

Esta Junta informa al Gobierno en pleno ó por secciones, segun que, teniendo en cuenta la mayor ó menor importancia de los asuntos, así lo disponga el ministro de Fomento ó la direccion de obras públicas (1).

## SECCION 2.ª

### AUTORIDADES LOCALES.

#### CAPITULO IV.

#### De los Consejos Provinciales.

- |  |        |   |
|--|--------|---|
| 432.—Consejos de la administracion local.                        | curso. | 439.—Fuerza de sus deliberaciones.                  |
| 433.—Consejos provinciales.                                      |        | 440.—El gobernador las publica en su propio nombre. |
| 434.—Analogia entre sus facultades y las del Consejo Real.       |        | 441.—Facultades administrativas.                    |
| 435.—¿Por qué no pueden suplirlos las Diputaciones provinciales? |        | 442.—Enumeracion de estas facultades.               |
| 436.—Organizacion de los Consejos provinciales.                  |        | 443.—Sus límites.                                   |
| 437.—Sus atribuciones.   |        | 444.—Sesiones de los Consejos provinciales.         |
| 438.—Cuándo es necesario su con-                                 |        |   |

432.—Hemos examinado la organizacion y las atribuciones de los cuerpos auxiliares de la administracion central: ahora exige el órden estudiar la organizacion y las atribuciones de otros consejos de la administracion local, cuyas facultades son asimismo unas veces puramente consultivas y otras deliberantes.

433.—Aparecen en primer término los Consejos provinciales de institucion reciente (2); y aunque además de su carácter administrativo ejercen una verdadera jurisdiccion, no los consideramos por ahora sino bajo el primer aspecto, para mirarlos despues por su segunda faz, cuando descendiéremos al análisis de la materia contenciosa.

(1) Real decreto de 5 de agosto de 1837.

(2) Ley de 2 de abril de 1848.

434.—Hay una grande analogia entre las facultades del Consejo Real y de los Consejeros provinciales, pues así aquel, como estos, pronuncian *decisiones* y dan *dictámenes* ilustrando con ellos la administracion activa; de suerte que el auxilio que el Rey encuentra en las luces y en la experiencia del alto cuerpo consultivo del Gobierno, ese mismo halla el gefe superior de una provincia en estos otros cuerpos consultivos de inferior grado.

Y en efecto, si materias graves, si cuestiones árduas asaltan diariamente á los ministros, tambien surgen dificultades y se ofrecen obstáculos á la marcha de los agentes subalternos dentro de su respectiva esfera; por cuya razon la ley ha querido organizar la gerarquia administrativa, formando esa doble serie de autoridades unipersonales y asambleas consultivas, para que en todos los grados de la escala aparezca la accion asistida del consejo.

435.—Tal vez ocurra preguntar por qué no tendrian bastante los gobernadores con el concurso de las Diputaciones provinciales, pues estas corporaciones, mejor todavia que los Consejos de provincia, pudieran ilustrarlos en los asuntos de interés local, facilitarles el conocimiento de las personas y la práctica de las cosas, y en fin, ofrecerles iguales garantías de madurez en sus deliberaciones.

Sin embargo, prescindiendo de que, aun cuando se descargase á los Consejos de provincia de todas sus facultades consultivas, todavia deberian subsistir como tribunales administrativos; pero en realidad, ni en la consulta podrian jamás ser reemplazados con ventaja estos por aquellos cuerpos.

Las Diputaciones provinciales tienen sesiones periódicas y la administracion activa ha menester un consejo permanente.—Las primeras se renuevan con frecuencia, y la administracion activa debe ser consultada por corporaciones habituadas á interpretar leyes y reglamentos.—Aquellas entienden mas de asuntos de interés provincial y los miran con preferencia á los de utilidad comun, y los Consejos, si no libres de toda afec-

cion local, por lo menos son mas dueños de sí mismos, y forman juicios mas independientes; y en suma, siendo las diputaciones de origen popular, carecen de unidad de pensamiento y están menos sujetas á su responsabilidad, de lo cual se infiere que su cooperacion seria pocas veces eficaz y menos todavía espontánea y sincera.

**436.**—Los Consejos provinciales tienen su asiento en la capital de cada provincia, y se componen del gobernador y de tres á cinco vocales nombrados por el Rey, dos de los cuales, por lo menos, deben ser letrados. El gobernador es presidente nato del Consejo provincial, y hay además un vice-presidente designado por el Gobierno entre los consejeros.

Para reemplazar á estos en sus ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, puede nombrar el Gobierno en cada provincia hasta un número igual de supernumerarios, quienes tienen facultad de asistir á las sesiones; pero sin voz ni voto, excepto cuando entraren en ejercicio. El cargo de consejero provincial es incompatible con los de asesor y abogado fiscal de los juzgados de Hacienda (1).

Tal es la organizacion de los Consejos provinciales: examinemos sus atribuciones consultivas.

**437.**—Los Consejos provinciales, como cuerpos consultivos, dan su dictámen siempre que el gobernador por sí, ó por disposicion del Gobierno, se lo pide, ó cuando las leyes, reales órdenes y reglamentos lo prescriben (2).

Segun el contexto literal de este artículo, el concurso de los Consejos provinciales puede ser obligatorio para el gobernador, ó puramente voluntario: obligatorio cuando las disposiciones legislativas ó administrativas lo requieren: voluntario cuando el gobernador halla conveniente oírle para adoptar alguna resolucion importante, prévia una madura deliberacion, como garantia del acierto.

(1) Ley citada, tit. 1. y real orden de 15 de marzo de 1846.

(2) Ley citada, art. 6.

Un gobernador de provincia no puede abarcarlo todo: será tal vez hombre muy entendido en administracion y carecerá de conocimientos jurídicos ó del tiempo necesario para examinar á fondo tal cuestion grave. Cuando la ley ó el Gobierno han podido prever estos casos árduos, han impuesto al gobernador la obligacion de consultar al Consejo provincial; y cuando la prevision no alcanza, dejan á su buen criterio escoger las ocasiones en que conviene invocar el auxilio de las luces y de la experiencia de dicho cuerpo.

**438.**—Exigen las leyes y disposiciones administrativas que el gobernador oiga al Consejo provincial:

I. En punto á elecciones generales ó parlamentarias, para decidir acerca de las reclamaciones ó instancias de inclusion ó exclusion de los electores, rectificando las listas electorales (1).

II. En cuanto á diputaciones provinciales, para declarar la validez de las actas, si no hubiere reclamaciones atendibles, ó remitir al Gobierno la decision del asunto, si hallare vicios de nulidad (2).

III. En materia de Ayuntamientos, para resolver definitivamente sobre la inclusion ó exclusion de los vecinos electores; para aprobar ó desaprobar las actas de eleccion y decidir las reclamaciones y excusas de los elegidos; para decretar á instancia de parte ó de oficio la suspension de los acuerdos ejecutorios de estas corporaciones, si fueren contrarios á las leyes, reglamentos y reales órdenes, y al censurar las cuentas de los fondos del comun (3).

IV. En asuntos de beneficencia, al suspender á los patronos de los establecimientos provinciales y municipales de beneficencia; al conceder ó rehusar la competente aprobacion á los reglamentos para el régimen interior de los mismos, y al calificar la importancia de sus negocios litigiosos para decidir

(1) Ley de 18 de marzo de 1846, art. 28.

(2) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 32 y 33.

(3) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 31, 34, 80 y 108.

si, no obstante ser asistidos en justicia como pobres, les convendrá elegir letrado que no sea de turno (1).

V. En orden á obras públicas:

i. En la instruccion de los expedientes relativos al curso y régimen de los rios, á su navegacion y flote, al uso, distribución y aprovechamiento de sus aguas y á la construccion de toda clase de obras nuevas en su cauce ó márgenes:

ii. Para proceder á la ocupacion temporal de cualesquiera terrenos, ó al aprovechamiento de los materiales de construccion que pertenezcan á particulares contra la voluntad de sus dueños:

iii. Para clasificar los caminos en carreteras de primer, segundo y tercer orden, variar la clasificacion y modificar su trazado fuera de ciertos límites señalados en la ley (2).

VI. En negocios de minas, para conceder el permiso de extraer de algun terreno particular producciones minerales de naturaleza terrosa con aplicacion á ciertos usos fabriles; para abrir calicatas á menor distancia que cincuenta varas de un edificio, hacienda ó cercado contra la voluntad de sus dueños; al conceder una pertenencia y al autorizar la construccion de cualquiera artefacto ú oficina de beneficio que requiera el uso de combustible vegetal ó el aprovechamiento de algun salto de agua y la abertura de caminos de mas de media legua, habiendo oposicion de los pueblos ó particulares cuyas tierras hubieren de atravesar (3).

VII. En las cuestiones de competencia de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas (4).

(1) Ley de 20 de junio de 1849, y reales órdenes de 22 de octubre de 1846 y 18 de diciembre de 1848.

(2) Real orden de 14 de marzo de 1846, real decreto de 7 de abril de 1848, ley de 28 de abril de 1849, reglamento de 27 de julio de 1833 y ley de 22 de julio de 1837, arts. 8, 13 y 16.

(3) Ley de 14 de abril de 1849, arts. 3, 7, 10 y 20.

(4) Real decreto de 4 de junio de 1847, art. 13, y real orden de 23 de marzo de 1830.

VIII. Al resolver sobre la autorizacion para procesar á algun empleado ó corporacion dependiente del gobernador de la provincia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (1).

IX. En las reclamaciones que intenten los patronos de los conventos suprimidos para que les sean devueltas las pinturas y demás efectos donados por ellos, si las escrituras tienen cláusula de reversion (2).

X. En materia de imprenta para examinar los documentos y declarar la aptitud legal de la persona que presente la empresa de un periódico como su editor responsable (3).

XI. Respecto á procedimientos contencioso-administrativos, al fijar las dietas que hayan de devengar los ugiere del mismo Consejo, cuando salieren de la capital á practicar alguna diligencia de su oficio.

439.—En los casos referidos los acuerdos del Consejo provincial no tienen otro carácter que el de meros dictámenes ó deliberaciones no ejecutorias, las cuales solo pueden convertirse en preceptos si el gobernador, único en quien reside la autoridad administrativa, los acepta y les comunica fuerza obligatoria; por manera que esta autoridad es libre en seguir ó no seguir el parecer del Consejo provincial, sin que ni el conformarse atenúe su responsabilidad, ni el oponerse la agrave segun ley ó disposicion alguna.

440.—Así pues, aun cuando el gobernador se adhiera enteramente al dictámen obligatorio ó voluntario del Consejo provincial, debe dictar la providencia en su propio nombre y autorizarla con su firma, si bien es igualmente deber suyo añadir la fórmula *oido el Consejo provincial*, si su concurso fuere forzoso, para que conste á los administrados la legalidad del acto; pero ni está obligado ni seria conveniente que expresase su conformidad con el parecer del Consejo provincial, y menos

(1) Real decreto de 27 de marzo de 1830, arts. 2 y 8.

(2) Real orden de 1.º de diciembre de 1846.

(3) Ley de 13 de julio de 1837.

su disidencia, pues ni ha menester en aquel caso, para dar mayor fuerza á sus actos, requerir el auxilio de dicha corporacion, ni es prudente en el seguudo hacer alarde de una oposicion que siempre cederia en mengua de su prestigio y en menoscabo de su autoridad.

Si un gobernador dicta por si solo tal providencia que las leyes ó reglamentos de administracion pública exigen sea consultada previamente con el Consejo provincial, la parte lastimada en sus intereses puede deducir su agravio por la via gubernativa ante el ministro competente; y si la ofensa fuese irrogada en sus derechos, hay lugar á reclamacion por la via contenciosa ante el Consejo Real.

441.—Además de las facultades consultivas, « tienen los Consejos provinciales en los diferentes ramos de la administracion, la participacion que las leyes especiales de los mismos, reales órdenes y reglamentos les señalen » (1). Segun este artículo de la ley orgánica, pueden los Consejos provinciales ejercer cierta clase de atribuciones que ni son consultivas, ni tampoco emanan de su jurisdiccion, sino propias de la administracion pura. En el mayor número de casos la ley les otorga tales facultades en union con los gobernadores á quienes compete la resolucion definitiva de aquellos negocios; pero siempre *de acuerdo* con el Consejo provincial, que es la fórmula de costumbre, para expresar que el acto administrativo no será perfecto, ni legalmente ejecutorio sin el concurso de dichas dos voluntades.

442.—Este acuerdo se requiere:

I. Para declarar las dudas y dirimir las cuestiones suscitadas entre los alcaldes y los depositarios de los fondos municipales sobre el pago de libramientos no ajustados á las partidas del presupuesto.

II. Para examinar y censurar las cuentas de los mismos, cuando el presupuesto del pueblo no llegase á 200,000 rs. (2).

(1) Ley de 2 de abril, art. 7.

(2) Ley de 8 de enero de 1843, arts. 104 y 108.

III. Al decidir si el diputado provincial electo tiene ó no, las cualidades requeridas por la ley, y al resolver sobre las solicitudes de exencion de estos cargos (1).

443.—Cuando proceden los Consejos provinciales como cuerpos consultivos ó con el carácter de auxiliares de la administracion, no pueden elevar ni apoyar peticion alguna de cualquier especie que sea, al Gobierno ni á las Cortes (2), porque solo el gobernador es órgano de transmision é informacion; ni publicar sus propios acuerdos sin permiso del mismo jefe ó del Gobierno (3), porque solo quien ejerce la potestad ejecutiva tiene derecho para dirigir la voz á los administrados, y él es quien únicamente responde de todos los actos de autoridad.

444.—El número de sesiones que pueden celebrar los Consejos provinciales es ilimitado: la ley lo deja enteramente á juicio del gobernador que procurará sean tantas, cuantas fueren precisas para el despacho de los negocios. Siempre que el Consejo provincial procede como cuerpo consultivo, delibera á puerta cerrada (4).

Para adoptar un acuerdo debe estar presente la mayoría de los vocales contando el gobernador, cuando asista, y haber por lo menos un letrado. En caso de empate decide el voto del presidente (5).

La omision de cualquiera de estas circunstancias legales, por ejemplo, la asistencia de un número menor de consejeros que el requerido ó la falta de un vocal letrado, etc., seria causa de la nulidad de la deliberacion, y transmitiria el vicio de inconstitucionalidad en la forma al acto administrativo que la autoridad debiese haber adoptado previo el dictámen del Consejo provincial, porque no es consultar á la corporacion

(1) Ley de 8 de enero de 1843, art. 34.

(2) Ley de 2 de abril, art. 11.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.* arts. 12 y 13.

(5) Art. 14

oir á la minoría de sus individuos, pues solo la mayoría forma cuerpo y está facultada para tomar acuerdos colectivos.

## CAPITULO V.

### De las Diputaciones Provinciales.

#### Artículo 1.º—Organizacion de las Diputaciones Provinciales.

- |  |  |
|--|--|
| 445.—Idea de provincia.  | 450.—Carácter de las Diputaciones provinciales.                              |
| 446.—Unidad administrativa.                                    | 451.—Sus facultades distintas de las inherentes á los Consejos provinciales. |
| 447.—Unidad natural.   | 452.—Composicion de estos cuerpos.   |
| 448.—Las provincias tienen intereses comunes y propios.        |  |
| 449.—Consecuencias en cuanto á su organizacion administrativa. |  |

445.—Son las provincias verdaderas unidades administrativas que se fundan comunmente en vinculos naturales y espontáneos, no tan estrechos como los que constituyen el pueblo y dan origen al Ayuntamiento, pero lo bastante sin embargo para que no deba ser considerada esta union como puramente artificial y obra tan solo del legislador.

446.—En Francia, en donde á fin de establecer la Asamblea nacional una division de territorio análoga al principio de la unidad política, empezó por nivelar completamente el territorio: en Francia, en donde se quiso sustituir de un golpe el régimen de la igualdad al régimen aristocrático, era necesario principiar por confundir los antiguos limites, borrar los nombres históricos y precipitar en el olvido las mas vivas y remotas tradiciones. Allí los departamentos ó provincias son creacion moderna y unidad artificial, porque la ley destruyó primero una existencia, y luego formó individualidades á quienes comunicó otra nueva.

447.—Mas en España los confines de los antiguos reinos suelen ser hoy todavía la linea divisoria de las modernas provincias, entre las cuales hay no pocas cuyos naturales aun conservan el apego á sus costumbres, se explican en su lenguaje primitivo, se distinguen por su carácter y por su típica fisonomía y aman con pasion sus fueros particulares. Para

demostrar que el espíritu provincial en gran parte está vivo, basta observar que las circunstancias topográficas de la Península fueron un obstáculo permanente á la exaltacion del principio de la unidad política, obstáculo nunca vencido por la escasez y dificultad de nuestras comunicaciones interiores. De este atraso en las vías de comunicacion ha nacido la especie de aislamiento en que muchas provincias españolas han vivido hasta ahora poco, y en el cual perseveran algunas todavía. De aquí resultó haberse fortificado los lazos del provincialismo con su séquito de intereses y afectos locales; y de aquí en fin dimana que alimenten aun nuestras provincias, principalmente las últimas agregadas á la corona de Castilla, aquella propension á la forma federal que en tiempos de revueltas se descubre en toda su desnudez, y en épocas tranquilas se disfrazaba con el modesto nombre de provincialismo.

La misma variedad de los climas comprendidos en la zona peninsular ha fomentado estos sentimientos, engendrando la variedad infinita de las producciones de nuestro suelo alianzas económicas ya ofensivas, ya defensivas; así como por otra parte la diferencia de caracteres y hábitos y ciertas condiciones topográficas han hecho á la industria casi indígena de ciertas regiones de nuestro territorio. La agricultura, las artes y el comercio se han localizado entre nosotros y apenas tienen patria comun. La oposicion de intereses impele á buscar auxiliares benévolos entre los igualmente interesados; el espíritu de concentracion se robustece, y las mismas cuestiones nacionales se transforman en cuestiones de provincia.

Hé ahí el cúmulo de causas á que debemos atribuir que el sentimiento de nacionalidad no hubiese destruido la union natural de la provincia, alterada y combatida por las nuevas subdivisiones del territorio, pero demasiado entera aun para no ver en ella sino la voluntad del legislador.

La provincia, pues, tiene en España entidad propia anterior al establecimiento del Gobierno central, segun lo demuestra la historia de nuestra monarquía, la cual creció por agre-