

CHAMOCHO CANTUDO, Miguel A.: *La Diputación provincial de Jaén en el primer Estado constitucional. Historia política y jurídica (1813-1868). Entre el modelo liberal-constitucional y el modelo moderado-isabelino*, Jaén, Instituto de Estudios Giennenses, 2004, 646 pp.

Viene siendo un lugar común entre los administrativistas españoles la creencia de que aún hay mucho por decir y escribir en una disciplina de conocimiento y de investigación como es la Historia de la Administración pública. Que su conocimiento es fragmentario y sustancialmente incompleto es un pensamiento que planea en la mente de aquellos que, en algún momento de su ya dilatada carrera universitaria, se han dedicado a teorizar sobre algún aspecto de la Administración pública española que fue, y sobre la que se asentaron los pilares de la que actualmente está edificada. Y por seguir con el simil, si de un edificio se tratara, apenas si se han elevado algunos pilares de la Historia de la Administración Pública, y no digamos del Derecho Administrativo. A la ingente cantidad de historiadores generales, son menos como digo –entre los administrativistas–, los que en algún momento se han dedicado a la Historia de la Administración Pública, entre otros, Antonio Mesa-Moles Segura (1911-1986), el gran descubridor científico de la tarea administrativista de Francisco Javier de Burgos Olmo (1778-1848), Eduardo García de Enterría Martínez Carande (el más grande jurista español del pasado siglo xx), Tomás-Ramón Fernández, Juan Alfonso Santamaría, Sebastián Martín-Retortillo, Gallego Anabitarte, Alejandro Nieto, Luis Morell Ocaña, Francisco Sosa Wagner (atípico historiador del mal llamado «padre del Derecho público español», José Posada Herrera, al que ha dedicado ya tres libros. «Occidit miseris crambe repetita magistris»), y más recientemente José Ramón Fernández Torres con un excelente estudio sobre el proceso de formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa. Los menos se han dedicado a cubrir en su integridad algún período concreto de la naciente ciencia administrativa contemporánea, con la honrosa excepción de Nieto y su obra, *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Lo demás, como indicara Tomás Ramón Fernández, en un prólogo sobre el origen del Gobernador Civil en España, son apuntes, fognazos, muy penetrantes a veces, que permiten descubrir los perfiles de una institución y alumbran el inicio del camino. Con esos fognazos y con esos perfiles, la Historia de la Administración pública española va haciendo camino. Una historia de la Administración que aparece además una dificultad añadida, no siempre salvable y no siempre bien salvada. A la falta de conocimiento jurídico de los historiadores generales, suele unirse la falta de metodología histórica de los administrativistas. Quizá por ello, una disciplina necesariamente dual, la Historia del Derecho, jurídica por su objeto, histórica por su naturaleza, puede dar esos fognazos (¡pero, cuidado con incendiar el bosque!) que permitan alumbrar o, valga la expresión, edificar con mejor solvencia la Historia de la Administración Pública, y por qué no, del Derecho Administrativo. En ella lo han intentado muchos, como por ej., José Sánchez-Arcilla Bernal, pero todo lo que sale de su pluma debe ponerse en entredicho («copia parit fastidium»). De la mano de Sánchez-Arcilla no sabemos a dónde se puede llegar, si es que se quiere llegar a alguna parte. No olviden sus discípulos que «dum abbas opponit tesseras, ludunt monachi». El problema es que el abad no enseña las cartas y «qui diligit rixas meditatur discordias».

Con estas premisas pretendemos reseñar la obra *La Diputación provincial de Jaén en el primer Estado constitucional*, de Miguel A. Chamocho Cantudo, profesor titular de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Universidad de Jaén. El propio

autor explica que esta obra viene a culminar un largo proyecto de investigación sobre la Diputación Provincial de Jaén (1813-1868) que, financiado por la propia institución provincial, le ha ocupado los últimos años de su carrera profesional.

Confirma esta obra la línea de trabajo que inauguraran en el último tercio del siglo pasado, teorizando sobre el origen histórico de vertebración territorial del Estado, a partir de la provincia como hecho jurídico para el ejercicio de la acción administrativa, administrativistas o historiadores como Aurelio Guaita Martorell (1922-1990), Melón de Gordejuela, Manuel Clavero, el sabio jesuita Gonzalo Martínez Díez, entre otros; que fue seguida, tras la aprobación de la Constitución española de 1978, de toda una pléyade de investigadores que se lanzaron al ruedo del análisis de los órganos corporativos de las provincias: las Diputaciones provinciales. Y nunca mejor y más oportuna esta línea de trabajo, máxime si comprobamos cómo, desde otros gobiernos regionales –como la Comunidad Autónoma de Cataluña–, se ha intentado legislar en torno a la supresión de estas instituciones, ya históricas, y de marchamo eminentemente constitucional: me refiero a leyes tan traídas y llevadas como la 6/1980 de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalitat, la 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, o la 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña, todas ellas declaradas en algún punto como inconstitucionales por el máximo órgano intérprete de la Constitución por considerar que la supresión de estas instituciones provinciales y la correspondiente creación de los Consejos Territoriales infringe claramente los artículos 148 y 149, en algunos de sus apartados de la propia Constitución. En concreto, la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 32/1981, de 28 de julio, indica en su antecedente 2, letra b), que la Ley 6/1980, antes indicada, vulneraba los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución, así como algunos artículos –5, 49 y DA 4.ª– del Estatuto de Cataluña, al vaciar de contenido y competencias, propias y delegadas, a las Diputaciones provinciales, entendidas constitucionalmente en régimen de ente local autónomo en todo el territorio español, y no sólo en Cataluña, siendo transferidas estas competencias a la Generalitat.

Nos parece oportuno, ateniéndonos a estas razones, un estudio de la Diputación provincial, ceñida a un escenario temporal –1813-1868, en el que se insertan los dos grandes modelos de administración provincial, el liberal y el moderado, triunfante el segundo durante todo el siglo XIX, apadrinado por los científicos de la Administración que, primero lo teorizaron, y permitieron posteriormente su formulación en letra de Ley–, y a otro espacial –la diputación giennense lo que nos permite comprobar, con la visión del jurista de formación que posee su Chamocho Cantudo, pero también con sus años dedicado a la historia contemporánea, pasar del análisis doctrinal de la legislación provincial, dogmático si se quiere, al análisis de la implantación práctica de estos principios en un modelo real, analizado y estudiado para Jaén.

Partiendo de un abundante material documental, como decimos, la obra pretende analizar la Historia política y jurídica de la Diputación provincial de Jaén desde su creación en 1813 hasta la revolución liberal de 1868, que produjo un cambio sustancial en su naturaleza jurídica. En este marco cronológico se pueden distinguir, además, dos etapas fundamentales: la del modelo liberal de Diputación que surgió de la Constitución de 1812 y en especial de la Instrucción de 1823 para el gobierno político de las provincias; y la del modelo moderado que se impuso a partir de 1845, haciendo de la Diputación un simple órgano de asesoramiento de otras instituciones provinciales. Siendo éste el andamiaje fundamental de la obra, su contenido se divide en cinco extensos capítulos, en los que se muestra de forma cronológica «la Administración territorial en el Reino de Jaén durante la guerra de la Independencia (1808-1812)», «el origen de

la Diputación provincial de Jaén (1813-1814)», «la Diputación provincial de Jaén en el Trienio liberal (1820-1823)», «la definitiva instalación de la Diputación provincial de Jaén (1835-1844)», y «la Diputación provincial de Jaén durante el reinado de Isabel II (1845-1868)».

El capítulo preliminar nos introduce convenientemente en el tema de estudio, afrontando la problemática desde su justo origen, sin discordancias ni distensiones. Parte de la consecución del trono de España por José Bonaparte el 6 de junio de 1808, y de las consecuencias en el orden político y administrativo que de él se derivaron en todo el país en general, y particularmente en la provincia de Jaén. La subsiguiente creación de la Junta Suprema Gubernativa del Reino de Jaén, como signo de patriotismo hacia el exiliado rey Fernando VII y muestra de disconformidad con el dominio francés, es objeto de una pormenorizada e interesantísima descripción. Más adelante, se narran también los acontecimientos sucedidos hasta la ocupación del territorio, y la instalación en el mismo de la Prefectura de Jaén, siguiendo el modelo de administración territorial francés. El funcionamiento de este modelo en la provincia, dividida en las tres subprefecturas de Jaén, La Carolina y Úbeda, ocupa su justo lugar en la obra, describiéndose su funcionamiento hasta el fin del dominio francés. Al estudio puramente histórico, se acompaña el análisis jurídico de las formulaciones legales que permitieron vertebrar tanto el régimen juntero, como el prefectural. Asimismo, el autor constata algo ya archiconocido, y que en páginas posteriores volverá a tratar, cual es, la contradicción latente en los españoles de este período convulso que, habiendo permitido la entrada de «lo francés», ahora quieren su expulsión, sólo física, que no intelectual. De hecho, pueden servirnos de referencia las personalidades de Pedro Sainz de Andino (1786-1863), o el ya citado Javier de Burgos (sobre el que Chamocho escuchó tan sabias noticias de sus personales avatares cuando estudiaba en Granada con Eduardo Roca Roca), que no sólo participaron de la Administración prefectural en España, sino que posteriormente, denunciaron los males de la Administración pública —el primero— a la vez que edificaron con sus aciertos y críticas —el segundo— el modelo de vertebración del territorio en provincias y su gobierno en Diputaciones provinciales.

Después de este capítulo preliminar, de indudable oportunidad en la obra, los dos siguientes capítulos nos adentran en el objeto propio de estudio, afrontando el primer modelo de Diputación provincial que se impuso en la España desde la particular visión de la provincia de Jaén: el modelo liberal nacido de la Constitución de 1812. El título VI de la Constitución prescribía este nuevo sistema de administración territorial, desarrollado posteriormente en la legislación de 3 de febrero de 1823. Sin embargo, debido a las difíciles circunstancias que atravesó el Estado constitucional hasta consolidarse en nuestro país, la implantación de este modelo también atravesó unos convulsos orígenes, que son aplicados en este estudio a la particular historia de la Diputación jiennense. Tanto es así que no debe resultar rocambolesco, y es bien explicitado por el autor, cómo la Diputación provincial jiennense tuvo que sufrir hasta tres intentos de instalación de la corporación provincial, debido a un cúmulo de factores que podríamos resumir en: falta de conocimiento de la letra constitucional, falta de preparación técnica por parte de aquellos que debían impulsarla, intereses corporativos que seguían estando insertados en una sociedad, que sólo desde el papel había sido desmantelada, etc. A partir del Decreto de 21 de septiembre de 1835, dado por Mendizábal en los inicios del reinado de Isabel II, es cuando podemos hablar del definitivo establecimiento de las Diputaciones provinciales en España, y por consiguiente también de la Diputación de Jaén, que a partir de entonces impone un modelo institucional estable, salvo pequeñas modificaciones, hasta el triunfo del moderantismo en la Constitución de 1845. Siguiendo muy de cerca las teorías configuradas por Alejandro Oliván en su Historia administrativa de la Regencia de María

Cristina, el profesor Chamacho describe este primer modelo liberal, que daba respuesta a los postulados de las Constituciones de 1812 y 1837, que es analizado en profundidad en su desarrollo, composición personal y funcionamiento en la provincia de Jaén, arrojándose interesantísimas conclusiones acerca de la verdadera naturaleza jurídica de la institución. Una Diputación como es la diseñada por Mendizábal, surge en la fecha que surge, septiembre de 1835, sencillamente como órgano que va a auxiliar al Estado en la guerra civil carlista, improvisando en ocasiones actividades –que no competencias por no poseerlas, al menos legalmente– para las que inicialmente no estaba diseñada. En todo ello, el autor nos describe, utilizando palabras de la época, el patriotismo con el que siempre actuó la Diputación giennense en el mantenimiento del orden público. Con particular interés se leen las páginas relativas a la situación de dicho orden público, y el papel desempeñado por la Corporación giennense durante la Regencia de Espartero, en la que resurgieron por un breve período de tiempo las Juntas provinciales, que primero pusieron y más tarde depusieron al General.

Los dos últimos capítulos del libro se ocupan, por su parte, del segundo modelo de Diputación provincial practicado en el Estado constitucional contemporáneo: el modelo moderado que inaugurara la Ley de 8 de enero de 1845. Esta ley nació muy pronto en virtud de la delegación que hizo el Congreso en el Ministro de la Gobernación Pedro José Pidal, deseando derogar cuanto antes un modelo que atribuía excesivas competencias a la Diputaciones –estudio este bien llevado a cabo por Tomás Ramón Fernández en su proceso de formación de la jurisdicción contencioso-administrativa–. El nuevo modelo que surgió de la reforma legislativa prescribía unas instituciones mucho más dependientes del poder central, que ejercían una labor meramente consultiva frente al mucho mayor protagonismo político atribuido al Gobernador Civil. Esta figura gozó, no sólo en Jaén aunque en esta obra se circunscribe en ella el estudio, de amplias facultades de control sobre la Diputación provincial, dando comienzo de hecho a la política clientelar que sería tan bien conocida en los años posteriores de la política nacional. A esta institución –llamada Jefatura política hasta 1849– es bien tratada por el autor, en el proceso de integración de las Intendencias, viejas instituciones fiscales procedentes del modelo borbónico francés, traído allá por el siglo XVIII, reinante Felipe V, a través de los primeros intentos de Orry y el Cardenal Alberoni. Este capítulo claramente vincula el quehacer de los científicos de la administración, como verdaderos teóricos del modelo de gobierno provincial, al finalmente desarrollado en letra de Ley en 1845. El profesor Chamacho ha sabido acompañar ambos elementos, aportando datos doctrinales a la configuración de la naturaleza jurídica de la institución provincial –sobre la que volveré–, que se va diseñando progresivamente al amparo y análisis de la legislación. Sin embargo, superados los años más oscuros y más negros para las corporaciones provinciales, y teniendo en cuenta los antecedentes de mayor libertad que concediera a las Diputaciones el bienio progresista y avanzado de 1854-1856, la reina Isabel II tuvo a bien aprobar el proyecto de ley presentado por Posada Herrera en 1863 para el Gobierno y Administración de las provincias. Esta nueva ley hacía gala de un mayor espíritu descentralizador y devolvió a las Diputaciones provinciales una cierta capacidad decisoria, aunque sólo en asuntos de carácter económico-administrativo propios de las provincias. Pero la reforma no pudo solucionar los problemas de las Diputaciones, sobre todo en lo que se refería al déficit público, y en 1866 González Bravo ponía punto final al proceso aperturista iniciado a penas tres años antes con un Decreto que volvía a imponer a las Diputaciones criterios de centralización administrativa.

Para poner punto final a este comentario de esta primera historia de la Diputación provincial de Jaén, el autor nos ofrece algunas reflexiones finales que se desprenden de su más amplio conocimiento del Derecho administrativo. En ellas se plantea interesan-

tes aspectos acerca de la naturaleza jurídica de las Diputaciones provinciales, los precedentes que algunos autores trataron de encontrar para ellas en instituciones propias o extranjeras, la concreta función que ejercieron en el entramado administrativo, los dos modelos fundamentales entre los que pivotó la institución, y el papel que jugaron durante las guerras carlistas, entre otras cuestiones.

Pero además, pensamos que hay que hacer dos breves observaciones finales: 1.^a) el prologista de la obra, un historiador del Derecho, José Sarrión (de quien no se puede decir que «ignoti vel ex inopinato apparentes de caelo supervenisse dicuntur»), uno de los mayores especialistas en este gremio en el estudio de las Diputaciones provinciales, que al reconocimiento del mérito que atribuye al autor, y que salta a la vista, de la ingente aportación documental de la que se ha valido para presentar este trabajo, se une el de atender detenidamente a dos aspectos, el general de la Institución y el particular de Jaén, pero no a la manera de dos exposiciones yuxtapuestas, sino ensambladas de tal manera que, casi sin darnos cuenta, pasamos de la evolución política general de España y sus instituciones, como la regulación de las Diputaciones provinciales, al desarrollo de los hechos que protagonizó o afectaron a la Diputación provincial de Jaén. 2.^a) En segundo término, la conclusión doctrinal del autor que, de entre las páginas de esta obra, presenta a la Diputación provincial de Jaén, insertada dentro del resto de organismos provinciales españoles, bajo la fórmula de órgano corporativo al servicio de la Administración del Estado, ésta netamente centralista –centralismo procedente incluso del Antiguo Régimen, para lo que recuerdo al lector las viejas teorías de Alexis de Tocqueville (1805-1859) (consultar el libro de Ch. B. Welch, *De Tocqueville*, publicado en Oxford en 2001) a este respecto–, basamentada en principios de desconcentración –que en ocasiones y por motivos de las especiales circunstancias políticas del momento, pudieron verse como descentralizadoras en la Instrucción de 1823–, electividad bajo sufragio para los diputados provinciales, de nombramiento gubernativo para la cabeza visible de la corporación, su Presidente el Jefe Político, de tutela del superior jerárquico sobre el inferior y con competencias económico-administrativas, nunca políticas, que finalmente constriñeron a la corporación provincial, sobre todo a partir del modelo isabelino, en un agente emisor de informes técnicos y consultas del Gobernador provincial, materia sobre la que Chamocho no se ha apercibido de la importante síntesis que al respecto de la historia del gobierno civil ha terminado Rafael Barranquero Salazar. Esperemos y deseamos que Chamocho en sus próximas investigaciones sobre materias de Historia de la Administración haya sabido asimilar sus estancias en Francia, el país más importante para la Historia del derecho, que completadas con otras en Milán y Ann Arbor en Michigan o en la mejor Facultad de Derecho de Canadá la McGill de Montréal (Toronto es la mejor Universidad de Canadá en la encuesta de 2005, pero su Facultad de Derecho deja mucho que desear, comparada con las de Quebec, Ottawa y la tradicional de Laval) le hagan ir disolviendo ese aire localista y provinciano que tiene su obra (por otro lado de gran calidad) dentro de un contexto más europeo y científicamente más civilizado. Hombre de capacidad de trabajo desbordante, mucho se puede esperar de Chamocho en los próximos años del segundo y tercer lustro del siglo XXI.

GUILLERMO HIERREZUELO CONDE