

LA PROVINCIA EN EL SEGUNDO TERCIO DEL SIGLO XIX: SU CONCEPCION COMO AMBITO DE ARTICULACION DEL CENTRO POLITICO Y LA SOCIEDAD PERIFERICA

POR

LUIS MORELL OCAÑA

Catedrático de la Universidad Complutense

SUMARIO: I. LOS RASGOS ESENCIALES DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD ISABELINOS.—II. LA DIVISIÓN PROVINCIAL, EN LA UTOPIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE FOMENTO: A) *La reforma del Estado, a través de la reforma administrativa:* 1. La creación del Ministerio de Fomento. 2. Los Subdelegados de Fomento. 3. Los nuevos *boni homines* sobre los que se pretende hacer descansar el gobierno de la periferia. 4. La división provincial. B) *El desgajamiento de las funciones de mantenimiento del orden y de promoción de la prosperidad: la configuración del Ministerio de la Gobernación y la ordenación de los Gobernadores Civiles:* 1. La definitiva configuración del Ministerio de la Gobernación. 2. La estatalización de los poderes de coacción y la cristalización de la función gubernativa. 3. La ordenación de los Gobernadores Civiles. C) *La creación y funciones de los Consejos provinciales.* D) *Desorden en la sociedad periférica y reforma política: la provincia como ámbito de la dinámica electoral.* E) *La sustantivación de las Diputaciones provinciales:* 1. De la provincia como colectividad a la Diputación como sujeto de derecho. 2. La Diputación como institución representativa: sus límites. 3. El reconocimiento de un ámbito funcional.

I. LOS RASGOS ESENCIALES DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD ISABELINOS

La época de la historia que se abre con la muerte de Fernando VII queda marcada, en lo que aquí interesa, por dos trazos característicos que se constituyen en los rasgos dominantes para un largo futuro. De una parte, la consolidación de un orden social neo-feudal que reserva el protagonismo a los propietarios de la tierra; la desamortización, en efecto, se constituye en la operación conscientemente realizada en cuya virtud se genera la base social del régimen político a construir. Es ella, seguramente, el acontecimiento verdaderamente revolucionario del período, al generar una sucesión en los títulos de poder social y político. Más aún, en adelante, la nobleza no queda descabalgada precisamente porque es también propietario de tierra. Es, pues, la propiedad territorial la que se constituye en fundamento de una situación de monopolio político y de denominación social, cuando las Leyes electorales otorgan la condición de

elector y elegible a quienes paguen contribución directa a partir de determinada cantidad.

Es, precisamente, en ese nivel social donde se genera un pensamiento político que identifica el manejo de medios económicos con la segura posesión de la inteligencia bastante para opinar y tomar decisiones en el campo de la política y de la economía.

Ese orden social de corte estamental, rígidamente construido, queda regido por la mentalidad típica del propietario de la tierra, tantas y tantas veces rentista, afincado en la capital de la provincia. No surge aquí, al menos con la intensidad necesaria, una burguesía emprendedora que se abra paso en los campos comercial e industrial. El propio negocio de las obras públicas —con el tema típico del ferrocarril— queda encerrado en el mismo entorno social, y el proceso de industrialización termina, como ha escrito NADAL, en fracaso.

La mentalidad del propietario segrega, ante todo, una exigencia de orden; orden entendido como mantenimiento de la situación existente. Mentalidad, pues, defensiva, carente de una aptitud creadora en el campo de la política. Por eso, el Estado se construye de un modo determinado, con unos objetivos y con unas limitaciones claros. De todos modos, el propio problema de la construcción del Estado se constituía, en sí mismo considerado, en la inmediata existencia. Habrá que construirlo y habrá de dominarlo.

El Estado, en cuanto aparato que utiliza el poder para realizar su acción sobre la sociedad, yace en una difícil situación desde todos los puntos de vista; su reconstrucción se aborda ahora con la mirada puesta, además, en su modernización. Una generación de gobernantes aborda el problema situando de modo predominante el énfasis en el diseño de la maquinaria, de la Administración, si bien la presión social y política les impone, además, una reforma propiamente política, en punto a representación y libertades; la que acabará siendo extraordinariamente limitada, tanto porque pocos creen en ella como porque dicha reforma está hecha, precisamente, para que sean pocos los que la disfruten.

Esta reforma y modernización del Estado se realiza, por otra parte, bajo las pautas organizatorias de *centralización y uniformidad*, ya adoptadas en la Constitución de Cádiz y que ahora, con el mayor rigor, se llevan adelante. El liberalismo doctrinario, no obstante, acabará reconociendo un ámbito estrictamente doméstico de funciones a los municipios y las provincias, generando las bases del

desarrollo de un Régimen Local que se mantiene prácticamente hasta nuestro tiempo.

Resulta, por otra parte, necesario señalar que este planteamiento de la organización y dinámica del Estado, pivotando sobre una Administración que se ocupa de reunir en el centro político todos los resortes de poder, y de proceder, al mismo tiempo, al recorte de las libertades y a la «promoción de la prosperidad», vienen a ser un modelo acuñado por el despotismo ilustrado, y ahora perfeccionado; después se constituirá un ideario que aparece y reaparece en épocas que no son más cercanas. Hasta el punto de que puede decirse que el moderantismo, con este contenido, domina la evolución contemporánea del Estado español, sin más excepciones que las casi episódicas a que dan lugar las imposiciones del progresismo, bien por agotamiento de la fórmula «moderada» de turno, bien por derrota del apoyo social y político con que contaba.

Detrás de ese predominio del «moderantismo» existe, desde luego, una estructura social característica que es la que proporciona la adecuada explicación sociológica. Esa estructura social es precisamente ahora, tras la muerte de Fernando VII, cuando encuentra su punto de condensación, al llevarse a cabo la desamortización, que produce un doble efecto: por una parte, amplía el número de propietarios territoriales de modo que ya no lo sean solamente los antiguos señores; por otra, proporciona un nuevo título de dominación, la propiedad, que con el de elector viene a recompensar una situación política, económica y social de predominio. Los contemporáneos aluden a este sector social predominante como las «clases medias»; esto es, simplemente, porque en el mismo ya no se encuentra ni exclusiva ni predominantemente a la nobleza. Otras veces se le denomina «la burguesía»; la denominación tampoco es adecuada porque, en realidad, se trata de la suma de los propietarios territoriales y de los profesionales de los núcleos urbanos de alguna importancia. Burguesía, como elemento sociológicamente emancipado de una dominación neofeudal, sólo existe, pues, en algunas ciudades. Y como se da la circunstancia de que es en ellas donde el progresismo se hace presente —como alternativa al moderantismo—, hay que concluir que este último toma como primordial punto de apoyo a los propietarios territoriales y a quienes, por un característico efecto de mimetismo, se unen a ellos. Lo cual es, por otra parte, perfectamente explicable en una España como la de entonces, esencialmente agraria.

Y este predominio de la España agraria proporciona al ambiente una característica mentalidad: la de señor, en el propietario; la de sumisión, en los demás. Las luchas campesinas que aparecen en Andalucía tomarán la forma de rebeldías, sin encontrar dentro del sistema cauces de expresión: se acaban reconduciendo a la temática propia del orden público. Ha de pasar bastante tiempo para que en los ámbitos urbanos se vaya generando una presión social y política de signo distinto; será al doblar el siglo, y el sistema tendrá que recurrir, para mantenerse, a la dictadura.

Esta capa social que proporciona el apoyo al moderantismo exige, ante todo, el mantenimiento del orden y la seguridad para su propia situación. Exigencia que acaba penetrando hasta la médula del aparato político, y condiciona los ideales de progreso hasta el punto de que sólo se irán materializando cuando no se ponga en cuestión el mantenimiento del orden y de las situaciones individuales de predominio social y político. En la práctica, esto equivale a que también los beneficios del progreso se capitalicen por el sector dominante, salvo los modestos réditos que, por un proceso de ósmosis muy lenta, van trasladándose al resto de la sociedad. La implantación del modelo «moderantista» en las dos dictaduras del siglo xx conlleva un populismo adicional, tendente a una más amplia generalización de los beneficios del progreso. Pero, en lo demás, el esquema del Estado y el predominio político, económico y social de los «notables», la experiencia se repite.

El modelo tiene, además, otro pormenor que aquí interesa, que es el que se refiere a las relaciones entre la sociedad periférica y el centro político. En este sentido, parece claro que la propia constitución de un centro político de las características citadas requiere el apoyo constante de una periferia —mejor dicho, de un sector de la periferia, los «notables» de cada provincia—, cuyo objetivo fundamental es, precisamente, sostener ese centro político y hacerlo funcionar en el sentido deseado. Por eso, la centralización no será entre nosotros un objetivo a cumplir sola y exclusivamente para modernizar el Estado; es también una exigencia derivada de los ideales de la capa social que sostiene ese modelo de Estado, poco interesada en constituir una red de centros autónomos de decisión —las Entidades locales— que dispersarían la concentración de poder lograda y supondrían, al mismo tiempo, una dispersión de los esfuerzos de los pocos que monopolizan la política. En último término, ese modelo de Estado sólo puede ser aceptado por los «notables» y poco más;

no es susceptible de un apoyo social masivo. La descentralización no constituye, en ese caso, más que un riesgo innecesario que no hay por qué correr.

Precisamente por ello, el progresismo hará bandera de la descentralización. La descentralización se entiende, desde su punto de vista, como una ventana abierta a la ciudadanía en general o, al menos, a un sector de la sociedad más amplio que el que constituye la clientela del moderantismo. Cabalmente, serán determinadas instituciones locales —grandes Ayuntamientos urbanos, milicia nacional— quienes frecuentemente se alcen frente a la «moderación» imperante. Mas no debe olvidarse que, por encima de todo el progresismo, aunque más atento que su contrario al reconocimiento de una organización propia en favor de la sociedad periférica, hubo de consumir sus esfuerzos en la lucha por un cambio en la fisonomía del centro político. El resultado es que tampoco pudo atender debidamente a las instituciones locales. Y cuando la fórmula moderada, por esta vez, se ha agotado y llega «la Gloriosa», el suelo se hunde bajo los pies de los progresistas: otros progresistas, más radicales que ellos —esencialmente clase baja urbana y proletarios—, les han superado. La escena parece haber cambiado radicalmente. Pero sólo ha sido por un momento: la estructura social permanecía intacta, y otro moderantismo, tras el interregno, parecerá sucederse a sí mismo.

En la época que ahora se examina hay otra razón adicional. Los partidos políticos están en fase de gestación. Por ahora no son otra cosa que colectivos de personas vinculados por lealtades a individualidades determinadas, sin descansar sobre una auténtica organización. La carencia de esa estructura repercute en la formación de la jerarquía administrativa, ya que es ésta la destinada a respaldar al colectivo político. Y, por otra parte, las colectividades territoriales no han segregado aún sus propias organizaciones locales, de modo que mal podía postularse una protección para la propia peculiaridad local. Un sistema de lealtades personales, desde los distintos puntos de la periferia hasta la cúspide, se va construyendo. Y nada recuerda a esos notables periféricos la propia colectividad local a la que pertenecen; ellos pertenecen a la Nación, y, salvo el mantenimiento del orden, no hay problemas locales que les parezcan afectar; al menos hasta que se ponga en marcha el ensanche de las ciudades. Salvo esto, los problemas locales pertenecen a otra gente, la que queda fuera del sistema, la que vive otra historia.

II. LA DIVISIÓN PROVINCIAL, EN LA UTOPIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE FOMENTO

A) *La reforma del Estado a través de la reforma administrativa*

1. *La creación del Ministerio de Fomento.*

Los años finales del reinado de Fernando VII, la «ominosa década», no han sido todavía objeto de un estudio profundo o, al menos, suficiente para poner en claro una serie de temas que proporcionan el perfil propio al periodo. Entre ellos, el relativo a las reformas a introducir en el Estado: no sólo acuciaba, en este sentido, la irracionalidad entonces existente, sino también el hecho de que el futuro, con el presentimiento de la proximidad del final del Rey, se había instalado ya como preocupación en el entorno del poder y en la oposición situada extramuros del sistema. Se presentía la urgencia de tener preparada una reforma política, pero ésta era difícil de formular desde el poder. En cambio, resultaban mucho más asequibles las reformas puramente administrativas. Las circunstancias, pues, hacen explicable que la reforma del Estado se encaminara primordialmente por el estrecho sendero de la reforma de su Administración. Pero, además, esta orientación resulta extraordinariamente favorecida por dos hechos decisivos. De un lado, el que una buena parte de los actores que dominan la escena política están de vuelta de la «exaltación» liberal: la azarosa trayectoria personal de muchos de ellos —emigración, persecuciones— o el compromiso intelectual con el despotismo ilustrado —que pervive ahora como uno de esos «frutos tardíos» a que MENÉNDEZ PIDAL ha aludido como típicos de la cultura española— templa ahora muchas de las inquietudes por la necesaria reforma política y les sitúa mentalmente en la orientación hacia lo posible. El otro hecho es el de la formulación de una Ciencia Administrativa de la que ahora, precisamente, muchos de los miembros de la élite se erigen en portadores y brazos ejecutores en España. Esta orientación queda ya reflejada en el *Manifiesto* que se pone a la firma de la Reina Gobernadora el 4 de octubre por CEA BERMÚDEZ. En el mismo se afirma, entre otras cosas, lo siguiente:

«Conozco —decía la Reina— los males que ha traído al pueblo la serie de nuestras calamidades y me afanaré

por aliviarlos: no ignoro, y procuraré estudiar mejor, los vicios que el tiempo y los hombres han introducido en los varios ramos de la administración pública y me esforzaré por corregirlos. *Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de valor positivo para el pueblo, serán materia permanente de mis desvelos. Yo los dedicaré muy especialmente a la disminución de las cargas que sea compatible con la seguridad del Estado y las urgencias del servicio; a la recta y pronta administración de la justicia; a la seguridad de las personas y de los bienes; al fomento de todos los orígenes de la riqueza...»*

En 1833, pues, se abre un amplio proceso de reconstrucción del Estado del Antiguo Régimen, que se despliega en los ámbitos administrativo y constitucional hasta encontrar una cierta estabilidad, a partir de 1845, cuando se promulga el tercer texto constitucional del período. Estos 12 años constituyen, en lo que al Régimen Local se refiere, la fase de gestación de algunas de sus claves sustanciales, tal y como han llegado hasta nuestro tiempo. La provincia, en concreto, aparece modelada por un doble impulso: uno que proviene de la reforma estrictamente administrativa del Estado y otro que responde a exigencias más puramente políticas. Ambos impulsos están en una cierta contradicción, al menos en los orígenes; el primero empuja la evolución hacia una concepción de la provincia como circunscripción territorial, para el desarrollo de las competencias administrativas del Estado; el otro va decantando, con retrocesos y dificultades, los trazos significativos de la misma como Entidad Local. Ambos caracteres se encontraban, desde luego, en el planteamiento realizado por la Constitución de Cádiz y las Instrucciones de 1813 y 1823, en una situación de equilibrio inestable. Por ello, a partir de ahora, aquella síntesis se va paulatinamente rompiendo, lo que permitirá la sustantivación de las Diputaciones; y cabría decir que ello se produce a pesar de las ideas contrarias que sostienen las tendencias dominantes.

Por lo que hace al diseño de la provincia desde la perspectiva de la reforma administrativa, la misma queda pendiente y es una consecuencia de las corrientes reformistas que se han ido gestando en los últimos tiempos del reinado de Fernando VII, que procuran

evitar la caída del Estado en el abismo de la revolución, y que cifran toda la reforma en el montaje de una Administración eficaz, como pieza clave del Estado. A su vez, este proceso de reforma administrativa encuentra su ariete en la creación de un Ministerio —del Interior, de Administración Interior, de Fomento— que se ocupase de toda la política interior del Reino, llevándola con una sola mano. En los comienzos del siglo XIX, diversos países, como Francia y Alemania, sitúan en la creación del Ministerio del Interior el instrumento adecuado para la modernización del Estado. Por ello, no es de extrañar que las diversas *Exposiciones* que se dirigen a Fernando VII aparezca la creación de este Departamento como decisiva. La medida no aparecía grata, puesto que, tanto el Rey intruso como la Constitución de 1812, habían previsto un Ministerio que unificase y llevara adelante la política interior, como también había existido durante el trienio liberal.

Tan importante, sin embargo, se consideraba el tema que, pese a estos precedentes, constitutivos de una mala carta de presentación para Fernando VII, es conocido que se propugna la creación del Ministerio del Interior o de Fomento en tres *Exposiciones* famosas: las de Javier DE BURGOS, Pedro SAINZ DE ANDINO y LÓPEZ BALLESTEROS; la primera es de 1826, la segunda de 1829 y la tercera de 1830. Para esta última fecha, Fernando VII había otorgado un Decreto autógrafo, concretamente el 5 de enero de 1830, creando el Ministerio, si bien no llegó a ver la luz pública por las intrigas que rodean el Trono. Es también sabido que se produce un dictamen del Consejo de Estado y, en el mismo, el informe en contra del DUQUE DEL INFANTADO, que recuerda al Rey los orígenes inmediatos del Departamento a constituir. No obstante, el Ministerio se crea en noviembre de 1832. Se trataba de constituir con él un instrumento permanente de impulso de las reformas administrativas que preconizaba, en medio de la fuerte lucha ideológica, el equipo moderado como salida a la situación. El Ministerio, pues, se crea de acuerdo con la mentalidad tecnocrática del momento, como marco y punto de apoyo de las reformas, como pieza clave de la progresiva evolución de la organización administrativa; evolución que precisaba contar con un centro integrador del cúmulo de medidas en que se cifraba la función «gubernativa», o de gobierno «político-económico» del país.

2. *Los Subdelegados de Fomento.*

La mentalidad con que el Ministerio de Fomento va a crearse queda rigurosamente aclarada en el Preámbulo que le precede, que es del tenor siguiente:

«Concediendo mi augusto abuelo el señor don Carlos III al fomento de la riqueza pública el preferente lugar y la verdadera importancia de que es indispensable para la buena administración del estado, estimó oportuna la creación de un departamento especial en el Ministerio de Hacienda, que ahora está a vuestro cargo, y se sirvió para designar los diferentes objetos en que había de ocuparse para desempeño de sus funciones. Con igual consideración se ha dignado mirar el Rey, mi muy caro y amado esposo, durante su feliz reinado, todo cuanto puede contribuir al bienestar de sus fieles vasayos que fue y es siempre el fin constante de sus anhelos, y si por circunstancias particulares no pudo realizarse el establecimiento del Ministerio separado, que para ello tuvo a bien acordar en Real Decreto autógrafo de 5 de noviembre de 1830, usando ahora de la facultad que se dignó concederme en el de 6 de octubre último, he resuelto, con su noticia y soberana aprobación, que para fortalecer la administración interior y el fomento general del reino, haciendo que las disposiciones protectoras de la fortuna individual y pública produzcan el saludable efecto que se desea, sin que pugnen entre sí ni se frustren las intenciones más benéficas, se establezca inmediatamente el Ministerio decretado en la citada fecha de 5 de noviembre de 1830, que tenga el título de Secretaría de Estado del Despacho del Fomento General del Reino...»

Es difícil hacer una síntesis de las competencias que el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832 entrega al Ministerio recién creado: estadística, agricultura, ganadería, industria, comercio, comunicaciones, obras públicas, instrucción y bellas artes, sanidad, beneficencia, cárceles, policía y seguridad públicas, control de los Ayunta-

mientos y «... todos los demás objetos que, aunque no se hallen expresados, correspondan o sean análogos a las clases indicadas».

La estrategia de Javier DE BURGOS se contemplará ya en su total dimensión cuando, en 1833, la Reina Gobernadora aprueba la creación de los Subdelegados de Fomento, previa división del país en provincias, como prolongación periférica de ese «taller de la prosperidad nacional» que se pretendió fuera el Ministerio. La norma se hacía eco de aquel razonamiento de Javier DE BURGOS, que confiaba en la acción ministerial que «difundiéndolo y generalizando la acción protectora de una Administración ilustrada, promoverá sin esfuerzos una masa de beneficios que en poco tiempo cambiará el aspecto de este país». El Real Decreto de 23 de octubre de 1833 establece los Delegados provinciales de Fomento, que serán, según su artículo 1.º, la «autoridad superior administrativa de la provincia». Según la normativa que con toda celeridad va proponiendo o publicando el Ministerio de Fomento, los Subdelegados del mismo serán los encargados de favorecer los intereses generales en toda su dimensión, dentro del amplísimo marco de competencias asignadas al propio Ministerio; serán los encargados especiales de estudiar las necesidades locales y de socorrerlas por sí mismos o de proponer al Gobierno los medios para ello; expresando plásticamente el pensamiento que mueve este rebrote del pensamiento ilustrado, la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 los calificará de alta magistratura de beneficencia. Una diferencia ostensible separaba a los Subdelegados del Jefe político previsto en la Constitución de 1812: la de que los Delegados no tenían a su cargo el mantenimiento del orden público, cuestión asignada a los jefes militares, sobre las cuales el Subdelegado tendría el deber de instruirles puntual e inmediatamente en todo lo que afectare a la tranquilidad y seguridad. Javier DE BURGOS fundamenta esta omisión en las circunstancias entonces imperantes:

«Cuando empezó para España una nueva era, que prometía ser de gloria y de ventura, pareció llegada la ocasión de encargar a agentes especiales los intereses de la prosperidad, y un Decreto de 30 de noviembre de 1833, los colocó, bajo la denominación de *Subdelegados de Fomento*, a la cabeza de secciones proporcionadas del territorio, nueva y convenientemente dividido con este objeto. Por de pronto no se señalaron a estas

magistraturas otras atribuciones que las que convenían para el desempeño de su especial y exclusiva misión de fomento, pues la consagración de la paz, la seguridad de las personas y las propiedades, y todo lo relativo a la ejecución de las Leyes, estaba confiado a la autoridad judicial o, más bien, a los individuos o cuerpos que la ejercían. El acto y aun la tentativa de arrancar a éstos de repente y sin transición todas aquellas atribuciones de gobierno, habría por de pronto multiplicado los conflictos, que ya desde luego provocaron algunos Capitanes Generales, rehusando desprenderse de la dirección de la policía. La simultaneidad de las resistencias habría ocasionado confusión si no trastorno, e imprudencia si no traición habría sido provocarlo al empezar un reinado, cuya aurora anunció desde luego borrascas.»

Pero no era esta diferencia, puramente coyuntural, la que separaba la concepción de Javier DE BURGOS, sobre los Subdelegados de Fomento, de la figura de Jefe político o Gobernador Civil, creada por la Constitución gaditana e inmediatamente después restablecida. Años después, en sus *Ideas de administración*, constata el cambio que se acaba de mencionar, justificándolo del siguiente modo:

«Fianza segura habría sido de estos beneficios la plenitud de las facultades gubernativas que deslindadas convenientemente las de cada autoridad hubiera conferido a los jefes de la administración la organización de este ramo. Pero la frecuencia con que varió de manos su dirección, o el encarnizamiento de la Guerra civil o, quizá, y más que todo, las reminiscencias de Cádiz, paralizaron el arreglo, reduciéndole al restablecimiento de las formas administrativas adoptadas bajo la influencia del régimen político sancionado años antes en aquella ciudad. En vano desde entonces los Subdelegados de Fomento se denominaron sucesivamente Gobernadores Civiles y Jefes políticos. Erigido en regla el error que durante el imperio de aquel régimen había presidido a la fijación de sus atribuciones y circunscrito o coartado su ejercicio, y fijadas mal asimis-

mo las de los cuerpos y autoridades que debían auxiliarlos, la acción de la administración resultó no ya accidentalmente entorpecida, sino habitualmente contrariada, y reducidos sus principales agentes a ser espectadores pasivos o cómplices forzados de aberraciones sistemáticas, se hizo frecuente y casi necesario el daño y poco menos que imposible la realización de un solo beneficio.»

Para él, la diferencia entre una y otra figura está clara: la expresión Jefe político es más predicable de un *estadista*, de un hombre de gobierno, pero nunca de un agente de la Administración. A la cabeza de la Administración provincial, según su pensamiento, no había de haber un político, sino un agente que diera unidad a todos los impulsos y movimientos de los distintos ramos de la Administración. Vale la pena insistir sobre el pensamiento de Javier DE BURGOS en este aspecto, tal y como insiste en las ya mencionadas ideas de administración: en la situación en que reflexiona, pasada su experiencia política y abandonada la idea de los Subdelegados de Fomento, advierte la falta de aquel agente de la Administración provincial que dé unidad al conjunto, sin cuya unidad es imposible la realización de una sola acción beneficiosa. De la acción administrativa no habrá beneficio:

«Ninguno podrá, en efecto, dispensar la administración mientras no se dé unidad a sus movimientos y convergencia a su impulso, y esta unidad, esta convergencia no existirán sino cuando sus agentes superiores sean declarados y reconocidos, sin ninguna restricción ni reserva, Jefes de todas las dependencias administrativas de sus provincias, de todos los individuos o cuerpos que las dirijan o manejen, y de la milicia ciudadana, en cuyas habituales y unánimes simpatías estriba, más que en el uso posible de sus armas, la fuerza de la administración.»

3. *Los nuevos «boni homines» sobre los que se pretende hacer descansar el gobierno de la periferia.*

Convendrá tener muy presentes los caracteres y las limitaciones del sector social a que se dirige Javier DE BURGOS, tomándole como palanca de esa acción administrativa que persigue, nada menos, la regeneración nacional. Ese sector social viene constituido por gentes que se han hecho un sitio destacado en la sociedad provinciana o en la Corte y sus aledaños mediante propiedad o la posesión de un saber, de una «ilustración». Parece que, junto a los iniciados en la gestión de los asuntos públicos, quedan también otros no introducidos hasta entonces en la maquinaria del Estado. Es el sector que más han trabajado siempre los desencantados de la política, o quienes quieren ganar tiempo, permaneciendo en el poder, ofreciendo a cambio avances administrativos; y para ello enlazan con quienes, ajenos hasta entonces a la «cosa pública», sienten por ella ambición personal o se formulan un reproche por haberse automarginado para hacer una vida exclusivamente personal. En todo caso, recuerda MIRAFLORES (I, 33), los Subdelegados de Fomento de las provincias fueron «elegidos entre los prohombres liberales e ilustrados de cada una de ellas».

Estos «prohombres liberales e ilustrados» son, por otra parte, situados en el aparato del Estado con la pretensión de que lo dominen y orienten toda su acción hacia la consecución de la prosperidad nacional. Quedan, pues, entre el grupo burocrático que se ha ido constituyendo y caracterizando, tanto en las capitales de provincia como en los servicios centrales, a lo largo del siglo anterior, y la élite política que mueve los hilos de la Corte y las instituciones supremas del Estado. La solidez del grupo burocrático provincial y el equilibrio a que se ha llegado entre sus componentes se puede contrastar en la posición polémica del Intendente de Hacienda frente al enviado como titular de la Jefatura superior de la organización periférica, Subdelegado de Fomento y luego Gobernador Civil. El mismo tema, en el área de los servicios centrales, a través de las dificultades que va a tener que solventar el propio BURGOS en el seno del Gobierno; en donde no cuenta con la preeminencia que buscaba y necesitaba, según expresa en sus *Anales del Reinado de Isabel II*. Más expresivamente, RODRÍGUEZ CAMALEÑO expone una defensa del equilibrio burocrático en sus *Consideraciones sobre el nuevo Minis-*

terio de lo Interior, publicadas en 1835. Ese problema del equilibrio, que refleja plásticamente la estructura departamental y la situación de los centros ministeriales en condiciones de paridad, sin supremacías a favor de ninguno, se planteará después, cada vez que se intente, ante el carácter de las necesidades públicas de cada época, otorgar a algún Departamento ministerial poderes de conducción sobre los demás. Sólo será tolerada la supremacía puramente política que encarna el Presidente del Consejo de Ministros, pero ésa queda en otra área ajena a la segmentación burocrática.

4. *La división provincial.*

Es en esta línea en la que se inscribe la división del territorio en provincias que lleva a cabo el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. Su preámbulo es extraordinariamente significativo:

«persuadida para que sea eficaz la acción de la Administración debe rápida y simultánea; y asegurada de que esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas, tuve a bien, al confiaros por mi Real Decreto de 21 de octubre el Despacho del Ministerio de Fomento, encargaros que os dedicaseis antes de todo a plantear y proponerme, de acuerdo con el Consejo de Ministros, la división civil del territorio, como base de la administración interior y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos».

Es de señalar, no obstante, la vocación de generalidad con la que la propia división provincial nacía. El *artículo 4.º del Real Decreto* señala que

«esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda».

Por otra parte, los Subdelegados de Fomento van a ir ensanchando su carácter y atribuciones; el Real Decreto de 13 de mayo de 1834 les denomina ya Gobernadores Civiles, y el Real Decreto de 28 de

diciembre de 1849 suprime los Intendentes y Jefes políticos, creando en su lugar los Gobernadores de provincia como única «autoridad civil superior en cada provincia».

B) *El desgajamiento de las funciones de mantenimiento del orden y de promoción de la prosperidad: la configuración del Ministerio de la Gobernación y la ordenación de los Gobernadores Civiles*

1. *La definitiva configuración del Ministerio de la Gobernación.*

Para Javier DE BURGOS, el Ministro de la Gobernación es el eje mismo de la Administración: «primer guardián del orden público, primer agente de la prosperidad nacional». Más adelante —en sus *Ideas de Administración*— añade: «el orden es el cimiento de la prosperidad, y no cabe orden sin unidad, ni unidad sin que todas las autoridades colectivas o individuales a quien se delegue una parte del Poder, dependan del depositario supremo de este Poder mismo». El ulterior desgajamiento de las funciones de promoción económica y cultural, desde 1846, a las que se dedica otro Ministerio, desequilibra, desde luego, la concepción inicial del Ministerio del Interior. Las competencias relativas a obras públicas, asuntos culturales y económicos se incardinan en el Ministerio de Fomento. Lo que con un sentido hartó restrictivo se entendía entonces, y se entendió después, como *política interior* queda como competencia propia del Ministerio de la Gobernación. En todo caso, es éste el que se constituye en la clave del gobierno del territorio, y éste se cifra medularmente en el ejercicio de las competencias relativas al orden público y libertades, elecciones y control de la Administración local. Del mismo dependerán los Gobernadores Civiles, respecto de los cuales denodadamente se intenta una y otra vez situarlos a la cabeza de los servicios del Estado en la provincia, y no sólo de los propios de Gobernación. A su vez, esta dependencia de los Gobernadores y el carácter que, de acuerdo con sus competencias básicas, asume el Ministerio de que dependen, va a condicionar y proporcionar un sentido específico a la presencia del aparato del Estado en la periferia. Este sentido es, ante todo, de dominación y control. La periferia juega un papel primordial en el mantenimiento del centro político mediante la vía electoral; la organización de las elecciones

constituirá, pues, papel primordial de los Gobernadores Civiles. Por otra parte, la limitación del voto a la clase burguesa deja fuera de la escena política a amplias capas de la población, lo que genera que los temas de orden público y régimen de las libertades hayan de ser objeto de una atención vigilante por el Gobernador. En último término, en la medida en que el Régimen Local representa —aunque sea muy limitadamente— a la propia sociedad periférica, será preciso poner las competencias de dirección y control del Gobernador al servicio del mantenimiento del *status quo* existente.

Así se perfila sobre la periferia una imagen rigurosamente desencantada del centro, diametralmente distinta de la imaginada por quienes habían puesto en marcha el sistema. Esto, evidentemente, no era ya el «taller de la prosperidad nacional» a que se había referido JAVIER DE BURGOS. Por el contrario, se trataba de evitar toda posibilidad de evolución de la periferia como red articular de las autonomías locales, y como ariete de las tendencias de cambio del centro político «histórico». Este propósito iba a signar de modo decisivo la presencia del Estado en la sociedad periférica durante un largo periodo. Y, por supuesto, la concepción teórica y práctica del Régimen Local.

Esa especie de «huida hacia adelante», que significaba el intento de solapar la reforma política con reformas administrativas eficaces, llevaba inexorablemente consigo el ejercicio simultáneo de las funciones de mantenimiento del orden y de promoción de la prosperidad. Así lo señalaba con claridad JAVIER DE BURGOS. La presión de la política iba, sin embargo, a desvincular el ejercicio de aquellas dos funciones y a magnificar la primera de ellas. En efecto, en el centro se produce la sustantivación de las mismas en dos Ministerios distintos, los de Fomento y Gobernación; en la periferia, el Jefe político, luego Gobernador Civil, se incardina en la órbita de Gobernación y, aunque teóricamente se sitúe la actividad de fomento en su órbita funcional, pasa en realidad a manos del orden burocrático que el Estado va radicando en las provincias, con la configuración sucesiva de organizaciones administrativas sectoriales. En uno y otro ámbitos —el del orden público y el del fomento— se produce una operación centralizadora característica, desapoderando a las instituciones locales de competencias que hasta entonces les eran propias. En último término, el equilibrio entre mantenimiento del orden y promoción de la prosperidad se rompe con claridad en la periferia a favor del primero; y se rompe por dos razones: primera, las decisiones

administrativas básicas en materia de fomento se adoptan por los servicios centrales del Ministerio; segunda, el representante del Gobierno en la provincia, el Gobernador Civil, queda embebido en las tareas del orden y la seguridad pública.

Quedaba así frustrada la idea de Administración del Estado en la provincia, tal y como la había concebido Javier DE BURGOS. Y esa frustración se produce, ante todo, porque tras esa idea se encuentra, como es lógico, un planteamiento netamente político; el programa de reformas administrativas tenía como objetivo primordial, para la élite moderada, frenar o atenuar al máximo la evolución hacia un régimen político más abierto al juego democrático y al ejercicio de las libertades. Para conseguir este objetivo es para lo que se produce el proceso de centralización de los poderes de coacción y la configuración del Ministerio de la Gobernación.

2. *La estatalización de los poderes de coacción y la cristalización de la función gubernativa.*

El proceso de formación de la moderna Administración del orden público viene precedido de una tradición antiquísima que instrumentaba una serie de resortes para la protección de la paz interior. El logro de la paz interior, la protección genérica de la normalidad colectiva, se vino procurando a través de un sistema de competencias administrativas locales, al servicio de las cuales hubo unos efectivos o fuerzas de seguridad pública, igualmente locales, sin perjuicio de la posible intervención, que en ciertas épocas se hace cotidiana, de las Fuerzas Armadas. En efecto, el cuidado de la seguridad pública pertenecía desde antiguo, en cada localidad, a las propias autoridades locales, que van configurando unos efectivos a sus órdenes de muy variada índole y naturaleza; hasta el punto de que cuando accede el régimen constitucional, la legalidad del régimen local que en ella se inspira, atribuye toda la temática de lo que se denominaba el «gobierno interior» de los pueblos a los Alcaldes y, por encima de ellos, a los Jefes políticos.

Así planteada la cuestión, la administración de la seguridad pública no es más que un aspecto de algo mucho más genérico y con lo que se acabará confundiendo con el tiempo, que es el ejercicio de la función gubernativa frente a circunstancias de anormalidad colectiva.

Durante largo tiempo, en efecto, fueron los propios Concejos mu-

nicipales quienes, con el asentamiento de la realeza, procuran cumplir con una función de seguridad pública, a través de las famosas Hermandades; y luego, a partir de los Reyes Católicos, y con un signo centralizador evidente, la Santa Hermandad. Pero, con independencia de este intento, lo cierto es que en los inicios del Estado moderno son fuerzas locales y cuerpos regionales los que hacen frente a la protección de la paz interior. Así, en el siglo XVII, y sin perjuicio de una intervención en último término del Ejército, hubo milicias urbanas en muchos pueblos de la monarquía. El problema se hizo mucho más agudo después de que Felipe V, triunfador de la Guerra de Sucesión, desarmara a la población civil; ante el problema de la seguridad, fue autorizando poco a poco una renovación del antiquísimo sistema de somatenes, que era, en definitiva, una organización por parte de los pueblos y de las ciudades, del sistema público. Como resorte último, para el mantenimiento de la paz interior, la presencia del Ejército, que se hace más necesaria en las épocas en que se incrementa la actividad de las partidas de malhechores, que son uno de los hilos conductores de la evolución del sistema de protección de la paz interior. La intervención militar se producirá no sólo con carácter preventivo, sino también en el trance sancionatorio a través de las Comisiones y Consejos de Guerra.

El tema de las competencias y los efectivos locales, para el logro de la seguridad pública adquiere, sin embargo, un matiz peculiar con la implantación del régimen constitucional, dada la prepotencia de los Alcaldes elegidos y la constitución de la Milicia Nacional. La mención carecería, hasta cierto punto, de interés, si no fuera porque es preciso recordar que durante largo tiempo los Corregidores y los Alcaldes —en el siglo XIX estos últimos— tienen a su favor dos fuertes resortes jurídicos de coacción: 1.º, el ejercicio de una serie de funciones judiciales, además de las gubernativas, a título de último escalón del poder judicial; hay que recordar que tuvieron competencia para el encausamiento de distintas acciones delictivas y para la sanción de algunas de ellas, incluso con la posibilidad de imponer la privación de libertad. La consolidación del sistema de Jueces de Paz y, en general, de la justicia municipal, irá privando de este poder a los Alcaldes, pero esto no se produce en realidad sino a partir de 1855, y señaladamente desde 1870; y 2.º, la otra facultad de los Alcaldes y Corregidores, era la posibilidad de recurrir a la fuerza armada, ya que los Alcaldes constitucionales tuvieron a su disposición la Milicia Nacional.

Esta última institución fue creada en virtud de la disposición contenida en el Título 8.º de la Constitución de 1812, artículo 362, por un Decreto de las Cortes de Cádiz de 15 de abril de 1814, para la conservación del orden interior, con competencia sólo dentro de los límites de cada provincia, de forma que ni el propio Rey podía emplearlas fuera de dicho territorio. Según RUIZ DE MORALES, que es uno de los poquísimos historiadores de la Milicia Nacional, ésta nació, ante todo, como una manifestación de la burguesía urbana, en defensa de sus libertades; como una emanación de los municipios y diputaciones frente al Estado, y van a ser, esencialmente, el brazo armado de los municipios constitucionales, muchos de los cuales procuran de modo activo un sesgo extremista del movimiento liberal, hasta el punto de que, en el trienio 1820-1823, la Masonería, Sociedades Patrióticas y Milicia Nacional llevan el peso de la lucha por el planteamiento más abierto del sistema liberal.

Milicia Nacional, fuerza progresista. Alcaldes elegidos capaces de hacer frente a la Administración del Estado: se explica entonces el énfasis con el que la Constitución de 1845 suprime, por una parte, la cláusula de competencia, en relación con el «gobierno interior», en favor de los Alcaldes y, por otra, pretende acabar con la existencia de la Milicia Nacional. Con este giro, la Constitución expresaba a nivel fundamental la tendencia hacia una centralización progresiva de los poderes de coacción, y la consiguiente desaparición de los poderes locales de policía de la seguridad. Como antecedentes de una organización centralizada que se opone a las competencias locales en materia de policía, es de señalar la creación de la Superintendencia de Vigilancia Pública, en la Real Cédula de 26 de noviembre de 1823, nada más terminar el trienio liberal, y la Superintendencia General de Policía, creada por Real Cédula de 13 de enero de 1824. Estas fechas no suponen tan sólo la creación de un órgano central encargado del tema de la policía de la seguridad, sino también la constitución progresiva de un sistema de agentes civiles, de empleados del ramo de policía, que en las capitales y cabeceras de Partido van a ir constituyendo una organización centralizada de protección y de seguridad. El hito más importante en este proceso de centralización de la coacción es la creación, en 1844, de la Guardia Civil, que, según su texto fundacional, tiene por objeto, en primer lugar, «la conservación del orden público», con el fin concreto —según expresa el preámbulo de su normativa creadora— de la refundición y extinción de todas las compañías sueltas y partidas de seguridad.

Es, en definitiva, la creación de cuerpos dependientes del Estado y que van a servir competencias del propio Estado, y no ya las locales, para la protección de la paz interior y de la normalidad colectiva.

La trascendencia de la centralización de los poderes de coacción no se detiene, naturalmente, en el problema de la configuración de unos efectivos armados de carácter estatal, si bien no integrados en el Ejército. Opera, además, aquí la dinámica expansiva de la organización y funciones de la tradicionalmente denominada «Autoridad gubernativa». Una vez que los Jefes políticos, luego denominados Gobernadores Civiles, van constituyéndose en la clave de la función de «gobierno interior», van concentrándose en ellos facultades, antes dispersas, de control de las libertades públicas; y, por otra parte, se produce un amplio reforzamiento del estatuto de la autoridad constituida al sancionar singularmente el deber de obediencia, tanto en el plano penal como en el puramente administrativo.

En el plano funcional, la identificación entre autoridad gubernativa y órganos depositarios de las competencias de orden público producirá una constante aplicación de la legalidad del orden público a un sinfín de aspectos de la función gubernativa, que lleva consigo una alteración real de la normalidad colectiva. Es claro, en este sentido, que operan aquí una serie de causas, como pueden ser las siguientes:

1.^a La propia dinámica de la política provincial.

En la medida en que el Gobernador Civil es el representante del Gobierno en la provincia, se constituye en el enviado de un equipo gobernante, que está inmerso en la batalla cotidiana del poder; preparación de elecciones, neutralización de la actividad de otros grupos políticos, mediación entre los distintos intereses sociales, etc., etc. Todo un mundo multicolor, una y otra vez caracterizado, sobre todo, por los escritores de la Restauración canovista, que es la época en que arraiga un peculiar sistema de la dirección de la política provincial, sobre el que no es preciso insistir, sino remitirse a las descripciones de la literatura política de la época.

2.^a La conflictividad social en sí misma considerada.

El enunciado de esta causa es por sí suficientemente expresivo, por lo que nos releva de otro cualquier comentario.

3.^a La consolidación de las funciones administrativas especializadas y la consideración de la función gubernativa como instancia residual del poder administrativo.

Si las dos causas anteriores han terminado por acantonar a la figura del Gobernador Civil en un terreno estrictamente político, lo que supone una diferenciación progresiva entre sus modos de actuar y los típicamente administrativos, por otra parte, en la propia Restauración han ido ocupando los vacíos que deja la institución en el campo de la actividad puramente administrativa otros órganos provinciales, servidos por los distintos cuerpos de funcionarios de la Administración española. Son las delegaciones de los distintos Departamentos y ramos especializados de servicios públicos, que aplican la legalidad administrativa ordinaria, dejando al Gobernador Civil una intervención esporádica, sólo para los supuestos en que el riesgo social producido por una infracción administrativa, sea más alto o de carácter inminente. Se comprende, entonces, que ante la inminencia o la gravedad del riesgo o daño para la colectividad, se pase, casi de modo insensible, a considerar la función gubernativa como un capítulo más de la temática del orden público.

Más adelante, incluso, se desbordarán esas barreras —inminencia o gravedad del daño que se causa o puede causarse a la colectividad— para aplicar la legalidad de orden público en supuestos auténticamente triviales y en los que, en modo alguno, corre peligro la normalidad de la vida colectiva; se trata, simplemente, de aplicar una legislación harto expeditiva, por razones de rutina o de mantenimiento del prestigio social de la autoridad.

Estos son los ingredientes con los que se constituye, en realidad, la función *gubernativa* a que se alude a veces en los textos legales y en las exposiciones exegéticas. En realidad, tal función pasa a constituir una más de las que desempeña el Estado y que tienen su proyección en la periferia. Lo que ocurre es que, por una parte, su contenido es tan propiamente político que va a erigirse en condicionante del desarrollo de otras actividades concretas, entre ellas, desde luego, la de fomento, que van encarnando diversos servicios administrativos concretos. Fomento que queda, en la Administración periférica, situado en el nivel propiamente burocrático. Pero esto no quiere decir que, por ello, bajo la dependencia del Jefe político o Gobernador Civil: cada segmento de la burocracia provincial se liga de modo directo a los correspondientes servicios centrales, al Ministro del

que depende, que es el que decide y pone en práctica las orientaciones de política administrativa que convienen a cada ramo. Desde este ángulo se observa ya, también, una segunda e importante desviación del modelo inicialmente contemplado: si en la época gaditana la figura queda marcada por la acentuación de rasgo propiamente político, ahora se propicia la desvinculación del Gobernador de la gestión administrativa provincial. No es que quedase así vacía de contenido: es que el designio inicial era el de constituirle en la pieza de ajuste entre el centro político y la sociedad periférica.

3. *La ordenación de los Gobernadores Civiles.*

a) La titularidad de la función gubernativa.

La cristalización de un contenido propio para la función gubernativa —tal y como el vocablo se emplea entonces— va acompañada de una ordenación de la figura del Jefe político que le mantiene, esencialmente, en el entorno material de dicha función; aunque se intentará también desbordarla —intento históricamente reiterado, pero que no llega a la consolidación—, proporcionando a la institución un despliegue efectivo sobre el conjunto de la Administración periférica del Estado, constituyéndole en Jefe efectivo de la misma.

El primer texto trascendente es el de la Ley de 2 de abril de 1845, que recoge ya la totalidad de rasgos caracterizadores de la institución. Según su *artículo 1.º*,

«para el gobierno de las provincias de la monarquía habrá en cada una de ellas una autoridad superior nombrada por el Rey, bajo la dependencia inmediata del ministerio de la Gobernación de la Península; esta autoridad conservará por ahora el título de Jefe político».

Frente a la hipótesis dibujada por Javier DE BURGOS, que situaba a la cabeza de la Administración periférica un *agente administrativo* destinado a proporcionar unidad al conjunto y coherencia a la actuación administrativa, la reordenación de 1845 empieza por recobrar el rasgo decisivo de la institución, según lo concibiera la Constitución gaditana: el de considerarla como una figura propiamente política. Es, pues, una prolongación en la provincia de la cúspide del poder ejecutivo, del Gobierno: «los Jefes políticos —dice el *artículo 6.º* de

esta Ley— obran siempre como delegados del Poder real; sus disposiciones pueden ser modificadas o revocadas por el Rey a propuesta del Ministro correspondiente».

La dependencia del Ministerio de la Gobernación revela, por otra parte, la concepción que prima en la política territorial, dando preferencia en todo caso a las específicas competencias del Departamento; es decir, considerando que el centro político ha de atender en la periferia dos exigencias fundamentales: las de sumisión y apoyo a la gestión emprendida. La sumisión implica, ante todo, el mantenimiento del orden público, el respeto a las limitaciones impuestas al sistema de libertades y el control de las Entidades locales. El apoyo ha de encontrarlo, sobre todo, en la periódica consulta electoral. La *Ley de 2 de abril de 1845* no constituye, en este sentido, pese a su rótulo, más que una ordenación y descripción parcial de la figura del Jefe político. Permite, no obstante, apreciar los matices diferenciales de la figura, en relación con la regulación de 1823, en lo que respecta a sus competencias típicamente «gubernativas» y a su posición relativa en el contexto de la Administración periférica. Así, los *artículos 4.º y 5.º* señalan como funciones propias del Jefe político las siguientes:

- «— “mantener bajo su responsabilidad el orden y el sosiego público”;
- “proteger las personas y las propiedades”;
- “reprimir y castigar todo desacato a la religión, a la moral o a la decencia pública”;
- “dar o negar permiso para las funciones y reuniones públicas que hayan de verificarse en el punto estime conveniente”;
- de su residencia, y presidir estos actos cuando lo
- “reclamar la fuerza armada que necesite de la autoridad militar”».

b) La relación con la Administración periférica del Estado.

Por lo que hace referencia a su posición en el seno de la Administración periférica del Estado, los matices diferenciales que ahora se observan parecen derivar, simplemente, del mayor desenvolvimiento que la misma va alcanzando. Pero, desde luego, el Jefe político no cambia su anterior posición de «agente principal del Gobierno»; lo

que implica que los distintos segmentos de la organización estatal en la provincia cuentan con una autonomía funcional. Los poderes del Jefe político no son, pues, los necesarios para reconducir a la unidad, o para proporcionar la suficiente coherencia —como había preconizado Javier DE BURGOS— a las distintas actuaciones sectoriales; el Jefe político queda, en realidad, por encima de ese plano porque su entorno es primordialmente el propiamente político. Sobre la Administración provincial se le otorgan, más que nada, facultades de control:

«vigilar e inspeccionar todos los ramos de la administración comprendidos en el territorio de su mando, y los establecimientos que de ellos dependan».

Ciertamente, podrá también

«proponer al Gobierno todo lo que pueda contribuir al adelantamiento y desarrollo intelectual y moral de la provincia, y al fomento de sus intereses materiales».

Faltaría más. Pero la propia expresión de la norma está evidenciando que —aparte de que la intensificación de la actitud centralizadora ha puesto en sus manos una función que antes era de la Diputación y respecto de la que le estaba vedado inmiscuirse en ella— no le quedan atribuidas a este título competencias administrativas concretas. A salvo, desde luego, las que se refieren a la esfera propia del Ministerio de la Gobernación, del que resulta investido de la condición de Delegado provincial; por este concepto, podrá «suspender, modificar o revocar... los actos de las autoridades, corporaciones y agentes que dependen del ministerio de la Gobernación de la Península», así como suspender a funcionarios dependientes del propio Ministerio. Se le encarga también de «cuidar de todo lo concerniente a la sanidad», pero es que este ramo constituirá durante largo tiempo uno de los ramos propios de Gobernación, precisamente por sus tradicionales contactos con el orden público.

No debe, sin embargo, dejarse al margen la recurrencia del intento de hacer del Gobernador Civil un administrador, más que un político. En estos casos, las competencias que se le atribuyen inciden de modo directo en los ramos hasta entonces consolidados en la organización administrativa provincial. Así, el *Real Decreto de 28*

de diciembre de 1849, que iba a intentar que la institución recobrase, al menos en parte, los rasgos con que la concibiera Javier DE BURGOS. Esta norma parte, ante todo, de la conveniencia de reducir al principio de unidad la Administración provincial. En ella han evolucionado de modo casi paralelo el Jefe político y el Intendente, este último «con dependencia directa» del Ministerio de Hacienda (*art. 9.º del Real Decreto de 23 de mayo de 1845*, que es la ordenación inmediatamente precedente). Ahora, cuando la reforma fiscal de MON ha introducido una racionalidad en el sistema tributario, parece llegado el momento de acabar con un problema que el preámbulo de aquel Real Decreto plantea así, lisa y llanamente:

«cuando dos autoridades iguales en categoría dividen entre sí atribuciones, que lejos de excluirse mutuamente tienen íntimo enlace y contacto, no pueden evitar conflictos, por grande que sea su celo y su abnegación, ni les es dado proceder en sus disposiciones con aquella absoluta conformidad de miras, sin la cual *la unidad administrativa se quebranta*, ya que no desaparezca del todo».

Consecuentemente,

«en sustitución de los Jefes políticos e Intendentes, se crea una sola autoridad civil superior en cada provincia con la denominación de Gobernadores de provincia».

La reforma no se detiene aquí. En consecuencia con el carácter atribuido al Gobernador, su nombramiento se efectuará por el Consejo de Ministros, refrendado el Real Decreto por el Presidente (*artículo 2.º*). Y, sobre todo, se superaban las anteriores limitaciones en el *artículo 6.º*:

«los Gobernadores de provincia se entenderán directamente con los Ministerios de la Gobernación, Hacienda y Comercio, Instrucción y Obras Públicas, de los cuales dependen en los respectivos ramos del servicio».

Enseguida, una *Real Orden de 26 de enero de 1850* promulga una Instrucción que se atiene con fidelidad a los ideales formulados por su antecedente, la de Javier DE BURGOS:

«la nueva magistratura creada por S. M. (Q. D. G.) para el gobierno de las provincias, posee indudablemente muchos más medios que la que ha reemplazado para desempeñar cumplidamente el alto deber de fomentar los intereses morales, intelectuales y materiales del país. Sin embarazo en su acción, y sin temor de conflictos de autoridad, por reunir bajo su dependencia todos los ramos de la administración pública, los Gobernadores civiles pueden grandemente responder a la confianza que S. M. ha depositado en ellos.

.....
Ansiosa S. M. de que los tres grandes intereses mencionados reciban todo el impulso que ha de menester... me ha ordenado que respecto a los ramos que dependen del Ministerio de mi cargo, recuerde a los Gobernadores civiles las grandes obligaciones que el suyo les impone y no deben olvidar por un momento en el desempeño de su elevada magistratura».

Vuelven a aparecer las consideraciones, consejos y directivas en materia de instrucción en todos sus órdenes: la agricultura, ganadería, industria, comercio, caminos, canales, puertos y demás obras públicas... Una vez más, la ideología del fomento se hace presente pugnando por abrirse un camino en medio de una política transida de sentimientos de dominación: los Gobernadores Civiles tendrán presente, sin duda, que

«el objeto principal de todo Gobierno es el bienestar de la sociedad a cuyo frente se halla».

No debe olvidarse que en el contexto de la Administración de la época hay un argumento trascendente para el predominio del Gobernador Civil sobre los demás ramos administrativos: su carácter de depositario de los poderes de coacción. Aquí está el fundamento de su intervención, pero también los límites de la misma, frente a la autonomía de hecho de que gozan los distintos servicios provinciales en su gestión. La *Real Orden de Hacienda de 29 de diciembre de 1849* es expresiva al respecto:

«el ánimo de S. M. al dar intervención a los Gobernadores en los asuntos de Hacienda no ha sido sustituirlos pura y simplemente a los Intendentes en todas sus funciones, *sino tan sólo en las de autoridad y vigilancia*, dejando las relativas a la administración interior de rentas al cuidado de los Jefes especiales de las mismas. Porque si bien no puede privarse a los Gobernadores del mando que produce obligación a los administrados, el cual sólo pueden ejercerlo las autoridades de orden público, ni de la vigilancia sobre todas las partes de la Administración en calidad de delegados superiores de la Administración en las provincias, no puede tampoco exigirse, en cuanto a las funciones de un orden especial relativas al despacho interior de los servicios de un ramo, la constante intervención de los Gobernadores, sin exponerse a entorpecer el curso de los mismos servicios y a hacer pesar sobre esas autoridades una carga que soportarían difícilmente».

El razonamiento de Hacienda es el primero. Es, además, antológico a tenor de los que se harán después en cada uno de los sectores en que se va estructurando la Administración periférica del Estado.

c) El control de la vida municipal.

Otro sesgo importante en el gobierno provincial va a llevarse a cabo en torno a los poderes de control sobre los Ayuntamientos. La ordenación de la época gaditana había puesto un énfasis especial en las Diputaciones, como tutoras de los pueblos. La *Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845* traspasa en su integridad tales poderes al Jefe político. Este traspaso constituía, desde luego, una de las claves políticas en el pensamiento de los moderados. El esquema de gobierno territorial seguía siendo el previsto por la *Constitución de 1812*, y de lo que se trataba ahora era de tensar el hilo conductor hacia la periferia, de modo que ésta quedase debidamente neutralizada. Ante todo, esto llevaba inexorablemente consigo una reacción contra el liderazgo representativo del Alcalde, invocando el principio de unidad en el seno del Poder ejecutivo, en el que se integraba la primera autoridad municipal. Como he señalado ya en otra ocasión, queda

claro en los testimonios con que se cuenta que los Alcaldes constitucionales desempeñan un papel político de importancia a lo largo de los períodos de implantación constitucional que se suceden hasta el arraigo de los moderados en el poder, es decir, hasta 1843. Ciertos Alcaldes, sobre todo al frente de su Milicia Nacional, se erigen en conductores de la revolución liberal y participan de modo activo en las distintas alternativas políticas que se suceden. Como consecuencia, la generación de políticos que construyen las distintas piezas del Estado, a la muerte de Fernando VII, pone todo el énfasis posible en reducir a un área estrictamente administrativa el carácter y las funciones del Alcalde. Esta se hace evidente en la literatura jurídico-pública que precede a la Ley de Ayuntamientos de 1840 y en los trabajos de nuestra primera generación de administrativistas. Los testimonios de Alberto LISTA, Patricio DE LA ESCOSURA, Alejandro DE OLIVÁN o Javier DE BURGOS son harto elocuentes. Con arreglo a ellos, la propia concepción del régimen local, que había prevalecido en los cortos períodos de vida práctica de la Constitución de 1812, debe ser profundamente alterada. Alteración que supondrá, por una parte, la supresión de la cláusula de «gobierno interior» en la órbita de las funciones municipales y, por otra, las mediatizaciones y eliminaciones del carácter electivo del Alcalde a fin de subordinarlo a la acción administrativa que asume el poder ejecutivo del Estado.

He aquí la flagrante contradicción que los moderados observan: el poder ejecutivo ha de depender únicamente de su cúspide y no de la base. Los pueblos tienen funciones ejecutivas; por lo tanto, resulta inexplicable que, en sus gobernantes, se rompa la línea jerárquica. Más desgarradamente verifican la oposición entre representatividad y funciones administrativas que la Constitución de Cádiz había amalgamado en los pueblos. ORTIZ DE ZÚÑIGA, por otra parte, en el prólogo de su *Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, escrito en 1841, reprobará expresamente:

«la tendencia pertinaz y ciega de los reformistas (de la Constitución de 1812) a ensanchar el poder municipal a costa de la fuerza y robustez del poder central, y a disolver así el principio de unidad en que descansa toda la base de un buen gobierno».

Para los principales epígonos de esta tendencia, está claro que la Constitución de Cádiz había ido mucho más allá del puro corregir

de los vicios del absolutismo del Antiguo Régimen: había, en realidad, vuelto al primitivismo político anterior a la consolidación del Estado como forma política.

En definitiva, esa grave quiebra del principio de unidad que los moderados observaron en el gobierno local de corte representativo, ese peligro para el Estado que suponía «el ejercicio de una soberanía repartida entre tantas repúblicas cuantas eran las municipales» —al decir del propio ORTIZ DE ZÚÑIGA—, va a ser el argumento central en contra del régimen de los Alcaldes. Y, en su consecuencia, tiende a abrirse paso el sistema que podríamos llamar de las dos confianzas, la de la base y de la cúspide.

1840 es la fecha clave para la configuración del Alcalde. En la Constitución de 1837 se había establecido que «para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la Ley conceda este derecho» (art. 70), marginándose expresamente una mención constitucional del tema del Alcalde. Ahora el Gobierno, en cuanto al nombramiento de los Alcaldes, proponía lo siguiente:

«1.º El Rey, por el Ministerio de la Gobernación, previo informe de los jefes políticos, elegirá Alcaldes y Tenientes de Alcalde de todas las capitales de provincia, de entre los nombrados para formar Ayuntamiento. 2.º El jefe político de cada provincia elegirá para Alcaldes y Tenientes de Alcalde de los pueblos cabezas de partido a que excedan de 500 vecinos, en los términos que el Rey elige para los de las capitales de provincia, según se previene en el párrafo anterior. 3.º En todos los demás pueblos serán Alcaldes y Tenientes de Alcalde los individuos nombrados para serlo del Ayuntamiento que hayan reunido mayor número de votos, y por orden.»

Los oponentes al proyecto lo tacharon de anticonstitucional, tanto por haberlo presentado el Gobierno como Ley de autorización como por entender que en el fondo se oponía al referido artículo 70 de la Constitución de 1837. El Gobierno sacó adelante el proyecto, pero perdió el poder justamente al promulgarse la Ley de Ayuntamientos. El Decreto de 13 de octubre de 1840 —un día después de la abdicación de la Reina María Cristina y del nombramiento de Espartero como Regente— suspendió la aplicación de la Ley, que sería

restablecida con modificaciones por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.

El Gobierno, en definitiva, perdió el poder y la Ley de 1840 tuvo una esporádica vida, pero la teoría del doble carácter del Alcalde y el sistema de designación gubernativa se impondrá para el futuro, aun con concesiones y variantes. El Alcalde va a ser definitivamente el eslabón último de esa red jerarquizada de agentes que el centro sitúa en la periferia del país. Bien claramente lo expresa un año después una de las figuras claves de la época, Javier DE BURGOS:

«La elección de los pueblos puede, sin embargo, recaer en todos tiempos, y especialmente en los de disensiones civiles, en personas a quienes no sea posible encomendar sin peligro las importantes y complicadas atribuciones de la justicia y de la administración, y de ahí la necesidad de reservar al depositario supremo de estos poderes, es decir, al Jefe del Estado, la facultad de revestir de ellas al que entre los elegidos del pueblo parezca más a propósito para desempeñarla, o, lo que es lo mismo, la facultad de nombrar al Alcalde.»

En la Constitución de 1845 se menciona ya de modo separado al Alcalde y al Ayuntamiento, y sólo a este último se refiere la electividad por los vecinos:

«habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho» (art. 73).

Es decir, en el nivel constitucional la cuestión queda resuelta sobre la base de que Alcalde y Ayuntamiento son dos piezas distintas en la organización del Municipio, y cada una de ellas, pese a lo escueto del texto, recibe un tratamiento constitucional diferente. La Ley municipal de 8 de enero de 1845 resuelve el tema del Alcalde en su artículo 9.º del modo siguiente:

«Los Alcaldes y Tenientes de Alcalde serán nombrados por el Rey en todas las capitales de provincia, y en las cabezas de partido judicial cuya población llegue a 2.000 vecinos. En los demás pueblos los nombrará el

jefe político por delegación del Rey. En ambos casos se hará el nombramiento entre los concejales elegidos por los pueblos.»

La fórmula expresada por Javier DE BURGOS es la que ha plasmado en la ley; ahora bien, el intento de corrección de la trayectoria institucional de la figura del Alcalde, a cargo de las tendencias que dominan la arena política desde la muerte de Fernando VII, no termina con la instauración del régimen de las dos confianzas. La cúspide del poder ejecutivo se reservará, en la Ley de 8 de enero de 1845, algo más que la facultad de poner su confianza en uno de los Concejales del Ayuntamiento. El artículo 10 de la Ley releva al poder central de la necesidad de designar su delegado entre los Concejales, restableciendo la vieja institución del Corregidor:

«Ley Rey, sin embargo, podrá nombrar libremente un Alcalde Corregidor en lugar del ordinario, en las poblaciones [donde lo conceptúe] conveniente; la duración del Alcalde Corregidor será limitada; su sueldo se incluirá en el presupuesto municipal.»

Más aún, la Ley de 10 de abril de 1845, acerca de la organización de los gobiernos de las provincias, dispuso en su artículo 1.º que el Gobierno podría establecer en las provincias que lo creyera conveniente uno o más jefes políticos subalternos, los cuales ejercerían en sus respectivos distritos, bajo la dependencia del Jefe político superior, las atribuciones señaladas a esta autoridad, si bien con las modificaciones que determinase el Gobierno; en su consecuencia, se nombrarán cincuenta jefes de distrito, cuyo título cambiaron poco después por el de jefes civiles, y se señalaron sus atribuciones en el Real Decreto de 1 de diciembre de 1847, cuyo artículo 1.º del mismo dispuso que dichos jefes fueran Alcaldes-Corregidores en los pueblos de su residencia. Los Jefes civiles serían suprimidos poco después por el Real Decreto de 19 de septiembre de 1849, pero los designados permanecieron con el carácter de Alcaldes-Corregidores.

Por otra parte, el alcance del artículo 10 de la Ley de 8 de enero de 1845 puede observarse en las Reales Ordenes de 5 y 27 de marzo de 1851, por las que, a fin de introducir economías en la administración de los pueblos y no obstante haberse propuesto «observar el Gobierno la facultad que en beneficio de aquéllos le concede la Ley

para nombrar Alcaldes-Corregidores», se suprimen 113 Corregidores. La supresión definitiva de los Alcaldes-Corregidores supondría la consolidación del régimen del doble carácter del Alcalde y del sistema de las confianzas —la de la base y la cúspide— como exigencias políticas inexcusables para su nombramiento.

La *Ley de 8 de enero de 1845* deja, pues, en manos del Gobierno y los Jefes políticos la propia designación de los Alcaldes, así como de los Tenientes de Alcalde (*art. 9.º*). Así disponía el Gobernador de unos delegados directos suyos en cada núcleo de población, unidos a él por una relación de lealtad y confianza estrictamente personales. El Alcalde es, en efecto, delegado del Gobierno en el término, actuando en tal concepto «bajo la autoridad inmediata del Jefe político» (*art. 73*); en los demás casos, esto es, cuando actúe como «administrador del pueblo», tampoco escapa a esa autoridad, porque entonces lo hace «bajo la vigilancia de la administración superior» (*art. 74*). La relación jerárquica se prolonga luego con las facultades del Jefe político para suspender, en caso de falta grave, al Alcalde, los Concejales o los Ayuntamientos; y el Gobierno, mediando causas graves, puede acordar la destitución de aquéllos y la disolución del Ayuntamiento (*arts. 67 y 68*). Ello aparte, el Alcalde ha de obtener permiso del Jefe político hasta para ausentarse del término municipal, y siempre invocando justa causa (*art. 63*).

Al margen de estos poderes de control sobre la Corporación municipal y sus miembros, y del propio control de las elecciones municipales (*art. 54*), es, además, la actividad municipal la que queda sometida a un régimen generalizado de autorización gubernativa previa; así, los bandos, ordenanzas, obras de utilidad pública, mejoras, formación y alineación de calles, arrendamiento de fincas, imposición de arbitrios, aceptación de donaciones, litigios, etc.:

«los acuerdos sobre cualquiera de estos puntos se comunicarán al Jefe político, sin cuya aprobación, o la del Gobierno en su caso, no podrán llevarse a efecto» (*art. 81*).

En otros casos a los que se refiere el *artículo 80*, y que se sitúan en lo estrictamente rutinario dentro de la administración municipal, el precepto prescribe que

«los acuerdos tomados por los Ayuntamientos sobre cualquiera de estos objetos son ejecutorios; sin em-

bargo, el Jefe político podrá de oficio, o a instancia de parte, acordar su suspensión si los hallare contrarios a las leyes, reglamentos o Reales órdenes, dictando en su conformidad, y oído previamente el Consejo provincial, las providencias oportunas».

En último término, el Jefe político es el cauce de comunicación para toda exposición que el Ayuntamiento pretenda hacer llegar a las autoridades superiores.

d) Ordenación del conjunto burocrático y caracterización de los Gobernadores.

Un último trazo debe añadirse, para completar el perfil de este nuevo intento, esta vez puramente aparente, de situar los Gobiernos civiles en el nivel propiamente administrativo. Es el que representa el *Real Decreto de 14 de enero de 1857*, por el que, según su artículo 1.º,

«los Gobernadores, Secretarios y Oficiales de Gobiernos de provincia formarán un cuerpo que se titulará de la Administración civil provincial».

El intento se inscribe, en realidad, en un marco diferente del que aquí se examina; se trata de un paso adelante en la sustantivación de la burocracia, tras el Real Decreto de 18 de junio de 1852, de BRAVO MURILLO. En el mismo se había ordenado la carrera administrativa, y particularmente el sistema de mérito para el ingreso en ella. Por otra parte, los Ministerios de mayor peso burocrático contaban ya, en 1857, con una ordenación específica de su funcionariado (*Real Decreto de 7 de febrero de 1827*, para Hacienda, y luego *Real Orden de 1 de octubre de 1852*; *Real Decreto de 28 de octubre del mismo año*, para Gobernación, luego modificado sucesivamente por los de *10 de julio* y *21 de octubre de 1853* y *9 de agosto de 1854*), y el proceso continúa en los años siguientes. Sin embargo, y aun cuando ya queda el germen de esta idea de un Cuerpo de Administradores civiles, ni siquiera ahora se intentaba, en realidad, hacer del Gobernador Civil un funcionario, o simplemente un tecnócrata. En efecto, todo el énfasis del *Real Decreto de 1857* reside en la exigencia de una aptitud comprobada para el acceso a los cargos de los Gobiernos ci-

viles. Sin embargo, respecto del Gobernador, el *artículo 5.º* expresa con claridad el carácter del cargo:

«la elección de los Gobernadores será libre, pudiendo recaer el nombramiento en la persona que el Gobierno tenga por conveniente, aunque no pertenezca a la carrera administrativa, con tal de que haya cumplido la edad de treinta años».

C) *La creación y funciones de los Consejos provinciales*

La posición del Gobernador Civil queda, finalmente, dibujada en el propio año de 1845, cuando se instaura la jurisdicción contencioso-administrativa, situando la primera instancia en los Consejos provinciales, cuya presidencia se le otorga. El sistema adoptado es, como se sabe, el denominado de *jurisdicción retenida*, en cuya virtud es el propio Poder ejecutivo quien realiza el propio control de sus actos, marginando al Poder judicial. Esto implicaba, en lo que al Gobernador Civil se refiere, la consideración y los poderes propios de una autoridad jurisdiccional. COLMEIRO le califica, por ello, como *Juez administrativo de excepción*, aludiendo con ello a su calidad de depositario de los poderes de coacción precisos para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

En cierto modo, vale la pena tener en cuenta la dirección contraria que siguen, en este punto, las figuras del Alcalde y el Gobernador Civil. La Constitución de Cádiz había situado en el primero de ellos, a un tiempo, la condición de Autoridad gubernativa y de Autoridad judicial. Un correcto desenvolvimiento de la justicia en el nivel municipal, más que el planteamiento dogmático de la teoría de la división de poderes, venía exigiendo el desdoblamiento personal de las dos funciones, lo que se conseguirá paulatinamente al crearse los Juzgados de Paz. Por el contrario, se invocará un argumento de corte dogmático: la exigencia de que el Poder ejecutivo queda exento del judicial —así se habrá planteado en la Francia revolucionaria—, para situar en el propio Poder ejecutivo el control de las decisiones administrativas. En el centro político se constituye el Consejo Real, para preparar y proponer las decisiones jurisdiccionales que adopte el Consejo de Ministros, y, en las capitales de provincia, el Consejo provincial y el Gobernador Civil.

La *Ley de 2 de abril de 1845* organiza el Consejo provincial, bajo la presidencia del Jefe político, con un corto número de vocales, de tres a cinco, nombrados por el Rey; dos de los cuales, al menos, serán Letrados. Su función básica es la actuación «como tribunales en los asuntos administrativos; y bajo tal concepto oírán y fallarán, cuando pasen a ser contenciosas» las cuestiones litigiosas en que sea parte la Administración y no queden bajo el amparo de los Tribunales ordinarios o de Juzgados especiales (*arts. 8.º y 9.º*).

El Consejo provincial, no obstante, no se constituye única y exclusivamente como un órgano para el desarrollo de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino también para asistir en función consultiva al Gobernador Civil:

«los Consejos provinciales, como cuerpos consultivos, darán su dictamen siempre que el Jefe político por sí o por disposición del Gobierno se lo pida, o cuando las leyes, Reales órdenes y reglamentos lo prescriban» (*art. 6.º*).

Es evidente que también en este punto la evolución lleva a un desalojo de la Diputación provincial, aunque no del todo, en la tarea de asistencia y consejo a la Autoridad gubernativa de la provincia. En este sentido, pues, el Consejo provincial supone un paso en la sustantivación de una organización administrativa propia del Estado en la provincia, distinta y completamente al margen de las Diputaciones, y configurada con arreglo al principio burocrático, y no el representativo. Así se pretendía, desde luego, obviar uno de los inconvenientes que los moderados encuentran en el modelo gaditano de gobierno territorial. Como una puerta abierta hacia una mayor inserción del Consejo en la Administración activa queda el *artículo 7.º* de la Ley:

«tendrán, además, en los diferentes ramos de la administración la participación que las leyes especiales de los mismos, las Reales órdenes y reglamentos les señalen».

D) *Desorden en la sociedad periférica y reforma política:
la provincia como ámbito de la dinámica electoral*

Hasta aquí los logros del impulso de reforma administrativa. Es evidente, sin embargo, que ni sus propios epígonos creían que en ella pudiera quedar encerrada la dinámica política de un país que, además, estaba en plena ebullición. Por mucho que fuese el descrédito con que miraran la vida política algunos de los renovados despotas ilustrados, ésta, con sus exigencias, se les imponía siempre como un hecho que no cabe desconocer. No lo desconocía el Javier DE BURGOS que escribe los *Anales del Reinado de Isabel II*, tan distante en este punto de sus *Ideas sobre Administración*. Ni siquiera ellos, pues, podían prescindir de las exigencias que la política pura les planteaba. Y, por otra parte, todo el mundo estaba de acuerdo en que era imprescindible una buena Administración.

Así que la diferencia entre unos y otros radicaba en el ritmo y el alcance de la reforma política. A nivel de instituciones nacionales, la diferencia entre una y otra tendencias queda plásticamente expresada en la distancia que separa el Estatuto Real de 1834 de la Constitución de 1837. Por otra parte, es evidente que la dinámica de reformas, al encontrar frecuentemente el centro político cerrado al cambio, instrumenta de modo constante los movimientos de la sociedad periférica. Así, es la propia sociedad periférica la que intenta construir un centro político distinto, o sostenerlo, según las tendencias, y al margen la fuerza personal de los espadones.

Pero es tanta la distancia entre la ciudadanía llana y el poder que cuando aquélla comparece en la escena política lo hace súbitamente, en forma literal de rebeldía frente a la situación global existente; no tratando de cambiar esto o aquello, sino de llevar a cabo un episodio revolucionario. Por eso hay que distinguir cuidadosamente entre los acontecimientos que se producen con la mera intención de rotación en el equipo que gobierna, aunque ello lleve el designio expresamente consignado de un cambio político, y aquellos otros en que la desesperación lleva a más, y arrastra a un componente social más amplio. No siempre será, sin embargo, sencilla esta distinción. Fundamentalmente, los progresistas logran la movilización popular en las ciudades.

Organizar la sociedad periférica se constituye, pues, en un objetivo primordial de los Gobiernos que se suceden. A esta organización

nos hemos referido ya en parte, y quedan otros dos aspectos de relieve singular: la vía electoral, como correa de transmisión del deseo del centro político a una periferia convenientemente instrumentada, y la institucionalización de las Diputaciones provinciales.

A través de estos dos marcos, la sociedad periférica se hace presente activamente en la vida política nacional. Más aún, difícilmente podría decirse que existe, en el punto de partida, un centro portador de una idea de organización del Estado capaz de someter a la periferia y hacerla aceptar esa idea: es el centro político el que entonces se está constituyendo, y para ello la burguesía ha de abrirse paso entre fuerzas estrictamente contradictorias. Pero será esa burguesía la que acabe, en definitiva, constituyéndolo y lo sostendrá desde la periferia. En efecto, la muerte de Fernando VII desencadena la primera guerra carlista. A partir del profundo desorden que conlleva la circunstancia bélica, en muchas regiones españolas está claro que el campo representa la aquiescencia al régimen absolutista, mientras que las ciudades son portadoras del impulso hacia la consolidación del régimen liberal. Mas, por otra parte, la Corona y el entorno que la rodea no terminan por aceptar la implantación del régimen de libertades; desde el centro político, los movimientos de la periferia constituyen —como escribe Javier DE BURGOS— un «movimiento ultraliberal».

Es de hacer constar que esta periferia no es únicamente portadora de un ideal de organización propia, frente al centro político, sino que se trataba precisamente de constituir el centro y el Estado de otro modo. Aunque esporádicamente se atisbe otra cosa (por ejemplo, «El Vapor» pide en 1835, entre otras reformas, la separación de las Coronas de Castilla y Aragón), lo que se propugna es un paso adelante sobre las reformas puramente administrativas. Esto parece claro, por ejemplo, en el movimiento de 1835, que es rigurosamente ejemplar a estos efectos. Arrancando de Barcelona el 25 de julio, se extiende por diversos territorios. La situación parece haber vuelto al estado de cosas de 1808; una amplia pluralidad de juntas provinciales se constituyen, reclamando al equipo ministerial la reforma política: «igualdad legal, libertad civil y de imprenta, la supresión o modificación de la política, la inviolabilidad de la propiedad, la responsabilidad ministerial», etc., se pide a la Reina desde Barcelona; «Constitución o muerte», se grita en Madrid. La Milicia Nacional —cuyo componente estrictamente burgués y urbano ha puesto de relieve, para Madrid, J. S. PÉREZ GARZÓN— apoya estos

pronunciamientos, no siempre ni estrictamente de facciones del Ejército, que constituyen expresión de la rebeldía de las ciudades más granadamente burguesas. El resultado acabará siendo la implantación de un régimen liberal como el de la Constitución de 1845, con un poder político que constituye el monopolio de una determinada capa social. En este contexto, y como síntesis final de las tendencias de reforma puramente administrativa y las que propenden a la reforma política, se produce la reforma del Régimen Local, y al mismo se incorporan ahora las Diputaciones provinciales. Pero antes es preciso contemplar la provincia como marco electoral en el que se desenvuelve el Gobernador Civil.

El régimen constitucional implica, claro está, la celebración periódica de elecciones. Mediante ellas, la sociedad periférica ha de otorgar su confianza a una opción determinada sobre la configuración y objetivos del centro político. Para la mentalidad de quienes han recuperado los resortes de poder, allá por 1845, las elecciones no constituyen otra cosa que un inconveniente insoslayable. Y todo el esfuerzo quedará, en consecuencia, orientado hacia la restricción máxima de su impacto y, desde luego, la neutralización del mismo. Esto exigía, como primera medida, el abandono de la provincia como circunscripción electoral y su sustitución por el distrito. Se partía de la convicción de que la menor dimensión de las circunscripciones iba a permitir un mejor y más directo control del electorado, tanto por parte de los «notables» (o aspirantes a esta condición) que se constituyan en candidatos como por el Jefe político y sus dependientes. BECARUD ha referido a 1840 la fecha de inicio de los manejos electorales que tienen como ejes principales al cacique local y al Jefe político. Las críticas de escritores políticos y de costumbristas de la época nos proporcionan datos para componer una imagen del sistema, aunque no sea tan completa como la que ya se ha proporcionado de la época de la Restauración. RICO Y AMAT, en su *Diccionario de los políticos*, de 1855, señala irónicamente que las elecciones son

«el prólogo de una comedia, como tal no se respetan en él las reglas de acción, tiempo y lugar... es la elección una batalla campal donde se vence, no por el número de los soldados, sino por la estrategia de los generales. El ejército ministerial lleva casi siempre la mejor parte... si se ve perdido suele arrojar ciertos proyectiles que destruyen con facilidad las más sólidas

trincheras de sus contrarios... en los pueblos por esas épocas se presentan algunos pájaros de mal agüero... particularmente en estos días es necesario en los distritos la presencia de los comisionados de contribuciones y de los encargados de aumentar el subsidio o de rectificar la estadística».

El distrito constituye, pues, un ámbito idóneo para el control de la elección por los «notables», las «capacidades» a que alude el pensamiento de la época. Esencialmente, los propietarios de la tierra consolidados por la desamortización; realizada con esta finalidad consciente por MENDIZÁBAL, por lo menos, y los profesionales que, además de ser contribuyentes, sufren el impacto de un efecto mimético, se prestan a una operación asimilista, compartiendo el monopolio del sistema electoral. Este es el segmento de la sociedad que hace la política, y en ella se reparte los papeles. Para los escritores de aquel tiempo, se trataba de las «clases medias»; después se ha hecho referencia a la «burguesía». En general, sin embargo, se trata de un sector de la sociedad mucho más restringido, sobre todo a partir de la Ley Electoral de 1846, cuya composición resulta básicamente de la alianza, como se acaba de señalar, entre los propietarios de la tierra y un conjunto de elementos burgueses, de extracción entre las profesiones; la mentalidad de unos y otros dista, desde luego, de tener la dimensión creadora que despliega la burguesía de otros países, basculando, sobre todo, sobre las ideas de orden público y mantenimiento de la situación existente. Esto, incluso cuando se abre el Estado a una política de obras públicas, proporcionando oportunidad de negocios.

E) *La sustantivación de las Diputaciones provinciales*

1. *De la provincia como colectividad a la Diputación como sujeto de derecho.*

Es en esta época cuando las Diputaciones provinciales adquieren ya un perfil propio, en cuanto expresión de una entidad local que se coloca en una peculiar situación de engranaje, en relación con la Administración del Estado, pero que ya es diferente de ella. Esta evolución consolidadora plasma, sobre todo, en torno a estos tres característicos rasgos: 1.º, la sustantivación de las Diputaciones en

relación con el cuerpo social que le sirve de base, esto es, las Provincias; 2.º, el reconocimiento de su condición de Entidades representativas; 3.º, la atribución del gobierno y administración de unos intereses peculiares, distintos de los del Estado.

El primero de estos rasgos no es sencillo de formular. Hasta entonces, la teoría y la legalidad positiva no habían adoptado, de un modo reflexivo y generalizado, un punto de vista sobre el dato de la personalidad jurídica, la atribución de la condición de sujeto de derecho a un colectivo social determinado, en cuanto índice de tratamiento individualizado por el derecho positivo, en los distintos aspectos de la vida jurídica. La teoría, de acuerdo con la tradición jurídica, estimaba que las colectividades territoriales eran personas jurídicas, y así, en ocasiones, se menciona con esta condición a los pueblos y, en algún caso, a las Provincias. Esto explicaría que en la época gaditana se trate a las provincias y a los pueblos de un modo directo, en cuanto colectivos que comparecen a la vida jurídica con una individualidad propia, o, en términos más actuales, diríamos que con una personalidad. Este mismo tema no se planteaba en relación con los órganos o instituciones que representaban a las provincias y los pueblos, esto es, las Diputaciones y los Ayuntamientos. Ahora, por el contrario, todo el énfasis de la legalidad estriba en un tránsito desde la originaria personificación de los pueblos y las provincias a la consideración, como personas jurídicas, de los Ayuntamientos y las Diputaciones.

La sustantivación de la Diputación, como institución representativa de la provincia, queda definitivamente lograda cuando el legislador la califica como *Corporación*, reconociéndole, por tanto, una personalidad jurídica propia. La interpretación de este hecho, sin embargo, es la que ha de realizarse en términos distintos de los que a veces se formulan. Se ha dicho, en efecto, que los entes locales consiguen el otorgamiento de una personalidad jurídica propia como una garantía frente al Estado, como expresión, por parte de éste, del reconocimiento de la propia individualidad. La verdad es que en el lance se ha perdido algo trascendente. Hasta entonces, la tradición jurídica había venido reconociendo una personalidad a los pueblos y, más o menos nítidamente —cuando llega el XIX—, a las provincias. Ahora, en cambio, se produce una hipóstasis característica, explicable desde las concepciones sociales y políticas dominantes: los sujetos de derecho no son las provincias, sino sus Diputaciones. Desaparece, pues, del contexto normativo de la organización jurídica, la

colectividad social, ocupando su lugar la institución que la representa. No se ve, pues, ventaja por ninguna parte para el Régimen Local, en general, y para la provincia, en particular.

Es ahora, en efecto, cuando las Diputaciones pasan de ser consideradas *Cuerpos* o *Corporaciones*. Es difícil conferir una cierta exactitud, un determinado significado jurídico, a una y otra expresiones a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Pero, evidentemente, el tránsito desde una a otra calificación pone de relieve una clara sustantivación de las Diputaciones provinciales. La expresión «Corporaciones» aparece ya empleada expresamente por el legislador en 1835; la *Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856* lo calificará expresamente de «Corporaciones económico-administrativas» (*art. 124*), y lo mismo hace la *Ley de 25 de septiembre de 1863* para las Diputaciones (*art. 20*).

Este aspecto queda claro si se compara la Instrucción de 1823, antecedente inmediato, con lo que dispone la Ley de 8 de enero de 1845. En primer lugar, ésta dispone ya que las Diputaciones provinciales contarán con un presupuesto propio, cosa que no ocurría en la Instrucción de 1823, como muestra el *artículo 175* de la misma; ahora es ella la que tiene un presupuesto independiente del del Estado, a cuyo régimen se dedican los *artículos 60 y siguientes* de la Ley. Otro aspecto importante del proceso de personificación de la provincia está en el *artículo 59*, que se refiere a las acciones judiciales que se intenten contra una provincia, lo que lleva implícito el reconocimiento de la personalidad para comparecer por sí misma en juicio; ciertamente, representada por el Jefe político, «pero en caso de que la acción se intentare contra el Estado, la Diputación nombrará uno de sus vocales para que la siga en su nombre». Es decir, cabe ya el litigio de la provincia frente al Estado. En último término, la Ley, además de reconocerle una capacidad para allegarse ingresos y realizar gastos, en el marco de la previsión presupuestaria, le reconoce la capacidad necesaria para la realización de negocios jurídicos, de compra, venta y cambio de propiedades, creación o supresión de establecimientos y realización de obras de toda clase, así como aceptación de donativos, mandas y legados (*art. 56*). En cuanto a la dimensión jurídico-pública de la capacidad, queda clara la competencia de las Diputaciones para la instalación y mantenimiento de los establecimientos provinciales y la realización de obras y servicios públicos, quedando a la legalidad específica de cada uno de los ramos administrativos la precisión de las obligaciones que las

Diputaciones provinciales asumirían en cada uno de ellos; queda, igualmente, reconocida la posibilidad del establecimiento de los arbitrios que fueren necesarios «para cualquier objeto de interés provincial» (*art. 55-4.º*).

2. *La Diputación como institución representativa: sus límites.*

Por lo que se refiere a la condición de Institución representativa, los moderados estimaban que el otorgamiento de esta condición se opone de modo rotundo a todos los intentos de centralización y de orden y prosperidad que preconiza la tendencia antes señalada. En lo que se refiere a la composición y funcionamiento de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, entienden de modo generalizado que la propia Constitución de Cádiz constituye la causa de la situación, en la medida en que realizó una restauración de instituciones medievales —así, ORTIZ DE ZÚÑIGA— tan ajenas a las necesidades de centralización trataba sobre lazos estrictamente jerárquicos, propias del Estado en el siglo XIX. En la «Revista de Madrid», en la década de los treinta, se pronuncian en el mismo sentido Alberto LISTA, Patricio DE LA ESCOSURA y demás convencidos de que el centro de gravedad del Estado ha de situarse en un Poder ejecutivo jerárquicamente integrado por un Gobierno y su red de agentes asentados en las circunscripciones territoriales. Javier DE BURGOS, refiriéndose a las Diputaciones provinciales, formula el reproche patéticamente en las líneas finales de sus *Ideas sobre Administración*:

«doloroso es tener que recordar a principios del siglo XIX en una gran nación europea teorías elementales de gobierno, conocidas ya del mundo todo, y que formular sus consecuencias, aplicadas ya hoy desde la cumbre de los Alpes a la extremidad de la Calabria, como desde las bocas del Vístula a las del Bidasoa. Pero ¿cómo no proclamar aquellas teorías, cómo no insistir sobre sus consecuencias, cuando se muestra desconocer unas y otras, por el hecho de dejar los intereses públicos a merced de esas tristes superfetaciones, que ni con la exorbitada misma de sus prerrogativas, pueden disfrazar su impotencia radical para hacer el bien? Ninguno han hecho, ninguno han podido hacer las Diputaciones provinciales, porque se lo

veda su acéfala conformación. Importa, pues, organizarlas convenientemente, si han de cuidar de los intereses de las provincias, como importa organizar los Ayuntamientos, si bien de proteger los intereses de los pueblos. Sin eso, no habría en breve pueblos ni provincias; y no es ésta una lúgubre profecía que aventura, sino una espantosa verdad que recuerdo. ¿No vemos todo vagar por esos campos y esas calles el espectro de la miseria? ¿Y no sabemos todos que escondido entre los harapos de ese espectro, puede allí entretenerse en afilar sus garras el monstruo del despotismo?».

Estos administradores contemplan con amargura cómo las instituciones locales, aún concebidas con las limitaciones que plasmaba la legalidad en vigor, son «Corporaciones populares... perjudiciales para el Estado» (P. DE LA ESCOSURA). Por ello sostendrán la tesis de que la provincia no es, como colectivo, otra cosa que una «fracción de la sociedad» (ORTIZ DE ZÚÑIGA), y la sociedad encuentra en los mecanismos electorales de integración de la Cámara Nacional, y no en las instituciones locales, el área propia de la representación política (A. LISTA): es la nación, y no cada provincia, la que es representada en las instituciones públicas.

Aceptado a regañadientes el carácter representativo, la organización de las Diputaciones provinciales presenta algunas variaciones tendentes, sobre todo, a situarlas en el sistema de representación adoptado con carácter general, una vez que los moderados se han afincado establemente en el poder, y a tapar las rendijas que dejó la regulación anterior, con lo que se tiende a impedir que por ellas pueda filtrarse el empuje de la sociedad provincial con la consiguiente marginación del Jefe político. Las Diputaciones provinciales se compondrán —señala el *art. 1.º*— del Jefe político, del Intendente y de tantos Diputados cuantos sean los partidos judiciales en que esté la provincia dividida. Las poblaciones que tengan más de un Jefe de primera instancia elegirán un número de Diputados igual al de Jueces, y se dividirán al efecto en otros tantos distritos (*art. 2.º*). De este modo, el número de miembros de la Corporación no es ya fijo, como en la época anterior, y la Ley lo eleva ligeramente, ya los siete miembros pasan ahora a ser nueve como mínimo (*art. 3.º*), que con el Jefe político y el Intendente hacen todavía un colegio reducido, aunque menos que en la época anterior.

Los moderados aplican a la elección de los Diputados provinciales el patrón adoptado con carácter general: control gubernativo de los trámites críticos del procedimiento electoral; sistema mayoritario, pero a base de distritos uninominales, y concepción censitaria, defiriendo a las «capacidades» la condición de electores y elegibles.

Por lo que hace al primero de estos rasgos, corresponde al Gobierno la convocatoria de elección cuando sea general, y al Jefe político cuando sea parcial (*art. 10*). Es el Jefe político el que acuerda la definitiva demarcación de los distritos electorales cuando «el número de electores o la demasiada extensión de los partidos judiciales lo exigiese», pudiendo, entonces, acordar la demarcación electoral «que más convenga» (*art. 13*).

Es también el Jefe político el encargado de la publicación de las listas electorales, remitiendo a los Alcaldes las correspondientes a las cabezas de distrito (*art. 12*). Las mesas electorales se constituyen con el Alcalde, o quien haga sus veces, y dos electores por él designados entre los presentes en el momento en que la propia mesa se ha de constituir. Esos mismos electores presentes designan, a mayoría de votos y de entre sí, a los cuatro Secretarios escrutadores (*art. 16*). Son el Presidente y los escrutadores quienes resuelven las dudas y reclamaciones que se presenten durante la votación (*art. 29*). Realizada la elección, es el Jefe político quien estima si el Diputado electo «tiene o no las cualidades que para este cargo exige la presente Ley» (*art. 34*) y quien examina las «reclamaciones atendibles», extendiendo en caso negativo el nombramiento; si las hubiere, pasará informe al Gobierno, que es quien decide (*arts. 32 y 33*).

El Jefe político, en fin, puede acordar la suspensión de los Diputados en el ejercicio de sus funciones, «en casos muy graves»; si dicha suspensión no fuere urgente habría de consultar primero (*artículo 52*). La separación de Diputados y la disolución de la Corporación queda, en cambio, reservada al Rey; se supone, aunque el legislador no lo dice, que también «en casos muy graves» (*art. 53*).

El control estricto por el Jefe político está también presente en el diseño de la Diputación como Asamblea deliberante. Las prevenciones establecidas en la época anterior, por otra parte, no varían, sino que se adoptan con una mayor rigidez. Esto es lo que se advierte en el régimen de las sesiones —con previsiones rigurosas sobre duración de los períodos, convocatoria y temática que puede someterse a la deliberación— y lo que atañe a la preparación y ejecución de los acuerdos. Así, frente a los noventa días de sesiones

entonces previstas, ahora se prevén dos períodos de veinte días cada uno —determinando el Gobierno la época en que habrían de llevarse a cabo—, a pesar de que una y otra vez había sido puesta de relieve la insuficiencia de aquellas previsiones, que hacían imposible que la Diputación se ocupase con continuidad de la problemática provincial. El Jefe político podría, en caso necesario, acordar una prórroga, pero sólo por otros veinte días. Y tampoco arreglaba el problema la previsión de sesiones extraordinarias, ya que su convocatoria sólo puede realizarse cuando lo disponga el Gobierno o «en los casos y para los objetos que textualmente estén prevenidos por las leyes» (*art. 37*), realizando entonces la convocatoria el Jefe político.

En todo caso, las deliberaciones de la Diputación sólo podrán realizarse sobre los asuntos que expresamente le señala la Ley, y

«sólo se llevarán a efecto después de aprobadas por el Gobierno o por los Jefes políticos respectivos, con arreglo a lo que en cada caso dispongan las leyes» (*art. 56*).

Está claro, a la vista de estas previsiones, que los moderados esperan de las Diputaciones menos aún de lo que el legislador gaditano. Han asimilado ya que son, ante todo, una Asamblea representativa y que, por ello, han de restringirse y controlarse al máximo sus deliberaciones; la acción administrativa debe encontrar como conducto al Jefe político, junto al cual, como una especie de mal heredado y necesario, quedan las Diputaciones. Si éstas intentasen soslayar las limitaciones de este régimen de sesiones se encontrarán con la actitud tajante del legislador:

«toda reunión de la Diputación provincial fuera de los casos señalados en los artículos 36 y 37 es nula, y de ningún valor cuanto en ella se acordare, sin perjuicio de la responsabilidad en que por ella incurran los Diputados» (*art. 39*).

En último término, el propio Jefe político puede suspender las sesiones «en casos muy graves» y cuando la urgencia así lo requiera. En los demás casos, el Rey es quien puede acordar la suspensión del período de servicios (*arts. 52 y 53*).

La posición dominante del Jefe político, en cuanto Presidente de la Diputación, se afirma también en los restantes aspectos de la di-

námica de la institución. Así, todos los expedientes se instruirán en las oficinas del Gobierno político de la provincia, siendo el Jefe político «el único» a quien compete llevar a efecto los acuerdos que la Diputación tomare dentro del círculo de sus atribuciones, pero

«si aquél hallase que ésta se ha excedido en algo, suspenderá su ejecución dando cuenta al Gobierno para la resolución conveniente» (*art. 50*).

En último término, será el Jefe político el «único conducto por donde se comunique la Diputación con el Gobierno, con las autoridades y los particulares» (*art. 49*). Las rendijas que dejaba la regulación de la época gaditana quedan cerradas. Se comprende, entonces, que la sociedad periférica no encuentre, con frecuencia, un marco de expresión en la institución, teniendo que recurrir a otros medios al margen de la legalidad.

3. *El reconocimiento de un ámbito funcional propio, puramente doméstico.*

a) El intento de neutralización político.

En lo que se refiere a las funciones de las Diputaciones, la tarea de los moderados tiene esencialmente dos objetivos. En primer lugar, como se intentaba también con los Ayuntamientos, desalojarlas del área de la política nacional, acantonándolas en cometidos puramente administrativos; después, trazarles un ámbito de actuación, previamente delimitado por la Ley, diferenciado del que se otorgaba a la Administración periférica del Estado, que era la realmente llamada a la consecución del orden y la prosperidad en que se cifraba la acción del Poder ejecutivo. En cuanto a la primera tarea, la cláusula general formulada en el entorno de la Constitución gaditana se clarifica y matiza ahora. En la Constitución de 1812, en los debates parlamentarios que la preceden y en la legalidad que la desarrolla, a las instituciones locales se les asigna el «gobierno económico-político» de los pueblos y las provincias; aun situado todo el énfasis en los Alcaldes y Jefes políticos, lo cierto es que a estas instituciones correspondía el *gobierno interior* de los diversos territorios. Ahora, en cambio, las funciones que cumplirán Ayuntamientos y Diputaciones son económico-administrativas, y, por otra parte, que-

dan al margen de las competencias propias del *gobierno interior*. La cuestión aparece, desde luego, más ligada a los Ayuntamientos que a las Diputaciones, tanto por razón del característico entorno competencial del Alcalde como por la activa intervención de aquéllos en la política nacional. Bastará recordar, en lo que a este último aspecto se refiere, que en el Preámbulo del Decreto de 30 de diciembre de 1843 —que restablece la vigencia de la Ley de Ayuntamientos de 1840— se advierte ya que una concepción del Régimen Local que rebasa la dimensión puramente administrativa

«embaraza la acción del Gobierno en vez de coadyuvar a sus fines; siendo su tendencia desarrollar las resistencias locales contra el poder central».

Por ello, la propia Ley de 1840 dispone de modo categórico que

«los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros asuntos que los [puramente administrativos] comprendidos en la presente Ley; ni hacer por sí, prohiar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos; como tampoco acordar medidas y otorgar peticiones en semejantes materias».

Pero el problema más importante era, entonces, el de la centralización de los poderes de coacción. La Constitución de 1845, como se declara expresamente en el dictamen de la Comisión del Congreso, iba derechamente a situar todas las competencias derivadas de la cláusula de «gobierno interior» al margen de las instituciones locales, según se expresó ya.

Respecto de las Diputaciones, ya el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835, «sobre el modo de constituir y formar las Diputaciones», señala en su *artículo 24* que

«las facultades y atribuciones de las Diputaciones provinciales y de las Juntas de partido son sola y respectivamente, las que se expresan a continuación, sin que puedan estas corporaciones mezclarse por sí en ningún otro negocio ajeno de su instituto».

Luego, el *artículo 58* de la *Ley de 8 de enero de 1845* repetirá para ellas lo ya dispuesto para los Ayuntamientos: «ni hacer por sí

ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos».

Lógicamente, este planteamiento tendrá sus oscilaciones durante el período isabelino, aunque tampoco los progresistas quieran o puedan desmontarlo. Así, será matizado y moderado en la *Ley de 25 de septiembre de 1863*, sobre gobierno y administración de las provincias, que introduce criterios algo más centralizadores, como también el *Real Decreto de 17 de octubre* del mismo año, en cuya Exposición de Motivos queda patente la confianza en las medidas descentralizadoras introducidas, así como en las ciertas delegaciones de atribuciones que la Administración central ha hecho en autoridades provinciales. Sin embargo, el *Real Decreto de 21 de octubre de 1866* replantea la cuestión en términos de una mayor centralización para hacer frente a lo que denomina verdadera insurrección desde las instituciones municipales y provinciales: «la revolución se apoderó de muchos municipios importantes, y triunfó en las Diputaciones de casi todas las provincias». En lo que se refiere a las Diputaciones, señala el Preámbulo del Decreto que

«es así mismo indispensable para los fines de nuestro plan gubernativo, no sólo que se renueven por completo las Diputaciones de provincia, sino también que su acción quede en lo futuro encerrada dentro de los límites que nunca debió traspasar y que mientras los propósitos y aspiraciones de ciertas parcialidades no se modifiquen y la actitud de los pueblos no se perfeccione, será preciso mantener y fortificar a toda costa... los actuales Ministros de V. M. creen con mayores motivos que los que hayan podido mover a muchos de sus predecesores, que para conseguir, no ya el afianzamiento y arraigo de las instituciones, sino su salvación y la del país mismo, y para cerrar de una vez la serie de las esperanzas temerarias, es de todo punto preciso que el Gobierno funcione exclusivamente como representante que es de los intereses generales de la Nación, y se haga superior a las miras estrechas y a las bastardas preocupaciones de las diferentes parcialidades que se combaten en el campo de la política».

El Real Decreto de 17 de octubre del mismo año amplía notablemente las facultades de los Gobernadores Civiles, estableciendo en

su *artículo 1.º* una cláusula general en cuya virtud, por delegación del Gobierno, tiene facultad de resolver por sí y con acuerdo de la Diputación provincial o Consejo provincial, según los casos, todos los asuntos de interés provincial y municipal que no afecten directamente al interés general del Estado, o cuyo conocimiento no esté expresamente conferido por una Ley a otra Autoridad Superior.

Otro tema es el de la delimitación del ámbito funcional, puramente administrativo, para las Diputaciones.

b) La cláusula de «intereses peculiares».

Al afrontar el Régimen Local, la Constitución de 1837 se presentaba formalmente como un resumen del Título VI de la de 1812. Sin embargo, se observan en ella cambios significativos. Por de pronto, en esta última se abordaba la ordenación del «gobierno interior de las provincias y de los pueblos», atribuyéndose el primero al Jefe político (art. 324) y situando en su entorno, con funciones de apoyo, a la Diputación. Ahora, del gobierno interior sólo se trata en el caso de los Ayuntamientos (cláusula que desaparecerá en 1845), y en cuanto a las provincias sólo se alude a que existirán Diputaciones, remitiendo a la Ley el detalle de su organización y funciones. Ahora bien, está claro que el gobierno interior de las provincias corresponde al Gobernador Civil, pero la Ley había de determinar cuál era la función de las Diputaciones.

Pues bien, los proyectos de Ley que se elaboran toman un punto de partida que expresa con claridad la Exposición de Motivos del de organización de Ayuntamientos que se lee en las Cortes el 3 de febrero de 1838, cuando se señala que el Gobierno se ha propuesto

«establecer una legislación que dé a cada principio su origen natural, a cada interés su representación verdadera».

La propia Comisión del Congreso, sobre un proyecto de Ley de Diputaciones provinciales del mismo año, razona que

«sólo así se resuelve el problema de la conciliación de los intereses locales con el interés nacional de la unidad política y administrativa, con los derechos inherentes a cada parte del todo social».

El proyecto de 1838, aunque no sea, en definitiva, aprobado, expresa ya con claridad los puntos de apoyo de la concepción que se abre paso en 1845. El punto de partida es el reconocimiento de que el interés público constituye un ámbito dentro del cual pueden establecerse distinciones, de modo que hay unos intereses peculiares de los pueblos, otros de las provincias y otros asignables al Estado. Esta simple distinción representa, ya en sí misma, un avance respecto de la concepción de las Cortes de Cádiz, que tiende a situar los intereses generales únicamente a nivel del Estado, otorgándole al mismo el monopolio de su consecución. Evidentemente, en las Cortes gaditanas se reconocía la existencia de unos intereses propios de los pueblos, pero los mismos tenían un carácter puramente particular y quedaban al margen del interés general. De este modo, los Ayuntamientos sólo actuarían como poder público cuando se propusieren fines de interés general; y como éstos quedan por definición atribuidos al Estado, los Ayuntamientos quedaban reconocidos como Administraciones Públicas cuando obraran como delegados del Estado. La persistencia de esta caracterización puede observarse a través de exposiciones como las de POSADA HERRERA y ORTIZ DE ZÚÑIGA. Para el primero, cuando un Ayuntamiento actúa en defensa de sus propios intereses, es pura y simplemente una «persona privada con derechos y obligaciones civiles»; para el segundo, el ordenamiento municipal no nutre las fuentes del Derecho Administrativo ni forma parte de él. Y, desde luego, no se ha llegado a la sustantivación de unos intereses provinciales hasta estas fechas.

Ahora bien, la élite gobernante se encuentra con un problema, que es el de la intervención activa de las colectividades locales en la lucha política. Para su neutralización, entre otras cosas, era preciso acotar el campo de actuación que les fuere propio. Y para ello se inicia ahora una definición y sustantivación de los intereses locales y una caracterización de las funciones a cargo de Ayuntamientos y Diputaciones. En cuanto a la primera tarea, el proyecto de Ley de 1838 constituye una primera pero definitiva aproximación al tema. Ahora bien, esta aproximación se realiza con tales precauciones que ni siquiera se recogerá en dimensión paralela a la que, en relación al Municipio, habían formulado los doctrinarios franceses con su teoría del «*pouvoir* municipal». Al recoger ORTIZ DE ZÚÑIGA el pensamiento de la Comisión del Congreso de 1838, añade:

«como la Provincia no es más que una fracción de la sociedad, y las más veces sus intereses se confunden con los del Estado, y algunas los tienen distintos y aun opuestos, las facultades de las Diputaciones deben, por consiguiente, modificarse según la naturaleza de aquellas relaciones. En los casos en que los intereses de la provincia se puedan considerar separados de los del Estado, no habrá inconveniente en que la represente su Diputación con facultad ilimitada; pero cuando otros intereses estén por medio... sus acuerdos no son más que deliberaciones... y a veces pareceres».

La formulación y el reconocimiento de unos intereses propios de la provincia, y distintos de los de la Nación, aparece ya en la Instrucción de 1813 y en el Decreto de 1823. Precisamente se confiaba a las Diputaciones su cuidado y, como se recordará, se prescribía al Jefe político un respeto para la actividad de aquéllas, en punto al fomento de los intereses provinciales. Sin embargo, ni una ni otra normas realizaban una especificación, un detalle de competencias concretas a que diese lugar la cláusula general de fomento de los intereses de la provincia. Y, por otra parte, la Diputación actuaría, en todo caso —también cuando atendiese al fomento de los intereses provinciales—, como parte del Poder ejecutivo. Así lo imponía la centralización adoptada.

Esta búsqueda de unos intereses públicos específicamente provinciales, distintos de los intereses generales de la Nación, permite una reflexión, en la medida en que constituye un problema permanente del Régimen Local español. La legalidad de la época gaditana parte del supuesto de que la provincia, cada provincia, resulta primordialmente afectada por dos categorías de actividades públicas. Una, la que se refiere a servicios que se organizan en el nivel nacional, que constituye, por tanto, una competencia del Estado, pero que se pueden prestar tomando como ámbito los territorios provinciales. Es el caso, sobre todo, de los ramos de Beneficencia y Sanidad. Es interés de la provincia que aquel segmento del servicio que se asienta en su territorio y queda peculiarmente adscrito al cuidado de su población funcione de modo correcto y eficaz. Por otro lado, quedaban las actividades de fomento de la cultura y economía provinciales, que podían dar lugar a una organización cuyo radio de acción y población atendida era exclusivamente el provincial.

En el primer caso, las Diputaciones actuaban con una competencia delegada del Estado; más aún, en el pensamiento y la legalidad gaditanas, como una pieza más de la organización administrativa estatal. En el segundo, las Diputaciones encuentran una esfera competencial propia en la que, incluso, el legislador ordena al Jefe político que no se inmiscuya en las decisiones de aquéllas. En ambos, debe insistirse, estamos en presencia de un interés político público típicamente provincial. Lo que no hace el legislador de esta primera época es proceder a una *sustantivación y diferenciación* de los intereses provinciales, en relación con los nacionales. Este intento arranca de los moderados y tiene un claro designio, el de ir desalojando a la Diputación del campo de acción que la centralización reserva a la Administración del Estado. Son, desde luego, conscientes de que hay una amplia zona de coincidencia entre el interés nacional y el provincial. Cuando ORTIZ DE ZÚÑIGA se plantea el problema nos proporciona una de sus claves al afirmar que la provincia es una «fracción» de la sociedad nacional; consiguientemente, sobre ella reposan las actividades que el Estado ha de distribuir sobre el territorio. Lo que ocurre es que entiende que, en la medida en que estamos en presencia de competencias estatales, ha de ser la propia Administración del Estado la que asuma, sin interferencias, su ejercicio. Del mismo modo, y una vez que queda claro que el fomento de la cultura y la economía constituyen tarea inexcusable del Estado, son sus propios órganos periféricos los que han de asumirla. De este modo, unos específicos intereses provinciales, sustentados y distintos de los propiamente estatales, no pueden encontrarse más que en el ámbito genuinamente doméstico de la Diputación: cuando actúa como propietario, como dueña de un establecimiento, como litigante, etc.

Cuando ahora se hace mención a intereses privativos, los mismos no se están refiriendo, por ello, a las provincias, sino a sus Diputaciones. Se trata, en realidad, de un ámbito pura y exclusivamente doméstico en el que éstos podrán ejercer sus funciones con una cierta independencia frente a la Administración periférica del Estado. Es decir, una cosa son los *intereses de la provincia* y otra diferente los *intereses de la Diputación*. Los primeros, de acuerdo con el ideario de la centralización, se incardinan en la línea jerárquica que arranca del centro político y se prolongará en el Gobernador. Sobre los segundos, la Diputación encuentra su ámbito característico y propio de desenvolvimiento, aunque no al margen del Jefe político, sino bajo su control permanente.

c) Las competencias de la Diputación.

El enfoque que, en definitiva, realiza la *Ley de 8 de enero de 1845* gravita sobre estas bases. Distingue, por ello, tres ámbitos de actuación para las Diputaciones: 1.º, el de los intereses generales, que decantan en competencias típicamente estatales, en el que se impone a la institución un deber de actuación, un conjunto de obligaciones concretas; 2.º, el de los intereses de la provincia, que, igualmente, se expresan en competencias asumidas por la Administración del Estado, en cuyo ejercicio tienen una cierta participación las Diputaciones; 3.º, los asuntos en que la Diputación actúa como propietaria de bienes o titular de establecimientos.

En el primer contexto, la Ley señala que es *atribución* de las Diputaciones provinciales el reparto entre los Ayuntamientos de la provincia de las contribuciones generales del Estado y el señalamiento del número de hombres que les corresponda para el reemplazo del Ejército, así como resolver las reclamaciones que se formularan contra estos acuerdos. Les corresponde también proponer al Gobierno la aprobación de los arbitrios que fueran necesarios para cualquier objeto de interés provincial. En lo que se refiere a los intereses de la Provincia que quedan cubiertos por competencias estatales, en virtud de la centralización, a la Diputación le corresponde una tarea de consulta y, en su caso, de sostenimiento económico. En este sentido, el artículo 57 señala que se oirá el informe de las Diputaciones provinciales en lo relativo a la constitución y segregación de Ayuntamientos, demarcación de límites provinciales y municipales, establecimientos de beneficencia, instrucción pública u otros cualesquiera de utilidad para la provincia que convenga crear o suprimir en ella. En el precepto correspondiente al presupuesto provincial, se incluye como gastos obligatorios los que sean necesarios para estos establecimientos públicos de ámbito provincial. También se oirá a las Diputaciones provinciales sobre la necesidad o conveniencia de ejecutar toda clase de obras públicas que hayan de costearse con fondos provinciales. En último término, la Diputación podría dirigir al Rey, por conducto del Jefe político, «las exposiciones que crean oportunas sobre asuntos de utilidad para la provincia y sus observaciones sobre el estado que en la misma tengan los diferentes ramos de la Administración, y sobre las mejoras de que sean susceptibles».

Lo que el legislador entiende como competencia privativa de las

Diputaciones provinciales está, en realidad, determinado en el artículo 56, que establece lo siguiente:

«Las Diputaciones provinciales pueden deliberar, con sujeción a las Leyes y Reglamentos:

1.º sobre el modo de administrar las propiedades que tenga la provincia, condiciones de los arriendos o nombramientos de administradores;

2.º sobre la compra, venta y cambio de propiedades de la misma;

3.º sobre el uso o destino de los edificios pertenecientes a la provincia;

4.º sobre los establecimientos provinciales que convenga crear o suprimir, y las obras de toda clase que puedan ser de utilidad para la provincia;

5.º sobre los litigios que convenga intentar o sostener;

6.º sobre la aceptación de donativos, mandas o legados;

7.º sobre todos los demás asuntos sobre los cuales las leyes conceden o concedieren en adelante el derecho de deliberar a las Diputaciones.»