

JORNADAS CIENTÍFICAS SOBRE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

**Área de Historia del Derecho. Facultad de Derecho de la Universidad de
Extremadura. Cáceres, noviembre de 2016**

Autor: Sixto Sánchez-Lauro

Resumen:

Durante los días 14 y 15 de noviembre de 2016, el Área de Historia del Derecho organizó unas Jornadas sobre las *Diputaciones provinciales: valoración histórica y horizontes de inflexión. Las Diputaciones en Extremadura como referencia de identidad territorial*, como actividad complementaria de formación del curso 2016-2017. Estas Jornadas se celebraron en Cáceres, en el aula Magna de la Facultad de Derecho de la

Página **1** de **13**

UEx. Fueron Jornadas dirigidas a todo el alumnado de la Universidad de Extremadura y abiertas al público interesado de la Comunidad extremeña. Se entendía que la temática a desarrollar incidía e interesaba a toda la población inquieta ante el devenir de las Diputaciones de la región. Estas Jornadas contaron con el patrocinio de las Diputaciones de Cáceres y Badajoz, con el del Ayuntamiento de Cáceres, con el de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y con el del Instituto de Historia de la Intolerancia.

En estas Jornadas participaron destacados especialistas de la materia, procedentes del ámbito jurídico académico-universitario español, y políticos del primer nivel de la Administración territorial extremeña. A través de diversas conferencias y mesas redondas, se debatió el recorrido histórico de las Diputaciones provinciales dentro de un Estado centralista y su proyección actual en el marco del Estado de las Autonomías en España. La valoración institucional de las Diputaciones provinciales en estas Jornadas, atendiendo igualmente a su papel jurídico-público, ayudaron a definir mejor planteamientos de regeneración de las mismas en estos momentos de inflexión que se viven en el escenario político español.

Estas Jornadas sobre las Diputaciones provinciales pretendieron atender de una forma muy especial a las Diputaciones extremeñas, tanto en su itinerario histórico como en su constitucionalidad actual. El vacío historiográfico de ambas Diputaciones en su proyección jurídico-institucional exigía una respuesta inmediata del ámbito jurídico universitario para paliar esta tradicional desatención. La penumbra en el estudio iushistórico de ambas Diputaciones se manifestó más palmaria aún en el caso específico de la Diputación Provincial de Cáceres. Los particularismos de todo tipo que la visión institucional de cada una de las Diputaciones extremeñas nos ofrecía, hizo muy sugestivo y necesario este acercamiento monográfico para conocer la identidad de los territorios de la región.

JORNADAS SOBRE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

CÁCERES, 14 Y 15 DE NOVIEMBRE DE 2016



Área de Historia del
Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de
Extremadura

Director:
Sixto
Sánchez-Lauro

**VALORACIÓN HISTÓRICA
Y HORIZONTES DE INFLEXIÓN**

**LAS DIPUTACIONES EN EXTREMADURA
COMO REFERENCIA DE IDENTIDAD
TERRITORIAL**



JUSTIFICACIÓN DE LAS JORNADAS SOBRE LAS DIPUTACIONES. SU EJECUCIÓN Y DESARROLLO

1. Fundamento histórico de las Diputaciones Provinciales y su actual debate regeneracionista

Sabido es que España había entrado en la centuria del XIX con una estructura territorial arcaica, irracional y carente de operatividad. El naciente Estado liberal se propuso reordenar el territorio y homogeneizarlo en aras a una acción administrativa, gubernativa y judicial más unitaria, más equilibrada y más eficaz. Para ello, afrontó la creación de unas unidades territoriales básicas, las provincias, con presencia en toda la Monarquía hispánica. El mandato constitucional de las Cortes de Cádiz en este sentido no llegó a materializarse realmente ante el retorno absolutista en la persona de Fernando VII. Hubo de esperarse al Trienio Liberal para que España apareciese dividida en 52 provincias, reforma que quedaría yugulada al poco tiempo con la caída del gobierno constitucional.

Octubre de 1833 marca un hito en la división provincial. Javier de Burgos, desde el Ministerio de Fomento, llevó a cabo una estructuración territorial. Esta división territorial se va a mantener prácticamente vigente hasta el momento presente, superando estructuras políticas muy diferentes e incluso resistiendo al actual Estado de las Autonomías.

La Constitución de Cádiz ya había previsto que el gobierno de las futuras provincias recayera en un jefe superior o jefe político; asimismo, se generaría en cada una de estas demarcaciones una *Diputación* “llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”. La Constitución gaditana ponía en manos de la Diputación el gobierno económico. Las Diputaciones Provinciales nacieron dentro de una concepción fuertemente centrípeta del Estado. Cádiz buscaba la unidad de todos los españoles, sin diferencia alguna por su territorio de origen. El jefe político será el vínculo entre el gobierno central y la Diputación, mientras que ésta lo será respecto de las corporaciones locales o ayuntamientos.

Tras la muerte de Fernando VII en 1833 y la consiguiente superación del absolutismo, las Diputaciones se consolidan definitivamente en la estructura política española. Las Diputaciones van a suponer la espina dorsal de la organización político-administrativa, social, cultural y económica de cada provincia. Sin embargo, la inestabilidad del movimiento constitucional posterior revierte en la propia organización, funcionamiento y competencias de estas corporaciones provinciales; en sus dos siglos de existencia, acusarán inexorablemente en su operatividad el ritmo pendular de las constituciones radicales o progresistas y las moderadas o conservadoras, aparte de las crisis políticas liberales provocadas por los pronunciamientos militares y regímenes autocráticos.

Investigar, debatir, analizar el recorrido de las Diputaciones Provinciales, tan pegadas a la realidad histórica de la España coetánea, se planteaba como una cuestión de gran interés iushistórico y político. Las Diputaciones, organismos clave en la proyección institucional de Cádiz, no son bien conocidas aún provincia a provincia, aunque sí existen estudios monográficos sobresalientes de algunos territorios. En los objetivos de las Jornadas, se consideró que la valoración institucional de las Diputaciones, atendiendo igualmente a su papel jurídico-público actual, podía dar luz y definir mejor nuevos planteamientos de regeneración en estos especiales momentos de inflexión que se viven en el escenario político español.

1. 1. Las Diputaciones Provinciales de Extremadura

Las Cortes de Cádiz nos presentan en 1812 a la Diputación de la provincia de Extremadura, sede en Badajoz, con la función primordial de obtener recursos para el abastecimiento de tropas en plena guerra antibonapartista. En la división provincial de 1822, con el Trienio Liberal, Extremadura ya aparece dividida en dos demarcaciones territoriales, Cáceres y Badajoz, con dos Diputaciones totalmente comprometidas con la causa liberal y enfrentándose a los movimientos absolutistas. A la parálisis generada durante la Década ominosa, le sigue el restablecimiento definitivo de las Diputaciones con el gobierno progresista de Álvarez de Mendizábal.

El 1 de noviembre de 1835 se constituye finalmente la Diputación Provincial de Cáceres y el 11 del mismo mes, la Diputación de Badajoz.

Tanto una como otra Diputación manifiestan en esta etapa iniciante su defensa y búsqueda de consolidación del liberalismo frente al régimen absolutista cristalizado en el carlismo beligerante. Finalizada la primera guerra carlista, las Diputaciones continuarán adscritas al devenir del liberalismo radical, sufriendo mutilaciones y vacío competencial con los gobiernos moderantistas, reaccionarios o conservadores decimonónicos. La fundamentación de las Diputaciones Provinciales dentro de un Estado centralista y el papel asignado a las mismas en esta estructura explica el enorme condicionante político que estas corporaciones territoriales van a tener desde su nacimiento hasta la actual Estado descentralizador, con su revisionismo rampante hacia las Diputaciones centenarias.

La Diputación de Cáceres como también la de Badajoz han sido notarios de excepción de la historia contemporánea extremeña. Hasta el advenimiento de la Comunidad Autónoma, han contribuido por encima de cualesquiera otras organizaciones a fortalecer sentimientos y actitudes de arraigo y de identidad con el territorio. Han supuesto el nexo entre la Administración central y local, en defensa y representación en múltiples ocasiones de los intereses de los ayuntamientos y de las gentes de la tierra.

La propuesta del pasado encuentro científico caminó en la dirección de cerrar la tradicional ausencia de estas investigaciones; pero también ha pretendido abrir un debate político y académico sobre el continuismo de una institución que ha vertebrado la historia de las dos provincias extremeñas y que en estos momentos se encuentra ante posicionamientos revisionistas, algunos de ellos proclives a su propia extinción.

2. Planteamiento de las Jornadas sobre las Diputaciones Provinciales

Las Jornadas sobre las Diputaciones estuvieron alejadas de planteamientos monolíticos tanto en el enfoque como en los contenidos e intervinientes. Se combinó la forma de *conferencia*, para el tratamiento concreto y particularizado de un tema por parte de un prestigioso experto, con la *mesa*

redonda, en la que especialistas y estudiosos reconocidos, con criterios diferentes, debatieron y valoraron la proyección pública de las Diputaciones Provinciales en el siglo XIX y en la centuria siguiente.

Se trató de forma plural la situación de las Diputaciones con sus peculiaridades políticas, jurídicas, sociales e incluso geográficas, como es manifiesto en casos como el canario o la foralidad vasca y navarra. Se contempló el hecho histórico de las Diputaciones y su situación actual desde diferentes ángulos, con reflexiones ante horizontes discrepantes. Los ponentes, todos ellos bregados en la materia a desarrollar, procedían del ámbito jurídico académico universitario, tanto iushistoriadores como administrativistas del Derecho positivo; también intervinieron políticos del escenario regional, con diferente proyección, pero con responsabilidad directa con la Administración territorial. Y, por supuesto, se focalizó particularmente la temática en la dimensión extremeña con sus dos Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz, cuyo estudio continuará requiriendo la atención tras las Jornadas celebradas.

3. Desarrollo y contenidos de las Jornadas

En la inauguración de las Jornadas, el organizador de las mismas, Sixto Sánchez-Lauro, agradeció las facilidades y colaboración obtenidas del Sr. Decano de la Facultad, Alfonso Cardenal Murillo, del Director del Departamento de Derecho Privado, Ángel Arias Domínguez, y del Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, José Antonio Escudero; también, agradecimiento a las instituciones patrocinadoras, representadas en las Jornadas; y, por supuesto, máxima gratitud a todos los ponentes y a los colaboradores en la ejecución de las Jornadas.

Asimismo, el organizador incidió en cómo las Diputaciones, creadas en los albores del siglo XIX por un Estado centralizado y para un Estado centralizador, se encuentran en la actualidad en un período de inflexión, dentro de un Estado autonómico, descentralizado y desconcentrado. Las Diputaciones están generando planteamientos doctrinales encontrados ante un debate político abierto. Continuismo, revisionismo,

regeneracionismo, adaptación simétrica, adaptación asimétrica, extinción, sustitución... son planteamientos que planean sobre esta institución, doblemente centenaria. Estas Jornadas –dijo– pretenden abordar una revisión histórica de las Diputaciones durante estos doscientos años de existencia; pretenden abordar y valorar su constitucionalidad en la estructura jurídico-pública actual; y también pretenden abordar su proyección futura, dentro de un proceso de adaptación y actualización orgánica y competencial de la Administración territorial y local. Y todo ello, concediendo una especial atención a las Diputaciones extremeñas desde su génesis y a su situación particular presente, en el marco institucional español.

El Sr. Decano Alfonso Cardenal, en el acto de apertura presidido por él, agradeció la presencia y participación en las Jornadas de historiadores, iuspublicistas y políticos conocedores de primera mano de este tema. Insistió en que la Facultad de Derecho no puede quedarse al margen ante este debate planteado sobre el regeneracionismo de las Diputaciones. La Facultad ha de aportar ideas a la inflexión que se está produciendo en estos últimos años. Y esto adquiere un sentido superior en esta Comunidad Autónoma en donde las dos Diputaciones existentes, durante estas dos centurias pasadas, han supuesto motores fundamentales de desarrollo económico, social y cultural del territorio.

El presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y director del Instituto de Historia de la Intolerancia, José Antonio Escudero, participe también en la apertura, glosó el papel de la figura de la Diputación Provincial en la Historia de la España de la Codificación, manifiesta en el plano territorial de la veneranda imagen de la Administración Pública. Y ante el revisionismo institucional de las Diputaciones provinciales en el actual Estado de las Autonomías, animó a que sean las Facultades de Derecho, con Jornadas Científicas como las presentes, quienes lideren estas líneas de pensamiento político-jurídico, las cuales ayuden a fundamentar la praxis que se acometa por los órganos públicos competentes.

Manuel Santana Molina, catedrático de Historia del Derecho en la Universidad de Alicante, pronunció la conferencia de apertura bajo el título *Las Diputaciones Provinciales: del Estado centralista al Estado autonómico*.

Tras una detenida presentación de este órgano en su itinerario bicentenario, Santana se detuvo en la necesidad de las Diputaciones en el escenario de la Administración española, especialmente en aquellos territorios peninsulares en donde los municipios cuentan con una reducida población y en los que la ausencia de la Diputación imposibilitaría determinados servicios básicos que no podrían asumir por ellos mismos. Igualmente, planteó la acusada falta de legitimidad democrática de las Diputaciones, propiciada infundamentadamente por determinados sectores, al no corresponderse con una elección directa.

La primera mesa redonda, moderada por José Antonio Escudero, se centró en la Diputación Provincial del siglo XIX. En esta mesa de debate se expuso una visión plural de las Diputaciones, atendiendo a especificidades político-jurídicas y sociales generadas en diferentes territorios del Reino de España. Especialistas destacados focalizaron la gestión del órgano de la Diputación y su proceso decimonónico en Navarra, Galicia y Reino de Valencia. Consuelo Juanto Jiménez, iushistoriadora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, habló sobre *Una Diputación especial: la Diputación provincial y foral de Navarra*; la profesora Teresa Martínez Táboas, de la Universidad de Vigo, sobre *Nacimiento y evolución de las Diputaciones Provinciales en los territorios gallegos*; y José Antonio Pérez Juan, catedrático de Historia del Derecho en la Universidad Miguel Hernández de Elche, sobre *La diputación provincial del Reino de Valencia: génesis y transformación histórica*. El gran dominio sobre la temática particularizada y el bagaje publicista que lo avalaba, permitió una visión rigurosa y completa sobre las peculiaridades territoriales.

Sixto Sánchez-Lauro, de la Universidad de Extremadura, conferenció sobre *Las Diputaciones extremeñas: orígenes, competencias militares y desarrollismo territorial*. Atendió preferentemente a la génesis y evolución de las dos Diputaciones durante el período de configuración y consolidación de las mismas, centrándose especialmente en sus competencias militares, como una de sus funciones más definitorias durante los años de su gestación. Ambas Diputaciones manifestaron en su etapa iniciante su compromiso de defensa y búsqueda de afirmación del liberalismo frente al régimen absolutista cristalizado en el carlismo beligerante. Tras la primera

guerra carlista, en 1839, las Diputaciones, aparte de su función fundamental de tutelar y controlar la acción municipal, acapararán competencias educativas, sanitarias, de beneficencia... No obstante, acusarán inexorablemente en su operatividad el ritmo pendular del constitucionalismo, de los pronunciamientos militares o vaivenes jurídico-públicos.

El profesor Alberto Muro Castillo, iushistoriador de la Universidad Rey Juan Carlos, se centró también en el territorio extremeño para disertar sobre *Las Diputaciones Provinciales en el Estado liberal: educación y política social en la Extremadura del siglo XIX*. Muro Castillo incidió en la proyección de los liberales en el siglo XIX por generar un sentimiento patriótico de España y nuevas estructuras que permitiesen dismantelar las del Antiguo Régimen. Aspecto destacado fue la consecución de una educación pública universal, siendo competencia de las Diputaciones la habilitación de los maestros, del control de las escuelas y de su financiación. Junto a los resultados obtenidos por las Diputaciones extremeñas en la línea educativa, Muro resaltó igualmente la ampliación de sus competencias al ámbito sanitario y social, manifiesto en la creación de hospitales, psiquiátricos, casas de maternidad, centros de beneficencia...

El catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Extremadura, Vicente J. Álvarez García, presentado por su colega Flor Arias Aparicio, disertó sobre *Régimen local en la Comunidad Autónoma de Extremadura y papel a desarrollar por la Diputaciones Provinciales*. Planteó la organización territorial de España en torno a las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales, así como las normas constitucionales sobre régimen local y la posibilidad de su regulación en los Estatutos autonómicos. Finalmente, el profesor lo focalizó en las competencias de la Comunidad de Extremadura en materia de régimen local. Respecto de las Diputaciones Provinciales, el Estatuto extremeño –dijo– le fija competencias en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y también servicios supramunicipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegar las entidades locales de su ámbito territorial o las instituciones autonómicas.

A estas tres conferencias, de carácter más académico, siguieron otras dos con una mayor carga política, pronunciadas por la presidenta de la Diputación de Cáceres, María del Rosario Cordero Martín, y el vicepresidente de la Diputación de Badajoz, Ramón Roperó Mancera. Rosario Cordero habló sobre *La Diputación Provincial de Cáceres: funcionalidad y compromiso con la provincia*. Definió a la Diputación como el Ayuntamiento de los Ayuntamientos. Destacó su proyección y compromiso con el ámbito rural, trabajando en la búsqueda de igualdad de oportunidades, en la mayor cohesión territorial y en la creación de empleo mediante proyectos de desarrollo; todo ello, a pesar de las grandes limitaciones que les está imponiendo la ley de estabilidad presupuestaria. Roperó Mancera intituló su charla *Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales*. Persona de gran experiencia en el gobierno local y provincial, enfatizó en la asistencia integral de la Diputación y en la cohesión territorial. Se mostró partidario de la elección directa de los diputados y consideró como funciones prioritarias del organismo provincial el asesoramiento jurídico, urbanístico y de recursos humanos de los municipios, su asistencia económica y contable y la gestión integral del agua. En el coloquio que se abrió tras los dos parlamentos, el público mantuvo una viva y prolongada participación.

La segunda mesa redonda de las Jornadas, moderada por el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Extremadura, Francisco La Moneda Díaz, se orientó hacia la Diputación Provincial del siglo XX e inicios del XXI. El profesor de la Universidad de Jaén, Miguel Ángel Chamocho Cantudo, disertó sobre *Diputaciones y Ayuntamientos en la base del regionalismo de carácter funcional*. Frente al regionalismo político conducente a la descentralización, Chamocho planteó el regionalismo funcional que conlleva una importante desconcentración y se muestra como el mejor modelo para el Estado centralista. Ello supone agrupaciones supuestamente naturales de municipios y provincias a las que se transfieren competencias propias del Estado. Referenciando el modelo francés, el profesor jienense aludió a diferentes proyectos en España durante la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX, en los que se intentó materializar este regionalismo funcional mediante circunscripciones o mancomunidades provinciales. Antonio Jordà Fernández, catedrático de

Historia del Derecho de la Universidad Rovira i Virgili, conferenció sobre *Las Diputaciones Provinciales en el siglo XX: nuevas fórmulas para resolver viejos problemas*. Antonio Jordà recordó con claridad y rigor propuestas y cambios habidos en la organización territorial, que frecuentemente han generado conflictividad, especialmente respecto de la articulación de órganos y niveles administrativos. Las Diputaciones, entes administrativos y funcionales, han de asegurar, dentro de sus competencias, servicios mínimos a todos los ciudadanos, sea cual sea el habitat en el que se encuentren en el territorio. El tercer ponente de la mesa redonda, Francisco Ramos Moragues, profesor de Derecho del Trabajo de la UEx en ese momento, centró su exposición en *El personal laboral en Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. Extinción del contrato de interinidad tras la nueva doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Ramos Moragues realizó un estudio comparativo y crítico del modelo de función pública y su repercusión en el espacio laboral de los Ayuntamientos y de las Diputaciones con respecto a sus trabajadores sujetos al Derecho laboral.

La conferencia de clausura corrió a cargo de Francisco Sosa Wagner, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León. Su título: *Las Diputaciones Provinciales en el contexto de una reforma regeneracionista de la Administración local*. El administrativista Sosa Wagner habló de la ocasión perdida al no haber utilizado a las Diputaciones Provinciales para gestionar las competencias territoriales de las Comunidades Autónomas cuando en los años ochenta se estaba construyendo el Estado autonómico. Con ello, se hubiera ganado en eficacia y se hubiera evitado duplicidad estéril. Atendiendo a la situación actual, el profesor Sosa se mostró partidario de ajustar el espacio provincial a las necesidades de las Comunidades Autónomas, siendo éstas quienes lo adapten a la acción administrativa más eficaz. Han de ser las Comunidades las que valoren la continuidad de las Diputaciones o su supresión, de conformidad a su tejido municipal específico, pudiendo generar otras organizaciones alternativas como mancomunidades, comarcas, consorcios...

Las Jornadas de Cáceres sobre las Diputaciones Provinciales se cerraron con la lectura de las conclusiones de los ponentes, que elaboró y expuso Elisa

Álvarez Díaz, alumna de la Facultad de Derecho, cuyo paso en su momento por la asignatura iushistórica había adicionado excelencia, inquietud científica y curiosidad historicista.