

CAPÍTULO 4

Las diputaciones provinciales entre moderados y progresistas (1843-1870)

1. El tránsito de la regencia de Espartero al moderantismo

Los sucesivos Gobiernos de Espartero, también estuvieron marcados por las dificultades para formarlos, pues desde su acceso al poder contó con la negativa de amplios sectores progresistas a participar en los mismos. El primer presidente fue don Antonio González, caído por un voto de censura a finales de mayo de 1842. Después de diversas negativas, designó al general Rodil, que tuvo graves dificultades para formar Gobierno. Las elecciones de marzo de 1843 supusieron un nuevo cambio de Gobierno, constituido el 9 de mayo por Joaquín María López, pero las intromisiones del regente, a pesar de su promesa de neutralidad, provocaron la renuncia de todo el Gobierno el 17 de mayo.

Un nuevo intento de formar Gobierno fue rechazado por las Cortes, renunciando los ministros el 26 de mayo. Inmediatamente, ante el vacío de poder existente, se formaron juntas de salvación que encauzaban un levantamiento contra el regente. Tras el simulacro de batalla habido en Torrejón de Ardoz el 17 de julio de 1843 entre las tropas de Narváez y las de Espartero, resuelto a favor del primero, el regente, que se encontraba asediando Sevilla, huyó hacia el Puerto de Santa María y en un barco inglés partió hacia el exilio a su admirada Inglaterra.

El general Serrano, desde Barcelona, se constituyó en ministro universal, y una de sus primeras medidas fue reponer el 23 de junio en el Gobierno a Joaquín María López y a sus ministros. El día 8 de agosto de 1843 el Ministerio decidió adelantar la declaración de mayoría de edad de Isabel II, para evitar el deterioro de una nueva regencia, aunque fuese por escasos meses; el día 8 de noviembre, en sesión conjunta del Congreso y el Senado, se acordó su mayoría de edad, y dos días después juró la Constitución.

La síntesis de los cambios gubernamentales hasta 1851 siguió estos trámites: la joven reina encargó a Olózaga, líder del partido progresista, la formación de Gobierno, pero al no designar ministro a Narváez se produjo un incidente que terminó con la salida del propio Olózaga el 29 de noviembre. El día 1 de diciembre de 1843 se hizo cargo del Gobierno D. Luis González Bravo, con lo que se inició la década moderada en la que se sucederían los Gobiernos de Narváez, Miraflores, Istúriz, Soto Mayor, Pacheco, García Goyena, el tercer Gobierno de Narváez en 1848, Bravo Murillo en 1851, de nuevo los Gobiernos débiles de Alcoy, Lersundi, el conde de San Luis, y el pronunciamiento del 30 de junio que supuso la formación de dos Gobiernos de transición: el duque de Rivas y Evaristo San Miguel, cancelándose la década moderada para dar paso el 30 de julio a un Gobierno presidido por Espartero, con O'Donnell en la cartera de Guerra¹.

El fracaso de la regencia de Espartero supuso el acceso al poder de los moderados, que reunían las fuerzas sociales de la antigua sociedad estamental aglutinadas con las de la incipiente estructura clasista, en el partido moderado, que mantenía así en la cúpula social a ambos sectores. Como se ha señalado, su ideología política, originada en el doctrinarismo francés y el liberalismo anglosajón, tenía como exponentes administrativos a Oliván y Colmeiro, que plasmaron aquellos principios basados en conceptos administrativos, como jerarquía, subordinación, responsabilidad y presencia de la autoridad en todos los grados de la jerarquía, bajo los que se desarrolló la organización territorial y local de la década.

La centralización afectó a los entes locales, y a todos los aspectos de la administración: las universidades, los tribunales, etc., estaban reunidos en un solo centro de poder: Madrid o los agentes del Gobierno en las provincias; el jefe político y a partir de 1849 el gobernador civil, que asumió también las funciones del intendente. En 1844 desapareció la Milicia Nacional y se creó la Guardia Civil, con el objetivo de frenar los posibles disturbios y

1. Tomás Villarroja (1981: 282). En general para la década moderada téngase en cuenta un clásico: Comellas (1970).

alteraciones del orden, palabra clave para comprender todo el proceso de una sociedad que rechazó las veleidades revolucionarias y cifró todas sus esperanzas en el orden político y social².

2. La Constitución de 1845

Una de las primeras medidas que afectaron a la Administración local fue el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843 que ordenó publicar la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 14 de julio de 1840, controvertida norma, estudiada en otros ámbitos y que había propiciado la salida de España de María Cristina y la regencia del general Espartero, decisión que confirmaba el tránsito hacia la política de los moderados, aunque era evidente un cierto componente de provisionalidad ante el propósito de una reforma constitucional.

Para casi todos los sectores políticos, era una necesidad perentoria reformar la Constitución de 1837 y formular una nueva Carta, que cooperase a la reconciliación tras la guerra civil. El proyecto fue presentado al Congreso el 18 de octubre de 1844, lo que planteó diversas controversias, como la posible cuestión de inconstitucionalidad del futuro proyecto de ley de ayuntamientos, según señaló el diputado Calvet, al considerar que, si en la Constitución de 1837 se garantizaba la existencia de ayuntamientos para el gobierno de los pueblos, cómo se podía proponer un proyecto de ley cuyo resultado era la desaparición de esa principal función y característica de los ayuntamientos. Otro asunto rechazado por el mismo diputado fue la supresión de la Milicia Nacional en el proyecto de ley fundamental.

La nueva Constitución constaba de 80 artículos, en los que se habían refundido muchos de la anterior y en la que el régimen municipal quedó modificado, haciendo distinción entre alcaldes y ayuntamientos. Los concejales que formaban los ayuntamientos eran elegidos por los vecinos, mientras que los alcaldes se consideraban “delegados del gobierno”, y quedaba para una posterior ley orgánica la regulación de sus atribuciones. Dice Vicente Palacio:

“Así quedaba expedito el camino para la Ley de Ayuntamientos, que reservó a éstos las funciones administrativas, recayendo en los alcaldes de nombramiento gubernativo la función política, como había sido siempre el ideal de los moderados”³.

-
2. Orduña Rebollo (2015: caps. XII y ss.).
 3. Palacio Atard (1978: 248).

Se puede afirmar que de esta manera los ayuntamientos solo tendrían funciones administrativas, frente a las previstas en el artículo 70 de la Constitución de 1837, por el que se “confiaba a los ayuntamientos el gobierno interior de los pueblos [...]”. Cuestión eliminada por un reaccionario dictamen de la Comisión elaboradora de la Constitución, justificando la supresión de la cláusula citada anteriormente⁴.

La regulación de la Administración local estaba contenida en el Título XI, “De las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos”, artículos 72 a 74. El primero determinaba que en cada provincia habría una diputación provincial, elegida en la forma que determinase la ley y compuesta del número de individuos que esta señalase; el 73.º se refería a los ayuntamientos, y el 74.º remitía de nuevo a una ley la organización y las atribuciones de las diputaciones y los ayuntamientos, incluida la intervención que debiesen ejercer sobre ambas corporaciones los delegados del Gobierno.

En definitiva, la Constitución de 1845, en su incidencia sobre el régimen local, supuso una mayor capacidad de maniobra del legislativo y ejecutivo respecto a elecciones, nombramientos de alcaldes e intervención gubernativa, una centralización que marcará a los entes locales y redundará en su perjuicio.

3. Condicionantes políticos de la legislación provincial 1845-1851

3.1. La década moderada y la Ley de diputaciones provinciales de 1845

Con el soporte legal de la Ley de 27 de diciembre de 1844, que autorizaba al Gobierno para disponer la organización y determinar las competencias de los ayuntamientos, diputaciones provinciales, Gobiernos políticos y consejos provinciales, se promulgó la Ley de 8 de enero de 1845, sobre organización y atribuciones de las diputaciones, que no tuvo, como es sabido, un debate parlamentario. Con anterioridad, al debatirse la citada norma de 27 de diciembre, Javier de Burgos había manifestado en las Cortes la oposición a su existencia, por considerarlas responsables de muchos de los desequilibrios ocurridos, a causa de su espíritu innovador, turbulento y presuntuoso. Burgos prefería como modelo las diputaciones de 1835, antes de restablecerse la Ley de 1823, que encajaban perfectamente con su carácter centralista y moderado.

4. Marcuello Benedicto (2007).

La opinión negativa de Javier de Burgos sobre las diputaciones provinciales fue expresada al final de sus “Ideas de Administración”. Según el político granadino, no habían aportada nada positivo:

“[...] porque se lo veda su acéfala conformación. Importa, pues, organizarlas convenientemente si han de cuidar de los intereses de las Provincias, como importa organizar los Ayuntamientos, si han de proteger los intereses de los pueblos. Sin eso no habría en breve pueblos ni provincias”⁵.

De análogo criterio eran otros administrativistas y autores, como Patricio de la Escosura, Ortiz de Zúñiga, etc., que habían resucitado la vieja polémica de Cádiz, atribuyendo exclusivamente la representatividad a la Nación y no a las provincias. Sobre las tesis del acefalismo provincial de Javier de Burgos, primaron las del ministro de la Gobernación, Sr. Pidal, que atribuía las deficiencias a los largos debates para su modificación en unas Cortes de escasa vigencia, por lo que solicitó y consiguió permiso de la Cámara para que el Gobierno legislase sobre las diputaciones y los ayuntamientos, como así lo haría poco después.

La nueva trama provincial nacida en 1845 contó con tres bases: el jefe político o gobernador, la diputación provincial, y el consejo provincial, figura de clara inspiración francesa, lo que no debe sorprender por la influencia parcial del derecho galo en el pensamiento administrativista español de la época. El consejo tenía un carácter de cuerpo consultivo y tribunal administrativo, no solo en materia de régimen local, “sino en las diferentes ramas de la administración civil, para las cuales se establezcan las Leyes juzgadas especiales”.

Aunque Parejo reconoce que la diputación era un órgano de marcado carácter estatal, verdadero instrumento de la acción del Estado en la provincia y de control de los ayuntamientos, también afirma que, pese a la configuración legal de sus competencias, se produjo “la continuación aún incipiente de consolidación de éstas como entes locales”⁶. Por el contrario, el profesor García de Enterría había negado años antes a la provincia “el sentido genuino de una administración local”, pues los servicios provinciales estaban jerarquizados y constituían un simple grado de la jerarquía “cuya cabeza (servicios de caminos, de sanidad, de beneficencia, de instrucción) están en los Ministerios madrileños”⁷.

5. de Burgos (1987: 153 y ss.).

6. Parejo Alfonso (1988: 67).

7. García de Enterría (1986: 35).

El panorama competencial quedó muy reducido, distinguiendo entre las materias que eran atribución exclusiva de las diputaciones y aquellas sobre las que podían deliberar con sujeción a las leyes y los reglamentos, o en las que debía oírse su informe. Constan entre las primeras los repartimientos de contribuciones del Estado entre los ayuntamientos o los reemplazos, propuesta al rey de arbitrios provinciales y otros asuntos de utilidad provincial; resolver en las primeras sesiones de cada año, previo a nuevos repartimientos, las reclamaciones que se hubiesen formulado contra los anteriores; proponer a la aprobación del Gobierno los arbitrios que fuesen necesarios para el interés de la provincia y dirigir al rey, por conducto del jefe político, las exposiciones que considerasen oportunas sobre asuntos de utilidad provincial, incluidas las observaciones sobre los diferentes ramos de la Administración y sus posibles mejoras.

En cuanto a las segundas: administración de propiedades de la provincia; compra, enajenación y permuta de sus bienes; uso y destino de los edificios provinciales; obras provinciales; beneficencia e instrucción pública; litigios que conviniese iniciar o sostener; aceptación de donativos, mandas y legados, incluidos todos los asuntos que en lo sucesivo la legislación concediese el derecho de deliberar a las diputaciones, los cuales solo se llevarían a efecto, después de aprobados por el Gobierno o el jefe político, de acuerdo con lo que en cada caso dispusieran las leyes.

Todo quedaba, en la práctica, sometido al conocimiento y aprobación del jefe político o gobernador civil, que aprobaba los acuerdos y formaba el presupuesto, que una vez discutido por la diputación debía ser aprobado por el rey. No podían endeudarse sin autorización del gobernador, el cual podía suspender las sesiones, e incluso el rey disolver la diputación⁸.

Como superior jerárquico de los ayuntamientos, su papel perduró, pero muy reducido al ceder atribuciones al gobernador civil. Entre ellas estaban la de oír su informe en la creación de nuevos ayuntamientos, uniones, segregaciones, demarcación de límites provinciales, de partidos y ayuntamientos, y señalamientos de capitales; sobre la creación o supresión de establecimientos de beneficencia, instrucción pública u otros de utilidad para la provincia; cuando existiese la necesidad o conveniencia de ejecutar toda clase de obras públicas, que sin ser con cargo exclusivo del Estado o los ayuntamientos, debería costearse con fondos provinciales. El informe preceptivo también procedería respecto a la elección de los planos y proyectos, formación de presupuestos y condiciones de las contra-

8. Martín-Retortillo (1973: 125).

tas, así como en los casos en que dichas obras públicas fuesen a cargo del Estado y afectasen a la provincia. Finalmente, sobre cualquier otra materia determinada por las leyes, o cuando el jefe político o el Gobierno considerase oportuno su dictamen.

Respecto a su actividad, pasó de noventa sesiones anuales a dos períodos de veinte cada uno. Los siete miembros anteriores se ampliaban a nueve como mínimo, pero su elección quedó sujeta al modelo general, que consistía en el control gubernativo del procedimiento electoral, sistema mayoritario a base de distritos uninominales y sistema censitario. El jefe político acordaba la definitiva demarcación de los distritos electorales según las conveniencias. Realizada la elección era quien estimaba si el diputado electo reunía las cualidades previstas y resolvía las reclamaciones.

La figura del secretario de la diputación provincial, regulada en las anteriores leyes, fue suprimida sin ninguna explicación al determinar el artículo 41.º que, el primer día de cada reunión ordinaria o extraordinaria, la diputación provincial nombraría de entre sus individuos a un secretario y un vicesecretario que actuarían solo mientras durase dicha reunión. La existencia de un colectivo de altos funcionarios provinciales experimentados en situación de desempleo motivó una orden del ministro de la Gobernación del 15 de enero siguiente, dirigida a los jefes políticos, requiriéndoles la remisión urgente de las hojas de servicios de dichos secretarios, “pues la Reina deseaba utilizar los conocimientos de estos empleados”⁹.

No se preveía que actuasen durante el periodo de sesiones, sino cada vez que se reuniese la corporación provincial, pero no debe sorprender, pues durante aquellos años dichos periodos se habían reducido a veinte anuales, y por tanto la actividad de las diputaciones, como hemos podido comprobar al revisar los archivos de alguna, se limitaba al ejercicio de competencias concretas de beneficencia, instrucción pública, carreteras, caminos y fomento, siempre desde una perspectiva exclusivamente económico-administrativa, bajo la tutela y el control del jefe político¹⁰.

Los moderados, como dice Morell, habían asimilado el carácter de asamblea representativa de la diputación, y en consecuencia debían restringir y controlar al máximo sus deliberaciones¹¹. Por ello no podría discutirse sobre otros asuntos que los previstos en los artículos 36 y 37, que

9. Bullón Ramírez (1968: 144).

10. Orduña Rebollo (2019a: 119 y ss.).

11. Morell Ocaña (1988: 679).

contenían los objetos y competencias de su atención. En caso contrario, los acuerdos eran nulos e incurrían en responsabilidades.

En definitiva, se excluía de su órbita de acción cualquier actividad política, quedando reducidas a los cometidos estrictamente administrativos. Con ello aparecía un favorable caldo de cultivo para el caciquismo, en el que también se incluía a los municipios, al consolidarse en el poder los que lo ostentaban, pues, según González Casanovas, el sistema centralista, al “ligar los gobiernos locales con el central en forma tan estrecha, jerárquica y dependiente, fue el verdadero creador del caciquismo”¹².

Todo el entramado se había consagrado en la Constitución de 23 de mayo de 1845, al configurar un Estado unitario y una Administración centralizada. Las diputaciones, una en cada provincia, eran elegidas en la forma que determinaba la Ley y compuestas por el número de diputados que esta señalaba, con lo cual desaparecía la garantía constitucional. La realidad es que diputaciones y ayuntamientos, manejados por las oligarquías locales, estuvieron supeditados a los Gobiernos de turno, relegando el desarrollo de los intereses colectivos a los privados de cada “familia” o “clan” político. A propósito de ello, afirmará González Casanovas:

“Las Diputaciones fueron politizadas por los Gobiernos para su servicio y aquellos politizaron su papel económico y administrativo respecto a los Ayuntamientos, involucrándose en el juego político general y haciendo de agentes transmisores entre la corrupción de la Corte y la de los pueblos. El Jefe político fue, sin duda el gran protagonista de esta cadena degenerativa”¹³.

Las amplias competencias y funciones de los jefes políticos se confirmaron en la Ley de 2 de abril de 1845 decretando las atribuciones de los Gobiernos políticos. El gobierno de las provincias se encomendaba a una autoridad superior, nombrada por el rey, con dependencia del ministro de la Gobernación, que provisionalmente se denominaría jefe político. El cambio de título a gobernador civil se produciría años después.

3.2. Los consejos provinciales

En la misma fecha que la anterior, 2 de abril de 1845, se promulgó la Ley de organización y atribuciones de los consejos provinciales. Su origen estaba en la mencionada Ley de 27 de diciembre de 1844 que autorizó al Gobierno para arreglar la organización y fijar las atribuciones de los ayuntamientos.

12. González Casanovas (1986: 37).

13. González Casanovas (1986: 37).

tos, diputaciones provinciales, Gobiernos políticos, consejos provinciales, y de un consejo supremo de la Administración del Estado. Las medidas previstas serían adoptadas, dándose posteriormente cuenta a las Cortes. En consecuencia, el Gobierno moderado y su ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal, trataron de eludir el debate del texto presentado al Congreso para su aprobación a través del ejercicio de una delegación administrativa¹⁴.

La regulación de los consejos provinciales estaba inspirada en los consejos de prefectura franceses. Al disponer de jurisdicción delegada se configuraron como tribunales administrativos, pero las limitaciones de su ámbito de actuación, la posibilidad del recurso de sus fallos ante el Consejo Real, así como otras carencias orgánicas, como la atribución de su presidencia al jefe político, o las de carácter funcional, personal y estatutarias, en opinión de Fernández Torres, le impedían el reconocimiento de su independencia¹⁵.

Ya había reconocido Adolfo Posada la gran importancia de los consejos provinciales no solo en la Administración General, sino en la provincial, al organizarse por medio de ellos la jurisdicción contencioso-administrativa, como muestra de la influencia francesa en nuestro derecho administrativo. A medio plazo asumieron una de las funciones que tuvieron mayor trascendencia en la Administración provincial: "la función consultiva con acción permanente"¹⁶.

En virtud de la Ley de 2 de abril de 1845, en cada capital de provincia se creaba un consejo provincial, presidido por el jefe político y compuesto por tres o cinco vocales nombrados por el rey. Con la salvedad de que al menos dos de los consejeros provinciales ostentarían la condición de letrados. Se preveía un vicepresidente, nombrado por el Gobierno entre los vocales. Para garantizar el funcionamiento del órgano provincial, las suplencias de los consejeros por causas de ausencias, enfermedades, recusaciones, etc., serían resueltas con el nombramiento de igual número de consejeros supernumerarios, que estaban facultados para asistir a las sesiones del Consejo, sin voz ni voto, excepto cuando sustituyesen a un titular, por las razones expuestas.

En su condición de cuerpo consultivo, emitirían su dictamen siempre que el jefe político por su iniciativa o por disposición del Gobierno lo pidie-

14. Orduña Rebollo (2015: 332 y ss.).

15. Fernández Torres (2007: 61).

16. Posada (1982: 203).

se, o cuando las leyes, reales decretos o reglamentos lo tuviesen previsto. Además, actuarían como tribunales en los asuntos administrativos, y por esta condición entenderían en todo lo contencioso de los diversos ramos de la Administración civil, siempre que las leyes no estableciesen juzgados especiales.

Las sentencias de los consejos provinciales estarían siempre motivadas, y su ejecución correspondería a los agentes de la Administración, pero en los casos de remate o venta de bienes remitirían su ejecución a los tribunales ordinarios. Sus sentencias podrían ser apeladas ante el Consejo Supremo de Administración del Estado (sic), y ante el mismo se interpondrían los recursos de nulidad que procediesen. Pero estas apelaciones no se admitirían a trámite en litigios que no superasen los 2000 reales. Un real decreto posterior de 1 de octubre de 1845, cuando ya estaba en vigor el Consejo Real, aprobó el Reglamento sobre el modo de proceder los consejos provinciales como tribunales administrativos, incluida la organización de su régimen interior.

Actuarían como tribunales en los asuntos administrativos, y en tal concepto oírían y fallarían, cuando pasasen a ser contenciosas las siguientes cuestiones: uso y distribución de los bienes y aprovechamientos comunales; repartimiento y exacción de todas las cargas municipales y provinciales, cuya cobranza no estuviese unida a las contribuciones del Estado; cumplimiento y rescisión de los remates celebrados con las Administraciones para toda clase de servicios y obras públicas; indemnizaciones por los daños y perjuicios producidos por la ejecución de obras públicas; cuestiones de insalubridad producidas por fábricas, talleres, máquinas y otros instrumentos, y su traslado a otros lugares; deslinde de términos de pueblos y ayuntamientos; deslinde y amojonamiento de los montes del Estado; curso, navegación de ríos y canales, obras en su cauces y márgenes, incluida la distribución de aguas para riego y otros usos.

3.3. Los decretos regionalizadores de Patricio de la Escosura

La opinión de los moderados había optado claramente por reunir las funciones del delegado del gobierno y administrador de la provincia en el jefe político, por encima de cualquier otra figura, excluyendo la autoridad militar. Criterio compartido por los diversos Gobiernos, como lo encontramos plasmado en el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, "organizando la gobernación civil del Reino y acompañando el Reglamento para esta medida", elaborado por el ministro de la Gobernación, D. Patricio de la Escosura, en el Gobierno presidido por Salamanca, que si bien pretendía

implantar una Administración periférica regionalizada, no podemos omitir el criterio absolutamente centralista y de dependencia del Gobierno con la previsión de cuatro niveles que debían asumir las funciones activas del Gobierno civil del Estado, jerarquizadas según el siguiente esquema: 1) gobernadores civiles generales; 2) gobernadores civiles de provincia; 3) subdelegados civiles de distrito; y 4) alcaldes de los pueblos. Para cumplir estas funciones se dividía el territorio de la Península en once gobernaciones generales: Castilla la Nueva, Cataluña, Andalucía, Valencia y Murcia, Galicia, Aragón, Granada, Castilla la Vieja, Extremadura, Cantabria y Burgos. En las islas Baleares y Canarias “no se hace alteración por ahora”.

En esta organización absolutamente jerarquizada de la Administración periférica del Estado según los niveles territoriales, no existía duda sobre la estructura de la cadena de mando. Los gobernadores civiles generales eran jefes de la Administración en toda su demarcación, ostentando además el gobierno civil de la provincia donde tuviesen su residencia, excepto en el caso de Castilla la Nueva, que fue objeto de un decreto del día siguiente, 30 de septiembre de 1847, ampliando su contenido al estar prevista la existencia de un gobernador civil especial para la provincia de Madrid, bajo su dependencia como en los demás Gobiernos generales, cargo que sería ocupado por el alcalde-corregidor de Madrid, con lo que se disipaba cualquier duda sobre la más mínima posibilidad descentralizadora.

Recibían y ejecutaban las órdenes que les comunicasen los ministerios, quedando sujetos a su autoridad todos los funcionarios públicos de la Administración civil, aunque estaba previsto que en casos de urgencia el capitán general podía asumir la autoridad del gobernador general, y también se preveía que las autoridades militares auxiliarían a las cuatro autoridades civiles, “siempre que por el orden de la jerarquía estas autoridades lo requieran con las fuerzas del ejército activo y de reserva [...]”. También quedaban a su disposición las fuerzas de la Guardia Civil destinadas en su territorio.

La categoría y el rango de las gobernaciones generales venían marcados por la retribución de sus titulares: 100 000 rs. vellón el de Castilla la Nueva, 80 000 los de Cataluña, Andalucía, Valencia, Galicia y Granada, y 70 000 los de Aragón, Castilla la Vieja, Extremadura, Burgos y Cantabria. Los gobernadores civiles de provincia percibirían los mismos emolumentos que habían cobrado los jefes políticos. En cuanto a los 119 subdelegados civiles de distrito, 18 serían de primera, 30 de segunda y 71 de tercera, con 20 000, 16 000 y 14 000 reales anuales de sueldo respectivamente.

Los decretos de Escosura, aparte del interés que ofrecen por constituir el primer intento de regionalizar la Administración civil, contienen la división territorial de un tercer nivel: los distritos, ya previstos en diversos proyectos, principalmente en los de Fermín Caballero, y siempre frustrados. La determinación de los distritos se hizo por otro real decreto de 30 de septiembre, ascendiendo a 116. El complemento fue el Real Decreto de 1 de diciembre de 1847, creando los jefes políticos subalternos con la denominación de jefes de distrito, y determinando sus competencias

La vigencia de los decretos resultó efímera, pues el 4 de octubre se hizo cargo del Gobierno el general Narváez, que declaró cerrada la legislatura de 1846, convocando nuevas Cortes para el 16 de noviembre; renovó el gabinete, sustituyendo en Gobernación a Escosura por Sartorius, quien el 5 de octubre promulgó otro real decreto suspendiendo las reformas territoriales y administrativas contenidas en los decretos de 29 y 30 de septiembre.

Al margen de las razones exclusivamente políticas que motivaron el acceso al poder de Narváez, inscritas, como es sabido, en los conflictos público-privados entre el general Serrano, la reina y el rey consorte Francisco de Asís, se detecta muy palpablemente en el contenido de los decretos el principio de subordinación del poder militar al poder civil, representado en el territorio regional por los gobernadores generales, al menos en tiempos de normalidad. Además, la nueva división evidenciaba su coincidencia con la militar ya existente¹⁷, por lo que era factible dicha primacía, cuestión que debió influir en la derogación, así como un artículo de Pi i Margall a favor del Decreto y contra el “poder militar” recogido por Comellas¹⁸, dado el reconocido militarismo que animaba a Narváez, probablemente más que el deseo de revisión de la obra legislativa del Gobierno precedente. Finalmente, el poder de la primera autoridad civil provincial se reforzó dos años después, al promulgarse durante el Gobierno del duque de Valencia el Real Decreto de 27 de diciembre de 1849, que refundió a los jefes políticos con los intendentes, creando una “sola autoridad civil superior en cada provincia con la denominación de Gobernador de provincia”.

3.4. El final de los intendentes

Una figura que ha ocupado en páginas anteriores numerosas referencias y que desde principios del siglo XVIII ostentó las responsabilidades primero de la Hacienda real, después de la pública, y su consolidación como

17. Burgueño (1996: 223).

18. Comellas (1970: 251).

segunda autoridad provincial en el constitucionalismo, merece una referencia a las causas y situación que motivaron su desaparición. La configuración centralista de la Hacienda pública experimentó un paso más cuando el 28 de diciembre de 1849 Narváez promulgó el Decreto que unificó las figuras de los jefes políticos e intendentes en una sola autoridad civil provincial, con el nombre de “gobernadores de provincia”¹⁹.

En la exposición de motivos del Decreto se perciben las razones que habían retardado la unificación en una sola persona de las responsabilidades político-administrativas de la provincia, entre ellas la guerra civil, la aparición de los subdelegados de Fomento y el confuso sistema fiscal existente hasta 1845. Pero en 1849, con Bravo Murillo, titular del Ministerio de Hacienda, tales circunstancias habían desaparecido o variado sustancialmente, por lo que se consideró que había llegado el momento de hacer realidad el antiguo propósito de políticos moderados y progresistas²⁰.

Además de las razones políticas, administrativas y económicas, existían otras en las que se vislumbraba la mano de Bravo Murillo, que apuntaban a la racionalización, el ahorro del gasto público y, cómo no, de la eficacia (no hay nada nuevo en el mundo de la Administración pública). En el Decreto constan la división en categorías de las provincias y la retribución de los gobernadores, cuyo nombramiento y separación sería por un real decreto del Consejo de Ministros, refrendado por el presidente. Asumían las competencias político-administrativas de los jefes políticos, y en cuanto a las económicas, referidas en el artículo 4.º, se remitían al real decreto de la misma fecha expedido por Bravo Murillo. Por último, se preveía una medida importante para el futuro, de que los extinguidos funcionarios serían nombrados con preferencia, aunque no disfrutasen cesantía²¹.

En el Real Decreto del Ministerio de Hacienda y de la misma fecha, se determinaba que los gobernadores asumirían “las atribuciones de vigilancia y autoridad conferidas a los Intendentes” en el Real Decreto de 23 de mayo de 1845. Y en lo sucesivo, los administradores y jefes de la Administración provincial de la Hacienda las “demás facultades y obligaciones que estaban atribuidas a los Intendentes para el servicio de los ramos respectivos”. En consecuencia, los administradores, con la aprobación y en nombre del gobernador, expedirían los apremios, que podían ser suspendidos

19. Orduña Rebollo (1997: 420).

20. Pro Ruiz (2006).

21. Orduña Rebollo (2015: 557-560, 677 y ss.).

en casos extraordinarios por la primera autoridad provincial, poniéndolo en conocimiento del ministro de Hacienda.

En coherencia con lo anterior, se ascendió a los jefes de las secciones de contabilidad a jefes de contabilidad provincial, equiparados a los administradores y tesoreros. Para la represión del contrabando se crearon cuatro visitadores generales y 20 inspectores de Resguardos y Aduanas que asumieron las funciones de los intendentes en estas materias, "sin perjuicio de los de vigilancia y autoridad que competen a los Gobernadores". Una excepción: la Intendencia de la provincia de Madrid no fue suprimida, donde continuó existiendo la figura del intendente, al margen del gobernador y en el pleno ejercicio de sus funciones. También quedaron suprimidas las secretarías de las intendencias, menos naturalmente la de Madrid.

Suprimidas las intendencias, las garantías sobre la continuidad como empleados públicos de los que las habían ostentado hasta aquel momento quedaban refrendadas en el Real Decreto de Narváez, y aquí vamos a detectar el pragmatismo de Bravo Murillo y su concepto de mérito y eficacia en el empleo público. Así, quince intendentes fueron nombrados gobernadores de provincia (Burgos, Murcia, Oviedo, Toledo, Cáceres, Gerona, León, Castellón, Huelva, Lérida, Huesca, Palencia, Pontevedra, Tarragona y Vizcaya); dos fueron designados visitadores generales; diecisiete, inspectores de Aduanas y Resguardos; uno, subdirector del Ministerio de Hacienda; otro, secretario del Tribunal de Cuentas; y el de Madrid continuó en el cargo. En consecuencia, solo doce de los cuarenta y nueve quedaron a la expectativa de destino²².

Una vez más se utilizó ampliamente su experiencia, y de ningún modo se ha de suponer que fue un cuerpo extinguido y que sus componentes fueron eliminados del contexto administrativo español. Un nuevo decreto del día siguiente, 29 de diciembre, detallaba las competencias de los gobernadores en materia de Hacienda pública: contribuciones directas, indirectas, estancadas, aduanas, vigilancia, incluido el procedimiento para ejercer dichas atribuciones. En resumen, el Decreto contenía las pautas de actuación para los treinta y cuatro gobernadores carentes de experiencia hacendística. Dado el criterio previsor de Bravo Murillo, no puede extrañar que hiciese llegar una carta a los gobernadores que no procedían de las intendencias, instruyéndoles en los vericuetos y dificultades de la política fiscal española.

22. Orduña Rebollo (1997: 422).

Ya en enero de 1850, la flamante Dirección General de lo Contencioso, creada también el 28 de diciembre de 1849, remitió una circular dando a los gobernadores de provincia las principales reglas que debían observar para el desempeño de sus funciones. A medio plazo se comprobaron sus dificultades para desarrollar con éxito los cometidos hacendísticos asumidos; a ello se unió el sistema de reclutamiento, guiado principalmente por criterios políticos a los que se confería prioridad, y principalmente la carencia de unos conocimientos técnicos y específicos, que requería el adecuado funcionamiento de la Hacienda pública, lo que motivó que treinta y un años después se revisara lo establecido, creando la Ley de 9 de diciembre de 1881 la figura de los delegados provinciales de Hacienda, que ha perdurado hasta la actualidad²³.

4. El bienio esparterista y las diputaciones provinciales. La supresión de los consejos provinciales

El hecho de armas que desencadenó los acontecimientos fue la batalla de Vicálvaro, conocida por la “Vicalvarada”, que tuvo lugar el 30 de junio de dicho año. Con el Gobierno de Espartero, en el verano de 1854, se dio paso a una alternativa progresista, y volvieron a reproducirse las medidas económicas experimentadas 20 años antes. La más significativa fue la Ley General de Desamortización promulgada a instancias de Pascual Madoz en mayo de 1855, que suponía la nacionalización y venta de los bienes de propiedad municipal y de propios y comunes, incluidos los bienes de propiedad eclesiástica, lo que supuso, de hecho, la ruptura de las relaciones con la Iglesia. Pero si la ruina de los ayuntamientos y la crisis religiosa fueron actuaciones negativas, en su haber se encuentra la promulgación de las leyes de ferrocarriles y de sociedades anónimas de crédito, que, según Tusell, sentaron las bases de la economía contemporánea²⁴.

La agobiante centralización que pesaba sobre municipios y provincias fue una de las causas que originaron el pronunciamiento de O'Donnell en Vicálvaro, recogidas incluso en el Programa del Manzanares de 7 de julio de 1854, en el que constaba: “queremos arrancar los pueblos a la centralización que les devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumente sus intereses propios”. Como muestra de sus propósitos, la Real Orden de 7 de agosto de 1854 restablecía de nuevo la Ley de 1823, abordando una importante reforma del régimen local, para-

23. Orduña Rebollo (1997: 424). La denominación actual es Agencia Estatal de Administración Tributaria.

24. Tusell (1998: 466).

lamente al constitucional, aunque solo se convertiría en realidad la Ley de Organización y Administración Municipal de 6 de julio de 1856, que tendría una vigencia de tres meses²⁵.

En este criterio de restablecer la legislación de la época progresista se enmarca la Real Orden de 17 de agosto de 1854 sobre atribuciones de las diputaciones forales, por la que, en consideración a lo expuesto por los comisionados de las provincias vascongadas, se disponía que, pese al Real Decreto del 7 del mismo mes restableciendo las diputaciones provinciales existentes en 1843, continuasen las forales de las provincias vascas ejerciendo las mismas competencias, a excepción de las de carácter electoral, que debían observar el contenido del artículo transitorio de la Ley electoral de 18 de julio de 1837.

La Constitución de 1856, no promulgada, trató de recuperar el concepto de atribuir el gobierno interior de los pueblos a los ayuntamientos, perdido en la Constitución de 1845. Sin olvidar la forma de nombramiento de alcaldes o regidores, directa o inmediatamente por los vecinos “que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales y municipales” (art. 75.º). El siguiente artículo remite a la regulación legal correspondiente a la organización y las competencias de ayuntamientos y diputaciones provinciales²⁶.

El tratamiento constitucional del régimen local incorporaba la fórmula de la Constitución de 1837, que preveía el nombramiento de los miembros de la diputación por el mismo cuerpo electoral que los diputados a Cortes. Muy importante y novedosa era la continuación del texto, que reconocía a las corporaciones un ámbito competencial propiamente provincial o municipal. Pero de cualquier forma la provincia seguía figurando como organismo para la administración y economía de una división territorial, dependiente de la Administración del Estado. Por tanto, no es exagerado afirmar, con González Casanovas, lo siguiente:

“[...] el progresismo no difiere del moderantismo más que en aspectos muy secundarios, generalmente referidos a la aplicación del sufragio que ha de beneficiarle electoralmente, pero que no supone alternativa alguna descentralizadora al modelo moderado”²⁷.

El proyecto global de reforma local realizado por el ministro de la Gobernación, Patricio de la Escosura, contenía la mencionada ley municipal

25. Orduña Rebollo (2003a: 469).

26. Martín-Retortillo (1973: 133).

27. González Casanovas (1986: 36).

promulgada y la provincial que no se aprobó. Este último proyecto manifiesta el enfrentamiento entre las dos posturas radicales de centralización y descentralización, por lo que Escosura optó por una solución intermedia: crítica al centralismo, pero también a la descentralización excesiva. Adolfo Posada ya advirtió de que no se trataba de un proceso descentralizador radical, sino de un “intento de rectificación del sentido estrictamente centralizador y absorbente, dominante en la legislación, las prácticas administrativas y en la doctrina, unido al intento político de orientar las instituciones en una dirección democrática”²⁸.

Recordemos que el Proyecto de Ley Orgánica Provincial preveía, en el artículo 23.º, el restablecimiento de la figura del secretario en las diputaciones provinciales, al considerar a dicho secretario y a sus dependientes como uno de los elementos componentes de la diputación.

En nuestro análisis hemos de remitirnos a una cuestión ya citada que tuvo trascendentales efectos de carácter negativo para los municipios. En efecto, la Ley de 1 de mayo de 1855 de la desamortización civil, llevada a cabo por el ministro de Hacienda, Pascual Madoz, declaró “en estado de venta [...] todos los predios rústicos y urbanos [...] pertenecientes a los propios y comunes de los pueblos [...]”. Incluso se les prohibía en el futuro poseer medios rústicos y urbanos.

La especialización del tema nos impide profundizar en su estudio, pero su impacto en la sociedad local fue tremendo, provocando no solo la ruina de numerosos municipios, sino también la miseria de muchos desfavorecidos de la fortuna, que, al no ser propietarios de la tierra, cultivaban fincas comunales y se encontraron privados de este medio de subsistencia, por lo que tuvieron que emigrar a las ciudades, donde constituirían un proletariado urbano carente de casi todo. Las diputaciones provinciales intervenían en determinados trámites desamortizadores, aunque la decisión final quedaba reservada al Gobierno.

La llegada al poder de Espartero, en 1854, sí afectó a la jurisdicción contencioso-administrativa, pues se pusieron en práctica los principios defendidos por los progresistas sobre la devolución de esta jurisdicción a los tribunales ordinarios; el Real Decreto de 7 de agosto de 1854 suprimió los consejos provinciales, y otro decreto de la misma fecha creó el Tribunal Contencioso-Administrativo. La caída de Espartero trajo consigo la vuelta de los consejos provinciales, que serían suprimidos de nuevo, junto a la

28. Posada (1982: 228).

jurisdicción contencioso-administrativa y la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, en los primeros momentos del sexenio revolucionario.

5. Las diputaciones provinciales y la Unión Liberal

Al bienio progresista sucedió un nuevo período moderado que se prolongó hasta 1868, durante el que se intentaron las reformas del régimen local en una rueda sin fin, aunque presintiendo la crisis total, como dice Martín-Retortillo. El fenómeno caciquil iniciado en la anterior etapa moderada se implantará en esta con carácter definitivo, pues en todos los debates, más que por los intereses públicos, se luchará por la pervivencia política y por prosaicos continuismos personales. Todo ello, estructurado y articulado desde el Ministerio de la Gobernación por su titular, Posada Herrera, que consagrará el principio descentralizador como “un instrumento ordinario al servicio del más claro inmovilismo”, por lo que el sentido democrático y reformador de la descentralización aparecerá cada vez más claro²⁹.

En 1858, el general O'Donnell recuperó el poder formando la denominada Unión Liberal, de marcado carácter centrista, cuyo ideólogo e impulsor fue el asturiano José Posada Herrera, desde el Ministerio de la Gobernación³⁰. A partir de ese momento se entró en un período de estabilidad política, coincidente con una prosperidad auspiciada por una legislación económica y administrativa adecuada (de aquellos años datan las leyes de Notariado e Hipotecaria). La política exterior estuvo marcada por ciertos hechos que buscaban la recuperación del prestigio de España como potencia, pero tuvieron desigual éxito; en el marco de las relaciones de la Iglesia con el Estado se buscó llegar a acuerdos con la Santa Sede a lo largo de los años 1859-1860, siguiendo las pautas del concordato de 1851³¹.

Los Gobiernos de la Unión Liberal duraron casi un lustro, pero cuando en marzo de 1863 O'Donnell abandonó el poder, a causa de la crisis de la coalición, se sucedieron otra vez Gobiernos de corta duración marcados por el inmovilismo, que a medio plazo provocaron el fin del reinado. A estas actitudes políticas reaccionarias se unieron la crisis económica y las consecuencias de la desamortización general, que arrojó a los cinturones de las ciudades a campesinos sin tierras ni medios para subsistir.

29. Martín-Retortillo (1973: 37).

30. INAP (2001).

31. Cuenca Toribio (2001) y Orduña Rebollo (2015).

5.1. El Proyecto de Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial

El Proyecto de Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial fue presentado el 7 de enero de 1859, coincidiendo con el dedicado en los mismos términos a los ayuntamientos. El nuevo dictamen se leyó en la sesión del día 29 de enero de 1861, comenzando la discusión el 2 de abril siguiente, que concluyó el 5 de abril, siendo remitido al Senado. Las modificaciones introducidas por el Senado se estudiaron a partir de la sesión del 23 de febrero de 1862, leyéndose el dictamen el 26 de marzo siguiente; fue aprobado sin discusión el 29 de marzo, y el 4 de abril se publicó como ley.

Las previsiones de esta ley referidas a los depositarios tienen algunas variaciones respecto al proyecto de presupuesto y contabilidad municipal; en primer lugar, determina que todos los fondos provinciales estarían separados de cualquier otro, a cargo de un depositario, nombrado por el Gobierno entre los individuos de una terna propuesta por la diputación, y al que se exigiría la correspondiente fianza de acuerdo con las previsiones legales. No es un cargo de libre designación por la corporación provincial, es el Gobierno quien toma la decisión para su nombramiento, lo que supone una vez más el concepto de que las diputaciones provinciales eran los órganos encargados de la administración periférica del Estado. Ampliaremos los detalles en el epígrafe posterior dedicado a los empleados provinciales.

5.2. La Ley de gobierno y administración de las provincias de 1863

La influencia de la ideología que inspiraba a la Unión Liberal se plasmó en el proyecto sobre gobierno y administración de las provincias, presentado por Posada Herrera el 2 de noviembre de 1860 y aprobado por Ley de 25 de septiembre de 1863, que supuso una refundición y ordenación condicionada por la desconfianza hacia las corporaciones provinciales, aunque, como recuerda Martín-Retortillo, el propósito era el de adoptar una posición de equilibrio, como reconocía el preámbulo del proyecto³².

Existía en la filosofía del proyecto un falso propósito descentralizador, ya denunciado por Adolfo Posada, al detectar la desconfianza manifiesta hacia las corporaciones provinciales³³. Aunque Posada Herrera, el impulsor de la ley, afirmase en el debate que estaba inspirada en la legislación belga, considerada como un modelo de descentralización.

32. Martín-Retortillo (1973: 154).

33. Posada (1982: 261).

El Real Decreto de 25 de septiembre de 1863 aprobó el Reglamento para la ejecución de esta ley, lo que supuso la refundición de las leyes moderadas de 1845 sobre diputaciones y consejos provinciales, condicionado una vez más por la desconfianza hacia las corporaciones provinciales. En opinión de Adolfo Posada, fue la norma que mejor conciliaba el espíritu legalista, reglamentario y de ordenación del régimen provincial³⁴. No obstante, a la diputación se le confería un principio de autonomía para actuar en los asuntos de interés particular de la provincia, pues en el ámbito competencial se le reconocían ciertas facultades como propias.

Entre ellas, podemos citar las facultades reiteradas en anteriores leyes provinciales, referidas a los repartos entre los ayuntamientos de la provincia, las contribuciones generales del Estado, y el señalamiento a cada ayuntamiento del número de hombres que les correspondía para el reemplazo del Ejército. En materia de personal, el nombramiento y la separación de empleados que estuviesen al servicio de la diputación o del consejo provincial, incluida la propuesta para cubrir vacantes en este último organismo.

El artículo 56.º facultaba a las diputaciones provinciales para administrar las propiedades de la provincia y sus arriendos: compra, venta y cambio de las mismas; uso y destino de los edificios propiedad de la provincia; creación o supresión de establecimientos provinciales, no incluidos en las leyes; construcción de carreteras y obras con cargo al presupuesto provincial; cantidades destinadas a subvencionar obras públicas del Estado o de los ayuntamientos (cualquier cantidad que estimasen conveniente para el interés provincial); litigios para el interés provincial; aceptación de donativos, mandas y legados; establecimiento de ferias y mercados, así como cualquier otra materia que las leyes les autorizasen acordar.

Se excluían de este ámbito competencial la aprobación definitiva de los presupuestos provinciales, la compra o enajenación de inmuebles, la construcción de grandes obras, la imposición de arbitrios, la vigilancia de establecimientos sostenidos con fondos propios, etc., cuyo ejercicio quedaba sujeto a la aprobación del gobernador, el cual podía suspender diputados, disolver la diputación y anular acuerdos, por lo que, al igual que en 1845, el gobernador civil será la pieza clave en el proceso centralizador del Estado.

34. Posada (1982: 257).

En última instancia, el Gobierno se reservaba la aprobación definitiva de las materias citadas, incluida la suspensión y disolución de las diputaciones, según el artículo 48.º. También se les prohibía debatir sobre asuntos políticos (art. 59.º), aunque podían elevar exposiciones sobre cuestiones exclusivamente administrativas al Gobierno, con la obligación de contestarlas por el Ejecutivo.

La realidad socioeconómica del país demostró la invalidez de esta ley por su centralismo a ultranza, lo que forzó a promulgar el Real Decreto de 18 de octubre de 1863, calificado como descentralizador de la vida administrativa, pero que diversos autores, con razón, han definido como desconcentrador. El decreto atribuía a los gobernadores civiles, con el acuerdo de las diputaciones provinciales y los consejos provinciales, la facultad de resolver todos aquellos asuntos de carácter provincial y municipal que no afectasen al interés general del Estado, “a cuyo conocimiento no esté expresamente sometido por una ley”. En definitiva, un intento más de perfeccionismo técnico para mejorar la gestión y aumentar la eficacia.

5.3. Hacia el fin del moderantismo

La caída de la Unión Liberal, la falta del general O'Donnell y la salida de Posada Herrera, presagiaban el final no solo de la época moderada, sino también de la propia monarquía isabelina. En un Gobierno del general Narváez, ocupaba la cartera de Gobernación Luis González Bravo, quien promulgó un Real Decreto de 31 de octubre de 1866 reformando las leyes sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias, alegando las numerosas dificultades políticas y económicas que encubrían la realidad del descrédito de las instituciones y la debilidad gubernamental. La solución pasaba por renovar los ayuntamientos y diputaciones, aunque naturalmente manteniendo el sistema censitario.

La opinión de recelo y prevención hacia las diputaciones ya figuraba en la exposición de motivos de la Ley, en la que González Bravo hacía constar que era indispensable para los fines de su programa de gobierno no solo que se renovasen totalmente las diputaciones:

“[...] sino también que su acción quede en lo futuro encerrado dentro de los límites que nunca debió traspasar y que mientras los propósitos y aspiraciones de ciertas parcialidades no se modifiquen y la aptitud de los pueblos o se perfeccione, será preciso mantener y fortificar a toda costa”.

Los cambios en la Ley Provincial eran más amplios que los referidos a los ayuntamientos, pues afectaban a dieciséis artículos. El artículo 3.º se refería al gobernador de la provincia, los subgobernadores y consejeros provinciales, cuyo nombramiento correspondía al rey. Respecto a los diputados provinciales, su elección correría a cargo de los electores a diputados a Cortes. El artículo 9.º se refería a las ausencias y sustituciones del gobernador, y el 10.º, a un amplio abanico de competencias y funciones. Le correspondería la ejecución de los acuerdos, no pudiendo variarlos ni alterarlos, sino solo suspenderlos bajo su responsabilidad, cuando se infringiesen las leyes o los reglamentos, dando cuenta al Gobierno para la resolución definitiva.

De acuerdo con el artículo 48.º, ante sucesos de gravedad, el gobernador podía suspender las sesiones de la diputación, incluido a alguno de sus miembros, comunicándolo sin demora al Gobierno. El Ejecutivo podía también suspender las sesiones de la diputación por motivos justificados, pero dicha suspensión no podía superar los sesenta días. Transcurrido el plazo, la corporación volvería al ejercicio de sus funciones si el Gobierno no procediese a su disolución o la instrucción de causa. En los casos de disolución de la diputación, según el artículo 50.º, se convocarían en el plazo de tres meses nuevas elecciones, efectuándose un mes después. Los individuos pertenecientes a la corporación disuelta, o los separados mediante fallo judicial, no podían ser reelegidos hasta dos años después.

Respecto a las condiciones requeridas para ser diputado provincial, se contemplaban en el artículo 23.º: además de ser español y mayor de veinticinco años, debía tener una renta anual que oscilase entre 600 escudos en las provincias de tercera clase y 1000 en las de primera, y 100 de contribución directa, y se fijaba un mínimo de dos años de residencia.

En cuanto a las competencias y atribuciones de las diputaciones, estaban contenidas en el artículo 55.º las de carácter propio: repartimientos, quintas, reclamaciones a los repartimientos, y nombramiento de diputados que ejerciesen, sin retribución alguna, visita a los establecimientos de la provincia, así como las comisiones que inspeccionasen las obras de carreteras y las demás que se construyesen o reparasen con fondos provinciales. Las diputaciones podían adoptar acuerdos, según lo previsto en el artículo 56.º, hasta en 13 materias, no difiriendo de lo previsto en la Ley de 1863. No podían deliberar ni discutir otros asuntos que los comprendidos en esta ley, ni apoyar o cursar exposiciones sobre negocios políticos. Solo podían publicar, previa autorización del gobernador, las exposiciones contenidas en su ámbito de atribuciones. El Gobierno, oído el Consejo de

Estado, podía declarar nulos los acuerdos de las diputaciones sobre materias que no fuesen de su competencia o que perjudicasen los intereses generales del Estado.

Finalmente, los artículos reformados 63.º y 65.º se referían a los consejos provinciales, previsiones sobre número en función de la población provincial, retribuciones y mecanismos de sustitución en los casos de ausencia, enfermedad, separaciones o recusaciones.

6. La corta democratización de las diputaciones provinciales en 1868

La revolución iniciada en Cádiz el día 18 de septiembre de 1868 fue prácticamente resuelta tras la batalla de Alcolea; a continuación se extendió por toda España, triunfando de forma incruenta y provocando simultáneamente la caída de Isabel II. Esta revolución de 1868 dio paso a un gobierno provisional que trató de poner en marcha parcialmente un programa democrático revolucionario que sería plasmado en la Constitución de 1869. Promulgada la Constitución se estableció una regencia provisional presidida por el general Serrano, encomendando la dirección de los asuntos políticos al general Prim. Su muerte en diciembre de 1870 supuso una quiebra de las garantías que habían llevado a las Cortes en octubre de 1870 a elegir a Amadeo de Saboya como rey de España, cuyo efímero reinado duró poco más de dos años. Proclamada la República en febrero de 1873, cinco meses más tarde había conocido dos presidentes y otros dos hasta el 3 de enero de 1874, cuando el general Pavía disolvió las Cortes, lo que abrió el camino a la Restauración en la persona de Alfonso XII.

La revolución de 1868 trató de instaurar un régimen democrático, y una profunda descentralización de la organización territorial del Estado, identificando el concepto “democracia” con el de “descentralización”.

6.1. El primer régimen provincial del sexenio. 21 de octubre de 1868

Un mes después de los hechos iniciales que supusieron el cambio de régimen se promulgó el Decreto-ley de 21 de octubre de 1868, suscrito por Sagasta como ministro de la Gobernación, “declarando obligatorias y en vigor las adjuntas leyes Municipal y Orgánica provincial”. Hemos de identificar este decreto como una norma urgente y transitoria para remediar la situación de la Administración local española, que reproducía con modificaciones los textos elaborados en 1854 y 1856.

Es oportuno recordar el preámbulo del Decreto-ley, en el que se tiene presente la legislación de 1854-56, cuando afirma:

“Aquellas Cortes, que la España liberal recuerda con orgullo y entusiasmo, dejaron votadas las bases de todas las leyes político-administrativas [...] Llegando a discutir y publicar la municipal; y el Ministro que suscribe al ponerla de nuevo en vigor con las modificaciones que indispensablemente exige las nuevas necesidades del país, y al adoptar para la Orgánica provincial las bases votadas también por aquella memorable Asamblea, confiesa que con el auxilio de tan precioso legado ha encontrado más llevadera su tarea”.

La clave de la reforma estaba en el propósito de implantar el sufragio universal para la elección de todos los cargos populares, por lo que ya previamente una circular de la Junta Suprema de Gobierno datada el 13 de octubre de 1868 daba las instrucciones para realizar las primeras elecciones municipales por sufragio universal, que aún debía considerarse restringido, pues las mujeres, también ciudadanas, no votaban³⁵.

El mencionado decreto puso en vigor las leyes sobre organización municipal y provincial, que reproducían la Ley Municipal de 1856 y el “desenvolvimiento de las bases acordadas por las últimas Cortes Constituyentes para la ley orgánica provincial”. Pero no solo entró en vigor el proyecto provincial de 1856, sino que se modificó la configuración orgánica de la diputación, como un cuerpo de funcionamiento permanente dotado de competencias exclusivas que abarcaban todo lo concerniente a la “Administración civil y económica, propio y exclusivo de la respectiva provincia”, y que incluía su exención del control gubernativo.

6.2. Las previsiones constitucionales de 1869 y el régimen local

Convocadas las Cortes Constituyentes encargadas de redactar el texto conocido como la Constitución de 1869, debemos anotar previamente que fue Carro Martínez el que tempranamente llevó a cabo el estudio más profundo del texto emanado de la revolución septembrina³⁶. Los debates constitucionales, que constituyeron la culminación de la oratoria parlamentaria del siglo XIX, giraron sobre problemas que posteriormente se encontrarían hasta límites extremos, como la libertad religiosa o la naturaleza de las relaciones de la Iglesia con el Estado. Sin embargo, el Título VIII, compuesto únicamente por el artículo 99.º, dedicado a las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, no podía ser más escueto:

35. Posada (1982: 274).

36. Carro Martínez (1952).

“Artículo 99º. La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán 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 en sus respectivas corporaciones.

2º. Publicidad de las sesiones de unas y otros 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.

5º. Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se encuentren nunca en oposición al sistema tributario del Estado”.

La Constitución de 1869 atribuía a las diputaciones el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de la provincia, previniendo la intervención del rey o de las Cortes en caso de extralimitación; la publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes; la publicidad de las sesiones; y la determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de evitar que entrasen en colisión con el sistema tributario del Estado.

En esta ocasión hay indicios que perfilan a la diputación como una entidad local con vida e intereses propios, superadora del concepto de división territorial anterior, pero sin garantizar su autonomía ni su origen democrático. Oportunamente, Martín-Retortillo señala la extraordinaria timidez a la hora de articular la descentralización, atribuyéndolo a unas Cortes de orientación centralista, en las que federales y tradicionalistas eran minoritarios³⁷. Por lo que se consagrará, como dice Posada:

“[...] una descentralización concebida como doctrina, asentada en un desarrollo legal sobre bases esencialmente abstractas y teóricas, tendentes a diferenciar la vida local de la del Estado, pero sin una consideración de los hechos diferenciadores territoriales”³⁸.

37. Martín-Retortillo (1973: 168).

38. Posada (1982: 277).

6.3. Las diputaciones en la Ley Provincial de 1870

Las amplias facultades constitucionales para regular el régimen local se plasmaron en la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870, que aportó novedades de importancia para las diputaciones, entre ellas su reconocimiento como entidades locales, alcanzando sin duda el nivel de autonomía más alto del siglo, al ser corporaciones descentralizadoras de la Administración estatal. Al crearse la figura del presidente, elegido entre los diputados, se logra una menor dependencia del gobernador, aunque aún mantenía una importante cuota de poder residual como representante de la provincia: la inspección de sus dependencias, la comprobación del estado de cuentas, y la facultad de suspender la ejecución de determinados acuerdos de la diputación.

Las competencias de la diputación tenían un doble concepto: por un lado, las que ahora sí podemos denominar exclusivas, y por otro, las que se ejercían fuera del marco configurado por estas o por delegación. Figurarán entre las primeras “la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto según esta ley o la municipal, no correspondan a los Ayuntamientos”, que se concretarían al señalar la competencia provincial para establecimiento y conservación de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de sus intereses materiales y morales, tales como caminos, canales de navegación y riego y toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimientos de beneficencia o de instrucción, así como administración de los fondos provinciales.

En los demás campos de actuación, que correspondían al segundo concepto, la diputación actuaba solo con competencia delegada, y sus acuerdos estaban sujetos a la facultad supervisora del gobernador, bien por incompetencia, bien por constituir un delito. Respecto a los acuerdos que versaran sobre asuntos de la competencia exclusiva de la diputación, solo cabría contra ellos el recurso de alzada. También ejercía funciones de control sobre los municipios.

La elaboración del presupuesto se hacía por la comisión provincial, formada por cinco diputados, y el mismo era aprobado por la diputación. Cualquier acuerdo adoptado por mayoría absoluta tenía valor ejecutivo. Finalmente hay que señalar la facultad que otorgaba la ley para que las diputaciones pudieran asociarse en relación con los objetos de su competencia exclusiva, constituyendo para ello una junta por medio de sus comisiones.

Ya vimos la indudable importancia de esta ley, pese a su corta vigencia y los trastornos del período, pues marcaría sin duda el futuro de las diputaciones, aunque la autonomía de la provincia se diluiría cada vez más, hasta 100 años después.

6.4. Ocultación de las diputaciones en el proyecto de Constitución Federal

Finalmente hay que reseñar la ausencia de provincias y diputaciones en el proyecto de Constitución Federal de 1873, que solo comprendía dos instancias territoriales: estados y municipios. El artículo 1 hacía referencia a que los estados podían conservar las provincias o modificarlas según las necesidades territoriales, ampliando su contenido en el artículo 100 para regular a su arbitrio y expensas la organización territorial propia.

7. Los empleados de las diputaciones provinciales en el periodo 1845-1870

7.1. Los secretarios de las diputaciones en la Ley de 1845³⁹

Nos hemos referido con anterioridad a la supresión de la figura del secretario de la diputación provincial en la Ley de 1845, que atribuía sus funciones a un miembro de la corporación al inicio de cada sesión. Sin embargo, es obligada una referencia a los consejos provinciales, por las previsiones contenidas respecto a los empleados y funcionarios. La Ley de 2 de abril de 1845, decretando las atribuciones de los Gobiernos de las provincias, institucionalizó el sistema de autorización previa, al conferir a los jefes políticos, de acuerdo con las leyes o instrucciones, la facultad de negar o conceder la autorización oportuna para procesar a los empleados y corporaciones, dependientes de su autoridad, por hechos relativos al ejercicio de sus funciones. En caso negativo debían dar cuenta documentada al Gobierno para la resolución correspondiente. Los jefes políticos no podían ser encausados por sus actuaciones como funcionarios públicos sin la autorización previa del rey, expedida por el Ministerio de la Gobernación. En tales casos solo podrían ser juzgados por el Tribunal Supremo de Justicia.

Una nueva Real Orden de 27 de marzo de 1850 amplió la normativa sobre la autorización previa, partiendo del principio de que ningún juez podía dirigir su acción contra ningún empleado o cuerpo dependiente del gobernador provincial por hechos relativos al ejercicio de sus funcio-

39. Con carácter general, hemos seguido Orduña Rebollo (2012b).

nes administrativas, tanto en toma de declaración indagatoria como en cuanto al posible decreto de arresto o prisión, y de cualquier modo que le caracterizase como presunto reo, sin la autorización prevista en la Ley de 2 de abril de 1845. Por lo que se refiere al procedimiento que debía seguir el juez para solicitar dicha autorización, debía remitir al gobernador, previo informe del promotor fiscal, las diligencias realizadas. Este, una vez oído al consejo provincial, resolvía en el plazo de tres días. Concedida la autorización, la primera autoridad provincial enviaba al ministro de la Gobernación una copia del expediente, con una comunicación razonada. En caso contrario, el gobernador no era competente para negar la autorización, sino que debía remitir el expediente original a dicho Ministerio, que resolvería previa consulta al Consejo Real.

En los casos de delitos flagrantes y los que el Código Penal calificaba como graves, el juez tenía facultad para proceder a la detención o prisión del funcionario, pero pidiendo al gobernador la oportuna autorización en el plazo de las veinticuatro horas siguientes. En los casos en que el gobernador no estuviese de acuerdo con la calificación extraadministrativa del delito realizada por el juez, estaba previsto un procedimiento similar al mencionado del conflicto, que concluía con la resolución que correspondía, previa consulta del Consejo Real a los ministerios de Gracia y Justicia y Gobernación. En caso de desacuerdo, resolvía el Consejo de Ministros⁴⁰.

7.2. Cesantes

Si bien es cierto que en la Ley Provincial de 1845 la figura del secretario de la diputación, admitida desde los orígenes del constitucionalismo, perdió su condición, al asumir sus funciones un diputado al inicio de cada sesión, al parecer hubo propósitos de recuperar su experiencia y conocimientos en otros ramos de la Administración. Es oportuna una referencia a la situación de aquellos empleados locales que por unas circunstancias o por otras perdían su condición y pasaban a engrosar la nómina de “cesantes”, situación que afectaba tanto a los procedentes de las diputaciones como a los de los ayuntamientos.

La figura del empleado cesante ha sido objeto de atención no solo por parte de la doctrina, sino muy ampliamente por la literatura del siglo XIX. Este verdadero fenómeno social no se conocía en el Antiguo Régimen, en primer lugar porque no existía una burocracia del Estado, pues los escasos centenares de corregidores e intendentes seguían habitual-

40. Orduña Rebollo (2015: 534 y ss.).

mente una carrera plagada de vicisitudes, pero también estaba garantizada su continuidad, que solía terminar en los puestos más elevados en los consejos, chancillerías o audiencias. La situación se modifica completamente en la segunda década del siglo XIX, primero porque aparece una burocracia inicial deducida de la Constitución de Cádiz, que sufrirá las reacciones absolutistas en las que se producirán cesantías, exilios y demás persecuciones. En el Trienio, se reproducirán con mayor o menor violencia las mismas situaciones⁴¹.

A partir de 1833, y sobre todo concluida la guerra civil, el Estado liberal, al tiempo que se consolida, tratará de articular una burocracia jerarquizada desde los ministerios, las provincias y los ayuntamientos. Recordemos que finalizada la primera guerra carlista, en virtud del acuerdo entre Espartero y Maroto, continuaron en el Ejército los jefes y oficiales carlistas, integrados en las escalas con la nota de “Convenidos de Vergara”. Pero si esto fue válido en la organización militar, no puede decirse lo mismo de la Administración civil; los ceses se producen una y otra vez ante los cambios de Gobierno, de cualquier signo.

La creación de una nueva Administración siguió los propósitos de López Ballesteros, aún en el absolutismo, los de Javier de Burgos, Ortiz de Zúñiga, y principalmente los de Posada Herrera. El crecimiento de la burocracia incluía la existencia de un grupo importante de aspirantes, entre ellos con carácter muy especial los cesantes, lo que supuso la institucionalización, como dice Albuera, de un sistema de despojos (*spoils system*), obligando a los sucesivos Gobiernos a buscar soluciones legislativas para acabar con la inestabilidad de los empleados públicos, esfuerzos que cristalizaron temporalmente con el Estatuto de Bravo Murillo⁴².

Los períodos de vigencia real del decreto se extienden entre 1853-1856 y 1856-1868, pero tampoco se conoce si se produjo su derogación en el Bienio de Espartero o en la Revolución del 68, como ocurrió con otras disposiciones decimonónicas más conocidas. Aunque sí recuerda Toscas que tanto en el Bienio como en el Sexenio Democrático dejó de promoverse de hecho la aplicación del real decreto⁴³. Probablemente la explicación se deba a la inexistencia de una jerarquía normativa, pues todas las dispo-

41. Además de la figura del cesante en la obra de Pérez Galdós, véase el problema social de los cesantes en Albuera Guiraldos (1990).

42. Fernández y Santamaría (1977). Real Decreto de 18 de junio de 1852, fijando las bases que han de observarse para el ingreso y ascenso en todos los empleos de la Administración activa del Estado.

43. *Ibidem*, p. 208.

siones tienen un valor análogo, lo que define Marta Lorente como “un orden normativo de configuración plana”⁴⁴.

7.3. Los secretarios en el proyecto de Escosura de 1856

Volviendo a la normativa específica de las diputaciones, el proyecto global de reforma local presentado en 1856 por Patricio de la Escosura contenía también el de una Ley Orgánica Provincial⁴⁵. Como sabemos, solo prosperó por algunos meses el de los ayuntamientos, mientras que el referente a las diputaciones no llegó a ser discutido en las Cortes Constituyentes de 1854-56. No obstante, haremos referencia a él porque restableció la figura del secretario en las diputaciones provinciales. Así constaba en el artículo 23 del proyecto, que consideraba al secretario y sus dependientes como uno de los elementos componentes de la diputación. Los requisitos para acceder al cargo eran ser español, mayor de treinta años, y superar un examen consistente en despachar un número de expedientes, entre tres y seis, y responder preguntas durante tres cuartos de hora. Debían manifestar claros y amplios conocimientos en su letra, espíritu y aplicaciones de la Constitución de la Monarquía, las leyes orgánicas consignadas en la misma y todas las leyes y disposiciones del Gobierno relativas a los diversos ramos de la Administración económica, así como la organización del Gobierno civil.

En estas circunstancias era evidente que los aspirantes debían estar en posesión del título de abogados, aunque no se mencione; no obstante, también podían tomar parte en estas oposiciones los que, al promulgarse la ley, fueran o hubiesen sido secretarios de ayuntamiento de capital de provincia durante un mínimo de seis años, o dos años secretarios de primera clase, o cuatro de segunda, según establecía el Proyecto de Ley Municipal, que, como hemos visto, durante el trámite parlamentario fue modificado por la comisión, eliminando estas categorías, que no figuran en dicha ley. Significativamente, los aspirantes a las secretarías de las diputaciones de Madrid, Barcelona, Valencia, Segovia, Granada, Zaragoza, Valladolid, Badajoz, Burgos y Álava, en lugar de tramitar la documentación ante el gobernador civil y ser examinados por la diputación provincial respectiva, debían presentarla ante el ministro de la Gobernación para rendir examen ante el Consejo de Estado o por el Tribunal Contencioso-Administrativo.

44. Lorente Sariñena (2001: 187).

45. Diario de Sesiones del Congreso. Legislatura 1854-56, Tomo XV, apéndice 2.º al n.º 376.

En este caso los títulos de funcionarios eran expedidos por el Ministerio de la Gobernación y los habilitaba para el ejercicio de su cargo en cualquier diputación, lo que suponía un importante y novedoso paso legislativo al asumir el Gobierno la designación de los secretarios, que ya se denominarían como de Administración local. Esta coincidencia era manifiesta al detallar el proyecto las funciones y obligaciones de los secretarios de diputación, asimiladas a las de los de ayuntamiento; incluso se reproducía textualmente el contenido de la Ley Municipal, incluidos los trámites y requisitos para la celebración de sesiones, redacción y aprobación de las actas. Como dijimos, el proyecto no llegó a debatirse, pero se reflejará parcialmente en el Decreto del Gobierno provisional de 21 de octubre de 1868, que declaró obligatorias las leyes Municipal y Orgánica Provincial, que deben considerarse puente hasta las de 1870⁴⁶.

7.4. Depositarios, contadores y secretarios en el 2.º periodo moderado

El Proyecto de Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial presentado el 7 de enero de 1859, al que nos hemos referido, fue aprobado sin discusión el 29 de marzo, y el 4 de abril de 1862 se publicó como ley.

Las previsiones de esta ley referidas a los depositarios tienen algunas variaciones respecto al Proyecto de Ley de Presupuestos y Contabilidad Municipal; en primer lugar, determina que todos los fondos provinciales estarían separados de cualquier otro, a cargo de un depositario, nombrado por el Gobierno entre los individuos de una terna propuesta por la diputación, y al que se exigiría la correspondiente fianza de acuerdo con las previsiones legales. No es un cargo de libre designación por la corporación provincial, es el Gobierno el que toma la decisión para su nombramiento, lo que supone una vez más el concepto de que las diputaciones provinciales eran los órganos encargados de la administración periférica del Estado.

El resto del articulado en el que figura el depositario reproduce prácticamente el contenido del proyecto municipal: el arca de las tres llaves, los requisitos de los pagos previstos en los artículos 40 y 41, o las cuentas. Sí que existen algunas diferencias, como la rendición mensual de las cuentas por el depositario al Ministerio de la Gobernación, por conducto de los gobernadores, al mes siguiente. En dichas cuentas se incluían las especiales de los establecimientos de instrucción pública y beneficencia. Las obligaciones del depositario se ampliaban al tener que rendir por duplicado, en el mes de enero, una cuenta general documentada de los doce

46. Orduña Rebollo (2012b: 140 y ss.).

meses anteriores, y otra en el mes de abril, con la misma documentación, que comprendiese los tres primeros meses del año por ampliación del mismo presupuesto, que se denominaba cuenta adicional. Ambas serían presentadas por el gobernador al examen de la diputación todos los años, el día 20 de abril, y con el informe favorable o la censura, serían sometidas al control del Tribunal de Cuentas del Reino, a través del Ministerio de la Gobernación.

La mayor trascendencia de esta ley radica en el contenido del artículo 37, al crear la figura del contador, función que sería desempeñada por un empleado nombrado por el Gobierno, entre una terna propuesta por la diputación. A continuación, se le asignaban la posesión de una de las tres llaves del arca de los fondos provinciales y las funciones interventoras (artículos 39, 40, 41). Por estas razones, se ha considerado que estábamos, con esta ley y las Instrucciones posteriores, ante el nacimiento del Cuerpo de Contadores de Fondos, transformado posteriormente en el Cuerpo de Interventores de Fondos de Administración Local⁴⁷.

Esta novedad tenía sus antecedentes en la función interventora, entre otras en la Ley de 1840, puesta en vigor por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, en la que vimos las competencias exclusivas del ayuntamiento en el nombramiento de depositarios “y encargados de la intervención de los fondos del común”, conceptos que se repiten textualmente en el artículo 79 de la Ley de 8 de enero de 1845. Cabe recordar también que las funciones interventoras existían en la legislación anterior, pues era evidente que los secretarios tenían además la calidad de interventores, según el artículo 33 de la citada Instrucción de 20 de noviembre de 1845.

El concepto que existía sobre la diputación como un órgano del Gobierno en las provincias aparece una vez más cuando el legislador, a imagen y semejanza de lo que ocurre con el Estado, introduce en la corporación provincial un contador, inicialmente con atribuciones muy concretas. Esta figura novedosa en la denominación, que no en las funciones, la entiende Alejandro Nieto como una cuña introducida entre el secretario y el depositario, atribuyéndose funciones de uno y otro de difícil determinación entre las tradicionales del depositario, que se mantienen, y las nuevas del contador, que se superponen a ellas⁴⁸.

47. Bullón Ramírez (1968: 157).

48. Nieto (1987: 186).

Escasas referencias existen en la Ley de 1863 a los secretarios, si bien en el artículo 75 se fijan las retribuciones de estos en 12 000 reales anuales; en el caso de los que ocupaban el mismo cargo en los consejos provinciales, las retribuciones eran de idéntica cantidad, pero siempre que estos estuviesen compuestos por cinco consejeros; en las demás provincias, la mayoría, el sueldo se rebajaba a 10 000 reales, excepto para el secretario del Consejo Provincial de Madrid, que ganaba 14 000.

Ambas figuras estaban reguladas en el mencionado reglamento, que no hace diferenciación entre una y otra, pues en el texto se refiere siempre a ambos funcionarios (artículos 159.º a 165.º). En primer lugar, tenían la consideración de superiores inmediatos de todos los empleados adscritos a la diputación y al consejo. Tenían la obligación de auxiliar a los diputados, a los consejeros y a las comisiones en el despacho de todos los negocios, y de preparar los expedientes para los presidentes de ambos organismos. En este sentido, los secretarios debían cuidar la exacta observancia de las instrucciones que recibiesen de los presidentes, para el mejor orden de la secretaría y la tramitación eficaz de los negocios.

Tenían la obligación de redactar las actas de las sesiones, reiterando que una vez aprobadas se copiasen en el libro correspondiente y se autorizasen con la firma del secretario. Igualmente prepararían el texto de los acuerdos de las diputaciones y los consejos, firmados por los presidentes, los diputados o los consejeros. Mensualmente rendirían cuenta justificada de la consignación de gastos de secretaría y material de la corporación y del consejo, que debían ser autorizados por el presidente de la diputación cuando estuviese reunida. Finalmente, cuando por cualquier causa el secretario no pudiese ejercer sus funciones, quedaba prevista la sustitución por el empleado de más categoría.

Los cambios en el Real Decreto de 23 de octubre de 1866 eran más amplios, al abordar la reforma de organización y atribuciones para el gobierno y administración de las provincias, vistos anteriormente, que los referidos a los ayuntamientos. Un síntoma de la desconfianza hacia la diputación se manifestó en el artículo 47, que eliminaba de nuevo al secretario de carrera, pues la propia diputación nombraría de entre los diputados a un individuo que desempeñaría gratuitamente las funciones de secretario. Distinto tratamiento recibe el secretario del consejo provincial, que debía reunir la condición de licenciado en Leyes, en Administración, o abogado, que sería nombrado por el Gobierno y percibiría su retribución con cargo a los fondos provinciales de acuerdo con el siguiente baremo

poblacional: 1000 escudos en las provincias de segunda y tercera clase, 1200 en las de primera, y 1400 en Madrid.

7.5. El reconocimiento de los secretarios de diputación en 1868

Mientras que la Ley Orgánica Provincial de 1856 no pasó del proyecto del Gobierno, en octubre de 1868 se promulgó juntamente con la Ley Municipal. En esta ocasión, el secretario de la diputación obtuvo reconocimiento y carta de naturaleza, que ya no le abandonaría hasta la actualidad. Además de ser español y mayor de veinticinco años, y de estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, debía aprobar un examen en el que acreditase conocer, comprender y saber en su letra, espíritu y aplicaciones correspondientes la Constitución de la Monarquía, las leyes orgánicas Provincial y Municipal, la administración económica, y todas las demás normas y disposiciones del Gobierno relacionadas con los diversos ramos de actuación.

Además de los requisitos anteriores, los candidatos debían reunir alguna de las siguientes condiciones: ser o haber sido secretario de diputación, siempre que al entrar en vigor la ley que nos ocupa el candidato hubiese desempeñado “su encargo con celo, inteligencia y honradez”; las mismas circunstancias para los que hubiesen ostentado la secretaría de un ayuntamiento capital de provincia durante un mínimo de seis años, o durante dos años en ayuntamientos de primera clase y cuatro en los de segunda, en todos los casos a satisfacción de la corporación municipal, y sin queja del gobernador de la provincia.

Seguidamente se relacionan los casos de aspirantes ajenos a la Administración local, como los que hubiesen servido en el Ejército o la Armada durante quince años con nota distinguida, y dos en la clase de jefe efectivo. Igualmente se preveía el caso de los que hubiesen servido quince años, con nota de distinción, en cualquier ramo de la Administración pública, y dos de ellos con el sueldo de 12 000 reales. No se hacía referencia a los cesantes, pero la redacción del decreto lo mismo podía incluir a un empleado de esta condición o que estuviese en activo en cualquier puesto del sector público, y en ese caso se estaba produciendo el trasvase de una Administración a otra. Por último, podía ser aspirante cualquier graduado o licenciado, con *dos años de ejercicio legal, público, notorio y bien reputado de la profesión respectiva*. Como vemos, no se menciona la condición de abogado, sino exclusivamente la de licenciado.

Las instancias de los aspirantes a la plaza en cuestión deberían ser remitidas por los interesados al Ministerio de la Gobernación, para que la sección correspondiente del Consejo de Estado realizase el examen y la valoración de los méritos y servicios que cada uno alegase. Esta sección evaluaría la aptitud de cada aspirante y remitiría la lista, ordenada por los titulares de mayores méritos, a la diputación cuya plaza se tratase de cubrir. El Ministerio de la Gobernación, una vez comprobada la veracidad de los méritos y servicios alegados por cada aspirante, formaría una terna con los de más aptitudes, incluyendo los servicios superiores prestados a la Administración, remitiéndola, junto a todo el expediente, a la diputación, para que esta eligiese, entre los tres propuestos, al nuevo secretario. Acordado el nombramiento, sería trasladado al ministro de la Gobernación, para que expidiese el correspondiente título al designado. Respecto a la retribución, sería con cargo a los fondos provinciales, y la misma cuantía que percibiese el secretario del Gobierno de la misma provincia.

En el artículo 44, referido a las obligaciones del secretario de la diputación, no existen muchas novedades respecto a las contenidas en anteriores normas; hemos de destacar en primer lugar la de redactar el extracto de las discusiones para publicarlas con la mayor exactitud en el boletín oficial de la provincia. La más significativa es la séptima, que le encomendaba desempeñar la intervención de los fondos provinciales. Función que se reitera en el artículo 56.^º, cuando determina que el ordenador de pagos es el vicepresidente de la diputación, y la intervención está a cargo del secretario de la corporación, en cuyas dependencias estará la sección de contabilidad, encargada de llevar las cuentas corrientes y preparar las definitivas.

Cierran las referencias a los secretarios, en esta Ley de 1868, la situación de suspensión o destitución del titular por la diputación, acuerdo en el que no se menciona ninguna causa específica ni garantía, pues escuetamente determina que se pondrá en conocimiento del gobernador de la provincia “y procederá a anunciar la vacante”; sorprende esta actitud lacónica, cuando en anteriores textos municipales o provinciales las garantías eran más amplias. Por último, los secretarios de las diputaciones eran responsables gubernativamente ante la diputación y ante el gobernador de la provincia, y judicialmente ante los tribunales ordinarios⁴⁹.

49. Orduña Rebollo (2012b: 165 y ss.).

7.6. Secretarios, depositarios e interventores en la Ley Provincial de 1870

El minucioso tratamiento que el Decreto de 1868 dedica a los secretarios de las diputaciones se ve reemplazado en la Ley de 1870 por un contenido más escueto, pero que afecta no solo a estos, sino también a contadores y depositarios. En esta ocasión, ya no hay un capítulo específico sobre la condición y las funciones de los secretarios de las diputaciones; dos años después se engloban en el correspondiente a los empleados y agentes de la Administración provincial. El artículo 71 desarrolla escuetamente la estructura de las dependencias de la diputación, constituida por la secretaria, la contaduría y la depositaría, y al frente de cada una de estas secciones estaría un jefe, a cuyas órdenes prestarían sus servicios los empleados necesarios.

El nombramiento y la separación de los tres jefes eran competencia de la diputación, así como los del resto de los empleados, a propuesta de la comisión provincial. Igualmente, todas las retribuciones, la elaboración y revisión de la plantilla de los empleados y el reglamento de servicio interior, eran aprobados por la diputación a propuesta de dicha comisión. La corporación provincial, en el ejercicio de sus atribuciones y en su condición de órgano superior de los municipios, podía encomendar a cualquiera de los vocales o dependientes, sin especificar su condición y categoría, realizar visitas de inspección a los ayuntamientos para conocer el estado de sus servicios, cuentas y archivos.

El secretario de la diputación tenía a su cargo la preparación y tramitación de todos los asuntos que debían conocer la comisión y la corporación, la redacción de actas y acuerdos, la correspondencia y el cuidado y conservación del archivo, función que se reitera en sucesivos textos legales como hemos visto. Al no existir una derogación expresa del articulado del decreto de 1868, referente a las condiciones y al procedimiento para acceder al cargo de secretario, en 1870 se mantenían tales requisitos, cuya modificación se realizaría posteriormente.

Aunque la figura de los contadores ya había aparecido en la legislación anterior, al menos desde la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial de 4 de abril de 1862, en esta ocasión se trataba con mayor detalle, comenzando por el procedimiento para su nombramiento, que se establecía después de convocado un concurso entre los aspirantes, que debían reunir los siguientes requisitos: haber sido contador en otra provincia de igual categoría, o haber desempeñado durante dos años el mismo cargo en otra provincia de la categoría inmediata inferior; haber servido

durante seis años, y entre ellos dos como oficial primero de contaduría u otro destino análogo, en la misma provincia o en otra del mismo rango.

Por último, se requería para el acceso al cargo la titulación de profesor mercantil, lo que suponía un gran avance en la profesionalización no solo de los contadores, sino también del resto de los funcionarios superiores, pues esta apreciación estaba complementada por el contenido de la disposición transitoria 1.^a, al determinar que los contadores y empleados que *hubiesen obtenido sus destinos por oposición* no podrían ser removidos ni separados de sus cargos sino por causa justificada, después del correspondiente expediente que se instruiría con audiencia del interesado, previniendo la vía contenciosa contra la resolución⁵⁰. Lo que nos obliga a recordar no solo la existencia de una iniciática profesionalización de estos funcionarios, sino también la presencia de garantías en el ejercicio de sus funciones.

Volviendo a las competencias de los contadores y depositarios, los primeros tenían a su cargo la oficina de cuenta y razón y la intervención de los fondos provinciales, registraban las entradas y salidas de fondos, autorizaban con el vicepresidente los libramientos, hacían los asientos necesarios en los libros, y preparaban los presupuestos y las cuentas que debían ser sometidos a la diputación. Respecto al depositario, era el único agente encargado de la custodia de los fondos provinciales, lo que le obligaba a prestar la fianza que la corporación le exigiese. La existencia de dos cajas estaba condicionada por el volumen de los fondos; en la general existirían las tres llaves clásicas, que estarían en poder del vicepresidente, el depositario y el contador. La caja diaria estaría bajo la exclusiva custodia del depositario, y sus fondos se dedicarían a sufragar las necesidades de cada semana. A los efectos de la entrada y salida de caudales, el depositario no realizaría pagos ni percibiría cantidades sino en virtud del mandamiento autorizado por el vicepresidente y el contador. Finalmente recordar que la ordenación de pagos correspondía al vicepresidente y la intervención al contador.

50. Téngase en cuenta el Decreto de 16 de octubre de 1868, creando en el Tribunal Supremo de Justicia y en todas las audiencias una sala que decidía sobre las cuestiones contencioso-administrativas.