla, pues así lo habían dispuesto la Diputación y el jefe político de Vigo. El Pleno coruñés acordó que se contestase a la institución viguesa en los términos más fuertes que se pudiese debido al mal ejemplo que daba a los pueblos por desobedecer las órdenes del Gobierno, desentendié-

Otro de los problemas que manifestaría la Diputación coruñesa –este puntual, pero de gran relevancia– sería el de la falta de dirección en sus sesiones y de contacto con algún agente del Gobierno. El jefe político, presidente nato de la institución, debía ausentarse con mucha frecuencia de la ciudad por sus enormes ocupaciones, y no podía ser sustituido por el intendente, puesto que se hallaba suspenso de su destino, sin que el director de contribuciones que se encargaba de sus tareas pudiese colocarse en su lugar. De ahí que la institución provincial solicitase el nombramiento de intendente en propiedad o en comisión, que sí fuese apto para sustituir al jefe político en sus necesarias ausencias de la capital herculina⁶⁵.

En definitiva, si difícil fue la actividad de la Diputación Única en sus dos períodos de funcionamiento, más si cabe lo será la actuación llevada a cabo por las cuatro diputaciones provinciales durante el trienio. En la práctica, solo estuvieron operativas un año, desde el verano de 1822 al de 1823, periodo marcado por una general conflictividad. El problema más relevante se derivaba del clima semibélico que se vivía, lo que llevaba a que los asuntos militares pasasen a un primer plano y fuesen una constante en todas las sesiones. Además, la falta de fondos era patente, lo que dificultaba de una forma enorme las actividades dirigidas al fomento de las provincias. Dicho esto, los datos con los que contamos, fundamentalmente de la única Diputación de la que se han conservado actas, la coruñesa, nos ponen de relieve que buena parte de sus actuaciones se dirigieron a ordenar el sistema de contribuciones y a mejorar la estadística. En este sentido, los primeros meses pusieron de relieve el desconocimiento de los límites territoriales concretos, lo que hacía que mucha documentación se enviase a la diputación equivocada. Abundan las referencias documentales sobre esta circunstancia. Además, sobre las cuatro diputaciones ejercieron un relevante control sus respectivos jefes políticos.

dose del cumplimiento del art. 4 del Decreto de 27 de enero y provocando que una misma parroquia perteneciese a dos ayuntamientos; *vid. A.D.P.C.*, Libro de actas 666, sesión de 14 de agosto de 1822, ff. 103v-104r. Pero, aún en noviembre de ese año, el Ayuntamiento de Padrón volvería a escribir a la Diputación coruñesa para manifestar que la de Vigo continuaba con su firme propósito de que parte de la parroquia de Erbón se agregase al Ayuntamiento de Requeijo, sito en la provincia viguesa. Se acordó contestar al concejo de Padrón que la parroquia era de su Ayuntamiento, y también escribir a la Diputación de Vigo para indicarle que las parroquias eran indivisibles, que Erbón pertenecía a la provincia coruñesa y que no podía actuar en el sentido en el que lo hacía, mostrando, además, gran extrañeza por los medios empleados; *vid. A.D.P.C.*, Libro de actas 666, Sesión de 5 de noviembre de 1822, ff. 199v-200r.

⁶⁵ *Ibidem*, ff. 200v-201r.

7. A modo de breve conclusión

Creo que, después de este recorrido histórico que nos muestra la conformación de las nuevas diputaciones provinciales gallegas, creadas a partir del común tronco de la Diputación Única, podemos concluir que su aparición constituyó todo un acierto. Sirvieron para acercar la Administración al pueblo, más allá de los municipios, pues permitieron que este viese la acción del Gobierno central de forma más próxima, a través de unos jefes políticos que lo representaban y de unos diputados elegidos indirectamente por los vecinos de la provincia. Si, como era el caso gallego, se partía de una organización territorial excesivamente amplia, los beneficios serían aún más manifiestos.

Si la historia nos puede enseñar algo de esta experiencia, quizás debamos destacar el hecho positivo que supuso esta presencia cercana de los órganos de gobierno. De cara al futuro, tal vez debamos tener esto en cuenta para no alejar, de nuevo, la Administración de los ciudadanos.

Otra cosa bien distinta será estudiar el éxito de las diputaciones provinciales en estas primeras épocas. Las dificultades del momento constituyeron una losa lo suficientemente pesada como para que no pudiera ser levantada. La situación política provocó una clara confrontación entre dos bandos, que llevó a las diputaciones a una vida discontinua, en la que los períodos de actuación de la institución fueron extremadamente cortos como para obtener resultados positivos. Cuando, iniciada una etapa, comenzaban a organizarse las diputaciones, los acontecimientos políticos las disolvían, impidiendo que alcanzasen sus objetivos. Fueron tiempos de idas y venidas. Si a ello le unimos que el país estaba levantado en armas, que no existían fondos económicos suficientes, y que el reparto de contribuciones era manifiestamente injusto debido al desconocimiento de datos fidedignos sobre censo y estadística de la población, podemos concluir que bastante hicieron las diputaciones provinciales con sobrevivir, recabando informaciones y solicitando rebajas fiscales. El fomento de la provincia debería quedar para tiempos mejores.

8. Apéndices

I. ARCHIVO DEL REINO DE GALICIA, (A.R.G.), FONDO DIPUTACIÓN ÚNICA, CAJA 40046-67-1: 11-11-1813: OFICIO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEGOVIA A LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GALICIA EN EL QUE LE COMUNICA SU INSTALACIÓN.

Diputación provincial de Segovia.

Excmo. Señor.

Las Diputaciones provinciales, uno de los mas señalados beneficios que se debe al genio creador de los sábios autores de la Constitución política de la Monarquía, han sido instituidas para que incessantemente trabajen en beneficio común, procurando por todas las vías posibles la gloria y felicidad de la Pátria. Los individuos expresados al margen tenemos el honor de haber sido escogidos por el voto general de nuestros amados compatriotas para componer el cuerpo de la Diputación de esta Provincia. Quiséramos levantarla, y aún a toda la Nacion sin nos fuera dable, hasta el más alto punto de poder y grandeza. Mas para esto no bastan los buenos deseos, se necesitan asimismo talentos peregrinos, conocimientos vastísimos y largas experiencias, que hayan sido acompañadas de profundas y continuas meditaciones: cosas que por desgracia echamos de menos entre nosotros. En un caso tal ¿qué otro camino nos resta que el de mendigar los socorros y auxilios agenos? ¿Y quién nos los podrá suministrar mas cumplidamente que V.E.? Estando nosotros en ésta inteligencia nos hemos propuesto acudir a V.E. en quantas dudas se nos ofrezcan, bien persuadidos a que se dignará ilustrarnos y dirigirnos con sus maduros consejos y acertados dictámenes. También nos prometemos de su generosidad que no se detendrá en comunicarnos con la mayor franqueza quantos descubrimientos y observaciones hiciere en orden a la pública felicidad. Estos cuerpos Constitucionales, como que todos pertenecemos á la madre Patria, debemos proceder los unos respecto de los otros con aquella unión y amor que inspira la verdadera fraternidad. Y así es escusado, por lo que á nosotros toca, decir a V.E. que puede servirse de nuestras inútiles personas y de todas nuestras facultades, quales ellas fueren, en los términos que estimare convenientes. La satisfacción con que por nuestra parte imploraremos sus auxilios en las ocasiones que los hubiéremos de menester, le dará una cabal idea de la confianza y libertad con que podrá mandarnos.

Dios guarde a V.E. muchos años. Segovia, 11 de Noviembre de 1813.

Excmo. Señor. El Gefe político, Presidente: José Fernandez Queypo.

De acuerdo de S.E. Manuel de iglesias García, Secretario.

(Están presentes, además del jefe político, D. Ramón Luis Escobedo, Intendente y los diputados: Tomás Pérez Estala, Caballero de la Real Orden Española de Carlos III, Intendente honorario de Exército, Julian de Artacho y Torre, Caballero maestrante de la Real de Granada, Francisco García Estirado, Licenciado D. Francisco Sánchez, cura de Campaspero, doctor don Casimiro de Martín, Cura de la Nava de la Asunción. Don Manuel Martín de Velasco, D. Julián Meléndez Sanz y D. Manuel de Iglesias García, Secretario).

II. A.R.G., FONDODIPUTACIÓNÚNICA, CAJA40046/67-3:11-11-1813: PROCLAMA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEGOVIA A LOS HABITANTES DE LA PROVINCIA.

LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEGOVIA, A LOS HABITANTES DE LA PROVINCIA.

Compatriotas: En el dia primero de Octubre último se instaló ésta vuestra Diputación provincial en observancia de lo que se dispone en el tit. VI cap. 2º de la Constitución política de la Monarquía. Muchas y graves son por cierto las obligaciones que nos han sido impuestas á todos y á cada uno de los miembros que tenemos el honor de componer éste cuerpo Constitucional patriótico. Debemos intervenir y aprobar el justo y equitativo repartimiento de las contribuciones, que tocaren á la provincia: velar sobre la útil inversión de los fondos de propios y arbitrios, sobre los abusos que se introduzcan en la administración de las rentas del Estado: sobre la fiel y exacta custodia de las reglas prescritas para el gobierno de las fundaciones piadosas y de beneficencia: debemos asimismo trabajar por los adelantamientos de la agricultura, industria y comercio, y promover la educación de la niñez y juventud, la educación, sin la qual todo es error, todo ignorancia, todo miseria, no hay civilidad, no hay costumbres: en pocas palabras, es de nuestro cargo, procurar por todos los caminos posibles que prospere y florezca la provincia, en quanto lo permitan la

naturaleza del terreno y disposiciones de sus habitantes: tales son los fines por que han sido creadas las Diputaciones provinciales; tales y tantos son los objetos sobre que se quiere hayamos de tener siempre fixos nuestros ojos. Estad pues ciertos de que así lo ejecutaremos, y de que nos hemos propuesto no perdonar fatiga ni diligencia, para que tengan el mas cumplido efecto tan loables y benéficas intenciones. Lo hemos prometido baxo la religiosidad de un solemne juramento; y á ello nos creemos obligados en correspondencia al dulce y grato testimonio que nos habéis dado de que estais en la persuasión de que nos hemos de ocupar gustosos en el ejercicio de funciones tant vastas y delicadas, anhelando por su mejor desempeño. Pero compatriotas ¿poseemos nosotros aquel caudal de luces y conocimientos que se requiere para entrar en carrera tan gloriosa con fundadas esperanzas de un suceso feliz y satisfactorio? No presumimos tanto de nosotros; confesamos sin rubor que no; y vosotros mismos no podéis menos de conocerlo también. Así es que nos vemos constituidos en la inexcusable necesidad de recurrir a vosotros, y recurrimos con la segura confianza de que no dexaréis de atender a nuestros ruegos. Os pedimos pues quan encarecidamente podemos, que haciéndoos cargo de los artículos que deben ser la materia de nuestros trabajos, discurráis sobre ellos, y nos comuniquéis quantos pensamientos útiles se os ofrezcan y todas las observaciones que hiciereis. No dudéis de que adoptaremos sin emulación ni envidia quanto en todo aquello que se nos presente hallemos que ha de redundar en beneficio común, dadndo á sus autores la gloria que se merezcan. Procediendo en ésta unión y concordia, y no llevando otras miras que el bien de la Pátria, manifestaremos a todo el mundo que somos dignos hijos de la ilustre provincia a que pertenecemos, que amamos la nación, que somos verdaderos españoles, y sabemos apreciar la Constitución que se nos ha dado. Segovia, 11 de Noviembre de 1813.

El Gefe político superior, Presidente: José Fernández Queypo.

Manuel de Iglesias García, Secretario.

III. A.R.G., CAJA 5334, LIBRO DE ACTAS DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GALICIA, (1813-1820), ACTA DE INSTALACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GALICIA EN 9 DE JULIO DE 1820, FF. 53R-53V: DISCURSO DEL JEFE POLÍTICO.

*Exmo. Señor:— En este día de perpetua memoria para los verdaderos amantes de la Nación Española, y que dará principio a una de las más notables épocas de su historia por el restablecimiento de las Cortes, se reúne V.E. con feliz agüero, y al instalarse la Diputación de Galicia anuncia a esta Provincia su futura prosperidad. V.E. penetrado de la importan-*tísima parte que sus atribuciones le dan en el Sistema Constitucional, y que mereció su destino al voto de dos millones de habitantes, tiene de tal modo asegurada la presunción de actividad e ilustración y celo que qualquiera expresión mía para provocar o para alentar estas virtudes, debería graduarse de poco comedida. Debo, pues, callar, y destinado a servir a la Nación lexos de esta mi amada Provincia verme privada del gozo de presenciar los esfuerzos con que V.E. va a llenar las obligaciones de su instituto, ya promoviendo la educación de la juventud y la enseñanza de un pueblo, cuyas naturales disposiciones para saber ninguno excede; ya reuniendo su población diseminada por medio de los caminos que mejorados acorten las distancias y faciliten el tráfico; ya aprovechando el curso del caudaloso Miño para dar salida a preciosos frutos de sus fértiles orillas; y favoreciendo la industria de gentes tan laboriosas; y dándolas por este medio arbitrios para mejorar de suerte y acudir a las necesidades de la Nación con sacrificios casi insensibles, y ya...; pero ¿a qué causo la atención de V.E.? ¿No tendrá el contento de ver a los Gallegos guiados por su Diputación irse elevando al explendor con que el genio de los habitantes de esta rica Provincia, la variedad de sus suelo por do quiera regado de abundantes aguas y cercado del Océano en más de la mitad de su perímetro con prodigioso número de puertos de esquisita pesca y con tantas otras ventajas se mira combidada de los dotes con que pródiga la naturaleza quiso dotarla? V.E. que conoce de cuanto es capaz, que sabe sus necesidades y sus recursos, y sobre todo que viene anheloso de su bien a merecer por premio de sus tareas las bendiciones de tan digna Madre, hará en favor de ella más que yo podría indicar, y solo este consuelo mitigará en mi ánimo la pena de dexarla.

Ni ausentes, ni inocentes: el papel de las diputaciones provinciales en la dinámica electoral durante el período isabelino (1835-1868)*

Manuel Estrada Sánchez

*Profesor Titular de Historia del Derecho
y de las Instituciones. Universidad de Cantabria*

SUMARIO. 1. En torno a los orígenes de las diputaciones provinciales: una institución liberal para el gobierno de los nuevos ciudadanos... 2. ...y también al servicio de los poderes locales: su protagonismo en materia electoral. 3. ¿El poder de la diputación o la ascendencia del diputado? A modo de reflexión final. 4. Bibliografía.

1. En torno a los orígenes de las diputaciones provinciales: una institución liberal para el gobierno de los nuevos ciudadanos...

... he manifestado a V.M. los vicios gravísimos que tiene el gobierno interior de cada una de esas cuatro provincias, y consisten generalmente en ser por sistema gobiernos militares, naturalmente propensos a la arbitrariedad. Para curar, según ha prometido V.M., unos males tan generales como graves, es necesario establecer en cada provincia una Junta Gubernativa o llámesela Diputación de Provincia a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que responda de todo el gobierno de aquel territorio. En todos

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación “La articulación institucional en la Monarquía Hispánica de los territorios sin representación en Cortes en el Antiguo Régimen (siglos XV al XIX)”. Referencia DER2013-41569-P.

estos establecimientos no hará V.M. otra cosa que dar testimonio a la Nación de ser consiguiente a los principios que tiene proclamados sobre la dignidad, libertad y demás derechos del hombre. No serán los españoles tratados como esclavos o rebaños de ovejas sino que, cooperando con su voto a la elección de las personas que los ha de mandar en tan distantes provincias y pueblos, darán gracias a V.M. que los han puesto en estado de conocer su dignidad y gozar tranquilamente de los derechos propios de un hombre constituido en sociedad¹.

En este texto, en la exposición que el diputado de Nueva España, que como figuró al firmar la constitución el 19 de marzo de 1812 lo era por la provincia de Coahuila, José Miguel Ramos de Arizpe, presentaba a las Cortes un 23 de octubre de 1811, se colaba ya el término *Diputación de Provincia* como institución que debería ser la encargada tanto de la administración como también (y en particular) del gobierno territorial de la monarquía. De la administración y del gobierno de aquellas provincias que, como preceptuaba el artículo 11 del texto de Cádiz, se fijarían *por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan*. Claro que las circunstancias políticas no permitieron que en este primer período de vigencia de la norma de 1812 se promulgase una división racional del territorio de las Españas, ni que los españoles, todos, *cooperasen con su voto en la elección de las personas que los ha de mandar*; pues este alto cometido estaría reservado a quienes tuviesen la calidad de ciudadano. Como tampoco se fraguó, de un modo absoluto, la propuesta del activo diputado novohispano al tiempo de señalar el marco competencial que debían tener las nuevas diputaciones.

Y eso que no fue solo Ramos de Arizpe, de los de las bancadas de las antiguas colonias (antiguas por cuanto desde el 22 de enero de 1809, por causa de ese –en palabras de Toreno– *memorable decreto* de la Junta Central, nominalmente habían dejado de ser colonias, para ser consideradas como *parte esencial e integrante de la monarquía*)², quien entendió que estas flamantes diputaciones eran el apropiado cauce para que la aristocrática sociedad criolla asumiese el protagonismo que debía tener en la nueva España liberal. Unas innovaciones que, como ha señalado Fradera, pudiesen *hacer valer su dominio en la sociedad*

1 Memoria que el Doctor D. Miguel Ramos de Arispe, cura de Borbón y diputado en las presentes Cortes Generales y Extraordinarias de España por la provincia de Coahuila, una de las cuatro Internas del Oriente en el Reino de México, presenta al Augusto Congreso. Texto recogido en RIEU-MILLAN, M.-L., *Memorias de América ante las Cortes de Cádiz (1811-1814)*, Madrid, CSIC/Editiones Doce Calles, 2012, p. 298.

2 CONDE DE TORENO, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Madrid, Edición de BAE, 64, 1953, pp. 174-175.

civil y en las instituciones de representación *in situ* y, desde ellas, establecer o pactar con la máxima autoridad ejecutiva³. Transcurridos menos de dos meses de la exposición de esta Memoria, el 16 de diciembre, los diputados americanos presentaron un documento con once propuestas que, como ha señalado Manuel Chust, eran un compendio de sus reivindicaciones autonomistas, tanto de índole económico como político. Entre estas demandaban una representación en Cortes equitativa a la de los hispanos, el restablecimiento de los jesuitas en América y, en particular, su equiparación con los oriundos de la metrópoli para poder ejercer cualquier cargo político, eclesiástico o militar. De las económicas abogaban por la supresión de los monopolios del Estado y de los particulares, y la libertad de cultivo, manufacturas y comercio⁴. Quizá debió ser por ello (o al menos algo tuvo que ver) o a lo mejor también por el peligro *federalizante* y hasta, en algún caso, abiertamente independentista que comportó la eclosión de las juntas en ultramar⁵, por lo que los diputados liberales de la metrópoli, como dijo el diputado Espiga *condescendiendo con las circunstancias*⁶, se debieron servir de esa institución de nuevo cuño, la diputación provincial, para reconocer a los *indianos*, a sus grupos de poder local, al menos parte de las reivindicaciones que estaban exponiendo en el Cádiz de las Cortes, con el fin de armonizar los sentimientos autonomistas allí expresados con los objetivos nacionalistas de los liberales. Para conciliar, en suma, *los intereses nacionales y los regionales*⁷.

Se intuye ahí, en las propuestas americanas, el origen, aunque no exclusivo, de una institución que –como ha dejado escrito la profesora Muñoz de Bustillo– fue tan *original como las Cortes mismas o la Constitución*⁸. Una

3 FRADERA BARCELÓ, J. M.^a, *Colonias para después de un imperio*, Barcelona, Bellaterra, 2005, p. 104.

4 Estas demandas, en CHUST CALERO, M., *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Valencia, Biblioteca Historia Social, 1999, pp. 53-54. Del mismo autor, «La cuestión nacional americana en el doceañismo español», en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, edición al cuidado de Juan Cano Bueso, Madrid, Parlamento de Andalucía/Tecnos, 1989, pp. 219-220. También, sobre estas propuestas y el papel que desempeñaron los diputados de Nueva España en estas Cortes, «Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las Cortes hispanas, 1810-1814», en GUEDEA, V. (coord.), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano (1808-1824)*, México, UNAM/Instituto Mora, 2001, pp. 23-82. Véase también RODRÍGUEZ, J. E., *La independencia de la América española*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

5 Sobre este proceso, PORTILLO VALDÉS, J. M.^a, *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

6 Diario de Sesiones del Congreso (DSC), 12 enero 1812, p. 2612.

7 En este sentido, RODRÍGUEZ, M., *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 94-95.

8 MUÑOZ DE BUSTILLO, C., «Los antecedentes de las diputaciones provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, 1997, Homenaje a Francisco Tomás y Valiente, II, p. 1191.

influencia, múltiple, que bien pudo ir desde el referente de aquellas viejas asambleas localizadas en el norte de la península en los siglos bajomedievales y modernos, que tenían como principal cometido la defensa de arcaicos privilegios de orden estamental ante el avance intervencionista de la Corona; pasando por el modelo, en una triple vertiente, inspirado en la vecina Francia, tanto el reformista borbónico de la centuria del setecientos como el revolucionario de los consejos de departamento, e incluso el napoleónico de los consejos generales; hasta, por fin, la causa comúnmente admitida, provocada por la necesidad de coordinar e institucionalizar la labor de las juntas de defensa que al inicio del conflicto armado surgieron por toda la nación⁹. Unas juntas que,

9 Múltiples influencias que se exponen en la ya nutrida nómina de trabajos con los que se cuenta, que abordan el estudio de las diputaciones desde diversas ópticas y enfoques, bien atendiendo a una visión general, o centrados en un ámbito más inmediato, el estrictamente provincial. Sin ánimo de ser exhaustivo, podemos citar, entre otros, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia, Cátedra Fadrique Furio Ceriol, 1978; GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones provinciales en España. Historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Madrid, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, 1986; RIQUER PERMANYER, B. (dir.), *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1987-1988; SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989; ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la diputación provincial en España, 1812-1845. La Diputación Provincial de Guadalajara*, Madrid, Universidad Complutense, 1990; ORDUÑA REBOLLO, E., *Evolució histórica de la Diputación Provincial de Segovia. 1833-1990*, Segovia, Excmo. Diputación Provincial de Segovia, 1991; SARRIÓN I GUALDA, J., *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814 i 1820-1822)*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Departament de Governació. Direcció General d'Administració Local, 1991; CARANTONA ÁLVAREZ, F. y PUENTE FELIZ, G. (dirs.), *Historia de la Diputación de León*, León, Instituto Leonés de Cultura, 1995; CHUST CALERO, M. (dir.), *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, Diputación de Valencia, 1995; GALVÁN RODRÍGUEZ, E., *El origen de la Autonomía Canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995; MUÑOZ DE BUSTILLO, C., «Los antecedentes de las diputaciones provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, 1997, Homenaje a Francisco Tomás y Valiente, II, pp. 1179-1192; JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las diputaciones provinciales en sus inicios. Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Madrid, Diputació de Tarragona/Ministerio de Administraciones Públicas, 2002; del mismo autor, *Origens de la Diputació de Tarragona (1822-1840). Divisió territorial, organització institucional i relacions amb els ajuntaments*, Tarragona, Diputació de Tarragona, 2008; CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., *Evolución institucional de la Diputación Provincial de Jaén (1813-1868)*, Instituto de Estudios Giennenses/Diputación Provincial de Jaén, 2004 y 2008; coordinado por el mismo autor, *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén. 1813-2013*, Diputación Provincial de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2013; PÉREZ JUAN, J. A., *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, Diputación de Alicante/Instituto Nacional de Administración Pública, 2005; ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y diputaciones. La construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)*, Santander, Parlamento de Cantabria/Universidad de Cantabria, 2006; CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Esferas de poder de municipios y diputaciones provinciales en el primer constitucionalismo español», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (coord.), *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la*

según se fue bosquejando un incipiente aparato administrativo, vieron cómo su originaria autonomía fue reconducida y tutelada a través del Reglamento de Provincias de 1811.

Pero, aunque a esas peticiones, a lo que Ramos de Arizpe propuso en su *Memoria*, a las demandas indias, la asamblea gaditana respondió que sí, que en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, a su vez añadió que esta institución de nuevo cuño estaría presidida por el jefe (sic) superior. De este modo, el mismo artículo 325 de la Constitución de 1812 también avanzaba en la posible resolución de un tradicional problema de la monarquía y del común de todas ellas en el Antiguo Régimen, en su afán por racionalizar la administración del Estado y hacer al mismo presente en el territorio: la de culminar su pretendida centralización, aspirando ahora, incluso, a que hasta fuese uniforme. Una pretensión que en el particular caso de la Monarquía Hispánica, y no por falta de esfuerzos y entrega, se había topado con demasiados imponderables al tiempo de poner en práctica en el reciente pasado sus propuestas de reforma en este campo. Y una obra que, como describía el referido artículo, debía acomodar y a la vez también conciliar tres elementos esenciales para llevar a cabo una modélica y sobre todo eficaz administración territorial: un conveniente y racional marco geográfico, un protagonismo que necesariamente se le reconocería a la sociedad local como administradora del territorio, y una efectiva y determinante presencia del poder del Estado a través de sus directos representantes, un jefe superior que, como señalaba el previo artículo 324, sería nombrado por el poder ejecutivo y en él residiría el Gobierno político de las provincias.

Era esta una tarea que para ponerla en práctica se necesitaba tanto delimitar unas estructuras territoriales racionales y homogéneas, para que fuese factible aplicar en ellas la labor que se les debía encomendar a los representantes de la nación y a las élites locales en su calidad de administradoras del territorio provincial, como también precisar su marco competencial, las facultades de los jefes superiores o políticos y de las diputaciones. Conciliar, en suma, territorio, gobierno y administración. Sin embargo –ya se ha apuntado–, la primera, la que tenía que parcelar España en provincias, se demoró, no fue posible culminarla hasta 1833, e incluso cuando se efectuó no lo fue (las

Diputación Provincial de Jaén. 1813-2013, Diputación Provincial de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2013, pp. 177-198; del mismo autor, «Instalación de la primera Diputación Provincial de Orense», *Glossae*, 12, 2015, pp. 816-846; y AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. (edit.), *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia, 1500-2014*, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 2014.

circunstancias obligaron) de un modo racional¹⁰. Algo más, sí, se hizo al tiempo de fijar y deslindar las atribuciones de quienes deberían tener la misión de gobernar y administrar el territorio. Una obra que se acometió pronto, aún en pleno período gaditano, en 1813, a través de la *Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias*. Un texto que anulaba el protagonismo que a comienzos del conflicto habían tenido las provincias, que limitaba el ya restrictivo Reglamento de 1811, que transitaba por la vía de refrenar el pretendido protagonismo de las élites periféricas y que, en correspondencia, resaltaba las atribuciones de los delegados del Ministerio en el territorio, tanto en el ámbito político, a través del jefe superior, como en el económico, por el cauce del intendente¹¹.

Un acusado centralismo que, como en su momento señalamos¹², fue revisado en el Trienio Liberal, ya en sus momentos finales, a través de la Instrucción de 3 de febrero de 1823. Un texto que dispensó a las diputaciones provinciales una mayor presencia que la que habían tenido en el anterior período constitucional, lo que tampoco era difícil dado el marcado carácter centralista de la norma de 1813. Pero, necesaria o no, intuimos que al menos dos fueron los motivos por los que los legisladores del Trienio impulsaron esta mudanza. Por un lado, debido a que ahora los destinatarios de este texto solo eran los españoles de Europa, como decía el artículo 291 de la Instrucción de 1823, los de la *península, islas y posesiones adyacentes*. No se trataba de una norma de aplicación común y general a ambos hemisferios. A ella solo se vinculaban los ciudadanos (y también los españoles) de la metrópoli, donde, con la (teórica, nunca efectiva) abolición de los anacrónicos privilegios forales, en

¹⁰ Quien más y mejor ha trabajado sobre la división territorial de España ha sido Jesús BURGUEÑO, en particular en su monografía *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996. También, *La invención de las provincias*, Madrid, Catarata, 2011. Un proceso que también cuenta con el trabajo de CEBREIRO NÚÑEZ, J. I., *Los orígenes de la división provincial en España*, Madrid, Instituto Provincial de Administración Pública, 2012. También, de reciente aparición, el trabajo en el que se conjugan provincia y diputación, o, por mejor decir, territorio y administración, de CARANTONA ÁLVAREZ, F., «Ni tan recientes ni tan prescindibles: la Constitución de 1812 y el (re)nacimiento de las provincias», *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 15, 2016, pp. 151-179.

¹¹ Algo parecido sucedió en la vecina Francia en los años iniciales de su Revolución, los que fueron de 1789 a 1793, una etapa en la que, como dice Timothy TACKETT, *la Revolución estuvo caracterizada por una marcada descentralización*. TACKETT, T., *El terror en la Revolución francesa* (traducción castellana de Cecilia Belza), Barcelona, Pasado y Presente, 2015, p. 96.

¹² ESTRADA SÁNCHEZ, M., «La nueva planta liberal. Definición normativa y funcionamiento real», en *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, edición a cargo de BERAMENDI, J. y VEIGA, X. R., Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2014, pp. 131-133.

materia de derecho público debía culminar la obra pendiente de unificar jurídicamente la nación. Por ello, y en tanto que ahora no se abordaba la cuestión india, tampoco era necesario disponer de un código de perfiles tan acusadamente centralistas como en 1813, pues se entendía que sus destinatarios se identificaban con el ideal común construido por el liberalismo doceañista, que era con la nación.

Y a esta circunstancia también se puede añadir un motivo más que el legislador de 1823 pudo tener para otorgar ahora una mayor relevancia a las diputaciones respecto a la que tuvieron con la norma de 1813. Si los liberales del Trienio, y en particular los sectores más radicales, pretendieron compensar con un acusado protagonismo a los ayuntamientos, donde, en particular en los más populoso núcleos urbanos, radicaba su principal base social, ¿no debían actuar de igual modo con unas diputaciones a las que otorgaban el carácter de *ayuntamiento general de la provincia*?¹³ No era asumible que unos ayuntamientos que en muchas materias estaban subordinados o dependían de las diputaciones disfrutasesen, sin embargo, de una mayor autonomía en la gestión de los asuntos públicos que sus teóricas superiores. Como se señaló en el proyecto, *por los mismos principios* (el del amplio marco competencial otorgado a los ayuntamientos) *ha parecido también conveniente ampliar las facultades de esta* (diputación)¹⁴. Por este motivo era necesario conceder a las diputaciones el mismo protagonismo que estaban en disposición de reconocer a los entes locales. Pero el caso era distinto y, sobre todo, el resultado podía ser diferente. Como se ha señalado, al conferir un poder efectivo a las organizaciones municipales (aunque en muchos aspectos también fuese más teórico que real) se pretendía primar a la base social del liberalismo exaltado radicada, principalmente, en esos núcleos urbanos de la nación. Sin embargo, actuando de igual modo con las diputaciones, se corría el riesgo de dejar el poder provincial en manos de quienes, favorecidos por un mayoritario voto rural, defendían posturas antisistema: los pujantes grupos realistas. Este también pudo ser otro de los motivos por el que los grupos más radicalmente liberales del Trienio, debido al peligro que para sus ambiciones políticas podía representar un poder provincial enfrentado al de la nación, dibujaron una diputación con un aparente perfil descentralizador. Un papel en parte imaginado, en tanto que, con el fin de evitar que los poderes locales asumiesen un crecido protagonismo en sus ámbitos, deslindaron, a través de esta Instruc-

13 Así se definen en el Proyecto de Instrucción, en el Archivo del Congreso de Diputados (ACD), General, leg. 45, 89, p. 6.

14 Proyecto de Instrucción. *Ibidem*, pp. 9-10.

ción, dos esferas, dos distintos ámbitos de actuación. Uno, de carácter administrativo, cuya gestión recaería en las diputaciones provinciales; otro, de naturaleza política, cuya atribución, en tanto que era patrimonio de la nación, no se podía delegar en cámara alguna, solo podía ser confiada a los agentes que estaban al servicio y a las órdenes del ministerio, a los jefes políticos¹⁵.

Ahora bien, entre los primeros, entre los cometidos que debían de ser responsabilidad de las diputaciones provinciales, estaban los asuntos de índole electoral, que aunque acabaron siendo materia política, aún para los legisladores del Trienio eran cuestiones puramente administrativas¹⁶, atribución que fue asignada a las diputaciones en tanto que se trataba de una institución que era considerada dependiente de las Cortes. Por ello, si el órgano legislativo de la nación, y no el Ministerio, era el competente para resolver los conflictos electorales, también las diputaciones, como instituciones subordinadas y tuteladas por las Cortes, serían las responsables de solventar los problemas originados por las consultas comiciales correspondientes al ámbito municipal¹⁷.

Una legislación, la del Trienio, que fue el referente que tuvo el liberalismo avanzado del período, aunque también lo fuese como alternativa al extremo carácter centralizador que tuvo la Ley moderada de 1845, lo que la convirtió, cuando estuvo apartado del poder, en ícono reivindicativo del progresismo español en materia de administración local. Pero tampoco la familia progresista se sintió cómoda con un texto como la Instrucción de 1823, que se restableció en agosto de 1836 como consecuencia de la restitución del texto de Cádiz, debido a que era una norma que debilitaba la acción del Ministerio en las provincias¹⁸. Fue tanto con el fin de fortalecer la figura del represen-

15 Al discutirse el artículo 254 de la Instrucción (239 del Proyecto), fue Argüelles quien expuso esta distinción, al definir las diputaciones como cuerpos meramente administrativos (DSC, 30 de diciembre de 1822, p. 1179). Una diferencia que ya en su momento fue acertadamente apuntada por Concepción de Castro, para quien el texto de 1823 hacía una separación entre funciones administrativas y económicas, de las *políticas y de orden público, reservadas a los alcaldes y jefes políticos en dependencia jerárquica del gobierno*. CASTRO, C. DE, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Universidad, 1979, pp. 98-99.

16 En este sentido, GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones provinciales en España. Historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*, op. cit., p. 32. En todo caso, como se recoge en el artículo XXIII del capítulo III de la Instrucción de 1813, esta materia fue en principio competencia de los jefes políticos.

17 Así se recogía en el Proyecto de Instrucción,... ACD, General, leg. 45, 89, pp. 13-15.

18 Como señaló Concepción de Castro, *la historiografía de origen moderado ha legado una imagen progresista deformada, achacándole una adhesión incondicional a la Ley de 1823 por el hecho de haberla restablecido en 1836, 1840 y 1854. Pero la transacción progresista de los años 30 no se limita a la Constitución de 1837 (...), se manifiesta en las con-*

tante de la nación en el territorio, como también por la lógica necesidad que había de acomodar la legislación en este campo (como en otros muchos) a la Constitución de 1837, por lo que se gestaron los (fracasados) proyectos de reforma de la administración local auspiciados en 1842 por los respectivos ministros de Gobernación, Facundo Infante y Mariano Torres Solanot, que, en particular el del primero, tanto ponían de manifiesto los recelos que entre los sectores más avanzados del liberalismo isabelino generaba el texto del Trienio, como contribuían a reforzar la figura del jefe político en detrimento de las diputaciones provinciales. Lo que los progresistas proponían era un modelo alternativo y equidistante, alejado tanto del descentralizador de 1822 como del enérgico que postulaban los moderados, el que se reveló durante la Regencia de María Cristina con, por ejemplo, la propuesta de refundir en una única magistratura jefes políticos e intendentes, como se llegó a anunciar en 1838¹⁹ o, en particular, con la fracasada Ley de 1840, mudanza que definitivamente se llevó a efecto a través de las leyes de enero de 1845 de ayuntamientos y diputaciones. Una centralización no *asfixiante* a la que –como en 1840, en el contexto de los debates de la Ley de Ayuntamientos, manifestó el senador Gómez Becerra– tampoco el progresismo era ajeno. *Yo admito (la centralización), y con mucho gusto, porque no puedo dejar de admitir lo que ha estado siempre en mis principios, en todas partes y en todos tiempos, en España misma; pero la admito reducida a términos justos, racionales, posibles, prácticos. Yo quiero que el Gobierno tenga todos los cabos, todos, pero las cuerdas no. En suma, como dice Luis Garrido, lejos, por tanto, del centralismo extremo de los moderados y (de) la descentralización progresista*²⁰.

Fue esta una tercera vía, otro modelo en materia de administración local, la alternativa *templada* del progresismo isabelino que debió tomar cuerpo a comienzos de la década de los cuarenta, pero que por causa de la inestabilidad del momento (tanto en el orden general como dentro del propio partido) no fructificó. Resultó así, durante esos años, con la vigencia de la Instrucción de 1823 y debido a su marcado carácter descentralizador, una diputación activa, pero también desorganizada y por momentos hasta agitada, presidida por un débil jefe político y tutelada por unos poderes locales, de la que también se

cesiones que va ofreciendo desde 1835. CASTRO, C. DE, *La revolución liberal y los municipios españoles*, op. cit., p. 235.

19 Gaceta de Madrid, 21 de diciembre de 1838.

20 En el Diario de Sesiones del Senado (DSS), Legislatura 1840, n.º 59, 22 junio 1840, p. 993. También recogido en GARRIDO MURO, L., *Guerra y Paz. Espartero durante la Regencia de María Cristina de Borbón*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, p. 320. La cita de este autor a la que se hace referencia, en la misma página.

sirvieron y que utilizaron en beneficio propio, confirmando así su ascendente en el entorno provincial.

2. ...y también al servicio de los poderes locales: su protagonismo en materia electoral

Si el grueso de la obra legislativa del Trienio se mantuvo en vigor incluso tras la promulgación del texto constitucional de 1837, fue, sin embargo, en el marco de la legislación electoral en el que sí se operó un sustancial cambio, una determinante modificación. Debido a la necesidad que había de ajustar la ley electoral a lo preceptuado en el artículo 22 de la Constitución de 1837, que mantenía (respetando aquí lo establecido en el Real Decreto de 24 de mayo de 1836) el sistema de elección directa, se abandonó, ya de modo definitivo en el derecho electoral español, el método indirecto característico de los textos constitucionales del primer liberalismo. Una sensible mudanza que, empero, tampoco comportó merma alguna en el protagonismo del que las diputaciones habían disfrutado en esta materia con la normativa del Trienio. Cambio que, como al poco se pudo comprobar, incluso confirió a la institución provincial una destacada cuota de presencia en la elección tanto de sus diputados como de los que lo fueron en las consultas de ámbito nacional²¹. Un protagonismo en este campo, que incluso fue mayor que el que se pudo intuir al tiempo de debatir en la Cámara la cuestión electoral.

En la estela de los textos doctrinarios de la época, la Ley de 1837 también contempló una serie de categorías a través de las que se confirió el derecho de sufragio a los varones mayores de 25 años: pagar un mínimo de 200 reales de contribución al año; tener una renta líquida anual no inferior a 1500 reales, procedente de bienes inmuebles, ganadería, establecimientos de caza y pesca, o del ejercicio de una profesión para la que se exijan estudios y exámenes; pagar en calidad de arrendatario o aparcero al menos 3000 reales al año en dinero o en frutos; y los inquilinatos, pagando como renta unas cantidades que variaban en función del número de habitantes de las respectivas

21 Se modificó, incluso, hasta el número de los miembros que debían ser elegidos para integrar, junto al jefe político y al intendente, la diputación provincial. Frente a los siete que lo eran con el texto de Cádiz, ahora serían tantos como partidos judiciales hubiese en la provincia, siempre que este número no fuese menor de siete, como se dispuso en el Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1837 sobre organización de las diputaciones provinciales. En FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Legislación Administrativa Española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. 740-741.

poblaciones²². Unos criterios, en fin, característicos de cualquier norma electoral vigente en la Europa liberal del momento, aunque, como señala Rafael Zurita, *el texto basculaba hacia el modelo británico, definido por la reforma electoral de 1832 y se apartaba prudentemente de la Ley francesa de 19 de abril de 1831*²³.

Sin embargo, el perfil censitario de una ley como esta, aunque más abierta que otras contemporáneas, se desvirtuó de forma evidente a partir de la inclusión en la misma de sendas adiciones por las que se reconocía el derecho de voto a los labradores propietarios de una o dos o más yuntas de bueyes para trabajar tierras de su propiedad (en el primer caso), o que las que labrasen lo fuesen de propiedad ajena y lo hiciesen en arriendo o en aparcería (segundo motivo). Supuestos ambos que, aunque no estaban contemplados en el proyecto, se incluyeron, tras un tenso debate, a propuesta del diputado por Toledo, Cayetano Charco. Una adición que se argumentó en la dificultad que muchos grandes labradores tenían tanto para justificar sus impuestos, como el arrendamiento que pagaban por las que trabajaban en este régimen. Es decir, se trataba de notables contribuyentes que, debido a sus características, la lógica dictaba que deberían formar parte del cuerpo electoral. Sin embargo, esta circunstancia no se dio con todos aquellos que se pudieron ver beneficiados por la inclusión de este criterio en la nueva ley electoral.

Pronto se detectó que esta era la vía a través de la que podían acceder al disfrute del derecho de voto un numeroso grupo de ciudadanos cuyas características se apartaban del principio censitario de la ley, por muy laxa que esta fuese, y que por ello eran fácilmente influenciables, en particular por quienes iban a ser los directos ejecutores de las prácticas fraudulentas que la misma facilitaba: por los notables locales. Se alcanzó así una cifra de electores jamás sospechada, que en el Bienio Progresista, en la segunda época de su aplicación, estuvo en torno a los 700 000 españoles con derecho de sufragio, superando, y con mucho, los cálculos que había realizado la Comisión, que eran 91 435 ciudadanos por contribución directa, a los que se deberían sumar los correspondientes por el concepto de renta líquida y arrendamiento, pero que

22 Puede consultarse esta Ley electoral, como las de 1846 y 1865, entre otras, en la obra de PRESNO LINERA, M. Á., *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, en *Colección Leyes Políticas Españolas. 1808-1978*, dirigida por VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., Madrid, IUSTEL, 2012.

23 ZURITA ALDEGUER, R., «Las leyes electorales en su contexto», en SIERRA, M.^a, PEÑA, M.^a A. y ZURITA, R., *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2010, p. 182.

nunca llegarían al grueso cuerpo electoral que se alcanzó²⁴. Unas cifras que se incrementaron de forma notable en poco tiempo. Como nos muestran quienes más se han acercado al estudio de esta norma, se experimentó tan rápido aumento de su cuerpo electoral que supuso pasar de los 257 984 electores que hubo para la consulta de 1837 (la primera celebrada con la vigencia de la misma) a 342 559 para la de 1839; 423 787 en la de 1840; y en torno a las 600 000 personas a las que les fue reconocido el derecho de sufragio en la de 1844²⁵. Motivos sobrados, en suma, por los que el propio progresismo, también en esta materia, no tardó en proponer, y también sin conseguirlo, una reforma de la ley por la que se pretendió excluir *del derecho de voto a los labradores con una o más yuntas de bueyes, que era el lunar más importante de la misma*²⁶.

Una falsa puerta de entrada al derecho de sufragio que les fue franqueada a amplios grupos de electores, a los que la arbitraria actuación de unas diputaciones provinciales que podían elaborar a su antojo los censos les permitió disfrutar de esta función, la electoral. Fue aquí, en este punto, al tiempo de confeccionar los censos y por este criterio, en particular por el de las yuntas de bueyes, donde el papel de las diputaciones provinciales fue determinante para encauzar, en interés propio, el resultado de la mayoría de los comicios celebrados con este texto.

Como se preceptuaba en su artículo 12, eran las diputaciones oyendo, sí, a los ayuntamientos, pero también *valiéndose de cuantos medios estimen oportunos*, las encargadas de formar las listas de los electores. Además de la preceptiva revisión anual de estos listados, también se debía realizar quince días antes de cada elección general (artículo 13). Y también ellas eran las únicas que tenían la potestad de resolver las reclamaciones que se realizasen antes de cada elección (artículo 17), remitiendo los listados definitivos, una vez resueltas las mismas, a las cabeceras electorales, lo que a veces incluso se hacía horas antes de que diesen comienzo las votaciones, con la finalidad de que los grupos opositores desconociesen el nombre de las personas que for-

24 Los datos que manejó la Comisión de Cortes, en ACD, Serie General, leg. 124, 43.

25 Datos en TOMÁS VILLARROYA, J., «El cuerpo electoral en la Ley de 1837», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 6, 1965, pp. 157-205, y ULL PONT, E., «El sufragio censitario en el derecho electoral español», en *Revista de Estudios Políticos*, 194, 195 y 196, 1974, pp. 125-169 y 161-193.

26 En torno a estos proyectos de reforma, GARRIDO MURO, L., *Guerra y Paz. Espartero durante la Regencia de María Cristina de Borbón*, op. cit., pp. 325-330. La cita, del mismo autor, en la página 327. ESTRADA SÁNCHEZ, M., «La frustrada propuesta de reforma electoral de 1840 (un precedente del reflujo liberal de la Década Moderada)», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXVIII-LXXIX, 2008-2009, pp. 341-369.

maban el censo electoral definitivo. Atribuciones, todas, que contribuyeron a enfatizar, hasta hacerlo imprescindible, el papel que desempeñaron las diputaciones en la dinámica electoral, que además, tampoco se debe olvidar, eran las que de ordinario ejercían la tutela de los ayuntamientos. En consecuencia, y debido a las prerrogativas que tuvieron al tiempo de elaborar los censos, estos variaron de una a otra elección de forma notable, en función del interés de cada momento y circunstancia, como denunció quien fuera conocido como el *Gran Elector*, Posada Herrera, y que algo y no poco debía saber de manejos electorales:

(...) si la ley no dice como los labradores han de probar que esta yunta es suya propia, y como en esos países (refiriéndose al norte de España) se acostumbra con frecuencia a tener ganado en aparcería, sucede que la mayor parte de las personas a quienes se les supone con yunta propia, no tienen sino ganado ageno (sig) en aparcería (...) y así es que suben o bajan estas listas, como sube o baja el papel de la bolsa, según circunstancias y partidos políticos que dominan²⁷.

Una crítica que se reveló cierta si constatamos datos por provincias de la evolución de sus respectivos censos y del crecimiento que, en poco tiempo, experimentaron en su mayor parte por este criterio. Entre la primera consulta celebrada con esta Ley, en 1837 (cuando aún no se era consciente de las facilidades que esta permitía para alterar los listados), y la de 1840, nos aportan datos escandalosos de provincias como La Coruña, que pasó de 8146 a 15 374; Santander, de 6153 a 10 543; Oviedo, de 6645 a 16 388; o el caso de la provincia de Orense, que de 5447 personas con derecho de sufragio en 1837, para la consulta de 1840 se disparó a 20 818, a las que se reconoció este derecho, e incluso para las de 1841, lo fueron 23 913. O, pongamos por caso, comparando con los comicios de 1844, que nos aporta datos como los de Oviedo con 24 515 electores; Santander con 12 539; o La Coruña que llegó a los 23 749. Aunque este crecimiento fue mayor en el norte de la Península, debido sobre todo a las características de la sociedad de ese territorio en el que predominaba el pequeño propietario en régimen de aparcería, también el abuso de este precepto para llenar los censos de potenciales votantes adictos se detecta en otras provincias, como fueron los casos, entre otros, de Jaén, que de 1837 a 1840 pasó de 5235 electores a 8496, o también, para los mismos años, Ávila, de 2513 a 4789; Badajoz, de 6886 a 11 494; o Valencia, de 8414

²⁷ POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, Edic. del Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, pp. 333-334.

a 15 171²⁸. Ejemplos todos, en suma, de lo que fue una tónica general con la Ley de 1837. Una norma que, como dirá Javier de Burgos:

(...) introdujo en los cuerpos electorales a una multitud de individuos, que, por el hecho de arrastra una precaria existencia, se supusieron independientes, sin notar que el labriego, atenido a las eventualidades de un cultivo mezquino e imposibilitado de sostenerse sin el apoyo de unos u otros de sus conciudadanos, no podía ser en una asamblea electoral más que el instrumento ciego de los que le ayudaban a subsistir; ni ejercer por consiguiente la más alta prerrogativa social, con una intención de que no gozaba en sus negocios particulares²⁹.

Y sí, se podrá argumentar que era el jefe político la autoridad encargada de presidir las diputaciones y que, en consecuencia, podía mediatar la actuación de los diputados y de los comisionados de los partidos electorales que formaban la Junta Electoral Provincial, quienes de forma conjunta realizaban el escrutinio general, y que también era presidida por él. Sin embargo, también debía contar con la aquiescencia, con el favor y la información que le aportaban los grupos de poder local, quienes eran los que conocían *su ayuntamiento y su partido judicial* y, en un todo, la provincia. Una necesidad que era aún mayor si se tiene en cuenta que con el texto constitucional de 1837 el jefe político solía ejercer su mandato durante un breve espacio de tiempo, que se situó en torno a una media de duración en su destino de no más allá de seis meses al año. Un tiempo demasiado breve como para que tuviese perfecto conocimiento de la realidad política de la provincia, lo que en no pocas ocasiones le convirtió en prisionero de los poderes locales y en particular del secretario del Gobierno provincial, pues a ellos era a quienes tenía que recurrir para desplegar la estrategia política del Ministerio.

Pero no solo a través de esta atribución tuvieron las diputaciones un recurso determinante para influir en el resultado de las elecciones, antes incluso de que estas se celebrasen; un papel protagonista que también se vio reforzado al tiempo de señalar los núcleos de población en los que se situarían las mesas electorales. Como recogía el artículo 19 de la Ley, eran las diputaciones las encargadas *de dividir sus respectivas provincias en los distritos electorales que más convenga a la comodidad de los electores (...) sin atenerse precisamente en esta operación a las divisiones administrativa o judicial;*

28 Datos en www.congreso.es. Archivo Histórico de Diputados.

29 BURGOS, J. DE, *Anales del reinado de Doña Isabel II* (libro undécimo), Madrid, Establecimiento Tipográfico de Mellado, 1851, p. 271.

pero nunca el número de distritos electorales podrá ser menor que el de los partidos judiciales. Si además se tiene en cuenta que era el alcalde del pueblo cabeza de distrito quien presidía la mesa provisional, que era la encargada de tutelar las operaciones para elegir la definitiva que dirigiría todo el proceso durante los cinco días de votación (artículos 22 y 27), mesa, además, que era la competente para resolver las reclamaciones que se pudiesen presentar y recogerlas en el acta definitiva (artículo 33), y mesa también que era la que debía nombrar, de entre uno de sus miembros, al correspondiente comisionado encargado de llevar el acta electoral a la capital de la provincia para celebrar el escrutinio general (artículo 34), encontramos también en esta fase numerosos recursos que facilitaron la impune actuación del elemento local en las consultas comiciales.

La posibilidad de diseñar el perfil de los distritos fijando su cabecera en ayuntamientos adictos en los que el alcalde, como presidente de la mesa electoral provisional, estaba en condiciones de mediatizar de forma impune la elección de la definitiva; la circunstancia de acercar o alejar a los electores partidarios u opositores, señalando la ubicación de esta mesa, a la que debían concurrir los votantes de un gran número de ayuntamientos; y el control de una mesa que facilitaba, incluso, la confección de actas en blanco, que serían rellenadas en el trayecto hasta la capital de la provincia, también fueron otros recursos de los que las diputaciones dispusieron y que les permitieron intervenir de forma arbitraria en las elecciones. De ello, de la importancia de controlar la mesa definitiva, ya se percató, casi al tiempo de promulgarse la Ley, Andrés Borrego, como expuso en su *Manual electoral*. Exponía en él cómo *el primer día de elección, de nueve a diez de la mañana se verifica el nombramiento de la mesa (...) La importancia de estas funciones es de tanta consecuencia que desde luego puede asegurarse que el partido que por su habilidad o su número, consiga elegir la mesa, reúne las mayores probabilidades de ganar la elección*³⁰. De ahí las modificaciones que se realizaron en el número de distritos, en un progresivo incremento que, aunque Fermín Caballero lo atribuyó al recíproco crecimiento del censo electoral, entendemos que no se ciñó de un modo absoluto al mismo³¹. Como hemos comprobado para el caso de la provincia de Santander, si en la primera vuelta de los comicios de 1839 contó con 28 distritos para 8791

30 BORREGO, A., *Manual electoral, para el uso de los electores de la opinión monárquico-constitucional*, Madrid, Imprenta de la Compañía Tipográfica, 1837.

31 CABALLERO, F., *Manual Geográfico-Administrativo de la Monarquía española. Obra útil para empleados, hombres de negocios, viajeros y curiosos, con 1750 artículos en orden alfabético*, Madrid, Imprenta de Don Antonio Yenes, 1844, p. 186.

electores, en la segunda, con un cuerpo electoral de 9464 personas, su número se redujo a 25. En esta línea, en las dos elecciones celebradas en 1843 y con una pequeña variación del censo, que pasó de 9544 electores en el mes de marzo a 9369 en el de septiembre, el número de distritos varió de 28 en las primeras a 24 en las últimas. Una circunstancia que también se repitió durante el Bienio Progresista, pues aunque el cuerpo electoral se mantuvo en ambas en 14 566 electores, el número de distritos pasó de 27 a 22³². Una más que sospechosa distribución espacial del electorado que también fue denunciada por contemporáneos de esta Ley, como fue el caso de Ramón de Campoamor, para quien *donde se hallan dos comisionados hay pactos, transacciones, cambalaches, sumas, restas y multiplicaciones ¡Oh, patria mía! ¡Yo sé de algunos de tus padres que han sido engendrados entre dos tostadas de pan mojadas en un par de huevos!*³³ Recursos, todos, que con la vigencia del texto de 1837 facultaron a las diputaciones para intervenir de un modo directo (y arbitrario) en cuantas consultas se celebraron con ella, poniendo de manifiesto el notable poder que la institución estuvo en disposición de ejercer en esos años.

Fueron estas unas prerrogativas que se restringieron, hasta en la práctica desaparecer, con la legislación moderada. Con ella, con la Ley electoral de 1846, la diputación perdió este papel central en su actividad política, pasando ahora, en principio, al jefe político, y más adelante, a partir de 1850, al poderoso gobernador de provincia. Se restringieron los censos, hasta reducir el número de electores en los primeros comicios celebrados con la misma a no más de 84 000 ciudadanos y nunca superar los 190 000. Censos en cuya confección el papel determinante debería ser desempeñado por los delegados del Ministerio, como también estaban llamados a ejercer su influencia al tiempo de señalar los nuevos 349 distritos uninominales en los que se dividió la nación. Un diseño del poder del aparato del Estado en el territorio que, como ya es conocido, supuso el vaciamiento competencial de las diputaciones; el ya aludido reforzamiento del representante del territorio, personificado en los gobernadores de provincia; y la creación de los nuevos consejos provinciales, aunque estos algo tuvieron que decir en el desarrollo de la dinámica electoral con el texto de 1846, en tanto que entre sus funciones, como órganos asesores

32 Datos obtenidos a partir de las actas de la Diputación Provincial de Santander (ADPS) y del Boletín Oficial de la Provincia de Santander (BOPS).

33 CAMPOAMOR, R DE, *Historia crítica de las Cortes reformadoras*, Madrid, Imprenta de Uzal y Aguirre, 1845, Tomo II, pp. 59-60.

del jefe político y luego del gobernador, estaba la de informarle, entre otros asuntos, sobre las materias electorales³⁴.

No se puede dudar, en efecto, de la tutela que en esta, como en otras materias, ejerció el aparato del Estado, pero tampoco se debe ignorar, como en el pasado había ocurrido, la necesaria colaboración que debió buscar entre los elementos locales. Una asistencia que encontró en la élite política local, en quienes, y no pocos, ya venían desempeñando cargos de influencia, puestos relevantes en el panorama provincial, que se acomodarán a la nueva situación, pues no en vano ese era su ideario; liberales en lo económico y sumamente conservadores en lo social y en lo político. No se produjo entonces ni una profunda ni tampoco una absoluta ruptura con el pasado, con gran parte de las huestes del derrotado progresismo, en tanto habrá quienes –y no pocos en las provincias– se resellarán en la versión más liberal del moderantismo triunfante. Se dio, sí, un cierto faccionalismo, que se puede entender como personalización y a la vez como territorialización (en este caso favorecida por la aparición del sistema de distritos uninominales y la consolidación de los partidos judiciales) de la vida política, pero siempre en la esfera, en el entorno del moderantismo oficial. Presentes en el nuevo marco político provincial, tanto en las ahora contraídas diputaciones como también en los nuevos consejos políticos provinciales, de esos notables se debió servir el delegado del Ministerio para ejecutar la acción de gobierno. Y como en otros, también en este campo, en el electoral, su actuación, en particular la de los consejeros provinciales, tuvo una influencia que no se puede desdeñar. Estos, como dice Francisco Acosta, *formaban parte de sagas asentadas sobre una situación de preeminencia económica, con un radio de acción local y provincial, aunque algunas tienen ramificaciones más allá*³⁵. Y lo que este autor nos señala para Jaén bien se puede extender a otras provincias de España, como por ejemplo es el caso de lo que acontece en la de Santander.

34 Además de las obras referidas a la diputación provincial, en las que se expone su vaiviamiento competencial durante el período moderado, también CAJAL VALERO, A., *El gobernador civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1999. De notable interés las aportaciones recogidas en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson/Diputación de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2014. En esta monografía se estudian tanto sus atribuciones contenciosas como consultivas, en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., «Los consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimiento y sistema de recurso», pp. 397-426, y PÉREZ JUAN, J. A., «Atribuciones consultivas de los consejos provinciales», pp. 427-454.

35 ACOSTA, F., «Perfiles políticos del Consejo Provincial de Jaén (1845-1854)», en *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, op. cit., p. 353.

Si hacemos un breve seguimiento de carácter prosopográfico de quiénes desempeñaron el cargo de consejeros provinciales en la circunscripción que abarca la actual comunidad de Cantabria, hasta la revolución de 1854, encontramos en ellos unas características que los definen no solo como hombres entregados a la causa por la que trabajan, sino también como elementos que destacan dentro de influyentes grupos familiares, que además se situarán en una estratégica y privilegiada posición en los consejos provinciales.

Al margen del obvio predominio de letrados, los consejeros se significaron por una serie de rasgos distintivos: una parte procedían del campo de la Administración local, donde habían desempeñado o estaban ejerciendo cometidos de importancia como podían ser los de secretario municipal, y a quienes su presencia en los consejos políticos les sirvió como paso previo al desarrollo de una posterior carrera en ese ámbito en el contexto nacional, donde llegaron a ocupar puestos como la secretaría de algún Gobierno civil, o hasta el destacado cargo de gobernador de provincia. También se trataba de personas que no desconocían la vida política de la provincia, en tanto que en algún caso habían participado en la misma como concejales o habían sido diputados provinciales. Además, en su mayoría estaban vinculados a la corriente central del Partido Moderado o el sector puritano del mismo, al que habían llegado desde el conservadurismo *cristino* o desde las filas progresistas y de donde años más tarde pasarán a formar parte de la Unión Liberal. Y, por último, la cuarta característica que encontramos en la mayor parte de ellos es la que les relaciona, de forma directa o a través de vínculos familiares, con el mundo de los negocios de la provincia, ejerciendo puestos directivos en sociedades de comercio y consejos de administración de notorias empresas de ferrocarriles, navieras, minería o banca.

Una tónica que se constata en los tres primeros consejeros numerarios que fueron nombrados en la provincia de Santander: los letrados Higinio de Polanco, Ramón Carrera y Jacobo Jusue³⁶. El primero, quien a la sazón era diputado provincial, pertenecía a una de las sagas familiares más poderosas del Santander de mediados de la centuria del ochocientos, vinculada al comercio de las harinas y al tráfico mercantil con las Antillas, y, al tiempo de su creación en 1857, será designado comisario regio del Banco de Santander.

³⁶ En Gaceta de Madrid, 6 de julio de 1845. El Consejo Político Provincial de Santander se constituyó el día 25 de julio de 1845. Las actas de las que disponemos abarcan todo el período moderado, hasta 1854. Las actas se localizan en el Archivo del Gobierno de Cantabria.

Ramón Carrera, también con intereses comerciales a través de negocios textiles, fue uno de los fundadores del Colegio de Abogados de Santander –ciudad de cuyo Ayuntamiento fue regidor–, diputado provincial y, sobre todo, personaje clave en la vida política de la provincia de esos años, en tanto fue secretario del Gobierno civil, cargo que al menos desempeñó hasta 1866. Y en cuanto a Jacobo Jusue, perteneciente asimismo a otra de las familias destacadas de la provincia –vinculada al mundo de los negocios y de la burocracia local–, secretario de la empresa del Ferrocarril Alar-Santander y accionista fundador del Banco de Santander, también había sido secretario de la jefatura política y de la diputación provincial, y formó parte de cuantas juntas económicas se constituyeron en los años previos y posteriores a su nombramiento como consejero provincial.

Una dinámica, la de la exclusiva presencia en el Consejo Político Provincial de la poderosa burguesía local, que se confirma en quienes progresivamente se incorporaron al mismo, como fueron Francisco Guillermo Collado, que en 1840 y 1841 había sido decano del Colegio de Abogados de Santander; Toribio del Campo, también inversor en la empresa del ferrocarril y quien, como personaje vinculado a Posada Herrera, tendrá una brillante carrera política como gobernador de Logroño y de Oviedo; el comerciante y abogado en ejercicio Manuel Diego Madrazo, destacado propietario, diputado provincial y elegido en 1858 (aunque su acta fuese rechazada) diputado en Cortes; el miembro de una familia de destacados carlistas como Pedro González Camino, alcalde de un mediano municipio de la región (Santa María de Cayón), juez de primera instancia y secretario de los Gobiernos civiles de Oviedo, Santander y León; y Antonio del Diestro, quien fuera secretario general del Banco de Santander, y también con intereses comerciales de cierta envergadura³⁷. Ejemplos que ponen de manifiesto el destacado protagonismo que en los consejos políticos, como depositarios que fueron de materias previamente atribuidas a las diputaciones, tuvo la poderosa aristocracia de los negocios local, que se mostró como interlocutora necesaria del Ministerio para que este pudiese ejecutar su estrategia política y administrativa. Un papel que estos notables ejercieron, tanto a través de las ahora disminuidas diputaciones como desde los sólidos consejos políticos, de forma más directa,

³⁷ Datos recogidos a partir de las actas del Consejo Político Provincial de Santander (ACPPS) y en GARRIDO MARTÍN, A. (dir.), *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Cantabria (1813-1901)*, Santander, Parlamento de Cantabria, 2006. Véase también GARCÍA-OLIVA PÉREZ, M., *La abogacía en Cantabria. Notas para la historia del Ilustre Colegio de Abogados (1838-1991)*, Santander, Ilustre Colegio de Abogados de Cantabria, 1993.

sistematizada y eficaz que lo que pudo ser con la –en demasiadas ocasiones– perturbada diputación progresista.

Un poder provincial que tampoco vio mermada su presencia con la reforma electoral unionista de 1865, una ley cuya finalidad no fue otra que la de rescatar de su retraimiento al Partido Progresista, por lo que se pretendió reforzar las garantías legales de electores y elegibles; restableció, frente a la norma de 1846, los distritos plurinominales, otorgando un mayor peso al electorado urbano; y amplió el censo electoral hasta unos 400 000 varones con derecho de sufragio (el 2,5 % – 3 % de la población de España), con el fin de incorporar otra vez al juego político a las clases medias urbanas (principal granero de votos progresistas). Sin embargo, estas pretensiones se quedaron en simples argumentos teóricos, en tanto que los pocos comicios celebrados con esta Ley también fueron un palmario ejemplo de intromisión de la Administración, igualmente ejercida a través de la acción que en ellos desarrollaron los notables locales, y, como era evidente, también las diputaciones.

3. ¿El poder de la diputación o la ascendencia del diputado? A modo de reflexión final

Si hay un rasgo que sirva para determinar el carácter de las diputaciones provinciales, es su indisociable vinculación con la génesis y la posterior consolidación del liberalismo en España. Un origen en el que se intuyen múltiples causas y motivos, sin orillar entre ellos el de la obligada y necesaria condescendencia que los constituyentes de 1812 debieron tener con los territorios, con las futuras provincias y en particular con los diputados que representaban a las demarcaciones indias. De esa propuesta, de ese debate, derivó un modelo uniformista pero descentralizador, que incluso reconoció un mayor protagonismo a esta institución en el contexto del segundo período de vigencia del texto de Cádiz.

Entendemos, no obstante, que esta presencia debió ser menor que la que en apariencia se recoge en la literalidad de los primeros textos que regularon su funcionamiento, como fue el caso de la Instrucción de 1823, en particular al comparar su marco competencial en materia política con el de los jefes políticos, lo que no impidió que hasta el liberalismo más avanzado, cuyas propuestas entroncaban con un ideario de marcado perfil uniformista, pero descentralizador, también pretendiese reformular en un sentido más restrictivo la legislación provincial del Trienio. Se intentó re-

bajar, antes de la avalancha moderada, la carga política de las diputaciones (y también de los ayuntamientos), como se pretendió, también sin conseguirlo, reforzar la figura del principal representante del Estado en las provincias. Proyectos fracasados, pero que presagiaban las grandes reformas que se aplicaron a partir de 1845.

Como en su momento expusimos³⁸, con el triunfo de las propuestas doctrinales de los administrativistas moderados, los ayuntamientos y en particular las diputaciones, las que para Burgos, como señaló en sus conferencias de Granada en 1841, eran *instrumentos de pasiones en vez de agentes de prosperidad*, por lo que *no servían como útiles resortes de la máquina gubernativa, sino (como) añadiduras superfluas y embarazosas*³⁹, vieron reducidas de forma sensible sus atribuciones. Una limitación de sus facultades que fue significativa, en tanto perdieron todos sus recursos en materia electoral que, siguiendo la estela de Cádiz, tenían asignados, al ser considerados como asuntos de carácter administrativo. Pero a pesar de la contrastada debilidad que mostraron en los años de predominio moderado, también en ellas debió estar presente la élite local, pues de ellas se podía servir para afirmar su poder, en tanto ahí, en la diputación, coincidían, se encontraban los poderes locales, y a través de ella podía coordinar su actuación en el territorio.

Unas élites locales que, aunque en ocasiones pudiesen estar internamente enfrentadas, fueron las que debieron asistir en su actuación a los jefes políticos, al aparato del Estado en la provincia, pues solo ellas eran las que conocían el diario discurrir de la vida municipal, quienes sabían de las inquietudes y aspiraciones, de las infracciones y de las demandas, de las necesidades y urgencias de los administrados. Fue, al fin, a través de ellos, por medio de estos notables locales por los que el Ministerio pudo transmitir sus órdenes, sus propuestas, y también su voz en la pe-

38 ESTRADA SÁNCHEZ, M., «Al fiel servicio del poder: una aproximación a la trayectoria de los representantes territoriales del Estado en la España del primer liberalismo (1808-1849)», en SUÁREZ CORTINA, M. y RIDOLFI, M. (coords.), *El Estado y la Nación. Cuestión nacional, centralismo y federalismo en la Europa del Sur*, Santander, Universidad de Cantabria, 2013, pp. 103-138. También en «La nueva planta liberal. Definición normativa y funcionamiento real», en *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, edición a cargo de BERAMENDI, J. y VEIGA, X. R., Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2014, pp. 117-143.

39 Recogido en *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, estudio preliminar de ROCA, E., colección *Carlos III y la Ilustración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, pp. 155 y 157.

riferia de la nación⁴⁰. Y en esta dinámica, su papel fue determinante en los trascendentales asuntos de índole electoral, en tanto su conocimiento del medio les convirtió en pieza fundamental en el desarrollo de cualquier tipo de elecciones de esos años, tanto locales como provinciales y nacionales⁴¹.

Un protagonismo de lo local del que ni el poderoso moderantismo durante su hegémónica década ni la eficaz Unión Liberal años más tarde pudieron desprenderse, en tanto fue en las élites provinciales donde debieron buscar el apoyo necesario para ejecutar su acción política. Fue esta oligarquía la que tuteló el desempeño de los cargos administrativos locales, en particular la fundamental secretaría del Gobierno político; entre ella fueron cooptados los poderosos consejeros provinciales; ella, con su control sobre los pequeños distritos uninominales, nutrió al Parlamento de diputados adictos (tanto oriundos como cuneros); y también de ella debió servirse el gobernador para facilitar la acción del Ministerio en el territorio provincial. De esta necesidad, del hecho de considerar demasiado endeble la estructura de un Estado aún en formación, derivó el efectivo poder que ejercieron las élites locales. Una aristocracia de los negocios, pero también política y administrativa, que estaba unida a través de fuertes lazos económicos (y en no pocas ocasiones hasta endogámicos) y se aprovechó de los órganos colegiados provinciales, y en particular de las diputaciones, para tutelar la vida política de la provincia y con ella dirigir, o al menos fiscalizar, la actuación de los representantes territoriales de la nación.

De ahí la importancia que adquirieron las diputaciones. Ellas fueron, ya desde su origen, desde el Cádiz de las Cortes, las encargadas de administrar el espacio provincial que se comenzó a perfilar al tiempo que el texto constitucional de 1812, y que de modo definitivo se concretó a

40 Sobre la difusión de las leyes en estos años, LORENTE SARIÑENA, M., *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

41 Sobre el papel que desempeñaron las élites locales en este periodo, y en particular en los asuntos electorales, PONS, J. M.^a, *Moderats i progressistes a la Lleida del segle XIX (1843-1868)*, Lleida, Pagès Editors, 2002; INAREJOS MUÑOZ, J. A., *Ciudadanos, propietarios y electores en la construcción del liberalismo español. El caso de las provincias catellanomanchechas (1854-1868)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008; y LUJÁN, O., «La defensa de los intereses territoriales en el Congreso de los Diputados durante la Década Moderada (1843-1854): la incomodidad de las élites provinciales hacia el centralismo», en *Revista de Historia Constitucional* (www.historiaconstitucional.com), 18, 2017, pp. 48-69.

través de Decreto de 30 de noviembre de 1833. Su manifiesto carácter liberal les procuró la repulsa tanto del absolutismo fernandino como de la corriente autoritaria del moderantismo isabelino, lo que no impidió, una vez superado aquel período, su continuada (y necesaria) presencia en el andamiaje de la Administración territorial de la nación, desde que fueron restauradas en septiembre de 1835. Un poder, el de la diputación, pero sobre todo el de sus miembros, el de los diputados, que surgió y se cimentó en el obligado diálogo que se estableció entre el centro y la periferia; entre el poder del Ministerio y las provincias; el que representaba el delegado gubernativo y el que tenían, por arraigo y por conocimiento del medio, las élites locales. Una capacidad de actuación, la de estos notables locales, que se reforzó al tiempo que se consolidaron los partidos judiciales, pues, aunque previstos para estos asuntos, como espacio intermedio que fueron entre la diputación y los ayuntamientos, también definieron un nuevo ámbito territorial, de importancia tanto administrativa como política, que contribuyó a fortalecer el poder de estas élites locales (*el diputado del partido*), lo que las confirmó como pieza imprescindible en la acción política del Gobierno.

Han pasado casi dos siglos, tiempo en el que, como dice Pérez Garzón, *las diputaciones provinciales han configurado no solo espacios de poder político, sino también redes socioeconómicas, instituciones de cultura, fórmulas de sociabilidad y, en definitiva, referencias de identidad*⁴². En el período que hemos estudiado, el que coincide con el reinado de Isabel II, pudieron servir, sí, a una interesada red de relaciones tejida por y en beneficio de grupos de poder local. Pero también contribuyeron a hacer frente a la reacción, a extender los nuevos usos políticos y las flamantes formas de pensamiento, a ensanchar la Administración, a consolidar el bisoño liberalismo español; y en particular, en un tiempo en el que, acuñando la orteguiana expresión, España era pura provincia, para el imaginario colectivo fue algo cercano, eficaz y hasta propio. Fue una institución que pudo llegar a donde el pretendidamente poderoso aparato de un Estado que era menos Estado de lo que parece, difícilmente podía hacerse presente, siendo así una pieza esencial en el proceso de modernización de la España del siglo XIX.

42 PÉREZ GARZÓN, J. S., «El nacimiento de la provincia como espacio de poder», en BARRAJÓN, J. M.^a y CASTELLANOS, J. A. (coords.), *La provincia: realidad histórica e imaginario cultural*, Madrid, Sílex, 2016, p. 71.

4. Bibliografía

- ACOSTA, F., «Perfiles políticos del Consejo Provincial de Jaén (1845-1854)», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson/Diputación de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2014, pp. 329-356.
- AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. (edit.), *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia, 1500-2014*, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 2014.
- BORREGO, A., *Manual electoral, para el uso de los electores de la opinión monárquico-constitucional*, Madrid, Imprenta de la Compañía Tipográfica, 1837.
- BURGOS, J. DE, *Anales del reinado de Doña Isabel II* (libro undécimo), Madrid, Establecimiento Tipográfico de Mellado, 1851.
- BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- *La invención de las provincias*, Madrid, Catarata, 2011.
- CABALLERO, F., *Manual Geográfico-Administrativo de la Monarquía española. Obra útil para empleados, hombres de negocios, viajeros y curiosos, con 1750 artículos en orden alfabetico*, Madrid, Imprenta de Don Antonio Yenes, 1844.
- CAJAL VALERO, A., *El gobernador civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1999.
- CAMPOAMOR, R DE, *Historia crítica de las Cortes reformadoras*, Madrid, Imprenta de Uzal y Aguirre, 1845.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, F., «Ni tan recientes ni tan prescindibles: la Constitución de 1812 y el (re)nacimiento de las provincias», *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 15, 2016, pp. 151-179.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, F. y PUENTE FELIZ, G. (dirs.), *Historia de la Diputación de León*, León, Instituto Leonés de Cultura, 1995.
- CASTRO, C. DE, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Universidad, 1979.
- CEBREIRO NÚÑEZ, J. I., *Los orígenes de la división provincial en España*, Madrid, Instituto Provincial de Administración Pública, 2012.
- CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Esferas de poder de municipios y diputaciones provinciales en el primer constitucionalismo español», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (coord.), *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén. 1813-2013*, Diputación Provincial de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2013, pp. 177-198.
- «Instalación de la primera Diputación Provincial de Orense», *Glossae*, 12, 2015, pp. 816-846.
- CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., *Evolución institucional de la Diputación Provincial de Jaén (1813-1868)*, Instituto de Estudios Giennenses/Diputación Provincial de Jaén, 2004 y 2008.

- (coord.), *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén. 1813-2013*, Diputación Provincial de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2013.
- (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson/Diputación de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2014.
- «Los consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimiento y sistema de recurso», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson/Diputación de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2014, pp. 397-426.

CHUST CALERO, M., «La cuestión nacional americana en el doceañismo español», en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, edición al cuidado de Juan Cano Bueso, Madrid, Parlamento de Andalucía/Tecnos, 1989.

- (dir.), *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, Diputación de Valencia, 1995.
- *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Valencia, Biblioteca Historia Social, 1999, pp. 53-54.
- «Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las Cortes hispanas, 1810-1814», en GUEDEA, V. (coord.), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano (1808-1824)*, México, UNAM/Instituto Mora, 2001, pp. 23-82.

CONDE DE TORENO, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Madrid, Edición de BAE, 64, 1953, pp. 174-175.

ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y diputaciones. La construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)*, Santander, Parlamento de Cantabria/Universidad de Cantabria, 2006.

- «La frustrada propuesta de reforma electoral de 1840 (un precedente del reflujo liberal de la Década Moderada)», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXVIII-LXXIX, 2008-2009, pp. 341-369.
- «Al fiel servicio del poder: una aproximación a la trayectoria de los representantes territoriales del Estado en la España del primer liberalismo (1808-1849)», en SUÁREZ CORTINA, M. y RIDOLFI, M. (coords.), *El Estado y la Nación. Cuestión nacional, centralismo y federalismo en la Europa del Sur*, Santander, Universidad de Cantabria, 2013, pp. 103-138.
- «La nueva planta liberal. Definición normativa y funcionamiento real», en *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, edición a cargo de BERAMENDI, J. y VEIGA, X. R., Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2014, pp. 117-143.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Legislación Administrativa Española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

- FRADERA BARCELÓ, J. M.^a, *Colonias para después de un imperio*, Barcelona, Bellaterra, 2005, p. 104.
- GALVÁN RODRÍGUEZ, E., *El origen de la Autonomía Canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.
- GARCÍA-OLIVA PÉREZ, M., *La abogacía en Cantabria. Notas para la historia del Ilustre Colegio de Abogados (1838-1991)*, Santander, Ilustre Colegio de Abogados de Cantabria, 1993.
- GARRIDO MARTÍN, A. (dir.), *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Cantabria (1813-1901)*, Santander, Parlamento de Cantabria, 2006.
- GARRIDO MURO, L., *Guerra y Paz. Espartero durante la Regencia de María Cristina de Borbón*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones provinciales en España. Historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Madrid, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, 1986.
- INAREJOS MUÑOZ, J. A., *Ciudadanos, propietarios y electores en la construcción del liberalismo español. El caso de las provincias catellanomanchegas (1854-1868)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.
- JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las diputaciones provinciales en sus inicios. Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Madrid, Diputació de Tarragona/Ministerio de Administraciones Públicas, 2002.
- *Orígens de la Diputació de Tarragona (1822-1840). Divisió territorial, organització institucional i relacions amb els ajuntaments*, Tarragona, Diputació de Tarragona, 2008.
- LORENTE SARIÑENA, M., *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- LUJÁN, O., «La defensa de los intereses territoriales en el Congreso de los Diputados durante la Década Moderada (1843-1854): la incomodidad de las élites provinciales hacia el centralismo», en *Revista de Historia Constitucional* (www.historiaconstitucional.com), 18, 2017, pp. 48-69.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia, Cátedra Fadrique Furio Ceriol, 1978.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, C., «Los antecedentes de las diputaciones provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, 1997, Homenaje a Francisco Tomás y Valiente, II, pp. 1179-1192.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia. 1833-1990*, Segovia, Excma. Diputación Provincial de Segovia, 1991.
- ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la diputación provincial en España, 1812-1845. La Diputación Provincial de Guadalajara*, Madrid, Universidad Complutense, 1990.
- PÉREZ GARZÓN, J. S., «El nacimiento de la provincia como espacio de poder», en BARRAJÓN, J. M.^a y CASTELLANOS, J. A. (coords.), *La provincia: realidad histórica e imaginario cultural*, Madrid, Sílex, 2016.

- PÉREZ JUAN, J. A., *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, Diputación de Alicante/Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- «Atribuciones consultivas de los consejos provinciales», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson/Diputación de Jaén/Instituto de Estudios Giennenses, 2014, pp. 427-454.
- PONS, J. M.^a, *Moderats i progressistes a la Lleida del segle XIX (1843-1868)*, Lleida, Pagès Editors, 2002.
- PORTILLO VALDÉS, J. M.^a, *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, Edic. del Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.
- PRESNO LINERA, M. Á., *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, en *Colección Leyes Políticas Españolas. 1808-1978*, dirigida por VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., Madrid, IUSTEL, 2012.
- RIEU-MILLAN, M.-L., *Memorias de América ante las Cortes de Cádiz y Madrid (1811-1814)*, Madrid, CSIC/Editiones Doce Calles, 2012, p. 298.
- RIQUER PERMANYER, B. (dir.), *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1987-1988.
- ROCA, E., estudio preliminar a *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, colección *Carlos III y la Ilustración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.
- RODRÍGUEZ, J. E., *La independencia de la América española*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- RODRÍGUEZ, M., *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 94-95.
- SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- SARRIÓN I GUALDA, J., *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814 i 1820-1822)*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Departament de Governació. Direcció General d'Administració Local, 1991.
- TACKETT, T., *El terror en la Revolución francesa* (traducción castellana de Cecilia Belza), Barcelona, Pasado y Presente, 2015.
- TOMÁS VILLARROYA, J., «El cuerpo electoral en la Ley de 1837», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 6, 1965, pp. 157-205.
- ULL PONT, E., «El sufragio censitario en el derecho electoral español», en *Revista de Estudios Políticos*, 194, 195 y 196, 1974, pp. 125-169 y 161-193.
- ZURITA ALDEGUER, R., «Las leyes electorales en su contexto», en SIERRA, M.^a, PEÑA, M.^a A. y ZURITA, R., *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2010.

ARCHIVOS Y FUENTES

Actas del Consejo Político Provincial de Santander (ACPPS).

Actas de la Diputación Provincial de Santander (ADPS).

Archivo del Congreso de Diputados (ACD).

Archivo del Gobierno de Cantabria

Boletín Oficial de la Provincia de Santander (BOPS).

Diario de Sesiones del Congreso (DSC).

Diario de Sesiones del Senado (DSS).

Gaceta de Madrid.

www.congreso.es. Archivo Histórico de Diputados.

La tutela de las diputaciones provinciales en la formación de ayuntamientos constitucionales

Miguel Ángel Chamorro Cantudo

Profesor Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones. Universidad de Jaén

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Formación de concejos y ayuntamientos durante el Antiguo Régimen. 3. Régimen jurídico para la formación de ayuntamientos en el marco del primer constitucionalismo y la tutela de las diputaciones provinciales. 4. Práctica institucional para el procedimiento de segregación municipal y la consiguiente formación de ayuntamiento constitucional. 4.1. La incoación del expediente de segregación. 4.2. La tramitación del expediente administrativo de segregación. 4.3. Los informes de los diputados provinciales comisionados. 4.4. La aprobación de la segregación. 4.5. La formación del nuevo ayuntamiento constitucional. 5. A modo de reflexión final.

1. Introducción

Las diputaciones provinciales, cuestionadas en los últimos años por algunos líderes políticos y en constante debate sobre su supresión constitucional por su supuesto carácter de duplicidad de competencias, ha recibido un generoso respaldo en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local¹. Dicha norma está dirigida a clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades, controlar financieramente a las corporaciones

¹ BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 2013.

locales, así como racionalizar la estructura orgánica de la Administración local bajo los principios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad financiera. Igualmente, esta Ley establece en su preámbulo, como objetivo de la misma, el de «reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes (...), mediante la coordinación por las diputaciones provinciales de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, de los procesos de fusión de municipios». Se introducían medidas dirigidas a la fusión voluntaria de municipios como fórmula para racionalizar estructuras, servicios y «superar la atomización del mapa municipal»; en suma, se denunciaba un infausto problema histórico de inframunicipalidad en España.

Si echamos un vistazo al mapa municipal español, el anterior problema indicado de inframunicipalidad, al que las diputaciones provinciales no fueron ajena, tal y como se verá en el desarrollo de este trabajo, es tan evidente como urgente su solución, siendo una posible solución el refuerzo otorgado desde 2013 a las instituciones provinciales.

Varios cuadros comparativos pueden ser suficientes para, a golpe de vista, comprender hasta qué punto existe un problema de inframunicipalidad. Utilizo para ello dos regiones con un número de provincias similar: Castilla y León y Andalucía.

PROV.	N.º MUNIC.	N.º HAB.	PROV.	N.º MUNIC.	N.º HAB.
Burgos	371	360 995	Sevilla	105	1 939 775
Salamanca	362	335 985	Córdoba	75	791 610
Ávila	248	162 514	Granada	172	915 392
Zamora	248	180 406	Almería	103	704 297
Valladolid	225	523 679	Málaga	103	1 629 298
Palencia	191	164 644	Huelva	79	519 596
Soria	183	90 040	Jaén	97	648 250
León	211	473 604	Cádiz	44	1 239 889
Segovia	209	155 652	TOTAL	778	8 584 107 ³
TOTAL	2248	2 447 519 ²			

2. Datos censales de la web oficial de la Junta de Castilla y León a 1 de enero de 2016. http://www.jcyl.es/web/jcyl/ConoceCastillayLeon/es/Plantilla100/1137143575568/_/_

3. Datos censales de la web oficial de la Junta de Andalucía a 1 de enero de 2016. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/nomenclator/index.htm>

A golpe de vista las evidencias son claras. Cualquiera de las provincias andaluzas cuenta con un menor número de municipios frente a cualquiera de las provincias de Castilla y León, y frente a esta evidencia hay otra: cualquiera de las provincias andaluzas tiene mucha mayor población que cualquiera de las provincias de Castilla y León a pesar de su mayor nivel de municipalidad, y en conjunto, a pesar de que es Castilla y León quien triplica en número de municipios a Andalucía, es esta la que casi cuatriuplica en población a la de Castilla y León. La conclusión que resulta de estas evidencias también es clara: la dispersión poblacional de Castilla y León es mayor que en Andalucía, es decir, que los pueblos castellano-leoneses están menos poblados que los de Andalucía. Veamos ahora esta realidad con tres cuadros comparativos referentes a la provincia de Jaén, en Andalucía, y a las provincias de Burgos y Segovia, en Castilla y León:

Provincia de Jaén / n.º de municipios 97 / Total población provincial 659 033 Municipios con más de 20 000 habitantes: Alcalá la Real 22 324 Andújar 38 549 Jaén 115 887 Martos 24 562 Úbeda 35 177 Linares 60 290 Entre 20 000 y 10 000 hab. = 8 municipios Entre 5000 y 1000 hab. = 60 municipios Menos de 1000 hab. = 15 municipios	Provincia de Burgos / n.º de municipios 371 / Total población provincial 360 995 Municipios con más de 20 000 habitantes: Aranda de Duero 31 940 Burgos 175 075 Miranda de Ebro 38 417 Entre 20 000 y 10 000 hab. = 0 municipios Entre 5000 y 1000 hab. = 20 municipios Menos de 1000 hab. = 348 municipios
Provincia de Segovia / n.º de municipios 209 / Total población provincial 155 652 Municipios con más de 20 000 habitantes: Segovia 53 260 Entre 20 000 y 10 000 hab. = 0 municipios Entre 10 000 y 5000 hab. = 3 municipios El Espinar: 9654 Cuéllar: 9547 Real Sitio de S. Ildefonso: 5464 Entre 5000 y 1000 hab. = 20 municipios Menos de 1000 hab. = 185 municipios: 34 municipios entre 251-500 hab. 58 municipios entre 101-250 hab. 70 municipios de 100 hab.	

La evidencia es aún más clara a través de estos cuadros comparativos para concienciarse del problema de inframunicipalidad que tienen algunas provincias. Si en Jaén hay tan solo 15 municipios con menos de mil habitantes, las cifras son exageradas en Burgos, con nada menos que 348 municipios,

o Segovia, con 185. Y si lo comparamos por la mayor, la concentración poblacional en la provincia de Segovia se centra en cuatro municipios: la capital Segovia, El Espinar, Cuéllar y el Real Sitio de San Ildefonso; en la de Burgos, baja a 3: en su capital, y en Aranda de Duero y Miranda de Ebro; mientras que en Jaén, duplicando y triplicando respectivamente el número de población, esta se reparte con mayor densidad poblacional en 6 municipios: Jaén, Linares, Andújar, Martos, Úbeda y Alcalá la Real.

Bajo esta lógica, y siguiendo lo dispuesto en la Ley de 2013 citada, el refuerzo del papel de las diputaciones provinciales, para los municipios con menor población de 20 000 habitantes, es más intenso en las provincias castellano-leonesas que en las de Andalucía.

¿Cómo se ha forjado este problema de inframunicipalidad? O reformulada la cuestión: ¿cómo se ha generalizado tal volumen de municipios que a la larga están quedando con tan escasa población? ¿Ha tenido la diputación provincial algún tipo de participación en el incremento de municipios a partir de su constitucionalización en 1812?

Desde una perspectiva histórica, la formación de ayuntamientos –o concejos cerrados– ha sido siempre una constante. Muchos municipios, villas y aldeas hunden sus raíces en los procesos de incorporación territorial a los reinos peninsulares medievales, y otros, por el contrario, proceden de actos fundacionales efectuados en aquellos mismos procesos. La modernidad también fue objeto tanto de procesos fundacionales de nuevas pueblas, a través de procesos de colonización de tierras inhabitadas, como de procesos de alteración municipal, mediante los cuales algunas aldeas pertenecientes a sus municipios matrices procedían a su segregación y a convertirse en municipios independientes. Y todo esto hasta la época contemporánea, en la que la Constitución de 1812, que crea las diputaciones provinciales, otorga a estas la competencia política y administrativa de tutelar todos estos procesos de alteración municipal, segregación política y, sobre todo, formación de sus correspondientes ayuntamientos constitucionales.

Efectivamente, con el modelo constitucional gaditano, la España del siglo XIX, que hereda una estructura municipal a partir de sus pueblos, antaño de realengo y de señorío, ahora todos constitucionales, ofrecerá la posibilidad de que aquellos núcleos de población, pueblos, aldeas o villas que presenten unas condiciones materiales determinadas para el mantenimiento y desarro-

llo económico de los mismos, puedan segregarse de sus municipios matrices para convertirse en municipios constitucionales con ayuntamiento propio.

Lejos quedan ya aquellos mecanismos por los que los núcleos de población, dependientes jurisdiccionalmente de sus municipios matrices, quisieran conseguir la independencia jurídica y segregación administrativa, y así optar al título de villa, previo pago de la cantidad correspondiente, impuesta por la Monarquía.

Lo que se pretende con esta aportación es mostrar los pasos seguidos, en sede de normativa constitucional y decretos de desarrollo posterior, desde que se insta o solicita la incoación del procedimiento de segregación ante la diputación provincial, con la consiguiente apertura de un expediente administrativo, las razones que lo motivan y su tramitación, para la consecución de la segregación de estos núcleos de población, bien para formar un ayuntamiento independiente, bien para agregarse a otros municipios, siempre bajo la correspondiente elevación para su aprobación al Gobierno de la nación, por los conductos al uso, jefatura política provincial y Ministerio de la Gobernación.

Previo a este análisis de la normativa constitucional y demás normas que desarrollan esta tutela de las diputaciones provinciales para la formación de ayuntamientos constitucionales, así como su práctica institucional, convendría exponer, siquiera someramente, algunos ejemplos del mismo proceso, pero realizado con anterioridad a la existencia constitucional e institucional de las diputaciones provinciales, para poder comparar ambos procedimientos.

2. Formación de concejos y ayuntamientos durante el Antiguo Régimen

Hasta la llegada del régimen constitucional, cualquier aldea dependiente de otro municipio matriz que quisiera instar a su segregación, tenía que solicitar al rey, a través del Consejo de Cámara de Castilla, previo expediente instruido por la chancillería correspondiente, la autorización de su emancipación jurídica e institucional, previo pago del montante correspondiente por la segregación, en concepto de venta de lugar de realengo⁴.

4 Sigo para ello el ejemplo de algunos de los procedimientos de segregación o agregación municipal del Jaén de la época moderna y hasta los albores de la época contemporánea, momento en el que en dicho proceso, aun siendo sustancialmente el mismo, varían algunos de sus postulados básicos, convirtiendo así la razón de base, de una pesada carga cuantificable en el precio puesto por la Corona a la emancipación, en un derecho a ser municipio

No existen en la literatura jurídico-administrativa de la época del Antiguo Régimen, ni tampoco en la del tránsito hacia el sistema constitucional, referencias al respecto sobre este proceso de segregación administrativa, mucho menos la existencia de ningún tratado, sino que ha de ser el marco

independiente simplemente por el hecho de conseguir determinadas premisas objetivables. Así entre otros ejemplos, he seguido los siguientes: del término de Jaén se independizaron, en el siglo XVI, Mancha Real en 1557 (JIMÉNEZ COBO, M., *Documentos sobre la fundación de Mancha Real*, Jaén, 1989), Valdepeñas de Jaén, La Higuera y Cambil en 1558 (DELGADO BARRADO, J. M., FERNÁNDEZ GARCÍA, J. y LÓPEZ ARANDIA, M.ª A., *Fundación e Independencia. Fuentes documentales para la historia de Valdepeñas de Jaén [1508-1558]*, Jaén, 2009; GÓMEZ MARTÍNEZ, E., «El Concejo de Andújar y la pérdida de jurisdicción en las aldeas de La Higuera, Marmolejo y Villanueva», en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, n.º 172, 2, 1999, pp. 859-865; y CHAMOCO CANTUDO, M. Á., *Génesis histórica e institucional de una villa en la frontera castellano granadina. Cambil 1485-1558*, Jaén, 1999), Pegalajar y Campillo de Arenas en 1559 (LÓPEZ CORDERO, J. A., *La venta de lugares del término de Jaén en el siglo XVI: el caso de Pegalajar*, UNED, Jaén, 1997, y FERNÁNDEZ HERVÁS, E., «Campillo de Arenas», en *Guía turística de la Comarca de Sierra Mágina*, Córdoba, 1987, pp. 27-30), Mengíbar en 1574 (BARAHONA VALLECILLO, S., «Carta de Felipe II a la villa de Mengíbar en 1571, dando instrucciones para la elección de alcaldes ordinarios, alcaldes de la hermandad y alguacil mayor», en *Ponencias del I congreso provincial de cronistas*, Jaén, 1991, pp. 183-188, y LATORRE GARCÍA, J., «Carta de Privilegio Real de la villa de Mengíbar», en *Código*, 11, 1996, pp. 143-145), o Los Villares ya en 1600 (LÓPEZ PÉREZ, M., «Los Villares», en *Senda de los Huertos*, n.º 31, 3^{er} trimestre 1993). El proceso de segregación no solo se circunscribió al término de Jaén, sino que continuó también en otros términos municipales. Los ejemplos propuestos del siglo XVI, pasaron todos a pertenecer al realengo, si bien no todos se constituyeron en dicho régimen, sino que algunos pasaron a régimen de señorío o de mayorazgo. Tal es el caso de Noalejo, que se constituyó en Mayorazgo en 1558 (AMEZCUA, M., *El Mayorazgo de Noalejo*, Jaén, 1992). El resultado final fue la configuración de numerosos pueblos y villas con su término municipal, independientes de Jaén, que obligaron a Felipe II a la realización de una relación histórico-geográfica y topográfica de todos ellos (NAVARRO LÓPEZ, G., «Pueblos de Jaén en las relaciones topográficas de Felipe II», en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, año VII, n.º 24 [abril-junio], 1960, pp. 33-63; y VILLEGAS DÍAZ, L. R. y GARCÍA SERRANO, R., «Relación de los pueblos de Jaén, de Felipe II», en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, año XXII, n.º 88-89 [abril-septiembre], 1976, pp. 9-302). En el siglo XVII, sobre todo en tiempos de Felipe IV, se cuenta con los procesos de emancipación de villas como Baños de la Encina de Baeza en 1627 (RAMOS VÁZQUEZ, I., *Memoria del Castillo de Baños de la Encina*, Jaén, 2003), Fuerte del Rey de Jaén en 1657 (CORONAS TEJADA, L., *Jaén. Siglo XVII*, Jaén, 1994), y Carchelejo y Cárcel de Cambil en 1675 (GONZÁLEZ CANO, J., «Proceso de formación del Concejo de Carchelejo, Cárcel y Cazalla a fines del siglo XVII», y GALIANO PUY, R., «La independencia jurídica de los lugares de Cárcel, Carchelejo y Cazalla vista desde Cambil», ambos en *Sumuntán. Revista de Estudios de Sierra Mágina*, n.º 7, 1996, pp. 11-15 y 19-31). Ya en el siglo XVIII destacan las de Ibros en 1734 (ARCO MOYA, J., *Historia de la Villa de Ibros*, Ibros, Jaén, 1995, pp. 83-91) y Begíjar en 1779, ambas de Baeza; también Villanueva de la Reina en 1790 y Marmolejo en 1791, ambas de Andújar (GÓMEZ MARTÍNEZ, E., «El Concejo de Andújar y la pérdida de jurisdicción en las aldeas de La Higuera, Marmolejo y Villanueva», en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, n.º 172, 2, 1999, pp. 859-865), Lupión de Baeza en 1795 (GARCÍA TORRALBO, M.ª C., *Lupión: Historia de un sueño*, Jaén, 2002), y otros tantos como Cabra, Quesada o Navas de San Juan. Finalmente, en el siglo XIX, siguiendo esta vieja fórmula de la compra de la emancipación a la Corona para ser villa independiente, se producen nuevas segregaciones, tal como la de Torredelcampo de Jaén en 1804 (CASTILLO ARMENTEROS, J. C. y DELGADO BARRADO, J. M., *Torredelcampo. De lugar del Concejo de Jaén a villa independiente*, Torredelcampo, Jaén, 2004).

jurídico rudimentario, y, sobre todo, la práctica de esta institución, la que nos dibuje los pasos a seguir desde que se solicita la iniciación del procedimiento de segregación por aquellos particulares interesados, la audiencia de los mismos, nombramiento de comisiones por las partes interesadas, informes de las mismas, acuerdos favorables y remisión de los expedientes a las autoridades que tienen dicha potestad para su aprobación, hasta la consecución del real decreto de su majestad que concede la segregación y la posterior formación de ayuntamiento.

La práctica jurídica en el Antiguo Régimen otorgaba la posibilidad de solicitar a la Corona la emancipación de una villa respecto de su matriz, a aquellos particulares que así lo entendieran conveniente y oportuno. Esta potestad de solicitar al Gobierno la segregación, no varió en demasía, a salvo de los órganos implicados, con la legislación del primer constitucionalismo español.

Dicho expediente, al que se incorporaban las solicitudes, debía avalar las razones de peso que argumentaban la exigencia de tal o cual segregación. La diferencia fundamental entre el modelo del Antiguo Régimen y el constitucional radica en que, con independencia de las razones que se argumentaran ante la Corona, antes de la Constitución de 1812 era una competencia exclusiva del monarca, que se movía en función de las exigencias fiscales y hacendísticas de la Corona. De hecho, gran parte de los movimientos segregacionistas tuvieron como base de los mismos el importe a satisfacer por las villas pretendientes de la segregación. Pagada la suma estipulada por la Corona se aflojaban las posibles tensiones derivadas del cumplimiento o no de los requisitos para que tal segregación fuera viable o no, tales como población, riqueza, edificios para albergar las instituciones, ayuntamiento, cárcel, etc.

Presentada la solicitud, durante el Antiguo Régimen las instituciones involucradas con la tramitación del expediente de emancipación jurídica eran el Consejo de Cámara de Castilla y las chancillerías castellanas, encargadas de la instrucción de los expedientes a petición del Consejo. Reunidas todas las actuaciones por parte de las chancillerías, estas eran elevadas al Consejo para que propusieran a su majestad la viabilidad o no de la emancipación.

Toca, pues, a las instituciones referidas, como a los propios pueblos que pretenden la segregación, formar el correspondiente expediente en el que, como mínimo, demuestren esos dos alcances, el número de vecinos, así como las razones que consideran oportunas para que sea estimada la segregación: extensión de los terrenos de propios, cuotas tributarias de los mayores con-

tribuyentes, riqueza del suelo, edificios para las nuevas necesidades públicas, etc.

Vistas las solicitudes, la chancillería vallisoletana o granadina suelen operar comisionando a algunos de sus auxiliares judiciales, para que realicen las gestiones oportunas para la averiguación de los alcances indicados y necesarios para la aprobación de la segregación.

La chancillería de turno, y según la época, vistas cualesquier alegaciones, solicitudes o escritos de cualquier clase, incluso las misivas de protesta, son analizadas y adjuntadas al expediente, y remitidas copias de las mismas para su conocimiento a la persona o personas comisionadas.

La comprobación del censo de población, las riquezas y edificios con que se cuenta y la revisión de la orografía del terreno, son con carácter general las actividades de los comisionados antes de dar por concluido su trabajo.

Acto seguido el comisionado emite su informe, manifestando que por los datos que arroja el expediente se evidencia la conveniencia o no, utilidad o no, de llevar a buen puerto la solicitud de segregación. Este informe generalmente se pronuncia en torno a todos los elementos solicitados por el comisionado, censo de población, riqueza, orografía.

Este informe se completará con la decisión, a la luz de toda la instrucción del expediente, que tome la chancillería, quien la elevará al Consejo de la Cámara o al monarca, dándose por justificadas o no las pretensiones de la segregación; y en caso contrario, a que se mantenga el *statu quo* actual.

La respuesta del monarca, a favor o en contra de la segregación propuesta, no tarda en llegar a las instituciones municipales implicadas. Si la segregación es aceptada, entra en vigor otro proceso consistente en la formación del nuevo ayuntamiento o concejo.

No cabe duda de que la política segregacionista de villas y municipios que la Corona llevó a cabo en el Reino de Jaén, desde la segunda mitad del siglo XVI y hasta incluso comenzado el siglo XIX, responde a la necesidad imperiosa de que accedan ingresos a la Hacienda Real. La hegemonía política que ostentaba la España de Carlos I, y luego de Felipe II, respecto a otras naciones europeas, se mantenía con cargo a las arcas de la Corona. Esta política, tremadamente costosa, sumió a la misma en una crisis financiera, que lejos de

verse frenada, incrementaba constantemente los gastos de la Hacienda Real. El mantenimiento del imperio español, europeo y ultramarino, suponía gastos corrientes del pago de tropas, embajadas, tan excesivos, que obligaron a la Monarquía a acudir a la constante recaudación de impuestos y servicios, así como al crédito, sobre todo a través de los juros o emisiones de deuda pública.

Los ingresos de la Corona derivados de las rentas ordinarias y extraordinarias, y de impuestos como la alcabala, tercias reales, gravámenes de aduanas, servicios o montazgos, así como algunos impuestos cedidos por el sumo pontífice, tales como la bula de cruzada, subsidio, excusado, etc., no fueron suficientes para frenar la crisis financiera en la que se vio sumida la Corona desde la segunda mitad del siglo XVI⁵.

Es por ello que un nuevo mecanismo de ingreso fue la venta de lugares y villas que, con elementos y bases materiales que lo justificaran, conseguían su segregación de la metrópoli matriz.

Estos son los síntomas que ya se insertaban en otro Privilegio Real concedido por Carlos I, en el que, por las terribles dificultades económicas que pasaba el Imperio español, ya no eran suficientes ni las rentas reales ni los servicios ordinarios y extraordinarios que se habilitaban para ello. Es por ello que, para que acudieran más recursos económicos a la Hacienda regia, Carlos I acordó «dar jurisdicciones por si e sobre si e hacer villas a los lugares de los dichos nuestros Reinos e Señorios»⁶.

Bajo este mecanismo habilitado por Carlos I, y más tarde confirmado por Felipe II, muchas villas y ciudades del término de Jaén consiguieron, a partir de este último reinado, su independencia, máxime cuando en algunas de ellas se instaló un sentimiento de angustia provocado por el temor a depender jurisdiccionalmente de un señor, tras la venta del lugar. Ello provocó que muchas de estas villas se adelantaran a tal desenlace, reuniendo el dinero suficiente que les garantizara comprar su propia independencia.

Así consiguió su independencia, previo proceso de segregación y aprobación de la misma por su majestad, la villa de Cambil respecto de Jaén,

5 Al respecto, ULLOA, M., *La Hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Madrid, 1977; o el voluminoso trabajo de GARZÓN PAREJA, M., *Historia de la Hacienda de España*, 2 vols., Madrid, 1984.

6 El privilegio se encuentra en el Archivo municipal de Cambil trasladado a sus Actas capitulares, libro I (1559-1566), fols. 4r-6r.

pagando el justiprecio señalado de 1 725 000 maravedíes⁷; también Valdepeñas de Jaén, con una cuantía que ascendió a 1 360 000 maravedíes⁸; Pegalajar, ascendiente su montante a 2 550 000⁹, o ya en el siglo XIX la villa de Torredelcampo, por el importante montante de 5 482 500 maravedíes¹⁰.

Estas nuevas y futuras villas, que garantizaron su independencia a partir del pago de dichas cuantías, tuvieron que negociar las formas de pago, dado que el importe completo suponía una ingente cantidad de dinero a la que, con carácter general, salvo excepciones, no podían hacer frente, al menos en un único pago. Se imponía –y en este sentido cada municipio articuló su propia solución– el pago fraccionado. Sorprende el ejemplo de Cambil, que articuló con su majestad Felipe II el pago del importe de la cuantía acordada en la segregación de una sola vez, y con fecha de caducidad¹¹. Caso contrario es el acaecido para la segregación de Torredelcampo respecto de su matriz Jaén, dado el acuerdo llegado con la Real Hacienda, en función del cual los más de 5 millones de maravedíes serían pagados a prorrata de 53 570 reales de vellón en distintos momentos. Tanto es así que terminaron por pagar la deuda con la Real Hacienda nada menos que 23 años después¹².

Peculiar a todas luces es lo acaecido en el caso de Pegalajar, traído a colación por López Cordero, donde el pago de la cuantía pactada con el Gobierno de su majestad provocó una división entre la población, casi irreconciliable, a favor y en contra de la segregación ya aceptada. Y es que el Cabildo giennense hizo todo lo posible por voltear el acuerdo mayoritario

7 CHAMOCO CANTUDO, M. Á., *Génesis histórica...*, cit., pp. 216-221.

8 DELGADO BARRADO, J. M. y otros, *Fundación e Independencia...*, cit., p. 90.

9 LÓPEZ CORDERO, J. A., *La venta de lugares...*, cit., p. 31.

10 CASTILLO ARMENTEROS, J. C. y DELGADO BARRADO, J. M., *Torredelcampo. De lugar del Concejo de Jaén a villa independiente*, cit., p. 63.

11 Así lo dispone Felipe II en la Carta de Privilegio y Confirmación de la segregación de Cambil respecto de Jaén, al ordenar que, «teniendo consideración a que hese dicho lugar ofresció de nos fuir y socorrer para las cosas contenidas en las dichas cartas de poder de suso incorporadas, y para otras necesidades que después se an ofrescido para la guarda y provisión de las fronteras destos reinos, y de Africa, y paga de las galeras y otras cosas muy importantes, con un quento y setecientos e veinte y cinco mill maravedíes». Dicha cuantía, negociada por Alonso de Zambrana en representación del Concejo de Cambil y Alhabar, tenía fecha de caducidad para hacer frente a su liquidación, dado que «se obligó en forma de dar y pagar a quien nos mandase mos para en fin del mes de junio primero deste presente año de mill e quinientos y cincuenta y ocho años». Y así consta en el documento custodiado en el Archivo General de Simancas, en la Sección de Escribanía Mayor de Rentas, Mercedes y Privilegios, leg. 271, fol. 10, doc. 2, y que se edita en el apéndice documental, doc. 5, de CHAMOCO CANTUDO, M. Á., *Génesis histórica...*, cit., pp. 218-219.

12 CASTILLO ARMENTEROS, J. C. y DELGADO BARRADO, J. M., *Torredelcampo. De lugar del concejo de Jaén a villa independiente*, cit., p. 63.

de la población de Pegalajar a favor de la segregación, y todo a partir de la cuantía de 2 550 000 maravedíes que Pegalajar debía pagar al rey. El nuevo Concejo de Pegalajar tomó dicha deuda a censo al quitar, obligándose a pagarla los oficiales nombrados y algunos vecinos de la villa, aunque su importe sería repartido entre todos los vecinos o se sacaría de los propios, pues tenían autorización para ello. No obstante, era una suma muy cuantiosa para la escasa capacidad contributiva de la población. Una argucia urdida por el corregidor giennense, en connivencia con vecinos de la población contrarios a pagar tal cuantía de dinero, pretendía volver al *statu quo* anterior a la segregación. La estratagema consistió en nombrar a unos nuevos oficiales públicos en Pegalajar, todos ellos contrarios a la segregación, ostentando así el poder a costa de aquellos otros grupos de poder que habían liderado la emancipación, cuyos representantes fueron hechos presos y enviados a Granada por el corregidor giennense. Los nuevos capitulares, obedientes al corregidor, llegaron al acuerdo de pagar el censo contraído aquellos que lo solicitaron, y no hacer repartimiento alguno sobre los vecinos. López Cordero demuestra que llegaron a mofarse de los grupos que habían liderado la segregación, al decir de ellos que «no an de pagar ninguna cosa del principal ni intereses de lo que costó la dicha juridición e que an de traher en pleitos a los que la trujeron hasta que no les queden haciendas». La trama urdida por el corregidor giennense llegó a la Corte de Felipe II y se acordó esperar a San Juan para la celebración de nuevos comicios municipales. La situación debió llegar a ser muy tensa en Pegalajar con la práctica división de la población en dos bandos. Uno, el encabezado por los opuestos a la independencia de Jaén que detentaban los cargos públicos de Pegalajar y vinculados al corregidor, y el otro, encabezado por los que promovieron la segregación y que habían ostentado los cargos concejiles antes de ser destituidos. Una división que en cualquier momento podía acabar en violencia, al estar en juego quién había de pagar el dinero con que se comprometieron los vecinos con la Corona a dicha independencia. Tanto era así que, según las declaraciones de los testigos, entre los vecinos había «grandes gritos e bandos». Unos se querellaron contra otros, al objeto de que fuera la justicia del corregimiento la que encontrara una solución a tan dramática situación. La sentencia de la Justicia dio la razón al bando de los que habían propuesto la segregación de Jaén, a costa evidentemente de pagar la suma adeudada con la Corte. Cuarenta años después de aprobarse la segregación, en 1598, aún se estaba pagando la citada deuda, y con una brecha social abierta que tardará en zanjarse. Y en el trasfondo de todo ello, como siempre, el discurso de poder de unas élites frente a otras, de aquellas que veían en la alianza con Jaén una mayor posibilidad para seguir «medrando» del oficio, y otros

que veían en la independencia de Jaén una mayor prosperidad de sus tierras, al orillar la prosperidad de Pegalajar¹³.

3. Régimen jurídico para la formación de ayuntamientos en el marco del primer constitucionalismo y la tutela de las diputaciones provinciales

El nuevo Estado contemporáneo, cuyos pilares de un edificio por construir se encontraban en la Constitución política de la Monarquía española de 19 de marzo de 1812, gestó un marco jurídico de referencia para el gobierno interior de los pueblos, tutelados en sus relaciones supramunicipales por una institución de nuevo cuño, la diputación provincial.

El título VI de la Constitución de Cádiz de 1812 habilitó dos capítulos para el gobierno de los municipios a través de sus ayuntamientos, y el gobierno de las provincias a través de sus diputaciones. De entre estos preceptos encontramos la obligación de establecer ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en los cuales conviene que lo haya, quedando como competencia de las diputaciones el ejercicio de tutela y fiscalización, para que el establecimiento e instalación de nuevos ayuntamientos se realice conforme a lo prevenido en los preceptos constitucionales. Se instala el principio de «un ayuntamiento por municipio», siempre que este superara los mil habitantes, y sin ninguna exigencia económica: «Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan (...), no pudiendo dexar de haberle en los que por sí ó por con su comarca lleguen à mil almas, y también se les señalará término correspondiente»¹⁴.

Se constitucionaliza la obligación de establecer ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y que posean un censo poblacional superior a los mil habitantes. Subsidiariamente también prevé el marco constitucional que aquellas aldeas que no superen el censo poblacional de mil habitantes también podrán solicitar su segregación y conversión en villa independiente, siempre que el Gobierno de la nación entienda que dicha segregación es necesaria y conveniente, o como dice la Constitución, «en que convenga le haya». Desde la solicitud hasta el decreto de segregación se debe instruir el correspondiente expediente de segregación, competencia ahora de las nacientes diputaciones provinciales, según marca la norma constitucional:

13 LÓPEZ CORDERO, J. A., *La venta de lugares...*, cit., pp. 33-35.

14 Artículo 310 de la Constitución de 1812.

Tocará a estas diputaciones: (...)

3.º Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310¹⁵.

En la discusión parlamentaria del precepto constitucional que establecía las competencias de la diputación, y que se enumeran en el artículo 335, se aprobó sin largas discusiones, aunque sí con algunas adiciones propuestas por algún parlamentario, como el diputado por Galicia, José Alonso y López¹⁶. Esta, la competencia de tutelar la formación constitucional de los ayuntamientos, ha sido calificada por Sarrión Gualda como una de las funciones políticas que tendrán las corporaciones provinciales, junto a otras como la de participar en la nueva división provincial, así como en la división de partidos judiciales, o la de denunciar y dar parte al Gobierno de las infracciones que se cometan contra la Constitución¹⁷.

El resto son ya funciones administrativas, tales como intervenir y aprobar los repartimientos de las contribuciones que corresponden a los pueblos; velar por la correcta inversión de los fondos públicos; proponer al Gobierno los arbitrios necesarios para la edificación o rehabilitación de inmuebles, salvo en las diputaciones ultramarinas, en donde con el asentimiento del jefe político puedan llevarlas a cabo; promover la instrucción pública; fomentar la agricultura, industria y comercio; formar el censo y la estadística de las provincias; denunciar y dar parte al Gobierno de los abusos en la administración del dinero público; fiscalizar la correcta gestión de los establecimientos piadosos y de beneficencia; y por último, en el caso de las diputaciones ultramarinas, velar por la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles.

Si los preceptos constitucionales son el marco superior jurídico de referencia, es obvio que la legislación que luego desarrolle estos principios deberá inspirarse en los mismos, estableciendo cuáles son las condiciones para que haya nuevos ayuntamientos, y las competencias de tutela por parte de las diputaciones en el proceso de nueva instalación.

15 Artículo 335.3 de la Constitución de 1812.

16 DSCGE: Sesión de 1 de enero de 1812, IV, pp. 2625-2626.

17 En palabras de Sarrión Gualda, «las funciones o atribuciones políticas de las diputaciones, tan importantes en la Constitución de 1812, son precisamente las que desaparecen en las Constituciones posteriores». Véase SARRIÓN GUALDA, J., «Representatividad, atribuciones y actividades políticas de las diputaciones provinciales durante la vigencia de la Constitución de Cádiz», en *Rudimentos Legales*, 4-2002, p. 48.

El Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, aprobado por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación española, es el encargado de establecer el procedimiento dirigido a la formación de los ayuntamientos constitucionales, sobre todo para aquellos pueblos que superen el censo de mil habitantes, como indicaba el precepto constitucional.

Pero este Decreto también prevé en su apartado I, desarrollando el texto constitucional, la posibilidad de solicitar la segregación aun no superando el citado censo de mil habitantes, y poder formar así ayuntamiento propio: «Qualquiera pueblo que no tenga ayuntamiento y cuya población no llegue á mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población considere que debe tener ayuntamiento, lo hará presente á la Diputación de la provincia, para que en virtud de su informe se provea lo conveniente por el Gobierno»¹⁸.

Si, tras el expediente gestionado por la diputación provincial, el Gobierno de la nación decidiera excepcionalmente dicha segregación, cualquier pueblo en dichas circunstancias podrá formar ayuntamiento.

No obstante, dicho Decreto también establece una especie de procedimiento mixto para un conjunto de pueblos o aldeas que no tienen posibilidad de acceder, por el número de habitantes inferior a mil almas, a segregarse del municipio matriz, y formar así ayuntamiento independiente, ni tampoco de instar a la diputación provincial a incoar expediente de segregación, por unas determinadas y particulares circunstancias de agricultura o industria.

El texto del Decreto indica lo siguiente: «Los pueblos que no se hallen con estas circunstancias seguirán agregados a los ayuntamientos á que lo han estado hasta aquí, mientras que la mejora de su estado político no exija otra providencia; agregándose al más inmediato en su provincia los que se formaren nuevamente, y los despoblados con jurisdicción»¹⁹.

¹⁸ Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz, I, Madrid, 1987, p. 519. También en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, pp. 691-692.

¹⁹ Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz, I, Madrid, 1987, p. 519. Véase TORRE MARTÍNEZ, L. DE LA, «Régimen jurídico del municipio en la Constitución de 1812», en CHAMOCO CANTUDO, M. Á. y LOZANO MIRALLES, J., *Sobre un hito jurídico. La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Jaén, 2012, pp. 613-630.

Al citado Decreto le sucedió el desarrollo de las competencias de las provincias, a partir de la Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias, decretada el 23 de junio de 1813²⁰. A este respecto el artículo I del capítulo II de esta instrucción, dedicado a las obligaciones y cargos de las diputaciones provinciales, reserva a estas instituciones la obligación de tutelar el exacto establecimiento de ayuntamientos en los pueblos donde no los haya, con unas exigencias establecidas en el propio precepto: «Siendo del cargo de las diputaciones provinciales cuidar del establecimiento de ayuntamientos en los pueblos donde no le haya (...), deberán tomar razón exacta del vecindario de cada pueblo donde haya de establecerse Ayuntamiento (1000 almas), y si no llegare a ese número, pero por otras razones de bien público conviniere establecerlo, se forme expediente instructivo que las haga constar: este expediente y el que la Diputación forme también instructivamente, y previos los convenientes informes de los pueblos sobre señalamiento de términos a cualquier pueblo donde haya de establecerse de nuevo Ayuntamiento, serán remitidos por el Gefe Político, con el parecer de la misma Diputación al Gobierno»²¹.

No obstante la escasa vigencia de esta normativa, tanto constitucional como legal, derogada por Fernando VII el 4 de mayo de 1814, se había dado el primer paso para que las diputaciones se gestaran como corporaciones de tutela para la formación de ayuntamientos constitucionales.

Efectivamente, el retorno de la política liberal a partir de los primeros días del año 1820 generará una nueva avanzadilla en la legislación que desarrolló los principios constitucionales de Cádiz, generando, por fin, el conjunto normativo que legitimará a las diputaciones provinciales como agentes tutelares en la formación de ayuntamientos constitucionales.

La vuelta a la senda constitucional de la Monarquía de Fernando VII, vigente de nuevo la Ley fundamental gaditana en marzo de 1820, permitirá que apenas unos años después, y en sustitución de la Instrucción de 1813,

20 *Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz*, II, pp. 907-928. También en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., pp. 693-701.

21 *Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz*, II, pp. 907-928. También en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., p. 696.

se apruebe, mediante decreto de 3 de febrero de 1823, la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias²².

Este importante volumen de normas, 291 preceptos en total, calificado de Código económico-administrativo, establecerá en sus preceptos 83 a 87 el proceso que permitirá a las diputaciones provinciales tutelar la formación de nuevos ayuntamientos.

El artículo 83, que reproduce en parte el precepto I del capítulo II, anteriormente citado, de la Instrucción de 1813, establece que es de «cargo de las Diputaciones provinciales cuidar del establecimiento de los Ayuntamientos en los pueblos donde no le haya, según previene el art. 335 de la Constitución, deberán tomar razón exacta del vecindario de cada pueblo donde haya de establecerse Ayuntamiento, para que si llegase por sí ó con su comarca á mil almas, se establezca desde luego; y si no llegare á este número, pero por otras razones de bien público conviniere establecerlo, se forme el expediente instructivo que las haga constar». Le sigue el artículo 84, que también reproduce el precepto I del capítulo II de la Instrucción de 1813, al regular que «este expediente y el que la Diputación forme, también instructivamente, y previos los informes de los pueblos sobre señalamiento de término a cualquier pueblo donde se haya de establecer Ayuntamiento de nuevo, se pasarán con el parecer de la Diputación al Gefe Político, que los remitirá prontamente al Gobierno». El artículo 85 continúa con la regulación de esta competencia en manos de las diputaciones, indicando que «también instruirán expediente las diputaciones provinciales, y los remitirán del mismo modo, acerca de aquellos pueblos en que convenga suprimir el Ayuntamiento y agregarlos a otros inmediatos, por la cortedad del vecindario o porque lo soliciten ellos mismos». Sobre la cortedad del vecindario, es el artículo 86 el que trata de regularlo, al indicar que se entenderá que habrá cortedad del vecindario «cuando los vecinos no exceden del número de cincuenta»²³. En suma, esta regulación, de forma implícita, ya establece las tipologías de alteración municipal, al regular la segregación en sí misma, la segregación de una villa respecto de su matriz para agregarse a otra que le es más cercana, y, por qué no, también la fusión de municipios que no superan los criterios indicados, para que ambos, unidos, puedan constituir una única municipalidad con ayuntamiento propio.

²² FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., pp. 703-724.

²³ FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., p. 709.

A pesar de que, de nuevo, el régimen constitucional sufrió un retroceso con la declaración de nulidad de todo el edificio constitucional por Decreto de primero de octubre de 1823, pronunciado por Fernando VII, podemos avanzar que el marco jurídico que servirá de base legal para el establecimiento de nuevos ayuntamientos, una vez restaurado de forma definitiva el Estado constitucional, ha sido finalmente elaborado.

Esto es así por cuanto, tras la muerte de Fernando VII en septiembre de 1833, y unos años inciertos de gobierno en España, no solo se establecen las disposiciones para instalación de ayuntamientos²⁴ y diputaciones²⁵, sino que finalmente, en el verano de 1836, se volvió a proclamar la vigencia del texto constitucional gaditano, y en otoño, el 15 de octubre de 1836²⁶, se hizo lo propio con la Instrucción de 1823, a la postre, el régimen legal que nos atañe para este trabajo, dado que el artículo 1 de la citada Ley «restablece en su fuerza y vigor la ley de las Cortes de 3 de febrero de 1823 relativa al gobierno económico-político de las provincias», restableciendo así la vigencia de los artículos 83 a 87, anteriormente citados.

La nueva Constitución de 18 de junio de 1837 no hizo sino reservar al posterior desarrollo legislativo la organización y atribuciones de ayuntamientos y diputaciones. Dicho desarrollo se producirá mediante Decreto de 13

24 Real Decreto de 23 de julio de 1835 (norma preconstitucional) de arreglo provisional de ayuntamientos. Gaceta de Madrid, n.º 206, de 24 de julio de 1835. Art. 3: «Conservarán ayuntamiento los pueblos que actualmente lo tuvieren, aunque su población no llegue a 100 vecinos (500 habitantes) –se prevé para ellos 1 alcalde, 2 regidores y 1 procurador síndico–. Si alguno de ellos, en atención a su corto vecindario, a la estrechez de su corto territorio o a la penuria de sus fondos comunes, creyere conveniente a sus intereses unirse a otro pueblo limítrofe para formar un solo ayuntamiento, dirigirá la oportuna solicitud al gobernador civil, que lo elevará al Ministerio de lo Interior». Art. 4: «Los pueblos que dependen de ciudades o villas en cuanto a su régimen municipal podrán solicitar la formación de ayuntamiento propio, siempre que su población llegue a 100 vecinos (500 habitantes), bien sea por sí solos o reuniéndose a otros pueblos limítrofes (...). Los gobernadores civiles formarán los correspondientes expedientes». También en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., pp. 727-736.

25 Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 (norma preconstitucional) sobre el modo de constituir las diputaciones provinciales. Gaceta de Madrid, n.º 271, de 24 de julio de 1835. Art. 27: «Las diputaciones provinciales tendrán una intervención necesaria en la instrucción de expedientes, e informarán dando su dictamen respecto a los negocios que siguen: 1.º Los de formación, nulidad o suspensión de ayuntamientos; 2.º En los de demarcación de límites o señalamientos de estos». También en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., pp. 736-740.

26 Ley de 15 de octubre de 1836 relativa al Gobierno-político de las provincias. Gaceta de Madrid, n.º 681, de 21 de octubre de 1836. También en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., p. 740.

de septiembre de 1837 sobre organización de las diputaciones provinciales²⁷, cuyo artículo 7 retrotrae la vigencia de la Instrucción de 1823 en lo que se refiere a la tutela en la formación de nuevos ayuntamientos.

Es por tanto la Instrucción de 1823, a la sazón, el marco jurídico de referencia para este trabajo y para la citada competencia de la diputación provincial; se caracterizó, en líneas generales, por reservar al jefe político las facultades de esta índole, políticas, mientras que restaban para la diputación las de índole económico-administrativa, situándose el primero en relación jerárquica con diputaciones y ayuntamientos, y estos en relación de subordinación con diputación y jefe político. Asimismo, en la mayor parte de las tomas de decisión y comunicaciones de los acuerdos a las instancias administrativas superiores, operará dicha relación jerárquica como correa de transmisión entre los ayuntamientos y las diputaciones, y entre estas y el jefe político que las preside²⁸.

Ahora bien, este régimen jurídico ¿qué posibilidades de alteración municipal permitió?; o, en su caso, ¿qué alteraciones municipales nos ha mostrado la historia de las primeras décadas constitucionales en relación a este procedimiento? De los ejemplos estudiados, tres son las posibilidades que se pudieron dar, y que al menos en la provincia de Jaén se dieron en distintas ocasiones. Por un lado, el fenómeno clásico de la segregación municipal, aquel por virtud del cual, y a tenor de lo indicado en la Constitución, una aldea perteneciente a un municipio matriz insta a la Diputación provincial a que incole el procedimiento administrativo oportuno para que, finalmente, el Gobierno de la nación dicte el correspondiente real decreto de segregación y por tanto de conversión en municipalidad independiente con Ayuntamiento propio²⁹. En segundo lugar, se produjo un fenómeno mixto de segregación y posterior agregación inmediata, en virtud del cual una aldea perteneciente a un municipio matriz y del que se encuentra relativamente distante tiene más

27 FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., pp. 740-741.

28 Así lo dispone el art. 255 de la Instrucción de 1823, al establecer que, con carácter general, «el Gefe político será el conducto ordinario de comunicación entre la Diputación provincial y el Gobierno». Véase FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., p. 721.

29 Es el caso de Cárdel respecto de Carchelejo, del que se segregó en 1843, y que en adelante denominaremos «caso 1». Véase CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Cárdel y su segregación de Carchelejo (1841-1845)», en *Sumuntán. Revista de Estudios sobre Sierra Mágina*, n.º 16, Jaén, 2002, pp. 121-170; del mismo autor, *Jaén de Reino a Provincia. La formación de la provincia y su territorio en el siglo XIX*, Jaén, 2004. pp. 148-158.

actividad social, económica y comercial con otro municipio con el que no tiene dependencia jurídica o institucional; el procedimiento en este caso consiste en instar a la diputación, y esta al Gobierno de la nación, a que autorice la segregación de la aldea del municipio matriz originario, para que le permita, aun continuando como aldea, estar agregada a otro municipio diferente del que procede³⁰. La tercera posibilidad es aquella en virtud de la cual dos municipios independientes, pero cercanos entre sí, proceden a fusionarse en uno solo³¹.

Nótese que estos tipos de alteraciones municipales indicadas (segregación, segregación con posterior agregación municipal, y fusión de municipios) han permanecido regulados en el tiempo, tanto jurídicamente como en su práctica institucional, y los podemos encontrar perfectamente regulados en el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local³², y más claramente identificados en el artículo 3.1 de su

30 Es el caso de Larva respecto de su matriz Quesada, de la que se segregó para agregarse de nuevo a Cabra del Santo Cristo en 1836, y que denominaremos «caso 2». Véase CHAMOCO CANTUDO, M. Á., «De aldea a aldea. El procedimiento mixto de desagregación-agregación», en LÓPEZ ARANDIA, M.ª A. (dir.), *Ciudades y fronteras. Una mirada interdisciplinar al mundo urbano (ss. XIII-XXI)*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2014, pp. 161-175. También, del mismo autor, *Jaén de Reino a Provincia. La formación de la provincia y su territorio en el siglo XIX*, Jaén, 2004, pp. 160-174.

31 Es el particular caso de fusión municipal llevada a cabo en Jaén en los municipios de Ibros del Señorío e Ibros del Rey, dos municipios en una misma localidad que, siguiendo lo dispuesto en la Constitución de 1812, acabaron fusionándose en 1837, y que denominaremos «caso 3». Véase CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Ibros», en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, n.º 182, julio-diciembre 2002, pp. 153-185; y, del mismo autor, «El tránsito de un municipio del Antiguo Régimen al modelo constitucional. Un caso peculiar, Ibros (1812-1837)», en *El Municipio Constitucional. II Seminario de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, 2003, pp. 301-314.

32 «1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado. 2. La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados. 3. Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. 4. Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio

texto refundido³³, aunque con la salvedad de que los actores institucionales han cambiado, dado que ahora las diputaciones provinciales no tienen ningún protagonismo al respecto. Normas que con algunos matices han sido recientemente modificadas en el artículo 13 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local³⁴.

4. Práctica institucional para el procedimiento de segregación municipal y la consiguiente formación de ayuntamiento constitucional

Al igual que advertimos para los procedimientos de segregación anteriores al sistema constitucional, tampoco en sede constitucional hemos podido encontrar ningún tipo de literatura jurídico-administrativa de la época que hiciera alguna referencia al respecto, sino que ha de ser el marco jurídico ru-

del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión». Art. 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE de 3 de abril de 1985.

33 «1. La alteración de términos municipales podrá producirse: a) Por incorporación de uno o más municipios a otro u otros límitrofes. b) Por fusión de dos o más municipios límitrofes. c) Por segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente. d) Por segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro límitrofe. 2. En ningún caso la alteración de términos municipales podrá suponer modificación de los límites provinciales». Art. 3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE de 22 de abril de 1986.

34 «1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado. 2. La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados. 3. Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. 4. Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión». Art. 13 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. BOE de 30 de diciembre de 2013.

dimentario y, sobre todo, la práctica de esta institución, la que nos dibuje los pasos a seguir desde que se solicita la iniciación del procedimiento de segregación por aquellos particulares interesados, la audiencia de los mismos, nombramiento de comisión por parte de la diputación provincial, informes de la misma, acuerdo favorable y remisión al jefe político y este al Gobierno para su aprobación, hasta la consecución del Real Decreto de Su Majestad, comunicado mediante Real Orden por el Ministerio de la Gobernación, que concede la segregación y la posterior formación de ayuntamiento constitucional³⁵. De los procesos de segregación que hemos podido estudiar, y que hemos señalado más arriba, desmenuzaré los pasos que se siguieron hasta su consecución final.

4.1. La incoación del expediente de segregación

La legislación del primer constitucionalismo español establecía, como hemos visto, la posibilidad de que aquellos particulares, vecinos de pueblos dependientes jurisdiccionalmente del municipio matriz, pudieran presentar ante la diputación provincial, por el conducto del jefe político, la solicitud de apertura de expediente de segregación, argumentando las razones que avalarían tal petición.

La lógica jurídica nos haría pensar que las peticiones de segregación y posterior formación de ayuntamiento municipal se realizarían conforme al tenor de los artículos 83 y siguientes de la Instrucción de 1823, que exige la demostración de ciertos alcances para que sea fructífera la segregación; sobre todo si poseen una población inferior a mil almas, se limitan sencillamente a plantear su solicitud, sin necesidad de buscar un enfrentamiento con el municipio matriz, tan solo sugiriendo que, conforme a la legislación vigente,

35 Centrados en la Administración municipal, ni el libro de Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Granada, vol. I, 1842, y vols. II y III, 1843, reed. INAP, Colección Administración y Ciudadano, Madrid, 1978, que trata de desgranar teóricamente el régimen municipal a partir de la Instrucción de 1823, ni la obra más teórico-práctica de FRANCISCO JORGE TORRES, *Guía de alcaldes y ayuntamientos*, Madrid, 1847, que pretende desgranar la actividad que deben desarrollar los municipios, mes a mes, casi día a día, a todos los niveles de responsabilidad política y desarrollo competencial, según la nueva Ley de 8 de enero de 1845, se detienen en los procesos de segregación ni en las implicaciones de estos procesos en la formación de nuevos ayuntamientos. Hace algunos años se publicó una tesis doctoral sobre este tema, con una preocupación básicamente de la legislación actual, si bien dedica unas páginas a la evolución jurídica del fenómeno de la segregación, que son de gran interés. Véase BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Madrid, 1993, pp. 39 y ss.

cumplen con los requisitos para que se proceda a la misma. Bajo esta lógica, y siguiendo el caso 1, presenta su solicitud de apertura de expediente de segregación la villa de Cárdel, respecto de su matriz Carchelejo, en el verano de 1841, por lo que los vecinos de Cárdel exigen a la Diputación provincial que abra el oportuno expediente para la segregación de esta aldea de su matriz Carchelejo. Efectivamente, Antonio Almazán y Mata, junto con el párroco y otros vecinos de Cárdel, recurren el 8 de junio de 1841 a la Diputación provincial en solicitud de su emancipación de Carchelejo³⁶, acompañando hasta cuatro documentos en los que exponen las razones que estiman convenientes para la formación de su Ayuntamiento³⁷.

No obstante, y como ocurrió con el caso 2, algunas de estas solicitudes se sustentan inicialmente, para la petición de la apertura de expediente de segregación, en la existencia de conflictos entre los vecinos del municipio matriz y de la aldea que se quiere separar, a partir de la denuncia de esta de una acción despótica de aquella, como es el caso de la aldea de Larva, respecto de su matriz, Quesada, y las tiranías que comenten sus autoridades municipales, denunciadas por sus vecinos en enero de 1814. Dos van a ser las razones por las que se produce el inicio del expediente de segregación: de un lado, el incumplimiento por parte de Quesada de los decretos

36 La solicitud como tal no se ha conservado en el expediente, pero sí la minuta resumen que realizan los oficiales de la Diputación para ir conformando todo el expediente. Archivo de la Diputación Provincial de Jaén, en adelante ADPJ, leg. 2991/5.

37 El documento n.º 1 que se exhibe por los vecinos de Cárdel, junto con la solicitud de segregación, es un certificado del perito de campo Antonio de Castro expedido el 13 de febrero de 1841, a petición de los vecinos, para que inspeccionara el camino para Carchelejo. En el citado informe puede leerse que, hallado a los 1050 pasos, hay un barranco peligroso para su tránsito, especialmente en tiempo de lluvias, tormentas o nubes, el cual dura de Carchelejo 1800 pasos, separando a uno de otro unos 2850 pasos. El documento n.º 2, adherido a la solicitud de emancipación, es un testimonio del auto pronunciado el 1 de agosto de 1789 por el vicario general del Obispado de Jaén, en el que, declarando las razones de conveniencia para el vecindario de Cárdel para que gozasen con más comodidad y abundancia el parte espiritual, que no podía ser fácilmente socorrido por el cura de Carchelejo, determinó en virtud de esta situación solicitar el establecimiento de una parroquia, la cual fue instalada, asignándosele lo que le correspondía en fincas para invertirse en dicha parroquia. El documento n.º 3 es un certificado dado el 15 de febrero de 1841, por el cura párroco y regidores de Cárdel, con expresión de las casas que hay en la población, nombres de los vecinos, cabezas de familia, con su prole, número de aquellos y de sus habitantes, haciendo un total de 76 casas, 89 vecinos y 272 almas, superior al mínimo previsto por la Diputación de 50 vecinos como para ser coherente el mantenimiento de un ayuntamiento o el comienzo de un proceso de segregación, aunque finalmente siempre se dejaba la puerta abierta al resto de circunstancias particulares. El documento n.º 4 es un certificado realizado por los regidores Antonio Almazán y Mata y Juan de Mata con referencia a las contribuciones repartidas por el Ayuntamiento, en expresión de las que soportan con exclusividad los vecinos de Cárdel, y que las entienden suficientes como para segregarse de Carchelejo. ADPJ, leg. 2991/5.

de las Cortes de Cádiz para con respecto a la aldea de Larva, y de otro, la arbitrariedad de Quesada en la imposición a Larva de sanciones. Las primeras referencias de la actuación, calificada de despótica, de las autoridades de Quesada, vienen referidas en una carta que Asensio Perea, vecino de la aldea de Larva, dirige a la Diputación provincial el 31 de enero de 1814, en virtud de la cual se queja de «las extraordinarias vejaciones que el despotismo de la justicia de la referida villa –Quesada– ha usado contra aquellos miserables labradores, sobre lo qual hay expedientes pendientes para redimirse de su tiranía», lo que nos hace pensar que el conflicto viene de antaño. Asensio Perea indica que Quesada «no cesa en su conducta, ni cederá interin no se le cercenen sus facultades, reduciéndolas a los verdaderos límites de equidad y haciendo que el Arva, separada de su poder, respire el aire libre que goza la población más pequeña de la Monarquía». En concreto, las quejas que formula Asensio Perea, entre otras, se refieren a las irregularidades en los sorteos de mozos para acudir a las milicias, y a la extracción de más de la mitad de los animales de carga existentes en Larva, necesarios para la agricultura, con el único objetivo de llevar a la ruina económica a sus habitantes. Desde estas críticas, y a juicio del solicitante, solo quedaba una solución: proponer al presidente de la Diputación que «se sirva tomarlo en consideración llevar las diligencias y a su consecuencia acordar la desmembración del Arva de la jurisdicción civil y política de Quesada». Efectivamente, apenas unos días después, el 1 de febrero de 1814, Asensio Perea vuelve a remitir a la Diputación otra carta incidiendo en las mismas críticas, e incorporando otras nuevas, y solicitando eximir la aldea de Larva de Quesada, «con motivo de sus grandes bexaciones que ha renovado en el reparto y extracción de las ocho acémilas que se le pidieron, pues sin convocar a los interesados para sortearlas, sin valuarlse el precio para repartirlo, y que sin sacar ninguna de su casco, ha gravado sólo a sus aldeas, cargando a la de Arva»³⁸. A los pocos días, terció en este conflictivo asunto el Ayuntamiento de Cabra del Santo Cristo, a través de su alcalde José Cano de las Peñas, en representación de varios propietarios del campo de Larva, remitiendo una carta a la Diputación el 28 de febrero de 1814, incidiendo en las mismas críticas ya expuestas, y en la usurpación que algunos vecinos de Quesada realizan en los campos de la villa de Larva, sobre todo en lo que se refiere a la intromisión de animales para pastar³⁹. En el fondo el favor que presta Cabra del Santo Cristo repercutirá finalmente en la segregación de Larva respecto de Quesada y en su agregación a este municipio. Inoperante

38 ADPJ, leg. 2759/21.

39 ADPJ, leg. 2759/68.

esta solicitud hasta la reinstalación de las diputaciones a finales de 1835, será de nuevo en febrero de 1836 cuando se vuelva a retomar la solicitud de segregación de Larva respecto de Quesada, pero curiosamente en esta ocasión serán aquellos mayores contribuyentes de Cabra del Santo Cristo, con importantes propiedades en el campo de Larva, quienes se conviertan en los mayores defensores de esta segregación, a la par que soliciten su agregación a Cabra. Esta solicitud, presentada en la sesión de la Diputación de 19 de febrero de 1836, presentaba además una circunstancia peculiar con respecto a otras solicitudes de segregación, y era que esta no solo alcanzaría a los ramos político y administrativo, sino también al judicial, por cuanto, de segregarse Larva de Quesada, y agregarse a Cabra del Santo Cristo, como finalmente ocurrirá, también se cambiaría de partido judicial, pues pasaría de depender del de Cazorla, al que estaba adscrito Quesada, a pasar al de Huelma, al que estaba adscrito Cabra del Santo Cristo. Y así lo preveía la propia Diputación como futurable, de concederse la segregación, al advertir que, «sin hacerse novedad en lo judicial, pudiera agregarse en lo económico y administrativo a Cabra del Santo Cristo, ejecutándose desde luego en beneficio de la paz, sin perjuicio de la superior resolución⁴⁰».

El caso 3, el de fusión de municipios y formación de un único ayuntamiento, procede en el caso que nos ocupa de una situación anómala, dado que una de las villas era antaño un señorío jurisdiccional abolido por Decreto de 6 de agosto de 1811, pero que pasaba a convertirse en propiedad particular, convertido en Ibros del Señorío, y por tanto con Ayuntamiento constitucional propio, independiente de otro municipio, Ibros del Rey, con el que compartía unos términos difícilmente separables y que supondrían continuos conflictos. Las quejas por parte de Ibros del Rey sobre la ilegalidad producida provocarían un cambio de la situación, y el inicio de la acción tutelar de la Diputación provincial en el proceso de incorporación de ambas poblaciones, que se inicia a comienzos de 1813. Un oficio del jefe político de Jaén, dirigido al secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación el 10 de marzo de 1813, nos muestra la raíz del problema. Pese a que, en cumplimiento del Decreto de 6 de agosto de 1811, Ibros del Señorío debería haberse incorporado al territorio de realengo, este hecho no se produjo, y el jefe político aceptó, «por falta de conocimiento» –según sus palabras–, la celebración de elecciones en los dos lugares. Pero, cuando se trasladó a

⁴⁰ ADPJ, Actas de la Diputación Provincial (en adelante ADP) de 19 de febrero de 1836, fol. 254r-v. Por todos, véase CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., «De aldea a aldea. El procedimiento mixto de desagregación-agregación», pp. 161-175.

Ibros del Rey para resolver unas disputas sobre las elecciones, conoció de primera mano la sinrazón del sistema organizativo que había aprobado, y que calificó de monstruosidad y anomalía política. Pese al Decreto de 1811, la doble jurisdicción continuaba en Ibros, ahora disfrazada bajo la existencia de dos ayuntamientos constitucionales, pero mezclados, no solo por calles sino también por casas. De ahí que el jefe político solicite de oficio la unión de los dos términos al secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación. No obstante, la incoación del expediente también partió de las autoridades de Ibros del Rey, mediante un escrito de 31 de marzo de 1813, por el que se denunciaban los perjuicios que causaba «tener en un pueblo dos Justicias, no habiendo más que una Pila, una Parroquia, un Pósito, una Tercia, una Carnicería y un recinto de casas de suerte que si conforme son dos fueran tres las Justicias, sería igual misterio a el de la Trinidad de tres personas bajo una ciencia»⁴¹. No obstante, y tras reiterarse las peticiones de incoación del expediente, este apenas pudo ponerse en marcha, y llegado febrero de 1814, el Ayuntamiento de Ibros del Rey continuaba quejándose de los males que ocasionaba la existencia de las dos jurisdicciones, y pedía al jefe político una solución al problema⁴².

4.2. La tramitación del expediente administrativo de segregación

Presentada la solicitud, y siendo de cargo de las diputaciones provinciales, como indica el artículo 83 de la Instrucción de 1823, cuidar del establecimiento de los ayuntamientos, deberán previamente tomar razón exacta del vecindario del pueblo que quiera segregarse y formar ayuntamiento, para que, si demostrado que llega a mil almas, se forme *in situ*, «y si no llegare á este número, pero por otras razones de bien público, conviniere establecerlo, se forme el expediente instructivo que las haga constar».

Toca pues, tanto a las diputaciones como a los propios pueblos que pretenden la segregación, formar el correspondiente expediente en el que, como mínimo, demuestren esos dos alcances, el número de vecinos, así como las razones que consideran oportunas para que sea estimada la segregación: extensión de los terrenos de propios, cuotas tributarias de los mayores contribuyentes, riqueza del suelo, edificios para las nuevas necesidades públicas, etc.

41 ADPJ, leg. 2759/41.

42 CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Ibros», cit., pp. 161 y ss.

Vistas las solicitudes en sesión plenaria de la diputación, esta suele operar comisionando a alguno de los diputados provinciales, generalmente al representante del partido del que dependan los pueblos implicados (al menos hasta 1835, porque a partir de la Instrucción de Mendizábal los diputados provinciales se reparten el trabajo que abarca las competencias de la institución), en cinco o seis comisiones de trabajo, existiendo una que, de forma específica, se encarga de los expedientes de formación de ayuntamientos constitucionales. Con el tiempo, las diputaciones optaron por seguir manteniendo estas comisiones internas para hacer un seguimiento de todos los procesos de emancipación o fusión, pero para el caso o expediente concreto también prefirió comisionar al diputado provincial representante de aquel partido en el que se encuentren los pueblos implicados.

Así lo comprobamos en los casos que traemos a colación, sirviéndonos para ello como ejemplo el caso 1, en el que la Diputación comisionó a Miguel de Robles, diputado por Huelma, mediante acuerdo de 9 de julio de 1841, y notificación al diputado en 12 de julio, para que instruyera el expediente de segregación de Cárcel⁴³. Igualmente ocurre en el caso 3, de fusión municipal, en el que la Diputación provincial propuso que el diputado por Baeza, partido judicial del que dependían las villas de Ibros, Simón Fernández Gallardo, realizará las actuaciones oportunas, desplazándose a la localidad para conseguir un acuerdo que satisficiera a las dos partes⁴⁴.

No obstante lo dicho, estos procesos de alteración municipal y posterior formación de ayuntamiento constitucional son, por lo general, prolongados en el tiempo, por lo que suelen provocar la renovación también de los miembros diputados comisionados para el expediente, dado que, como se sabe, las diputaciones provinciales proceden a su renovación, por lo que pasado un tiempo debe comisionarse al nuevo diputado, para que continúe la labor de su predecesor, o bien mantenerse a la misma persona comisionada, por los conocimientos adquiridos sobre el asunto, aun a pesar de haber cesado en el cargo de diputado provincial.

El comienzo de las gestiones que irán formando el correspondiente expediente depende mucho de la predisposición del diputado comisionado, de la actitud del pueblo y Ayuntamiento involucrados, y, en ocasiones, de la época del

43 ADPJ, ADP de 1841, fols. 236v-237r.

44 CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Ibros», cit., p. 169.

año, siendo casi nulas las que se celebran en invierno, por las inclemencias del tiempo, que perjudica el trabajo de campo. La renovación de los ayuntamientos a finales de cada año, para su toma de posesión el primero de enero, suele ser un acontecimiento que tiende a paralizar el expediente hasta la llegada de los nuevos capitulares, o bien acelerarlo para afrontar su consecución antes de final de año.

La actuación de cada comisionado no está reglada, siendo de la mayor y más absoluta discrecionalidad, si bien es cierto que el perfil de actuación es más o menos similar en todos. La primera actuación es la comunicación del diputado comisionado, a los ayuntamientos de los pueblos implicados, de la apertura de un procedimiento de segregación ante la diputación provincial. En el mismo escrito de puesta en conocimiento de la apertura del citado expediente, el diputado comisionado exige que se le remitan una serie de informaciones para completar el expediente y su posterior informe, todo ello mediante copias certificadas, información sobre la composición del vecindario según el último padrón municipal formado de uno y otro pueblo, un informe detallado de las riquezas según se desprenda de los conocimientos que se tengan a la vista del repartimiento de contribuciones, y la comparecencia, a su visita al municipio, de varios vecinos honrados de ambos pueblos, de los mayores contribuyentes, al objeto de que expongan sus conocimientos sobre situación orográfica, distancias de uno a otro pueblo, comunicaciones y demás circunstancias conducentes a ilustrar el expediente. Así, por ejemplo, en el caso 1, el diputado comisionado para la segregación de Cárcel, Miguel de Robles, apenas si realizó ninguna gestión, hasta la total formación de la nueva corporación municipal de Carchelejo en 1842. El 28 de marzo de 1842 ofició una misiva al alcalde de Carchelejo, Antonio Fernández Mata, instándole para que, a través de copias certificadas emitidas por el secretario de la corporación, le remitiera el número de habitantes, informe de riquezas, descripción orográfica del terreno, a la vez que, anunciando su próxima visita al municipio, le tuviera preparada una entrevista con varios mayores contribuyentes de ambos pueblos, al objeto de interrogarles sobre estos y otros extremos⁴⁵.

Esta comunicación a los ayuntamientos de incoación del expediente abría, en la mayor parte de las ocasiones, la caja de pandora, dado que los ayuntamientos que sufrían el proceso segregacionista de alguna aldea aprovechaban la ocasión para manifestar su contrariedad, su total oposición a la segregación, así como las razones que argumentaban en su defensa. Así por ejemplo, en el caso

45 ADPJ, leg. 2991/5.

1, y a colación de que la primera actuación del diputado comisionado por la Diputación, Miguel de Robles, había sido solicitar información al Ayuntamiento de Carchelejo, toda la corporación municipal en pleno, su síndico procurador, así como algunos vecinos de dicho pueblo, no dudaron en ofrecer su más energética repulsa a la segregación de Cárcel, contrariados por el proceso de segregación abierto, en una carta remitida a la Diputación Provincial de Jaén el 2 de abril de 1842. En dicha carta de protesta, argumentan que la única causa que se haya podido alegar por los vecinos de Cárcel para emanciparse, es la pequeña violencia que se causa a sus capitulares de tener que pasar a Carchelejo, para celebrar los cabildos que reclama el servicio público, si bien en lo demás ninguna vejación ni perjuicio sufre el vecindario de Cárcel por el de Carchelejo. Se asegura en la citada carta que el reparto de las contribuciones se realiza en una proporción arreglada, y que la segregación no haría más que causar daños y desajustes en la prestación de los servicios públicos a que estarían obligadas las corporaciones. Expone el Ayuntamiento de Carchelejo que «de verificarse la separación entonces efectivamente se causarían a ambos, daños incalculables, por lo que interesan que VE acuerde no convenir tal separación de términos ni la instalación de Ayuntamiento en Cárcel aunque el número de sus vecinos sea el de 81, cuando su riqueza no llega a 200.000 reales, quedando unidas como hasta aquí formando un sólo concejo, pues el dividirse causaría la discordia que les precipitaría en ruina»⁴⁶.

En el caso 2 ocurre algo similar, y es que era obvio que, ante la propuesta de segregación de su aldea de Larva para agregarse a la vecina Cabra del Santo Cristo, los vecinos de Quesada que explotaban los campos de Larva no iban a quedarse de brazos cruzados, sino que intentarían argumentar aquello que beneficiara a sus intereses. Uno de estos argumentos fue presentado a la Diputación por Rafael Serrano y Simón Bedoya, síndico y procurador del Común de Quesada, quienes reclamaron contra el dictamen emitido por la Diputación a favor de la agregación en lo económico y administrativo de Larva a Cabra del Santo Cristo⁴⁷.

La oposición también era previsible en los vecinos de Ibros del Señorío cuando, iniciado el expediente, se pedía su fusión con Ibros del Rey para formar un único ayuntamiento. Así, el Ayuntamiento de Ibros del Señorío responde con una rotunda oposición a la apertura del expediente de fusión, mediante una serie de argumentos en gran parte curiosos. Señala el municipio «no convenir,

46 ADPJ, leg. 2991/5.

47 ADPJ, ADP de 27 de mayo de 1836, fols. 281v-282r.

ni apetecer dicha reunión con el de Ibros del Rey, por cuanto entre otros fundamentos, desde la antiquísima creación de esta Real Jurisdicción del Señorío a la vez que es muy moderna la del Realengo, hablando con la debida imparcialidad por el hecho de existir separada tanto su vecindario como el de Ibros del Rey, han experimentado beneficios que convertidos en una sola población, es seguro que no hubieran disfrutado»⁴⁸. Alegan así, en primer lugar, que el territorio de señorío es anterior al realengo, lo cual constituye una verdad a medias, porque, como sabemos, Ibros del Rey, en cuanto dependiente de Baeza, es muy anterior a Ibros del Señorío, si bien la formación de la villa autónoma era mucho más reciente. También indican que la separación ha producido ventajas para ambos municipios, si bien no explican cuáles. Añaden que la unión podría perturbar la paz y quietud pública, y que no implicaría ninguna ventaja para los dos municipios. En todo caso, parecen conocer que la situación es ilógica y que las acciones para la unificación son irreversibles, pero piden se hagan con calma y tiento, y que mientras tanto se les dé solución al problema que plantean con relación a las elecciones, que están prestos a celebrar⁴⁹.

Si la oposición de los ayuntamientos es evidente, la colaboración con la aportación de la información solicitada suele ser también otro caballo de batalla, y es que, aunque en la mayor parte de las ocasiones la actitud de los ayuntamientos implicados, a la hora de aportar la información solicitada, es diligente, remitiéndola bien al jefe político, conducto ordinario, bien directamente a la diputación provincial, en otros casos, sobre todo aquellos que no ven con buenos ojos el proceso de segregación, intentan constantemente torpedear la actuación de las autoridades provinciales y dilatar así su resultado.

Una vez remitidos a la diputación provincial cualquier alegación, solicitud o escrito de cualquier clase –incluso las misivas de protesta–, son vistos en pleno o en comisión y adjuntados al expediente, y se remite copia para su conocimiento al diputado comisionado.

4.3. Los informes de los diputados provinciales comisionados

Tras la realización de las gestiones que el diputado comisionado estima oportunas, las cuales suelen prolongarse en el tiempo (sobre todo las referentes

48 ADPJ, leg. 2971/1.

49 CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Ibros», cit., pp. 169-170.

al censo de población, en caso de no estar puesto al día, y a la revisión de la orografía del terreno, en muchas ocasiones hecha a pie en período estival), este da por concluido su trabajo.

Así, por ejemplo, en el caso 1, el diputado comisionado para el expediente de Cárcel lo concluye en el mes de noviembre de 1842. Miguel de Robles, en oficio fechado el 2 de noviembre de 1842, hace partícipe a la Diputación provincial de todas las diligencias que había practicado para llegar al objeto de su cometido, así como de la audiencia pública a que convocó a los mayores contribuyentes de uno y otro pueblo a finales de marzo. Informa que, si en un principio encontró a todos convencidos de la conveniencia de la emancipación de Cárcel, pronto encontró en los de Carchelejo una oposición grave⁵⁰.

Acto seguido el diputado comisionado emite su informe manifestando que, por los datos que arroja el expediente, se evidencia la conveniencia o no, utilidad o no, de llevar a buen puerto la solicitud de segregación. Este informe generalmente se pronuncia en torno a todos los elementos solicitados por el comisionado: censo de población, riqueza, orografía. Traigo de nuevo a colación el sugerente informe del caso 1, por el que el diputado comisionado para la segregación de Cárcel informa que, tras la revisión de todas las actuaciones, entiende que Cárcel presenta condiciones objetivas como para ser emancipado de Carchelejo, por cuanto este, por su mayor preponderancia, subyuga a Cárcel en todo lo perteneciente a los servicios públicos, así como ocurre en cuanto a las elecciones de concejales, ya que Cárcel siempre sale con menor número de individuos que le representen, con la consiguiente dominación de los de Carchelejo en las decisiones de la corporación municipal. A ello, entiende el diputado que debe unirse la dificultad o impedimento que supone el barranco que los separa por las avenidas de agua que originan las nubes y lluvias, lo que provoca que no siempre puedan concurrir a las sesiones o deliberaciones de la corporación⁵¹.

De ser un informe positivo a favor de la segregación, se remitirá a la diputación la propuesta de que se eleve al jefe político –y a través de este al Ministerio de la Gobernación– la petición de segregación, dando por injustificadas las pretensiones en contra del ayuntamiento que padece la sege-

50 ADPJ, leg. 2991/5.

51 ADPJ, leg. 2991/5. Por todos, CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Cárcel y su segregación de Carchelejo (1841-1845)», cit., pp. 137 y ss.

gación; y de ser negativo, se insta a que la situación se mantenga en el *status quo* actual. En ocasiones, hasta los propios comisionados aportan argumentos favorables para la segregación, obtenidos a través de su comisión. Así, en la conclusión del expediente presentado ante la Diputación de Jaén en julio de 1841, por el diputado comisionado Miguel de Robles Fontecilla, este aporta también no solo la resolución del expediente, sino incluso la ratificación hecha ya de antemano por los ayuntamientos implicados: «Se dio cuenta del expediente instruído por el Sr. D. Miguel de Robles, diputado por el partido de Huelma a virtud de la comisión que se le encargó en sesión de veinte y seis de marzo para el arreglo de términos de Larva, agregado a Cabra del Santo Cristo por su emancipación de Quesada y oficios de ambos Ayuntamientos, participando de un modo satisfactorio su terminación a contento de los interesados»⁵².

4.4. La aprobación de la segregación

A la vista del informe presentado por el diputado comisionado para la segregación municipal, la diputación provincial debe estudiar en sesión plenaria el citado expediente, al objeto de que se proceda a su elevación, para la decisión correspondiente, al jefe político. Normalmente, al menos en los expedientes estudiados, el criterio mayoritario de los diputados reunidos en sesión plenaria no varía del informe emitido por el diputado comisionado, de tal manera que si este es a favor también será a favor el acuerdo de la diputación, y viceversa.

Acto seguido, el acuerdo corporativo de la diputación es elevado al Ministerio de la Gobernación por el conducto oficial de la jefatura política, para su aprobación definitiva.

Así, para el caso 1, a la presentación del informe del comisionado Miguel de Robles para la segregación de Cárcel, la Diputación Provincial de Jaén, en su sesión de 4 de noviembre de 1842, acordó lo siguiente: «Por lo que resulta de este expediente y observaciones del Sr. comisionado se aprueban las diligencias obradas por la emancipación de la aldea de Carchel de la población de Carchelejo, y de conformidad con lo dispuesto en la ley de 3 de febrero de 1823 se eleva original al gobierno de SM para la resolución

52 ADPJ, ADP de 23 de julio de 1841, fol. 259r-v.

conveniente»⁵³. En ocasiones, como este caso de Cárdel, se retrasa unos meses a tenor de determinadas circunstancias, como son el cambio de titular de la jefatura política, encargado de elevar al Gobierno de la nación la propuesta de segregación, y el hecho de que se paralice dicha petición, incursos los pueblos en pleno proceso de renovación de ayuntamientos. Es el jefe político el encargado de elevar, mediante decreto, al Gobierno la petición de segregación. Veamos el remitido al Gobierno del regente Espartero por el jefe político de Jaén, Antonio Romero Hidalgo, para la segregación de Cárdel: «Al Exmo Sr. Secretario del Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península. Jaén, 1º de abril de 1843. Elevo a manos de VE el adjunto expediente formado sobre la emancipación de la aldea de Carchel de la de Carchelejo, al que no obstante la real orden de 17 de agosto de 1841, he creido oportuno darle curso, a fin de que se tenga presente la reclamación de Carchel al tiempo de formalizar el proyecto de división territorial que la misma espresa. Dios guarde. Exmo Sr. Antonio Romero»⁵⁴. La respuesta del Ministerio de la Gobernación, a favor o en contra de la segregación propuesta, no tarda en llegar a las instituciones provinciales y municipales implicadas. A este respecto volvemos a proponer la Real Orden de 10 de abril de 1843, que comunica el Real Decreto por el que el regente Espartero concede la segregación de Cárdel respecto de Carchelejo: «El Regente del Reino se ha enterado del expediente instruido sobre emancipación del pueblo de Carchel del de Carchelejo y en vista de que la citada población reúne todas las circunstancias necesarias para administrarse por sí sin dependencia de ninguna otra, se ha servido SA resolver conformándose con lo puesto por esa Diputación provincial que Carchel quede separado de Carchelejo para todos los efectos legales y que constituyendo su Ayuntamiento con arreglo á las leyes proceda este según las mismas con todos los diferentes ramos de su administración. De orden del Regente lo digo a VS para su inteligencia y efectos consiguientes. Dios guarde a VS muchos años. Madrid 10 de abril de 1843»⁵⁵.

53 ADPJ, ADP de 4-11-1842, fol. 348v, y también leg. 2991/5. Véase CHAMOCO CANTUDO, M. Á., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Cárdel y su segregación de Carchelejo (1841-1845)», cit., pp. 137-138.

54 ADPJ, leg. 2991/5. En dicho Decreto, expedido el 28 de marzo de 1843, Antonio Romero, presidente de la Diputación, informa que ha entendido razonable la remisión de tal expediente para su aprobación por el Ministerio de la Gobernación, «no obstante, la Real Orden de 17 de agosto de 1841». Y es que dicha Real Orden hace referencia a la suspensión de cualquier variación territorial que se pudiera producir en la provincia, ya viniera por variación de capitalidades, demarcaciones civiles, judiciales o administrativas, a la espera de la promulgación de la nueva Ley de división territorial. ADPJ, leg. 2375.

55 ADPJ, leg. 2795/15, 2912/17, 2991/5. Dicho oficio, que llegó al Gobierno político de Jaén el 18 de abril, fue remitido a la Diputación provincial ese mismo día, quedando registrado en sus dependencias. ADPJ, leg. 2375. La Real Orden de segregación de Larva respecto

Para el caso 3 de fusión, la definitiva unión de las dos poblaciones se producirá tras la Real Orden de 18 de enero de 1836, por la que la reina gobernadora resolvía que Ibros del Señorío se uniese a Ibros del Rey en un solo ayuntamiento. Así lo comunicaba al gobernador civil el secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación: «Conformándose S.M. la Reina Gobernadora con lo propuesto por V.S. en su oficio de 21 de diciembre próximo pasado, nº 169, se ha servido disponer que la población de Ybros del Señorio se reúna a la de Ybros del Rey para formar entre ambas un solo Ayuntamiento con arreglo al Real Decreto de 23 de Julio último. De Real Orden lo digo a V.S. para su inteligencia y efectos correspondientes. Dios guarde á V.S. muchos años. Madrid, 18 de enero de 1836». La Real Orden es comunicada con prontitud por el gobernador civil a la Diputación provincial con el objeto de no demorar más la constitución del nuevo Ayuntamiento⁵⁶.

4.5. La formación del nuevo ayuntamiento constitucional

La diputación provincial, atenta a la real orden que recibe desde el Ministerio de la Gobernación a favor de la segregación municipal, no quiere perder ni un minuto, y poco tiempo después de haberse registrado dicha real orden en el registro de la corporación, se acuerda en pleno el cumplimiento de su contenido en todas sus consecuencias, siendo la primera de ellas la creación del ayuntamiento constitucional del nuevo pueblo segregado, interesando para ello al jefe político, para que se sirva dar las órdenes correspondientes, al objeto de verificar la elección del alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico que compondrán el nuevo consistorio. Se habilita así en condiciones normales un proceso excepcional de elección municipal para la formación del nuevo ayuntamiento, al margen del circuito electoral normal que suele tener lugar a finales de cada año para la formación de la corporación, a primeros de enero del siguiente. Imaginamos, porque no lo hemos podido constatar en los casos estudiados, que si el real decreto de concesión de la segregación es dictado cercano al proceso normal de elección municipal, a finales del año en curso, dicho proceso electoral se realizará junto con el general para todos los

de Quesada y su agregación a Cabra del Santo Cristo, lleva fecha de 28 de marzo de 1836. ADPJ, ADP de 23-5-1836, fol. 275r. El Real Decreto que segregó a Huesa de Quesada lleva fecha de 8 de febrero de 1847 y se recoge en ADPJ, leg. 2808/10, doc. 10 y leg. 2795/13. Por todos, CHAMOCO CANTUDO, M. Á., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Cárela y su segregación de Carchelejo (1841-1845)», cit., pp. 140 y 180.

56 ADPJ, leg. 2900/3 y 2934/1, expediente 3.^º

municipios. Para ambos casos, tanto el nuevo municipio como la diputación provincial volverán a habilitar otro proceso, con nueva comisión que será la encargada de preparar, gestionar y ejercer de fedatario público para la elección del nuevo consistorio municipal.

En este último paso del procedimiento, y para el caso 1, el expediente de segregación de Cárdel, la Diputación comisiona para la formación del Ayuntamiento a Rafael Domingo San Martín, hombre de avanzada edad, vecino de Solera, según se dispuso por la Comisión de la Diputación en su sesión de 22 de abril de 1843. Aceptada la Comisión por San Martín, este se dispone a cumplirla con un triple cometido: supervisar que se realiza conforme a las exigencias legales la elección de los nuevos oficios capitulares, compuestos, en el caso de Cárdel, por un alcalde, dos regidores y un procurador síndico; fijar los límites territoriales de cada uno de los nuevos términos municipales de Carchejo y de Cárdel, ahora segregado; y en tercer lugar, una vez establecido el término de Cárdel, separado del de Carchejo, proceder a la separación de fondos públicos, así como de las contribuciones que a ambos municipios, por cualquier concepto, les deban corresponder, atendiendo a la base de la riqueza en los distintos ramos: agricultura, comercio, industria, etc. Iniciado el procedimiento electoral el día 25 de abril de 1843, eligiendo a la Junta parroquial compuesta de nueve miembros, estos se personaron a las 9 de la mañana en las que habrían de ser las salas capitulares del día 27 de abril. Tras la oportuna misa de Espíritu Santo, se procedió a la elección, designándose por unanimidad de los miembros de la Junta parroquial a Gaspar de Aranda, para alcalde, Gaspar de Almazán y Almazán y Antonio González Almazán, para regidor 1.^º y 2.^º, y Juan de Mata Milla, para procurador síndico del común. Acto seguido a la elección, y en presencia del comisionado San Martín, tomaron posesión los nuevos oficios capitulares, haciendo acto de juramento conforme a la Constitución de 1812⁵⁷.

Para el caso 3 de fusión municipal, la formación del nuevo Ayuntamiento no deja de ser compleja. O bien se unen las dos corporaciones existentes, con sus regidores, o bien se espera a la celebración de nuevos comicios electorales, en que los nuevos oficiales respondan a la normativa aplicable. En este caso, la Diputación busca una solución que evite el posible enfrentamiento

⁵⁷ Todo ello en ADPJ, leg. 2991/5, leg. 2748/36, leg. 2912/17 y leg. 2927/3. Véase CHAMOCO CANTUDO, M. Á., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Cárdel y su segregación de Carchejo (1841-1845)», cit., pp. 140-144 y 181-182.

entre los dos ayuntamientos, y la encuentra en la formación, solo durante ese año, de una corporación municipal compuesta por la unión de las dos hasta entonces existentes. De esta forma se aumenta el número de oficiales, pero también se evita efectuar unas nuevas elecciones –que además legalmente no se permiten salvo nulidad de las anteriores o destitución acordada previa justa causa– y todos los intereses personales. En el modo de acoplar los puestos de cada uno, se tiene en cuenta que el alcalde del nuevo Ibros, ya fusionado, será el de Ibros del Rey, mientras que el que lo era de Ibros del Señorío, pasará a ser teniente. El que desempeñaba este oficio en el municipio de realengo se convertirá en regidor decano, y el más antiguo de Ibros del Señorío será regidor segundo, alternando entre sí para los restantes puestos de regidores a los individuos de las dos poblaciones. El procurador del señorío pasará a regidor sexto, y solo se mantendrán un secretario y un procurador, que serán los de Ibros del Rey. El gobernador civil de la provincia, D. Bartolomé Marín y Tauste, hace suyo el parecer de la diputación y comunica al Ayuntamiento de Ibros del Rey la decisión adoptada, para que se ponga en práctica lo antes posible mediante una reunión de los nuevos oficiales presidida por el alcalde Antonio Fernández⁵⁸. Así se dio por terminado el conflicto de puesta en práctica de la incorporación de las dos poblaciones. Desde este momento existirá un único ayuntamiento en Ibros, aunque durante el año 1836 contase con mayor número de oficiales que lo preceptuado por la legislación municipal⁵⁹.

5. A modo de reflexión final

Si pudiéramos sacar unas conclusiones al respecto, lo primero que se nos vendría a la cabeza es que, en el asunto de la creación de municipios, las diputaciones provinciales coadyuvaron parcialmente al posterior problema de la inframunicipalidad, en este periodo de tiempo, en el que el primer sistema constitucional les permitió ser testigos y parte implicada en la formación de nuevos ayuntamientos constitucionales.

Sin embargo, los datos generales de poblaciones existentes a lo largo del siglo XIX y XX han reducido enormemente el número de nuevos municipios, procediéndose en todo caso a la despoblación de muchos y al proceso de fusión en otros.

58 ADPJ, leg. 2934/1, expediente 3.^º

59 Por todos, véase CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «La tutela de la Diputación Provincial de Jaén en la formación del Ayuntamiento constitucional de Ibros», cit., pp. 177-184.

Así, con carácter general, si en 1857 España contaba con 9315 municipios constitucionales, un siglo después, en 1960, este número ha pasado a 9202 municipios, produciéndose una reducción de 113 municipios. Y si llevamos estos datos hasta 1981, el resultado es todavía menor, dado que solo había 8022 municipios, es decir, 180 municipios menos. Si hacemos la suma de ambos períodos, entre 1857 y 1981 España ha sufrido una reducción de 293 municipios menos, con sus correspondientes ayuntamientos, que, como he indicado en el párrafo anterior, o bien han desaparecido por despoblación, o bien se han fusionado a otros municipios.

Si lo hacemos con carácter particular y ponemos nuestra lupa en dos provincias concretas, las tratadas en este trabajo de Segovia y Jaén, observamos que la primera tenía en torno al año 1833 un total de 339 núcleos poblacionales, habiéndose reducido dicha cifra hasta la actual de 209 ayuntamientos. Por su parte, Jaén, que contaba en 1833 con 110 núcleos poblacionales, hoy tan solo cuenta con 97 ayuntamientos.

Sin perjuicio de que la inframunicipalidad siga siendo un problema en algunas de nuestras provincias españolas, la experiencia histórica nos muestra que, por unas razones o por otras, este problema ha sabido reducirse.

Diputaciones, consejos y comisiones provinciales. Modelos de organización territorial en el siglo XIX

José Antonio Pérez Juan

Profesor Titular (acreditado Catedrático)
de Historia del Derecho y de las Instituciones.
Universidad Miguel Hernández (Elche)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El modelo territorial moderado. 3. La Gloriosa y la creación de la comisión provincial. 4. Bibliografía.

1. Introducción

Tradicionalmente la historiografía ha centrado su atención en el estudio de las diputaciones provinciales¹, quedando en un segundo margen el análisis

1 Sin ánimo de ser exhaustivo, *vid.* BERMEJO MARTÍN, F. y DELGADO IDARRETA, J. M., *La Administración provincial española. La Diputación Provincial de la Rioja*, Logroño, 1989; CHUST, M. (dir.), *Historia de la Diputación Provincial de Valencia*, Valencia, 1995; FARIÑA JAMARDO, X. y PEREIRA FIGUEROA, M., *La Diputación de Pontevedra. 1836-1986*, Pontevedra, 1986; GALVÁN RODRIGUEZ, E., *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Madrid, 1995; GARCÍA SEGURA, M.ª C., *Historia de la Diputación Provincial de Soria: Siglo XIX*, Soria, 2003; GONZÁLEZ MARÍNAS, p. I., *Las diputaciones provinciales en Galicia: Del Antiguo Régimen al constitucionalismo*, La Coruña, 1978; CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., *La Diputación Provincial de Jaén en el primer Estado constitucional: Historia política y jurídica de la Diputación Provincial de Jaén (1813-1868). Entre el modelo liberal-constitucional y el modelo moderado-isabelino*, Jaén, 2004; JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las diputaciones provinciales en sus inicios. Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Madrid, 2002; MALUENDA ABADÍA, L., *Los*

de las restantes corporaciones decimonónicas que convivirán con ella en la gestión y el gobierno de las provincias, a saber: el consejo y la comisión². Esta circunstancia ha motivado no solo un desconocimiento del funcionamiento y composición de estas últimas, sino que además, en ocasiones, se han generado importantes errores doctrinales que han llevado a identificar y confundir estas tres instituciones³. Con esta breve exposición, deudora directa de las investigaciones que hemos realizado durante estos últimos años en torno a la historia de la Administración provincial en España, queremos contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a clarificar esta cuestión y fijar las señas de identidad, así como las diferencias fundamentales que nos permitan distinguir la práctica institucional y administrativa que durante el siglo XIX desarrollaron las diputaciones, los consejos y las comisiones provinciales.

Para llevar a cabo nuestra labor tomaremos como punto de partida la descripción del modelo territorial articulado por el texto fundamental gaditano. Este sistema nos servirá de referencia para identificar los cambios introdu-

origenes de la Diputación Provincial de Madrid (1812-1843), 2 vols., Madrid, 2003; MARTÍN BOBILLO, P., *Origen de la Diputación Provincial de Zamora (1812-1823)*, Zamora, 1998; MORENO NIETO, L., *Historia de la Diputación Provincial de Toledo*, Toledo, 1986; PÉREZ JUAN, J. A., *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, 2005; ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y diputaciones. La construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)*, Santander, 2006; ORDUÑA REBOLLO, E., *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1833-1900*, Segovia, 1991; ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la diputación provincial en España, 1812-1845: La Diputación de Guadalajara*, Madrid, 1990; SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, 1989; y CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Instalación de la primera Diputación Provincial de Orense», en *Glossae: European Journal of Legal History*, núm. 12, 2015, pp. 801-831.

2 Sobre el consejo provincial son escasos los estudios existentes, señalando, a título ilustrativo, los siguientes: BENITO FRAILE, E. DE, «El Consejo Provincial de Madrid (1852-1853)», en *Foro, Nueva Época*, núm. 6, 2007, pp. 93-157; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, F., «O Consello Provincial de Lugo. Os primeiros anos (1845-1849)», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 18, 1998, pp. 105-166, e «Instalación del Consejo Provincial de Lugo», en *Boletín Informativo de la Excelentísima Diputación Provincial de Lugo*, núm. 44, 1998, pp. 96 y 97; GONZÁLEZ DÍEZ, E., «Administración y justicia: el Consejo Provincial de Palencia», en CALLEJA GONZÁLEZ, M.ª V. (coord.), *Actas del III Congreso de Historia de Palencia*, Palencia 1995, pp. 605-648; ACOSTA, F., «Perfiles políticos del Consejo Provincial de Jaén», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, 2014, pp. 427-455; y MORENO TEJADA, S., «Antecedentes históricos de la cuestión territorial en España: el consejo provincial», en GONZÁLEZ GARCÍA, E., GARCÍA MUÑÍZ, A., GARCÍA SANSANO, J. e IGLESIAS VILLALOBOS, L., *Mundos emergentes: cambios, conflictos, expectativas*, Ciudad Real, 2016, pp. 893-906.

3 Esta confusión ha llevado a distintos archivos provinciales a clasificar la documentación generada por el consejo provincial como una subsección dentro de las comisiones provinciales, al considerar al consejo como el antecedente de la comisión; *vid.* RODRÍGUEZ CLAVEL, J. R. (coord.), *Los archivos de las diputaciones provinciales*, Toledo, 2002, p. 26.

cidos por el partido moderado en 1845 y las reformas realizadas, años más tarde, con el acceso al poder de los liberales más exaltados.

Con la promulgación de la Constitución española de 1812 desaparecía la compleja estructura administrativa de finales del Antiguo Régimen⁴. En su título VI, denominado «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos», se configura un nuevo modelo en torno a las figuras del jefe político, los ayuntamientos y las diputaciones. Estas últimas corporaciones se instalarían en todas las provincias, bajo la presidencia del delegado del Gobierno a nivel territorial, y la concurrencia del intendente y siete diputados provinciales⁵.

En desarrollo de la citada normativa, el 23 de junio de 1813 se dictaba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias⁶. Las deficiencias de dicha legislación y la llegada del Trienio Liberal permitieron la promulgación de un nuevo decreto, el 3 de febrero de 1823, en el que se atribuían amplias facultades a las diputaciones⁷. Esta regulación estuvo en vigor hasta el fin de esta etapa histórica y, salvo puntuales modificaciones, desde los sucesos de La Granja a principios de 1845, fecha en la que, como veremos, se promulgó una nueva ley provincial de signo contrario.

Los miembros electos de la corporación eran designados mediante un sistema indirecto, similar al utilizado para la votación de los representantes a

⁴ GARRIGÓS PICÓ, E., «La organización territorial a finales del Antiguo Régimen», en ARTOLA, M. (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, *Instituciones*, Madrid, 1982. Asimismo, *vid.* GARCÍA MARÍN, J. M.^a, «La reconstrucción de la administración territorial y local en la España del s. XVIII», en *Historia de España de Menéndez Pidal. La época de los primeros Borbones*, vol. XXIX, p. 182. En el mismo sentido, IRLES VICENTE, M.^a C., *El régimen municipal valenciano en el siglo XVIII. Estudio institucional*, Alicante, 1995, p. 44.

⁵ Arts. 324 y 325, *Constitución española de 1812*. De aquí en adelante todas las referencias al articulado constitucional se tomarán de la obra ESTEBAN, J. DE, *Las Constituciones de España*, Madrid, 2000.

⁶ No obstante, su falta de claridad en determinados aspectos requirió que apenas unos meses más tarde, el 11 de agosto, se aprobara un decreto dirigido a resolver las dudas que se habían planteado en la aplicación de la anterior Instrucción. Al respecto, *vid.* SARRIÓN GUALDA, J., «La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico de las provincias y la rebelión de sus diputaciones», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVII-II, 1997, pp. 1193-1213. El texto legal puede ser consultado en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del s. XIX*, Madrid, 1977, p. 693.

⁷ Como señala Orduña, «aunque podía suponérsela influida por criterios centralizadores, en la práctica estos quedaban suavizados y equilibrados por el mayor grado de intervención popular que existía en la vida municipal»; en ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid, 2008, p. 62.

Cortes, entre ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de veinticinco años, naturales o vecinos de la provincia con residencia mínima de siete años y que tuviesen lo suficiente para mantenerse con decencia. El cargo tenía una duración de cuatro años y la renovación se realizaba cada dos por mitad de los vocales, al día siguiente de haber celebrado los comicios generales. El citado organigrama se completaba con la figura del secretario y el depositario⁸.

La autonomía de las diputaciones queda garantizada en el texto fundamental gaditano. Tendrán cada año noventa sesiones, distribuidas en las épocas que más convenga, debiendo iniciar sus trabajos a lo más tardar el primero de marzo de cada año⁹. Para su constitución era necesaria la concurrencia como mínimo de cinco de sus miembros, de los cuales cuatro debían ser diputados provinciales. Los acuerdos se adoptaban por mayoría absoluta de los asistentes, permitiéndose la formulación de votos particulares¹⁰. En caso de no alcanzar el número de votos señalados, el asunto se remitía a la secretaría para su examen y estudio en sesiones posteriores. Asimismo, y con el objeto de no obstaculizar el despacho de los expedientes administrativos en los períodos intersesiones, se autorizaba al diputado residente en la capital a resolver interinamente los asuntos más urgentes¹¹.

En esta etapa, las diputaciones provinciales no se configuran como un mero órgano asesor del jefe político¹². Tanto la Constitución de 1812 como la normativa de desarrollo posterior mencionada atribuyen a estas instituciones una amplia y detallada tabla de funciones¹³. Entre otras, les corresponde el reparto de las contribuciones y de las quintas asignadas por el Gobierno

⁸ Lo anterior, en PÉREZ JUAN, J. A., «Evolución histórica del régimen provincial», en REIG MULLOR, J. y PÉREZ JUAN, J. A. (coord.), *El papel de las diputaciones provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Pamplona, 2008, pp. 19-21.

⁹ Art. 334, *Constitución española de 1812*.

¹⁰ Art. 151, *Decreto 3-II-1823*.

¹¹ PÉREZ JUAN, J. A., *Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, 2005, p. 309. En el mismo sentido, JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Orígens de la Diputació de Tarragona (1822-1840). Divisió territorial, organització institucional i relacions amb els ajuntaments*, Tarragona, 2008, p. 50.

¹² ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid, 2008, p. 64.

¹³ Una simple lectura del artículo 335 de la Constitución española de 1812 nos da una imagen clara de la importancia de estas corporaciones y su relevante papel en la vida provincial. En total se enumeran un total de diez apartados en los que se detallan competencias de toda índole: económica, política, militar, educación, beneficencia o fomento, entre otras.

a la provincia¹⁴. Como superiores jerárquicos de los municipios, desempeñan funciones de control y vigilancia en materia económica y política. En concreto deben aprobar el presupuesto municipal, autorizar la exacción de nuevos impuestos y supervisar las cuentas elaboradas por las autoridades locales. Asimismo, velarán por el correcto desarrollo de las elecciones municipales, asumiendo la tramitación de los expedientes para la creación de nuevos ayuntamientos y su delimitación territorial. La instrucción y la beneficencia ocuparán una parte importante de la labor de las diputaciones provinciales¹⁵. No obstante, será el fomento de la agricultura, el comercio y la industria su principal cometido. Para ello deberán conservar todas las obras públicas de la provincia, promoviendo la construcción de otras nuevas, especialmente en materia de caminos, carreteras y canales¹⁶.

Hasta aquí hemos trazado un esbozo sobre la organización territorial implantada bajo la Constitución gaditana. A partir de este momento, como ya se ha dicho, nuestra exposición tratará de identificar las reformas introducidas en este esquema por la legislación posterior. En concreto, nos centraremos en la creación del consejo provincial en 1845 y la instalación de las comisiones permanentes durante la etapa de la revolución Gloriosa, fijando las relaciones existentes entre estas nuevas instituciones provinciales y la diputación.

2. El modelo territorial moderado¹⁷

Con la llegada al poder del general Narváez en 1844 accedían al Gobierno los postulados ideológicos y políticos del moderantismo¹⁸. Para los moderados, la Administración debía ser centralizada, ya que permitía concentrar

14 Arts. 88-89 y 93-94, respectivamente, *Decreto 3-II-1823*.

15 Al respecto, *vid. Pérez Juan, J. A., Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, 2005, pp. 394 y ss.

16 Arts. 113 y 133, *Decreto 3-II-1823*.

17 Este apartado es una versión revisada de mis trabajos: «Evolución histórica del régimen provincial», en REIG MULLOR, J. y PÉREZ JUAN, J. A. (coords.), *El papel de las diputaciones provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Pamplona, 2008, pp. 22-26, y «Atribuciones consultivas de los consejos provinciales», en CHAMOCHO CANTUDO, M. A. (coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, 2014, pp. 427-454.

18 CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido moderado*, Madrid, 1982, p. 297. Los postulados ideológicos del partido moderado han sido estudiados, entre otros, por DÍEZ DEL CORRAL, L., «El liberalismo doctrinario», en *Obras completas*, Madrid, 1998; GARRORENA MORALES, Á., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal (1836-1847)*, Madrid, 1974; y COMELLAS, J. L., *La teoría del régimen liberal español*, Madrid, 1962.

en un único poder «cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera vigorosa y uniforme». Se abogaba por un sistema centralista en el que, según apuntaba el que fuera ministro de la Gobernación, Patricio de la Escosura, «no haya ramo alguno de la administración civil independiente del Gobierno; en que á este se únan y enlacen las diferentes partes del todo; en que él sea el motor único, la causa eficiente del movimiento de la máquina»¹⁹. El diseño de este nuevo modelo territorial se sustentaba en los postulados doctrinales de Javier de Burgos, Agustín Silvela y Alejandro Oliván. El autor granadino fue muy crítico con la legislación provincial de 1823. En su opinión, la multiplicidad de atribuciones de las diputaciones y el carácter electivo de sus vocales desvirtuaban la naturaleza económico-administrativa de estas corporaciones, convirtiéndolas en instrumentos al servicio de las pasiones políticas²⁰. En esta misma línea ahondaba el propio Agustín Silvela. En su estudio titulado *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*, denuncia el modo en que la normativa del Trienio configura a las diputaciones, dibujando unas instituciones «muy poderosas, con infinidad de atribuciones y frente a las cuales el Gobierno no tiene ninguna posibilidad de control». Al respecto resulta muy ilustrativo el siguiente ejemplo: «Si todas las diputaciones se pusieran de acuerdo para no repartir la contribución las arcas estatales quedarían sin ingreso alguno y contra esta acción el Gobierno no tendría mecanismo o atribución alguna para contrarrestar la acción provincial»²¹.

Más claros resultan, aún si cabe, los escritos políticos del aragonés Oliván. En su obra defiende la implantación de un modelo territorial centralizado, «en cuanto ha de obedecer al impulso del Gobierno, transmitiéndolo a todas partes, con autoridad para el cumplimiento de las leyes e intereses generales»²². Para la puesta en práctica de su propuesta abogaba por la limitación de las funciones de las diputaciones y la creación de un nuevo órgano denominado consejo provincial.

19 Exposición de motivos del Decreto 29-IX-1847, organizando la gobernación civil del reino.

20 BURGOS, J. DE, *Las ideas de Administración*, Granada, 1841; reed., Madrid, 1987, con estudio preliminar de Eduardo ROCA ROCA, pp. 154-155.

21 SILVELA, A., *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839, p. IX.

22 *Encyclopédia española del siglo diez y nueve, o biblioteca completa de ciencias, literatura, artes y oficios, &c.*, Madrid, 1842; término «Administración», p. 176. El pensamiento y la obra científica de este autor decimonónico han sido estudiados por VICENTE GUERRERO, G., *El pensamiento político-jurídico de Alejandro Oliván en los inicios del moderantismo (1820-1843)*, Huesca, 2003.

La ansiada reforma del régimen territorial se iniciaba el 8 de enero de 1845 con la promulgación de una nueva ley sobre organización y atribuciones de las diputaciones provinciales²³. Meses más tarde se completaba este marco legal con otras dos disposiciones sobre las atribuciones de los jefes políticos y la creación de los consejos provinciales²⁴. Con esta legislación se implantaba un modelo centralizador, con una alta dependencia jerárquica que conllevará, necesariamente, la reducción de la autonomía provincial²⁵.

La trama territorial nacida en 1845 cuenta con tres bases: a las ya conocidas del jefe político y la diputación, se sumará el consejo provincial²⁶. El delegado del Gobierno verá reforzada su potestad²⁷. Paralelamente, la legislación moderada introducirá importantes modificaciones que afectarán a la autonomía de la diputación. De un lado, se endurecen los requisitos económicos necesarios para poder ser elegido diputado, eliminándose toda referencia a los profesionales liberales²⁸. Con esta medida, se garantiza la constitución

23 El profesor Ortega Gil ha estudiado la fase de discusión y aprobación de esta normativa. En ella, destacan dos circunstancias: de un lado, el hecho de que el Proyecto fuese inicialmente presentado en el Senado para posteriormente pasar al Congreso; de otro, hubo una divergencia puntual entre el texto aprobado en el Senado y el del Congreso, referente a la enmienda presentada en la Cámara Baja por el diputado Roca de Togores, proponiendo que la autorización comprendiera también la creación de un cuerpo o consejo superior administrativo, lo que obligó a constituir una comisión mixta el 11 de diciembre, para salvar las diferencias entre ambas Cámaras; *vid. ORTEGO GIL, P., Evolución legislativa de la diputación provincial en España, 1812-1845: la Diputación de Guadalajara*, cit., vol. I, pp. 644-653.

24 Ley 2-IV-1845, *decretando las atribuciones de los gobiernos políticos*, y Ley 2-IV-1845, *de organización y atribuciones de los consejos provinciales*, en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa...*, cit., pp. 574-575 y 153-154, respectivamente.

25 POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, 1982, p. 193.

26 ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación...*, cit., p. 122.

27 En este sentido, además del mantenimiento del orden público y de la ejecución en la provincia de las leyes, decretos y demás disposiciones dictadas por el Gobierno, le corresponde, a partir de esta nueva etapa, «vigilar e inspeccionar todos los ramos de la Administración comprendidos en el territorio bajo su mando» (art. 4, Ley 2-IV-1845, sobre atribuciones de los jefes políticos). Asimismo, no debemos olvidar que por Decreto de 28-XII-1849 se creaba la figura del gobernador civil, asumiendo esta nueva institución las funciones del jefe político y del intendente; *vid. PÉREZ JUAN, J. A., Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante...*, cit., pp. 220-221).

28 El artículo 5.^º del Decreto de 21-IX-1835 sobre el modo de constituir y formar las diputaciones, en vigor hasta 1845 en aplicación del artículo 7.^º del Decreto de 13-IX-1837 sobre organización de las diputaciones provinciales, que declara vigentes todas las leyes y decretos relativos a las mismas en cuanto no se opongan a lo establecido en ella, exige, además de otros requisitos, el de «Poseer una renta anual de 6000 rs de vn, procedentes los 3000 á los menos de propiedad territorial ó industrial radicada en el país, ó subsistir independiente y decentemente con el oficio de Abogado, de Médico ó Médico-cirujano aprobado, con enseñanza ó profesión pública de alguna ciencia».

de una corporación conservadora integrada por los sectores sociales más tradicionales. Asimismo, la citada normativa elimina la planta de la secretaría provincial y establece que el cargo de secretario será elegido entre los propios diputados provinciales, para cada sesión, y únicamente por el tiempo de duración de las mismas²⁹. A partir de este momento la tramitación de sus expedientes pasará a manos del personal administrativo del Gobierno civil³⁰. De otro lado, se constriñe el funcionamiento de la diputación, limitando su existencia. El régimen provincial de 1845, además de reducir a dos el número de reuniones ordinarias anuales³¹, subordina toda su actividad a la supervisión del Gobierno y, por delegación, del jefe político. A este no solo corresponde convocarlas, presidirlas y ejecutar sus acuerdos, sino que, también, constituye el único conducto válido a través del cual estas podrán comunicarse con aquel y las restantes autoridades³². Asimismo, está facultado para suspender las sesiones de la diputación y a sus propios vocales.

Finalmente, debemos fijar nuestra atención en las atribuciones de la corporación provincial. Si durante la época gaditana disfrutaba de un amplio elenco de competencias, en esta etapa sus funciones serán restringidas de modo importante. La Ley provincial de 1845 establece que las potestades de la diputación serán única y exclusivamente las que ella recoge, no pudiendo desempeñar ninguna otra³³. Se trata por tanto de una relación taxativa y cerrada que no le permite conocer de otros asuntos que los establecidos en la misma. Además, a la hora de enumerarlas distingue entre materias propias; aquellas sobre las que únicamente podrá deliberar según la legislación vigente; y, por último, aquellas en que debe ser oída, sin que su informe sea vinculante para el Gobierno o sus delegados. En relación con las primeras, indicar que se produce una restricción importante respecto a períodos anteriores. El campo de actuación quedará limitado al reparto del cupo provincial en materia de contribuciones y de quintos, resolución de las reclamaciones y propuesta al Gobierno de aquellos arbitrios que considere necesarios para el interés provincial³⁴. En segundo lugar, se la autoriza para «deliberar» sobre cuestiones de diversa índole, por ejemplo, administración del patrimonio in-

29 Art. 41, Ley 8-I-1845.

30 Art. 51, Ley 8-I-1845: «todos los asuntos o expedientes en que deban entender las diputaciones se instruirán en las oficinas del gobierno político».

31 Art. 36, Ley 8-I-1845.

32 Arts. 40, 49 y 50, Ley 8-I-1845.

33 Art. 58, Ley 8-I-1845: «No podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente Ley».

34 Además, está facultada para someter a la consideración del rey «las exposiciones que crean oportunas sobre asuntos de utilidad para la provincia, y sus observaciones sobre el

mobiliario provincial, creación y desaparición de establecimientos públicos, entre otros, pero se limita su actividad hasta el punto de prohibir el debate sobre estos si no han sido antes aprobados por el Gobierno o jefes políticos correspondientes³⁵. Concluye la nueva normativa enumerando una serie de atribuciones sobre las que la diputación tuvo facultad de decisión y resolución en el pasado, pero en las que ahora únicamente tendrá la posibilidad de ser «oída». Podrá ser consultada en cualquier momento, pero obligatoriamente, aunque de forma no vinculante, en asuntos de formación y delimitación de nuevos municipios, establecimientos de beneficencia, instrucción pública, así como en materia de obras públicas³⁶.

El esquema de la Administración territorial se cierra con la creación de los consejos provinciales. Son órganos colegiados de carácter territorial que presentan una doble naturaleza jurisdiccional y administrativa³⁷. Se trata, según la doctrina, no solo de una institución con funciones de asesoramiento y consulta, sino también de «un tribunal provincial capaz de resolver todos los recursos en materia contencioso-administrativa»³⁸. Dejando a un lado sus funciones con-

estado que en la misma tengan los diferentes ramos de la Administración» (art. 55, Ley 8-I-1845).

35 «Las Diputaciones provinciales pueden deliberar, con sujeción á las leyes y reglamentos: 1º. Sobre el modo de administrar las propiedades que tenga la provincia, condiciones de los arriendos o nombramiento de administradores; 2º. Sobre la compra, venta y cambio de propiedades de la misma; 3º. Sobre el uso ó destino de los edificios pertenecientes á la provincia; 4º Sobre los establecimientos provinciales que convenga crear ó suprimir, y las obras de toda clase que puedan ser de utilidad para la provincia; 5º. Sobre los litigios que convenga intentar ó sostener; 6º. Sobre la aceptación de donativos, mandas o legados; 7º. Sobre todos los demás asuntos acerca de las cuales las leyes conceden ó concedieren en adelante el derecho de deliberar á las Diputaciones» (art. 56, Ley 8-I-1845).

36 «Se oirá el informe de las Diputaciones provinciales: 1º. Sobre la formación de nuevos Ayuntamientos, unión y segregación de pueblos; 2º. Sobre la demarcación de límites de la provincia, partidos y Ayuntamientos, y señalamiento de capitales; 3º. Sobre los establecimientos de beneficencia, instrucción publica, ú otros cualquiera de utilidad para la provincia que convenga crear ó suprimir en ella; 4º. Sobre la necesidad ó conveniencia de ejecutar toda clase de obras públicas que, no siendo del cargo exclusivo del Estado ó de los Ayuntamientos, hayan de costearse por los fondos provinciales, como igualmente sobre la elección de los planos, formación de presupuestos y condiciones de las contratas; 5º. Sobre las cuestiones relativas a las obras públicas que interese al Estado construir, cuando la provincia, por sí sola o en unión con otras, tenga parte en ellas; 6º. Sobre cualquier otro objeto que determinen las leyes, ó cuando el Gobierno ó el Gefe político de la provincia tenga a bien oír su dictamen» (art. 57, Ley 8-I-1845).

37 FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid, 1998, p. 314.

38 CHAMOCHO CANTUDO, M. A., *La Diputación Provincial de Jaén en el primer Estado constitucional: Historia política y jurídica de la Diputación Provincial de Jaén (1813-1868)...*, cit., p. 452. La doctrina ha localizado en el proyecto de Silvela de 1838 los antecedentes de la reforma de la Administración territorial acometida por los moderados en 1845. Silvela importa el sistema francés, adaptándolo a las circunstancias de la estructura

tenciosas, se articulan como entes de carácter consultivo que darán su dictamen siempre que el jefe político por sí o por acuerdo del Gobierno se lo pida, o cuando las leyes y demás disposiciones así lo prescriban³⁹. Presididos por el jefe político, estarán integrados por un número variable de vocales nombrados por el rey⁴⁰. El puesto será retribuido con cargo a las arcas provinciales. En caso de ausencia o enfermedad eran sustituidos por los consejeros supernumerarios⁴¹.

Poco más regula la normativa sobre estas corporaciones. Son muchas las cuestiones por resolver: ¿Sobre qué asuntos asesoraron? ¿Resultaba vinculante su dictamen? ¿Por qué era necesaria su creación? ¿No podían desempeñar esta labor las diputaciones? A la vista de la regulación expuesta podemos diferenciar dos tipos de consultas: voluntarias y obligatorias. En las primeras el jefe político considera conveniente escuchar el parecer del consejo para adoptar una resolución importante, pero dicho asesoramiento no era preceptivo. Las segundas, por el contrario, serían aquellas que son requeridas por alguna norma para la validez del acto administrativo⁴². Sin ánimo de ser exhaustivo, el jefe político deberá oír al consejo en los siguientes casos:

a) Elecciones: para resolver las reclamaciones de los electores sobre listas electorales⁴³. Solicitará el dictamen del consejo para declarar la validez

administrativa española, «pues entiende que las limitaciones materiales y físicas del Consejo de Estado hacían imposible que su múltiple esfuerzo se desplegase a lo largo de todo el territorio de la Monarquía»; *vid.* GONZÁLEZ DÍEZ, E., «De la justicia administrativa: el ensayo de los tribunales provinciales», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVII, 1997, p. 1413.

39 Art. 6, Ley 2-IV-1845, de *organización y atribuciones de los consejos provinciales*.

40 «Habrá en la capital de cada provincia un consejo provincial compuesto del jefe político y de tres a cinco vocales nombrados por el Rey» (art. 1, Ley 2-IV-1845, de *organización y atribuciones de los consejos provinciales*). Esta composición era modificada por Decreto de 29 de septiembre de 1847, si bien la misma no trascendió del texto legal, pues apenas unos días después de su promulgación quedaba en suspenso; *vid.* BENITO FRAILE, E. DE, «El Consejo Provincial...», cit., p. 114.

41 Los consejeros supernumerarios podrán asistir a las sesiones de la corporación, si bien no tendrán ni voz ni voto, «excepto cuando entren en ejercicio: en ese caso, y mientras dure su interinidad, cobrarán la mitad de la gratificación que corresponda al propietario» (art. 4, Ley 2-IV-1845, de *organización y atribuciones de los consejos provinciales*).

42 «Un jefe político no puede abarcarlo todo: será tal vez hombre muy entendido en administración y carecerá de conocimientos jurídicos o del tiempo necesario para examinar a fondo tal cuestión grave. Cuando la ley ó el gobierno han podido prever estos casos arduos, han impuesto al jefe político la obligación de consultar al Consejo provincial; y cuando la previsión no alcanza, dejan a su buen criterio escoger las ocasiones en que conviene invocar el auxilio de las luces y de la experiencia de dicho cuerpo», *vid.* COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 210.

43 Art. 28, Ley 18-III-1846, en *Gaceta de Madrid*, núm. 4206, sábado, 21 de marzo de 1846. Asimismo, art. 31, Ley 8-I-1845, de *organización y atribuciones de los ayuntamientos*.

de las actas electorales provinciales, si no hubiere reclamaciones atendibles, o remitir al Gobierno la decisión del asunto, si hallare vicios de nulidad. En estos casos, además, decidirá si el diputado electo tiene o no las cualidades que para el cargo exige la ley⁴⁴. De igual modo, se requerirá el parecer del máximo órgano asesor provincial para aprobar o desaprobar los comicios municipales y decidir las reclamaciones y excusas de los elegidos⁴⁵.

b) Ayuntamientos: para decretar, a instancia de parte o de oficio, la suspensión de los acuerdos ejecutorios de los cabildos si fueren contrarios a las leyes, reglamentos y reales órdenes⁴⁶. Asimismo, será requerido el parecer del consejo para censurar las cuentas de los fondos públicos. Este dictamen también será necesario para el pago de libramientos expedidos por los alcaldes que no cuenten con el beneplácito de los depositarios⁴⁷.

c) Obras públicas: para decidir sobre la clasificación, dirección y anchura de los caminos vecinales, y para autorizar con este motivo la imposición de alguna servidumbre temporal a los terrenos colindantes cuando sus propietarios no lo consintieren. También es preciso su dictamen en los casos en que los pueblos interesados en la construcción o conservación de este tipo de vías no se hallen de acuerdo en su necesidad y conveniencia⁴⁸. Igualmente será necesaria su participación para la distribución de los fondos que la diputación provincial haya votado para los caminos vecinales de primer orden, reparto que ha de realizarse atendiendo a criterios de utilidad general y a los esfuerzos que los pueblos afectados deban realizar para contribuir a los gastos que ocasionen⁴⁹.

⁴⁴ Arts. 32-34, Ley 8-I-1845, *de organización y atribuciones de las diputaciones provinciales*.

⁴⁵ Art. 54, Ley 8-I-1845, *de organización y atribuciones de los ayuntamientos*.

⁴⁶ Los asuntos a que se refiere esta disposición son: el sistema de administración de propios, arbitrios y demás fondos del común; el disfrute de los pastos, aguas y demás aprovechamientos comunes, en donde no haya un régimen especial autorizado competentemente; el cuidado, conservación y reparación de los caminos y veredas, puentes y pontones vecinales; las mejoras materiales de que sea susceptible el pueblo cuando su costo no pase de 200 rs. Vellón en los pueblos de menos de 200 vecinos; de 500 en los pueblos de 200 a 1000 vecinos, y de 2000 en los restantes (art. 80, Ley 8-I-1845, *de organización y atribuciones de los ayuntamientos*).

⁴⁷ Arts. 108 y 104, Ley 8-I-1845, *de organización y atribuciones de los ayuntamientos*.

⁴⁸ Art. 2, Real Decreto 7-IV-1848, en *Gaceta de Madrid*, núm. 4958, martes, 11 de abril de 1848. Asimismo, arts. 5 y 7, Ley 28-IV-1849, en *Gaceta de Madrid*, núm. 5344, martes, 1 de mayo de 1849.

⁴⁹ Arts. 9 y 4, Real Decreto 7-IV-1848.

d) Beneficencia: será preceptivo su parecer al suspender a los patronos de los establecimientos provinciales o municipales de beneficencia; al conceder o rehusar la competente aprobación a los presupuestos para el régimen interior de los mismos, y al calificar la importancia de sus negocios litigiosos para decidir si, no obstante ser asistidos en justicia como pobres, les convenirá elegir letrado que no sea de turno⁵⁰.

e) Recursos hídricos y minas: deberá obtenerse el dictamen del consejo en la instrucción de los expedientes relativos al aprovechamiento de las aguas de los ríos a favor de particulares⁵¹. Asimismo, el máximo órgano asesor territorial participa en las solicitudes de autorización para la extracción de minerales de naturaleza terrosa de alguna propiedad particular; para abrir calicatas a menor distancia que cincuenta varas de un edificio, hacienda o cercado contra la voluntad de sus dueños; y al autorizar la construcción de cualquier artefacto que requiera el uso de combustible vegetal, o el aprovechamiento de algún salto de agua y la abertura de caminos de más de media legua, habiendo oposición de los pueblos o particulares cuyas tierras hubieren de atravesar⁵².

50 Art. 11, Ley 20-VI-1849, en *Gaceta de Madrid*, núm. 5398, domingo, 24 de junio de 1849. «Hallándose prevenido por Real Orden de 20 de julio de 1838, reproducida por otra de 11 de diciembre de 1847, que los institutos de beneficencia se defiendan por pobres en los pleitos que hayan de sostener, y conocidos los inconvenientes que de aquí se habían seguido por malas defensas, se dispuso posteriormente que a este efecto hubieran de distinguirse casos ordinarios y casos extraordinarios, según la valía e importancia de dichos pleitos. En los ordinarios deben los tales institutos defendérse absolutamente por pobres, sin devengar honorarios á curiales, abogados, ni papel sellado; pero en los estraordinarios, en los que puede haber necesidad de cometer su dirección a jurisconsultos de conocida reputación y experiencia, deben abonar sus honorarios al abogado que se elija fuera del turno establecido para la defensa de pobres, siendo *los jefes políticos, quienes, oyendo el Consejo provincial, deben calificar de ordinarios o estraordinarios*, según su importancia, los referidos asuntos litigiosos de los establecimientos de beneficencia,...», PELÁEZ DEL POZO, J., *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, Madrid, 1849, pp. 104-105.

51 Debe solicitarse autorización al jefe político para establecer cualquier empresa que tenga por objeto: «primero; con la navegación de los ríos ó su habilitación para conducir á flote balsas ó almadias, segundo, con el curso y régimen de los mismos ríos, sean o no navegables y flotables; tercero con el uso, aprovechamiento y distribución de sus aguas; cuarto, con la construcción de toda clase de obras nuevas en los mismos ríos, incluyendo los puentes de todas clases». En estos casos, la máxima autoridad política, después de obtener el parecer del ingeniero, debe oír al consejo provincial, sometiéndo para ello el expediente a su examen para remitirlo en su día al Gobierno; *vid. PELÁEZ DEL POZO, J., Tratado teórico práctico..., cit.*, p. 102.

52 Arts. 3, 7, 10 y 20, Ley de 11 de abril de 1849. He tenido ocasión de estudiar el contenido de este texto legal en PÉREZ JUAN, J. A., *El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas (1847-1851)*, Madrid, 2008, pp. 142 y ss.

f) Cuestiones de competencia de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas. El jefe político oirá a la corporación consultiva cuando quiera de oficio, o a instancia de parte, inhibirse en el conocimiento de algún asunto, y siempre que en contestación a algún exhorto haya de insistir o ceder en la prosecución del conflicto⁵³. Asimismo, en los procedimientos contencioso-administrativos debe ser consultado al fijar las dietas que hayan de devengar los ujieres del mismo consejo, cuando salieren de la capital a practicar alguna diligencia de su oficio⁵⁴.

En todos estos casos el acuerdo del consejo carece de carácter ejecutivo. Se trata de meros dictámenes o deliberaciones, que solo pueden convertirse en normas de obligado cumplimiento si el jefe político, en quien reside la autoridad administrativa, las acepta y les otorga fuerza obligatoria⁵⁵. De este modo, la máxima autoridad política a nivel provincial es libre de seguir o no el parecer del ente asesor, «sin que ni el conformarse atenúe su responsabilidad, ni el oponerse la agrave»⁵⁶.

Igualmente escasa resulta la normativa al regular el funcionamiento de los consejos. El articulado se limita a señalar el carácter secreto de sus sesiones, exigiéndose la presencia de la mayoría de los vocales, incluida la máxima autoridad política, y «haber por lo menos un letrado». En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad⁵⁷. Son muchas las cuestiones que quedan sin resolver: ¿Cómo se han de tramitar los expedientes? ¿De qué modo han de emitirse los informes? ¿Han de ser escritos o pueden ser orales? Muchas de estas lagunas fueron resueltas por orden de 2 de julio de 1845, en la que se daban instrucciones a los jefes políticos para la co-

53 Arts. 4 y 13, Real Decreto 4-VI-1847, en *Gaceta de Madrid*, núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

54 Art. 12, Reglamento 1-X-1845, en *Gaceta de Madrid*, núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

55 «Al residir en la jefatura política la autoridad gubernativa y por el principio de jerarquía que atraviesa toda la administración no debe ser compulsado (el jefe político) a seguir la dirección del dictamen, siendo suya además la responsabilidad administrativa; si no (...) convertiríamos a los jefes políticos en simples editores de los acuerdos», GONZÁLEZ DÍEZ, E., «De la justicia administrativa:...», cit., p. 1415.

56 «Así pues, aun cuando el jefe político se adhiriese enteramente al dictamen obligatorio o voluntario del Consejo provincial, debe dictar la providencia en su propio nombre y autorizarla con su firma, si bien, es igualmente deber suyo añadir la fórmula, oído el Consejo provincial, cuando su concurso fuere forzoso, para que conste a los administrados la legalidad del acto...», COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 212.

57 Arts. 13 y 14, Ley 2-IV-1845, de *organización y atribuciones de los consejos provinciales*.

rrecta constitución de las nuevas corporaciones consultivas⁵⁸. Para facilitar la tarea del consejo, los expedientes sometidos a su consideración debían ser remitidos debidamente instruidos y extractados. Asimismo, en caso de ser necesario, iban acompañados de los documentos y antecedentes indispensables para emitir su dictamen⁵⁹. El asunto pasaba al examen previo de un consejero, el cual exponía su parecer por escrito, que era remitido a la deliberación y acuerdo del pleno. El dictamen podía ser escrito u oral⁶⁰. La normativa, en aras de agilizar el proceso, incentiva la utilización de este último supuesto, si bien solo era factible cuando el jefe político se hallaba presente «después de ilustrada esta autoridad con la discusión y el dictamen oral». En estos casos debía tomarse nota de lo acordado en el registro habilitado para tal efecto, «rubricando acto continúo los consejeros que hubieren concurrido al acuerdo, y pudiendo salvar su parecer el que hubiere disentido de la mayoría»⁶¹. En el desarrollo de sus funciones el consejo será auxiliado por un oficial de la secretaría del gobierno político, que actuará como secretario de la citada corporación en todos los casos en que no ejerce como tribunal administrativo⁶².

Llegados a este punto nos interesa afrontar una última cuestión: ¿Por qué se estima necesario crear un nuevo órgano colegiado con atribuciones consultivas en lugar de las diputaciones? ¿Cuál es la razón para que no pudieran asumir esta labor de asesoramiento las corporaciones electivas? La respuesta a estas preguntas resulta crucial para entender la reforma territorial acometida por el moderantismo. Lo cierto es que alguna voz disonante se pudo escuchar en el hemiciclo durante la tramitación parlamentaria del régimen provincial de 1845⁶³. No obstante, la mayoría moderada estuvo

58 «Para que los consejos provinciales se instalen desde el principio con la debida regularidad, ha tenido S.M. a bien disponer que se hagan a los jefes políticos las prevenciones siguientes...», Real Orden 2-VII-1845, en *Gaceta de Madrid*, núm. 3947, sábado, 5 de julio de 1845.

59 Prev. 8, Real Orden 2-VII-1845.

60 Prev. 9, Real Orden 2-VII-1845.

61 Prev. 10, Real Orden 2-VII-1845.

62 Dicho oficial, elegido por el propio jefe político entre el personal adscrito a su secretaría, desempeñará el «encargo sin aumento de sueldo ni retribución de ninguna especie, y sin perjuicio del carácter y de las obligaciones que tenga como dependiente del Gobierno político» (prev. 7, Real Orden 2-VII-1845).

63 El diputado Perpiñá dudaba de la conveniencia de estos nuevos consejos provinciales. Decía: «Creo que (...) era más regular, mucho más oportuno, mucho más conveniente a las provincias, a los intereses de los pueblos, que siguiesen estos negocios corriendo por las diputaciones provinciales, las cuales, conociendo las costumbres e intereses de los pueblos estaban más en el caso de poder resolver con acierto en semejantes cuestiones, las cuales además se acostumbraban a dirimir del modo conciliatorio que más posible fuese, y el esta-

a favor de la creación de los nuevos entes deliberantes en perjuicio de las diputaciones. Los motivos de esta decisión son expuestos con gran claridad por la doctrina de la época. Para estos autores el carácter no permanente de las diputaciones y su naturaleza electiva hacían imposible que estas pudieran llevar a cabo de forma adecuada una tarea de asesoramiento⁶⁴. Dejando a un lado la justificación expuesta, en nuestra opinión, las razones que sustentaron la medida son obvias. No debemos olvidar que el consejo provincial será la pieza angular de la Administración territorial articulada por el partido moderado. Estas corporaciones se presentan, sin duda, como el instrumento clave para alcanzar la ansiada uniformidad y centralización. De este modo, sin eliminar a las diputaciones, sin suprimir el órgano colegiado de origen popular, se las irá privando de competencias y atribuciones, dejándolas, en la práctica, apenas sin contenido, en favor del consejo provincial⁶⁵.

En resumen, asistimos a un proceso de debilitación de las diputaciones provinciales en el que, sin llegar a hacerlas desaparecer, se les privará de una parte importante de su contenido⁶⁶. Por el contrario, los delegados del Gobierno a nivel territorial, jefe político y consejo provincial, acrecentarán su poder, no solo al aumentar el número de sus funciones, sino también al ampliar el grado de dependencia de las diputaciones y ayuntamientos sobre ellos.

blecimiento de estos consejos traerá la necesidad de seguir como por medio del litigio una porción de asuntos que ahora se cortaban buenamente...», *Diario de Sesiones de Cortes*, sesión núm. 49, 6 de diciembre de 1844.

64 «Las diputaciones tienen sesiones periódicas y la administración activa ha menester un consejo permanente.— Las primeras se renuevan con frecuencia, y la administración activa ha de ser consultada por corporaciones habituadas á interpretar las leyes y reglamentos.— Aquellas entienden más de asuntos de interés provincial y los miran con preferencia a los de utilidad común, y los Consejos, si no libres de toda afección local, por lo menos son más dueños de si mismos, y forman juicios más independientes; y en suma, siendo las Diputaciones de origen popular, carecen de unidad de pensamiento y están exentas de responsabilidad, de lo cual se infiere que su cooperación sería pocas veces eficaz y menos todavía espontánea y sincera», COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 209.

65 PÉREZ JUAN, J. A., *Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante...*, cit., p. 120. Por su parte, Ortego Gil califica a las diputaciones de «meras comparsas» al servicio del poder central; vid. ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa...*, cit., vol. I, p. 665.

66 «La situación de las provincias en el modelo moderado es similar: Concentración del poder en el jefe político o gobernador, que preside no solo una diputación francamente disminuida en representatividad y en funciones, sino un tribunal administrativo cuyos miembros dependen del ministerio que los nombra y los destituye», CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, 1979, p. 169.

3. La Gloriosa y la creación de la comisión provincial⁶⁷

El 6 de junio de 1869 se promulgaba en España un nuevo texto constitucional, en el que se articulaba un régimen jurídico-político basado en los principios de democracia y descentralización⁶⁸. Junto al reconocimiento del sufragio universal, entre otros derechos fundamentales⁶⁹, la citada Carta Magna establecía un nuevo modelo de administración territorial, al proclamar –y citamos textualmente– que «la gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los ayuntamientos y diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes»⁷⁰. A partir de entonces a las corporaciones territoriales correspondían el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de su pueblo o provincia, quedando facultadas para la elaboración y aprobación de sus presupuestos y cuentas. No obstante, en su actuación serán supervisadas por las autoridades gubernativas, quienes adoptarán las medidas convenientes para evitar que se extralimiten en sus funciones⁷¹.

67 Este apartado es un trasunto de mis trabajos «La reforma de la administración territorial en 1870: la Comisión Provincial de Alicante», en *Reformistas y reformas en la Administración española*, 2005, pp. 437-450, y «La diputación provincial de la Revolución y de la República (1868-1874)», en *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)*, textos refundidos y coordinados por CHAMOCO CANTUDO, M. Á., Jaén, 2013, pp. 243-267.

68 SOLÉ TURA, J. y AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1990, p. 60. La labor de la Comisión constituyente y los posteriores debates parlamentarios que llevaron a la aprobación de la Constitución por las Cortes el 1 de junio de 1869 han sido estudiados en DONÉZAR DÍEZ DE ULLZURRUN, J., *La Constitución de 1869 y la Revolución burguesa*, Madrid, 1985. Anteriormente, CARRO MARTÍNEZ, A., *La Constitución española de 1869*, Madrid, 1952.

69 MERINO MERCÁN, J. F., *Regímenes históricos españoles*, Madrid, 1988, pp. 120-121.

70 Art. 37, *Constitución española de 1869*. Sobre este precepto, Embid Irujo ha destacado su peculiar ubicación dentro del articulado constitucional. En su opinión, al encuadrarse en el Título II, «De los poderes públicos», después del artículo 34, donde se habla del poder legislativo; del 35, sobre el ejecutivo, y del 36, sobre el judicial, supone que «de alguna forma, por tanto, se consagra a nivel constitucional un cierto poder municipal y provincial al que se considera con la sustantividad suficiente para colocarlo al lado de los poderes del Estado clásico», EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid, 1978, p. 153.

71 «La organización y atribuciones de las diputaciones provinciales y ayuntamientos se regirá por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1º. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones; 2º. Publicidad de las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley; 3º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas; 4º Intervención del rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y 5º. Determinación de las facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado» (art. 99, *Constitución española de 1869*).

En aplicación de estas directrices constitucionales, el 20 de agosto de 1870 se reformaba el marco legal provincial⁷². Para la nueva legislación, la provincia «ya no es una mera circunscripción estatal, sino territorial, una agrupación de municipios»⁷³. Como bien señala Colmeiro, «las provincias (son) verdaderas unidades administrativas que se fundan comúnmente en vínculos naturales y espontáneos, no tan estrechos como los que constituyen el pueblo y dan origen al ayuntamiento, pero lo bastante, sin embargo, para que no deba ser considerada esta unión puramente artificial y obra tan solo del legislador»⁷⁴.

El reconocimiento de la autonomía territorial conlleva cambios sustanciales⁷⁵. En primer lugar, a las corporaciones se les dota de un carácter más representativo, no solo al incrementarse el número de diputados, sino también al establecerse un sistema de sufragio universal para su elección⁷⁶. Del mismo modo, esta nueva sustantividad y autonomía de las instituciones provinciales obliga a limitar la dependencia jerárquica de estas corporaciones respecto del gobernador civil⁷⁷. En estas fechas, no solo se crea la figura del presidente electo entre los miembros de la diputación, sino que, además, la máxima autoridad política carece de derecho al voto. Asimismo, la autonomía provincial obliga a dotar a las diputaciones de atribuciones propias sobre las que no reconocen ninguna autoridad superior. En este sentido, la legislación de 1870 les atribuye como función exclusiva «la gestión, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto, según esta ley ó la municipal, no correspondan a los Ayuntamientos». Acto seguido, concreta estas atribuciones, distinguiendo dos apartados: de un lado, les corresponde el establecimiento y conservación de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias, y el fomento de sus intereses materiales, entre otros, la construcción de caminos, canales de navegación y de riego, y toda clase de obras públicas de interés provincial; de otro, deben administrar los fondos provinciales, ya sea para el aprovechamiento y la con-

72 FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa...*, cit., p. 876.

73 SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial...*, cit., p. 151.

74 COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, pp. 208-209.

75 «Allí se consagra la sustantividad de la provincia, que deja de ser una mera división territorial, para convertirse en una expresión local», POSADA, A., *Evolución legislativa...*, cit., p. 288. En el mismo sentido, MARTÍN-RETORTILLO, S., en su obra *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, manifestaba: «A nivel provincial la regulación prevista tiende a avanzar muy señaladamente en el proceso de sustantivación de la diputación», p. 172.

76 Art. 7, Ley 20-VIII-1870.

77 ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación...*, cit., p. 139.

servación de toda clase de bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la provincia o establecimientos que dependan de ella, ya para la determinación, repartimiento, inversión y cuenta de los recursos necesarios para la realización de los servicios que están confiados a las diputaciones⁷⁸.

En conclusión, podemos afirmar que la diputación «que se configura con esta Ley es, sin duda alguna, la que a lo largo de todo el período de su existencia ha gozado de mayor poder representativo y descentralizador»⁷⁹.

No obstante, al mismo tiempo que la Ley provincial configura este sistema, articula mecanismos que lo matizan. El propio articulado incluye instrumentos de corrección que nos llevan a hablar de una «descentralización prudente»⁸⁰. De un lado, la diputación, como hemos visto, era autónoma en sus atribuciones propias, pero no en aquellas otras que asumía de forma delegada⁸¹. En estas últimas, «están sometidas a la autoridad inmediata del gobernador de la provincia a quien deben prestar obediencia, así como están obligadas a guardar y cumplir las leyes, reglamentos y órdenes relativas a su ejecución»⁸². Para Colmeiro, las diputaciones actuaban por delegación al realizar el reparto de las contribuciones generales y el servicio militar. En estos casos «no ejercen un derecho propio, ni entienden en un asunto de administración provincial: auxilian al Gobierno a quien pertenece»⁸³. De este modo quedan «sometidas a la autoridad inmediata del gobernador de la provincia a quien deben prestar obediencia, así como están obligadas a guardar y cumplir las leyes, reglamentos y órdenes relativas a su ejecución»⁸⁴. En consecuencia, el gobernador civil queda facultado para suspender los acuerdos provinciales

78 Art. 46, Ley 20-VIII-1870.

79 SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial...*, cit., p. 151.

80 Galván resume magistralmente esta idea en los siguientes términos: «O sea, descentralización, si ma, non troppo»; vid. GALVÁN RODRÍGUEZ, E., *El origen de la autonomía canaria. Historia de una diputación provincial (1813-1925)*, Madrid, 1995, p. 108.

81 Al respecto decía la Comisión que elaboró el proyecto legislativo: «Así, pues, las Corporaciones populares obrarán por derecho propio en lo relativo á la administración de sus distritos; pero tendrá solo delegación en lo que se refiere al orden político. Es decir, que la autonomía local alcanza á cuanto sea necesario para la existencia de la colectividad y al buen orden de las relaciones que por este concepto haya de tener con los individuos que la componen; pero no se extiende en manera alguna á las relaciones del individuo con el Estado en general, ni mucho menos á los intereses colectivos de esta entidad superior»; en POSADA, A., *Evolución legislativa...*, cit., p. 287.

82 Arts. 46 y 88, Ley 20-VIII-1870.

83 COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 220. Además, art. 55, Ley 20-VIII-1870.

84 COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 216. También, arts. 46 y 88, Ley 20-VIII-1870.

cuando estos recaigan sobre asuntos que no sean de competencia de la diputación, se incurra en algún tipo de delito o se cause perjuicio a terceros⁸⁵. Además, el control gubernativo sobre las instituciones provinciales permite a la autoridad política interrumpir las sesiones una vez iniciadas, o anular las convocatorias extraordinarias, si las mismas suscitaran una alteración del orden público⁸⁶. Al respecto, resulta clarificadora la intervención del diputado Balaguer durante el debate parlamentario que dio lugar a la aprobación del texto legal de 1870. Decía lo siguiente: «Por eso, señores, los individuos de la comisión han aceptado una descentralización prudente, limitándose a sentar el principio de la autonomía individual, municipal y provincial en todo lo que tiene de provechoso y útil, en todo lo que tiene de práctico, para que las diputaciones puedan administrar los intereses generales de la provincia, y el municipio los de su localidad respectiva, sin más cortapisa que el derecho inviolable y sagrado del particular, perjudicado por infracción de ley, pero al mismo tiempo hemos reconocido al Gobierno central la facultad de administrar los intereses generales del Estado, dejándole en libertad, en plena libertad de acción para mantener y estrechar más, si cabe, la unidad política y nacional del país»⁸⁷.

No obstante, donde con mayor claridad se aprecia la autonomía provincial es en el funcionamiento de las diputaciones. En este punto la normativa no se limita a fijar unas fechas para el inicio de las sesiones⁸⁸, sino que además instituye un nuevo órgano, denominado comisión, con el objeto de garantizar la actividad provincial⁸⁹. Es esta, sin duda, la principal reforma de la legislación de 1870. Con esta nueva institución no solo se consigue asegurar la continuidad de la actividad provincial, sino que, además, se separa la labor

85 Arts. 48 y 49, Ley 20-VIII-1870.

86 Arts. 36, para las sesiones ordinarias, y 39, para las extraordinarias, Ley 20-VIII-1870.

87 *Diario de Sesiones de Cortes*, núm. 278, sesión de 11 de mayo de 1870.

88 Al respecto, la normativa proclama un principio de autoconvocatoria, al establecer que las sesiones deberán comenzar «todos los años el primer día útil de los meses quinto y décimo del año económico» (art. 31, Ley 20-VIII-1870). Según señala Colmeiro, el año económico «se cuenta del 1.º de julio al 30 de junio siguiente». Así pues, «el quinto y décimo mes del año económico corresponde a los de noviembre y abril del año civil ó usual», COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 214, en nota a pie de página.

89 Según señala Colmeiro, la comisión provincial se creó «siguiendo el ejemplo de Bélgica, en donde existen consejos provinciales y diputaciones permanentes, inspiraron la idea aceptada por el legislador, de crear comisiones provinciales dentro de las mismas diputaciones», COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 227. En el mismo sentido, SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial...*, cit., p. 150.

deliberativa y ejecutiva en este ámbito⁹⁰. Esta corporación está formada por cinco miembros elegidos en el seno de la propia institución provincial, «entre los cuales no habrá más de uno del mismo partido judicial». El cargo es renovable cada dos años y tiene carácter retribuido⁹¹, circunstancia que quiebra el carácter gratuito y honorífico del oficio de diputado que ha regido en toda la legislación decimonónica⁹². Hasta la fecha el funcionamiento del pleno provincial, con un reducido número de sesiones, y espaciadas en el tiempo, permitía que sus vocales pudieran compatibilizar sus obligaciones públicas con sus ocupaciones personales y profesionales. Empero, el carácter permanente de la comisión exige a sus miembros una dedicación exclusiva que requiere articular algún mecanismo de indemnización. Resultan evidentes los argumentos expuestos por Colmeiro a favor de esta retribución económica: «Tanta asiduidad no se puede exigir á personas revestidas de un mandato pasajero, sin otra remuneración por sus servicios que la gratitud de sus conciudadanos. Abandonar su casa y familia, entregar á manos mercenarias el labrador su hacienda, el industrial su fábrica o taller, el comerciante sus negocios, y su clientela el que ejerce una profesión liberal, y esto por espacio de cuatro años, es un sacrificio superior á las fuerzas de quien libra su subsistencia en el trabajo de cada día»⁹³.

Como ya se ha apuntado, la creación de la comisión provincial permite la separación entre deliberación y acción. Es decir, «se cumple el deseo del legislador de separar las funciones deliberantes, a cargo de la diputación, de las meramente ejecutivas y de trámite, a cargo de la comisión provincial»⁹⁴. Sin embargo, la actividad de esta corporación permanente no se agota aquí. La cantidad y heterogeneidad de sus competencias desvirtúa, a nuestro juicio, esta concepción inicial. La Ley faculta al nuevo órgano colegiado para resolver las incidencias de quintas y las reclamaciones que susciten las elecciones de concejales⁹⁵. Además, como superior jerárquico de los ayuntamientos, está capacitado parar revisar los acuerdos municipales, así como para designar a los concejales que deben cubrir interinamente las vacantes que ocurran, mandar que se verifique la elección parcial para proveer dichas plazas y con-

90 «La diputación provincial es una corporación popular, como lo es el municipio, y se necesita separar de ella la parte que delibera de la parte que ejecuta, para impedir que la corporación decida en ciertos casos sobre sus propios actos, para impedir que sea juez y parte», *Diario de Sesiones de Cortes*, núm. 277, sesión de 10 de mayo de 1870.

91 Arts. 58 y 59, Ley 20-VIII-1870.

92 SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial...*, cit., p. 152.

93 COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 226.

94 SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial...*, cit., pp. 151 y 153.

95 Art. 66, Ley 20-VIII-1870.

vocar a los cabildos en sesión extraordinaria cuando lo estime oportuno⁹⁶. Asimismo le corresponde formular a la diputación la propuesta de empleados provinciales, elaborar el presupuesto provincial y presentar semestralmente una memoria que detalle «los asuntos de que aquella haya de ocuparse, con noticia de los negocios pendientes y estado de las cuentas, fondos y administración provincial»⁹⁷. Por último, y no por ello menos importante, es competente para resolver «interinamente los asuntos encomendados a la diputación, cuando su urgencia no consintiere dilación, y su importancia no justificare la reunión extraordinaria de esta»⁹⁸.

Esta atribución genérica conllevará, en la práctica, que las comisiones provinciales mermen de forma considerable las funciones de las diputaciones. La idea es, de nuevo, resumida magistralmente por Colmeiro: «En resumen son tantas y tales (las atribuciones de la Comisión) que casi toda o la mayor parte de la administración provincial y aun municipal está en sus manos, encerrando en círculo muy estrecho la autoridad del gobernador y de la diputación misma»⁹⁹.

En este sentido, al estudiar la comisión provincial de Alicante, constatamos cómo esta nueva institución se mantuvo especialmente activa en contraste con el escaso trajín de la diputación¹⁰⁰. En tierras alicantinas la corporación permanente celebró varias sesiones todas las semanas, llegando en ocasiones a despachar distintos días seguidos¹⁰¹. Por el contrario, la Corporación electiva en estos años verá reducida de forma considerable su actividad, celebrando apenas un par de sesiones anuales¹⁰². Curiosamente, durante el debate parla-

96 Arts. 43, 44 y 96, Ley municipal 20-VIII-1870.

97 Arts. 69, 80 y 67, Ley 20-VIII-1870.

98 Art. 68, Ley 20-VIII-1870. Indicar que esta función ya era realizada por la Comisión de despacho regulada en la normativa del Trienio Liberal (arts. 156-157, Instrucción 3-II-1823).

99 COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 227.

100 PÉREZ JUAN, J. A., «La reforma de la administración territorial en 1870:...», cit., p. 446.

101 La comisión provincial de Alicante celebraba sesiones los lunes y martes de cada semana, «sin perjuicio del despacho de los negocios urgentes que pudieran presentarse». Meses después se ampliaba el número de sesiones, al decidirse que estas se realizaran, además de los días ya señalados, los miércoles; *vid.* PÉREZ JUAN, J. A., «La reforma de la administración territorial en 1870:...», cit., p. 446, en nota al pie.

102 La diputación de Alicante, durante 1871, apenas celebró tres períodos de reuniones: el primero en febrero, desde el día 17 al 20, donde se adoptaron los acuerdos necesarios para la instalación de la Diputación, entre otras cuestiones; el segundo el 1 de abril, centrado en la aprobación del presupuesto ordinario para el próximo año, pero especialmente en el examen de los gastos ocasionados por el viaje de los reyes a tierras alicantinas; en tercer lugar, y con carácter extraordinario, se celebró una sesión el 19 de julio, para tratar cuestiones en materia

mentario, ya se advertía por algunos diputados de las terribles consecuencias que la implantación de la comisión provincial tendría para la diputación: «(...) todas las atribuciones que concedéis a la Diputación Provincial eran más de nombre que otra cosa, porque todas, absolutamente todas, están mermadas por la Comisión Permanente...»¹⁰³.

En la práctica fueron innumerables las cuestiones y los expedientes tramitados por la comisión provincial de Alicante en estos años. Aunque en su mayoría afectaron a cuestiones propias de su competencia, como las incidencias de quintas, la revisión de acuerdos de ayuntamientos, y la resolución de reclamaciones en las elecciones de concejales y sus sustituciones en caso de vacancia, sin embargo fueron también muy numerosos los asuntos conocidos en materia de rendición de cuentas municipales, fomento e instrucción y beneficencia. Esta circunstancia motivó que, en la práctica, el órgano permanente asumiera una posición preferente en la vida económica, política y social de la provincia¹⁰⁴.

¿Cómo afecta este papel de la comisión a sus relaciones con la diputación provincial? Como sabemos, la nueva institución desempeña dos tipos de atribuciones, unas propias y otras que ejerce en nombre del pleno provincial en determinadas circunstancias excepcionales. Dentro del primer grupo, se encuentran la redacción de una memoria indicando los asuntos a tratar en cada periodo de sesiones y la elaboración del presupuesto¹⁰⁵. Además, le corresponde la propuesta de los empleados y la redacción del reglamento de funcionamiento interno de la diputación. Finalmente, resuelve las reclamaciones en materia de elecciones municipales. En este tipo de cuestiones no cabe principio jerárquico alguno. Al tratarse de atribuciones propias de la comisión, la diputación no puede entrar a dirimir en ellas. Más problemático resulta el segundo bloque de atribuciones. En determinadas ocasiones, cuando la urgencia de un expediente así lo requería, pero su importancia no justifi-

de reemplazo para el ejército, y por último, el 4 noviembre, se iniciaba un nuevo periodo de sesiones que se centró en la aprobación del Reglamento de funcionamiento de la corporación, finalizando el día siguiente. Más triste es aún la situación durante 1872. La primera reunión ordinaria se iniciaba el 17 de abril, prorrogándose el período de sesiones hasta el 19. No hubo ninguna sesión más hasta el mes de julio, donde en virtud de convocatoria extraordinaria del gobernador civil hubo sesiones los días 24 y 25 de julio, para proceder al sorteo de la mitad de los vocales que debían ser renovados; *vid. PÉREZ JUAN, J. A., Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante...*, cit., p. 197.

103 *Diario de Sesiones de Cortes*, núm. 289, sesión de 24 de mayo de 1870.

104 PÉREZ JUAN, J. A., «La reforma de la administración territorial en 1870:...», cit., p. 447.

105 Arts. 67 y 80, Ley 20-VIII-1870.

caba una convocatoria extraordinaria, se facultaba a la comisión para decidir en asuntos propios del pleno provincial. En estos casos, los acuerdos tenían el carácter de interinos hasta su refrendo posterior. La praxis institucional muestra que, salvo casos excepcionales, en la gran mayoría de las ocasiones estos eran confirmados sin ningún tipo de objeción¹⁰⁶.

Llegados a este punto resulta necesario señalar que la creación de las comisiones provinciales no fue una cuestión pacífica en sede parlamentaria. Este ente recordaba viejos tiempos en los que los moderados habían coartado la libertad de las diputaciones a través de los consejos provinciales. En defensa de la comisión provincial se alegaban las diferencias existentes entre ambas corporaciones: «Los Consejos provinciales eran cuerpos jurídicos y las comisiones no: los Consejos provinciales eran cuerpos que en los gubernativo no tenían funciones propias sino delegadas por el gobernador; la comisión tiene funciones propias, funciones coercitivas, decisivas y las ejerce con independencia hasta de la misma Diputación provincial; de suerte que (...) la comisión provincial no reemplaza a los Consejos provinciales, sino que reemplaza al gobernador en todos aquellos asuntos en que el gobernador era el superior gerárquico de los ayuntamientos»¹⁰⁷.

Ambos órganos obedecen a conceptos administrativos distintos. Como ya se ha dicho, el consejo es un órgano provincial autónomo e independiente integrado por vocales nombrados directamente por el Gobierno y con funciones administrativas y jurisdiccionales. En este sentido, consideramos que su creación obedece al interés por parte del Estado centralista de la etapa moderada para «anular» a las diputaciones sin eliminarlas. Es decir, sin suprimirlas se las vacía de competencias a favor de otra institución paralela controlada por el poder central, denominado consejo provincial¹⁰⁸. Por su parte, la comisión será la encargada de ejecutar y llevar a cabo los acuerdos de la

¹⁰⁶ PÉREZ JUAN, J. A., «La reforma de la administración territorial en 1870:...», cit., p. 448.

¹⁰⁷ *Diario de Sesiones de Cortes*, núm. 290, sesión de 25 de mayo de 1870. De igual modo resultan muy ilustrativas las palabras de Sabino Herrero al refutar las acusaciones de García San Miguel, que había calificado a las comisiones de ser un «remedio de los antiguos consejos, de los cuales no se diferencian, sino en que no tienen atribuciones jurídico-administrativas». Para Herrero, la distinción entre ambos entes era evidente: «(...) un cuerpo que nace directamente del sufragio universal, que es elegido por la provincia (la comisión provincial), habrá de diferenciarse de una manera profunda y radical de un cuerpo que como el consejo provincial deriva su nombramiento del rey», *Diario de Sesiones de Cortes*, núm. 289, sesión de 24 de mayo de 1870.

¹⁰⁸ SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial...*, cit., p. 152.

diputación¹⁰⁹. Resultan elocuentes las palabras pronunciadas por el diputado Rivero durante la tramitación parlamentaria del marco normativo de 1870. Para este parlamentario valenciano las divergencias entre ambas instituciones eran evidentes y se apreciaban tanto en la composición como en sus atribuciones. Decía: «El consejo provincial era una oficina compuesta de empleados nombrados por el rey, y la comisión es elegida por sufragio universal, y tiene la independencia que es propia del que debe su nombramiento a la elección del pueblo. La comisión está encargada de decidir en alzada de los negocios administrativos y de algunos otros que por su carácter de imprevistos no pueden decidirse a priori por la Diputación: es el poder ejecutivo de la diputación provincial, y al mismo tiempo el asesor del gobernador»¹¹⁰.

4. Bibliografía

- ACOSTA, F., «Perfiles políticos del Consejo Provincial de Jaén», en CHAMOCO CANTUDO, M. Á. (coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, 2014, pp. 427-455.
- BENITO FRAILE, E. DE, «El Consejo Provincial de Madrid (1852-1853)», en *Foro, Nueva Época*, núm. 6, 2007, pp. 93-157.
- BURGOS, J. DE, *Las ideas de Administración*, Granada, 1841; reed., Madrid, 1987, con estudio preliminar de Eduardo ROCA ROCA.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido moderado*, Madrid, 1982.
- CARRO MARTÍNEZ, A., *La Constitución española de 1869*, Madrid, 1952.
- CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, 1979.
- CEBREIROS ÁLVAREZ, E., «Instalación de la primera Diputación Provincial de Orense», en *Glossae: European Journal of Legal History*, núm. 12, 2015, pp. 801-831.
- CHAMOCO CANTUDO, M. Á., *La Diputación Provincial de Jaén en el primer Estado constitucional: Historia política y jurídica de la Diputación Provincial de Jaén (1813-1868). Entre el modelo liberal-constitucional y el modelo moderado-isabelino*, Jaén, 2004.
- COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876.
- COMELLAS, J. L., *La teoría del régimen liberal español*, Madrid, 1962.
- DÍEZ DEL CORRAL, L., «El liberalismo doctrinario», en *Obras completas*, Madrid, 1998.

109 Según señala Colmeiro, la comisión provincial se creó «siguiendo el ejemplo de Bélgica, en donde existen consejos provinciales y diputaciones permanentes, inspiraron la idea aceptada por el legislador, de crear comisiones provinciales dentro de las mismas diputaciones», COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo español*, vol. I, Madrid, 1876, p. 227. En el mismo sentido, SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial...*, cit., p. 150.

110 *Diario de Sesiones de Cortes*, núm. 277, sesión de 10 de mayo de 1870.

- DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN, J., *La Constitución de 1869 y la Revolución burguesa*, Madrid, 1985.
- EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid, 1978.
- ESTEBAN, J. DE, *Las Constituciones de España*, Madrid, 2000.
- ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y diputaciones. La construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)*, Santander, 2006.
- FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del s. XIX*, Madrid, 1977.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid, 1998.
- GALVÁN RODRÍGUEZ, E., *El origen de la autonomía canaria. Historia de una diputación provincial (1813-1925)*, Madrid, 1995.
- GARCÍA MARÍN, J. M.^a, «La reconstrucción de la administración territorial y local en la España del s. XVIII», en *Historia de España de Menéndez Pidal. La época de los primeros Borbones*, vol. XXIX.
- GARRIGÓS PICÓ, E., «La organización territorial a finales del Antiguo Régimen», en ARTOLA, M. (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen, IV, Instituciones*, Madrid, 1982.
- GARRORENA MORALES, Á., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal (1836-1847)*, Madrid, 1974.
- GONZÁLEZ DÍEZ, E., «Administración y justicia: el Consejo Provincial de Palencia», en CALLEJA GONZÁLEZ, M.^a V. (coord.), *Actas del III Congreso de Historia de Palencia*, Palencia, 1995, pp. 605-648.
- «De la justicia administrativa: el ensayo de los tribunales provinciales», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVII, 1997, pp. 1401-1424.
- IRLES VICENTE, M.^a C., *El régimen municipal valenciano en el siglo XVIII. Estudio institucional*, Alicante, 1995.
- JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las diputaciones provinciales en sus inicios. Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Madrid, 2002.
- *Orígens de la Diputació de Tarragona (1822-1840). Divisió territorial, organització institucional i relacions amb els ajuntaments*, Tarragona, 2008.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, F., «O Consello Provincial de Lugo. Os primeiros anos (1845-1849)», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 18, 1998, pp. 105-166.
- «Instalación del Consejo Provincial de Lugo», en *Boletín Informativo de la Excelentísima Diputación Provincial de Lugo*, núm. 44, 1998, pp. 96 y 97.
- MERINO MERCHÁN, J. F., *Regímenes históricos españoles*, Madrid, 1988.
- MORENO TEJADA, S., «Antecedentes históricos de la cuestión territorial en España: el consejo provincial», en GONZÁLEZ GARCÍA, E., GARCÍA MUÑIZ, A., GARCÍA SANSANO, J. e IGLESIAS VILLALOBOS, L., *Mundos emergentes: cambios, conflictos, expectativas*, Ciudad Real, 2016, pp. 893-906.

- «El gobierno del agua en la provincia de Alicante (1845-1866)», en MELGAREJO MORENO, J., MOLINA GIMÉNEZ, A. y ORTEGA GIMÉNEZ, A., *Agua y derecho. Retos para el siglo XXI* (reflexiones y estudios a partir del WaterLaw, Congreso Internacional de Derecho de Agua, Alicante, octubre 2014), Alicante, 2014, pp. 267-288.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1833-1900*, Segovia, 1991.
- ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid, 2008.
- ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la diputación provincial en España, 1812-1845: la Diputación de Guadalajara*, Madrid, 1990.
- PELÁEZ DEL POZO, J., *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, Madrid, 1849.
- PÉREZ JUAN, J. A., *Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, 2005.
- «La reforma de la administración territorial en 1870: la Comisión Provincial de Alicante», en *Reformistas y reformas en la Administración española*, 2005, pp. 437-450.
 - *El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas (1847-1851)*, Madrid, 2008.
 - «Evolución histórica del régimen provincial», en REIG MULLOR, J. y PÉREZ JUAN, J. A. (coords.), *El papel de las diputaciones provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Pamplona, 2008, pp. 22-26.
 - «La diputación provincial de la Revolución y de la República (1868-1874)», en *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)*, textos refundidos y coordinados por CHAMOCHO CANTUDO, M. Á., Jaén, 2013, pp. 243-267.
 - «Atribuciones consultivas de los consejos provinciales», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, 2014, pp. 427-454.
- POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, 1982.
- RODRÍGUEZ CLAVEL, J. R. (coord.), *Los archivos de las diputaciones provinciales*, Toledo, 2002.
- SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, 1989.
- SARRIÓN GUALDA, J., «La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico de las provincias y la rebelión de sus diputaciones», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVII, 1997, pp. 1193-1213.
- SILVELA, A., *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839.
- SOLÉ TURA, J. y AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1990.
- VICENTE GUERRERO, G., *El pensamiento político-jurídico de Alejandro Oliván en los inicios del moderantismo (1820-1843)*, Huesca, 2003.

La Diputación Provincial de Canarias y los cabildos insulares

Eduardo Galván Rodríguez

*Catedrático de Historia del Derecho
y de las Instituciones. Universidad
de Las Palmas de Gran Canaria*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Por qué no existe diputación provincial en Canarias. 3. La cuestión canaria: algunos problemas. 4. Posibles soluciones. 5. El origen de los cabildos insulares. 6. Conclusión: el panorama venidero.

1. Introducción

Muchísimas gracias, en primer lugar, a la Diputación de Segovia por la valentía de auspiciar este encuentro, tan magníficamente organizado¹. Asimismo,

1 Por causas de fuerza mayor, el presente texto es trasunto de la ponencia oral defendida el 21 de abril de 2017 en las Jornadas *Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro*, organizadas por la Diputación de Segovia en el Palacio Provincial de la capital. Los coordinadores de esta edición han añadido algunas notas bibliográficas dirigidas al lector interesado en el tema. Para mayor información, puede consultarse en algunos extremos nuestra aportación «Provincia e islas: Del bicentenario de las diputaciones al centenario de los cabildos insulares», en CHAMOCHO, M. Á. (ed.), *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)*, Jaén, 2013, pp. 337-357. Y, en general, nuestro estudio *El origen de la autonomía canaria. Historia de una diputación provincial (1813-1925)*, MAP, Madrid, 1995.

desde el ámbito más puramente académico, todos debemos nuestra presencia aquí al trabajo y a la generosidad del profesor Jordà.

Vamos ahora a trasladarnos a la ultraperiferia de nuestra realidad presente; viajamos unos dos mil kilómetros, dirección suroeste, hacia las islas Canarias. Para hacer una comparación entre la provincia de Segovia y la antigua provincia única de Canarias (hoy dividida en dos provincias), es preciso tener en cuenta el peso del condicionante geográfico. Si nos acercamos a la provincia de Segovia, la superficie provincial es de unos 7000 kilómetros cuadrados, mientras que la distancia más lejana entre dos puntos puede rondar en torno a los 120 kilómetros. En cambio, la superficie de las islas Canarias es de unos 7447 kilómetros cuadrados (no muy superior a la segoviana), pero la distancia más lejana, entre el punto más occidental de la isla del Hierro y el punto más oriental de la isla de Lanzarote, es de unos 480 kilómetros, esto es, cuatro veces más que en el caso segoviano. A ello hay que añadir que para trasladarse de un punto a otro de esos casi quinientos kilómetros es preciso atravesar brazos de mar de considerable distancia, que aún hoy suponen un desafío logístico; imaginemos lo que supondría en pleno siglo XIX. Este condicionante geográfico determina decisivamente la acción de las Administraciones públicas en el territorio.

Es este un factor, no menor, en el destino trágico de nuestra protagonista de hoy. Partiendo de la vitalidad y la importancia de las diputaciones provinciales para sus territorios ayer, hoy y en un próximo futuro, quiero centrar la atención en un contraejemplo, esto es, en una diputación provincial que ya no existe, fracasada, liquidada desde hace más de noventa años. Ello no es del todo perjudicial, pues del fracaso de otros siempre podemos adquirir lecciones que nos permitan nuestro desarrollo; como reza el viejo adagio, «no has fracasado, has adquirido experiencia». En este sentido, el fracaso de la Diputación Provincial de Canarias puede aportarnos algunas lecciones sobre lo que no deberían hacer las diputaciones actuales si quieren evitar su mismo destino, sobre el camino que no deberían transitar para evitar su desaparición. Y, *a sensu contrario*, nos abre el abanico de posibilidades de lo que pueden hacer y obrar para mantener su vitalidad tal y como hasta el día de hoy y afrontar las oportunidades que brinda el futuro.

2. Por qué no existe diputación provincial en Canarias

La pregunta que nos puede enseñar este camino es clara: ¿Por qué no existe diputación provincial en Canarias? La primera tentación para responder

es acercarnos al otro ejemplo español de archipiélago adyacente, las islas Baleares. Pero encontramos que allí la Diputación Provincial existió hasta 1979, junto a la provincia única, y su extinción (la de la Diputación) solo vino determinada por su carácter de Comunidad Autónoma uniprovincial (en este caso, el correspondiente organismo preautonómico), tal y como sucedió en las demás provincias que pasaron a ser territorios autonómicos uniprovinciales. En cambio, en el caso canario, la Diputación Provincial solo existe hasta 1925, dos años antes de la división provincial del archipiélago en 1927, que representa el único cambio significativo del mapa provincial español desde aquel lejano 1833 en que fuera aprobado, y que, además, nos presenta dos provincias sin diputaciones provinciales. Asimismo, la caída de la Diputación canaria no obedece únicamente al surgir de los cabildos insulares, pues estos, creados en 1912, comienzan a funcionar al año siguiente y coexisten doce años con la propia Diputación Provincial.

No somos los primeros en preguntarnos esta cuestión. En el año 1910, un periódico catalán, el diario *Las Noticias* de Barcelona, destina a su corresponsal en Melilla hacia Santa Cruz de Tenerife para que informe a sus lectores sobre lo que está sucediendo en Canarias. Su intencionalidad era clara; el mismo corresponsal, Salvador Cánovas Cervantes, la apunta. El objetivo no es otro sino el de ayudar a hacer «desaparecer de nuestra vida política y administrativa el régimen centralista y de provincias que ha sido el más tremendo de los fracasos». Porque, además, añade que «la rebeldía aquí latente contra las demasías del poder central es igual y tiene idéntico origen que la de Cataluña». Si el modelo provincial fracasa en Canarias, ello mostraría que el modelo provincial es un fracaso en el nivel nacional. Y es que el «problema canario» había pasado a ser una cuestión nacional, que asoma a los diarios nacionales. De hecho, el propio Cánovas Cervantes reúne sus trabajos y los publica en un libro el mismo año 1910, bajo el título *El problema canario*².

Curiosamente, ese mismo año 1910, también ve la luz de la imprenta otro libro con el mismo título, *El problema canario*, escrito en esta ocasión por un canario, un destacado palmero que ocupaba un importante cargo administrativo en Madrid; hablamos de Pedro Pérez Díaz³. A pesar

² CÁNOVAS CERVANTES, S., *El problema canario* (Santa Cruz de Tenerife, Imp. Isñela de José Palazón Arvelo, 1910). Hay una reedición posterior con estudio preliminar, notas y apéndices de Agustín Millares Cantero (Las Palmas, Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, 1977).

³ PÉREZ DÍAZ, P., *El problema canario* (Santa Cruz de la Palma, Imprenta Gutenberg, 1910).

de desarrollar su trabajo en la capital nacional, nuestro autor mantenía el contacto con su tierra natal y pasaba los veranos en ella, lo que le permitía estar al tanto de las inquietudes y problemáticas, tanto insulares como nacionales.

Como no hay dos sin tres, por la misma fecha aparece una tercera obra, esta vez de la mano de un abogado originario de Fuerteventura, Manuel Velázquez Cabrera, que aborda la misma problemática, pero desde otra perspectiva, bajo el título *Resumen histórico-documentado de la autonomía de Canarias*⁴. Es la visión de un hombre que observa esta compleja realidad administrativa desde una isla periférica.

Sin embargo, el problema existió desde 1813, desde la misma fecha de constitución de la Diputación Provincial de Canarias, un lejano 30 de mayo de 1813. El rechazo a la Diputación fue claro desde el principio por parte de destacados ayuntamientos e instituciones en el archipiélago. ¿Por qué pasa ahora, casi cien años después, a convertirse en un problema nacional? La razón está doce años antes, en el desastre del 98. Durante la guerra de Cuba existieron planes norteamericanos que planteaban una posible invasión del archipiélago canario si las operaciones en la Gran Antilla se complicaban, y con el objetivo de cortar las líneas de suministro que alimentaban la presencia española en aquellas tierras. Estos planes fueron publicados en medios de comunicación de las islas y la alarma cundió entre la población.

Concluida la guerra, la realidad aparece de frente. Perdidos los territorios antillanos, ahora Canarias es la frontera sur de España. El dominio económico de las islas está en manos de los británicos, que las utilizan como base logística (quizá no sea casual que, precisamente, el archipiélago tenga la misma hora oficial que Londres, «una hora menos en Canarias», gracias a una pregunta del almirantazgo británico en torno a la cuestión), y ya los alemanes han hecho conocer su interés por las islas, por todas o por alguna de ellas (las más cercanas a la costa africana). La cuestión canaria pasa a ser ahora una cuestión de soberanía española sobre el territorio.

⁴ VELÁZQUEZ CABRERA, M., *Resumen histórico-documentado de la autonomía de Canarias* (1910), reeditado posteriormente (Gran Canaria, Cabildo Insular, 1973).

3. La cuestión canaria: algunos problemas

La respuesta española es clara y contundente. En el año 1906, un joven Alfonso XIII visita las islas, todas y cada una de ellas, en la primera visita que un monarca español realizaba al archipiélago (visita que rememoraría su nieto el rey Juan Carlos I en el año 2006, realizando el mismo recorrido que su antecesor). Durante la visita, el conde de Romanones, miembro del Gabinete ministerial como ministro de Gobernación, toma buena nota de lo que observa y de lo que acontece, y poco tiempo después elabora una memoria en torno a la posible reforma de la Administración en Canarias. Esta memoria levanta acta de los problemas que mantienen aletargada la administración en las islas y que suscitan enconados debates en su seno, al mismo tiempo que propone como principal solución el establecimiento de una autoridad unipersonal, dotada de suficiente autoridad como para resolver los problemas administrativos en el archipiélago, sin necesidad de esperar a una respuesta del Gobierno en Madrid.

La publicación de esta memoria despierta distintas reacciones en las diversas entidades canarias, fundamentalmente refractarias a la erección de dicha autoridad unipersonal dotada de amplios poderes, y que proponen –en muy numerosas proclamas, observaciones, representaciones, ruegos, opúsculos, etc.– diversas soluciones al problema canario.

En el diagnóstico del problema, la cuestión central radica en que la Administración provincial decimonónica en Canarias no contempla los cuatro factores que tradicionalmente han condicionado el gobierno archipelágico, y que sí habían sido respetados por el modelo antiguorregimental. Si se pregunta a cualquier canario qué cuatro factores consideraría como esenciales si tuviera que hacerse cargo del gobierno de las islas, la respuesta indefectiblemente incluiría los cuatro que vamos a señalar, a saber:

1.- Las islas como eje principal de la realidad canaria. Cualquier intento de ordenación administrativa de Canarias debe tomar en consideración la división del territorio archipelágico en islas, distantes entre sí, y, en consecuencia, arbitrar organismos que permitan la solución de los problemas derivados de la administración cotidiana, de la *day by day administration*, sin necesidad de que deban acudir a un organismo exterior a la propia isla. La ordenación decimonónica ignoró la presencia de la isla, no existía ningún organismo que pudiera afrontar los problemas marcadamente insulares y que excedían la capacidad de solución de los

municipios. La administración de la provincia única pasaba desde la Diputación Provincial a los aproximadamente noventa municipios (con un claro problema de inframunicipalidad) sin solución de continuidad. De ahí que los problemas insulares permanecieran irresolutos sin que nadie los atendiera o los pudiera resolver. Tampoco ayudó la centralización operada por la misma mecánica de funcionamiento implantada por la Diputación Provincial de Canarias.

2.– La lejanía del poder central. Las islas Canarias distan unos dos mil kilómetros de Madrid. Ello determina la necesidad de establecer una autoridad administrativa que pueda resolver los problemas generales urgentes sin necesidad de consultar a la capital del Estado. La Diputación Provincial de Canarias nunca pudo asumir ese papel.

3.– La escasez. Las islas no producen suficientes alimentos para sostener a su propia población. Ello determina que las vituallas necesarias para mantener a sus habitantes deban provenir del exterior. Para que eso sea posible, es preciso que el régimen económico-administrativo sea tal que fomente el comercio y la llegada de navíos al archipiélago, a todas y cada una de sus islas. El establecimiento de aduanas en Canarias por las Cortes de Cádiz, que contrasta con el régimen librecambista existente hasta ese momento, determina la desbandada del comercio hacia destinos más rentables dotados de franquicias, lo que provoca recurrentes crisis de subsistencia a lo largo del siglo XIX que generan la marcha de la población y el mayor flujo de migraciones (legal e ilegal) hacia América conocido hasta el momento. Esta situación solo pudo suplirse parcialmente con el reconocimiento de puertos francos en Canarias, tras la brutal epidemia de cólera morbo del año 1851.

4.– La posición geoestratégica de Canarias, que la coloca en el punto de mira de las potencias. El régimen administrativo debe garantizar una defensa suficiente para sostener la soberanía española del territorio archipelágico. Frecuentes fueron los ataques piráticos y de corsarios (como Drake o Van der Doe) que hubieron de ser rechazados (con éxito) por las milicias canarias. Ello debe también tener en cuenta el necesario apoyo interno de la población archipelágica hacia el mantenimiento de la soberanía, sostén del que la ordenación administrativa puede ser un ingrediente esencial para consolidar los «lazos de españolidad» que unen a aquellos habitantes con la madre patria (tal y como solía decirse en aquellos tiempos).

4. Posibles soluciones

Tal sería el diagnóstico del problema, pero ¿cuáles pueden ser las posibles soluciones? El otro día un compañero me contaba que en los años 50 del pasado siglo XX una tía suya murió porque el barco que tenía que trasladarla al hospital desde su isla de residencia (La Palma) a la isla donde estaba la atención sanitaria (Tenerife) había tardado tres días en llegar a puerto, demasiado tarde para salvar su vida. Las soluciones deben tener en cuenta esta realidad y pivotan prácticamente en torno a tres grandes modelos:

A.– Mantenimiento de la unidad provincial. Este modelo supone la reafirmación del *statu quo* uniprovincial y fue fundamentalmente defendido desde la Diputación y la isla de Tenerife (sin perjuicio de que, ocasionalmente, pudiera reconocerse alguna concesión a una cierta descentralización limitada a favor de las islas). En alguna ocasión, los defensores de esta solución solicitaron al Estado el reconocimiento de un régimen de concierto económico, bajo la premisa de que, en caso contrario, la soberanía del archipiélago podría verse cuestionada.

B.– División provincial. De este modo, la provincia única de Canarias sería dividida en dos provincias independientes, con capitales en las respectivas de las islas centrales del archipiélago y que comprendieran las islas orientales y occidentales ubicadas en torno a ellas. Es la solución propugnada principalmente desde la isla de Gran Canaria, con apoyos ocasionales desde alguna de las islas periféricas, quejas de la presión ejercida por los organismos tinerfeños amparados en la centralización capitalina.

C.– Autonomía insular con unidad provincial. Esta propuesta surge fundamentalmente de la mano de Velázquez Cabrera (aunque algunos autores también plantean que está en la raíz de la propugnada por Pérez Díaz) y contempla las peculiaridades de las islas periféricas del archipiélago. La idea consistía en recuperar organismos insulares que desempeñaran la administración cotidiana en cada isla y que, en la relación con el Estado, cada isla tuviera al menos un representante en el Congreso y otro en el Senado elegido directamente por sus habitantes. Esta idea fue plebiscitada entre los habitantes de las islas periféricas, logrando un éxito rotundo de firmas. Asimismo, Velázquez Cabrera negocia con diputados y representantes del Gobierno y, finalmente, esta tercera vía será la que, en términos generales, saldrá vencedora.

5. El origen de los cabildos insulares

De este modo, una ley de 1912 crea los cabildos insulares, como expresión de la autonomía insular. Curiosamente, esta Ley se denomina oficialmente del siguiente modo: «Ley disponiendo que el territorio de la Nación española que constituye el archipiélago canario, cuya capitalidad reside en Santa Cruz de Tenerife, conserve su unidad». En cambio, el punto central residirá en la constitución de estos nuevos organismos insulares. Hasta tal punto que, al año siguiente, la aprobación gubernamental del Reglamento de cabildos insulares será determinante en su posterior configuración institucional.

Los cabildos insulares (menos uno) comienzan a funcionar en 1913, ocupan los establecimientos provinciales que caen bajo su esfera de control y muy rápidamente construyen su consolidación en cada isla. Al mismo tiempo, se niegan a pagar el contingente provincial que les corresponde para poder financiar la Diputación Provincial (salvo la excepción temporal del Cabildo de Tenerife). El resultado es previsible: La Diputación solo conserva sus dependencias y empleados en el Palacio provincial, el Boletín oficial de la provincia de Canarias, el manicomio y la prisión provincial. Pero sin recursos, pronto comienzan los retrasos en los pagos y cunde la alarma, hasta el punto de que peligra el suministro de alimentos a los reclusos en la prisión provincial.

La suerte está echada. En el Estatuto Provincial de 1925 queda abolida la Diputación (extinguida el 31 de mayo de dicho año)⁵, y solo dos años después cae la provincia única de Canarias, que queda dividida en dos con las respectivas islas occidentales y orientales: Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Este fracaso de la Diputación canaria, sin embargo, lleva en su germen el ensayo de solución. Y una solución de éxito (que incluso ha sido «exportada» a las islas Baleares), con una alta capacidad de resiliencia, pues ha sobrevivido a Primo de Rivera, a la II República, a Franco, a la propia Constitución española del 78 (que reconoce el hecho insular) y a las elecciones generales de los años 2011 (los programas de PSOE y UPyD incluían la desaparición de las diputaciones provinciales y exceptuaban a los cabildos) y 2016 (el acuerdo suscrito entre PSOE y Ciudadanos contemplaba la extinción de las diputaciones de régimen común, dejando a salvo también a estos organismos insulares). En suma, hoy día los cabildos insulares muestran

⁵ Real Decreto-ley de 20 de marzo de 1925, aprobando el Estatuto Provincial (Gaceta de Madrid, de 21 de marzo de 1925), disposición transitoria sexta.

una gran fortaleza institucional, explicitada en la celebración de su centenario en el año 2013.

6. Conclusión: el panorama venidero

Sin embargo, pueden surgir nubes en el panorama venidero. El Estatuto de Autonomía de Canarias vigente reza que «las islas gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios... Los cabildos insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que esta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios»⁶. Actualmente, en esta primavera de 2017, sigue su proceso de tramitación un proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias en el Congreso de los Diputados que, en el texto aprobado por el Parlamento autonómico, señala: «A las islas les corresponde el ejercicio de las competencias que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias, en los términos que establezcan las leyes del Parlamento»⁷. Obsérvense las diferencias entre uno y otro texto y los posibles efectos que pueden tener en la configuración institucional y el ejercicio de la autonomía insular por parte de los cabildos.

⁶ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (Boletín Oficial del Estado, de 16 de agosto de 1982), del Estatuto de Autonomía de Canarias, arts. 23.2 y 23.5.

⁷ «Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias», en Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 10-1, de 9 de septiembre de 2016, art. 67.1. En el trámite de enmiendas al articulado, ningún grupo parlamentario ha presentado enmienda alguna a esta redacción; *vid.* Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 10-4, de 23 de noviembre de 2017, p. 222.

Diputaciones provinciales y órganos intermedios locales: perspectiva histórica

Antoni Jordà Fernández

Catedrático de Historia del Derecho
y de las Instituciones. Universidad
Rovira i Virgili (Tarragona)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La Constitución de 1812, las diputaciones provinciales y su evolución posterior. 3. El mundo local al empezar el siglo XX. 3.1. La mancomunidad como asociación de diputaciones provinciales. 3.2. Las reformas de Calvo Sotelo. 3.3. De la II República al régimen franquista. 3.4. La Constitución de 1978 y la evolución posterior. 4. Punto, pero no final. 5. Conclusión final. 6. Bibliografía. 7. Fuentes.

1. Introducción¹

Desde sus orígenes, el Estado constitucional liberal ha intentado resolver uno de los problemas políticos y jurídicos más singulares, y por ello, de difícil

¹ Texto anotado de la conferencia pronunciada en las Jornadas DIPUTACIONES PROVINCIALES. HISTORIA, ACTUALIDAD, FUTURO, organizadas por la Excmo. Diputación Provincial de Segovia, los días 20 y 21 de abril 2017. Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación I+D DER2016-75830-P, dirigido por el Dr. Tomàs de Montagut y titulado «De la Iurisdicció a la Soberanía: formas de organización política y jurídica de las monarquías hispánicas (siglos XIII-XX)».

solución: la organización y vertebración territorial del nuevo Estado. Las propuestas, y su aplicación, se han sucedido a lo largo de los dos últimos siglos con más o menos acierto, pero en todo caso con innumerables discusiones y reflexiones que han desembocado en un amplio contenido normativo.

A mi parecer, y en relación con esta temática, tres son las cuestiones «eternas» que se han planteado a lo largo de las décadas, por no decir siglos:

- a) la división del territorio para hacer posible la mejor administración de sus habitantes;
- b) los distintos niveles de la estructura y organización de la Administración pública, al servicio de los ciudadanos;
- c) la representatividad política de los órganos de gestión y gobierno en la Administración local, especialmente en los llamados entes intermedios.

Ciertamente, no es fácil resolver ninguna de las cuestiones, ni por separado ni de forma conjunta, pues están íntimamente ligadas a unos principios básicos que se convierten en objetivos políticos del nuevo régimen liberal: la igualdad política y jurídica de los ciudadanos dentro de un Estado exige que la Administración (central, regional o intermedia, municipal) preste los mismos servicios a los ciudadanos independientemente de su localización geográfica. Y a la inversa, es preciso conseguir que todos los ciudadanos puedan acceder de forma igual a los servicios que presta la Administración.

Parece evidente que los juristas y políticos de los inicios del siglo XIX español asumían, de forma clara, que entre la Administración del Gobierno del territorio y los municipios debía existir otro nivel administrativo. De hecho, la existencia de este nivel intermedio no era ninguna novedad: ya en el Antiguo Régimen la monarquía había organizado el territorio creando unos niveles (corregimientos, veguerías, etc.) que le permitían llegar a todos los lugares del reino para ejercer su jurisdicción y poder². Las provincias, y las diputaciones provinciales, van a ser la apuesta y la respuesta del liberalismo para resolver aquellas cuestiones antes enunciadas.

² GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)* (Madrid, 1970); GAY ESCODA, J. M., *El corregidor a Catalunya* (Madrid: Marcial Pons, 1997); ALBI, F., *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta (Ensayo histórico-crítico)* (Madrid, 1943); SABATÉ I CURULL, F., *El territori de la Catalunya medieval. Percepció de l'espai i divisió territorial al llarg de l'Edat Mitjana* (Barcelona: Rafael Dalmau, 1997).

2. La Constitución de 1812, las diputaciones provinciales y su evolución posterior³

Los principales caracteres que la Constitución de 1812 establecía sobre las diputaciones provinciales son la ausencia de atribuciones sobre el gobierno político de la provincia, que corresponde exclusivamente al jefe superior político (art. 324), y la promoción de la prosperidad de la provincia (art. 325).

La diputación está formada por el jefe político superior, que la preside (art. 325); el intendente (que es el presidente suplente, art. 332); y siete miembros elegidos por los electores del partido (judicial) el día siguiente de la elección de los diputados a Cortes (art. 328). El rey podía suspender a los vocales de la diputación, dando cuenta a las Cortes de los motivos, entrando en funciones los siguientes a las listas de elegidos (art. 336).

Las atribuciones no estaban muy concretadas, excepto en relación con la aprobación de los repartos de contribuciones de la provincia, además de velar por la inversión de los fondos públicos que hagan los ayuntamientos y examinar y visar las cuentas municipales para obtener la aprobación superior (art. 335).

El Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, aprobaba el establecimiento provisional de las diputaciones, y poco después se dictaba la «Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias de 23 de junio de 1813», aprobada por Decreto de Cortes CCLXIX. Este Decreto prácticamente no tuvo aplicación, pero es importante señalar que las diputaciones resolvían con carácter definitivo los recursos que se presentaran sobre el reparto del contingente de las contribuciones, así como los recursos de los particulares contra sus ayuntamientos por este motivo (art. II, cap. II).

Durante el Trienio Liberal se planteó no solamente el restablecimiento de la Constitución de 1812, sino también la necesidad de reformar la Instrucción de 1813. Así se llega a la Ley de 3 de febrero del 1823, aprobando la «Instrucción sobre el gobierno de las provincias».

³ Sobre el tema en general, *vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL, E., Descentralización administrativa y organización política* (Madrid: Alfaguara, 1973); GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España* (Madrid: IEAL, 1983); CASTRO, C. DE, *La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868* (Madrid: Alianza, 1979); ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias. Historia de la Organización Territorial Española* (Madrid: FEMP-INAP-CEPC, 2003).

Los caracteres principales en cuanto a las diputaciones provinciales son los siguientes⁴:

a) Se convierten en unos órganos casi jurisdiccionales de apelación, prefigurando la existencia de los futuros consejos provinciales (1845)⁵. Se concretan las atribuciones fijadas por la Instrucción de 1813 como órgano de resolución definitiva de las impugnaciones de los ayuntamientos contra el reparto de contribuciones (art. 90), y de los particulares contra el reparto hecho por el ayuntamiento (art. 91); también resolvían reclamaciones sobre alcances, propios y arbitrios (art. 92); sobre los contingentes del Ejército y la Milicia Nacional (art. 93); y sobre elecciones de los oficios de los ayuntamientos (art. 134).

b) Son órganos de control y tutela de los ayuntamientos: aprueban sus presupuestos (art. 99) y cuentas municipales (art. 106), y tienen que dar su autorización para la venta de fincas de propios de los pueblos o de los establecimientos benéficos (art. 104).

c) Reconocimiento de competencias en:

c.1.– obras y servicios públicos (corresponde a las diputaciones la conservación y promoción de obras públicas y caminos, arts. 113 y 114; formación del censo de población, art. 130, y de estadística, art. 231; también las facultades que les atribuyan las leyes y reglamentos en materia de salud pública e instrucción pública, art. 126-128);

c.2.– fomento (tienen a su cargo la agricultura, la industria, las artes y el comercio, art. 133);

c.3.– materia sancionadora (pueden imponer multas hasta 1000 rs. en los ayuntamientos o particulares, bien por vía de apremio o por vía de corrección, art. 178, a pesar de que su exacción corresponde al jefe político, art. 179).

La Instrucción del 1823 no tuvo tiempo de aplicarse. Diez años después, aprobada la división provincial del territorio (1833), no solamente había que

⁴ Vid. NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón* (Barcelona: Ariel, 1996); SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica* (Madrid: MAP, 1989).

⁵ FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)* (Madrid: Civitas, 1998).

dotar a la provincia del instrumento de la acción de gobierno (subdelegados de fomento o gobernadores), sino que también había que formar las corporaciones que tenían que expresar los intereses populares de sus habitantes: las diputaciones provinciales.

La agitación política y los hechos de 1835 obligaron a tomar unas medidas de cariz provisional para el arreglo de los ayuntamientos (RD 23 de julio de 1835) y el establecimiento provisional de las diputaciones (RD 21 de septiembre de 1835).

De hecho, el clima de sublevación del país, con la formación de «juntas de armamento» de ámbito provincial, solo se calmó con la creación provisional de las diputaciones, que las englobarían y asumirían algunas de las funciones de aquellas juntas. Este sistema provincial no tuvo una aplicación continuada: de hecho, las diputaciones provinciales se constituyeron entre octubre de 1835 y marzo de 1836, pero los hechos del «Motín de La Granja» provocaron el 13 de agosto de 1836 el restablecimiento de la Constitución de 1812, y de su régimen de gobierno provincial, básicamente la Instrucción de 1823, mediante el Decreto de Cortes de 15 de octubre de 1836.

El 18 de junio de 1837 se aprobaba la nueva Constitución, que no concretaba ni detallaba demasiado el tema de las diputaciones (arts. 69-71). Una ley posterior, de 13 de septiembre de 1837, establecía la composición (art. 10: el jefe político, el intendente y un mínimo de un diputado por partido judicial). Por Decreto de Cortes de 19 de septiembre de 1837 se suprimían las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, estableciendo el régimen común.

En la primera etapa de creación y consolidación de las diputaciones provinciales, se observan como elementos definidores del nuevo régimen unos aspectos que se mantendrán en décadas posteriores. Nos encontramos ante una corporación originariamente administrativa, funcional, simple colaboradora de la Administración del Estado, subordinada al jefe político. Pero rápidamente estas corporaciones desbordarán este estrecho marco administrativo y adquirirán una dimensión política que distorsionará su funcionamiento, puesto que servirán de plataforma de presión política contra el Gobierno. La ingente cantidad de normas publicada en estos primeros años de vida de las diputaciones demuestra la vitalidad de estas

instituciones⁶. La guerra civil iniciada en 1833 no será ajena a este proceso. Este hecho impulsará a los moderados a elaborar proyectos entre 1838 y 1840⁷, para reubicar a las diputaciones en sus finalidades originarias, y darán fruto en la Ley de 1845, reformada tímidamente por leyes posteriores (1870, etc.).

La división territorial avanzó con ciertas dudas y dificultades⁸, comenzando por la propia indefinición del texto constitucional de 1812, que se repetiría en las posteriores constituciones. En todo caso, nada que objetar, podríamos decir, a los constituyentes gaditanos: tampoco el texto de 1931 ni el actual texto constitucional de 1978 delimitan ni establecen con claridad cuál debía ser el «mapa regional» o el «mapa autonómico», que se fue creando y forjando sobre la marcha...

Pero a partir de 1833, y ahí radica creo el mérito de Javier de Burgos, la división territorial provincial no va a ser cuestionada como realidad organizativa de la Administración, al menos hasta pasadas varias décadas, cuando los planteamientos políticos del regionalismo vayan consolidándose como propuestas políticas realizables.

En cuanto a la fijación de los distintos niveles de la estructura y organización de la Administración pública, al servicio de los ciudadanos, no era una cuestión fácil de resolver. La garantía para dar cabida a este planteamiento era la ordenación y división uniforme del territorio en unas entidades territoriales y administrativas, las provincias, que tuvieran si era posible una similitud en cuanto a superficie y población, organizándose en torno a la agrupación de diversos partidos judiciales que a su vez abarcaban diversos términos municipales. Las provincias serían la base sobre la cual se organizaría administrativamente el Estado, que las tomaría como referencia básica para el cálculo de los impuestos a recaudar y de los soldados a reclutar, dos instrumentos de igualación jurídica del esfuerzo común de los

⁶ JORDÁ FERNÁNDEZ, A., «Normativa publicada sobre diputaciones y provincias (1833-1840)», en CHAMOCO CANTUDO, M. Á. (ed.), *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)* (Jaén: Diputación Provincial de Jaén, 2013), pp. 157-175.

⁷ *Vid.* ORTEGO GIL, P., «El Proyecto de Diputaciones Provinciales de 1840: Modelo para la Ley de 8 de enero de 1845», en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 5 (1998), pp. 11-42.

⁸ BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional: la división provincial* (Madrid, 1996).

ciudadanos. Todo ello sin olvidar el fomento de la riqueza de los habitantes de cada provincia.

En la década de los años treinta del siglo XIX el Estado liberal se debatía sobre su propia existencia en medio de una cruel guerra civil. Será en esta ocasión cuando aquellos dos instrumentos de igualación (tributos y soldados) adquieran mayor importancia, podríamos decir incluso una importancia trascendental. La organización definitiva de la provincialización de España (división provincial de 1833) se realiza en plena guerra civil carlista. Muchas de estas diputaciones provinciales estaban con parte de su territorio ocupado por la guerra, y su actividad principal será la de recaudar fondos y tropas para la guerra. El Gobierno situará al frente de cada provincia a un delegado suyo (de terminología cambiante con el tiempo: jefe político, jefe superior político, gobernador civil), y entenderá que las diputaciones provinciales deben ser un organismo de consulta y apoyo al jefe político.

Posteriormente, las leyes provinciales y municipales de 1845 recogerían la experiencia de años anteriores de unas diputaciones que poco a poco habían ido olvidando y obviando sus orígenes para convertirse, a causa de la guerra, en unas corporaciones no solamente sometidas al poder centralizador del Gobierno, sino que ellas mismas aplicaban a sus ayuntamientos los mismos principios de centralismo y jerarquización, a veces incluso con más fuerza e intransigencia que los propios jefes políticos. El modelo provincial queda así prácticamente fijado hasta nuestros días.

Aun manteniéndose en pie el modelo de organización administrativa provincial, deben señalarse algunos ejemplos que intentaron modificar dicho modelo, bien fuera para configurarlo más sólidamente, bien fuera para superarlo, bien para eliminarlo.

En este sentido, varios son los modelos que con más o menos acierto se van a intentar aplicar:

* Los cabildos insulares canarios, creados a partir de la Ley de 11 de julio de 1912⁹. La Diputación Provincial de Canarias desaparece con el Es-

9 Sobre la Diputación Provincial de Canarias, *vid. GALVÁN RODRÍGUEZ, E., El origen de la autonomía canaria. Historia de una diputación provincial (1813-1925)*, MAP, Madrid, 1995;

tatuto Provincial de 20 de mayo de 1925, que reconocía la Mancomunidad de Cabildos interinsular. Posteriormente, mediante el Real Decreto de 8 de mayo de 1928, se crearán las mancomunidades provinciales, los cabildos serán confirmados y formarán una Mancomunidad Provincial de Cabildos¹⁰.

* Las mancomunidades provinciales, a partir del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913¹¹, que permitió la creación de mancomunidades provinciales con una finalidad y unas competencias exclusivamente administrativas.

* Las mancomunidades de municipios o Régimen de Carta Intermunicipal, fijado en el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo, aprobado por Real Decreto-ley de 20 de marzo de 1925.

3. El mundo local al empezar el siglo XX

El sistema político administrativo de la Restauración había generado una gran ineficacia, amparada por el caciquismo y las prácticas corruptas presentes en la actuación de muchos municipios. Desde diversos sectores políticos y sociales se planteó la necesidad de regenerar el sistema político, y, por lo tanto, la vida municipal y provincial.

Aun así, los intentos de reforma del gobierno local (I.^a República; regeneracionismo, etc.) fueron fracasando sucesivamente debido a los intereses políticos contrapuestos.

ARANDA MENDÍAZ, M., GALVÁN RODRÍGUEZ, E. y ÁLAMO MARTELL, M.^a D., *Canarias, una historia administrativa* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000); NORÉÑA SALTO, M.^a T., *Canarias: política y sociedad durante la Restauración* (Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo Insular de Gran Canaria, 1977), tomo I, p. 134; FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, A., «Las mancomunidades provinciales interinsulares», en *Estudios de Derecho Administrativo especial canario* (Santa Cruz de Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife, 1967), tomo I, pp. 85-101.

10 CIORANESCU, A., *Historia del Cabildo Insular de Tenerife, 1913-1988* (Santa Cruz de Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife, 1988); MEDINA RODRÍGUEZ, V. y MARTÍNEZ GÁLVEZ, I., «La Diputación Provincial de Canarias: notas para su estudio», en *Tebeto: Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura (Islas Canarias)*, 6 (1993), pp. 83-95.

11 *Gaceta*, 19 de diciembre de 1913. Una valoración de todo el proceso previo a la aprobación de la Mancomunidad en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización I*, pp. 300 y ss.; BALCELLS, A., PUJOL, E. y SABATER, J., *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia* (Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 1996), pp. 55-75.

3.1. La mancomunidad como asociación de diputaciones provinciales¹²

Más allá de los diversos proyectos antes citados, existía una vía menos ambiciosa, pero no por ello menos real, que se basaba en las realidades administrativas que permitían la asociación de diversas provincias en una mancomunidad para desarrollar y cumplir mejor sus finalidades. Dicha posibilidad ya figuraba en las leyes provinciales de 1870 y de 1877, aunque en la de 1882 fue suprimida¹³.

En 1903, Antonio Maura, ministro de Gobernación, propuso un proyecto de bases para la reforma de la Administración local que contemplaba las uniones de municipios para la prestación de determinados servicios: eran las mancomunidades municipales. Por su parte, los diputados catalanes en el Congreso presentaron una enmienda que permitía la posibilidad de crear las mancomunidades de provincias¹⁴. La iniciativa no prosperó debido a cambios de gobierno. El 1907, siendo ya Maura presidente del Gobierno y Juan de la Cierva ministro de Gobernación, se presentó un proyecto de ley de reforma de la Administración local, que en el art. 274 establecía que las diputaciones provinciales también podían, como los municipios, mancomunarse, aunque con ciertas limitaciones¹⁵, y además podrían recibir delegaciones de servicios por parte del Estado.

12 Sobre la Mancomunidad de Cataluña: BALCELLS, A., PUJOL, E. y SABATER, J., *La Mancomunitat...*, cit.; BALCELLS, A., *La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1925: El primer pas vers l'autogovern des de la desfeta de 1714* (Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014); AA. VV., *La Mancomunitat de Catalunya (1914): simposi del centenari* (Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2015); CAMPS I ARBOIX, J., *La Mancomunitat de Catalunya* (Barcelona, 1968); PUJOL I CASADEMONT, E., «De la Mancomunitat de Catalunya a la Generalitat Republicana (1914-1933). Les primeres institucions autòctones de la contemporaneïtat», en *Bulletí de la Societat Catalana d'Estudis Històrics*, 26 (2015), pp. 115-128; CULLA, J. B., «Les dues mancomunitats», en *Revista de Catalunya*, 31 (1989), pp. 35-42. Sobre el proyecto Maura, *vid. comentarios de [GONZÁLEZ] POSADA, A., Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909* (Madrid, 1910; reed. 1982), pp. 30-31, y 466 y ss.; GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)* (Barcelona: Curial eds., 1974), pp. 207-214; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización I*, pp. 260-315, en especial pp. 286 y ss.

13 Ley Orgánica provincial de 20 de agosto de 1870, art. 56, en relación con el art. 46, párr. 1.º; Ley Orgánica provincial de 16 de diciembre de 1876, publicada después como texto refundido por Decreto de 2 de octubre de 1877, art. 56, en relación con el art. 44. La Ley Orgánica provincial de 29 de agosto de 1882 suprimió esta posibilidad, aunque en el preámbulo se indicaba que solamente se habían modificado tres aspectos de la Ley provincial de 1877 (participación de las minorías en el proceso electoral, reorganización de la comisión provincial, y ampliación del sufragio).

14 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización I*, p. 297, n.º 419.

15 Se hacía hincapié en que las diputaciones provinciales solamente podrían mancomunarse «... para los fines o servicios que caben dentro de la competencia de las diputaciones...

El proyecto fue aprobado por el Congreso en 1909, e introdujo unas modificaciones significativas que años más tarde se aplicarían a los estatutos regionales: para ser aprobada una mancomunidad de diputaciones, era necesario un referéndum previo de los ayuntamientos, en el que los ayuntamientos favorables a la mancomunidad debían sumar más de la mitad de la población de cada una de las provincias interesadas. Además, los votos favorables de las diputaciones debían sumar también los 2/3 del total de los diputados. Por otro lado, la delegación de servicios y de los recursos financieros por parte del Estado se plasmaría en una ley, y no en un simple decreto del Gobierno (como inicialmente proponía el proyecto Maura)¹⁶. El proyecto, aprobado finalmente por el Congreso en febrero de 1909, quedó paralizado en el Senado por la caída de Maura y el cambio de gobierno a causa de los hechos de la Semana Trágica de Barcelona.

En 1911, a iniciativa del presidente de la Diputación de Barcelona, Enric Prat de la Riba, las cuatro diputaciones catalanas elaboraron y aprobaron unas *Bases per a la Mancomunitat Catalana*, que tenían como referente inmediato el proyecto Maura de 1907. Las Bases se presentaron al Gobierno de Canalejas, que en el mes de mayo de 1912 presentó al Congreso un proyecto de ley que recogía algunos de sus puntos¹⁷, aunque se mantenía la exigencia de los 2/3 de los votos de los concejales de cada provincia para solicitar del Gobierno más delegaciones de servicios que las previstas en la Ley provincial, sin olvidar que las Cortes deberían autorizar estas delegaciones. El proyecto llegó finalmente al Senado en 1913¹⁸, pero no fue aprobado por la caída del gobierno Romanones.

El nuevo Gobierno, presidido por Eduardo Dato, optó por la vía del decreto, aprobándose el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913¹⁹, que per-

con exclusión de otros cualquiera». *Vid.* el texto en COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración Local, 1900-1975* (Madrid, 1981), I, pp. 276-380. La discusión del proyecto de 1907, en COLOMINES i COMPANY, A., *El catalanisme i l'Estat. La lluita parlamentària per l'autonomia (1898-1917)* (Barcelona, 1993), pp. 172-180.

¹⁶ *Vid.* el texto finalmente aprobado en 1909 en TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)* (Alcalá de Henares, 1983; reed. Madrid, 1987), pp. 403-449.

¹⁷ Discusión del proyecto en el Congreso en *Diario de Sesiones del Congreso*, 28 de junio, 1, 2, 3, 4 y 5 de julio y 17 de octubre de 1912.

¹⁸ Discusión del proyecto en el Senado en *Diario de Sesiones del Senado*, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 de junio, 25 de octubre y 19 de noviembre de 1913.

¹⁹ *Gaceta*, 19 de diciembre de 1913. Una valoración de todo el proceso previo a la aprobación de la Mancomunidad, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización I*, pp. 300 y ss.; BALCELLS, A., PUJOL, E. y SABATER, J., *La Mancomunitat...*, cit., pp. 55-75.

mitió la creación de mancomunidades provinciales con una finalidad y unas competencias exclusivamente administrativas.

Las mancomunidades provinciales surgían «para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias» (art. 1). Se podían formar a iniciativa del Gobierno, de alguna diputación provincial, o de uno o más ayuntamientos que contaran al menos con el 10 % de los habitantes de las respectivas provincias.

La mancomunidad «... podrá ejercer las facultades y realizar los servicios que puedan concedérsele, de entre los que por ley correspondan exclusivamente a las diputaciones provinciales». Las mancomunidades podrán «... solicitar delegación de servicios determinados y facultades propias de la Administración central. La propuesta será elevada al Gobierno, y en ningún caso podrá este resolver sin obtener antes de las Cortes una ley especial de concesión»²⁰. La mancomunidad no tendría capacidad legislativa: se limitaba a gestionar los servicios que ya tenían encomendados las diputaciones provinciales, y necesitaban de la aprobación de una ley para asumir nuevos servicios.

Solamente se formó la que agruparía las cuatro diputaciones provinciales catalanas (1914): la Mancomunidad de Cataluña, cuya acción superó con creces su finalidad primigenia, desarrollando una amplia acción política en el ámbito de obras públicas, enseñanza y cultura. Las diputaciones provinciales catalanas propusieron un *Projecte d'Estatut de la Mancomunitat Catalana* (9 de enero de 1914)²¹, que fue aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914.

La denominación elegida, *Estatut*, es significativa; en el Decreto de 18 de diciembre de 1913 se decía simplemente que las diputaciones interesadas en mancomunarse redactarían «... el oportuno proyecto» (art. 1). Pero las diputaciones provinciales catalanas dan semánticamente un paso más y conceden a la futura Mancomunidad una voluntad de un cierto autogobierno: «*Estem, doncs, cridats a fer la nostra llei fonamental, el nostre Estatut*»; y también: «... l'Estatut a formular ve a ésser la llei fonamental equivalent a çò que en els organismes de vida política autònoma, com els estats de les monarquies o de les repúbliques federals, és la Constitució»²².

20 Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, art. 1 *in fine*.

21 *Vid.* el texto en BALCELLS, A., PUJOL, E. y SABATER, J., *La Mancomunitat...*, cit., pp. 529-533.

22 «Exposició de motius» del proyecto de *Estatut de la Mancomunitat de Catalunya*, 9 enero 1914, en BALCELLS, A., PUJOL, E. y SABATER, J., *La Mancomunitat...*, cit., p. 529.

Sin embargo, la organización interna de la Mancomunidad mostraba que no era un organismo con atribuciones legislativas; el art. 4 indicaba que «*La Mancomunitat serà representada pel president, i governada per una junta o assemblea deliberant i un consell permanent*», pero esta asamblea no tenía capacidad legislativa²³.

3.2. Las reformas de Calvo Sotelo

La reforma del régimen local no se abordó de forma directa hasta la dictadura del general Primo de Rivera. En efecto, bajo el impulso de Calvo Sotelo, entre 1924 y 1925 se aprobaron los llamados «Estatuto Municipal» y «Estatuto Provincial». En cuanto al mundo municipal, los cambios introducidos significan, en síntesis, la desaparición de la tutela estatal asfixiante, al introducir varios mecanismos defensores de la autonomía local: los acuerdos locales solamente se podrán recurrir por la vía judicial; elección del alcalde por los regidores; elección de los regidores por sufragio universal (a pesar de que combinado con sufragio corporativo). Además, se amplía el ámbito competencial de los ayuntamientos (en temas de urbanismo, por ejemplo) y se prevé la municipalización de ciertos servicios.

En cuanto a la provincia, el «Estatuto Provincial» la considera a la vez como una delimitación administrativa y territorial donde el Estado ejerce la autoridad, y como un ente local con atribuciones específicas propias: todas las que los ayuntamientos, por carencia de capacidad o recursos económicos, no puedan abarcar. Este «Estatuto» significó la desaparición formal de la Mancomunidad de Cataluña, y la recuperación por parte de las diputaciones provinciales de todas sus competencias anteriores. En la exposición de motivos del Estatuto se plasma el concepto de «Carta Intermunicipal», desarrollado por el artículo sexto y siguientes; se basaba, como indica García Rubio²⁴, en la existencia de «servicios de competencia provincial: beneficencia, sanidad, comunicaciones y cultura, que son también de atribución propia de los

23 Se trata de una *Assemblea* formada por los diputados provinciales de las diputaciones mancomunadas, con la finalidad de deliberar sobre materias económicas, financieras y de fomento.

24 GARCÍA RUBIO, F., «La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014), pp. 195-203. Igualmente interesante, *vid.* en la misma obra el trabajo de FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F., «Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local», pp. 157-169.

ayuntamientos. Tales servicios son de índole local tanto al prestarse por un ayuntamiento como al regirlos una diputación, y esta, en realidad, se limita a organizarlos cuando por su radio territorial o coste económico sobrepasan las posibilidades de las corporaciones municipales».

3.3. De la II República al régimen franquista

Con la proclamación de la II República se concretó la supresión de las diputaciones provinciales y su absorción por el Gobierno regional autónomo catalán, a pesar de que el artículo 10 de la Constitución de 1931 establecía que «Las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos». Finalmente, y ya durante la guerra, se dividió el territorio en veguerías, comarcas y municipios.

Tras la guerra civil, en el ámbito local se observa un retroceso en la democratización de los ayuntamientos, y el establecimiento de un modelo institucional que recuerda por su contenido y características al sistema municipal del siglo XIX. El nuevo Estado organizó los ayuntamientos y las diputaciones como unos instrumentos de gestión administrativa sin ningún tipo de representación política respecto de la población. Con esta perspectiva, existía una total subordinación en el poder central. De este modo, su gestión quedaba sometida a diversos procedimientos de control de tipo jurídico, económico y político por parte del Gobierno. En Cataluña, además, la eliminación de la Generalitat y de su obra implicó el regreso a la división provincial decimonónica y la desaparición de la incipiente división comarcal. Hay que hacer notar, también, que los ayuntamientos y las diputaciones provinciales se encontraron carecidos de la suficiente dotación económica para poder cumplir con sus obligaciones mínimas. Esta circunstancia les impedirá dar los servicios necesarios y atender las necesidades ciudadanas.

El régimen local fue reorganizado con una Ley de Bases de 1945, articulada en 1950 y reformada en 1953, y finalmente refundida en el texto de 1955. El modelo político imperante es el de unos ayuntamientos y unas diputaciones donde el Gobierno nombra a sus alcaldes o presidentes. Son instituciones sin representatividad democrática, carentes de autonomía, con pocas competencias y recursos, y sometidas a una tutela permanente de sus actos (con las autorizaciones previas, informes vinculantes, etc.) por parte del Estado. De esta forma, el régimen franquista, a través de las leyes de 1945 y textos pos-

teriores, configuró el municipio como entidad natural de organización social y política (junto a la familia y el sindicato vertical), y la provincia como el conjunto de municipios agrupados territorialmente. Posteriormente, se estableció la posibilidad de creación de otras divisiones territoriales distintas de las provincias: tanto en la Ley Orgánica del Estado de 1967²⁵ como en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local²⁶.

3.4. La Constitución de 1978 y la evolución posterior

La Constitución de 1978 reconoce de forma explícita la existencia de las provincias como forma de organización y división territorial del Estado. La Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio²⁷, a raíz de la aprobación de la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la «Transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad»²⁸, dejó parcialmente clarificada la cuestión de la permanencia institucional de las provincias. No así en el caso de las diputaciones provinciales, puesto que algunas de ellas fueron suprimidas por su transformación en comunidades autónomas uniprovinciales, a partir de 1978. Y en algunas comunidades autónomas se crean nuevos órganos intermedios locales (comarcas²⁹, veguerías³⁰) que compiten con las diputaciones provinciales a partir de 1978, cuando no plantean su inmediata desaparición³¹.

25 Ley Orgánica del Estado, 1/1967, de 10 de enero (BOE 11 enero 1967), art. 45.2: «La provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios a la vez de que división territorial de la Administración del Estado. También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia».

26 Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local (BOE 21 noviembre 1975), Base 1.^a, p. 6: «Para la realización de algunos de los fines atribuidos a las entidades locales fundamentales, o de los que en su caso les sean encomendados por la Administración pública, podrán crearse entes regionales o comarcales de carácter asociativo, de acuerdo con lo establecido en esta Ley».

27 BOE, 13 de agosto de 1981.

28 DOGC (=*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*), 30 y 31 de diciembre de 1980.

29 Ley 6/1987, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña (DOGC 8 abril 1987); Ley 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establecen la división y la organización comarcales de Cataluña y sobre la elección de los consejos comarcales (DOGC 18 diciembre 1987); Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña (DOGC 19 noviembre 2003).

30 Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías (DOGC 6 septiembre 2010), disposición final primera: «*Totes les referències que la normativa vigent aplicable a Catalunya fa a les diputacions provincials s'entén que són fetes als consells de vegueria*»; y Ley 4/2011, del 8 de junio, de modificación de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías (DOGC 15 junio 2011).

31 Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales (DOGC 8 abril 1987), art. 1: «*Aquesta Llei té per objecte regular el*

Como indica Mayte Salvador³², «La provincia es una entidad local de carácter necesario de la cual se predica su autonomía y su carácter democrático y cuya supresión está descartada dentro del actual marco constitucional». Lo que el Tribunal Constitucional ha denominado «garantía institucional de la provincia» se concreta en el ejercicio de sus funciones con autonomía; no caben, pues, controles previos de oportunidad que impidan ese ejercicio. Otra cosa es que las comunidades autónomas hayan buscado otras fórmulas institucionales y administrativas, como la creación o recreación de entidades locales intermedias (comarca, veguería, área metropolitana, mancomunidades, consorcios, etc.), o incluso la asunción directa de parte de las competencias provinciales.

Estos organismos intermedios surgen a veces como contraposición o en oposición directa y competitiva frente a las diputaciones provinciales, más por intereses políticos de quien los impulsa que por una verdadera necesidad de confrontación. La complementariedad y la colaboración institucional pueden ser la clave para un correcto y armónico ejercicio de las competencias asignadas a cada nivel administrativo. Hay que señalar, sin embargo, que las comunidades autónomas han absorbido buena parte de las competencias provinciales, y en muy pocos casos se ha producido una delegación y/o transferencia de competencias en favor de las diputaciones provinciales.

No es ajena a esta situación la falta de concreción constitucional del tema competencial provincial, y que la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 tampoco establezca un catálogo componencial provincial, pues describe solamente las funciones que corresponde desarrollar a las provincias. La falta de concreción legislativa se ha suplido con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ante el avance imparable de las diversas leyes sectoriales autonómicas)³³, que ha optado por considerar que lo esencial de la actividad

règim provisional de les competències de les diputacions provincials catalanes i l'exercici d'aquestes competències, mentre no es produeixin les condicions legals que facin possible que el govern i l'administració de les províncies s'integrin a la Generalitat, amb la consegüent desaparició de la divisió de Catalunya en províncies».

³² SALVADOR CRESPO, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto Nacional de Administración Pública, 2007).

³³ *Vid.* STC 109/1998, de 21 de mayo (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1998); GARCÍA MORAGO, H., «La STC 109/1998, de 21 de mayo, y el ámbito competencial de las diputaciones catalanas», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003), pp. 259-265; MEILÁN

de las diputaciones provinciales es la cooperación con los municipios. En cambio, otras funciones, como la prestación de servicios a los municipios, pasan a ser consideradas como de interés prioritario de la comunidad autónoma.

Con estas premisas, las diversas reformas de los estatutos de autonomía, así como las numerosas leyes de ordenación territorial que han aprobado las comunidades autónomas, han circunscrito en muchos casos a un ámbito puramente simbólico el tema competencial provincial.

4. Punto, pero no final

A la perspectiva histórico-jurídica del tema de las diputaciones provinciales conviene añadirle algunas referencias más concretas, ligadas a la realidad institucional de estas corporaciones. Para ello, además de los datos relativos a la provincia de Segovia, realizaremos un breve repaso a algunas cuestiones relacionadas con la gestión administrativa de las diputaciones provinciales³⁴.

Algunos datos:

- Alrededor de 6 millones de ciudadanos, el 13 % de la población española, viven en el 84 % de los municipios (6827 en 2016) que no superan los 5000 habitantes, de un total de 8125 municipios existentes. Las diputaciones provinciales tienen en este ámbito su principal cometido. En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, esta concentra más de la cuarta parte de los municipios de España: más del 80 % de sus municipios tienen una extensión territorial inferior a la media de los municipios españoles (62 Km²). Asimismo, más del 97 % de sus municipios tienen una población inferior a 5000 habitantes, y la cuarta parte de ellos tienen menos de 100 habitantes. Casi dos tercios de los municipios tienen una densidad inferior a 9 h/km². Y en el caso de la provincia de Segovia, cuenta con 208 ayuntamientos menores de 20 000 habitantes (todos excepto la capital), además de contar con 375

GIL, J. L., «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 4 (2000), pp. 357-368.

34 Seguiremos directamente los muy completos trabajos de ROMERA JIMÉNEZ, Ó., «La modernización como mejor práctica para las diputaciones provinciales», en *Revista Democracia y Gobierno Local*, 34 (2016), pp. 10-17, y «El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial», en *Cuadernos de Derecho Local*, 41 (2016), pp. 255-323.

núcleos dispersos de toda la provincia, que constituyen las dos terceras partes de la población provincial³⁵.

• Por lo que se refiere a la estructura presupuestaria en el período 2010-2014 de las diputaciones provinciales de régimen común, debe destacarse:

– En cuanto a la estructura de ingresos:

Por operaciones corrientes, perciben un 91 % de sus ingresos (en 2010 era un 78 %).

De estos:

- * El 69 % corresponden a transferencias de otros sectores, fundamentalmente de la Administración General del Estado (90,1 %), y en cuantía muy inferior, de las comunidades autónomas (8,4 %) y otros (1,5 %).
- * El 21 % son ingresos por tributos y tasas.
- * Un 1 % son ingresos patrimoniales.

Las operaciones de capital (4 %, que se reduce a la mitad si se compara con 2010) y financieras (5 %, cayendo casi un tercio de lo que suponían en 2010) completan el total de los recursos percibidos.

– En cuanto a la estructura del gasto:

Un 28,72 % del gasto va dirigido a la prestación de servicios, administración financiera, y a las transferencias a otras Administraciones públicas.

El 16,81 % se destina a actuaciones de carácter económico de desarrollo de infraestructuras básicas y de transportes, y actuaciones en materia de comercio e industria.

Un 16,46 % de los recursos se destinan a la protección social, actuaciones de carácter benéfico-asistencial y atención a grupos con especiales necesidades.

El 14,48 % del gasto va a servicios públicos básicos obligatorios en materia de seguridad, movilidad ciudadana o medio ambiente.

35 VÁZQUEZ REQUERO, F., «La Diputación Provincial de Segovia tiene fundamentalmente dos cometidos: las personas y los pueblos», en *Revista Democracia y Gobierno Local*, 34 (2016), p. 26.

Un 13,97 %, al desarrollo de iniciativas en materia de sanidad, educación y cultura.

Y un 9,56 % de los recursos se destinan al pago de la deuda.

Tienen bajo nivel de deuda. La deuda disminuye en 1161,7 millones de euros, casi un 30 % de la existente al principio del período observado (2010: 4258,4 millones de euros; 2014: 3096,7 millones de euros). Y atienden adecuadamente la deuda comercial. Presentan un período medio de pago a proveedores inferior a 30 días, e incluso 17 de ellas presentan valores negativos (pagan antes de 30 días a contar desde la fecha de registro de la factura).

En conclusión, las diputaciones provinciales son entidades saneadas financieramente. Pasan de una situación inicial (2010) con 40 entidades y un saldo financiero negativo de -861,5 millones de euros a la actual (2014) con 2 entidades y un saldo de -27,6 millones de euros. Respecto a los saldos positivos, la cifra evoluciona de los 67,5 millones de euros en 2010 a los actuales 803,1 millones de euros en 2014.

Óscar Romera señala, además, que «Las diputaciones, en su comparación con otros entes territoriales, disponen de menores gastos estructurales de funcionamiento, mayor capacidad inversora, y una situación más solvente y equilibrada, generadora de una posición superavitaria respecto al objetivo de cumplimiento de déficit del Estado»³⁶.

5. Conclusión final

En la actualidad, dejando de lado por unos momentos los criterios o posicionamientos ideológicos o políticos, nadie discute la eficacia y la eficiencia de la gestión de las diputaciones provinciales. Sin embargo, aún hay margen para la mejora, especialmente en la coordinación e integración de servicios. Como indica Romera, «deben corresponder a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la comunidad autónoma, la coordinación y supervisión de los servicios resultantes de cualquier proceso de integración territorial». La STC 41/2016, de 3 de marzo, sobre el recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura frente a la Ley 27/2013 (LRSAL), establece una cierta «visión integradora de

36 ROMERA JIMÉNEZ, Ó., «La modernización...», cit., pp. 13 y ss.

los servicios públicos que prestan las Administraciones municipales, y que requiere de la colaboración activa de aquellos entes locales con mayor capacidad económica y de gestión».

Por ello, en la prestación de servicios, debe conseguirse la máxima eficacia, acompañada por la mejor financiación posible y la necesaria sostenibilidad financiera.

Dice el profesor Alejandro Nieto que las diputaciones provinciales son las instituciones que menos han evolucionado en los dos siglos de su existencia. De este hecho podemos deducir dos conclusiones. Por un lado, la propia pervivencia bicentenaria de la institución provincial provoca que no se haya adaptado a las variaciones del entorno, generando una posible pérdida de funcionalidad y eficacia. Por otro, si siguen todavía vigentes, alguna cosa positiva habrán hecho, pues en un país acostumbrado como está a hacer tabla rasa con cualquier cambio de Gobierno, su continuidad es un verdadero milagro institucional. En fin, algo tendrá el agua cuando la bendicen...

6. Bibliografía

- AA. VV., *La Mancomunitat de Catalunya (1914): simposi del centenari* (Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2015).
- ALBI, F., *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta (Ensayo histórico-crítico)* (Madrid, 1943).
- ARANDA MENDÍAZ, M., GALVÁN RODRÍGUEZ, E. y ÁLAMO MARTELL, M.^a D., *Canarias, una historia administrativa* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000).
- BALCELLS, A., *La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1925: El primer pas vers l'autogovern des de la desfeta de 1714* (Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014).
- BALCELLS, A., PUOL, E. y SABATER, J., *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia* (Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 1996).
- BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional: la división provincial* (Madrid, 1996).
- CAMPS I ARBOIX, J., *La Mancomunitat de Catalunya* (Barcelona, 1968).
- CASTRO, C. DE, *La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868* (Madrid: Alianza, 1979).
- CIORANESCU, A., *Historia del Cabildo Insular de Tenerife, 1913-1988* (Santa Cruz de Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife, 1988).
- COLOMINES I COMPANY, A., *El catalanisme i l'Estat. La lluita parlamentària per l'autonomia (1898-1917)* (Barcelona, 1993).

- COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración Local, 1900-1975* (Madrid, 1981).
- CULLA, J. B., «Les dues mancomunitats», en *Revista de Catalunya*, 31 (1989), pp. 35-42.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, A., «Las mancomunidades provinciales interinsulares», en *Estudios de Derecho Administrativo especial canario* (Santa Cruz de Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife, 1967).
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)* (Madrid: Civitas, 1998).
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F., «Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014), pp. 157-169.
- GALVÁN RODRÍGUEZ, E., *El origen de la autonomía canaria. Historia de una diputación provincial (1813-1925)*, MAP, Madrid, 1995.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España* (Madrid: IEAL, 1983).
- GARCÍA MORAGO, H., «La STC 109/1998, de 21 de mayo, y el ámbito competencial de las diputaciones catalanas», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003), pp. 259-265.
- GARCÍA RUBIO, F., «La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014), pp. 195-203.
- GAY ESCODA, J. M., *El corregidor a Catalunya* (Madrid: Marcial Pons, 1997).
- GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)* (Madrid, 1970).
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)* (Barcelona: Curial eds., 1974).
- [GONZÁLEZ] POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909* (Madrid, 1910; reed. 1982).
- JORDÀ FERNÁNDEZ, A., «Normativa publicada sobre diputaciones y provincias (1833-1840)», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (ed.), *Modelos históricos de diputaciones provinciales. Estudios conmemorativos del bicentenario de la Diputación Provincial de Jaén (1813-2013)* (Jaén: Diputación Provincial de Jaén, 2013), pp. 157-175.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización administrativa y organización política* (Madrid: Alfaguara, 1973).
- MEDINA RODRÍGUEZ, V. y MARTÍNEZ GÁLVEZ, I., «La Diputación Provincial de Canarias: notas para su estudio», en *Tebeto: Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura (Islas Canarias)*, 6 (1993), pp. 83-95.
- MEILÁN GIL, J. L., «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 4 (2000), pp. 357-368.

- NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón* (Barcelona: Ariel, 1996).
- NOREÑA SALTO, M.^a T., *Canarias: política y sociedad durante la Restauración* (Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo Insular de Gran Canaria, 1977).
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias. Historia de la Organización Territorial Española* (Madrid: FEMP-INAP-CEPC, 2003).
- ORTEGO GIL, P., «El Proyecto de Diputaciones Provinciales de 1840: Modelo para la Ley de 8 de enero de 1845», en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 5 (1998), pp. 11-42.
- PUJOL I CASADEMONT, E., «De la Mancomunitat de Catalunya a la Generalitat Republicana (1914-1933). Les primeres institucions autòctones de la contemporaneïtat», en *Butlletí de la Societat Catalana d'Estudis Històrics*, 26 (2015), pp. 115-128.
- ROMERA JIMÉNEZ, Ó., «La modernización como mejor práctica para las diputaciones provinciales», en *Revista Democracia y Gobierno Local*, 34 (2016), pp. 10-17.
- ROMERA JIMÉNEZ, Ó., «El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial», en *Cuadernos de Derecho Local*, 41 (2016), pp. 255-323.
- SABATÉ I CURULL, F., *El territori de la Catalunya medieval. Percepció de l'espai i divisió territorial al llarg de l'Edat Mitjana* (Barcelona: Rafael Dalmau, 1997).
- SALVADOR CRESPO, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto Nacional de Administración Pública, 2007).
- SANTANA MOLINA, M., *La diputación provincial en la España decimonónica* (Madrid: MAP, 1989).
- TUSELL GÓMEZ, J. y CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)* (Alcalá de Henares, 1983; reed. Madrid, 1987).
- VÁZQUEZ REQUERO, F., «La Diputación Provincial de Segovia tiene fundamentalmente dos cometidos: las personas y los pueblos», en *Revista Democracia y Gobierno Local*, 34 (2016), p. 26.

7. Fuentes

- Diarios oficiales:

Diario de Sesiones del Congreso, 28 de junio, 1, 2, 3, 4 y 5 de julio y 17 de octubre de 1912.

Diario de Sesiones del Senado, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 de junio, 25 de octubre y 19 de noviembre de 1913.

Gaceta, 19 de diciembre de 1913.

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 30 y 31 de diciembre de 1980.

Boletín Oficial del Estado, 13 de agosto de 1981.

- Legislación y jurisprudencia:

Ley Orgánica provincial de 20 de agosto de 1870.

- Ley Orgánica provincial de 16 de diciembre de 1876, publicada después como texto refundido per Decreto de 2 de octubre de 1877.
- Real decreto de 18 de diciembre de 1913.
- Ley Orgánica del Estado, 1/1967, de 10 de enero (BOE 11 enero 1967).
- Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local (BOE 21 noviembre 1975).
- Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales (DOGC 8 abril 1987).
- Ley 6/1987, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña (DOGC 8 abril 1987).
- Ley 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establecen la división y la organización comarcales de Cataluña y sobre la elección de los consejos comarcales (DOGC 18 diciembre 1987).
- Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña (DOGC 19 noviembre 2003).
- Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías (DOGC 6 septiembre 2010).
- Ley 4/2011, del 8 de junio, de modificación de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías (DOGC 15 junio 2011).
- STC 109/1998, de 21 de mayo (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1998).

Diputaciones provinciales en el siglo XXI: ¿Un gobierno local intermedio necesario?*

Enrique Orduña Prada

Profesor Asociado. Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica.
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. 1. Preliminar. 2. Proceso constituyente y diputaciones provinciales. 3. Tribunal Constitucional y garantías constitucionales de la provincia y la diputación provincial. 4. La configuración de la diputación provincial en la LRSAL y la doctrina del Tribunal Constitucional. 5. Esbozo sobre los elementos estructurales del modelo de Gobierno y Administración local. 6. La diputación provincial: un gobierno local intermedio necesario. 7. Bibliografía.

1. Preliminar

En los últimos años, como consecuencia de la crisis económica y del correlativo proceso de esclerosis y deterioro de las instituciones públicas, la pervivencia de

* Este texto se debe a la amable invitación que me formuló el profesor Antoni Jordà Fernández para participar en el Seminario *Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro*, celebrado los días 20 y 21 de abril de 2017 en la Excmo. Diputación Provincial de Segovia. En lo sustancial, se corresponde con la intervención que con igual título presenté en el Seminario, en la que ahora, además de algunas notas a pie de página explicativas de diferentes extremos vertidos en la exposición, he incluido un sucinto aparato bibliográfico en el que se apoya alguna de las cuestiones sostenidas a lo largo del texto.

las diputaciones provinciales –en su condición de Gobierno local intermedio– y de su soporte físico territorial –la provincia– ha sido cuestionada, al identificarse por algunos sectores como sede idónea de actividades corruptas y entidades deficitarias e ineficaces en el manejo de recursos públicos. Estos reparos se han sumado a las canónicas objeciones formuladas frente a la institución provincial que arrastramos desde 1978, formuladas al amparo de motivaciones conocidas: su déficit democrático, al elegirse a través de un sistema de representación indirecta, y su rechazo por parte de las comunidades autónomas, en cuanto eventual competidor en los momentos iniciales de desarrollo del Estado autonómico, y más adelante también como contrapoder político.

Esta panoplia de objeciones puede atemperarse en alguno de sus extremos. En efecto, por una parte, la corrupción es un fenómeno excesivamente complejo, cuya solución precisa de la generalización de medidas de diferente naturaleza¹, y no de la mera y simple supresión de la institución de que se trate²; por otra parte, la objeción vinculada con el despilfarro de dinero público pierde gran parte de su motivación si atendemos a datos empíricos como la estructura del gasto de estas instituciones, según ha puesto de relieve, entre otros, Jordà Fernández en su colaboración en este volumen, a la que nos remitimos; y, finalmente, las objeciones a propósito de su inadecuación organizativa y funcional resultarían infundadas para motivar su supresión sin más, resultando, eso sí, fundamentadoras de la adopción de medidas de mejora de la institución provincial³.

En este contexto puede sostenerse que el debate sobre la pervivencia de la diputación provincial y de la provincia ha adquirido entre nosotros la categoría de mito, configurándose las objeciones a la misma como un «mitologema» en el sentido que argumentó en su momento García Pelayo: se añaden al objeto de reflexión –la diputación y la provincia– atributos de los que carece, marginán-

¹ Como ha desarrollado en fecha reciente, estimo que con sólidos argumentos, JIMÉNEZ ASENSIO, R., en *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*, Libros de la Catacata/IVAP, Madrid, 2017, 189 pp.

² Sobre ello, *vid.* QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA, «El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del título VIII», *Documentación Administrativa*, nueva época, n.º 3, 2016.

³ Desde el momento en que las mismas están basadas en «tópicos no justificados por la realidad de las cosas, bien en planteamientos de corte más bien arbitraria a los que somos tan aficionados», como indica PAREJO ALFONSO, L., «Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común», en el volumen por él dirigido, y coordinado por ARROYO GIL, A., *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 12-13.

dose lo que pueda poseer de positivo o negativo, totalizándose un fenómeno parcial y reduciéndose sus complejidades a meras simplificaciones; en una palabra, se «deforma el objeto» de reflexión, resultando que lo deformado «suena a verdad»⁴. Hay, en suma, que revisar continuamente la realidad y la historia para redescubrir aquello que la mitología tiende a ocultar a través de la creación de «su verdad», lo que a nuestro propósito implica reflexionar sobre si el papel que asigna la Constitución a la diputación provincial la hace merecedora de su existencia, y, ante una eventual respuesta afirmativa, identificar qué tareas y funciones podrían corresponderle a principios del siglo XXI.

Advertimos desde ahora que esa respuesta, a nuestro modo de ver, es positiva, de modo que la exposición puede hilvanarse a través de una serie de preguntas concatenadas. Por lo pronto, interesa conocer cuál fue el contexto en que se produce la constitucionalización de la diputación provincial, para vislumbrar cuáles fueron los factores que indujeron al constituyente a la opción provincial (2). A continuación nos detendremos en conocer cuál ha sido la incidencia del Tribunal Constitucional en la configuración de la diputación provincial, a través de las dos vías por las que ha transitado su tarea con relación a la misma: la garantía de su existencia y la determinación de quién es el titular de la competencia legislativa para fijar sus perfiles estructurales (3). Con esta premisa, a continuación nos detendremos en conocer cómo ha configurado el legislador básico de régimen local la institución de referencia en la ya extensa y prolíjamente comentada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local –en adelante, LRSAL– y cuáles han sido los reproches formulados por el Tribunal Constitucional a la misma (4). Seguidamente trataremos de enumerar cuáles son los elementos estructurales del modelo de Gobierno y Administración local, elementos que predeterminan una opción de política territorial a propósito de la existencia de la diputación provincial (5). Y, finalmente, nos centraremos en el sucinto examen de algunos fines que, a nuestro modo de ver, justifican la existencia de un gobierno local intermedio como la diputación provincial en el siglo XXI (6).

2. Proceso constituyente y diputaciones provinciales

En el transcurso de poco más de un año, periodo que discurre entre el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña y la constitución del

⁴ Cf.: GARCÍA PELAYO, M., «Mito y actitud mítica en el campo político», en *Obras Completas*, III, CEC, Madrid, 1991, pp. 2734-2736.

régimen preautonómico para Castilla-La Mancha⁵, la viabilidad de la diputación provincial pasó, en un principio, de verse comprometida por la constitución de los regímenes preautonómicos a su reconocimiento explícito en nuestra Norma Fundamental. En efecto, en un primer momento, a pesar de que en los trece reales decretos leyes de creación de aquellos entes se consideraba a las diputaciones como soporte de las nuevas instituciones regionales, reconociéndoles competencias y funciones, lo cierto es que también se preveían tanto la integración y coordinación de las mismas por los entes preautonómicos, como la transferencia de competencias provinciales a los aludidos organismos provisionales autonómicos.

Ahora bien, lo cierto es que es posible sostener que en este contexto de aparición de una nueva instancia de poder territorial y de tramitación del texto constitucional, puede vislumbrarse una expresa voluntad política destinada a mantener la pervivencia de la provincia como entidad local –perspectiva que es ahora la que aquí interesa–, y de la diputación provincial como su órgano de gobierno, que se aprecia en la evolución por la que transita su reconocimiento constitucional, que discurre desde su configuración meramente contingente en el artículo 105.2 del Anteproyecto de Constitución hasta su decantación definitiva en el vigente artículo 141 CE⁶. De este modo, siguiendo un criterio temporal, en el proceso «constituyente implícito»⁷ podemos apreciar las siguientes actuaciones que van perfilando la opción constitucional por la diputación provincial:

i) La reforma del régimen electoral provincial para adaptarlo a las previsiones que sobre el particular se contemplan en el Anteproyecto constitucional. Tras el cese de Arias Navarro y el nombramiento de Suárez como nuevo presidente del Gobierno se aprobó el Real Decreto-ley 17/1976, de 8 de octubre, posponiendo las elecciones municipales y provinciales

5 Período comprendido entre el 29 de septiembre de 1977, fecha en la que se aprueba el Real Decreto-ley 41/1977, de restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, y el 31 de octubre de 1978, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/1978, por el que se dispone la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega.

6 Sobre el debate constitucional con relación a la provincia, por todos, *vid. GUAITA, A., «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», Revista de Administración Pública*, n.º 94, 1981, pp. 38-44.

7 Entendido, según ha argumentado RUBIO LLORENTE, F., de manera adicional al proceso constituyente explícito que lleva a la redacción y aprobación formal de la Constitución, como el proceso en que se producen decisiones que condicionan la estructura territorial del poder, la relación entre órganos del Estado y el sistema de derechos fundamentales, en «El proceso constituyente en España», *La forma del poder: Estudios sobre la Constitución*, 3.^a ed., vol. I, CEPC, Madrid, 2012, pp. 31-35.

hasta la celebración de elecciones generales legislativas⁸. A partir de ese momento los acontecimientos se suceden vertiginosamente: aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política; publicación del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales; celebración de elecciones generales el 15 de junio de 1977; publicación del Anteproyecto de Constitución el 24 de diciembre de 1977 e inicio de sus debates; y en último extremo, con relación al ámbito local, publicación de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. Este texto legal será la piedra angular de la construcción del régimen representativo de las instituciones locales, dado que la regulación del sistema electoral que contemplaba se basaba en el sufragio universal, igual, libre y secreto. Con relación a las diputaciones provinciales, aparecen aquí los elementos configuradores de su régimen electoral, que, con algunas variaciones, son los vigentes a fecha de hoy⁹. Se fijaba un mínimo de veinticuatro diputados y un máximo de cincuenta y uno para los casos de Madrid y Barcelona, distribuyéndose los diputados uno por cada partido judicial, y el resto eran asignados proporcionalmente a la población de residentes de los mismos. El procedimiento de elección constaba de dos fases: en la primera, la junta electoral de zona asignaba los puestos de diputados según el método D'Hont a cada una de las listas, y, posteriormente, los concejales de las listas que hubiesen obtenido puesto de diputados elegían, por y entre ellos, a los que debían proclamarse diputados. Por último, el presidente era ele-

8 Tras el fallecimiento de Franco el Gobierno en funciones aprobó el Decreto 3230/1975, de 5 de diciembre, convocando elecciones para proveer los cargos de presidentes de diputaciones y cabildos insulares y de alcaldes. El 18 de enero de 1976 se celebraron elecciones de diputaciones y cabildos en dieciocho provincias, pero esta consulta electoral generó escaso interés en la opinión pública, lo que suscitó la nueva convocatoria electoral el 20 de febrero de 1976 para proveer las presidencias de las diputaciones vacantes. Sobre ello, ORDUÑA PRADA, E., «Diputaciones provinciales y Estado Franquista (1939-1975)», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (dir.), *Modelos Históricos de Diputaciones Provinciales*, Diputación de Jaén, Jaén, 2013, pp. 380-382.

9 Según recuerda CLAVERO ARÉVALO, en la legislatura 1979-1982, como consecuencia de los pactos autonómicos de 1981, se presentó un proyecto de ley en el que las diputaciones se elegían por sufragio universal, directo y secreto, otorgando las plazas de diputados a los que resultasen partidos mayoritarios, sistema, sin embargo, que se descartó en la siguiente legislatura, en la que se aprobó la vigente Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Circunstancia de la que se congratula el citado profesor, dado que el modelo del proyecto de ley presentado en la I Legislatura, a su juicio, le parecía equivocado, «por cuanto ni ello era exigido por la Constitución, ni tenía precedentes; y por otra parte, venía a convertir a las diputaciones en auténticos poderes políticos en el seno de la comunidad autónoma, además obliga a la celebración de cerca de cincuenta elecciones por sufragio», en «La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)», en *La provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, Granada, 1985, p. 264.

gido por mayoría absoluta en primera votación, y simple en la segunda, por los diputados provinciales en la sesión constitutiva de la diputación.

ii) La supresión de las comisiones provinciales de Servicios Técnicos, por el Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre. Como se recordará, tras la promulgación del Decreto de 24 de junio de 1955, que aprobó el texto refundido de las Leyes de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, se institucionalizó la figura de las comisiones provinciales de Servicios Técnicos. Desde la perspectiva del derecho positivo se trataba de instituciones creadas para desarrollar las actividades autónomas de las diputaciones, pero inmediatamente se vieron confundidas con la Administración periférica del Estado y controladas por los gobernadores civiles, produciéndose una notable pérdida de la imagen de la diputación y de la propia provincia como agente dinamizador de la vida local. A mayor abundamiento, la Ley de Presupuestos de 1958 transformó la naturaleza de las comisiones provinciales, concretada en el Decreto de 10 de octubre de 1958, que reforzó el papel del gobernador civil, convirtiéndolas en un órgano deliberante de colaboración directa con este, con la mera finalidad de coordinar la actividad desconcentrada de la Administración central en el respectivo territorio provincial¹⁰. Con posterioridad, la aprobación del Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de julio, con la subsiguiente creación de la Comisión Nacional y las provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, y «la creciente autonomía de provincias y municipios», fueron los factores que aconsejaron «una separación nítida de los órganos colegiados de coordinación provincial», –según proclama el preámbulo del citado Real Decreto de 15 de octubre de 1977–, suprimiéndose las aludidas comisiones provinciales de Servicios Técnicos.

iii) El protagonismo que adquieren las diputaciones, en su función de entidades cooperadoras con los municipios de menos de 20 000 habitantes, a partir del Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que reguló el sistema de planes provinciales, al encomendarles el estudio, elaboración, aprobación y ejecución de los planes, así como la financiación de los mismos, conjunta-

10 Las comisiones provinciales de Servicios Técnicos, en realidad, no se limitaban a tareas cooperadoras; por el contrario, interferían directamente en la esfera de actuación de las diputaciones, fijando directrices de obligado cumplimiento, desplazando las facultades decisorias de sus órganos de gobierno. Sobre ello, ALBI, F., *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, pp. 412-413.

mente con los créditos de los presupuestos del Estado y las aportaciones de los ayuntamientos¹¹.

iv) La ordenación y racionalización del sistema competencial provincial ante la nueva realidad de los entes preautonómicos. Con la finalidad de racionalizar el proceso de transferencias competenciales a favor de los regímenes preautonómicos, se aprobó el Real Decreto 2704/1978, de 27 de octubre, que fijaba el procedimiento para la ejecución de las transferencias que habrían de emplear las comisiones mixtas paritarias, integradas por representantes de las diputaciones y de la respectiva entidad preautonómica. Se trataba de un procedimiento complejo, en el que intervenían diferentes Administraciones, quedando sometido a la aprobación por el Consejo de Ministros a través del correspondiente real decreto. El objeto último del precitado Real Decreto de 27 de octubre de 1978 parece concretarse en la salvaguarda de la permanencia de las diputaciones provinciales, evitando tentaciones destinadas a vaciarlas de competencias, aunque resulta evidente que en esa fecha su existencia y autonomía estaban perfectamente garantizadas por el texto constitucional, dado que el mismo fue aprobado el 31 de octubre de 1978 por las Cortes Plenarias, quedando pendiente únicamente de aprobación por referéndum.

Como puede apreciarse, en suma, la extensión y generalización del principio democrático, la configuración de una organización exenta de injerencias de otras Administraciones, la función cooperadora con los pequeños municipios y, por último, la garantía de cierto ámbito competencial, son las claves de bóveda que determinan la voluntad política para decantarse en 1978 por la opción del modelo provincial.

3. Tribunal Constitucional y garantías constitucionales de la provincia y la diputación provincial

La Constitución de 1978 ha configurado a la provincia como un ente que posee cuatro manifestaciones: es circunscripción electoral –artículos 68.2 y 69.2–; se trata de la entidad titular de la iniciativa para la constitución de comunidades autónomas –artículo 143.1–; es la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado –artículo 141.1–; y finalmente, y de modo estructural, es una entidad local que goza de autonomía para la gestión

¹¹ ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 214-215.

de sus intereses, viene determinada por la agrupación de municipios y ha de gozar de medios suficientes para el desempeño de las funciones que le atribuyan las leyes, nutriendose de tributos propios y de la participación en los del Estado y los de las comunidades autónomas –artículos 137, 141.1 y 142–.

En cuarenta años la relevancia del papel de nuestro Tribunal Constitucional con relación a la definición del papel de la diputación provincial es evidente, pudiendo distinguir dos vías paralelas en las que se ha proyectado esa tarea: la garantía de su existencia en cuanto entidad local que goza de autonomía para la gestión de sus intereses, y la titularidad de la competencia legislativa para su desarrollo. Por lo que respecta a la primera de las vías indicadas, el Alto Tribunal¹² ha decantado una serie de garantías con relación a la provincia y su órgano político de representación –la diputación provincial– que, en última instancia, se configuran como límites a la acción del legislador –estatal o autonómico–, convirtiéndose en los parámetros indispensables de los que ha de partirse ante cualquier proceso de reforma de la institución que no consista, lisa y llanamente, en su eliminación del texto constitucional. Como sigue:

i) La provincia como entidad local con autonomía constitucionalmente garantizada. Dado que la Constitución no precisa en el artículo 137 los «intereses» que ha de gestionar la institución provincial, ni cuál ha de ser el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe atribuir el legislador a la provincia, el Tribunal Constitucional sostiene que «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias». De ahí que explice con claridad la necesaria atribución de potestades a los órganos representativos de las diputaciones, «sin las que ninguna actuación autonómica es posible»¹³.

ii) Existe un límite general al legislador ordinario: la preservación de la institución en cuanto tal, vinculado con la garantía competencial. En la STC 32/1981, el Alto Tribunal, tras afirmar que «el orden jurídico-político estable-

12. *Vid.* SALVADOR CRESPO, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local/INAP, Madrid, 2007, pp. 121-150.

13 *Cfr.* STC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 4.

cido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador», sostiene que, dado que las formaciones que las protegen son de carácter organizativo, «la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». Concluyendo, en definitiva, que «dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva automáticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre».

Insistiendo más adelante en que por la actividad del legislador ordinario «las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias». En consecuencia, el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias existentes en un momento dado, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución¹⁴.

iii) Es posible identificar unos límites específicos en la tarea del legislador ordinario derivados directamente de la Constitución, que se estructuran en torno a dos ámbitos concretos: el competencial y el financiero. En cuanto al primero de ellos, en primer lugar, la garantía institucional del artículo 137 se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un «mínimo competencial» que, con la naturaleza de competencias propias, ha de reconocerse al ente local¹⁵; en segundo lugar, en consecuencia, no se pueden limitar las competencias de las diputaciones a la mera atribución de funciones sustancialmente de estudio y propuesta¹⁶; en tercer lugar, se considera como

14 Cf: las SSTC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 3; 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 13.c); y 109/1998, de 21 de mayo, F.J. 2.

15 En este sentido, SSTC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 4; 170/1989, de 19 de octubre, F.J. 9; y 40/1998, de 19 de febrero, F.J. 39.

16 Vid. el Fundamento Jurídico 4 de la STC 32/1981, de 28 de julio.

integrante del núcleo esencial de la autonomía local, de un lado, una tarea específica como es el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, actividad que se traduce «en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial», de modo que «la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada»¹⁷, y, de otro lado, la prestación de servicios de carácter supramunicipal o supracomarcal¹⁸; y finalmente, como corolario de la identificación de un ámbito competencial específico, los órganos representativos de las diputaciones han de estar dotados de las potestades necesarias para la participación en el gobierno y administración provincial¹⁹.

Por lo que respecta al ámbito financiero, el primero de los límites que pesan en la tarea del legislador infraconstitucional de desarrollo del gobierno y administración provincial consiste en que no se puede privar a las diputaciones provinciales de la facultad de aprobar su presupuesto, dado que es una potestad decisoria fundamental, sin la cual no cabe hablar de autonomía²⁰. Mientras que, en segundo lugar, el alcance de la autonomía del gasto de las diputaciones provinciales supone la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, en la medida en que el artículo 142 CE, en conexión con el artículo 137 CE, consagra la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias por parte de aquellas entidades²¹. Sin perjuicio de lo cual, la autonomía financiera en la vertiente de gasto puede ser restringida por el Estado dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad²².

En lo que atañe a la segunda de las vías por las que ha transitado la labor del Tribunal Constitucional²³, lo cierto es que desde su primera juris-

17 *Cfr.* STC 109/1998, de 21 de mayo, F.J. 2.

18 *Cfr.* STC 103/2013, de 25 de abril, F.J. 5.c).

19 Así, *vid.* las SSTC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 4, y 40/1998, de 19 de febrero, F.J. 39.

20 *Cfr.* SSTC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 4, y 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 7.

21 *Vid.* las SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, F.J. 10; 109/1998, de 23 de julio, F.J. 10; y 48/2004, de 25 de marzo, F.J. 10.

22 *Cfr.* STC 48/2004, de 25 de marzo, F.J. 10.

23 Entre los trabajos más recientes, pueden verse CIDONCHA MARTÍN, A., «La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 45, 2017, pp. 12-100, y PAREJO ALFONSO, L., «Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 37, 2015, pp. 12-40.

prudencia se ha sostenido que, en primera instancia, corresponde al Estado el desarrollo normativo del nivel local de Gobierno, en virtud de la competencia que ostenta sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» *ex artículo 149.1.18.^a CE*²⁴. La razón de tal argumento radica en la conexión directa que media entre esta competencia normativa y, de una parte, la concreción de la garantía constitucional de la autonomía local, y, de otra parte, el aseguramiento de un determinado modelo de Estado. En palabras del Tribunal Constitucional, «como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho [...]. La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia general de aplicación en todo el Estado»²⁵. De este modo, la normativa estatal sobre régimen local amparada en el artículo 149.1.18.^a CE «tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la comunidad autónoma en que estén localizadas»²⁶.

De acuerdo con estos presupuestos jurisprudenciales, las bases estatales en materia de régimen local están constituidas por aquellas cuestiones más estrechamente ligadas con la delimitación de la autonomía constitucionalmente garantizada: los aspectos relativos a la estructura orgánica de municipios y provincias²⁷; el ámbito competencial de los mismos, dado que en este aspecto concreto el legislador básico desempeña una «función constitucional», consistente en «garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local», que incluirían las bases del régimen jurídico de la competencia²⁸; la determinación del quórum y de las mayorías precisas para adoptar los acuerdos por los órganos de gobierno²⁹; el sistema de controles de legalidad³⁰; el régimen de impugnación de actos

24 *Cfr.* SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FF.JJ. 1.B) y 3; y 103/2013, de 25 de abril, F.J. 4.

25 *Cfr.* STC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 5.

26 *Cfr.* SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, F.J. 2, y 259/1988, de 22 de diciembre, F.J. 2.

27 Entre otras, SSTC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 5; 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 1; y 33/1993, de 1 de febrero, F.J. 3.

28 SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 3, y 159/2001, de 5 de julio, F.J. 4.

29 SSTC 33/1993, de 1 de febrero, F.J. 3, y 331/1993, de 12 de noviembre, F.J. 4.A).

30 SSTC 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 2; 213/1988, de 11 de noviembre, F.J. 2; 46/1992, de 2 de abril, F.J. 2; y 11/1999, de 11 de febrero, F.J. 2.

y acuerdos de las entidades locales por parte del Estado y las comunidades autónomas³¹; el sistema de relaciones interadministrativas, previendo, a título de ejemplo, fórmulas de coordinación entre las distintas Administraciones, así como la delegación de funciones a las entidades locales³²; y, por último, el régimen de incompatibilidades de los miembros de las entidades locales³³.

Precisado lo anterior, hay que poner de manifiesto, tal y como se desprende de la propia jurisprudencia constitucional, que la tarea del legislador básico de régimen local tiene dos manifestaciones de distinta naturaleza. En primer lugar, le corresponde explicitar cuál es «el contenido esencial de la autonomía local garantizado directamente por el artículo 137 CE»³⁴. Y, en segundo término, el legislador estatal está facultado para ampliar o mejorar ese «contenido constitucionalmente indisponible» de la autonomía local, incorporando otras garantías, pues «más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional»³⁵.

En la doble naturaleza de la función que, a juicio del Tribunal, compete al legislador básico de régimen local, resulta determinante, en definitiva, el papel que corresponde a la Ley básica de régimen local. A pesar de que el criterio del Tribunal se ha visto interrumpido en fallos posteriores, en los que ha declarado que las normas de la Ley básica local no son canon de constitucionalidad³⁶, lo cierto es que el Alto Tribunal ha afirmado que dicha norma «puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o

31 STC 331/1993, de 12 de noviembre, F.J. 4.C).

32 SSTC 76/1983, F.J. 18, y 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 2.

33 STC 331/1993, de 12 de noviembre, F.J. 4.B).

34 STC 148/1991, de 4 de julio, F.J. 4.

35 STC 46/1992, de 2 de abril, F.J. 2.

36 PAREJO ALFONSO, L., «Autonomía local. Régimen local básico y reformas estatutarias», *REALA*, n.º 309, 2009, pp. 48-50; y VELASCO CABALLERO, F., «La autonomía municipal», en CASAS BAAMONDE, M.ª E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 2115.

no expresivos de ese núcleo esencial en que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18.^a CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental»³⁷.

Existe, finalmente, un límite infranqueable en las competencias autonómicas sobre régimen local, que en ningún caso pueden ser desnaturalizadas por una normativa estatal pormenorizada. En este sentido, cabe destacar que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que deben permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario»³⁸.

El legislador básico de régimen local dispone, en definitiva, de un amplísimo margen de actuación con relación al desarrollo del gobierno y administración provincial. La opción por la que se ha decantado el Tribunal Constitucional de construir la defensa de la provincia a través de la técnica de la garantía institucional de la autonomía local a partir de la STC 32/1981, de 28 de julio, ha tenido como consecuencia la expansión de la capacidad legislativa de las Cortes Generales, tanto en la definición de los aspectos que pueden incardinarse directamente en los artículos 137 y 141 CE, como en la determinación de aquellas materias que pueden considerarse como desarrollo del artículo 149.1.18.^a CE.

4. La configuración de la diputación provincial en la LRSAL y la doctrina del Tribunal Constitucional

Los objetivos del legislador de la crisis económica con la modificación de la LrBRL, a través de la ya extensamente glosada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, son de sobra conocidos: por un lado, clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, y, por otra parte, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero. Para llevar a la práctica estos

³⁷ SSTC 159/2001, de 5 de julio, F.J. 4; 240/2006, de 20 de julio, F.J. 8; y 95/2014, de 12 de junio, F.J. 5.

³⁸ SSTC 32/1981, de 28 de julio, F.J. 5; 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 3; y 33/1993, de 1 de febrero, F.J. 3.

objetivos el legislador de la reforma local regula, en lo que ahora interesa, con mayor intensidad la diputación provincial, dotándola, aparentemente, de mayores funciones, y configurándola como una de las piezas clave de la arquitectura local española. Con esta finalidad se profundiza en la función de «participación en la coordinación» de los municipios que ya se vislumbraba desde 1985, persiguiendo un modelo territorial dirigido a garantizar la prestación adecuada de servicios y la financiación de lo mismos, al objeto de alcanzar un modelo de cooperación interterritorial en el que queden garantizados los servicios públicos y su sostenibilidad financiera.

Los ámbitos sobre los que se proyecta la reforma de la regulación del régimen jurídico de las diputaciones pueden sistematizarse en los tres siguientes:

El primero de ellos es el relativo a su *labor en los pequeños municipios*, que se concreta en tres aspectos concretos: la tarea de coordinación de la prestación de los servicios obligatorios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos en municipios de menos de 20 000 habitantes –artículo 26.2–; la colaboración con la Administración que ejerza la tutela financiera –el Estado o la respectiva comunidad autónoma– en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas de los planes económico-financieros, cuando las entidades locales incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto –artículo 116 bis 3–; y, finalmente, la propuesta y coordinación de las medidas que ha de contener el plan económico-financiero cuando tenga carácter supramunicipal –artículo 116 bis 3–.

El segundo de los ámbitos indicados se refiere a la definición de las *competencias propias de las diputaciones provinciales*. En este sentido, se incorporan con tal carácter en el artículo 36 las siguientes: el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la LrBRL –artículo 36.1.b)–; la prestación de servicios de gestión de la recaudación tributaria, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes –artículo 36.1.f)–; la prestación de servicios de administración electrónica y contratación centralizada en municipios con población inferior a 20 000 habitantes –artículo 36.1.g)–; y, por último, el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, competencia que se traduce en la práctica en la colaboración provincial para una gestión coordinada más eficiente de los

servicios, cuando los costes sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella –artículo 36.2.a)–.

Finalmente, el tercer ámbito sobre el que se proyecta la tarea reformadora de la institución provincial se refiere al aumento de sus *funciones de colaboración con la Administración estatal y autonómica*, a través de la coordinación y supervisión de servicios municipales en procesos de fusión de municipios –artículo 13.5–.

En la STC 111/2016, de 9 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía frente a la LRSAL, el Alto Tribunal va a considerar conforme con la Norma Fundamental prácticamente toda la regulación sobre la que se pronuncia –artículos 26.2, 36.1.c), e) y g), 36.2.a) párrafo segundo y 116 bis.3³⁹. La excepción es el reproche de constitucionalidad a los incisos que se refieren a las facultades atribuidas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el artículo 26.2, y a la interpretación conforme de constitucionalidad de las competencias previstas en los artículos 36.1.g) y 36.2.a) párrafo segundo.

Con relación al primero de los aspectos anotados, el artículo 26.2, como se recordará, prevé que para coordinar la prestación de los servicios que el propio precepto enumera la diputación propondrá «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» la forma de prestación, añadiendo que «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera». En este caso concreto⁴⁰, el Tribunal formula su reproche de constitucionalidad no porque el legislador básico de régimen local haya puesto en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada –desde el momento en que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera

³⁹ ARROYO GIL, A., «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38, 2016, pp. 709-716; GRACIA RETORTILLO, R., «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local en España: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma», *Istituzioni del Federalismo*, n.º 4, 2016, pp. 966-969.

⁴⁰ Y en igual sentido en las SSTC 168/2016, de 6 de octubre, F.J. 5; 44/2017, de 27 de abril, F.J. 2.d); 45/2017, de 27 de abril, F.J. 2.d); 54/2017, de 11 de mayo, F.J. 2.d); 93/2017, de 6 de julio, F.J. 2.d); y, finalmente, 101/2017, de 20 de julio, F.J. 2.d), que resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Principado de Asturias, diputados del Congreso, Parlamento de Andalucía, Parlamento de Cataluña, Gobierno de Cataluña y Gobierno de Canarias frente a la LRSAL.

de las técnicas de intervención previstas–, sino, por el contrario, porque vulnera las competencias que tienen estatutariamente atribuidas las comunidades autónomas. En efecto, en el caso que nos ocupa –estima el Tribunal–, del artículo 149.1.18.^a CE no cabe derivar funciones de carácter ejecutivo a favor del Estado –según ha reiterado en anteriores ocasiones⁴¹– que le permitan atribuir la función de referencia al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Título competencial que tampoco se encuentra en la legislación sectorial estatal, dado que el Estado carece de competencias de tal naturaleza que pudieran proporcionar cobertura a la función ejecutiva cuestionada, al ser las comunidades autónomas quienes tienen competencias ejecutivas en la mayor parte de los servicios enumerados en el artículo 26.1 de la LrBRL⁴².

Pero hay más; en la STC 107/2017, de 21 de septiembre, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios frente a la LRSAL, el Tribunal vuelve sobre este punto al examinar la presunta vulneración de los artículos 137 y 140 CE por el precepto de referencia invocada por los recurrentes, al considerar que la aplicación del mismo por las comunidades autónomas uniprovinciales implicaría sustraer del sistema local decisiones relativas a la gestión de servicios de titularidad local. El Alto Tribunal considera que no se restringe la autonomía municipal, por cuanto «el municipio conserva la posibilidad de oponerse a cualquiera de las fórmulas (impropriamente denominadas) de coordinación y, por tanto, también a las que pudieran afectar más fuertemente a su autonomía»⁴³. Es decir, en definitiva, el municipio dispone de margen de actuación para oponerse a las medidas que pueda adoptar la comunidad autónoma uniprovincial, en aquellos supuestos en que no existan diputaciones provinciales.

En lo que ataña a los preceptos afectados por el fallo interpretativo del Tribunal, se trata, en ambos casos, del ámbito competencial provincial. El primero de ellos es el relativo a la atribución, como competencia propia, de la «prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes» –artículo 36.1.g) LrBRL–. El Tribunal indica que el precepto no transfiere en bloque a la institución provincial toda la prestación de servicios de administración electrónica y de contratación en municipios de menos de 20 000

⁴¹ SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 1, y 41/2016, de 3 de marzo, FF.JJ. 3.a), 5, 6.c) y 7c).

⁴² STC 111/2016, de 9 de junio, F.J. 12.c).

⁴³ STC 107/2017, de 21 de septiembre, F.J. 4.b).

habitantes, tarea que sería incompatible con la potestad de autoorganización inherente a la autonomía local, limitándose, por el contrario, a «incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión” que estaba –y sigue estando– prevista como base del régimen local [art. 36.1, letra b) LBRL]». De este modo, la interpretación constitucionalmente conforme del precepto cuestionado consiste en que, a través de él, se pretende dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de la tecnología informática o técnico-jurídica, que los municipios de menor población pueden no estar en condiciones de asumir. En definitiva, «se trata que la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñen relacionadas con la contratación y la administración electrónica»⁴⁴.

El segundo precepto que se incluye en el fallo interpretativo relacionado con las diputaciones provinciales es el artículo 36.2.a) de la LrBRL, a tenor del cual, «cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos». El Tribunal se formula dos interrogantes con relación a esta previsión legislativa. El primero de ellos se refiere al título competencial que habilita al legislador básico a fijar una medida como la contenida en el precepto enjuiciado. Considera el Alto Tribunal que el artículo 149.1.18.^a CE proporciona cobertura suficiente, dado que, «al regular facultades de coordinación provincial de la actividad municipal, el Estado desarrolla el “núcleo” funcional característico de la diputación, en cuanto entidad local “determinada por la agrupación de municipios” (art. 141 CE)»⁴⁵.

El segundo interrogante alude a la eventual vulneración de los artículos 137 y 140 CE. En este punto el Tribunal parte de la premisa de que el grado de indeterminación de la previsión impugnada admite, en principio, «el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y todo lo contrario». De este modo, considera que dicha previsión sería contraria a los precitados artículos 137 y 140 CE si fuera «interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de

44 STC 111/2016, de 9 de junio, F.J. 11.

45 STC 111/2016, de 9 de junio, F.J. 12.c).

coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación». Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse –afirma el propio Tribunal– desde el momento en que existe otra que, «siendo igualmente razonable», resulta conforme a la Constitución. La interpretación a la que alude el Tribunal parte de la premisa de considerar que el artículo 36.2.a) es una previsión básica que, «en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria –competencias locales– en la que las comunidades autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales [STC 41/2016, F.J. 7.c])». En definitiva, el precepto impugnado debe interpretarse «en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios. Todo ello no condiciona en absoluto, naturalmente, que frente a estas regulaciones (y los propios planes provinciales) que pudieran vulnerar la indicada serie de exigencias *ex arts.* 137 y 140 CE, podrán, en su caso, utilizarse las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de autonomía municipal constitucionalmente garantizada»⁴⁶.

La fórmula de coordinación que establezca la diputación con los municipios, solo será válida si se permite que los mismos participen con carácter previo en la elaboración y aprobación de los planes provinciales de actuación. De esta manera, si bien podríamos deducir del fallo constitucional que la reforma local en su vertiente provincial ha recibido el respaldo del Tribunal, lo cierto es que, por una parte, ha objetado seriamente la deficiente técnica legislativa empleada –«el legislador llama “coordinación” a fórmulas que la doctrina constitucional denomina “colaboración”, “cooperación” o, todo lo más, “coordinación voluntaria”», F.J. 12.c)–, y por otra parte, ligado a lo anterior, a través de los fallos interpretativos se ha reducido el pretendido reforzamiento competencial provincial, al transformarse competencias inicialmente diseñadas como materiales en meramente instrumentales y reducirse originales funciones de coordinación a funciones de asistencia o cooperación con los municipios⁴⁷.

46 STC 111/2016, de 9 de junio, F.J. 12.c).

47 Por todos, GRACIA RETORTILLO, R., «Racionalización y sostenibilidad...», *op. cit.*, pp. 966-969; y CARBONELL PORRAS, E., «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en FONT, T. y GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2015-2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, 2016, pp. 122-129 y 144-147.

5. Esbozo sobre los elementos estructurales del modelo de Gobierno y Administración local

La reflexión, a comienzos del siglo XXI, a propósito de la inserción de un nivel supramunicipal de Gobierno en el modelo de organización territorial del Estado, debe partir, a nuestro modo de ver, del análisis de algunos elementos empíricos de naturaleza y presupuesto diferentes. No estamos seguros de poder identificar, jerarquizar y categorizar todos y cada uno de ellos en este momento, pero, de modo orientativo, parece evidente que los más significativos serían el principio democrático, el inframunicipalismo, el principio de diferenciación, la intermunicipalidad y, finalmente, el desarrollo territorial sostenible. Veamos con algo más de detalle cada uno de ellos.

i) El principio democrático, consagrado expresamente en el artículo 1.1 CE, presenta un doble contenido identificado con las nociones de democracia procedural y democracia material, de difícil escindibilidad. Desde la primera perspectiva, la Constitución garantiza la democracia, entre otros mecanismos, mediante normas que regulan la elección de los órganos democrático-representativos –Cortes Generales, asambleas legislativas autonómicas, ayuntamientos y diputaciones provinciales–, mientras que desde el plano material, de igual manera, la Constitución garantiza la democracia mediante el reconocimiento expreso de normas materiales como las que consagran los derechos fundamentales. Hay, en suma, una voluntad consciente y premeditada del constituyente –artículos 1.1, 23, 137, 140 y 141 CE– de atribuir al principio democrático una función transformadora de la entera organización local constitucionalmente necesaria –municipios y provincias– que provee de consecuencias con relación a la legitimación democrática de la institución provincial⁴⁸, y que obliga a una lectura de la autonomía local a la luz de ese principio, como recuerda el preámbulo de la LrBRL. Lo que se pretende poner de manifiesto, en suma, es la imposibilidad de que cualquier reforma del régimen jurídico de la diputación provincial desconozca el valor superior «pluralismo político» –artículo 1.1 CE– y su proyección en el principio democrático-representativo de la instancia local –STC 111/2016, F.J. 8–.

ii) El mapa municipal español presenta una notable fragmentación que conduce a sostener que España es un *país de pequeños municipios*, si entendemos por tales el territorio por razón de su población. Las cifras son bien

48 *Vid. QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA, «El debate sobre las diputaciones...», op. cit.*

conocidas, lo que nos exime de reiterar datos evidentes. En lo que ahora importa nos limitaremos a recordar que la atribución al Estado de la regulación básica de su propia estructura –artículos 137, 140 y 149.1.18.^a CE–, en que se traducen las medidas de fomento para la fusión de municipios contempladas en el antiguo artículo 13.3 de la LrBRL, ha quedado inédita después de casi tres décadas de vigencia de la Ley básica local. Y en igual sentido cabe pronunciarse con relación al ejercicio de la competencia autonómica *ex artículo 148.1.2.^a CE* en esta materia.

Como una consecuencia más de la crisis económica iniciada en la octava legislatura, el debate sobre la planta municipal se abrió con virulencia, formulándose las primeras objeciones sobre la sostenibilidad del modelo territorial español⁴⁹, a las que se unieron pronunciamientos de formaciones políticas que abogaban por la reducción del número de municipios⁵⁰, y que continuaron con la asunción del compromiso por el Gobierno de España ante la Unión Europea de atribuir la condición legal de municipio a aquellos que alcanzasen un determinado umbral de población⁵¹, medida que, a la postre, fue sustituida por la regulación de un nuevo régimen de fusiones voluntarias de municipios con ocasión de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, de confusa redacción y escaso recorrido práctico⁵².

iii) En contraste con el inframunicipalismo desde finales de la década de los años ochenta del siglo pasado, en España se ha producido un intenso desarrollo de las áreas urbanas. En concreto, numerosas capitales de provincia,

49 Los momentos iniciales del debate, en VELASCO CABALLERO, F., «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», *Anuario de Derecho Municipal*, UAM, n.º 4, 2011, pp. 26-28.

50 SÁNCHEZ NAVARRO, Á., «Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos», en COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas/Thomson, Navarra, 2012, pp. 75-97.

51 Contemplada en el Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012, remitido a la Comisión Europea. Disponible en el sitio <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/202008/PNRDEFINITIVO.pdf>. La referencia, en p. 95.

52 RIVERO YSERN, J. L., «La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración local», en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, La Ley/El Consultor, Madrid, 2014, pp. 42-44; PALOMAR OLMEDA, A., «La supresión-fusión de municipios», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 37, 2015, pp. 225-265; y PAREJO ALFONSO, L., «Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 29, 2012, pp. 19-20.

así como los municipios más próximos a ellas, han experimentado un notable aumento de población, incrementándose, en consecuencia, las demandas de prestación de servicios públicos. En definitiva, resulta razonable sostener que no existe un único modelo de Gobierno local homogéneo, sino que, por el contrario, es posible distinguir una heterogeneidad de posibles tipos de municipios: grandes ciudades, municipios rurales, inframunicipios, municipios turísticos, etc.

Esta realidad física se ha tratado de plasmar en una norma de derecho positivo de modo que, entre las novedades introducidas en la regulación del gobierno local en los estatutos de autonomía de segundo ciclo, figura la incorporación del denominado *principio de diferenciación* –Cataluña, Illes Balears, Comunidad Valenciana⁵³. A pesar de que las opciones empleadas por los legisladores estatutarios han sido variadas, desde un planteamiento dogmático su significado puede reconducirse a la idea de que los poderes públicos autonómicos, a la hora de determinar normativamente las competencias locales, diseñar las políticas públicas con incidencia intraterritorial, en definitiva, al planificar y desarrollar su actividad, han de tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión de los municipios de su respectivo ámbito territorial. Criterio que, en suma, parece razonable si prestamos atención a las distintas formas de asentamiento poblacional, a la realidad geográfica, a las actividades económicas, etc., no solo de los municipios de una misma comunidad autónoma, sino también de los pertenecientes a diferentes comunidades autónomas. En definitiva, cada vez se vislumbra con mayor nitidez la ilusión del constitucionalismo doceañista de inspiración francesa de configurar un modelo uniforme de municipio al margen de la realidad.

iv) Tomando como criterios de partida los datos del inframunicipalismo y la tendencia al mantenimiento del número de municipios, se ha argumentado la necesidad de fomentar fórmulas asociativas municipales para el ejercicio de competencias y la prestación de servicios en beneficio de la comunidad

53 Sobre ello, los trabajos de referencia son los de Tomàs FONT I LLOVET publicados en diferentes números del *Anuario de Gobierno Local*, y que, con algunas revisiones, se encuentran recopilados en el volumen *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, pp. 48-53, 89-96 y 215-217; y ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local», en FONT, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Institut de Dret Públic/Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 82-93.

local. Se trata, en último extremo, de extender instrumentos flexibles, como los consorcios, o derivados de la potestad de autoorganización municipal, como las mancomunidades, dirigidos a satisfacer necesidades básicas de los ciudadanos con independencia del territorio en el que residan.

Las fórmulas de intermunicipalidad, sin embargo, no se agotan en las anteriores, dado que la propia Constitución Española se refiere a una de ellas expresamente: la provincia, de manera que su configuración constitucional garantiza la existencia de un ente intermedio en todas las comunidades autónomas pluriprovinciales. No obstante lo acabado de señalar, lo cierto es que la realidad político-administrativa no refleja un modelo uniforme de relaciones entre los municipios y las provincias, existiendo el modelo genérico de las comunidades autónomas pluriprovinciales; el de las comunidades autónomas uniprovinciales, donde las funciones que en el régimen común realizan las diputaciones provinciales son ejercidas por aquellas; el del País Vasco, donde las diputaciones forales tienen un tratamiento específico y determinado, derivado de la disposición adicional primera CE; en similares términos, el caso especial de la Comunidad Foral de Navarra; el de las islas, donde los consejos y cabildos insulares presentan singularidades específicas que les diferencian de las diputaciones provinciales, situación que se ha enfatizado, en el caso de los consejos insulares, tras la aprobación de la Ley de Consejos Insulares de 2000 y el reciente Estatuto de Autonomía de Illes Balears; y, finalmente, el modelo de veguerías de Cataluña, cuyo alcance y extensión han sido delimitados por la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010.

Además, no se puede obviar una realidad interesante, dado que el modelo constitucional de distribución territorial del poder político ha generado no pocas dificultades en las relaciones entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales, como pueden ser, a título orientativo, las siguientes: la existencia de previsiones legislativas autonómicas que han articulado la transferencia de competencias y recursos económicos de las diputaciones a las comunidades autónomas; la interpretación extensiva de la técnica de la coordinación competencial de las comunidades autónomas respecto a las competencias provinciales; y, por último, las comunidades autónomas, salvo excepciones específicas, no han hecho uso de los instrumentos estatutarios de delegación de competencias autonómicas en las diputaciones.

v) Desde hace algunos años asistimos a un proceso de reflexión relacionado con el desarrollo territorial y urbano sostenible y su relación con las ciudades. Las recomendaciones y directrices contenidas en textos y documentos de diferente

naturaleza adoptadas por distintos órganos de la Unión Europea sobre el principio de sostenibilidad o el desarrollo sostenible, indican a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales el camino a seguir a la hora de construir «ciudades sostenibles», de trasladar el principio y objetivo finalista del «desarrollo sostenible» desde la abstracta elaboración dogmática a la realidad⁵⁴.

La Estrategia Territorial Europea, aprobada en Postdam en mayo de 1999, incorpora entre otras directrices una encaminada a propiciar lo que el propio texto denomina «desarrollo territorial policéntrico y equilibrado». A pesar de que existen dificultades para perfilar los contornos precisos de la figura, dicha directriz tiende, desde la perspectiva de la racionalización del territorio y el desarrollo sostenible, a un doble propósito. Por una parte, persigue descentralizar el desarrollo económico concentrado en las congestionadas áreas urbanas para reconcentrarlo en centros urbanos de menor desarrollo, beneficiando a ambas clases de ámbitos regionales. En suma, se trata de reivindicar la actuación de las ciudades intermedias, al entender que estas pueden llegar a cumplir un importante papel en la localización de empresas, inversiones públicas, obtención de suelos, fijación de población, generación de nuevos empleos y mejora de la calidad de los servicios públicos. Y por otra parte, con el recurso a la categoría del desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, se persigue conformar espacios rurales con capacidad de desarrollo endógeno, con la finalidad de establecer una relación más equitativa entre el ámbito urbano y el rural.

Este es, en suma, un ámbito natural de actuación de un gobierno local intermedio como el provincial, percepción de la que ha sido consciente el asociacionismo municipal al adoptar algunas medidas relacionadas con el desarrollo sostenible, que inciden de manera directa en la posterior tarea asistencial y cooperativa de las diputaciones provinciales. En concreto, nos referimos a la denominada «Declaración de Toledo», rubricada «La cohesión territorial pasa por el desarrollo sostenible de las pequeñas ciudades», adoptada el 11 de septiembre de 2010 en el seno del primer Congreso Nacional de pequeños municipios, auspiciado por la Federación Española de Municipios y Provincias⁵⁵.

54 Manifestación de derecho positivo de lo que se acaba de mencionar se encuentra en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo artículo 3 aborda la regulación del denominado «principio de desarrollo territorial y urbano sostenible».

55 En la que de modo expreso se recomiendan dos propuestas que interesa destacar en este momento: de un lado, que se presten desde las diputaciones, cabildos y consejos insulares los

6. La diputación provincial: un gobierno local intermedio necesario

La Constitución –artículos 137, 140 y 141– diseña un modelo de Gobierno y Administración local integrado, conjunta e inseparablemente, por municipios y provincias, configurando un bloque orgánico-funcional de Administración pública⁵⁶. En palabras del propio Tribunal Constitucional, tomando en consideración la estrecha conexión que media entre intereses provinciales y municipales, «las diputaciones y los ayuntamientos conforman un mismo nivel (local) de Gobierno»⁵⁷. Afirmación que, atendiendo a la decantación constitucional de la provincia como «agrupación de municipios», implica, como premisa, que ambas entidades responden a un ámbito normalmente común de intereses, dado que los provinciales no pueden tener otra naturaleza que la de ser esencialmente municipales⁵⁸; y se concluye con la afirmación de que los municipios son los destinatarios principales o directos de las competencias de asistencia, cooperación y coordinación características de la provincia como entidad local configurada, precisamente, por su condición de agrupación de municipios⁵⁹.

El diseño constitucional de la instancia de gobierno local implica la extensión y generalización del principio democrático en su estructura ejecutiva, lo que supone una organización exenta de controles de mera oportunidad, la identificación de una función cooperadora provincial con el municipio y, finalmente, el reconocimiento de un ámbito competencial propio. Como se recordará, estos son, en suma, los presupuestos básicos que decantaron en la transición al constituyente por la opción de la provincia como entidad local en los artículos 137 y 141 CE.

servicios necesarios de asesoramiento y asistencia a los pequeños municipios para suplir las carencias de personal cualificado, y de otro lado, con un carácter más programático, se sostiene que provincias y municipios deben integrar una misma comunidad política local, sin relación jerárquica sino de paridad institucional, mediante un proceso de concertación que concilie los conceptos de coordinación y de cooperación. El texto de la declaración puede consultarse en <http://documentos.femp.es/files/11-1568-fichero/La%20cohesi%C3%B3n%20territorial%20y%20el%20desarrollo%20de%20las%20peque%C3%B1as%20ciudades-con%20plantilla.pdf?download=1>.

56 Cfr. PAREJO ALFONSO, L., «Reflexiones en torno al Gobierno y Administración locales y su racionalización para garantizar su sostenibilidad», en BAÑO LEÓN, J. M.^a (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, CEPC, Madrid, 2016, p. 1905; *ibidem*, «Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras...», *op. cit.*, pp. 16-17.

57 STC 107/2017, de 21 de septiembre, F.J. 4.b).

58 CARRO-FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L., «Articulación organizativa y Estado compuesto», *Documentación Administrativa*, n.^o 3, 2016, p. 6.

59 Configuración que, como advierte ZAFRA VÍCTOR, no supone que la provincia caiga en la relevancia institucional de considerarse un «sumatorio indiferenciado de municipios», en «La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el estado autonómico», en VV.AA., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, Madrid, 2012, p. 163.

De acuerdo con esta premisa, ante un proceso de reforma constitucional cabría sostener la supresión de las diputaciones provinciales⁶⁰, atribuir a las comunidades autónomas la competencia para que decidan sobre su mantenimiento o las sustituyan por otras formas de organización territorial⁶¹, y, finalmente, que se refleje expresamente la garantía de una institución intermunicipal con la salvaguarda del principio de autonomía local en lo que hace a la prestación de servicios⁶². La eventual posibilidad de reforma constitucional, sin embargo, plantea en los momentos actuales algunas incertidumbres. Por lo pronto, no resulta excesivamente arriesgado sostener que en un horizonte próximo no concurren las condiciones necesarias sobre las que ha de asentarse el consenso necesario para reformar la Constitución, entendida esta como «sistema jurídico de integración»⁶³. Cualquiera de las tres variables de reforma anotadas parece que habrá de esperar, desde el momento en que no concurre la premisa principal para llevarlas a cabo.

Por otra parte, según hemos visto, permanecen inalterables los presupuestos que indujeron al constituyente a diseñar un modelo de Gobierno local basado en una doble instancia, en función de la diferenciación de los intereses a gestionar por el Gobierno y la Administración local como un bloque en el que el municipio institucionaliza la verdadera comunidad local y la provincia es un agregado de colectividades municipales para la «prolongación de lo local en una escala territorial más amplia»⁶⁴. En definitiva, lo que se pretende poner de manifiesto es que

60 Así, GARCÍA ROCA, J., «La reforma de la Constitución territorial: un buen camino entre secesión e inmovilismo», *Teoría y Derecho. La crisis del Estado de las autonomías*, Tirant lo Blanch, n.º 19, 2016, p. 23. Con anterioridad, ya se había planteado la eliminación de su naturaleza de entidad local el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional (p. 166), texto que se encuentra recogido en el volumen bajo edición de Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2006. Sobre esta específica propuesta pueden verse las distintas perspectivas que plantearon Enoch Albertí Rovira, Manuel Pulido Quecedo y Agustín Ruiz Robledo en la ponencia y posterior debate sobre el aludido Informe recogidas en GÓMEZ MONTORO, A. (ed.), *La reforma del Estado autonómico. Jornadas de estudio sobre el Informe del Consejo de Estado*, CEPC, Madrid, 2007, en particular, pp. 117-119, 126, 129 y 137-138.

61 GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2014, p. 108.

62 JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Tendencias de futuro de los Gobiernos locales intermedios», *Revista Democracia y Gobierno Local*, n.º 35, 2016, p. 11.

63 ALZAGA, O., *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Trotta, Madrid, 2011, pp. 35 y ss.; y GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas para una reforma constitucional...*, op. cit., p. 19. Si bien es perfectamente posible alcanzar posibles consensos entre posiciones de partida diferentes, practicados el diálogo, la transacción y la voluntad de compromiso, no parece que esas virtudes políticas concurran ahora.

64 Cf. PAREJO ALFONSO, L., «Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras...», op. cit., p. 18.

la justificación de la existencia de la provincia como entidad local y su órgano de gobierno y administración se encuentra en la función de garantía de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal que, insertos en la cláusula de Estado social *ex artículo 1.1* de la Constitución, se proyectan en el ordenamiento infraconstitucional de desarrollo del escalón de Gobierno local en la especificación de las funciones dirigidas a asegurar la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio provincial, de los servicios de competencia municipal, y participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado –artículo 31.2 de la LrBRL⁶⁵.

Como indicó en su momento ZAFRA VÍCTOR, lo importante no es el nombre, sino la función. De este modo, ante una petrificación del mapa municipal que no admite proceso alguno de fusión, el progresivo descenso demográfico de algunos territorios que se encaminan con firmeza hacia la despoblación total, etc., podemos encontrarnos ante la paradoja de suprimir la provincia y, sin solución de continuidad, crear la provincia con otro nombre para cumplir las mismas funciones⁶⁶.

Ahora bien, una cosa es sostener que existen una serie de fines que justifican el presupuesto constitucional de la pervivencia tanto de la entidad local provincial como de su órgano de gobierno, y otra el concreto desarrollo infraconstitucional del mismo, precisado de reformas institucionales evidentes. Existen numerosos asuntos pendientes que han de concretarse e interrogantes a despejar. Por lo pronto, es importante precisar cuál ha de ser la fuente en la que ha de plasmarse ese desarrollo constitucional del Gobierno local, pues no han faltado las propuestas para que sea una ley orgánica la encargada de dicha tarea, para lo cual se precisaría una reforma constitucional que no se vislumbra en un horizonte cercano. La solución de esta cuestión determinará a quién corresponde la mayor parte del desarrollo normativo de la provincia: al legislador estatal o al autonómico. A pesar de que por obra de la hermenéutica del Tribunal Constitucional se haya atribuido a las Cortes Generales una amplísima competencia legislativa sobre el Gobierno local, parece conveniente que las comunidades autónomas pluriprovinciales en las que se asientan dipu-

65 QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA, «El debate sobre las diputaciones...», *op. cit.*, pp. 7 y 9, y FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Qué hacer con las diputaciones provinciales (Presupuestos y límites constitucionales para su reforma)», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.) y ARROYO GIL, A. (coord.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 62-70.

66 ZAFRA VÍCTOR, M., «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 27, 2012, pp. 66-83; *ibidem*, «La intermunicipalidad, modelo de Estado....», *op. cit.*, p. 164.

taciones provinciales de régimen común dispongan de un amplio margen de desarrollo normativo para articular y vertebrar su territorio a través de la definición del estatuto jurídico competencial adicional al cooperativo-asistencial que pueda fijarse por el legislador básico. En definitiva, se puede considerar, razonablemente, que en función de la distribución constitucional de competencias las comunidades autónomas se encuentran en mejor disposición de atribuir competencias materiales a las provincias, adicionales a las funciones de cooperación y asistencia, al ser las titulares de competencias sustantivas sobre diferentes ámbitos del ordenamiento. Atribución competencial que debería acordarse en función de los principios de diferenciación y subsidiariedad en el seno de órganos cooperativos interautonómicos de carácter permanente para su posterior plasmación normativa. Asimismo, en función del principio de diferenciación, resta por precisar el ámbito concreto en el que ha de proyectarse la tarea cooperativa provincial, sobre todo si tenemos en cuenta que en determinadas zonas del país los problemas de las áreas urbanas capitales de provincia poco o nada tienen que ver con los de los municipios del segundo anillo metropolitano más alejado de la capital. ¿Ha de centrarse preferentemente la labor de la diputación provincial en las zonas rurales? Parece razonable que así sea, dado que ello concilia con mayor rotundidad con la función de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. De este modo, si ello es así, procede, en consecuencia, valorar la modificación del régimen electoral provincial a un modelo de representación directa, con la finalidad de que la población de los municipios rurales se encuentre más representada en la diputación provincial.

7. Bibliografía

- ALBI, F., *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, pp. 412-413.
- ALZAGA, Ó., *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Trotta, Madrid, 2011, 106 pp.
- ARROYO GIL, A., «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38, 2016, pp. 709-716.
- CARBONELL PORRAS, E., «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en FONT, T. y GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2015-2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, 2016, pp. 105-149.
- CIDONCHA MARTÍN, A., «La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 45, 2017, pp. 12-100.

- CЛАVERO ARÉVALO, M., «La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)», en *La provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, Granada, 1985, p. 264.
- FONT I LLOVET, T., *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, 289 pp.
- GARCÍA PELAYO, M., «Mito y actitud mítica en el campo político», en *Obras Completas*, III, CEC, Madrid, 1991, pp. 2734-2736.
- GARCÍA ROCA, J., «La reforma de la Constitución territorial: un buen camino entre secesión e inmovilismo», *Teoría y Derecho. La crisis del Estado de las autonomías*, Tirant lo Blanch, n.º 19, 2016, pp. 17-31.
- GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2014, 140 pp.
- GUISTA, A., «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *Revista de Administración Pública*, n.º 94, 1981, pp. 38-44.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*, Libros de la Catarata/IVAP, Madrid, 2017, 189 pp.
- «Diputaciones provinciales: ¿tiempo de prórroga?», *Revista Democracia y Gobierno Local*, n.º 35, 2016, pp. 4-12.
- ORDUÑA PRADA, E., «Diputaciones provinciales y Estado Franquista (1939-1975)», en CHAMOCHO CANTUDO, M. Á. (dir.), *Modelos Históricos de Diputaciones Provinciales*, Diputación de Jaén, Jaén, 2013, pp. 380-382.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005, 278 pp.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local», en FONT, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Institut de Dret Públic/Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 77-93.
- PALOMAR OLMEDA, A., «La supresión-fusión de municipios», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 37, 2015, pp. 225-265.
- PAREJO ALFONSO, L., «Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.) y ARROYO GIL, A. (coord.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 11-32.
- «Reflexiones en torno al Gobierno y Administración locales y su racionalización para garantizar su sostenibilidad», en BAÑO LEÓN, J. M.ª (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, CEPC, Madrid, 2016, pp. 1905.
 - «Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 37, 2015, pp. 12-40.
 - «Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 29, 2012, pp. 9-21.

- «Autonomía local. Régimen local básico y reformas estatutarias», *REALA*, n.º 309, 2009, pp. 9-56.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA, «El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del título VIII», *Documentación Administrativa, nueva época*, n.º 3, 2016.
- RIVERO YSERN, J. L., «La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración local», en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, La Ley/El Consultor, Madrid, 2014, pp. 21-52.
- RUBIO LLORENTE, F., «El proceso constituyente en España», *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3.^a ed., vol. I, CEPC, Madrid, 2012, pp. 21-54.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Á., «Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos», en COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas/Thomson, Navarra, 2012, pp. 75-97.
- VELASCO CABALLERO, F., «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», *Anuario de Derecho Municipal 2010*, IDL/UAM/Marcial Pons, n.º 4, 2011, pp. 25-56.
- «La autonomía municipal», en CASAS BAAMONDE, M.^a E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2104-2117.

Diputaciones provinciales

Historia, actualidad, futuro

Los días 20 y 21 de abril de 2017 la Excma. Diputación de Segovia albergó las Jornadas “Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro”, en las que destacados juristas, profesores e historiadores del derecho reflexionaron a propósito del origen, evolución y necesidad de desarrollar diferentes reformas de esta modalidad de gobierno local intermedio.

En los últimos años hemos asistido a un intenso debate jurídico-político sobre la conveniencia de modificar el actual *status* de las diputaciones provinciales. Las propuestas van desde las más extremas que plantean su desaparición, a las más moderadas que pasan por la reorganización de sus funciones y fortalecimiento institucional, al objeto de evitar duplicidades en la prestación de servicios con otras Administraciones. Este debate ha continuado tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y por la mediación del Tribunal Constitucional, que, en diferentes fallos de 2016 y 2017, ha declarado inconstitucional parte de la regulación que, sobre las funciones de la diputación provincial, se contenía en la misma.

Las ponencias recogidas en este volumen inciden en diferentes aspectos de interés de la evolución de las diputaciones provinciales –institucionales, electorales, organizativos, procedimentales–, sin olvidar las reflexiones relacionadas con su presente y su inmediato futuro. La perspectiva metodológica adoptada en las Jornadas, plasmada en este volumen, tiende a procurar, en definitiva, un panorama completo de un fenómeno institucional complejo con más de doscientos años de existencia, desde el convencimiento de que la perspectiva histórica puede aportar elementos de juicio importantes para enriquecer el debate sobre uno de los elementos clave de la organización territorial del Estado.

