

JAVIER REIG MULLOR
JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN
(Coordinadores)

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL SIGLO XXI

Análisis particular de la provincia de Alicante

Autores

JAVIER REIG MULLOR
JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN
IRENE BELMONTE MARTÍN
JUAN JOSÉ BOLUFER PASCUAL
ENRIQUE CONEJERO PAZ
VICTORIA RODRÍGUEZ BLANCO
JOSE ANTONIO TARDÍO PATO



THOMSON
CIVITAS

Primera edición, 2008

© Javier Reig Mullor, José Antonio Pérez Juan y otros - 2008
© Editorial Aranzadi, SA

Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)

Imprime: Rodona Industria Gráfica, SL.
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Depósito Legal: NA 2830/2008

ISBN 978-84-470-3106-1

Printed in Spain. Impreso en España.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

Evolución histórica del régimen provincial

JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN

I. LAS CORTES DE CÁDIZ Y LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

El título VI de la Constitución de 1812, denominado «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos», configura el modelo territorial gaditano en torno a las figuras del jefe político, los Ayuntamientos y las Diputaciones. El articulado constitucional prevé la existencia de una Diputación en cada provincia, atribuyéndole a esta institución el desarrollo y la prosperidad del territorio bajo su jurisdicción. Al frente de cada una de ellas se ubica el jefe superior, a quien corresponde la dirección de la provincia¹.

En desarrollo de la citada normativa, el 23 de junio de 1813 se dictaba la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias². No obstante, su falta de claridad en determinados aspectos requirió que apenas unos meses más tarde, el 11 de agosto, se aprobara un decreto dirigido a resolver las dudas que se habían planteado en la aplicación de la anterior instrucción. Durante el Trienio se realizaba una nueva reforma. El 3 de febrero de 1823 se establecían las líneas básicas del modelo territorial progresista articulando un sistema en el que se atribuían amplias facultades a las Corporaciones provinciales³. Esta regulación estuvo en vigor hasta el fin de esta etapa liberal y, salvo puntuales modificaciones, desde los sucesos de la Granja a principios de 1845 fecha en la que, como veremos, se promulgó una nueva ley provincial de signo contrario.

1. Arts. 324 y 325, Constitución española de 1812. El articulado constitucional, en palabras de Santana Molina, diseña un sistema caracterizado por las notas de electividad, centralismo, no-representatividad y uniformismo. SANTANA MOLINA, M., *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, 1989, pg. 72.
2. Vid. SARRIÓN GUALDA, J. «La instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico de las provincias y la rebelión de sus Diputaciones», en *Anuario de Historia del Derecho*, LXVII-II (1997), pgs. 1193-1213. El texto legal puede ser consultado en FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977, pg. 693.
3. Como señala Orduña, «aunque podía suponérsela influida por criterios centralizadores, en la práctica éstos quedaban suavizados y equilibrados por el mayor grado de intervención popular que existía en la vida municipal». ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid, 2008, pg. 62.

Las Diputaciones estaban integradas por el jefe político, el intendente y siete vocales. La máxima autoridad política adquiere, en esta época, una especial naturaleza como delegado del poder ejecutivo a nivel territorial y responsable del gobierno político de la provincia. Sus funciones no aparecen detalladas en la normativa vigente⁴, si bien, entre sus atribuciones cabe reseñar, en el primer ámbito, el servir de nexo de comunicación entre el Gobierno de la nación y las provincias, asimismo, como jefe provincial le corresponde la presidencia de las Diputaciones, el ejercicio del voto de calidad y la representación de la provincia y sus instituciones⁵. En caso de vacancia o ausencia del jefe político, la presidencia de la Diputación era asumida por el intendente, o en su defecto, por el vocal nombrado en primer lugar. El jefe de la hacienda provincial actúa, en su respectivo territorio, como delegado del ministerio de Hacienda y, por tanto, encargado de la gestión, administración y recaudación de los fondos públicos del reino⁶. El texto constitucional gaditano es parco a la hora de regular sus funciones. De hecho, su doble condición de vicepresidente de la Corporación provincial y recaudador de impuestos estatales suscitó una tortuosa relación entre ambas instituciones⁷.

Los diputados provinciales eran elegidos mediante un sistema de elección indirecta, similar al utilizado para la elección de los representantes a Cortes, entre ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de veinticinco años, naturales o vecinos de la provincia con residencia mínima de siete años y que tuviesen lo suficiente para mantenerse con decencia⁸. El cargo tenía una duración de cuatro años y la renovación se realizaba cada dos por mitad de sus miembros, debiendo celebrarse la elección al día siguiente de haber nombrado los diputados a Cortes. El citado organigrama se completaba con la figura del secretario y el depositario.

La autonomía de las Diputaciones estaba garantizada en el texto fundamental gaditano. En él, no sólo se señalaba la duración legal de sus sesiones, sino que además se fijaba el primero de marzo como la fecha en que éstas debían dar co-

4. «Las genéricas y ambiguas competencias que la Constitución otorgaba a los jefes políticos, y las breves referencias que de los mismos se hacía en el texto de 1812 (únicamente y de forma pasajera en el capítulo II del título VI, respecto a su relación con los diputados provinciales), provocó un notable desconcierto entre los nombrados, dado el desconocimiento de sus efectivas atribuciones». ESTRADA SÁNCHEZ, M., *Provincias y Diputaciones. La construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)*. Santander, 2006, pg. 91.
5. ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, Madrid, 2003, pgs. 332-333.
6. ORTEGO GIL, P., *Evolución legislativa de la Diputación provincial de Guadalajara*, Tomo I, Madrid, 1990, pg. 701.
7. ORDUÑA, *Municipios y provincias*, pg. 329.
8. El proceso sesgado en fases impide que los ciudadanos se sientan identificados con los parlamentarios. Da comienzo con la convocatoria de la Junta de parroquia en la que participan todos los vecinos. En este estadio, a su vez, distinguimos dos momentos: en un primer instante los asistentes eligen a sus compromisarios, nombrándose once por cada elector asignado a la parroquia. Finalmente, los representantes designados elegirán al elector por mayoría cualificada. A continuación se celebra la junta de partido en la que participan los delegados parroquiales con el objeto de escoger a los electores que han de concurrir a la capital de provincia. Concluida esta etapa se inicia la junta provincial. Ante el jefe político los electores de partido escribirán en una lista el nombre de la persona que cada uno elige para diputado, resultando elegido aquel que hubiese reunido al menos la mitad de los votos «y uno más», arts. 51-53; 63-65 y 81, 88-89, *Constitución española de 1812*.

mienzo⁹. Para su constitución era necesaria la concurrencia como mínimo de cinco de sus miembros, de los cuales cuatro debían ser diputados provinciales. Los acuerdos se adoptaban por mayoría absoluta de los asistentes, permitiéndose la formulación de votos particulares¹⁰. En caso de no alcanzar el número de votos señalados, el asunto se remitía a la secretaría para su examen y estudio en sesiones posteriores. Asimismo, y con el objeto de no obstaculizar el despacho de los expedientes administrativos, en los periodos intersesiones se autorizaba al diputado residente en la capital a resolver interinamente los asuntos más urgentes¹¹.

Las Diputaciones provinciales en la etapa gaditana no se configuran como un mero órgano asesor del jefe político¹². Tanto la Constitución de 1812, como la normativa de desarrollo posterior atribuyen a estas instituciones una amplia y detallada tabla de funciones¹³. Entre otras, les corresponde el reparto de las contribuciones¹⁴ y de las quintas¹⁵ asignadas por el Gobierno a la provincia. Las Diputaciones eran las encargadas de determinar lo que correspondía a cada pueblo. La distribución se hacía atendiendo al siguiente esquema: señalado por las Cortes el cupo que corresponde pagar a cada provincia en concepto de contribuciones, las Diputaciones intervendrán y aprobarán el reparto realizado por la Intendencia entre los pueblos de la provincia, siendo en último lugar éstos quienes lo distribuyan entre sus vecinos¹⁶. Un sistema similar se sigue en el alistamiento. Conocido el número de hombres con los que debía contribuir la provincia, la Diputación los repartía entre sus pueblos en proporción al vecindario de cada uno de ellos¹⁷. Como superior jerárquico de los municipios desempeñan funciones de control y vigilancia en materia económica y política. En concreto deben aprobar el presupuesto municipal, autorizar la exacción de nuevos impuestos y supervisar las cuentas elaboradas por las autoridades locales. Asimismo, velarán por el correcto desarrollo de las elecciones municipales, asumiendo la tramitación de los expedientes para la creación de nuevos Ayuntamientos y su delimitación territorial. La instruc-

9. «Tendrá la Diputación en cada año a lo más noventa días de sesiones distribuidas en las épocas que más convenga. En la Península deberán hallarse reunidas las Diputaciones para el primero de marzo, y en Ultramar para el primero de junio», art. 334, *Constitución española de 1812*.
10. Art. 151, decreto, 3-II-1823.
11. PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, 2005, pg. 309. En el mismo sentido, JORDÁ FERNÁNDEZ, A., *Orígens de la Diputació de Tarragona (1822-1840)*, Tarragona, 2008, pg. 50.
12. ORDUÑA y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 64.
13. Una simple lectura del artículo 335 de la Constitución española de 1812 nos da una imagen clara de la importancia de estas Corporaciones y su relevante papel en la vida provincial. En total se enumeran un total de diez apartados en los que se detallan competencias de toda índole: económica, política, militar, educación, beneficencia o fomento, entre otras.
14. Art. 88 y 89, decreto, 3-II-1823.
15. Arts. 93 y 94 decreto, 3-II-1823.
16. PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pg. 317. En este sentido Orduña afirma: «Aunque la gestión tributaria se realizaba por los Intendentes, eran las Diputaciones quienes determinaban los que correspondía a cada pueblo, en una operación conocida como el *repartimiento*», ORDUÑA y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 65.
17. La mecánica seguida en este proceso y los principales problemas que el mismo suscitó en la práctica pueden consultarse en mi trabajo «Reclamaciones en materia de quintas: Alicante 1820-1823», en CASTAÑEDA DELGADO, P. (COORD.), *Las guerras en el primer tercio del siglo XIX en España y América*, tomo II, Sevilla, 2004, pgs. 119-136.

ción y la beneficencia ocuparán una parte importante de la labor de las Diputaciones provinciales¹⁸. No obstante, será el fomento de la agricultura, el comercio, y la industria su principal cometido. Para ello deberán conservar todas las obras públicas de la provincia, promoviendo la construcción de otras nuevas, especialmente, en materia de caminos, carreteras y canales¹⁹.

Hasta aquí hemos dibujado la organización territorial implantada en Cádiz y desarrollada en la época del Trienio Liberal. Sin duda, este sistema sentará las bases de la administración provincial española en la etapa decimonónica, articulándose sobre sus cimientos el actual modelo territorial²⁰. A partir de este momento nuestro estudio tratará de identificar las reformas introducidas en este esquema por la legislación posterior. La confrontación ideológica entre moderados y progresistas, que caracterizará el siglo XIX español, tendrá su reflejo en la administración territorial. La estructura centralista implantada en la Península por los partidos de ideología conservadora sufrió los achaques descentralizadores de los gobiernos progresistas, dialéctica que repercutió a nivel provincial tanto en la organización de los gobiernos civiles como en la articulación de las Diputaciones.

II. LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN LIBERAL

1. El modelo territorial moderado

Con la llegada al poder del general Narváez en 1844 accedían al Gobierno los postulados ideológicos y políticos del moderantismo²¹. Para los moderados, la administración debe ser centralizada ya que permitía concentrar en un único poder «cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera vigorosa y uniforme. Que la centralización es la unidad en la nación y en el poder, o la unidad en el territorio, en la legislación y en el Gobierno»²². Se abogaba por un sistema centralista «en que no haya ramo alguno de la administración civil independiente del Gobierno»²³.

18. Al respecto vid. PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pgs. 394 y ss.

19. Arts. 113 y 133, decreto, 3-II-1823.

20. En este sentido se expresa el profesor Posada al afirmar que «en la obra de las Cortes (se refiere a las de Cádiz), está como prefigurado el régimen local que va a desarrollarse durante el período constitucional, con las atenuaciones y oscilaciones que entrañan las leyes municipales y provinciales ulteriores» POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen local en España. 1812-1909*, Madrid, 1982, pg. 102.

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

22. GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, R., *Constitución de las Diputaciones provinciales ó sea Teoría y Práctica de las elecciones de Diputados provinciales*, Madrid, 1882, pg. 47.

23. Exposición de motivos al decreto 29-IX-1847 organizando la gobernación civil del reino, en Boletín Oficial de la provincia de Alicante, núm. 123, viernes, 8 de octubre de 1847. Con la muerte de Fernando VII y el inicio de la Regencia de María Cristina las Diputaciones eran recuperadas por decreto de 21 de septiembre de 1835. Un año después, los sucesos de La Granja restablecieron la vigencia de la instrucción de 1823 que estuvo en vigor, salvo puntuales

La ansiada reforma del régimen territorial se iniciaba el 8 de enero de 1845 con la promulgación de una nueva ley sobre organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales²⁴, completándose meses después con otras dos disposiciones sobre las atribuciones de los jefes políticos y la creación de los Consejos provinciales²⁵. Con esta legislación se implantaba un modelo centralizador, con una alta dependencia jerárquica que conllevará necesariamente la reducción de la autonomía provincial²⁶.

La trama provincial nacida en 1845 cuenta con tres bases: el jefe político, la Diputación provincial y el Consejo provincial²⁷. La máxima autoridad política de la provincia verá reforzada su potestad, obrando siempre como delegados del poder real²⁸. En este sentido, además del mantenimiento del orden público y la ejecución en la provincia de las leyes, decretos y demás disposiciones dictadas por el Gobierno le corresponde «vigilar e inspeccionar todos los ramos de la administración comprendidos en el territorio de su mando»²⁹. Nos encontramos ante una clara manifestación de esa obsesión de los moderados, anunciada por Garronera³⁰, de fortalecer el poder, que les llevará a introducir en el texto constitucional de 1845 una referencia expresa a la intervención de los delegados del Gobierno en las Diputaciones³¹.

Paralelamente, la legislación moderada introducirá importantes modificaciones que afectarán a la autonomía de la Diputación provincial. De un lado, se endurecen los requisitos económicos necesarios para poder ser elegido diputado, eliminándose toda referencia a los profesionales liberales³². Con esta medida, se

modificaciones, hasta la llegada de los moderados al poder, PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pg. 75.

24. El profesor Ortego Gil ha estudiado la fase de discusión y aprobación de esta normativa. En ella, destacan dos circunstancias: de un lado, el hecho de que el proyecto fuese inicialmente presentado en el Senado para posteriormente pasar al Congreso; de otro, hubo una divergencia puntual entre el texto aprobado en el Senado y el del Congreso referente a la enmienda presentada en la cámara baja por el diputado Roca de Togores proponiendo que la autorización comprendiera también la creación de un cuerpo o consejo superior administrativo que obligó a constituir una comisión mixta el 11 de diciembre para salvar las diferencias entre ambas cámaras, ORTEGO GIL, *Evolución legislativa de la Diputación provincial en España, 1812-1845: la diputación de Guadalajara*, Madrid, 1990, Vol. I, pgs. 644-653.

25. Ley 2-IV-1845, decretando las atribuciones de los gobiernos políticos y ley 2-IV-1845 de organización y atribuciones de los Consejos provinciales, en FERNÁNDEZ y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa...*, pgs. 574-575 y 153-154, respectivamente.

26. POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 193.

27. ORDUÑA y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 122.

28. Por decreto de 28-XII-1849 se creaba la figura del gobernador civil asumiendo esta nueva institución las funciones del jefe político y del intendente, PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pgs. 220-221.

29. Art. 4, ley, 2-IV-1845, decretado las atribuciones de los gobiernos políticos.

30. GARRONERA MORALES, A., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal (1836-1847)*, Madrid, 1974, pg. 649.

31. Art. 74 *Constitución española de 1845*. En el mismo sentido, vid. MEDINA MUÑOZ, M. A., «Las Cortes en la Constitución de 1845», en *Revista de Estudios Políticos*, 208-209 (1976), pg. 143.

32. El artículo 5º del decreto de 21-IX-1835 sobre el modo de constituir y formar las Diputaciones, en vigor hasta 1845 en aplicación del artículo 7º del decreto de 13-IX-1837 sobre organización de las diputaciones provinciales que declara vigentes todas las leyes y decretos relativos a las mismas en cuanto no se opongan a lo establecido en ella, exige, además de otros requisitos el de «Poseer una renta anual de 6000 rs de vn, procedentes los 3000 á los menos de propiedad

garantiza la constitución de una Corporación conservadora integrada por los sectores sociales más tradicionales. De otro, se constriñe el funcionamiento de la Diputación limitando su existencia. La ley provincial de 1845, además de reducir a dos el número de reuniones ordinarias anuales³³, subordina toda su actividad a la supervisión del Gobierno y, por delegación, del jefe político. A éste no sólo corresponde convocarlas, presidirlas y ejecutar sus acuerdos, sino que, también constituye el único conducto válido a través del cual éstas podrán comunicarse con aquél y las restantes autoridades³⁴. Asimismo, está facultado para suspender las sesiones de la Diputación y a sus propios vocales. Por otro lado, la normativa moderada elimina la planta de la secretaría provincial y establece que el cargo de secretario será elegido entre los propios diputados provinciales, para cada sesión, y únicamente, por el tiempo de duración de las mismas³⁵. De este modo, las Diputaciones carecerán de secretaría propia, correspondiendo la tramitación de los expedientes provinciales al personal administrativo del gobierno civil³⁶.

Finalmente, debemos fijar nuestra atención en las atribuciones de la Corporación provincial. Si durante la época gaditana disfrutaban de un amplio elenco de competencias, en esta etapa sus funciones serán restringidas de modo importante. La ley provincial de 1845 establece que las potestades de la Diputación serán única y exclusivamente las que ella recoge no pudiendo desempeñar ninguna otra más³⁷. Se trata por tanto de una relación taxativa y cerrada que no les permite conocer de otros asuntos que los establecidos en la misma. Además, a la hora de enumerarlas distingue entre las materias propias de la Diputación; aquéllas sobre las que únicamente podrá deliberar de conformidad con la legislación vigente; y por último, aquellas en que debe ser oída, sin que su informe sea vinculante para el Gobierno o sus delegados. En relación al primero de ellos, indicar que se produce una restricción importante respecto a períodos anteriores. El campo de actuación quedará limitado al reparto del cupo provincial en materia de contribuciones y de quintos, resolución de las reclamaciones y propuesta al Gobierno de aquellos arbitrios que considere necesarios para el interés provincial³⁸. En segundo lugar, se la autoriza para «deliberar» sobre cuestiones de diversa índole, por ejemplo, administración del patrimonio inmobiliario provincial, creación y desaparición de establecimientos públicos, entre otros, pero, limita su actividad hasta el punto de prohibir el debate sobre éstos sino han sido antes aprobados por el Gobierno o jefes políti-

territorial ó industrial radicada en el país, ó subsistir independiente y decentemente con el oficio de Abogado, de Médico ó Médico-cirujano aprobado, con enseñanza ó profesión pública de alguna ciencia».

33. Art. 36, ley, 8-I-1845.

34. Arts. 40, 49 y 50, ley, 8-I-1845.

35. Art. 41, ley 8-I-1845.

36. Art. 51, ley, 8-I-1845 «todos los asuntos o expedientes en que deban entender las Diputaciones se instruirán en las oficinas del gobierno político».

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

38. Además, está facultada para someter a la consideración del rey «las exposiciones que crean oportuna sobre asuntos de utilidad para la provincia, y sus observaciones sobre el estado que en la misma tenga los diferentes ramos de la administración». Art. 55, ley, 8-I-1845.

cos correspondientes³⁹. Concluye la nueva normativa enumerando un grupo de atribuciones sobre las que la Diputación tuvo facultad de decisión y resolución en el pasado, pero, en las que ahora, únicamente, tendrá la posibilidad de ser «oída». Podrán ser consultadas en cualquier momento, pero obligatoriamente, aunque de forma no vinculante, en asuntos de formación y delimitación de nuevos municipios, establecimientos de beneficencia, instrucción pública, así como en materia de obras públicas⁴⁰.

El esquema de la administración territorial se cierra con la creación de los Consejos provinciales. Son órganos colegiados de carácter territorial que presentan una doble naturaleza jurisdiccional y administrativa⁴¹. Dejando a un lado sus funciones contenciosas se configura como un órgano consultivo que carece de toda función representativa⁴². Sus vocales, designados directamente por el rey⁴³, se encuentran sometidos al Gobierno, lo que supone, en nuestra opinión, que nos encontremos ante un delegado más del poder central.

En resumen, asistimos a un proceso de debilitación de las Diputaciones provinciales en el que, sin llegar a hacerlas desaparecer, se les privará de una parte importante de su contenido⁴⁴. Por el contrario, los delegados del gobierno a nivel territorial, jefe político y Consejo provincial, acrecentarán su poder, no sólo al incrementar el número de sus funciones, sino también, al ampliar el grado de dependencia de las Diputaciones y Ayuntamientos sobre ellos.

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

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

41. FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid, 1998, pg. 314.

42. Art. 6, ley, 2-IV-1845, de organización y atribuciones de los Consejos provinciales.

43. «Habrá en la capital de cada provincia un consejo provincial compuesto del gefe político y de tres á cinco vocales nombrados por el Rey». Art. 1, ley, 2-IV-1845.

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

2. Un intento de descentralización: la ley provincial de 23 de septiembre de 1863

Desde marzo de 1863 hasta la revolución Gloriosa de septiembre de 1868 asistiremos al declive del moderantismo y con él, a la crisis de su modelo político en general y de su sistema de administración territorial en particular⁴⁵.

La experiencia había demostrado que la centralización, en determinados asuntos, lejos de garantizar el éxito de su gestión, constituía un inconveniente para una buena administración⁴⁶. El gobierno de la Unión Liberal, consciente de estas deficiencias, ordenó la reforma del modelo territorial, encomendando la labor al que fuera por aquel entonces ministro de Fomento, JOSÉ POSADA HERRERA⁴⁷. No podemos detenernos en la obra científica de este autor, si bien, baste señalar que defiende un sistema de administración en el que se conjugan a la perfección la defensa de los intereses generales con los particulares, siempre y cuando éstos últimos sean compatibles con los primeros⁴⁸.

El 25 de septiembre de 1863 se aprobaba la ley para el gobierno y administración de las provincias⁴⁹. Buena parte de su articulado se limita a reproducir, en ocasiones casi literalmente, el texto normativo de 1845⁵⁰. No obstante, introduce elementos novedosos con los que trata conciliar las tendencias progresistas y moderadas como muestra del «espíritu ecléctico que atribuimos a la Unión Liberal»⁵¹.

45. Iniciamos el estudio de una nueva etapa que «se caracteriza por la sucesión estéril de moderados y unionistas en el poder, y supone el ocaso del sistema y del reinado», RUIZ DE AZÚA y MARTÍNEZ DE EZQUERCHOA, E., «La Unión Liberal y el agotamiento del modelo moderado (1858-1868)», en Javier Paredes (coord.), *Historia contemporánea de España (1808-1939)*, Barcelona, 1997, pg. 271.

46. En este sentido, es conocido el discurso del diputado Moyano, quien pese a su ideología moderada, llamaba la atención del Congreso sobre el aumento de gastos administrativos que suponía la centralización. Decía: «Nunca han subido a tanto como en el día de los presupuestos provinciales y municipales (...) Los diputados no podrán menos de ver (...) lo frecuente que es aumentar las cargas a los pueblos por medio de decretos, que unos se ven en la Gaceta y otros no, pero se palpan sus efectos... Se habla, por ejemplo, de celadores y comisarios de montes, y se dice que los paguen los pueblos, se habla de alcaldes corregidores y otros análogos, y se dice lo mismo sin más razón que presentar una Real Orden. En vano las diputaciones provinciales reclaman a los jefes políticos, pues éstos contestan...; Yo, ¿qué quiere usted que haga? Me lo manda el gobierno», *Diario de Sesiones de Cortes*, 9 diciembre de 1847, pg. 305, citado en CASTRO, *La revolución liberal...*, pg. 207.

47. Sobre el ideario político de Posada Herrera, vid., SOSA WAGNER, F., «El reformismo de la Unión Liberal y Posada Herrera», en *Reformistas y reformas en la Administración española*, Madrid, 2004, pgs. 91-124.

48. Al hablar de la administración decía: «(...) la centralización produce la gran ventaja de que las leyes se ejecuten con regularidad, de que no haya dilapidaciones, de que haya unidad en el poder, de que sea más fuerte el gobierno, y tenga más energía de acción para resistir á los enemigos interiores y exteriores: causando por el contrario los inconvenientes del aumento del número de empleados, la dificultad de resolver muchos negocios que no pueden decidirse, sino en la localidad en que han nacido, y por último el de apagar el amor de los ciudadanos á su localidad, á su provincia, y á su patria, y hacer triunfar la ambición y el deseo de influir en los negocios generales del país»; POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, 1988, pg. 62.

49. FERNÁNDEZ y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa...*, pg. 793.

50. SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 141.

51. SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 140.

La ley regula de forma unitaria la administración provincial, al incluir en su articulado la figura del gobernador civil, la Diputación y el Consejo provincial⁵². Apenas se encuentran modificaciones sustanciales al estudiar la figura de la máxima autoridad política en el orden administrativo y económico de la provincia⁵³. No obstante, encontramos mayores novedades al tratar de las Diputaciones provinciales. En primer lugar, define expresamente a estas corporaciones como entes económico administrativos, prohibiéndoles que apoyen o amparen «exposiciones sobre negocios políticos»⁵⁴. En segundo lugar, se observan ciertas medidas descentralizadoras, si bien, éstas contrastan con el reforzamiento del control y sometimiento a las autoridades centrales⁵⁵. Así por ejemplo, el texto restituye a las Diputaciones su personal de secretaría⁵⁶, pero reserva al Gobierno la designación de sus empleados más cualificados. Los secretarios y aquellos oficiales cuya remuneración supere los seis mil reales serán elegidos por el Gobierno de entre los candidatos propuestos al efecto por el pleno provincial⁵⁷. Algo similar ocurre con la figura del presidente. La nueva normativa atribuye la presidencia al gobernador civil «siempre que asista á sus sesiones»⁵⁸. Empero, al mismo tiempo, autoriza a la Diputación a designar de entre sus miembros «un presidente»⁵⁹. De este modo, el sillón principal será ocupado por el diputado electo en las ausencias del gobernador, cediendo sus prerrogativas cuando la máxima autoridad política de la provincia asista a las sesiones. Estamos, en nuestra opinión, ante otro supuesto en el que se confirma la tendencia de la ley de 1863 de conciliar el centralismo con la descentralización⁶⁰. Esta misma pauta se observa al analizar el perfil de los diputados provinciales. Se amplía el número de vocales⁶¹, reduciéndose los requisitos económicos establecidos para acceder al cargo⁶². Esta mayor representatividad con la que se dota al pleno provincial, se mitiga al incrementar la legislación los supuestos de incompatibilidad y exigir una participación cualificada para la validez de los resultados electorales.

No acaban aquí los cambios introducidos por la nueva legislación. Al formular las competencias de las Diputaciones se mantiene la misma técnica jurídica que en la etapa moderada, estableciéndose distintas tablas en función de si el pleno provincial puede decidir libremente, necesita autorización previa o, simplemente, se li-

52. PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pg. 148.

53. Arts. 4-11. Cabe señalar que se incluye un capítulo III denominado «Recursos contra las providencias de los Gobernadores y responsabilidad de estos funcionarios» al que no se hacía referencia alguna en la ley para el gobierno de las provincias de 2-IV-1845.

54. Arts. 20 y 59, respectivamente, ley, 25-IX-1863.

55. Como señala el profesor Adolfo Posada, se trata de aplicar «la doctrina de la descentralización condicionada por el régimen de las garantías exteriores y de las desconfianzas», POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 261.

56. Art. 47, ley, 25-IX-1863.

57. Art. 54 apartados 4º y 5º, ley, 25-IX-1863. Vid. PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pg. 151.

58. Art. 36, ley, 25-IX-1863.

59. Art. 37, ley, 25-IX-1863.

60. PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pg. 149.

61. Habrá un diputado por partido judicial, incrementándose a dos para aquellas circunscripciones con más de 30.000 almas, art. 21, ley, 25-IX-1863.

62. La renta anual se reduce de ocho a seis mil reales, arts. 23 y 24, ley, 25-IX-1863.

mita a asesorar. En esta ocasión el abanico de atribuciones propias será más amplio que en la anterior⁶³, al asignársele atribuciones en materia de inspección de establecimientos de beneficencia e instrucción pública; nombramiento de consejeros provinciales y elecciones municipales⁶⁴. Al mismo tiempo, encontramos un segundo bloque de funciones donde la Diputación puede deliberar y tomar acuerdos bajo la tutela y control de los gobernadores o del propio Gobierno según el montante económico de la operación. De este modo, requerirá el refrendo del ministerio correspondiente para aprobar el presupuesto, construcción de obras públicas, transacciones patrimoniales de bienes inmuebles, así como para crear arbitrios o subvenciones, en este último caso, según la cuantía de la transacción, necesitará el permiso del gobernador civil o del propio Gobierno⁶⁵.

En conclusión, se refuerzan las atribuciones de la Diputación, ampliando su ámbito de actuación, pero al tiempo, su actividad quedará subordinada al poder central. Esta idea queda plasmada en el preámbulo de la propia ley donde al tiempo que se denuncian las dificultades que entraña una tramitación centralizada de los expedientes⁶⁶, se reconoce la necesidad de incrementar el control sobre las Corporaciones provinciales. Se les exigirá «mayor solicitud y constancia en el cumplimiento de sus deberes, con gran respeto hacia los asuntos que no son de su competencia, á fin de que no sea lastimado el interés general ó el de cada Municipio, y una observancia estricta de los límites á que debe reducirse el objeto de sus deliberaciones»⁶⁷.

Para finalizar debemos referirnos, brevemente, a los cambios introducidos en la actividad interna de la Diputación. De un lado, se elimina toda referencia a la duración máxima de las sesiones⁶⁸, remarcando que éstas se celebraran «los días necesarios para el despacho de los negocios»⁶⁹. Para la válida adopción de acuerdos se exige la asistencia de la mayoría de sus vocales⁷⁰, articulándose medidas disciplinarias para los supuestos de ausencia injustificada⁷¹. De otro, se garantiza la continuidad de la actividad provincial en los períodos *intersesiones*, autorizando a los

63. Art. 55, ley, 8-I-1845 y art.56, ley, 25-IX-1863.

64. Arts. 51; 55-4 y 5, ley, 25-IX-1863. Además, el párrafo 6 de este mismo precepto faculta a la Diputación para nombrar comisiones encargadas de inspeccionar los establecimientos provinciales.

65. Art. 57 ley, 25-IX-1863. Al respecto, tendrá absoluta libertad para decidir en obras públicas cuyo presupuesto no supere los 200.000 reales y hasta 500.000 únicamente deberá contar con la aprobación del gobernador civil. Igualmente, podrá adquirir, vender y permutar libremente propiedades provinciales por un importe inferior a los 200.000, necesitando el consentimiento del Gobierno en las restantes.

66. «El gobierno no puede ni debe dedicarse al arreglo del intereses secundarios y propios de cada provincia, pues difícilmente podría aumentar la garantía de acierto que ofrecen las Diputaciones por su conocimiento práctico de la localidad». Preámbulo ley de 25-IX-1863, en POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 257-258.

67. Preámbulo ley, 25-IX-1863, en POSADA, *Evolución legislativa...*, pgs. 258-259.

68. «Estas sesiones durarán veinte días en cada época, á menos que no se hallen concluidos los trabajos de la Diputación, en cuyo caso podrá el Gefe político prorrogarlas hasta por otros veinte días más, si lo creyere necesario». Art. 36 ley, 8-I-1845.

69. Art. 32, ley, 25-IX-1863.

70. Art. 44, ley, 8-I-1845 y art. 40, ley, 25-IX-1863.

71. Art. 39, ley, 25-IX-1863.

diputados residentes en la capital para que puedan adoptar acuerdos sobre asuntos reservados a la Diputación o en expedientes donde el informe de ésta sea preceptivo. Eso sí, la resolución adoptada en estas circunstancias tendrá carácter interino a la espera de su aprobación definitiva por el pleno de la institución⁷².

Poco tiempo estuvo en vigor la legislación anterior. El 17 de octubre de ese mismo año se dictaba un nuevo decreto introduciendo medidas descentralizadas⁷³. El desarrollo económico del país demandaba un cambio sustancial en el funcionamiento de la administración, exigiéndose una mayor celeridad y precisión en la tramitación de los expedientes gubernativos⁷⁴. Aun cuando no podemos detenernos en el articulado de esta normativa, debemos señalar que los cambios en él introducidos estarán encaminados a ampliar el margen de actuación y maniobra de los gobernadores y Diputaciones provinciales, especialmente, en materia de obras públicas.

En 1866, ante la grave crisis política que atravesaba el país se produjo una nueva regresión hacia el centralismo⁷⁵. Por decreto de 21 de octubre de ese año se reformaba el marco normativo ampliando las atribuciones del gobernador civil⁷⁶.

3. La Gloriosa y la descentralización administrativa

La revolución de 1868 y el triunfo de los ideales progresistas obligarán a acometer la reforma del régimen provincial por decreto de 21 de octubre de ese mismo año⁷⁷. Se trata, en palabras de Orduña, de una «norma urgente y transitoria» con la que se pretendía remediar la situación de la administración territorial en nuestro país⁷⁸.

Estamos ante una disposición legal apenas estudiada por la doctrina. La gran mayoría de los autores no han descendido al análisis de su articulado, limitándose en su caso a declarar que se trata de una mera puesta en vigor de la legislación

72. Art. 77-12 «Los Consejos provinciales serán siempre consultados: 12. Sobre los negocios para los cuales sea legalmente necesario el voto ó informe de la Diputación provincial, siempre que por la urgencia ó naturaleza del asunto no pueda esperarse á la reunión de esta, debiendo asistir en tales casos los Diputados provinciales que se hallen en la capita. La Diputación en su primera reunión acordará lo que estime para que recaiga en el expediente la resolución definitiva».

73. «La economía ha entrado en una fase expansiva (...) Por lo tanto, el Estado, que cada vez interviene en mayor medida en el fomento y desarrollo económico, necesita agilizar sus gestiones, y su actuación», SANJANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 143.

74. «El desenvolvimiento que (...) ha experimentado la riqueza pública, y el extraordinario impulso que recibe todo género de empresas y proyectos, así de interés general como local ó provincial, han aumentado de tal modo el número de los negocios del privativo conocimiento de la Administración central, que hacen difícil y embarazosa su marcha por mucho celo y discreción que se despliegue, y debilitan las garantías de acierto que el bien del servicio exige». Exposición de motivos al decreto de 17-X-1863 modificando la ley provincial de 25-IX-1863, en *Gaceta de Madrid*, núm. 291, domingo, 18 de octubre de 1863.

75. ORDUNYA Y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 132.

76. PÉREZ JUAN, *Centralismo y descentralización...*, pg. 164.

77. FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa...*, pg. 828.

78. ORDUNYA Y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 136.

elaborada durante el Bienio progresista⁷⁹. En nuestra opinión, esta afirmación debe ser matizada. No podemos negar que el decreto de 1868 restablece la ley municipal de 21 de julio de 1856⁸⁰, sin embargo, en materia provincial, hay que tener presente que se limita a tomar como referencia las bases elaboradas en aquellas fechas⁸¹. Este hecho se constata al repasar el preámbulo de la normativa surgida de La Gloriosa pues en él se señala que el nuevo articulado responde a las directrices fijadas por los legisladores del Bienio⁸².

El decreto de 1868 configura un modelo territorial de carácter descentralizador. De un lado, asistimos a un reforzamiento de la actividad provincial. Se aumenta el número de reuniones a celebrar anualmente⁸³, formulándose un principio de publicidad de las sesiones⁸⁴. De otro, se fortalece el carácter representativo de la Diputación incrementándose el número de sus vocales. A partir de esta fecha habrá un representante por cada 25.000 almas, estableciendo un mínimo de siete diputados cuando el censo no supere los niveles de población exigidos legalmente⁸⁵. En tercer lugar, reduce el grado de subordinación de la Diputación res-

79. Posada Herrera apenas presta atención al estudio de esta normativa. Al referirse a la legislación provincial y municipal de 1868 se limita a afirmar, y cito textualmente, que «reproducían, con modificaciones, las elaboradas en 1854 á 1856», pasando a estudiar el texto constitucional de 1869, POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 274. Por su parte, el profesor Santana no dedica ningún apartado específico como hace con el resto de legislación provincial decimonónica. Únicamente hace mención a ella como el antecedente inmediato del texto normativo de 1870. Si bien es cierto que sí presta especial atención al estudio del proyecto de Patricio de la Escosura de 1856, SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pgs. 130-136 y 146-147. Más recientemente, y en el mismo sentido, ORDEÑA y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 136.

80. Aunque con ciertas modificaciones en materia de creación de municipios. La legislación del bienio progresista respetaba todos los municipios existentes, sin embargo en 1868 se exige un mínimo de 200 vecinos para conservar la autonomía municipal, salvo supuestos excepcionales, arts. 26 y 27, decreto de 21-X-1868.

81. Aprobadas las bases a finales de 1855, el proyecto legislativo de Escosura fue sometido a la consideración de las Cortes a mediados de mayo del año siguiente. Basta dar una simple lectura al citado proyecto para encontrar con facilidad las semejanzas que presenta con el texto legislativo que introduce el decreto de 21 de octubre de 1868, *vid. Diario de Sesiones del Cortes*, sesión de 8 de mayo de 1856, apéndice segundo al núm. 376, pgs. 13075-13102.

82. «Aquellas Cortes (se refiere a las de 1854), que la España liberal recuerda con orgullo y entusiasmo, dejaron votadas las bases de todas las leyes político-administrativas, con que complementaron y desarrollaron la gran obra de su Constitución no promulgada, llegando hasta discutir y publicar la Municipal; y el Ministro que suscribe, al ponerla de nuevo en vigor con las modificaciones que indispensablemente exigen las nuevas necesidades del país, y al adoptar para la Orgánica provincial las bases votadas también por aquella memorable Asamblea», *Disposiciones adoptadas y publicadas por el Ministerio de la gobernación...*, pg. 16. En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO afirma: «Así, por Decreto de 21 de octubre de 1868, suscrito por Sagasta como Ministro de la Gobernación, se declaran vigentes las leyes del bienio progresista de 1854. Una vez más, como vemos, se acude a la fórmula de volver a la vigencia de viejas leyes, que pudieron tener mayor o menor aplicación, pero que se consideran inspiradas por una ideología más o menos semejante con la que triunfa», MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización administrativa y Organización política*, Tomo I, Madrid, 1973, pg. 166.

83. Se exigirá un mínimo de seis al mes, art. 28, decreto, 21-X-1868, *ley provincial*.

84. Hasta la fecha las sesiones provinciales se celebraban a puerta cerrada, salvo puntuales excepciones en materia de quintas y derecho electoral. Empero, a partir de 1868 se requerirá la publicación de un extracto de lo acordado en ellas en el Boletín Oficial de la provincia, art. 32, decreto, 21-X-1868, *ley provincial*.

85. Asimismo, se contempla el nombramiento de un número igual de diputados suplentes quienes tomarán posesión del cargo en caso de incapacidad o ausencia del titular arts. 25 y 26, decreto, 21-X-1868, *ley provincial*.

pecto al gobernador civil. A éste se le reserva la presidencia de la Corporación, si bien, únicamente ejercerá el derecho al voto en caso de empate⁸⁶. Asimismo, se contempla la elección de un vicepresidente entre los propios vocales⁸⁷. Junto a él, se contempla la figura del vicepresidente, elegido entre los propios diputados y encargado de sustituir a aquél en los casos de ausencia e incapacidad⁸⁸. Finalmente, observamos a un incremento considerable en las competencias propias de la Corporación provincial⁸⁹. No obstante, esta afirmación no debe llevarnos a error. Es cierto que en el articulado se incluye una cláusula abierta en la que se atribuye a las Diputaciones «todo lo que concierne a la Administración civil y económica, propio y exclusivo de la respectiva provincia», sin embargo, la eficacia jurídica de estos acuerdos se modula según su contenido. Es decir, en función del asunto será directamente aplicable o, en cambio, requerirá la aprobación o visto bueno de la autoridad central correspondiente⁹⁰.

Esta circunstancia nos obliga a hablar de un modelo territorial descentralizado de carácter atenuado en donde el aumento de las atribuciones provinciales se produce de forma paralela al aumento de los mecanismos de control y supervisión de las autoridades gubernativas. Es decir, la legislación provincial de 1868 rectifica el régimen de centralización de la etapa moderada, pero «según el mismo espíritu de la uniformidad y de la subordinación jerárquica»⁹¹.

4. La Constitución de 1869 y la autonomía provincial

El 6 de junio de 1869 se promulgaba un nuevo texto fundamental⁹². Desde el punto de vista jurídico esta Carta Magna articula un régimen diferente basado en los axiomas de democracia y descentralización⁹³. Este último postulado aparece proclamado en su artículo 37 al establecer «que la gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes»⁹⁴. La interpretación

86. Art. 23-1, decreto, 21-X-1868, *ley provincial*.

87. Art. 27, decreto, 21-X-1868, *ley provincial*.

88. Art. 80, decreto, 21-X-1868, *ley provincial*.

89. Hay que tener en cuenta que por decreto de 13-X-1868 desaparecía la jurisdicción contencioso-administrativa suprimiendo los Consejos provinciales y la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa...*, pg. 191.

90. Art. 13, decreto, 21-X-1868.

91. En este sentido se expresa Posada el hablar del proyecto legislativo de 1856, POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 238. De igual modo, SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 137.

92. Los trabajos preparatorios de la comisión constituyente y los posteriores debates parlamentarios que llevaron a la aprobación de la Constitución por las Cortes el 1 de junio de 1869 ha sido estudiado en DONEZAR DIEZ DE ULZURRUM, J., *La Constitución de 1869 y la revolución burguesa*, Madrid, 1985. Anteriormente, CARRO MARTÍNEZ, A., *La Constitución española de 1869*, Madrid, 1952.

93. SOLÉ TURA, J. y AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1990, pg. 60.

94. Sobre este precepto, Embid Irujo ha destacado su peculiar ubicación dentro del articulado constitucional. Para él, al encontrarse dentro del Título II «De los poderes públicos», tras el artículo 34, donde se habla del poder Legislativo; 35, sobre el Ejecutivo, y 36, sobre el Judicial, supone, en su opinión que «de alguna forma, por tanto, se consagra a nivel constitucional un cierto poder municipal y provincial al que se considera con la sustantividad suficiente para colocarlo al lado de los poderes del Estado clásico», EMBID IRUJO, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid, 1978, pg. 153.

de este precepto despierta algunas susceptibilidades. POSADA estima que la coetilla «con arreglo a las leyes (...) deja en una gran indeterminación constitucional la vida de las representaciones locales, faltando la alusión al principio de autonomía»⁹⁵. Es decir, se contempla una administración territorial descentralizada, pero controlada por el poder central.

Esta afirmación se fortalece al estudiar el Título VIII de la citada Constitución donde se remite al legislador ordinario para regular el modelo territorial, si bien se preocupa por establecer las directrices a seguir por la citada normativa⁹⁶.

El 20 de agosto de 1870 se reforma el régimen jurídico de la administración provincial⁹⁷. En nuestra opinión, el nuevo marco normativo, como no podía ser de otro modo, se limita a plasmar en su articulado la doctrina establecida en la propia Constitución. Es decir, partiendo del reconocimiento de la autonomía territorial, acto seguido, delimita ésta, configurando un modelo de descentralización atenuado, en el que se articulan los mecanismos necesarios para supervisar la actuación de las Corporaciones locales y provinciales⁹⁸.

Para la legislación de 1870 la provincia «ya no es una mera circunscripción estatal, sino territorial, una agrupación de municipios»⁹⁹. Como bien señala Colmeiro, «las provincias (son) verdaderas unidades administrativas que se funda comúnmente en vínculos naturales y espontáneos, no tan estrechos como los que constituyen el pueblo y dan origen al Ayuntamiento, pero lo bastante, sin embargo, para que no deba ser considerada esta unión puramente artificial y obra tan sólo del legislador»¹⁰⁰. El reconocimiento de la autonomía territorial conlleva cambios sustanciales en la regulación del modelo territorial¹⁰¹. En primer lugar se constata una mayor autonomía en el funcionamiento de la institución provincial. Se proclama un principio de autoconvocatoria al establecer que las sesiones deberán co-

95. POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 277.

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

97. FERNÁNDEZ Y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa...*, pg. 876. El dictamen de la Comisión encargada de elaborar el proyecto ha sido estudiado por Adolfo Posada, vid. POSADA, *Evolución legislativa...*, pgs. 283-291.

98. PÉREZ JUAN, J. A., «La reforma de la Administración territorial en 1870: la Comisión provincial de Alicante», en *Reformistas y reformas en la administración española*, Madrid, 2005, pg. 438.

99. SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 151.

100. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, Vol. I, Madrid, 1876, pgs. 208-209.

101. «Allí se consagra la sustantividad de la Provincia, que deja de ser una mera división territorial, para convertirse en una expresión local.», POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 288. En el mismo sentido, MARTÍN-RETORTILLO, en su obra *La descentralización...*, manifestaba: «A nivel provincial la regulación prevista tiende a avanzar muy señaladamente en el proceso de sustantivación de la Diputación», pg. 172.

menzar «todos los años el primer día útil de los meses quinto y décimo del año económico»¹⁰². Asimismo, y con el objeto de garantizar la continuidad de la actividad provincial la normativa contempla la creación de un órgano permanente, denominado Comisión provincial¹⁰³, encargado de ejecutar y llevar a cabo sus acuerdos¹⁰⁴. Integrado por cinco diputados provinciales, el oficio es retribuido¹⁰⁵, circunstancia que quiebra el carácter gratuito y honorífico del cargo de vocal que tradicionalmente había regido en toda la legislación decimonónica¹⁰⁶. En segundo término, a las Corporaciones se les dota de un carácter más representativo, no sólo al incrementarse el número de diputados, sino al establecer un sistema de sufragio universal para su elección¹⁰⁷. Del mismo modo, esta nueva sustantividad y autonomía de las instituciones provinciales obliga a limitar la dependencia jerárquica de estas Corporaciones respecto del gobernador civil¹⁰⁸. A partir de esta fecha, no sólo se crea la figura del presidente electo entre los miembros de la Diputación, sino que además, la máxima autoridad política, cuando asista a las sesiones no se le reconocerá derecho al voto¹⁰⁹. Finalmente, la autonomía provincial obliga a dotar a las Diputaciones de atribuciones propias sobre las que no reconoce ninguna autoridad superior. En este sentido, la legislación de 1870 les atribuye como función exclusiva «la gestión, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto, según esta ley ó la municipal, no correspondan a los Ayuntamientos». Acto seguido, la legislación concreta estas funciones distinguiendo dos apartados, a saber: de un lado, le corresponde el establecimiento y conservación de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de sus intereses materiales, entre otros, la construcción de caminos, canales de navegación y de riego, y toda clase de obras públicas de interés provincial; de otro, debe administrar los fondos provinciales, ya sea para

102. ART. 31, ley, 20-VIII-1870. Según señala Colmeiro el año económico «se cuenta del 1º de Julio al 30 de junio siguiente». Así pues, el quinto y décimo mes del año económico corresponde á los de Noviembre y Abril del año civil ó usual», COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, Vol. I, pg. 214, en nota a pie de página.

103. No debemos confundir esta institución con los Consejos provinciales creados en 1845. Ambos órganos obedecen a conceptos administrativos distintos, SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 152. El Consejo es un órgano provincial autónomo e independiente integrado por vocales nombrados directamente por el gobierno y con funciones administrativas y jurisdiccionales. En este sentido, considero que su creación obedece al interés por parte del Estado centralista de la etapa moderada para «anular» a las Diputaciones sin eliminarlas. Es decir, sin eliminarlas, se las vacía de competencias a favor de otra Institución paralela controlada por el poder central, el Consejo. Un amplio estudio sobre el funcionamiento de estas nuevas Corporaciones y su aplicación concreta en tierras alicantinas puede consultarse en PÉREZ JUAN, J. A., «La reforma de la administración territorial en 1870: la Comisión provincial de Alicante», en *Reformistas y reformas en la administración española*, Madrid, 2005, pgs. 437-450.

104. Según señala Colmeiro la Comisión provincial se creó «siguiendo el ejemplo de Bélgica, en donde existen Consejos provinciales y Diputaciones permanentes, inspiraron la idea aceptada por el legislador, de crear Comisiones provinciales dentro de las mismas Diputaciones», COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, pg. 227. En el mismo sentido, SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 150.

105. ARTS. 58 y 59 ley, 20-VIII-1870.

106. SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 152.

107. ART. 7, ley, 20-VIII-1870.

108. ORDUÑA Y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 139.

109. SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 151.

el aprovechamiento y conservación de toda clase de bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la provincia o establecimientos que dependan de ella, ya para la determinación, repartimiento, inversión y cuenta de los recursos necesarios para la realización de los servicios que están confiados a las Diputaciones¹¹⁰.

En definitiva, y a la vista de lo expuesto, podemos afirmar que la legislación de 1870 atribuye a las Diputaciones el mayor grado de representación y poder que éstas habían disfrutado hasta el momento¹¹¹. No obstante, en la praxis, la ley provincial al mismo tiempo que configura un sistema descentralizado articula mecanismos que lo matizan. Es decir, la Diputación, como hemos visto, es autónoma en las atribuciones que le son propias, pero, no en aquellas otras que asume de forma delegada¹¹². Según señala COLMEIRO, actúan por delegación al realizar el reparto de las contribuciones generales y el servicio militar. En estos casos «no ejercen un derecho propio, ni entienden en un asunto de administración provincial: auxilian al Gobierno a quien pertenece»¹¹³. De este modo quedan «sometidas a la autoridad inmediata del gobernador de la provincia a quien deben prestar obediencia, así como están obligadas a guardar y cumplir las leyes, reglamentos y órdenes relativas a su ejecución»¹¹⁴. En consecuencia, el gobernador civil queda facultado para suspender los acuerdos provinciales cuando éstos recaigan sobre asuntos que no sean de competencia de la Diputación, se incurra en algún tipo de delito o cause perjuicio a tercero¹¹⁵. Además, el control gubernativo sobre las instituciones provinciales permite a las autoridades políticas interrumpir las sesiones una vez iniciadas o, anular las convocatorias extraordinarias, si la misma suscitara una alteración del orden público¹¹⁶.

En conclusión, y para terminar, podemos afirmar que estamos ante un modelo territorial descentralizado de carácter atenuado.

III. LA DIPUTACIÓN EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

1. La Restauración de la monarquía y el régimen provincial

La Constitución española de 1876, al regular la administración territorial, establece que ésta se organizará en torno a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos.

110. Art. 46, ley, 20-VIII-1870.

111. SANJANA MOLINA, *La Diputación provincial...*, pg. 151.

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

113. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, Vol. I pg. 220. Además, art. 55, ley, 20-VIII-1870.

114. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, Vol. I pg. 216. Además, arts. 46 y 88, ley, 20-VIII-1870.

115. Arts. 48 y 49, ley, 20-VIII-1870.

116. Art. 36, para las sesiones ordinarias y 39, para las extraordinarias, ley 20-VIII-1870.

tos. Poco más aporta el articulado constitucional, remitiéndose a la legislación de desarrollo posterior para configurar la composición y atribuciones de estas Corporaciones¹¹⁷. No obstante, al igual que ocurría en el texto fundamental anterior, la Carta Magna fija los presupuestos básicos que deben respetarse al configurar el régimen provincial, a saber:

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

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

– Intervención del Rey, y en su caso, de las Cortes para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.

– 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 Estado¹¹⁸.

Estamos, según Orduña, ante una regulación muy escueta que deja mucha flexibilidad al legislador con el objeto de adaptar la normativa local a las conveniencias del momento político¹¹⁹.

Este modelo será desarrollado por la Ley de 16 de diciembre de 1876¹²⁰. En principio el nuevo texto legislativo se presentó como una mera reforma de la legislación anterior de 1870, «aunque modificando aquellos aspectos que la experiencia había hecho aconsejable»¹²¹. Entre otros cabe señalar los siguientes:

• Introdujo modificaciones 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 treinta¹²².

• El Gobierno, a través de sus delegados, además de mantener las funciones de suspensión de los acuerdos y sesiones que anteriormente tenía, ahora asume la presidencia de la Diputación, con facultad de voto¹²³.

• Se reduce la autonomía financiera de la Diputación sometiendo la disposición de sus fondos a la voluntad de la autoridad gubernativa, a excepción del apartado de imprevistos¹²⁴.

En conclusión, asistimos a un recorte en las atribuciones y composición de las Corporaciones provinciales introduciéndose criterios centralizadores más acordes

117. Arts. 82-83, *Constitución española de 1876*.

118. Art. 84, *Constitución española de 1876*.

119. ORDUÑA Y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 143.

120. FERNÁNDEZ Y SANJANA, *Legislación administrativa...*, pg. 886.

121. SANJANA, *La Diputación provincial...*, pg. 160. En el mismo sentido, ORDUÑA Y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 144.

122. Art. 2, disposición primera, ley 16-XII-1876.

123. Art. 2, disposición octava, ley 16-XII-1876.

124. Art. 2, disposición décima, ley 16-XII-1876.

con el espíritu doctrinario que preside la vida política de la época. Como bien señala el profesor Santana «se vuelve pues (...) a un sistema de administración territorial muy parecido al establecido durante la década moderada, y cuya única diferencia estriba en un mayor reconocimiento de la Corporación provincial como entidad económico-administrativa provincial, aunque no por ello deja de ser un órgano del Gobierno para el control del resto de la administración local»¹²⁵.

La deficiente regulación y las notorias contradicciones entre el texto de 1870 y las modificaciones introducidas en 1876 aconsejaron elaborar un nuevo cuerpo legal «unificado»¹²⁶. Estas incongruencias normativas ya fueron denunciadas por el diputado conservador Venancio González en los debates parlamentarios, quien en alguna de sus intervenciones «recordaba la contrariedad entre la declarada vigencia de las leyes de 1870 y aspectos como el sufragio restringido (...) o la centralización política de las Diputaciones provinciales, sin ninguna atribución resolutive en materia de alzada»¹²⁷. La caótica situación legal obligó a promulgar una nueva ley el 2 de octubre de 1877¹²⁸. La organización provincial que se establece en el texto confirma la tendencia a la centralización iniciada con la llegada de la Restauración política. En ella figura el gobernador civil como primera autoridad política de la provincia, asumiendo funciones de presidencia, autorización de actas y suspensión de acuerdos¹²⁹.

Pese a lo expuesto, la reforma de 1877 no satisfizo las necesidades de las fuerzas políticas que gobernaban el país en aquel entonces, derogándose apenas cinco años más tarde por la Ley de 29 de agosto de 1882¹³⁰. De nuevo, los intereses partidistas hacían tambalear la configuración de la administración territorial, dotándose a esta normativa de un carácter provisional permanente reflejo de la insatisfacción que para todos representaban las fórmulas establecidas¹³¹.

En opinión de SANTANA MOLINA son escasas las variaciones introducidas¹³². En cualquier caso sus rasgos más significativos son los siguientes de un lado reconoce el derecho electoral activo y pasivo a «todos los españoles varones mayores de edad que acrediten saber leer y escribir»¹³³. Con esta medida se ampliaba de manera considerable el censo electoral, buscando una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos provinciales¹³⁴. Orduña, en esta materia, observa «ciertos avances respecto a las actitudes de anteriores textos legales» al desaparecer los sistemas electorales restrictivos debido a que los diputados eran elegidos por sufragio universal¹³⁵. De otro, concede una mayor representatividad esta nota se apreciará tanto

125. SANTANA, *La Diputación provincial...*, pg. 164.

126. POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 306.

127. ORDUÑA y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 144.

128. FERNÁNDEZ y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa...*, pg. 891.

129. AEL 9, ley, 2-X-1877.

130. FERNÁNDEZ y SANTAMARÍA, *Legislación administrativa...*, pg. 923.

131. MARTÍN-REJORTELLO, *Descentralización...*, pg. 207.

132. SANTANA, *La Diputación provincial...*, pg. 168.

133. AEL 33, ley, 29-VIII-1882.

134. POSADA, *Evolución legislativa...*, págs. 309-310.

135. ORDUÑA y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 150.

en la composición de la Comisión provincial como del pleno. Las Comisiones permanentes tradicionalmente se habían caracterizado por estar formadas, en su mayoría, por los diputados residentes en la capital de la provincia. Con el objeto de atajar la falta de representatividad de estas instituciones se impuso la necesidad de que todos los distritos que integrasen la provincia estuviesen reflejadas en ella¹³⁶. Asimismo, se intentó que el pleno de la Diputación estuviese compuesto por vocales de todos los partidos judiciales que integraban la provincia. Para ello se impuso la necesidad de que los diputados fueran elegidos a razón de cuatro por cada distrito, compuestos éstos de dos partidos judiciales limítrofes¹³⁷. En conclusión, con estas medidas se trataba de garantizar la participación de las minorías en los asuntos provinciales, evitando los abusos y monopolizaciones por parte de los vocales pertenecientes a un bando o facción política determinada¹³⁸.

Pese a que las notas señaladas pueden llevarnos a pensar que el texto de 1882 presenta un carácter progresista, debemos tener en cuenta que más bien se trata de una normativa transaccional, pues en ningún momento abandona la tendencia centralizadora de sus antecesoras. Así, por ejemplo, cabe reseñar el papel que los gobernadores desempeñan como superiores jerárquicos de las Diputaciones manteniendo sus facultades en lo que respecta a suspensión de acuerdos y sesiones¹³⁹. En nuestra opinión, esta nota conciliadora será la que justifique su vigencia durante cerca de veinte años hasta la promulgación del Estatuto provincial de Calvo Sotelo en 1925¹⁴⁰.

2. El primer tercio del siglo XX y la promulgación de la Constitución de 1931

El fin de la Restauración y el inicio de la Dictadura de Primo de Rivera en 1923 supuso un cambio de timón en la política legislativa de la administración territorial¹⁴¹. A la publicación del Estatuto municipal en 1924¹⁴² siguió, apenas un año después, la promulgación de un nuevo texto legal en el ámbito provincial¹⁴³.

136. Art. 12, ley, 29-VIII-1882.

137. Art. 8, ley, 29-VIII-1882.

138. POSADA, *Evolución legislativa...*, pg. 309.

139. Art. 28, ley, 29-VIII-1882.

140. No debemos olvidar que durante todos estos años serán numerosos los proyectos que se presentaron en las Cortes para modificar esta normativa. Sobre el particular vid. ORDUÑA, *Municipios y provincias...*, págs. 496-500.

141. Sobre estos acontecimientos históricos vid., entre otros, BEN AMI, S., *La Dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930*, Barcelona, 1984; GONZÁLEZ CALBERT, M. T., *La Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, 1987; MAURA GAMAZO, G., *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Madrid, 1979; TUSSELL, J. I., «La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)», en *Historia de España de Menéndez Pidal*, vol. XXXVIII, Madrid, 1995, págs. 133-743.

142. Un análisis sobre el desarrollo y contenido de este Estatuto en AAVV, *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*, Madrid, 1974.

143. La redacción del nuevo marco provincial se encontró con cuatro graves obstáculos: su magnitud, su aridez, la falta de documentación y la diversificación de normas, ORDUÑA y COSCULLUELA, *Historia de la legislación...*, pg. 177.

La Ley de 20 de marzo de 1925¹⁴⁴ define la provincia como un ente de naturaleza local, creado mediante ley, con unos fines e intereses iguales que los que se atribuyen a los municipios, pero de ámbito residual, y teniendo como competencia propia la administración y fomento de los intereses peculiares de la provincia, sin perjuicio de la obligación de llevar a cabo aquellos asuntos que le sean encomendados por el Estado. Al respecto se afirma en su exposición de motivos:

«La provincia era, ante todo, una división territorial que el Estado utilizaba en pro de sus servicios y fines; una circunscripción que el Estado creaba para llegar fácilmente, con su acción y tutela, a todos los ámbitos y a todos los ciudadanos. Pero la provincia aparecía también como entidad dotada de fines propios (...)»¹⁴⁵.

Desde el punto de vista formal el Estatuto se estructura en tres grandes apartados, a saber: Organización provincial; Hacienda y Región. En el primero, se analiza la figura del gobernador civil y de la Diputación. La máxima autoridad política verá disminuidas sus facultades. Entre otras, se le priva de la presidencia de la Diputación, careciendo de voto en sus sesiones. Se le autoriza a suspender los acuerdos de la Corporación en el supuesto de infracción manifiesta de leyes y cuando pueda producirse un grave altercado del orden público¹⁴⁶. Respecto a las Diputaciones se reduce el número de sus vocales. Esta medida tiene por objeto evitar que estas instituciones asuman funciones «representativas» de carácter político, limitando su actuación a las cuestiones económico-administrativas¹⁴⁷. Se prevén dos tipos de diputados, unos directos¹⁴⁸, elegidos por sufragio universal, y otros, corporativos¹⁴⁹, designados por los Ayuntamientos.

Como novedad en este bloque se incluye el denominado Régimen de carta intermunicipal con el que se permitía que los Ayuntamientos de una misma provincia acordaran la modificación del régimen provincial establecido en el propio Estatuto «bien sustituyendo la Diputación por otro organismo u otros organismos, bien alterando su estructura orgánica, administrativa y económica»¹⁵⁰. En conclusión, con el Estatuto de Calvo Sotelo la provincia queda configurada del siguiente modo:

- Su Corporación tiene como finalidad estimular y completar al municipio.
- Constituye asimismo la circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los Municipios.
- Los diputados se eligen o bien directamente por elección individual y proporcional, o en igual número como corporativos por los Ayuntamientos de las respectivas provincias entre sus concejales.

144. *Gaceta de Madrid*, núm. 80, 21 de marzo de 1925. Será modificado puntualmente apenas unos días después, al respecto, *vid.*, *Gaceta de Madrid*, núm. 90, 31 de marzo de 1925.

145. Exposición de Motivos, ley, 20-III-1925.

146. Arts. 37 y ss., ley, 20-III-1925.

147. Art. 115, ley, 20-III-1925.

148. Arts. 53 y ss., ley, 20-III-1925.

149. Arts. 58 y ss., ley, 20-III-1925.

150. Art. 6, ley, 20-III-1925.

• La Presidencia se designa por los propios diputados, finalizando así la dependencia estricta del Gobierno y del gobernador Civil.

En el segundo apartado, titulado De la Hacienda Provincial se regula el presupuesto, los recursos económicos, la recaudación y la contabilidad de las Diputaciones. Sin ánimo de profundizar en este campo reseñar que la normativa apunta los siguientes ingresos provinciales:

– Rentas, productos o intereses que rindan cualesquiera bienes, títulos, créditos o valores pertenecientes a la provincia o a establecimientos que dependan de ella.

– Rendimientos de obras o servicios públicos.

– Subvenciones o auxilios que para obras o servicios determinados sean concedidos por el Estado.

– Las exacciones provinciales¹⁵¹.

Finalmente, la última parte se dedica a la Región. En ella se autoriza a los municipios de varias provincias limítrofes, cuyos términos formen territorio contiguo y tengan intereses comunes a constituir este nuevo tipo de entes territoriales para la consecución de distintos fines¹⁵². A continuación se regulan los requisitos y trámites administrativos necesarios para la creación de las regiones y la elaboración de su propio Estatuto¹⁵³. Sin duda se trata de una cuestión que excede el objeto del presente trabajo, pero que no podemos dejar de mencionar como uno de los aspectos claves del nuevo organigrama territorial y espejo en el que se mirará el modelo articulado durante la II República española.

En 1931 con la caída de la Dictadura y la proclamación de la República asistimos al inicio de una nueva etapa en la historia de nuestro país¹⁵⁴. Desde el punto de vista jurídico este episodio se articula en torno a la Constitución española de este mismo año en la que se configura un modelo de Estado, denominado *Integral*, que se aparta de los patrones clásicos del centralismo y el federalismo. A la organización nacional se dedica el Título I, artículos 8 a 22. En estos preceptos, además de reconocer la llamada «cuestión regional»¹⁵⁵, se dedica especial atención tanto

151. Art. 208, ley, 20-III-1925.

152. Art. 304, ley, 20-III-1925.

153. Arts. 305 y ss., ley, 20-III-1925.

154. El estudio de este período histórico puede consultarse, entre otros, en ALCALÁ ZAMORA, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid, 1981; PLA, J., *El advenimiento de la República*, Madrid, 1986; RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *La Segunda República setenta años después*, Madrid, 2002.

155. Al respecto, *vid.* PAREJO, J., *La región y la legislación histórica del régimen local*, Madrid, 1977; SIMÓN TOBALINA, J. L., *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, 1981; ALVAREZ, C., *El Estado integral de las autonomías: según la Constitución de la II República*, Madrid, 1981; AGUILO HERRERO, J., «La cuestión catalana y el nacimiento del estado integral en la II República española», en *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, coords. Manuel CARRASCO DURAN, FRANCISCO PÉREZ ROYO, JOAQUÍN URBAN MARTÍNEZ; Manuel José BELLERGA, vol. 2, 2006.

al municipio como a la provincia, introduciendo conceptos novedosos y garantizando su autonomía. Entre otros aspectos cabe destacar los siguientes:

- Se mantiene el concepto de municipio como entidad natural¹⁵⁶.
- Concede autonomía plena a los Ayuntamientos en materias de su competencia¹⁵⁷.
- Regula la figura del Concejo abierto y establece un sistema electivo por sufragio universal, igual directo y secreto¹⁵⁸.
- Reconocimiento constitucional de la provincia¹⁵⁹. El ente provincial se consideraba imprescindible para la formación de las regiones al afirmar:

«Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentará su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12»¹⁶⁰.

En resumen, la Constitución española de la II República articula un sistema territorial basado en la región. Esta circunstancia justifica que en la práctica el régimen provincial del Estatuto perviviera hasta 1945 «en un claro síntoma de que el autoritarismo centralista no era capaz de asumir cualquier cota de autonomía provincial, aunque no superase el marco teórico de la publicación oficial»¹⁶¹.

156. «El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias (...)», Art. 8, *Constitución española 1931*.

157. «Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia (...)», Art. 9, *Constitución española 1931*.

158. Art. 9, *Constitución española 1931*.

159. «Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a la ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos (...)», Art. 10, *Constitución española 1931*.

160. Art. 11, *Constitución española 1931*.

161. OROURSA, *Municipios y provincias*, pág. 560. Finalizada la guerra civil el Estado franquista trató de reorganizar el régimen territorial con la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, texto que no sería articulado hasta 1950, por decreto de 16 de diciembre, a su vez modificado el 3 de diciembre de 1953. El 24 de junio de 1955 se aprobaba el texto refundido de las leyes de bases anteriores. Años más tarde, el 19 de noviembre de 1975, se promulgaba una nueva Ley de Bases del régimen local.