

CAPÍTULO 5

Las diputaciones provinciales en la Restauración

1. Introducción

Este período histórico se inició con la proclamación en Sagunto de Alfonso XII como rey de España el 29 de diciembre de 1875, realizada por el general Martínez Campos. Con tal acto político-militar se dio fin a la corta experiencia republicana y se inició la primera Restauración. A sus principales responsables políticos, Cánovas y Sagasta, no se les podía negar la voluntad de corregir los errores y defectos de la política y de la sociedad española del reinado anterior. Una prueba era la adaptación de la Constitución de 1869, calificada como democrática, a la de 1876, con algunas modificaciones, quizá excesivas.

Así, si con aquella proclamación se entrónizó en España al hijo de Isabel II, no es menos cierto que este hecho no supuso profundas reformas en la sociedad española, sino más bien todo lo contrario, pues pese a los indudables propósitos modernizadores del Estado y de España en general que animaban al artífice civil de la operación, Cánovas del Castillo, a la larga estos fueron desvirtuados, al consagrarse la continuidad de una oligarquía dominante, plagada de defectos y con muy pocas de las virtudes de sus homónimas en los países europeos industrializados.

Pensemos por un momento en los ejemplos próximos: la Inglaterra victoriana, la Francia republicana o la Alemania bismarckiana, concretamente esta última que por las mismas épocas comenzó su despegue y transformación desde las premisas de una sociedad rural hacia estructuras urbanas e industrializadas. Culminada esta fase, Alemania inmediatamente ocupó un puesto de primer orden entre las potencias europeas. Por aquellos años, la sociedad española, pese a los esfuerzos de Cánovas y Sagasta, continuó con pertinencia digna de mejor causa, aferrada a estructuras rurales y caciquiles, lo que imprimió un carácter a la época, a los sucesivos reinados y al mismo sistema político¹.

Pero los inconvenientes del caciquismo y las guerras coloniales, con sus secuelas militaristas, fueron las causas directas de la quiebra del sistema político de partidos de turno primero, y a la postre, de la propia institución monárquica. El fenómeno social del caciquismo, una verdadera lacra, se infiltró en la vida pública española con raíces tan profundas que costó muchos años su erradicación, al ser utilizado como práctica habitual por los partidos turnantes en su gestión y como instrumento de las contiendas electorales.

Aunque se ha reiterado en muchas ocasiones el funcionamiento de las tácticas caciquiles, creemos conveniente insistir sobre el esquema de sus mecanismos en el sistema de partidos de turno durante la Restauración. La Corona concedía el poder al jefe de gobierno, que convocaba y llevaba a cabo las elecciones, consiguiendo un Parlamento a su medida, para lo cual había manipulado convenientemente no solo el sistema electoral, sino también los resultados, sirviéndose de dos componentes sociales reales: por un lado, la oligarquía política dirigente, formada por individuos de los dos partidos turnantes, conectados a su vez con los representantes de la oligarquía económica; y por otro, una supervivencia señorial en las zonas rurales, representada por personas de prestigio social, económico o administrativo (los caciques) en comarcas, pueblos y aldeas, que por su influencia real controlaban directamente a amplios sectores de población rural.

La organización caciquil la definió Joaquín Costa, en su libro *Oligarquía y Caciquismo*, como la verdadera forma de gobierno en España. De una gran vergüenza social la calificará Posada, donde la Administración municipal, provincial y central representaba un desastre vivo, permanente

1. Orduña Rebollo (2003a: 483).

y deplorable de mezquindades y despilfarro, “como obra de punible favoritismo, de compadrazgo y desorden moral”².

Sin embargo, ante la conciencia adormecida de una sociedad inculta y conformista, surgió al finalizar el siglo una corriente de rebeldía contra el sistema, propiciada por los sectores intelectuales que fueron conocidos como “regeneracionistas”, en la que destacaron —además de Joaquín Costa— Giner de los Ríos, Ganivet, Macías Picavea, Lucas Mallada, Gumerindo de Azcárate, Rafael Altamira, José Gonzalo y un largo etcétera, que trataron de despertar a aquella sociedad dormida frente al desencanto y a la ausencia de un proyecto político ilusionante. Como sabemos, quedó el gesto y poco más de aquel aldabonazo a la conciencia española³.

Con tal sistema la Constitución era letra muerta, porque aunque el rey pudiese disolver las Cortes, encargar a otro político la formación de Gobierno y la convocatoria de elecciones, las candidaturas eran pactadas con los partidos políticos del régimen y con las oligarquías locales, resultando de tales pactos el “encasillado” hecho en el Ministerio de la Gobernación⁴, por lo que el nuevo Gobierno tenía la mayoría asegurada.

Sin embargo, en las ciudades las manipulaciones eran más difíciles, precisamente por la existencia paulatina de una conciencia política más desarrollada; así, en Madrid, en las primeras elecciones legislativas después de la promulgación de la Ley del Sufragio Universal (1891), obtuvo la mayoría la candidatura republicana, o en Barcelona, diez años más tarde, fue la *Lliga* la que resultó ganadora. Las elecciones locales tampoco ofrecían variantes, pues la designación de candidatos pasaba obligatoriamente por el criterio y la voluntad de los partidos, y si los caciques y agentes electoreros manejaban a la masa de electores, no podían existir dudas sobre los resultados finales, que incluso estaban supeditados a todo tipo de alteraciones, compra de votos y manipulaciones diversas, coacciones, etc.

2. Municipios y provincias en la Constitución de 1876

La Constitución de 30 de junio de 1876 preveía que la Administración local recayese en las diputaciones y los ayuntamientos, cuya organización quedaba remitida a los respectivos regímenes orgánicos. Los principios

2. Posada (1982).

3. Entre otros, de Azcárate (1979: XII y ss.).

4. Tuñón de Lara (1998: 303).

generadores de la orientación del régimen municipal y provincial estaban contenidos en el título 10.^º de la Constitución, que decía:

“Art. 82. En cada provincia habrá una Diputación provincial elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que se señale.

Art. 83. Habrá en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiere este derecho”.

La organización y las atribuciones de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se remitían a posteriores leyes, que, en todo caso, debían ajustarse a los siguientes principios:

“Primero. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones.

Segundo. Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas.

Tercero. Intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.

Cuarto. Determinación de sus 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”.

En definitiva, una regulación muy escueta, donde vemos que se pretendía dejar al legislador la mayor flexibilidad para poder adaptar la normativa local a las conveniencias del momento político, y ante la que nos encontramos con la perspectiva de un sistema electoral restrictivo que tardaría años en resolverse. Por otro lado, ante las prescripciones constitucionales de la Restauración en el orden local, debemos señalar dos aspectos de gran interés: por un lado, la consideración de Administración local de las diputaciones dará un paso más para sustituir el principio de textos constitucionales anteriores, que configuraban a la diputación como un órgano de la Administración periférica dependiente del Gobierno; en el aspecto negativo, se consagraba una continuidad de la dependencia y el intervencionismo gubernamental, con su relación de suspensiones de acuerdos, concejales, diputados y hasta de ayuntamientos enteros.

Aprobada la Constitución, se aprobó también la ley de 16 de diciembre de 1876, que no se presentó como el establecimiento de una nueva ordenación del régimen local de acuerdo con la Constitución recién aprobada, sino como una reforma de las leyes municipales y provinciales de 20 de

agosto del año 1870, que aún estaban vigentes. No se trató de romper con la legislación local inmediata anterior, la del sexenio, sino que se confirmó la ruptura con la existente en el reinado de Isabel II. En el modelo de Estado que diseñó Cánovas del Castillo no tenía cabida la organización local de la Instrucción de 1823, ni la de las leyes moderadas de 1845, optándose por una modificación de la ley de 1870, que por cierto, y pese al entorno de su redacción, tampoco contenía, como hemos visto, unas elevadas cotas descentralizadoras. Esta reforma encubrió ni más ni menos que un notorio retroceso, como podremos confirmar posteriormente en la ley de 1877⁵.

Para ampliar la información al respecto es ilustrativo revisar algunos discursos pronunciados durante los debates parlamentarios de las leyes Municipal y Provincial de 1876, mantenidos en los meses de junio y finalmente noviembre de dicho año. El primero estuvo a cargo del diputado conservador Venancio González, que recordó la contrariedad de la declarada vigencia de las leyes de 1870, a cuyo propósito señaló y censuró diversos aspectos como el sufragio restringido, el nombramiento de alcaldes por el rey o el Gobierno, la centralización política de las diputaciones provinciales, sin ninguna atribución resolutiva en materia de alzada, etc.⁶.

Criticó duramente al diputado y miembro de la Comisión Danvila, que había calificado despectivamente a las diputaciones como “congresillos”. ¿Cómo era posible esta definición cuando se preveía la existencia de 30 diputados? Pero lo más grave era que se les privaba de toda facultad resolutiva en materia de alzada, limitando su actividad a la aprobación de los presupuestos y a los repartimientos de quintas y contribuciones; en consecuencia, si anteriormente era difícil conseguir su asistencia a los plenos, en el futuro solo sería posible estableciendo un sistema de multas para los diputados que no concurriesen a la capital de la provincia.

La contestación corrió a cargo —en la misma sesión— del ministro de la Gobernación, Romero Robledo, que efectuó manifestaciones del pensamiento político más retrógrado. En primer lugar, se mostró radicalmente contrario al sufragio universal, para justificar el sistema electoral censitario. El hecho de que el nombramiento de alcaldes en opinión de la minoría iba a acabar con la independencia del municipio, la vida municipal, o la autonomía de ayuntamientos y diputaciones, era una falacia, según su opinión, que no podía sostenerse. Finalmente, sobre la merma

5. Orduña Rebollo (2003a: 487).

6. DSCD, sesión del día 26 de junio de 1876, n.º 94, pp. 2407-2414.

7. DSCD, sesión del día 26 de junio de 1876, n.º 94, p. 2390.

de atribuciones de las diputaciones y la comisión provincial, estimaba que en la autoridad del gobernador había más garantías de imparcialidad y acierto que sometiendo al caciquismo provincial las resoluciones de las comisiones permanentes⁸.

En la réplica de Venancio González, este insistió en que podrían hacerse durante muchos años con la gobernación del país, excluyendo a los demás partidos de su posible intervención en ella, logrando imposibilitar la lucha de las oposiciones en las elecciones posteriores. Pero les recordaba que tal sistema de exclusión, seguido por el partido moderado, con indudable provecho material suyo, había desprestigiado los poderes permanentes, con los “resultados que no necesito recordaros”⁹.

Interrumpido el debate del proyecto de ley, se reanudó el 7 de noviembre de 1876, interviniendo de nuevo Venancio González, quien recordó el interregno parlamentario y el consiguiente olvido de sus anteriores intervenciones. Se refirió a que la Comisión, durante uno o dos días, había retirado el dictamen para redactarlo de nuevo, pero en realidad se limitó a introducir algunas adiciones que sustituían la primitiva redacción, “continuarán vigentes las leyes del 70 con las modificaciones siguientes”, por “la comisión reitera su dictamen con las modificaciones siguientes”. Redacción confusa que podía llevar a la discusión de “modificaciones de modificaciones”.

¿Qué pretendía el Gobierno con su estrategia? Pues ni más ni menos que las corporaciones locales, tal como estaban constituidas en aquel momento por la voluntad del Gobierno y nombradas por los gobernadores, realizasen la elección del nuevo Senado; después se elegirían las nuevas diputaciones por los ayuntamientos existentes, conservando el Gobierno la facultad de disolverlos y sustituirlos. Por último, se elegirían los nuevos ayuntamientos, cuando el Gobierno tuviese la influencia que producían las nuevas diputaciones. Mecanismo que permitiría al Gobierno ser árbitro de las tres elecciones y disponer del Senado, las diputaciones y los ayuntamientos.

Las consecuencias que estas reformas hicieron recaer sobre el régimen local español fueron negativas e inmediatas. El sistema electoral, sin volver a criterios censitarios, se restringió nuevamente. En 1885, cuando Sagasta ocupó el poder y lo ejerció a través de tres Gobiernos sucesivos

8. DSCD, sesión del día 26 de junio de 1876, n.º 94, pp. 2414-2417.

9. DSCD, sesión del día 26 de junio de 1876, n.º 94, p. 2413.

que darían lugar al “Parlamento largo”, desarrolló una importante obra legislativa tendente a modernizar el Estado: primero consiguió convertir en realidad la Ley de Asociaciones, que supuso la legalización de todos los partidos y sindicatos; suprimió la esclavitud en Cuba; se creó la jurisdicción contencioso-administrativa, con lo que se sentaron las bases del Estado de derecho; se promulgó el Código Civil, y finalmente la Ley del Sufragio Universal, que en 1907 sería perfeccionada por la Electoral de Maura.

3. Las diputaciones provinciales 1877-1882

3.1. Las provincias en 1877

Una vez aprobada la Constitución, la legislación provincial española siguió en los primeros momentos de la Restauración un camino común con la municipal. Se promulgó la Ley de 16 de diciembre de 1876, elaborada por las constituyentes, de la que sabemos no suponía el establecimiento de una nueva ordenación del régimen local derivado de la Constitución, sino que reformaba las leyes locales de 20 de agosto de 1870. Reforma que encubría un retroceso. El hecho de que pronto surgieran problemas al entrar en fricción los preceptos modificados con algunos de los existentes fue la razón por la cual, tras la autorización por ley, se publicó el Real Decreto de 2 de octubre de 1877, en el que se disponía la inserción en la Gaceta de Madrid de las leyes orgánicas municipales y provinciales. Régimen que con la reforma de la Ley Provincial de 1882 habría de perdurar hasta la llegada del general Primo de Rivera al poder y la promulgación de los Estatutos de Calvo Sotelo.

El espíritu restrictivo de la norma de 16 de diciembre de 1876, referido a la organización provincial, contaba con diez apartados y cinco subepígrafes. Dichas regresiones se manifiestan con el procedimiento de elección de los diputados provinciales, ya que introdujo correcciones en la Ley electoral de 20 de agosto de 1870, determinando que se eligiesen tres diputados por cada partido judicial, con un mínimo de veinte y un máximo de treinta, tomándose como pauta el número de habitantes.

El Gobierno se reservaba la facultad, nunca ejercida, de nombrar sub-gobernadores, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto de 31 de agosto de 1875, aunque no se les reconocía ninguna de las atribuciones que correspondían a los alcaldes y ayuntamientos como administradores de los pueblos. El rey nombraba, a propuesta en terna de la diputación, a los vocales de la comisión provincial y a su vicepresidente, quedando igualmente reservadas al rey las facultades de suspensión y separación de los

miembros de la comisión. A esta le eran asignadas funciones de cuerpo consultivo (4.^a, 1.^a), de tribunales contencioso-administrativos (4.^a, 2.^a) y de resolución de los incidentes de quintas. El gobernador presidía con voto la diputación provincial y la comisión. La corporación provincial solo podía disponer, sin el acuerdo de tal autoridad, de la partida de imprevistos.

Realmente unos criterios rígidamente centralizadores, que serían confirmados por la Ley Provincial de 2 de octubre de 1877. Efectivamente, en ella figura el gobernador civil de la provincia como la primera autoridad administrativa de la misma y con funciones detalladas en el capítulo II, que comprendían la presidencia con voto de la diputación, autorizar sus actas, o suspender la ejecución de acuerdos, incluida la inspección de las dependencias provinciales en un grado ampliamente minucioso. La cuestión electoral quedó en términos análogos a los establecidos en la Ley de 16 de diciembre de 1876. Sus competencias emanaban del artículo 84 de la Constitución, pero oscilando entre un amplio abanico de restricciones previstas en la suspensión de acuerdos¹⁰.

3.2. La Ley Provincial de 1882

El texto legal que reguló la administración provincial en 1877 tuvo una corta vigencia; efectivamente, cinco años más tarde fue objeto de una nueva ley, elaborada por D. Venancio González y promulgada el 29 de agosto de 1882, que estaría en vigor hasta el Estatuto Provincial de 1925. La Ley Provincial se inspiró, de acuerdo con el preámbulo del proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes, en la ley de 1870. Por ello habría que pensar en la existencia de principios descentralizadores, aunque en opinión de Posada existía “mucha vaguedad”¹¹.

Su definición intrínseca la vemos en el artículo 1.^º, con el siguiente contenido: “El territorio de la Nación española en la Península e islas adyacentes, se divide para su administración y régimen en provincias”. Estamos ante el principio surgido en 1835 cuando sin nombrarlo se formulaba la complementariedad institucional del territorio provincial a través de la diputación, acorde con la dualidad francesa departamento/prefectura. En la provincia, unidad administrativa, dirá Posada “se encuentra una administración de los intereses del Estado y una derivación subordinada del poder central”¹².

10. Orduña Rebollo (2003a: 489-490).

11. Posada (1982: 272).

12. Posada (1982: 301).

La administración de la provincia quedaba en la ley del 82 atribuida al gobernador, a la diputación provincial y a la comisión provincial. Variaba el número de diputados respecto a textos anteriores, al prever que su número sería el que resultase de la agrupación de cada dos partidos judiciales precisamente colindantes en un distrito, que elegiría cuatro diputados. En los casos de las provincias que tuviesen seis, siete u ocho partidos judiciales, se formarían cinco agrupaciones electorales. La capitalidad de cada distrito se fijaría en el pueblo cabeza de partido cuyo juzgado fuese de mayor categoría. Finalmente, cada elector, según el artículo 11.^o, votaría tres candidatos.

La composición de la comisión provincial estaba determinada en el artículo 12.^o, compuesta por tantos diputados como distritos formasen la provincia. Correspondía la presidencia al gobernador, un vicepresidente elegido por la diputación todos los años, en la primera sesión y en votación secreta.

Los capítulos III y IV estaban dedicados al gobierno de las provincias y a las atribuciones y obligaciones de los gobernadores civiles. Las primeras eran las conferidas por la Constitución, las leyes y las delegaciones del Gobierno, tanto en el orden político como en el gubernativo. Su nombramiento y separación sería por real decreto acordado en Consejo de Ministros, entre españoles mayores de treinta años y con los requisitos previstos en el artículo 15.^o, apartados 1.^o a 8.^o. Su incompatibilidad les impedía ejercer ningún mando militar, todo cargo provincial, municipal, judicial o eclesiástico, y cualquier profesión o industria en la provincia de su mando.

Era el jefe de la Administración provincial y, en esa condición, le correspondía la presidencia con voto de la diputación y la comisión, comunicar y ejecutar los acuerdos, inspeccionar las dependencias de la provincia y suspender acuerdos de la diputación y de la comisión “cuando proceda según las leyes, dando cuenta razonada al Gobierno dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la suspensión, y poniéndola también en conocimiento de la Diputación” (art. 5.^o).

El gobernador civil era claramente un funcionario nombrado por el Gobierno central, produciéndose la simbiosis prevista por Posada, cuando afirma lo siguiente:

“[...] el régimen provincial, que implica una combinación desigual de los elementos burocráticos y representativo, corresponde primero al gobernador, segundo a la Diputación y tercero a la Comisión provincial”¹³.

13. Posada (1982: 302).

Sobre estas tres figuras se apoyó la Ley Provincial de 1882. En ella al gobernador civil se le consideró como jefe nato de la Administración provincial, a la vez que representante del Gobierno en la provincia, y sus competencias abarcaban las del orden político y administrativo que le fuesen delegadas por el mismo, además de las que específicamente le atribuían la Constitución y las leyes en vigor. En la esfera local era de su competencia presidir la diputación, la inspección de esta y de los ayuntamientos, así como la suspensión de los acuerdos de la diputación y de la comisión provincial.

En la formación de la diputación, y concretamente en su régimen electoral, principal reforma del 82, sí podemos observar ciertos avances respecto a las actitudes de anteriores textos legales sobre la materia, que suponían la temprana desaparición del sistema electoral restrictivo, ya que los diputados provinciales eran elegidos por sufragio universal, directo y secreto, a razón de cuatro diputados por cada distrito, compuesto de dos partidos judiciales limítrofes, y el cuerpo electoral lo formaban todos los mayores de edad que supieran leer y escribir. La elección de diputados provinciales sería en la primera quincena del tercer mes del año económico.

Podían ser diputados provinciales todos los que tuviesen aptitud para serlo de las Cortes, fuesen naturales de la provincia o llevasen cuatro años residiendo en ella. Su cargo sería incompatible con el de diputado a Cortes, alcalde o concejal y todo empleo del Estado en la provincia. La excepción eran los catedráticos de universidad, escuela superior o institutos, siempre que no devengasen sueldos con cargo a los fondos provinciales. El cargo de diputado era gratuito, honorífico, sujeto a responsabilidad y no renunciable, excepto por causa justificada. La duración sería por cuatro años, haciendo cada dos la renovación de la mitad de los distritos.

Estaban incapacitados para asumir el cargo de diputados provinciales los contratistas y avalistas de obras, suministros y servicios que se financiasen con cargo a los fondos provinciales y municipales, así como sus administradores; los recaudadores de contribuciones; los que tuviesen contenciosos administrativos o judiciales pendientes con la diputación o sus establecimientos; los deudores de contribuciones al Estado, o los inhabilitados por sentencia judicial.

La diputación se reuniría obligatoriamente en la capital de la provincia todos los años el primer día hábil de los meses quinto y décimo del año económico. Esta primera sesión de cada período sería abierta por el gobernador en nombre del Gobierno. En ella se determinaría el número

de sesiones que se celebrarían en días consecutivos laborables. Estaban previstas las reuniones en sesión extraordinaria cuando fuesen necesarias para resolver asuntos concretos, a criterio del Gobierno, el gobernador o la comisión provincial. Todas las sesiones serían públicas, insertándose de ellas diariamente un extracto en el boletín oficial de la provincia.

El capítulo VI señalaba las competencias y atribuciones de las diputaciones provinciales, determinando categóricamente en su artículo 73.^º lo siguiente: “no pueden ejercer otras funciones que aquellas que por las leyes se señalen”, con lo que se quebraba el principio de autonomía, y complementado con el artículo 130, que disipaba cualquier duda al disponer que las diputaciones y comisiones provinciales obraban bajo la dependencia del Gobierno.

Este artículo sería inmediatamente esgrimido por los ministros de la Gobernación de turno, tan pronto como alguna diputación tomase la más mínima iniciativa o actitud que pudiera interpretarse como extraña a las funciones del citado artículo 73.^º Valga como ejemplo el incidente provocado en 1915 con la suspensión de la Asamblea de Diputaciones en Valladolid, para tratar las consecuencias de un tema económico que afectaba a las provincias cerealistas, al presentar unos diputados catalanes un proyecto de ley de zona franca del puerto de Barcelona, prohibición que llegó a tomar estado parlamentario al invocar el Gobierno el artículo 130, produciéndose un sonado debate¹⁴.

Sin embargo, eran depositarias de un amplio abanico de atribuciones, incluso algunas encomendadas por el Gobierno, como el tema de las prisones o las quintas, sin compensación económica por su prestación. Eran de su competencia exclusiva la administración de los intereses peculiares de las respectivas provincias, y en concreto la creación y conservación de servicios que redundasen en beneficio de los habitantes, el fomento de sus intereses morales y materiales, la administración de los fondos provinciales y su inversión, la custodia y conservación de los bienes de la provincia y el nombramiento y separación de los funcionarios provinciales.

Estas competencias exclusivas, en opinión de González Casanova, no impidieron, “sino más bien consagraron un carácter bifronte de la institución provincial, según la cual la política sigue dominando a lo administrativo”, encarnada esta por el gobernador civil y este por la diputación¹⁵.

14. Orduña Rebollo (1986a: 125 y ss.).

15. González Casanova (1986: 49).

Como superiores en la escala jerárquica, correspondía a las diputaciones revisar los acuerdos de los ayuntamientos y girar visitas a los mismos. Aunque en realidad los poderes fundamentales de control sobre los ayuntamientos se los había reservado en la Ley Municipal de 1877 la propia Administración del Estado, a través del gobernador, con sus amplias facultades de intervención.

3.3. La comisión provincial en la Ley de 1882

La comisión provincial era “la representación ejecutiva de la Diputación”, y sus atribuciones se configuraban en un triple sentido: cuerpo administrativo, superior jerárquico de los ayuntamientos, y cuerpo consultivo del gobernador y del Gobierno¹⁶.

En el artículo 92º y en los siguientes se determinaba la situación de ejercicio permanente de sus funciones y residenciada en la capital de la provincia. Se regulaban las indemnizaciones a los vocales por asistencia a cada sesión y las sustituciones de los mismos, en caso de ausencia, enfermedad o suspensión gubernativa o judicial. En los casos en que estas últimas razones afectasen al vicepresidente de la comisión, sería sustituido por el diputado de más edad de los presentes. Se fijaba la mitad más uno de los vocales para las deliberaciones y para los acuerdos. Era obligatoria la asistencia a las sesiones, que serían secretas, cuando lo acordase la mayoría, en los casos en que se tratases materias relacionadas con el orden público, el régimen interior de la corporación, o por afectar al decoro de esta o de cualquiera de sus miembros.

En su condición de cuerpo administrativo, le correspondía procurar la ejecución de los acuerdos de la diputación, con la posibilidad de recurrir al gobernador o al Gobierno, según procediese, cuando se produjesen omisiones, negligencias u oposición por parte de las corporaciones, sus empleados, dependientes o particulares. Debía estudiar y preparar todos los asuntos que tratase la diputación en sus reuniones semestrales, con la presentación de una memoria que valorase el interés de su examen por la corporación, incluida la información sobre los asuntos pendientes y el estado de las cuentas, fondos y administración provincial.

La comisión era competente en los asuntos de urgencia para resolver interinamente los atribuidos a la diputación, siempre que no se justificase una reunión extraordinaria de esta, dando cuenta de los acuerdos adop-

16. Posada (1982: 300).

tados a la misma en la primera sesión que se celebrase. Para la valoración del carácter urgente, era preceptivo el acuerdo adoptado por dos tercios de los diputados que formaban la comisión.

Entre sus atribuciones se encontraban: la suspensión por causas justificadas a los empleados y dependientes de la diputación, informando a esta en la primera sesión que celebrase; efectuar el seguimiento de los asuntos judiciales seguidos en nombre de la provincia, así como interponer demandas ordinarias o contencioso-administrativas, previo acuerdo de la diputación, recayendo en el vicepresidente de la comisión, en su nombre y representación, todos los negocios judiciales.

Como superior jerárquica de los ayuntamientos, correspondía a la comisión decidir sobre las incidencias de quintas, fallando los recursos promovidos, de acuerdo con la Ley de reemplazo del Ejército; asimismo, resolver las reclamaciones en las elecciones municipales, incluidas las incapacidades, incompatibilidades y excusas, alegadas por los concejales, en los casos previstos por las leyes Municipal y Electoral. En los casos en que la corporación provincial no estuviese reunida, correspondía a la comisión asumir las competencias atribuidas a la diputación en esta materia de superior jerárquica de los ayuntamientos, prevista en el artículo 75.^o, dando cuenta a la misma, en la primera sesión, del uso que hubiera hecho de tal atribución.

En su condición de cuerpo consultivo, emitiría dictamen cuando las leyes y los reglamentos lo prescribiesen, así como en los casos en que el gobernador, por sí o por disposición del Gobierno, estimase conveniente pedírselo.

Hay que señalar que perdió su condición de tribunal contencioso-administrativo, lo que, en opinión de Sebastián Martín-Retortillo, supuso la reforma más importante de las introducidas por la ley de 1882, ya que en lo sucesivo los recursos de los ayuntamientos contra las decisiones de la diputación y del gobernador serían entendidos por los tribunales, y no por las mismas autoridades que dictaron la resolución¹⁷.

17. Martín-Retortillo (1973: 209). Téngase en cuenta Fernández Torres (2007: 287 y ss.). Entre la abrumadora bibliografía sobre el tema: Nieto (1966: 46 y ss.), Orduña Rebollo (2015: 709 y ss.) y Parada Vázquez (1968).

4. Las diputaciones forales. Los conciertos económicos

Mencionaremos un texto legal referido a Navarra, que cerraría el bloque situado en las oscilaciones que existieron en la España del siglo XIX entre progresistas y moderados. Se trata del Real Decreto de 21 de enero de 1871, disponiendo que la Diputación Provincial de Navarra estaría formada por siete vocales, haciendo al efecto la división de la provincia en distritos electorales. El mencionado real decreto trataba de adecuar la Ley Provincial de 20 de agosto a la diversidad foral, ya que en el caso de Navarra no era factible el establecimiento de la comisión, pues los ayuntamientos, en virtud de la Ley Paccionada, ejercían las competencias de administración de fondos, derechos y propiedades de los pueblos, bajo la dependencia de la diputación.

La tercera guerra civil concluyó en los primeros meses de 1876, y entre las primeras medidas adoptadas por el Gobierno de Cánovas, al margen de las militares, señalaremos en primer lugar la referente a la permanencia de la capitalidad provincial en las ciudades de San Sebastián, Vitoria y la villa de Bilbao, cuya fidelidad a la causa liberal había sido continua, tanto en la primera guerra como en la recién terminada. En consecuencia, se promulgó la Real Orden de 6 de abril de 1876, reconociendo la condición capitalina, al tiempo que recordaba que de la reiterada ley de 25 de octubre de 1839 solo se había aplicado el artículo 2.^º a Navarra en 1841, mientras que en las provincias vascongadas existía una desigualdad de condición motivada por este vacío legal, lo que obligaba al Gobierno a resolverla.

Las medidas se referían a la radicación presente y futura de todos los establecimientos de carácter provincial en San Sebastián, Álava y la villa de Bilbao, que disfrutarían de todos los derechos de capitalidad. Se fijaba un plazo de veinte días para que las diputaciones forales eligiesen dos comisionados cada una, para que fuesen oídos por el Gobierno en desarrollo del artículo 2.^º de la referida ley de 1839, fijando el uno de mayo siguiente para mantener la reunión en la sede de la presidencia del Consejo de Ministros. Por separado y quince días después concurrirían los representantes de Navarra para actualizar su Ley Paccionada. Posteriormente el Gobierno presentaría a las Cortes el correspondiente proyecto de ley para su aprobación.

La Orden, salvo en el reconocimiento de la capitalidad de las tres provincias, no debió tener operatividad, probablemente como una secuela más del reciente enfrentamiento civil, por lo que pocos meses después, ya aprobada la Constitución, se promulgó la Ley de 21 de julio de 1876,

extendiendo a los habitantes de las provincias vascongadas los derechos y deberes que la Norma Fundamental imponía a todos los españoles, al tiempo que facultando, con una autorización, al Gobierno para reformar el régimen foral de las provincias vascongadas.

En primer lugar, se determinó que en lo sucesivo las tres provincias estaban obligadas a realizar el reclutamiento de los reemplazos ordinarios y extraordinarios del ejército de acuerdo con los cupos que les correspondiesen, obligación que se ampliaba a pagar las contribuciones, rentas e impuestos que se consignasen en los Presupuestos Generales del Estado. La autorización al Gobierno para reformar su antiguo régimen foral, con audiencia de las tres provincias, se condicionaba a su criterio. Esta autorización hacía referencia a la posibilidad de dejar al arbitrio de las diputaciones los cupos para el reclutamiento, su modificación, e incluir en los casos de exención del servicio militar a los que acreditasesen que ellos o sus padres habían sostenido con las armas en la mano, durante la última guerra civil, los derechos del rey legítimo y de la Nación. Igualmente podían otorgar dispensas de los nuevos impuestos por un plazo no superior a diez años a los pueblos y particulares que hubiesen sufrido perjuicios en defensa de la causa de la Nación. Por último, quedaba investido de todas las facultades extraordinarias y discrecionales para su exacto cumplimiento¹⁸.

El fin de las hostilidades en el norte y la normalización de la situación permitieron la regulación de los conciertos económicos, figura que se prolonga hasta nuestros días. Ciento que los fueros eran diluidos en una fórmula de compatibilidad con la Constitución y en igualdad de derechos con el resto de los territorios y ciudadanos españoles; sin embargo, se establecieron los conciertos económicos entre Navarra y el Estado, y entre este y las tres provincias vascongadas, lo que algunos interpretarán como la continuidad de una situación privilegiada, mientras que otros proclamarán la insuficiencia del sistema y la merma de su autonomía.

Inicialmente no se mencionó el término “conciertos”, sino que las normas se referían a la señalización de cupos que los sujetos debían aportar a los presupuestos del Estado central. En tales términos se inició este procedimiento con el Real Decreto de 19 de febrero de 1877, señalando a la provincia de Navarra, como cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería para aquel año económico, la cantidad de dos millones de pesetas, y quedando refundida la que venía satisfaciendo por la directa y la de culto y clero que le fueron asignadas por anteriores disposiciones.

18. Orduña Rebollo (2008: 140 y ss.).

Como vemos, Navarra, siempre con la cobertura de su Ley Paccionada, resultó ser la primera en normalizar su situación.

Mayor complejidad se encontraba en el caso de las provincias vascongadas, contenido en el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, en el que se determinaban las cantidades y la forma en que debían contribuir las provincias vascongadas en dicho año económico por contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, con lo demás que se expresa. Mientras que en el real decreto referente a Navarra solo encontramos la parte dispositiva, en la norma que comentamos se acompañaba una amplia exposición de motivos con diversas referencias a la situación militar o política, haciendo una mención expresa a la conclusión de las operaciones de reemplazo del Ejército, o la memoria de anteriores aportaciones anuales; incluso pone el ejemplo de Navarra, que en aquel momento estaba ya satisfaciendo el cupo total del impuesto territorial. En esta misma pauta hacía un elogio a la Diputación Foral de Álava, “que tanto se ha distinguido por su patriotismo y su espíritu de adhesión a S.M. y de amor al orden...”, o a la de Guipúzcoa, cuando sus comisionados presentaron el proyecto de modificación de fueros, inspirado en la circunstancia del cambio de los tiempos que recomendaba la reforma de sus antiguos privilegios.

El propósito del Gobierno, en definitiva, era la reforma definitiva del sistema administrativo entre la Nación y las “nobles” provincias vascongadas, pendiente desde hacía cuarenta años e inspirada en la citada ley de 21 de julio de 1876, cuya autorización fue utilizada por el Gobierno para fijar las aportaciones por las mencionadas contribuciones: Álava, 660 200 pesetas; 837 000 Guipúzcoa, y 1 032 000 Vizcaya.

La Diputación Provincial de Vizcaya y sus comisionados elevaron a la presidencia del Gobierno una exposición manifestando que aceptaban el cupo anterior, tomando a su cargo la exacción de este; y para compensar la diferencia, proponía establecer con carácter permanente recargos de arbitrios sobre el vino, chacolí, aceite, y cualquier otro que sobre especie de consumo fuese necesario, al objeto de armonizarse con las costumbres y conveniencias del país que representaban. La respuesta gubernamental se plasmó en la Real Orden de 19 de diciembre de 1877, sobre cumplimiento del Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, en la que se autorizaba a la Diputación a la modificación solicitada, aunque era advertida de su responsabilidad en el caso de existir demora en los ingresos.

A principios de 1876, el Gobierno consideraba que la unidad constitucional de las provincias vascongadas se encontraba consolidada y rea-

lizada la primera quinta, solo quedaba pendiente la entrada en vigor del concierto económico, como se denominó textualmente en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, fijando los cupos de contribuciones que las provincias vascongadas tenían que satisfacer al Tesoro en cada uno de los ocho años económicos que empezarían a contarse desde el 1.^º de julio siguiente.

Las aportaciones se fijaban en los cupos de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, el de la contribución industrial y de comercio, equivalencia del impuesto de derechos reales y transmisión de bienes, equivalencia de la renta de papel sellado, impuesto de consumos y cereales y consumos sobre la sal. Eran computables, además del sostenimiento del culto y clero, una serie de exenciones locales y personales, gastos de recaudación, sostenimiento de las guardias provinciales formadas por 100 o 120 soldados, y se establecía la renta de tabacos como en las otras provincias de la Monarquía.

El plazo de ocho años para la revisión del concierto se redujo a cinco de acuerdo con el artículo 41 de la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893, lo que supuso la revisión por Real Decreto de 1.^º de febrero de 1894, aprobando el concierto económico con las provincias vascongadas, con una duración de doce años. Se justificaba el hecho por la situación del Tesoro público. En las reuniones con los delegados de las diputaciones se acordó un aumento de un millón de pesetas sobre los anteriores conciertos, de las que correspondían 700 000 y 300 000 a las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa respectivamente, dejando sin aumentos a la de Álava.

Se incluía el acuerdo sobre nuevos conceptos por otras contribuciones que hasta aquel momento había administrado y recaudado directamente el Estado, como el impuesto sobre sueldos provinciales y municipales, el de tarifas de viajeros y mercancías, el de carruajes de lujo, y las asignaciones a las empresas de ferrocarriles para gastos de inspección. Por último, se ratificaban a las diputaciones provinciales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava todas las atribuciones que habían ejercido hasta entonces.

No se esperó a 1906, año en el que correspondía la revisión del concierto económico. Al apreciarse los progresos realizados por la economía de las provincias, se llegó a la conveniencia de establecer la administración directa de sus productos fiscales por parte de la Hacienda pública o el concierto, sobre todo al tratarse de impuestos que gravaban riquezas cuyo desarrollo era permanente, como el impuesto sobre los transportes o la contribución sobre utilidades de la riquezamobiliaria, cuya administración y recaudación

directa por el Estado era aconsejable por razones de alta conveniencia pública. En consecuencia, se promulgó el Real Decreto de 25 de octubre de 1900, que aprobó la modificación del concierto económico.

En este último concierto del siglo XIX, además de las materias previstas en el de 1894, se incluían los impuestos sobre transporte de viajeros y mercancías por las vías terrestres y fluviales, los de casinos y círculos de recreo, y el de derechos reales sobre concesiones administrativas. La Hacienda pública recaudaría directamente los nuevos impuestos sobre la riqueza mobiliaria, el de naipes, el del azúcar, el de la achicoria y el del timbre¹⁹.

5. Empleados provinciales en las leyes de la Restauración

5.1. Los empleados provinciales y la Ley de 1877

En el caso de las diputaciones, según la Ley de 1877, se reitera la descripción de sus dependencias: secretaría, contaduría y depositaría, con un jefe al frente de cada una. Aunque no se puede hablar de novedades en la regulación del cargo de secretario, pues recoge algunos aspectos de normas anteriores, entre ellas la reforma de 1876, sí existe un distanciamiento de lo previsto en la Ley de 1870. Efectivamente, la diputación provincial tenía la competencia de nombrar, previo concurso, para las vacantes existentes a sus secretarios; igualmente, podía suspenderlos, previo expediente.

También el Gobierno tenía la facultad de suspender y separar a los secretarios de diputación por causa grave, justificada por medio de un expediente, que no se resolvería sin oír al afectado y al Consejo de Estado. Existe coincidencia con la reforma de 1876 en cuanto a la regulación del concurso para su nombramiento, ajustado a las normas de referencia: decreto-ley de 24 de octubre, orden de 24 de noviembre de 1868, y decreto de 4 de enero de 1869. Las funciones del secretario previstas en el artículo 75/1877 coinciden con las del artículo 74/1870.

La novedad más importante contenida en el artículo 76 de la Ley de 1877 se refiere al restablecimiento del Cuerpo de Contadores de fondos provinciales, de acuerdo con lo previsto en la Ley y el Reglamento de 20 de septiembre de 1865. Entre sus funciones, coincide lo dispuesto en 1870 y 1877: tenía a su cargo la oficina de cuenta y razón y la intervención de fondos provinciales. La misma coincidencia se detecta en el caso del deposi-

19. Orduña Rebollo (2008: 151-154).

tario, como único encargado de los fondos provinciales, obligado a prestar como tal la fianza que la diputación exigiese (artículos 77/1870 y 77/1877)²⁰.

5.2. Empleados provinciales en la Ley de 1882

Hace algunos años nos preguntábamos: ¿De qué forma afectó a los secretarios, interventores y depositarios la Ley Provincial de 1882? La respuesta no era positiva, pues además de no aportar novedades de cierta entidad, tampoco supuso un avance en la articulación legal de unos cuerpos de funcionarios que seguían siendo nombrados y separados por las diputaciones respectivas. Además, la existencia de anteriores requisitos sobre su capacitación y formación técnica quedó relegada, excepcionalmente, a la hora de realizar provisión de vacantes en ayuntamientos importantes y diputaciones; podían exigirse titulaciones superiores, invocando anteriores disposiciones no derogadas. En fin, un panorama poco satisfactorio que no entrará en vías de solución hasta 1924-25, cuando ya la función pública estatal había sido objeto de profundas reformas con el Estatuto de Maura de 1919²¹.

Las categorías de las diputaciones eran un factor determinante no solo para el acceso a los cargos directivos, sino también a sus retribuciones. En el caso de la Diputación Provincial de Segovia, estudiado hace años, estaba considerada como de tercera; un real decreto de 3 de mayo de 1892, promulgado para corregir defectos en la formación de los presupuestos provinciales y la organización de sus plantillas de personal, al limitar gastos y fijar el número máximo de funcionarios, nos permite conocer la situación en dicha corporación, donde había un secretario cuyo sueldo podía llegar a las 5000 pesetas anuales, un contador con 3000 y un depositario con 2500 pesetas²².

Volviendo a la tramitación del proyecto de ley de 1882, hemos de recordar la coincidencia de que el ministro de la Gobernación, Venancio González, presentó otro proyecto creando el Cuerpo de Funcionarios de Administración Local, que integraba a todos los funcionarios que prestasen sus servicios en la Dirección General de Administración Local, en diputaciones y ayuntamientos. Como era de esperar, tal proyecto naufragó,

20. Orduña Rebollo (2012b: 179).

21. Orduña Rebollo (2012b: 183-188). La regulación del acceso a la función pública estatal era una realidad desde tiempos anteriores, como se puede comprobar en Mhartín y Guix (2007).

22. Orduña Rebollo (1991: 167, 175). El resto de la plantilla de los órganos directivos estaba formado por tres oficiales, tres aspirantes a oficiales, un director de caminos, un arquitecto, un delineante, tres escribientes, porteros y ordenanzas sin determinar.

pero sin embargo es interesante recordar el contenido de la enmienda presentada al artículo 103 del proyecto de diputaciones de 1882, por el diputado Alonso Castrillo, que proponía la obligatoriedad de exigir oposición pública para el acceso a los cargos de secretario y contador, que debía realizarse en Madrid ante un tribunal nombrado por el ministro de la Gobernación. Incluía la existencia de escalafones diferenciados con el resto de los funcionarios nombrados por las diputaciones.

En el caso de separación del servicio, requería la enmienda que fuese previo expediente con audiencia del interesado por seis días, con la posibilidad de recurso de alzada ante el titular de la cartera de Gobernación, y contencioso-administrativo contra las resoluciones. Argumentaba Alonso Castrillo los beneficios que habían obtenido las diputaciones por la aplicación de la Ley de 20 de septiembre de 1865 y del Decreto-ley de 21 de octubre de 1866, que exigían, para dotar las plazas de contadores y secretarios, la correspondiente oposición, y ciertos requisitos y títulos para poder presentarse a ellas, por lo que destacaba el hecho de que, cuando las diputaciones elegían para tales funciones a personas perfectamente aptas, los resultados que dieron los seleccionados eran excelentes: “aque-las provincias en que las Diputaciones eligieron y conservaron estos Se-cretarios, son hoy modelo de administración”²³.

Finalmente, Alonso Castrillo retiró la enmienda, cuando obtuvo la promesa del ministro de la Gobernación de que en el otro proyecto mencionado, el de creación del Cuerpo de Administración Local, estaban garantizados los derechos de contadores y secretarios, con la teórica obtención de futuros beneficios no solo para dichos funcionarios, sino también para las corporaciones locales. En consecuencia, el proyecto de ley se aprobó, y así quedaría la situación de dichos directivos provinciales hasta 1925, pues, como sabemos, la creación del Cuerpo tampoco prosperó²⁴.

Como en la Ley de 1877, en la organización de la diputación provincial prevista en el artículo 103 figuraban tres centros directivos: secretaría, contaduría y depositaría, cuyos jefes tendrían a su cargo a los empleados necesarios. El nombramiento de los anteriores y del resto del personal correspondía a la diputación, así como determinar su sueldo y regular las plantillas de acuerdo con las leyes —recordemos las disposiciones para el control presupuestario y de las plantillas mencionadas para Segovia—. Una aclaración:

23. DSCD. Legislatura de 1882, Sesión de 27 de junio de 1882, tomo X, p. 4.851.

24. Bullón Ramírez (1968: 181).

para el nombramiento de secretarios y contadores, las atribuciones de las diputaciones se entenderían sin perjuicio de los derechos adquiridos.

El primer párrafo del artículo 105/1882 no experimentó variación respecto al 75/1877; sin embargo, en el segundo sí constan diferencias, pues además de firmar con el presidente los acuerdos y decretos de la comisión provincial, incluye los testimonios deducidos de las actas de la diputación, no previstos en 1877. En ambos casos, debían ir autorizados con el sello de la provincia, cuya custodia le estaba confiada. No existe mención al Cuerpo de Contadores, cuyas competencias son responsabilidad de la oficina de cuenta y razón y la intervención de los fondos provinciales. Por ello, en tal concepto, a diferencia del artículo 76.^º de 1877, registraba las entradas y salidas de los fondos, autorizaba con el ordenador de pagos los libramientos y hacía los asientos necesarios en los libros correspondientes, y elaboraba los presupuestos que debían ser sometidos a la diputación.

En cuanto al depositario, coincidía el primer párrafo con el contenido del artículo 77.^º de 1870; sin embargo, el 106.^º de la nueva ley de 1882 preveía entre sus atribuciones el registro de las entradas y salidas de todos los fondos, autorizaba con el ordenador los pagos de los libramientos, hacía los asientos oportunos en los libros y preparaba los presupuestos y cuentas que debían ser sometidos a la diputación.

Era el único encargado de la custodia de los fondos provinciales, y, como era habitual, prestaría las fianzas exigidas por la corporación provincial. No efectuaría ningún pago ni recibiría cantidades sino en virtud del mandato autorizado del ordenador de pagos y el interventor. En los casos en que la cuantía de los fondos lo requiriese, existirían dos cajas, una general con las tres llaves tradicionales en poder del ordenador, el contador y el depositario, y otra diaria, bajo el control exclusivo del último, destinada a los fondos destinados a las atenciones mensuales.

Una vez más se refiere Alejandro Nieto al papel de los depositarios, mediatisado por los contadores, cuyo auge es progresivo en los últimos años del siglo XIX, incluso siguiendo el mimetismo del Estado; por real orden de 4 de octubre de 1888 se constituyó el Cuerpo de Contadores provinciales y municipales como cuerpo facultativo de la Administración local, reglamentado definitivamente por Real Decreto de 11 de diciembre de 1900, en que se consagran un amplio abanico de facultades, con lo que

el destino de los depositarios entra en un camino a la sombra de los contadores, a los que aparentemente quedan de alguna forma subordinados²⁵.

La situación, sobre el papel, es para el profesor Nieto aceptablemente clara:

“[...] la máquina administrativa de las Corporaciones locales se ha complicado con [...] una nueva pieza –los Contadores- reflejo de la Hacienda estatal, a los que se atribuyen unas facultades [...] de los funcionarios que ya existían. Pero conste que el nuevo sistema ni implica la eliminación del Depositario [...]”²⁶.

Así, este último funcionario tenía una tradición que garantizaba su supervivencia, en cuanto seguía considerándose imprescindible en la organización local, por encima de reformas y deterioros.

5.3. Empleados provinciales en los proyectos de reforma

Recordemos que el proyecto de reforma de la Ley Provincial de 1882 llevaba anejo otro proyecto sobre la creación de un Cuerpo de Administración local; a ambas cuestiones nos hemos referido anteriormente, por lo que sabemos que el último no prosperó. Sin embargo, por su interés merece alguna consideración. El proyecto se presentó, junto al de reforma de la Ley Provincial, el 20 de marzo de 1882, por don Venancio González, con el objetivo prioritario de erradicar el caciquismo²⁷.

La reforma legal, una vez más frustrada, pretendía la creación de un Cuerpo de Funcionarios de la Administración Civil, integrado en la Dirección General de Administración Local por los secretarios, contadores y oficiales de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. Estos funcionarios serían de dos clases y escalafones: el superior, formado desde oficiales cuartos a jefes de Administración de primera; y el otro, desde aspirante segundo a oficial quinto. Para acceder al escalafón superior se exigía el título de licenciado en Derecho, mientras que al inferior se ingresaba previo examen, con la posibilidad de ascender de un escalafón a otro.

Los secretarios e interventores serían designados por las corporaciones entre los funcionarios de estos cuerpos, y la separación solo era posible mediante expediente en el que se acreditase la comisión de una falta grave, acto que podía ser recurrido en alzada y ante la jurisdicción con-

25. Nieto (1987: 190).

26. Nieto (1987: 192).

27. DSCD. Legislatura de 1881-1882, tomo VI, p. 2.265.

tencioso-administrativa. El proyecto, que volvió a presentarse con ligeras modificaciones en las Cortes el 12 de julio de 1886, no llegó a discutirse²⁸.

En el proyecto de reforma de ley sobre gobierno y administración local, presentado por Romero Robledo en 1884, para el caso de las diputaciones los secretarios contadores debían figurar en el escalafón de los ayuntamientos en la categoría y clase que les correspondiese, y sus nombramientos responderían a las mismas reglas de estos. Como vemos, no preveía la figura del secretario, pero sí la de un oficial letrado, que desempeñaría las funciones de secretario de la comisión provincial, nombrado por la diputación a propuesta de dicha comisión.

La retribución de los mencionados funcionarios de las diputaciones seguía una escala de tres categorías, según el siguiente cuadro:

Primera clase

1 secretario contador	6000	pesetas anuales
1 oficial letrado. Secretario de lo Contencioso	3500	" "
1 depositario cajero	3000	" "

Segunda clase

1 secretario contador	5000	"	"
1 oficial letrado. Secretario de lo Contencioso	3000	"	"
1 depositario cajero	3000	"	"

Tercera clase

1 secretario contador	4000	"	"
1 oficial letrado. Secretario de lo Contencioso	3500	"	"
1 depositario cajero	2000	"	"

En el proyecto de Silvela-Sánchez de Toca de 1891, los secretarios, contadores y depositarios quedaron escasamente reflejados en el proyecto, pues en el caso de las diputaciones hacia una escueta división de las dependencias, formadas por la secretaría y la contaduría. Sus titulares serían nombrados por la comisión permanente, a la que también correspondía determinar el sueldo. El secretario tenía a su cargo las obligaciones habituales, preparar y tramitar los asuntos que debían conocer la diputación y la comisión, redactar las actas y los acuerdos, cumplimentar la correspondencia y conservar el archivo.

28. DSCD. Legislatura de 1884-1885, Tomo III, p. 2.265.

También era responsable del negociado de la Administración provincial y de la municipal en su relación con la gestión provincial. Firmaba con el presidente o en su caso el vicepresidente los acuerdos y decretos de la comisión provincial y de la diputación, y los documentos y oficios que se expidiesen, autorizándolos con el sello de la provincia, cuya custodia le era encomendada. En este proyecto no se hacía distinción a la hora de fijar las retribuciones de los funcionarios provinciales, correspondiendo 4000 pesetas al secretario, 3000 al contador y 2500 al oficial letrado.

6. Los reglamentos de secretarios provinciales, municipales y contadores de 1900

Como vimos anteriormente, al iniciarse el período hubo diversos intentos para crear un cuerpo de secretarios; incluso en la reforma de la Ley Provincial de 1882 se acompañaba otro regulando el cuerpo de secretarios de diputación. Lo que entonces no prosperó fue convertido en realidad por Real Decreto del Ministerio de la Gobernación de 11 de diciembre de 1900, que aprobó el Reglamento de Secretarios de las Diputaciones Provinciales²⁹. La disposición estaba dividida en cinco capítulos: “Organización del personal”; “De la provisión de vacantes”; “Derechos de los secretarios”; “De los deberes y atribuciones de los secretarios de las diputaciones”, y “De las responsabilidades”, distribuidos en cuarenta y nueve artículos. Tales funcionarios constituían un cuerpo especial bajo la jefatura del ministro de la Gobernación, y de los mismos existiría un registro en la Dirección General de Administración de dicho departamento.

Para ingresar en el cuerpo era preciso superar un examen ante un tribunal constituido en Madrid, presidido por el director general de Administración³⁰. Los aspirantes debían estar en posesión del título de abogado; haber servido al Estado por más de ocho años con categoría por lo menos de jefe de negociado de tercera clase; haber servido en diputaciones o ayuntamientos de capitales de provincia durante más de diez años, con categoría igual a la señalada para los funcionarios del Estado; estar en posesión del cargo de oficial mayor de una diputación; o estar en posesión del título de contador de fondos provinciales o municipales. Los programas se formarían por la dirección general, publicándose con

29. La Real Orden estaba suscrita por Javier Ugarte Pagés, ministro de la Gobernación en el gabinete de Azcárraga. Remitimos al Apéndice de Alcubilla, 1901, pp. 12-21.

30. Además del presidente, formaría el tribunal un catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Central, un diputado provincial que tuviera la condición de letrado, un secretario de diputación y el jefe de la sección correspondiente del Ministerio de la Gobernación, que actuaría como secretario con voz y voto.

la convocatoria en la Gaceta de Madrid y en los boletines oficiales de las provincias. Dicho programa estaría dividido en dos partes: la primera, sobre la naturaleza, historia y organización de los ayuntamientos y diputaciones, relaciones entre sí y con el Gobierno, y legislación municipal y provincial vigente; la segunda parte comprendería cuestiones de derecho político, administrativo, y nociones de Hacienda pública. Los ejercicios serían tres: el primero, una disertación escrita durante tres horas sobre alguna pregunta del programa, sacada a suerte; el segundo consistiría en la contestación oral, por espacio de una hora, de cinco preguntas, también sacadas a suerte; y, finalmente, el tercero sería un ejercicio práctico y escrito, durante tres horas, sobre uno o dos documentos de secretaría.

El nombramiento se realizaba por las diputaciones, entre los que hubiesen superado la prueba de ingreso al cuerpo, tramitado por la dirección general, que remitía las solicitudes a la diputación respectiva para su evaluación y posterior designación. Obtenido el nombramiento, eran inamovibles, y su destitución solo podía acordarse mediante expediente, con audiencia del interesado, en el plazo de quince días. Cabía el recurso de alzada ante el ministro, que debía resolver después de oír al Consejo de Estado. El Reglamento fijaba las retribuciones de los secretarios, además del reconocimiento de quinquenios con un aumento de 500 pesetas cada uno. También estaba previsto que las corporaciones provinciales concediesen derechos de jubilación, viudedad y orfandad a los secretarios y a sus familiares³¹.

El secretario era el jefe de personal de la secretaría, y entre sus atribuciones y deberes estaban los habituales ya en otras ocasiones, además de una obligación que nos ha causado cierta admiración: la de remitir directamente en el mes de enero de cada año a la Dirección General de Administración una memoria dando a conocer los acuerdos tomados el año anterior, el estado de los servicios y del personal de la diputación, por lo que recabaría de todas las comisiones y dependencias provinciales la información necesaria y veraz para la redacción de la Memoria. Este documento, además de una importante fuente de conocimientos de la situación de cada provincia, servía a la dirección para proponer al ministro las reformas que los servicios requiriesen, la corrección y enmienda en virtud de la inspección correspondiente ante los posibles abusos e ilegalidades, o las recompensas al secretario o a sus subalternos. Las anteriores especificaciones no deben extrañarnos, pues una vez más recordemos que el

31. Los sueldos anuales se fijaban en los siguientes: Madrid y Barcelona, 10 000 pesetas; provincias de primera clase, 7000; en las de segunda clase, 6000; en las de tercera, 5000.

ministro de la Gobernación era el jefe de todos los ayuntamientos y diputaciones de España.

De la misma fecha, 11 de diciembre de 1900, es el Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales. En esta ocasión el texto consta de 61 artículos, distribuidos también en cinco capítulos: "Organización del personal"; "De la provisión de vacantes"; "Derechos de los contadores"; "De los deberes y atribuciones de los contadores"; "De las responsabilidades". Como hemos visto, la legislación municipal y provincial preveía la existencia de contadores de fondos en todas las diputaciones y en los ayuntamientos cuyo presupuesto de gastos superase las 100 000 pesetas. Determinaba el Reglamento lo siguiente:

"El cuerpo de Contadores de fondos provinciales y municipales estará formado por todos los que en la actualidad se encuentren desempeñando cargos de esta índole, por haber sido confirmado en ellos, en vista de lo prevenido en la disposición 1^a de las transitorias del Reglamento de 18 de mayo de 1887... reconociendo derechos que deberán ser respetados, o por concursos oficiales, en vista de los debidos y oportunos títulos de aptitud".

Claramente se observa el respeto a las situaciones adquiridas con anterioridad en el referido cuerpo de contadores, criterios confirmados en el artículo 4.^º, al encomendar a la Dirección General de Administración la confección de un registro donde debían constar nombre, apellidos, domicilio, condiciones administrativas, calificación de exámenes y todos los aspectos referentes al expediente personal de todos los individuos que constituían en aquel momento el cuerpo y de los aspirantes. Estos participarían en un concurso, al que debían aportar la documentación requerida en el plazo de treinta días. La siguiente convocatoria no se realizaría hasta pasados diez años de esta primera, salvo que solo quedasen quince contadores sin destino. Mecanismo un tanto complejo, pero que garantizaba la continuidad de los que ocupaban las plazas en el momento de promulgarse el Reglamento.

Los exámenes para contadores se efectuarían en Madrid, ante un tribunal presidido por el director general de Administración³². Las condiciones para ser inscrito como aspirante, además de las habituales de mayoría de edad y posesión de los derechos civiles, debían ser alguna de las siguientes: estar en posesión del título de perito mercantil; haber prestado

32. Los restantes miembros del Tribunal eran: un catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Central y otro de la Escuela de Comercio, ambos designados por los respectivos claustros a petición del ministro; un diputado provincial, elegido por votación nominal por la Diputación y el Ayuntamiento de Madrid; un contador de fondos, y el jefe de la sección del Ministerio, como secretario con voz y voto.

ocho años de servicios en contaduría del Estado, provincial o municipal; aportar certificación legalizada de haber prestado servicios de contabilidad durante ocho años en un banco o casa de banca legalmente constituida; haber pertenecido durante dos años a cualquier cuerpo de contabilidad del Estado, provincial o municipal; presentar un certificado de haber aprobado las asignaturas de Aritmética, Álgebra, Geometría y Teneduría de Libros en un establecimiento de enseñanza pública; ser o haber sido durante más de dos años secretario de diputación o ayuntamiento de más de 20 000 habitantes.

Como en el caso de los secretarios de diputación, los programas de los exámenes serían elaborados por la dirección general, con una parte general análoga a la anterior, pero adicionando cuestiones de recursos, procedimientos contenciosos en los expedientes y acuerdos en materia de contabilidad provincial y municipal. La segunda parte versaría sobre Derecho Administrativo y Hacienda pública, tribunales de cuentas, presupuestos generales del Estado, de la provincia y del municipio, Contabilidad y Hacienda pública de los tres niveles, Economía política, cálculos mercantiles, teneduría de libros y formación de expediente de contabilidad. La sistemática de los tres ejercicios repetiría la expuesta anteriormente para los secretarios de diputación.

Los jefes de contabilidad que a la publicación del Reglamento estuviesen en posesión del título de contador serían confirmados por la dirección general. La relación de vacantes existentes debía comunicarla el gobernador al órgano directivo, quien a su vez remitiría a las corporaciones correspondientes las solicitudes respectivas, acompañadas de la documentación de los interesados, para que en el plazo de treinta días la diputación o el ayuntamiento procediesen al oportuno nombramiento. Una vez tomada posesión de su cargo, los contadores provinciales y municipales eran inamovibles y no podían ser separados ni suspendidos de sus cargos sino por causa justificada, con audiencia del interesado y demás formalidades previstas en la normativa vigente. Además, ninguna corporación provincial o municipal podía suprimir la plaza de contador, aunque disminuyese su presupuesto de gastos, ni rebajarles el sueldo, que se fijaba anualmente entre las 8000 y las 2000 pesetas³³.

33. Contadores provinciales: Madrid y Barcelona: 8000 pesetas; capitales de provincia de 1.^a clase: 5000; capitales de provincia de 2.^a clase: 4000; capitales de provincia de 3.^a clase: 3000. Contadores de fondos municipales: Madrid y Barcelona: 8000 pesetas; contadurías de 1.^a clase: 5000; ídem de 2.^a: 4000; ídem de 3.^a: 3000; ídem de 4.^a: 2000 pesetas. Además, los contadores provinciales tenían una consignación para material de 4000, 3000 y 2000 pesetas en las contadurías de 1.^a, 2.^a y 3.^a, respectivamente.

Entre sus obligaciones, muchas de ellas han sido reiteradas en anteriores ocasiones, aunque señalaremos las más significativas, como el deber de residencia en el municipio donde ejerciesen sus funciones, tener a su cargo la oficina de cuenta y razón y la intervención de los fondos provinciales, llevar los libros de contabilidad, redactar los libramientos, preparar los presupuestos provinciales, examen y aprobación de nóminas, como en el caso de los secretarios provinciales, redactar anualmente una memoria para remitirla a la Dirección General, etc. Igualmente existía un amplio catálogo de incompatibilidades, relacionadas con participación en negocios, empresas o sociedades relacionadas directamente con los servicios de la diputación o del municipio. Este reglamento sería modificado en algunos detalles por Decreto de 28 de agosto de 1916³⁴.

7. Un régimen local en permanente estado de reforma

La característica fundamental de la legislación local surgida de la Restauración fue el centralismo, y su aspecto más falible, el incumplimiento práctico de la misma. Inmediatamente surgieron las críticas, no solo a la dureza de su centralismo, sino incluso a los aspectos técnicos, lo que produjo una sensación de provisionalidad e inestabilidad de la regulación legal de carácter local de la Restauración, planteándose por los sucesivos ministros de la Gobernación un criterio de reforma permanente desde sus orígenes hasta la promulgación de los estatutos mediada la década de los veinte, ya casi en las postrimerías del régimen surgido en Sagunto. Precisamente, y referido a los intentos de reforma, leemos en la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal lo siguiente: “Durante los cuarenta y siete años de vida que cuenta la ley de 2 de octubre de 1877, se ha intentado su reforma, siempre infructuosamente, veintidós veces”.

Los intentos de reforma comenzaron a los tres meses de promulgarse la segunda y definitiva Ley Provincial de 18 de diciembre de 1882. Ante esta profusión normativa, el rigor nos condicionó, en su día, a seleccionar los proyectos incluidos en la recopilación que tuvieron una reconocida calidad técnica, con un eco positivo en el municipalismo y en la organización provincial de la época³⁵.

34. Publicado en la Gaceta de Madrid del día 2 de septiembre de 1916.

35. Orduña y Cosculluela (2008).

7.1. Los proyectos de Moret y Romero Robledo de 1884

El Real Decreto de 6 de enero de 1884 autorizó al ministro de la Gobernación, don Segismundo Moret, a someter a las Cortes un proyecto de ley para la reforma de los capítulos III y IV de la Ley Provincial³⁶. En los ámbitos provinciales, aunque anunciaba criterios descentralizadores, hemos de tomar con reservas tal afirmación. Más bien fortalecía la figura del gobernador civil, al convertir la titularidad de este en quince grandes Gobiernos civiles “correspondientes a las regiones geográficas y económicas de España”. La aparición del concepto “región” en el proyecto no suponía autonomía para las corporaciones locales, sino probablemente mayor intervención del Gobierno central en los niveles locales.

Antes de concluir el año, el ministro de la Gobernación de un gabinete conservador, don Francisco Romero Robledo, presentó al Congreso, el 27 de diciembre de 1884, un proyecto de ley sobre gobierno y administración local, que trataba de refundir en un solo texto legal las dos leyes orgánicas de 1877 y 1882, anticipándose a los intentos de Maura del siglo siguiente³⁷. Además de la unidad de criterios referente al tratamiento de las diversas entidades locales, nos encontramos en este proyecto con el reconocimiento de la tipología municipal y de la región, concebida como agrupación de municipios, e incluía la distinción entre las funciones deliberantes y ejecutivas, así como la reforma de la Hacienda. En cuanto a las diputaciones se modificaba su composición tradicional, integrando, además de a los diputados de elección directa, a los presidentes de las juntas regionales y a los diputados y senadores de la provincia; y se incrementaban las competencias de las diputaciones en los asuntos exclusivamente provinciales³⁸.

7.2. Los proyectos de reforma de Sánchez de Toca

Siendo ministro de la Gobernación D. Francisco Silvela en 1891, por una real orden, se dispuso la preparación de un informe sobre la reforma local española y la ejecución posterior de la misma. Los trabajos corrieron a cargo del subsecretario del departamento, señor Sánchez de Toca, que llevó a cabo la elaboración de dos proyectos: a) Ley de gobierno y administración local; y b) Bases para la reforma de la Ley Municipal (también en esta

36. Diario de Sesiones de Cortes. Senado. Sesión del día 7 de enero de 1884, apéndice 2 al n.º 7. También en DSC Congreso de los Diputados, sesión del 7 de enero de 1884, apéndice 3 al n.º 7.

37. Orduña y Cosculluela (2008: 1145-1181).

38. Parejo Alfonso (1977: 114).

ocasión remitimos el análisis de los aspectos territoriales al capítulo de referencia). Aunque los proyectos no llegaron a tener estado parlamentario, es opinión generalizada en la doctrina que se trató del intento más serio y riguroso, así como del de mejor calidad técnica, de todos los intentos reformadores del régimen local, hasta los proyectos de Maura del siguiente siglo.

El proyecto, que realmente contenía firmes propósitos descentralizadores, institucionalizó el espacio regional, con lo que trataba de dar una respuesta al problema que ya en aquel momento había adquirido cierta importancia en Cataluña y País Vasco. Las demandas del reconocimiento regional planteaban un grave problema en la organización del sistema local español surgido de las leyes de la Restauración, ya que la Constitución no preveía otros niveles territoriales que la provincia y el municipio, marco legal de difícil superación si no se procedía a una reforma de su contenido en cuestión tan conflictiva y para la que, desde luego, no existía el consenso necesario entre los dos grandes partidos. Esta imposibilidad constitucional y una legislación eminentemente centralista eran causa de la existencia permanente de un punto de fricción política que no se abordó, y cuando se hizo fue con timidez, lo que provocó, a la larga, tensiones y grandes problemas.

De acuerdo con el proyecto, el territorio español quedaba dividido en trece regiones, que diferían de las previstas por Romero Robledo en su proyecto de 1884, en la práctica unas simples mancomunidades de ayuntamientos, mientras que en esta ocasión eran agrupaciones de provincias con idéntico marco histórico y natural. Al frente de la Administración de la región se encontraban el gobernador regional y su órgano de gobierno, un consejo regional, compuesto por representación orgánica y corporativa, procedente de los consejeros representantes electivos de las diputaciones provinciales y del ayuntamiento de la capital de la región, así como representantes designados por las juntas provinciales de Instrucción Pública y Beneficencia.

La aparición de la región no suponía la desaparición de la provincia, ya que esta y su Administración permanecían. La diputación mantenía sus competencias propias, delimitadas por los “intereses peculiares” de las provincias, entre los que se encontraban: la creación y conservación de servicios provinciales, la administración de los fondos de la provincia y su inversión, la custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos provinciales, así como nombramiento y separación de funcionarios provinciales. Como novedad, el cargo de gobernador de la provincia co-

rrespondía automáticamente al delegado de Hacienda. Sin embargo, el carácter representativo quedaba reducido, pues su composición se hacía por diputados elegidos indirectamente por compromisarios designados por los ayuntamientos³⁹.

El segundo proyecto, titulado: "Bases para la reforma municipal", perdía fuerza y calidad ante el primero. Se reducía en definitiva a una reforma limitada del régimen municipal, inspirada en estos dos principios: que las facultades administrativas otorgadas a los ayuntamientos deben ser proporcionales a la capacidad que respectivamente acrediten para administrarse ordenadamente, y que la organización de las grandes ciudades no puede ser la misma que la de los pequeños municipios.

Ambos proyectos tuvieron peor fortuna que cualquiera anterior, pues el Gobierno no llegó a presentarlos a las Cortes. En esta ocasión la razón la recoge Tusell, cuando afirma: "El enfrentamiento entre Silvela y Romero Robledo fue la causa de la definitiva opción de Cánovas por el segundo y, por consiguiente, la dimisión del primero"⁴⁰.

39. Sánchez de Toca (1907: 107 y ss.).

40. Tusell (1987: 57).